

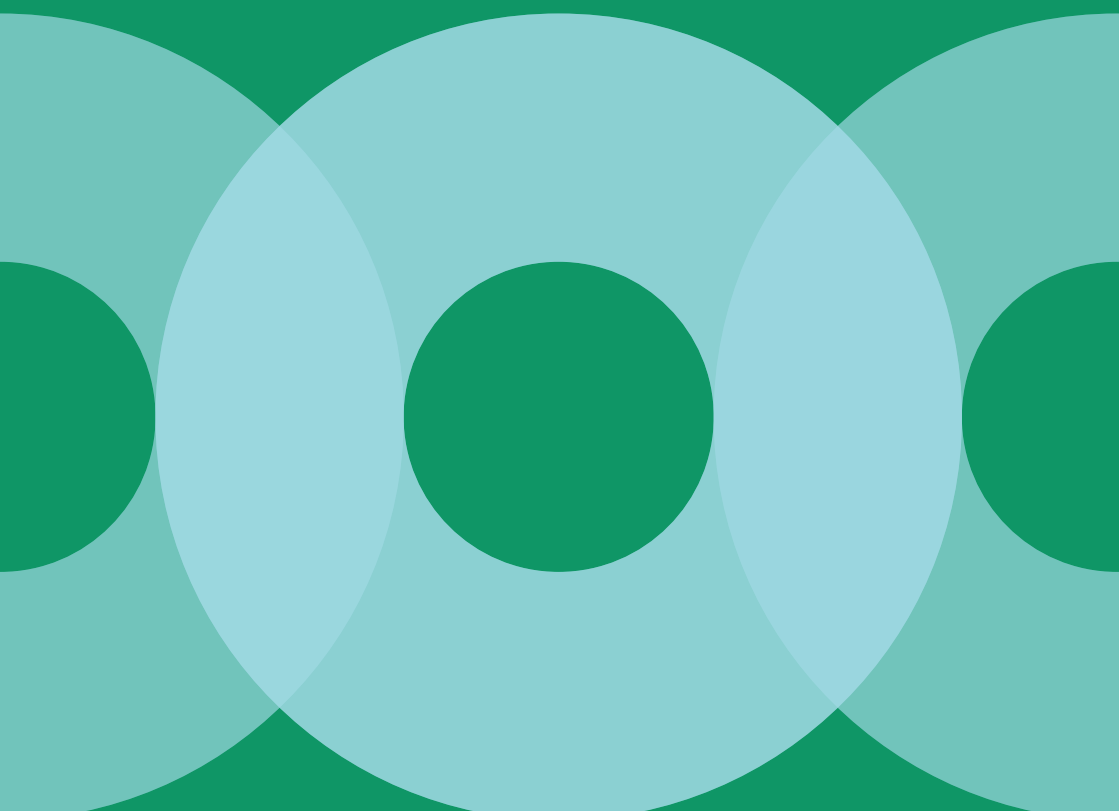


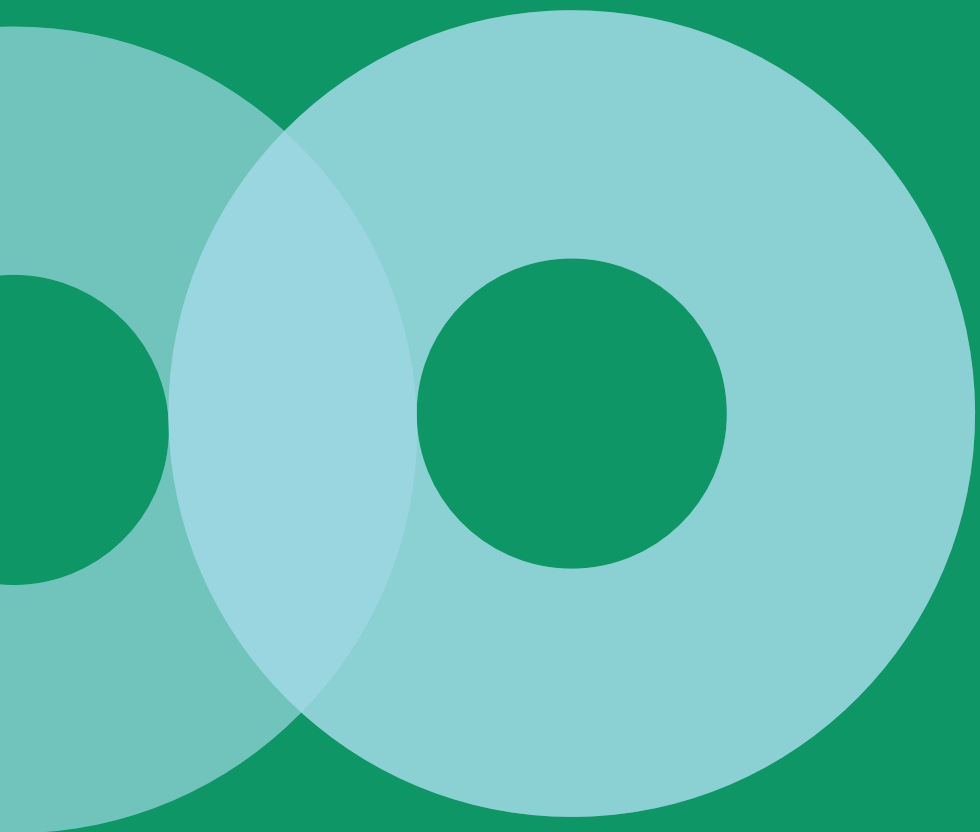
**Diskriminerings
ombudsmannen**

Rapport 2020:1

Vilja, förstå och kunna

**En analys av kommuners riktlinjer och rutiner
avseende trakasserier, sexuella trakasserier
och repressalier**





Vilja, förstå och kunna

En analys av kommuners
riktlinjer och rutiner avseende
trakasserier, sexuella
trakasserier och repressalier

Denna pdf är tillgänglig. Andra alternativa format, exempelvis Daisy, lättläst eller punktskrift, kan beställas vid behov. Kontakta då DO på order@do.se.

Diskrimineringsombudsmannen (DO)

© DO

R12 2020 PDF

ISBN 978-91-88175-14-4

Illustration: Stina Wirsén.

Layout: Kollijox AB.

Förord

Diskrimineringsombudsmannens (DO) har ett ansvar att se till att diskrimineringslagen (DL) följs. Under 2017–2018 genomförde DO en tillsyn av kommuners riktlinjer och rutiner för att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier. Tillsynen visade att 262 av 287 kommuner inte fullt ut levde upp till bestämmelserna i DL 3 kapitel 6 §.

DO anser att det är anmärkningsvärt att kommuner i rollen som arbetsgivare inte följer lagen i större utsträckning. Vi behöver därmed få kunskap om hur kommuner hanterar bestämmelserna i lagen och vilka skäl som ligger bakom att lagen inte följs. I denna rapport har vi därför gjort en fördjupad analys av underlagen som kommunerna skickade in till DO i samband med tillsynen 2017 – 2018.

Rapporten visar entydigt att kunskapen om DL och i synnerhet förbudet mot repressalier är bristfälligt i landets kommuner, liksom hur DL särskiljer sig från arbetsmiljölagen. Vår förhoppning är att rapporten kan öka insikten hos kommuner, såväl som andra arbetsgivare, om lagens bestämmelser och vad som krävs för att leva upp till dem. Vi hoppas därigenom att frågorna ges ökad prioritet och bidrar till efterlevnad av lagen.

