

Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till Utredningen om en effektiv och ändamålsenlig tillsyn över diskrimineringslagen (A 2019:03)

Beslut vid regeringssammanträde den 1 oktober 2020

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 30 augusti 2018 kommittédirektiv om en effektiv och ändamålsenlig tillsyn över diskrimineringslagen (dir. 2018:99). Utredaren ska bl.a. se över vilka åtgärder som behövs för att säkerställa att bestämmelserna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen (2008:567) följs.

Genom tilläggsdirektiv (dir. 2019:63) förlängdes utredningstiden så att uppdraget skulle redovisas senast den 1 oktober 2020.

Utredaren får nu i uppdrag att

- ta ställning till hur diskrimineringskyddet i viss offentlig verksamhet kan ändras för att skyddet mot diskriminering ska bli så heltäckande som möjligt,
- ta ställning till om det behövs åtgärder för att stärka skyddet mot diskriminering i de fall det inte finns en enskild skadelidande, och
- bedöma om det finns behov av ytterligare åtgärder för att skydda arbetstagare som diskrimineras trakasseras och hotas av personer som inte är anställda på arbetsplatsen.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2021. Ett delbetänkande som avser delarna i de ursprungliga direktiven ska dock lämnas senast den 15 december 2020.

Uppdraget att ta ställning till skyddet mot diskriminering i viss offentlig verksamhet

Skyddet mot diskriminering i offentlig verksamhet ser i dag olika ut. Vid vissa myndigheter, däribland rättsvårdande myndigheter, finns ett svagare diskrimineringskydd för enskilda än vid andra myndigheter. Skyddet i det förstnämnda fallet är nämligen begränsat till när offentligt anställda bistår allmänheten med upplysningar, vägledning, råd eller annan sådan hjälp eller på annat sätt i sin anställning har kontakt med allmänheten (2 kap. 17 § diskrimineringslagen). Förbudet mot diskriminering gäller alltså den anställdes bemötande och inte verksamheten som sådan. På andra samhällsområden tar diskrimineringsförbudet i stället sikte på verksamheten, det gäller t.ex. socialtjänst- och utbildningsområdet.

Enskilda personer har alltså ett svagare skydd mot diskriminering i kontakter med vissa myndigheter än med andra. Det har också visat sig att den nuvarande bestämmelse har varit svår att tillämpa.

Utredningen om bättre möjligheter att motverka diskriminering fick i uppdrag att analysera och ta ställning till om en ändring av regleringen om skydd mot diskriminering i offentlig verksamhet behövs (dir. 2015:129). Av utredningens betänkande Bättre skydd mot diskriminering (SOU 2016:87) framgår att det finns två problem med dagens reglering. För det första är skyddet i sådan offentlig verksamhet som avses i 2 kap. 17 § diskrimineringslagen inte tillräckligt och ett fullständigt skydd finns endast på de samhällsområden som omfattas av ett annat diskrimineringsförbud. För det andra är bestämmelsen svårtillämpad då det finns gränsdragningsproblem och bevissvårigheter. Utredningen framförde att det inte var görligt att arbeta fram ett lagförslag om ett ökat skydd mot diskriminering i offentlig verksamhet utan ansåg att frågan bör utredas särskilt.

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har i en skrivelse till regeringen påtalat att bestämmelsen i 2 kap. 17 § diskrimineringslagen begränsar enskildas skydd mot diskriminering i förhållande till vissa myndigheter och anser att frågan bör utredas. Myndigheten har tagit emot ett förhållandevis

stort antal anmälningar som har bedömts falla inom den aktuella bestämmelsens tillämpningsområde men inte i något fall drivit ärendet vidare till en domstolsprocess. DO:s möjligheter att bedriva tillsyn är begränsade vilket ter sig otillfredsställande i förhållande till de skyldigheter som åligger staten enligt Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och Europakonventionen.

