

2022-05-09

Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Lise Donovan
070-2856210
lise.donovan@tco.se

Remissvar angående betänkandet Ett utökat skydd mot diskriminering, SOU 2021:94

A2022/00220

TCO har beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet Ett utökat skydd mot diskriminering, SOU 2021:94, och inkommer härmed med följande yttrande.

Utredningens uppdrag har bestått av följande tre delar.

1. Ta ställning till om det behövs åtgärder för att stärka skyddet mot diskriminering i de fall det saknas en identifierbar skadelidande.
2. Föreslå hur skyddet mot diskriminering i offentlig verksamhet kan ändras för att det ska bli ett så heltäckande skydd som möjligt.
3. Överväga om skyddet mot trakasserier, sexuella trakasserier och hot avseende bland annat arbetstagare behöver utvidgas avseende handlingar som utförs av tredje man.

Sammanfattande inställning till utredningens förslag

TCO ställer sig bakom utredningens förslag i kapitel 9 om ett utvidgat skydd mot trakasserier och sexuella trakasserier men anser inte att de föreslagna åtgärderna är tillräckliga för att komma till rätta med hat, hot, våld och trakasserier från tredje man i arbetslivet. (p. 3)

TCO delar utredningens bedömning att förslaget om ett skydd mot diskriminering i offentlig verksamhet som innebär ett förbud mot diskriminering för alla åtgärder som utförs i förhållande till allmänheten har fler fördelar än de två andra av utredningens förslag under denna punkt. (p. 2)

TCO, som har stor förståelse för förslaget som gäller skydd mot diskriminering när det saknas enskild skadelidande, har dock svårt att ställa sig bakom förslaget (p. 1) eftersom fördelarna med den föreslagna lagstiftningen inte bedöms överväga nackdelarna med inskränkningarna i yttrandefriheten och den fria åsiktsbildningen.

För övrigt anser TCO att diskrimineringslagens kapitel om aktiva åtgärder på arbetslivets område bör göras semidispositivt.

Inledning

Arbetet mot diskriminering i arbetslivet är en facklig kärnfråga.

Det aktivt förebyggande arbetet på arbetsplatsen är grundläggande och den viktigaste beståndsdel i arbetet mot diskriminering. Den svenska arbetsmarknadsmodellen innebär en stor fördel för möjligheterna att bedriva aktiva åtgärder för att motverka diskriminering. I arbetslivet finns sedan lång tid strukturer och normer som motverkar diskriminering, till exempel kollektivavtal, hög facklig närvaro på arbetsplatserna, etablerad partssamverkan och tvistlösningsmekanismer. Kollektivavtal är en beprövad bra metod för att fylla gällande regler med konkret innehåll och regleringen kan anpassas till aktuell bransch och/eller arbetsgivare.

Det finns också en stor vana att hantera arbetsrättsliga frågor genom kollektivavtal. Förhandlar parterna och ingår kollektivavtal så genererar det både engagemang och specifika åtaganden i själva sakfrågan som gör att incitamenten för god efterlevnad stärks. Genom kollektivavtal får de lokala fackliga förtroendevalda också en tydligare roll i relation till arbetsgivaren och möjligheterna att kontrollera efterlevnaden stärks väsentligt.

Med anledning av ovan vill TCO understryka betydelsen av att *diskrimineringslagen (DL) blir semidispositiv* i de delar som rör aktiva åtgärder inom arbetslivsområdet så att parterna bättre ska kunna anpassa regelverket genom kollektivavtal.

När det planmässiga aktiva arbetet för att förebygga och motverka diskriminering fungerar som det är tänkt sker det inom ramen för samverkan mellan parterna på arbetsplatsen. De fackliga företrädarna kan dock om samverkan inte fungerar, i dagsläget endast förlita sig på oprecisa och osanktionerade samverkansbestämmelser. Om kollektivavtal finns ansvarar parterna gemensamt för kollektivavtalets innehåll och efterlevnad.

Kapitel 5 om skydd när en identifierbar skadelidande saknas

TCO instämmer i utredningens bedömning att EU-rätten inte ställer krav på att nationell lagstiftning ska innehålla skydd som omfattar situationer när en identifierbar skadelidande saknas. (5.2)

Även om TCO kan se fördelar med att stärka skyddet mot diskriminering såsom utredningen föreslår i avsnitt 5.3, det vill säga när det saknas en identifierbar skadelidande, ser TCO också att förslaget innebär oönskade begränsningar av yttrandefriheten och den fria åsiktsbildningen.

Yttrandefriheten och den fria åsiktsbildningen är fundamentala för en demokrati. Varje ny typ av reglering och nya begränsningar av dessa är därför sammantaget och långsiktigt ett hot mot demokratin.