Stockholm, den 20 maj 2020

Agneta Broberg

Diskrimineringsombudsman

Innehåll

Summary	8
Sammanfattning	12
Inledning	17
Syfte och frågeställningar	18
Metod och underlag	18
Diskrimineringslagen	21
Resultat	25
Likheter och skillnader hos kommuner som brister	25
Tecken på kunskapsluckor om DL	33
Kommunernas osäkerhet om begrepp	41
Slutsatser	49
Avslutande diskussion: vilja, förstå och kunna	52
Referenser	61

Summary

In autumn 2017, the Equality Ombudsman (DO) decided to conduct supervision of all municipalities' and county councils'/regions' guidelines and procedures for preventing harassment, sexual harassment and reprisals. In summary, DO found that 262 out of 287 municipalities were falling short in terms of either guidelines or procedures, which is equivalent to 91 per cent. This means that 25 municipalities, i.e. 9 per cent, are compliant with the legal requirements. Out of 20 county councils/regions, 15 were falling short.

This report analyses all decisions from the supervision of municipalities and sets out an in-depth analysis of the documentation that a sample of 73 municipalities submitted in conjunction with the supervision.

The aim of the analysis is to learn more about and better understand how municipalities are handling the legal requirement to have guidelines and procedures for preventing harassment, sexual harassment and reprisals. The aim is also to investigate the potential reasons why the Discrimination Act is not being complied with. The analysis shows that

- municipalities have gaps in their knowledge of the Discrimination Act, in particular concerning the rules of the prevention of reprisals
- municipalities are unsure about terms used in the Discrimination Act
- municipalities are confusing the Discrimination Act with the Work Environment Act.

Municipalities have gaps in their knowledge of the Discrimination Act, particularly the rules on reprisals

The analysis of all supervisory decisions shows that 90 per cent of municipalities demonstrate shortcomings in terms of guidelines and procedures for the prevention of reprisals. This can be compared to corresponding figures of only 50 per cent for harassment and 40 per cent for sexual harassment. This applies in those cases where municipalities have received at least one remark concerning either its guidelines or its procedures. A total of 88 per cent of municipalities have shortcomings in their procedures pertaining to how they are to act if someone is subject to reprisals and 72 per cent of municipalities have shortcomings in their guidelines for preventing reprisals. Major cities and their neighbouring municipalities appear generally to be better at complying with the Discrimination Act in virtually all respects.

Municipalities are unsure about terms used in the Discrimination Act

The in-depth analysis reinforces the view that municipalities have certain gaps in their knowledge when it comes to the Discrimination Act. For example, this involves uncertainty about key terms such as harassment, sexual harassment and reprisals. The guidelines and procedures municipalities are obliged to have are not always in place, nor are they always worded in accordance with Chapter 3, Section 6 of the Discrimination Act. In addition, the grounds of discrimination, sex, transgender identity or expression, ethnicity, religion or other belief, disability, sexual orientation and age do not seem to be well known in all municipalities.

Municipalities confuse the Discrimination Act and the Work Environment Act

One pattern is that municipalities choose to interpret their statutory obligation to work with active measures by, for example, interweaving their work with active measures with their systematic work environment management. When municipalities act in this way it can be interpreted as them trying to manage requirements pursuant to different acts in a pragmatic manner. However, municipalities must understand the terms in the Discrimination Act as well as the act's content and boundaries in relation to, for example, the Work Environment Act if it is to be possible to implement and apply Chapter 3, Section 6 of the Discrimination Act.

Conclusions

The analysis of documentation shows that in spite of shortcomings in terms of compliance with the Discrimination Act, the documentation from the supervision does contain descriptions of a work with promotion and prevention. However, these descriptions do not always contain that which is required under the Discrimination Act. Instead, it is common to describe work with prevention and promotion that encompasses parts of the requirements of the Discrimination Act in relation to harassment, sexual harassment and reprisals, combined with descriptions of how ill health can be prevented and, for example, how diversity and equality can be promoted.

The overall conclusion is that municipalities need to augment their knowledge of the Discrimination Act. In concrete terms, this means that municipalities need to learn more about

- the purpose of the Discrimination Act in general, Chapter 3 on active measures and Chapter 3, Section 6 of the Discrimination Act, specifically
- the grounds of discrimination
- the terms harassment, sexual harassment and reprisals
- the difference between the Discrimination Act and the Work Environment Act.

Willingness, understanding and ability

In order to implement and apply the Discrimination Act, municipalities must have an understanding of the act as well as the ability and willingness to comply with it. Accordingly, if knowledge of the Discrimination Act among managers and other members of staff is to improve, there must be a willingness among municipalities to understand the aim of all parts of the act. Implementation and application of the Discrimination Act requires sufficient staff and financial resources, sufficient expertise among staff and adequate organisational prerequisites that allow managers and other members of staff to be educated about the Discrimination Act. This also requires municipalities to have acknowledged and remedied any obstacles or opposition to, for example, new procedures or routines. It is therefore of great importance that all members of staff are involved in the effort to implement and apply the Discrimination Act.

Sammanfattning

Diskrimineringsombudsmannen (DO) beslutade hösten 2017 att genomföra en tillsyn av kommuners och landstings/regioners riktlinjer och rutiner för att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier. Sammanfattningsvis fann DO att 262 av 287 kommuner brast i antingen riktlinjer eller rutiner, motsvarande 91 procent. Detta innebär att 25 kommuner, det vill säga 9 procent, uppfyller lagens krav. Av 20 landsting/regioner brast 15 stycken.

Denna rapport analyserar samtliga tillsynsbeslut rörande kommuner och redovisar en fördjupad analys av de underlag som ett urval om 73 kommuner skickade in i samband med tillsynen.

Syftet med analysen är att öka kunskapen om och förståelsen för hur kommuner hanterar lagkravet om att ha riktlinjer och rutiner för att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier. Syftet är också att undersöka vilka skäl som ligger bakom att lagen inte följs. Analysen visar att

- kommunerna har kunskapsluckor om diskrimineringslagen (DL), särskilt vad gäller reglerna som rör att förhindra repressalier
- kommunerna är osäkra på begrepp som används i DL
- kommunerna sammanblandar DL och arbetsmiljölagen (AML).

Kommunerna har kunskapsluckor om DL, särskilt reglerna gällande repressalier

Analysen av samtliga tillsynsbeslut visar att 90 procent av kommunerna uppvisar brister vad gäller riktlinjer och rutiner för att förhindra repressalier, vilket kan jämföras med att 50 procent brister avseende motsvarande för trakasserier och 40 procent för sexuella trakasserier. Det gäller i de fall då kommunerna har fått minst en anmärkning på antingen sina riktlinjer eller rutiner. 88 procent av kommunerna har brister i sina rutiner som rör hur de ska agera om någon utsätts för repressalier och 72 procent av kommunerna har brister i riktlinjerna när det gäller att förhindra repressalier. Storstäder och storstadsnära kommuner generellt verkar vara bättre på att följa lagen i praktiskt taget samtliga avseenden.