Principen om icke-diskriminering är central i FN:s och Europarådets konventioner om mänskliga rättigheter. Internationella granskningsorgan för mänskliga rättigheter, som exempelvis Europarådets kommission mot rasism och intolerans, har påtalat i sin granskning av Sverige att skyddet mot diskriminering inte är heltäckande och bör ses över.

Det behöver därför lämnas förslag på hur diskrimineringskyddet i offentlig verksamhet kan ändras för att skyddet mot diskriminering ska bli så heltäckande som möjligt.

Utredaren ska därför

- föreslå hur det nuvarande skyddet mot diskriminering i offentlig verksamhet kan ändras för att det ska bli ett så heltäckande skydd mot diskriminering som möjligt, och
- lämna nödvändiga och fullständiga författningsförslag.

Uppdraget att ta ställning till skyddet mot diskriminering i de fall det saknas en enskild skadelidande

Diskrimineringslagens bestämmelser förutsätter att diskrimineringsförbudet har överträtts i förhållande till en enskild person för att diskrimineringsersättning ska kunna utdömas. I de fall en grupp av personer som tillhör en av diskrimineringslagens skyddade kategorier missgynnas finns inte någon sådan möjlighet att utdöma ersättning. Exempelvis om en arbetsgivare i annonsering av en tjänst utesluter en skyddad grupp i diskrimineringslagen från möjligheten till arbete hos arbetsgivaren, så kan ågerandet innebära att personer avskräcks från att söka arbete där. Annonseringen kan då ha en diskriminerande verkan.

Diskrimineringsrätten bygger i stor utsträckning på EU-rättslig lagstiftning, de s.k. likabehandlingsdirektiven. Enligt EU-domstolens dom i mål C-54/07 (Firma Feryn) utgör omständigheten att en arbetsgivare offentligt uttalat att denne inte kommer att anställa arbetstagare med visst etniskt ursprung direkt

diskriminering avseende anställning, i den mening som avses i rådets direktiv 2000/43/EG, eftersom sådana uttalanden starkt kan avskräcka vissa arbetssökande från att anmäla sitt intresse för ett arbete och följaktligen utgöra ett hinder för deras tillträde till arbetsmarknaden. Vidare konstaterar EU-domstolen att även när det inte finns någon identifierbar person som har utsatts för diskriminering krävs det enligt direktivet att de sanktioner som ska tillämpas på överträdelse av de nationella bestämmelser som antas i enlighet med detta direktiv är effektiva, proportionerliga och avskräckande.

DO har i en skrivelse till regeringen (A2019/02277/MRB) framhållit att det inte finns några sanktioner för vissa typer av överträdelse av diskrimineringsförbudet i diskrimineringslagen, nämligen när det gäller överträdelse som inte specifikt avser en viss person utan som träffar en hel grupp, och där det antingen inte finns någon identifierbar skadelidande, eller i vart fall inte någon som är villig att väcka talan om diskrimineringsersättning. DO framhåller att avsaknaden av sanktioner för sådana överträdelse riskerar att underminera respekten för diskrimineringsförbudet. DO bedömer vidare att Sverige inte lever upp till kraven på effektiva och avskräckande sanktioner som följer av de unionsrättsliga likabehandlingsdirektiven.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det behövs ytterligare åtgärder för att stärka skyddet mot diskriminering i de fall det inte finns en enskild skadelidande, och
- utifrån sina överväganden lämna nödvändiga och fullständiga författningsförslag.

Uppdraget att bedöma om det finns behov av ytterligare åtgärder vid diskriminering, trakasserier och hot mot arbetstagare

Ingen anställd ska behöva utstå diskriminering, trakasserier och hot på sin arbetsplats på grund av kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. I samband med metoo-uppropet har anställda vittnat om upplevd diskriminering och trakasserier från t.ex. kunder och brukare.