Utgångspunkten måste alltid i ett sådant läge vara att försvara yttrandefriheten och den fria åsiktsbildningen. Eventuella regleringar måste vara försiktiga och väl avvägda. TCO gör i detta fall bedömningen att fördelarna med den föreslagna lagstiftningen inte överväger nackdelarna med inskränkningarna. TCO, som har stor förståelse för förslaget i sig, har därför svårt att ställa sig bakom utredningens förslag i denna del.

Om förslaget trots allt införs gör TCO bedömningen att den lämpligaste sanktionen i sådant fall är vite (5.5), dock måste bestämmelsen i 9 kap. 8 § rättegångsbalken om förbud mot att vite föreläggs när straff är utsatt beaktas i en eventuellt kommande lagstiftning. Därutöver anser TCO att Nämnden mot diskriminering är ett lämpligt organ att pröva frågan om vitesförelägganden. (5.6)

Kapitel 6 och 7 om skydd mot diskriminering i viss offentlig verksamhet/anställning

TCO konstaterar inledningsvis att utredningens direktiv är utformade så att utredningen ska föreslå hur det nuvarande skyddet mot diskriminering av personal i offentlig anställning kan utökas i diskrimineringslagen. Med detta som utgångspunkt lämna TCO följande kommentarer i denna del.

Utredningen har övervägt tre olika alternativ för att den s.k. bemötanderegeln förbud mot diskriminering ska bli mer heltäckande. (7.2.2) Alternativen som övervägts är 1) att utöka skyddet när det gäller brottsbekämpande myndigheter, 2) en partiell ökning av befintlig bestämmelse och 3) förbud mot diskriminering för alla åtgärder som utförs i förhållande till allmänheten. TCO delar i stort de bedömningar och överväganden som utredningen gjort avseende respektive alternativ. Utredningen föreslår en ändring av bemötanderegeln i 2 kap. 17 § DL enligt det tredje alternativet. (7.3)

Mot bakgrund av att diskriminering bör motverkas och att ett generellt förbud skulle ge ett enhetligt och heltäckande skydd för all offentlig verksamhet delar TCO utredningens bedömning att det tredje alternativet har fler fördelar än de andra två. TCO delar även utredningens bedömning att en nackdel med denna lösning är att den kommer ha ett mycket omfattande tillämpningsområde och att det därmed kommer att vara svårt att förutse hur den kommer att verka i praktiken. Detta är ett problem ur ett rättssäkerhetsperspektiv och det är av yttersta vikt att lagtext och förarbeten utformas så att regleringen blir tydlig och förutsägbar.

Utredningen konstaterar också att det kan krävas mer specifika undantag för vissa verksamheter, men att utredningen på grund av den begränsade tid som stått till dess förfogande inte kunnat göra en systematisk genomgång av alla myndigheter där sådana behov kan finnas. Det är beklagligt. En närmare genomgång av myndigheterna

och de särskilda förutsättningarna för verksamheterna och de anställda bör genomföras för att uppnå en så ändamålsenlig och rättssäker reglering som möjligt.

TCO är positivt till att det föreslagna förbudet ska gälla subsidiärt i förhållande till övriga bestämmelser i diskrimineringslagens andra kapitel och att endast ageranden som inte faller in under någon av de andra förbundsbestämmelserna i 2 kap. 5 eller 9–15 §§ DL således kan komma att omfattas av det utökade förbudet. Det är även positivt att detta förslag innebär att det är arbetsgivaren som blir ansvarig för överträdelsena enligt reglerna om principalansvar. De anställda omfattas redan av regleringar som kan innebära ett personligt ansvar och de regleringarna bör inte utökas (jämför ståndpunkter om straffrättsligt ansvar i utredningen SOU 2022:2). Att arbetsgivare hålls ansvariga främjar även ett systematiskt arbete mot diskriminering och diskriminerande arbetssätt samt rutiner på arbetsplatserna.

TCO har inget att invända mot att förbudet även ska omfatta den som utför offentlig förvaltningsuppgift samt att undantag för s.k. befogad särbehandling införs. (7.3)

Kapitel 9 om ett utvidgat skydd för arbetstagare mot trakasserier och hot

Hot, hat, våld och trakasserier är ett allvarligt arbetsmiljöproblem men också ett problem för själva verksamheten och i förlängningen även en fara för demokratin.

Man kan se en allmän utveckling av mer och grövre våld och hot i samhället, vilket även har påverkat arbetslivet. Det gäller såväl offentlig som privat sektor. De handlingar och beteenden som anställda kan utsättas för kan både avse sådant som omfattas av befintlig arbetsmiljö- och diskrimineringslagstiftning samt straffbestämmelser men också sådant som faller helt utanför.