Kommunerna är osäkra på begrepp som används i DL

Den fördjupade analysen förstärker bilden av att kommunerna har vissa kunskapsluckor när det gäller DL. Det handlar till exempel om osäkerhet om centrala begrepp som till exempel trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier. Riktlinjerna och rutinerna som kommunerna är ålagda att ha är inte alltid på plats och de är heller inte alltid formulerade i enlighet med 3 kap. 6 § DL. Dessutom verkar diskrimineringsgrunderna, kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder, inte vara väl kända i alla kommuner.

Kommunerna blandar samman DL och AML

Ett mönster är att kommunerna väljer att tolka sin lagstadgade skyldighet att arbeta med aktiva åtgärder genom att bland annat väva samman aktiva åtgärdsarbetet med det systematiska arbetsmiljöarbetet. När kommunerna gör så kan det tolkas som att de på ett pragmatiskt sätt söker hantera krav enligt olika lagar. Men kommunerna måste förstå begreppen i DL liksom lagens innehåll och gränsdragningar gentemot till exempel AML för att kunna implementera och tillämpa 3 kap. 6 § DL.

Slutsatser

Dokumentanalysen visar att trots brister i efterlevnaden av DL finns beskrivningar av ett främjande och förebyggande arbete i tillsynsunderlagen. Dessa beskrivningar innehåller emellertid inte alltid det som diskrimineringslagen kräver. Vanligen beskrivs istället ett förebyggande och främjande arbete som omfattar delar av diskrimineringslagens krav i förhållande till riktlinjer och rutiner rörande trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier i kombination med beskrivningar om hur ohälsa kan förebyggas och exempelvis mångfald och jämlikhet kan främjas.

Den övergripande slutsatsen är att kommunerna behöver förstärka sin kunskap om DL. Konkret innebär detta att kommunerna behöver få ökad kännedom om

- syftet med DL generellt, 3 kap. om aktiva åtgärder och 3 kap. 6 § DL specifikt
- diskrimineringsgrunderna
- begreppen trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier
- skillnaden mellan DL och AML.

Vilja, förstå och kunna

För att kunna implementera och tillämpa DL måste kommunerna vilja, förstå och kunna. Det måste alltså finnas en vilja hos kommunerna att förstå syftet med och tillämpa DL och alla delar av densamma för att kunna öka kunskapen om den bland både chefer och medarbetare. För att kunna implementera och tillämpa DL krävs bland annat att det finns tillräckligt med personella och ekonomiska resurser, personell kompetens och organisatoriska förutsättningar för att kunna utbilda chefer och medarbetare om DL. Därutöver krävs att kommunerna har uppmärksammat och åtgärdat eventuella hinder och eventuellt motstånd mot exempelvis nya arbetssätt eller rutiner. Det är av vikt att hela personalen blir delaktig i arbetet med att implementera och tillämpa DL.



Inledning

Följande rapport är framtagen inom ramen för Diskrimineringsombudsmannens (DO:s) inriktningsområde arbetsliv. DO har tidigare konstaterat att arbetsgivare dels inte har tillräckliga kunskaper om aktiva åtgärder, dels inte arbetar i enlighet med syftet med bestämmelserna om aktiva åtgärder.¹

Bakgrund

Diskrimineringsombudsmannen (DO) genomförde under hösten 2017 till och med våren 2018 en tillsyn av kommuners och landstings/regioners riktlinjer och rutiner för att hantera trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier. Totalt granskades 310 offentliga arbetsgivare. Sammanfattningsvis fann DO att 262 av 287 kommuner brast i kraven på att ha antingen riktlinjer eller rutiner, motsvarande 91 procent. Detta innebär att 25 kommuner, det vill säga 9 procent, levde upp till lagens krav. Av 20 landsting/regioner brast 15 stycken. Resultatet kan tolkas som att det råder en kunskapsbrist bland kommuner som arbetsgivare när det gäller deras lagstadgade skyldigheter att arbeta med aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen (DL).

DO har därför beslutat att göra en analys av alla de tillsynsbeslut som rör kommuner och de underlag som inkom till myndigheten i samband med tillsynsinsatsen. Genom analysen vill DO bidra till att öka kunskapen om och förståelsen för hur kommuner hanterar lagkravet att ha riktlinjer och rutiner för att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier. En fördjupad analys kan ge mer information om bristerna, vilket i förlängningen kan leda till ett bättre riktat stöd till arbetsgivare eller andra insatser, till exempel tillsyn.

1 Diskrimineringsombudsmannen (2018 b).

Syfte och frågeställningar

Syftet med analysen är att öka kunskapen om och förståelsen för hur kommuner hanterar lagkravet att de ska ha riktlinjer och rutiner för verksamheten i syfte att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier. Syftet är också att undersöka vilka skäl som ligger bakom att efterlevnaden av lagen uteblir. Med utgångspunkt i kommunernas insända dokument samt de tillsynsbeslut som har konstaterat brister i kommunernas arbete besvaras följande frågeställningar:

1. Finns det likheter och skillnader mellan de kommuner som brister?
2. Vilka kunskapsluckor och utmaningar kan identifieras i de underlag som kommunerna skickat in?

Metod och underlag

Analysen utgår från de brister som konstaterats i tillsynen av kommunerna samt kommunernas inskickade dokument, och därmed kommunernas egna beskrivningar av sitt arbete mot trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier. Analysen utgör inte en del av DO:s tillsyn och är ingen bedömning. Analysen av kommunernas inskickade underlag bidrar till ökad kunskap om och förståelse för varför kommunerna inte alltid uppfyller lagkraven. Analysen är genomförd på aggregerad nivå, vilket innebär att vi inte analyserar och redovisar resultaten för varje enskild kommun.

I tillsynen ingick 287 av 290 kommuner. Av de 287 kommunerna har en fjärdedel, 73 kommuner slumpmässigt valts ut för denna studie. Det innebär att vår dokumentanalys baseras på insända underlag från dessa 73 kommuner.

Utöver de inskickade dokumenten från kommunerna har vi även gått igenom samtliga 287 tillsynsbeslut som respektive kommun har fått efter avslutad tillsyn. Tillsynsbesluten innehåller information om huruvida kommunen har brustit när det gäller att ha riktlinjer och rutiner för att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier. Med utgångspunkt i tillsynsbesluten har vi analyserat om det finns likheter och skillnader mellan de kommuner som brister i tillämpningen av 3 kap. 6 § DL. Det innebär att vi har sammanställt resultaten från tillsynsbesluten och sedan analyserat dem utifrån den kommungruppsindelning som Sveriges kommuner och regioner (SKR) tillhandahåller.² SKR delar in kommuner efter huvudprinciperna storlek på tätorten, närhet till större tätort och pendlingsmönster. Syftet har varit att undersöka om det finns gemensamma mönster mellan de kommuner som brister i något avseende. Avslutningsvis har vi kontrollerat om resultaten för hela gruppen kommuner stämmer överens med resultaten för de 73 slumpmässigt utvalda som vår dokumentanalys baseras på.