Arbetsmiljöverket har återkommande granskat och gjort mätningar av förekomsten av sexuella trakasserier och trakasserier på grund av kön i

arbetslivet. Arbetsmiljöundersökningen från 2017 visar att omkring 6 procent av de sysselsatta hade varit utsatta för sexuella trakasserier från andra personer än chefer och arbetskamrater minst någon gång den senaste 12-månadersperioden. Det kunde till exempel vara kunder, patienter, klienter, passagerare eller elever som utsatt anställda för trakasserier. Andelen var högst bland unga kvinnor i åldern 16–29 år där var fjärde person hade varit utsatt.

Av arbetsmiljöundersökningen framgår det även att omkring en av tio män och två av tio kvinnor hade varit utsatta för våld eller hot om våld i arbetet minst någon gång under den senaste 12-månadersperioden. Högst var andelen bland unga kvinnor i åldern 16–29 år där närmare var fjärde person hade varit utsatt. Bland personer som är sysselsatta i försäljningsyrken inom detaljhandeln m.m. och butikspersonal har drygt två femtedelar varit i konflikt eller bråk med andra personer än arbetskamrater och chefer, nästan var femte varit utsatt för hot eller våld samt var femte varit utsatt för sexuella trakasserier från andra personer än chefer och arbetskamrater.

Enligt diskrimineringslagen är arbetsgivare skyldiga att utreda och vidta åtgärder mot diskriminering. Om en arbetsgivare får kännedom om att en arbetstagare anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier av kollegor på en arbetsplats, har arbetsgivaren en skyldighet att utreda och åtgärda trakasserierna, dvs. förhindra fortsatta trakasserier. Om arbetsgivaren inte uppfyller denna skyldighet kan arbetsgivaren bli skyldig att betala diskrimineringsersättning till den utsatta arbetstagaren (2 kap. 3 §, 5 kap. 1 § diskrimineringslagen).

Enligt 3 kap. 2 § arbetsmiljölagen (1977:1160) har arbetsgivare en skyldighet att vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall. I Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) finns bestämmelser om att arbetsgivare regelbundet ska undersöka och bedöma vilka risker som kan förekomma i verksamheten. I föreskrifterna finns också regler om att arbetsgivaren ska vidta åtgärder för att komma till rätta med riskerna i arbetsmiljön. Enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4) ska arbetsgivaren klargöra att kränkande särbehandling inte accepterats i verksamheten. Arbetsgivaren ska vidta åtgärder för att motverka förhållanden i arbetsmiljön som kan ge upphov till kränkande särbehandling (13 §). Arbetsgivaren ska också se till att det finns rutiner för

hur kränkande särbehandling ska hanteras (14 §). Arbetsgivare ska enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter om våld och hot i arbetsmiljön (AFS 1993:2) utreda risker för våld eller hot om våld som kan finnas i arbetet samt vidta de åtgärder som kan föranledas av utredningen. Exempelvis ska arbetet ordnas så att risk för våld eller hot om våld så långt som det är möjligt förebyggs (3 §). Innebär en arbetsuppgift påtaglig risk för våld eller hot om våld får den inte utföras som ensamarbete (8 §).

Det behöver klargöras utifrån nuvarande bestämmelser i diskrimineringslagen och arbetsmiljölagstiftningen om det finns behov av ytterligare åtgärder för skydd av arbetstagare som diskrimineras, trakasseras och hotas av personer som inte är anställda på arbetsplatsen, exempelvis av kunder eller brukare.

Utredaren ska därför

- bedöma om det finns behov av ytterligare åtgärder för att skydda arbetstagare som diskrimineras, trakasseras och hotas av personer som inte är anställda på arbetsplatsen, och
- utifrån sina överväganden lämna nödvändiga och fullständiga författningsförslag.

Redovisning av uppdraget

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 oktober 2021. Ett delbetänkande som avser delarna i de ursprungliga direktiven ska dock lämnas senast den 15 december 2020.

(Arbetsmarknadsdepartementet)