Våld, hot och trakasserier från tredje person ökar både i omfattning och grovhet samt sker på alla timmar av dygnet, också på icke arbetstid, och utanför själva arbetsplatsen och även digitalt, till exempel via sociala medier.

TCO instämmer i utredningens slutsats att arbetstagares och med arbetstagare jämställda personers skydd mot trakasserier och sexuella trakasserier från tredje man behöver förstärkas (9.2) men TCO anser inte att förslagen är tillräckliga.

TCO ifrågasätter inte i sig utredningens bedömning att arbetstagares med fleras skydd *mot diskriminering* i form av hot från tredje man inte bör förstärkas särskilt. (9.3) TCO anser dock att skyddet mot hot från tredje man behöver förstärkas.

Det tycks vara så att arbetsmiljöbestämmelserna inte skyddar fullt ut mot angrepp av tredje man och TCO anser därför att bestämmelserna ska förtydligas, uppdateras och vid behov ändras och kompletteras, bland annat med starkare sanktioner.

TCO kan, liksom utredningen, se fördelar med sakföreskrifter mot trakasserier och sexuella trakasserier från tredje man grundade på arbetsmiljölagen. (9.4.6)

TCO instämmer också i resonemanget om att sakföreskrifter inom området skulle förtydliga arbetsgivarens ansvar, vilket skulle leda till en bättre efterlevnad av arbetsmiljölagen inom området.

Det systematiska arbetsmiljöarbetet är fortfarande centralt för att kunna förebygga och hantera sådana risker samt att utreda och åtgärda när något trots de förebyggande åtgärderna inträffar.

Med sakföreskrifter underlättas samverkan mellan arbetsgivaren och arbetstagare på arbetsplatsen genom skydds- och arbetsmiljöombuden. Samtidigt skulle ett förtydligande på området underlätta för parterna att ge stöd, utbildning och vägledning för chefer och skydds- och arbetsmiljöombud inom området.

Så även om TCO kan ställa sig bakom förslagen under avsnitt 9.4 i betänkandet så görs ändå bedömningen att inte heller dessa åtgärder är tillräckliga.

Straffrättsligt kan det vara fråga om handlingar och beteenden som behöver åtgärdas eftersom de i dag inte är straffbara, till exempel hot och trakasserier i form av upplysningar från enskild om att hen vet var den anställde bor, vilken förskola eller skola som den anställdes barn går på eller direktkontakt med den anställdes barn eller annan anhörig och ogrundade orosanmälningar till socialtjänsten, Skatteverket och Försäkringskassan.

Det kan också vara fråga om ogrundade enskilda åtal och skadeståndstalan som väcks mot enskild anställd som är kopplad till dennes tjänsteutövning.

I flera av dessa fall rör det sig om trakasserier som enligt gällande rätt har visat sig vara svårt att lagföra. En del täcks inte av nuvarande straffrättsliga regleringar. Det finns även många beteenden riktade mot anställda som är straffria trots att de utförs i syfte att otillbörligt påverka en offentlig tjänsteman i eller efter dennes myndighetsutövning.

På sociala medier hängs tjänstemän ut och trakasserier kan få stor spridning, och är oberoende av öppettider och geografisk närhet. Ett kränkande inlägg på sociala medier följs ofta av en ”svans” med ytterligare kränkande kommentarer som inte alls behöver ha någon

koppling till det som det första inlägget handlade om, och kan innehålla det grövsta i hot och trakasseriväg.

För dem som har ett utsatt och kanske samhällsbärande arbete är det viktigt att utsattheten och hot, våld samt trakasserier tas på allvar och leder till kännbara konsekvenser. Ingen ska behöva utstå hot, våld och trakasserier i sitt arbete. Det är också en viktig signal att handlingar som enbart har till syfte att trakassera en anställd som utför sina arbetsuppgifter, inte minst i en offentlig tjänst, inte tolereras i ett demokratiskt samhälle.

Forskning visar att det kan vara svårare att utreda, bevisa och lagföra trakasserier, än våld och hot. Våld och hot uppfattas också som mer allvarliga gärningar än trakasserier. Det kan innebära att polis och åklagare medvetet eller omedvetet ser allvarligare på våld än på hot och allvarligare på hot än på trakasserier.

Slutligen vill TCO hänvisa till sitt kommande remissvar till en annan men närliggande utredning som också är föremål för regeringens remiss, nämligen SOU 2022: 2, och till LO, TCO och Sacos gemensamma förslag på området för hat, hot, våld och trakasserier i arbetslivet, se bilaga till detta remissvar.

Therese Svanström
Ordförande

Lise Donovan
Jurist