Som beskrivits ovan har vi analyserat de dokument som har sänts in av kommunerna i samband med tillsynen, hädanefter kallade tillsynsunderlag, underlag, dokument eller handlingar. Vi redogör för de tillsynsunderlag som skickats in av de 73 kommunerna som ingår i vår analys. Omfånget på de handlingar och vilka slags dokumenttyper som kommunerna har sänt in till DO varierar. De skiljer sig åt avseende datering – en del är från början av 2000-talet och andra från 2017. DO har i sin tillsyn efterfrågat riktlinjer och rutiner för att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier. Kommunerna har dock skickat in en stor variation av dokument som till exempel policyer, anvisningar för arbete mot kränkande särbehandling och trakasserier, planer av olika slag som till exempel jämställdhets-, mångfalds- och likabehandlingsplaner,

2 Indelningen består av nio kategorier (Se Sveriges kommuner och regioner 2019). För enkelhetens skull redovisas dock här enbart tre övergripande kategorier.

handlingsplaner mot trakasserier och sexuella trakasserier, tillämpning av föreskrift (om organisatorisk och social arbetsmiljö) med mera. I detta sammanhang är det viktigt att notera att policyer och riktlinjer likställs i lagens förarbeten.³

Det är få av de utvalda kommunerna som har särskilda dokument som kallas för riktlinjer respektive rutiner där det tydligt framgår att de rör sig om att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier. Istället kan de vara insprängda i andra dokument.

Det förekommer också att kommunerna till exempel har skickat in policyer. Det kan vara en policy för lika rättigheter och möjligheter, en policy för kränkande särbehandling och trakasserier och/eller en policy för jämställdhet. En annan dokumenttyp som förekommer är anvisning.

Dessutom har flera kommuner sänt in olika sorters planer och handlingsplaner. Enligt förarbetena till den gamla lagstiftningen skulle arbetet med aktiva åtgärder ske planmässigt och arbetsgivarna skulle ha en klar målsättning för sitt aktiva arbete.⁴ Men sedan den 1 januari 2017 är kravet att arbetsgivarna ska dokumentera arbetet med aktiva åtgärder.⁵

Sammantaget visar tillsynsunderlagen att kommunerna inte alltid har infört adekvata riktlinjer och rutiner, utan har skickat in många andra sorters handlingar som antingen inte är uppdaterade eller som bygger på gammal lagstiftning.

3 Prop. 2015/16:135 s. 45 ff.

4 Prop. 2007/08:95 s. 535.

5 3 kap. 13 § DL.

Värt att notera är att analyser av enbart skriftliga handlingar ger en begränsad bild av kommunernas faktiska arbete mot trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier. Underlagen har skickats in i samband med DO:s tillsyn. Det är därför rimligt att anta att kommunerna i rollen som tillsynsobjekt har velat leva upp till lagens krav. Det är alltså underlagens narrativ som analysen i fortsättningen utgår från. Hur riktlinjerna och rutinerna sedan omsätts i praktiken kan inte utläsas av dokumentanalysen. Via tillsynsunderlagen kommer vi således inte att få reda på om eventuella riktlinjer och rutiner blir levande (använda) dokument i kommunernas förvaltningar och verksamheter eller om de blir så kallade hyllvärmare.⁶ Däremot ger de en indikation på vilka kunskapsluckor och utmaningar som kommuner har.

Diskrimineringslagen

DL syftar till att motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.⁷

Andra kapitlet i diskrimineringslagen behandlar diskrimineringsförbuden inom olika områden. Det finns sex former av diskriminering: direkt, indirekt, trakasserier, sexuella trakasserier, bristande tillgänglighet och instruktioner att diskriminera (se 1 kap. 4 § DL). I 2 kap. 18 § DL finns förbudet mot repressalier som innebär att en arbetsgivare inte får utsätta en arbetstagare för repressalier.

6 Diskrimineringsombudsmannen (2014).

7 Diskrimineringslagen (2008:567).

Definitioner av trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier i DL

Trakasserier och sexuella trakasserier definieras enligt 1 kap. 4 § 3 och 4 DL på följande vis

- 1. trakasserier:** ett uppträdande som kränker någons värdighet och som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.
- 2. sexuella trakasserier:** ett uppträdande av sexuell natur som kränker någons värdighet.

Enligt 2 kap. 3 § DL är arbetsgivaren skyldig att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier och sexuella trakasserier:

Om en arbetsgivare får kännedom om att en arbetstagare anser sig i samband med arbetet ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier av någon som utför arbete eller fullgör praktik hos arbetsgivaren, är arbetsgivaren skyldig att utreda omständigheterna kring de uppgivna trakasserierna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra trakasserier i framtiden. Skyldigheten gäller också i förhållande till den som fullgör praktik eller utför arbete som inhyrd eller inlånad arbetskraft.

Repressalier innebär att en arbetstagare⁸ drabbas av någon form av bestraffning. Enligt 2 kap. 18 § DL får en arbetsgivare inte utsätta en arbetstagare för repressalier på grund av att arbetstagaren

1. anmält eller påtalat att arbetsgivaren handlat i strid med lagen
2. medverkat i en utredning enligt lagen eller
3. avvisat eller fogat sig i arbetsgivarens trakasserier eller sexuella trakasserier.

Förbudet gäller också i förhållande till den som hos arbetsgivaren

1. gör en förfrågan om eller söker arbete
2. söker eller fullgör praktik eller
3. står till förfogande för att utföra eller utför arbete som inhyrd eller inlånad arbetskraft.

Den som i arbetsgivarens ställe har rätt att besluta i frågor som rör någon som avses i första eller andra stycket ska likställas med arbetsgivaren.

Definitioner av aktiva åtgärder och krav på riktlinjer och rutiner

Enligt 3 kap. 6 § DL ska arbetsgivare ha riktlinjer och rutiner för verksamheten i syfte att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier. Det är inte reglerat vad dessa ska innehålla och det är upp till varje arbetsgivare att själv utforma dessa så att de passar den egna arbetsplatsen. Det finns däremot skrivningar i förarbetena till lagen som anger vad dokumenten bör innehålla. Av förarbetena framgår att riktlinjerna ska klargöra att vissa typer av beteenden inte är acceptabla.⁹

8 Detta eller någon av de andra kategorier som omfattas/skyddas av förbudsbestämmelsen.

9 Prop. 2015/16:135 s. 45 ff.

Rutinerna är istället tänkta att beskriva ett tillvägagångssätt i fall då trakasserier, sexuella trakasserier eller repressalier ändå uppstår.¹⁰

Om en arbetsgivare får kännedom om att en arbetstagare anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier av någon som utför arbete eller fullgör praktik hos arbetsgivaren, ska arbetsgivaren utreda omständigheterna kring de uppgivna trakasserierna. I förekommande fall ska arbetsgivaren även vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra trakasserier i framtiden, 2 kap. 3 § DL.

Riktlinjernas omfattning

Riktlinjerna ska omfatta alla typer av händelser som omfattas av begreppen trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier. Enligt förarbetena anser regeringen att genom att arbetsgivare har en policy blir det tydligt att varken trakasserier, sexuella trakasserier som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna eller repressalier accepteras på arbetsplatsen.¹¹

Rutinernas innehåll

Rutinerna ska omfatta hur arbetsgivare ska agera vid påstådda fall av trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier. Det betyder att de måste beskriva vem den som anser sig trakasserad eller anser sig vara utsatt för repressalier ska vända sig till, vem som har ansvar för att händelsen eller uppgiften blir utredd och hur arbetsgivaren ska agera om trakasserier eller repressalier påstås ha inträffat.¹²

¹⁰ Prop. 2015/16:135 s. 45 ff.

¹¹ Prop. 2015/16:135 s. 15 ff.

¹² Prop. 2015/16:135 s. 45 ff.

Resultat

Inledningsvis beskrivs de övergripande resultaten från DO:s tillsyn av samtliga 287 kommuner. Därpå analyseras i vilken mån det finns likheter och skillnader i bristerna mellan olika kommungrupper.

Därefter presenteras resultaten från dokumentanalysen av de 73 slumpmässigt utvalda kommunernas dokumentation som vi har fokuserat på i analysen. Vi tar fasta på vilka kunskapsluckor och utmaningar som framkommer i beskrivningarna av arbetet mot trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier.

Även begreppsanvändningen som förekommer i dokumenten analyseras, det vill säga hur de analyserade kommunerna beskriver trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier och andra begrepp som förekommer i annan lagstiftning eller inom politiken, som till exempel kränkande särbehandling, jämställdhet, jämlikhet, mångfald och mobbning med mera. Hypotesen är att om kommunerna inte känner till begreppsapparaten i lagstiftningen kan det försvåra implementering och tillämpning.

Likheter och skillnader hos kommuner som brister

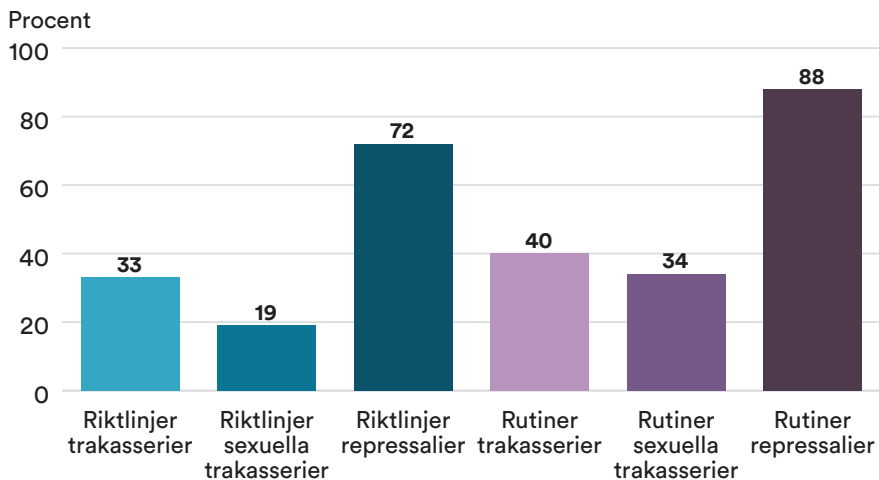
För att undersöka hur vanliga eller ovanliga olika typer av brister är och om vi kan identifiera likheter och skillnader mellan de kommuner som inte uppfyller diskrimineringslagens krav, har vi sammanställt de brister som finns i samtliga 287 kommuner som DO har granskat i tillsynen. Uppgifterna kommer alltså från de tillsynsbeslut som skickats till kommunerna.

Vanligast med brister i rutiner mot repressalier

Av de 287 kommunerna brister 262, vilket motsvarar 91 procent i tillämpningen av lagen i något avseende. Det innebär att de har minst en av dessa brister i sina riktlinjer eller rutiner för att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier eller repressalier. DO har bedömt att 25 kommuner, det vill säga 9 procent, uppfyller lagens krav. Omvänt konstateras att 17 kommuner, motsvarande 6 procent, har brister i samtliga avseenden (inte redovisat här).

Analysen visar att 88 procent av kommunerna har brister i sina rutiner för hur de ska agera om någon utsätts för repressalier (figur 1). Även brister i riktlinjerna för att förhindra repressalier är mycket vanliga där 72 procent av kommunerna hade sådana brister.

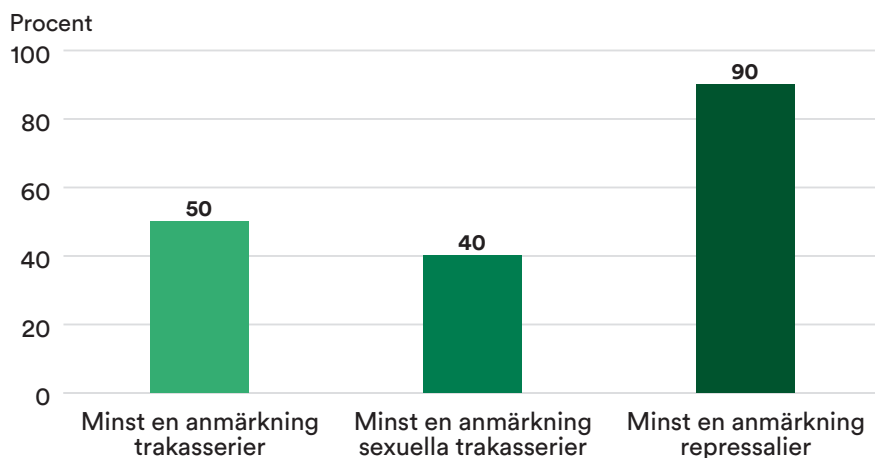
När det gäller riktlinjer (RL) och rutiner (RU) för att förhindra trakasserier och sexuella trakasserier uppfyller kommunerna lagens krav i högre utsträckning än vad gäller kraven på riktlinjer och rutiner för att förhindra repressalier. En stor andel av kommunerna har brister gällande dessa dokument, men här handlar det inte längre om en majoritet av kommunerna. Allra bäst är kommunerna när det gäller riktlinjer för att förhindra sexuella trakasserier, där enbart 19 procent av kommunerna har brister i dessa dokument, vilket i sammanhanget är lågt.



Figur 1. Andel kommuner som har fått anmärkning på sina riktlinjer respektive rutiner för att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier. N = 287 (antal enheter).

Av de kommuner som inte uppfyller lagkraven avseende repressalier brister 72 procent av kommunerna i både riktlinjer och i rutiner. Vidare åskådliggör tillsynsbesluten att den vanligaste kombinationen av konstaterade fel är att kommunen brister i att skriftligen behandla repressalier på ett tillfredsställande sätt i både den del som handlar om riktlinjer och den som handlar om rutiner samtidigt som de inte hade brister i något annat avseende (visas inte här).

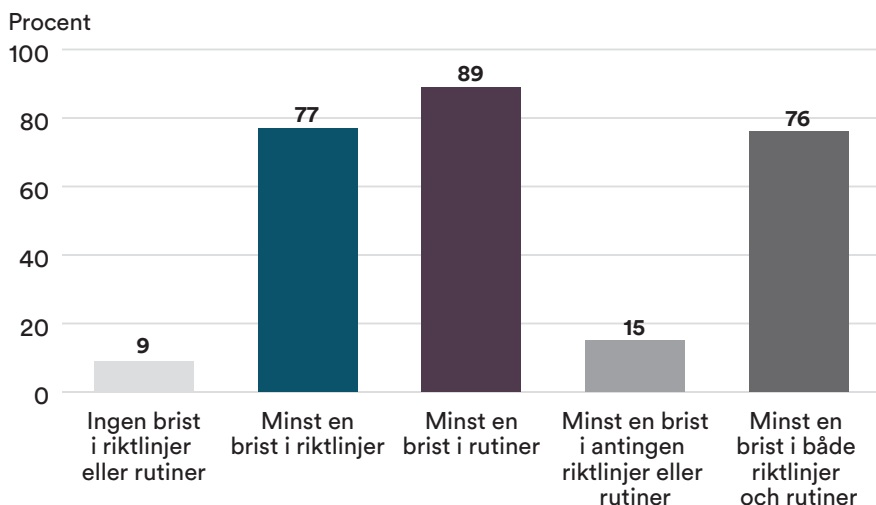
Kommunerna brister i avsevärt högre utsträckning när det handlar om riktlinjer och rutiner för att förhindra repressalier än när det handlar om riktlinjer och rutiner för att förhindra trakasserier och sexuella trakasserier. Det gäller i de fall då hänsyn inte tas till om bristen finns antingen i riktlinjerna eller i rutinerna (figur 2). Hela 90 procent av kommunerna uppvisar brister vad gäller kraven för att förhindra repressalier, vilket kan jämföras med att endast 50 procent brister när det gäller trakasserier och 40 procent när det gäller sexuella trakasserier.



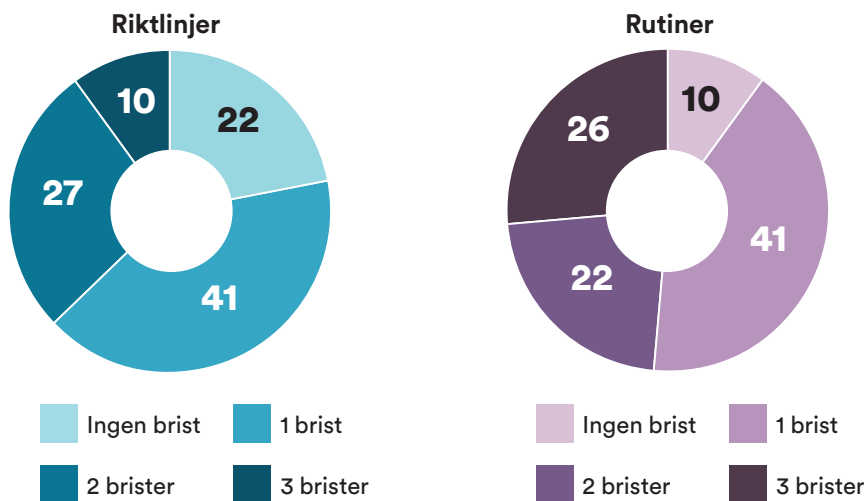
Figur 2. Andel kommuner som har fått anmärkning i granskningen avseende trakasserier, sexuella trakasserier respektive repressalier. N = 287 (antal enheter).

Något vanligare med brister i rutiner än med brister i riktlinjer

Kommunerna har brister i sina rutiner i något högre utsträckning än vad de har i sina riktlinjer (figur 3). Det framgår att 77 procent av kommunerna har brister i sina riktlinjer och 89 procent i sina rutiner. Oftast sammanfaller brister i riktlinjer med brister i rutiner, vilket visar sig genom att enbart 15 procent har anmärkningar i enbart riktlinjer eller rutiner medan 76 procent har anmärkningar i både riktlinjer och rutiner.



Figur 3. Andel kommuner med konstaterade brister i granskningen avseende riktlinjer respektive rutiner. N = 287 (antal enheter).

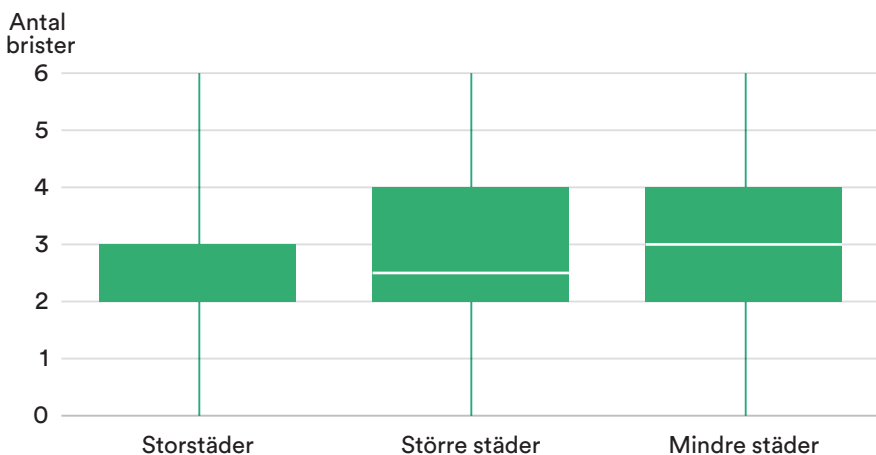


Figur 4. Andel kommuner med konstaterade brister efter antal brister i riktlinjer respektive rutiner (procent). N = 287 (antal enheter).

Om vi bryter ned resultatet i hur ofta brister förekommer i riktlinjer respektive rutiner ser vi att det är vanligast med en brist både vad gäller riktlinjer och vad gäller rutiner (figur 4). Vi kan också se att 26 procent av kommunerna inte uppfyller lagens krav vad gäller rutiner i något avseende medan 10 procent brister i sina riktlinjer i samtliga delar. Avseende rutiner är det endast 10 procent som saknar brister, medan 22 procent inte har någon brist i sina riktlinjer.

Storstäder och storstadsnära kommuner hade färre brister

Olika typer av kommuner lever olika väl upp till lagens krav. Storstäder och storstadsnära kommuner efterlever 3 kap. 6 § DL generellt sett i högre grad än vad mindre städer och landsortskommuner gör. Både kommuner utan brister och med sex brister förekommer bland alla tre kommungrupper (figur 5).¹³ Flera kommuner i kategorin storstäder och storstadsnära kommuner har dock enbart ett fåtal brister till skillnad från andra typer av kommuner där spridningen är betydligt större.



Figur 5. Fördelning av antal brister totalt efter kommungrupp. Strecket i mitten av lådorna markerar medianen. Medianen för storstäder är två brister och sammanfaller alltså med den undre kvartilen. N = 287 (antal enheter).

13 Figur 5 är ett så kallat låddiagram för att beskriva spridningen av bristerna bland olika typer av kommuner. Lådan i figuren rymmer den mittersta hälften av alla granskade kommuner i varje kategori och strecken visar minimum och maximum av antal brister. Bland storstadskommuner och kommuner nära storstäder har 50 procent mellan två och tre brister (första till tredje kvartilen) eller, annorlunda uttryckt, har 75 procent upp till tre brister. Vidare har 50 procent enbart upp till två brister (median). Däremot har 50 procent av de kommuner som tillhör övriga kommungrupper mellan två och fyra brister.

Vanligt att kommuner missförstår sin utrednings- och åtgärdsskyldighet

Vid en närmare granskning av de 287 tillsynsbeslutens innehåll framkommer även att det är relativt vanligt att kommuner får en explicit anmärkning på brister i rutinerna avseende utrednings- och åtgärdsskyldigheten. Närmare bestämt rör det sig om 43 kommuner, det vill säga 15 procent av de 287 som granskades. För att en kommun ska uppfylla rutinerna i 3 kap. 6 § DL fordras att även kravet på utrednings- och åtgärdsskyldigheten i 2 kap.3 § DL uppfylls.

I fall då DO påpekar något om brister i hur kommuner beskriver sin utrednings- och åtgärdsskyldighet är det oftast så att kommunerna har rutiner som innehåller formuleringar om att den som anser sig vara utsatt för trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier måste ge sitt medgivande för att arbetsgivaren ska kunna utreda och eventuellt åtgärda det inträffade. DO lyfter i dessa fall fram att arbetsgivarens utrednings- och åtgärdsskyldighet inträder oberoende av om inblandade parter har lämnat sitt samtycke. Andra missuppfattningar handlar om att kommunerna i sina dokument beskriver att anmälaren kan dra tillbaka sin anmälan utan att en utredning görs eller att enbart den utsatte själv kan anmäla ett missförhållande. Det är en felaktig tolkning av DL. Om en arbetsgivare får kännedom om att en arbetstagare i samband med arbetet anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier av någon som utför arbete eller fullgör praktik hos arbetsgivaren, är arbetsgivaren skyldig att utreda omständigheterna kring de uppgivna trakasserierna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra trakasserier i framtiden.¹⁴

14 2 kap. 3 § DL.

Vidare finns ett fåtal beslut där DO visserligen påpekar missuppfattningar om arbetsgivarens utrednings- och åtgärdsskyldighet eller annat som DO menar är olämpligt men inte kategoriserar dem som en brist. Det senare kan till exempel handla om en rutin om att medarbetare ska markera mot den eller de som utsatt medarbetaren för trakasserier innan medarbetaren ska göra en anmäla till sin chef. Detta, menar DO, kan verka avskräckande för den som blivit utsatt för trakasserier.

Tecken på kunskapsluckor om DL

Det har inkommit en stor variation av underlag till DO vid tillsynsinsatsen. I vissa fall är dokumenten daterade till i början av 2000-talet och i andra fall är de av senare datum. Somliga kommuner har skickat många olika typer av dokument. Istället för att skicka in de efterfrågade handlingarna, riktlinjerna och rutinerna, verkar kommunerna vilja gardera sig och skickar in det som de uppfattar rör det främjande och förebyggande arbetet mot diskriminering. Att kommunerna inte har uppdaterade riktlinjer och rutiner för att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier blir problematiskt eftersom gamla dokument ofta inte lever upp till kraven i de nya bestämmelserna.

Dessa dokument blir ett slags berättelse-om-oss som kan förstås som en del i kommunens arbete med att marknadsföra sig som en attraktiv arbetsgivare, vilket också uttrycks explicit i somliga underlag. Flera av dokumenten innehåller kommunernas visioner och mål, vilket tyder på att kommunerna knyter skyldigheter att som arbetsgivare leva upp till lagens krav till generella mål för och övergripande visioner om sin verksamhet. Genom att beskriva sig som en kommun som arbetar mot diskriminering, kränkningar och för likabehandling, jämställdhet, mångfald och inkludering med mera verkar kommunerna vilja framstå som medvetna, effektiva och moderna arbetsgivare som arbetar för ett hållbart arbetsliv och det somliga kommuner själva benämner som ett inkluderande arbetsklimat. Berättelserna vittnar om att kommuner

samtidigt har missat sina skyldigheter att som arbetsgivare leva upp till lagens krav då flera delar som krävs enligt 3 kap. 6 § DL saknas i dokumenten.

Det är svårt att i denna studie avgöra varför en sådan stor variation av dokumentation har skickats in till DO i samband med tillsynen. Mängden underlag tyder på två saker:

1. Kommunerna har inte alltid förstått vad DO efterfrågar.
2. Kommunerna vet inte vilka skyldigheter som åligger dem som arbetsgivare enligt 3 kap. 6 § DL.

Okunskap om kraven vad gäller att förhindra repressalier

Som konstaterats tidigare råder det okunskap i kommunerna om lagkravet om repressalier. Vid en närmare granskning av de 73 utvalda kommunerna förstärks den bilden. Det förekommer att en och samma kommun har skickat in flera olika slags underlag där riktlinjer och rutiner för att förhindra trakasserier och sexuella trakasserier utgör en del, men ytterst få kommuner har inbegripit motsvarande rörande repressalier.

Repressalier omnämns och förklaras i dokumenten genom citat från DL. Ibland saknas begreppet repressalier helt och hållet. Ett exempel på det är en kommun som skriver att arbetsgivaren ska utreda och vidta åtgärder för att förhindra fortsatta trakasserier och att kommunen som arbetsplats ska vara fri från diskriminering, trakasserier och kränkande särbehandling. Vidare skriver de att all verksamhet ska byggas på demokratiska värderingar och ett jämställt arbetssätt. Riktlinjen ska utgöra ett stöd och en vägledning för medarbetare och chefer i syfte att tydliggöra dels kommunens förhållningssätt till diskriminering, trakasserier och kränkande särbehandling, dels rutiner för att förebygga och hantera händelser som denna riktlinje adresserar.

Samma kommun beskriver också lagändringen i DL som ägde rum den 1 januari 2017, vilket innebar att samtliga diskrimineringsgrunder nu omfattas när det gäller kraven på aktiva åtgärder. Arbetet med aktiva åtgärder inbegriper bland annat samverkan, information och dokumentation. Trots att kommunen verkar känna till aktuella ändringar av lagen, missar de väsentliga delar och får en anmärkning när det gäller rutiner för att förhindra repressalier, dock inte när det gäller riktlinjer. Detta är återkommande för de 73 kommunerna. I delar tycks de ha kunskap om vad lagen kräver, men förbiser ändå att inkludera centrala delar som krävs för att leva upp till kraven.

Genomgående har kommunerna (med ett par undantag) missat att ta med repressalieförbudet i sina rutiner.

Sammanblandning av diskrimineringslagen och arbetsmiljölagen

I tillsynsunderlagen förekommer beskrivningar av arbetsmiljöarbete kopplat till det systematiska arbetsmiljöarbetet och ibland även till ett jämställdhets- eller mångfaldsarbete.

Arbetsgivare är enligt arbetsmiljölagen (1977:1160), (AML), ålagda att bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete. Enligt Arbetsmiljöverket omfattar arbetsmiljöarbetet det följande: arbetsgivarens arbete med att undersöka, genomföra och följa upp verksamheten på ett sådant sätt att ohälsa och olycksfall i arbetet förebyggs och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås.¹⁵ Det innebär att arbetsgivare ska se till att chefer och arbetsledare i praktiken har kunskap om bland annat hur kränkande särbehandling kan förebyggas och hanteras.¹⁶ Arbetsgivare ska se till att det finns förutsättningar att omsätta dessa kunskaper i praktiken.

15 AFS 2001:1 2 §.

16 AFS 2015:4 6 §.

Kränkande särbehandling har sin hemvist i arbetsmiljölagen (AML) och i de föreskrifter som reglerar arbetsmiljön.¹⁷ Kränkande särbehandling innebär:

handlingar som riktas mot en eller flera arbetstagare på ett kränkande sätt och som kan leda till ohälsa eller att dessa ställs utanför arbetsplatsens gemenskap.¹⁸

Trakasserier betyder enligt DL ett uppträdande som kränker någons värdighet och som har ett samband med någon av diskrimineringsgrunderna.¹⁹

Underlagen visar att kommunerna ibland har svårt att hålla isär DL och AML. Sammanblandningen av dessa riskerar att placera lagkraven i DL i skuggan av AML:s krav. Somliga kommuner samlar allt som rör diskriminering och kränkande särbehandling under samma tak. En kommun har exempelvis skickat in en rutin som anges syfta till att förhindra både kränkande särbehandling och trakasserier, diskriminering och repressalier. Dessutom har de skickat in ett dokument om lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet. Därutöver har de sänt in en jämställdhetsplan tillsammans med en personal- och arbetsmiljöpolicy, liksom underlag från sitt intranät om hur kommunen ska agera om en arbetstagare blir utsatt för kränkande särbehandling eller trakasserier.

Det förekommer också att kommuner skickar in sin personal- och/eller arbetsmiljöpolicy. De verkar därmed anse att de via sitt systematiska arbetsmiljöarbete i enlighet med AML omfattar trakasserier, sexuella trakasserier genom att fokusera på kränkande särbehandling. Detta tillvägagångssätt riskerar att skymma sikten för det som krävs enligt DL och som DO efterfrågar i tillsynen: riktlinjer och rutiner för att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier.

17 AML (1977:1160); AFS 2015:4.

18 AFS 2015:4 s. 6.

19 1 kap. 4 § DL.

Samtidigt följer detta förfarande en viss logik. Kommunerna måste som arbetsgivare leva upp till båda lagarna, DL och AML. DO skriver också följande i sina interna riktlinjer inför bedömningen vid tillsyn av 3 kap. 6 och 18 §§ diskrimineringslagen apropå riktlinjernas tydlighet²⁰.

Detta innebär inte ett förbud mot att i samma dokument också ta avstånd från andra typer av negativ behandling (till exempel kränkande behandling, direkt diskriminering eller kränkande särbehandling). Däremot bör lagtexten tolkas som att riktlinjerna uttryckligen måste ta sikte på just de ageranden som nämns i 3 kap. 6 och 18 §§ DL, och att det därför inte är tillräckligt att ha riktlinjer som svepande och utan närmre specificering tar avstånd från ett mycket brett spann av ageranden (till exempel all negativ eller orättvis behandling) även om det skulle vara så att formuleringen bedöms omfatta trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier.

En kommun försöker leva upp till flera lagkrav och politiska direktiv genom att integrera aktiva åtgärder i det arbete som ska utföras enligt bestämmelserna om kränkande särbehandling i Arbetsmiljöverkets föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö.²¹ De framhåller chefers särskilda ansvar när det gäller att förebygga, uppmärksamma och hantera kränkande särbehandling. Kommunen missar dock att inkludera väsentliga delar av det som krävs enligt DL i sina inskickade underlag och får därmed brister i tillsynen. Dessa brister handlar både om riktlinjer och rutiner. Enligt DO:s tillsynsbeslut framgår det inte i kommunens underlag att trakasserier som har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder och att sexuella trakasserier eller repressalier inte accepteras på arbetsplatsen.

20 Diskrimineringsombudsmannen (2018 a).

21 AFS 2015:4.

Sammantaget visar underlagen att kommunerna har svårt att leva upp till DL. Därmed blir det uppenbart att kommunerna inte har tillräckliga kunskaper om alla delar av DL 3 kap., om aktiva åtgärder generellt liksom om 3 kap. 6 § DL och repressalier specifikt.

Avsaknad av koppling till DL i ordrika underlag om arbetsmiljö

Ett tydligt mönster i underlagen är ordrika beskrivningar av kommunernas syn på hur arbetsklimatet och arbetsmiljön ska vara. Kommunerna framställer det både i allmänna ordalag och i termer av ett pågående förebyggande arbete mot diskriminering och ett främjande arbete med fokus på att främja lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet. De skildrar dock inte alltid hur detta arbete ska gå till och kopplar det inte alltid till bestämmelserna i DL.

En kommun beskriver till exempel att den ska främja lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet och ha ett inkluderande arbetssätt där vare sig diskriminering eller trakasserier förekommer. De berättar inte närmare hur detta inkluderande arbetssätt ska gå till i praktiken. Kommunen uttrycker vidare att alla medarbetare ska behandlas och mötas med respekt och värdighet. Chefen har ett särskilt ansvar att stödja, informera och säkerställa att arbetsplatserna är fria från trakasserier, menar kommunen. Chefer ska i dialog med medarbetare säkerställa att diskriminering inte förekommer och att policyer följs, konstaterar kommunen. Det förblir dock oklart hur dialogen/informationen mellan chef och medarbetare ska gå till. DO har bedömt att kommunen brister vad gäller följande: riktlinjerna är felaktiga då de inte omfattar sexuella trakasserier och saknar ett avståndstagande mot repressalier. Det är också en brist att det i kommunens rutin inte framgår att den omfattar såväl trakasserier som sexuella trakasserier och repressalier.

Vidare uttrycker sig en annan kommun som fått godkänt i tillsynen så här:

Alla arbetsplatser inom kommunen ska utgöra miljöer där medarbetare bemöter varandra med respekt och där alla medarbetare har likvärdiga rättigheter och möjligheter. En arbetsplats utan trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier är en förutsättning för att personalen ska kunna må bra, känna arbetsglädje och kunna utvecklas inom sitt yrke. Mål: Inom vår kommuns verksamheter ska ingen behöva känna sig trakasserad eller känna obehag på grund av könstillhörighet eller sexuell läggning, ingen form av sexuella trakasserier ska förekomma på arbetsplatserna. Kommunen tillåter inte att någon ger instruktioner eller order till någon medarbetare om diskriminering av en person.

Kommunen beskriver sin målsättning att ha en arbetsplats fri från diskriminering. I de inskickade underlagen tar de avstånd från trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier med målet att ingen ska behöva känna sig trakasserad eller känna obehag kopplat till könstillhörighet eller sexuell läggning och att ingen form av sexuella trakasserier ska förekomma på arbetsplatserna. Kommunens beskrivning innehåller målformuleringar om arbetsmiljön, men det saknas konkret beskrivning av hur målen ska nås i praktiken. Samtidigt uppmuntrar förarbetena till att arbetet med aktiva åtgärder bland annat kan innebära att arbetsgivarna ska ha en klar målsättning för sitt aktiva arbete.²² Dessutom anger kommunen att den tar tydligt avstånd från trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier. Den undviker svepande uttryck och använder formuleringar som hänvisar till begreppen i DL, men nämner bara två av diskrimineringsgrunderna just i citatet, men omnämner samtliga diskrimineringsgrunder i sina riktlinjer mot trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier.

22 Prop. 2015/16:135 s. 15 ff.

I underlagen förekommer alltså beskrivningar av ett pågående främjande och förebyggande arbete i verksamheterna. Enligt förarbetena syftar ett främjande arbete för lika rättigheter och möjligheter på ett arbete till att utjämna skillnader i förutsättningar mellan olika grupper.²³ Det är bland annat det som kommunerna beskriver i sina inskickade dokument, att de vill skapa och också vidmakthålla arbetsplatskulturer där arbetsmiljön är öppen, respektfull och trygg. Vidare beskrivs en arbetsmiljö präglad av tillitsfulla relationer mellan alla medarbetare, oavsett olikheter, där medarbetare får positiv återkoppling och där det är tillåtet att göra misstag. Det ansvar som chefer och personer i arbetsledande positioner har i vissa kommuner lyfts fram som särskilt betydelsefullt, eftersom de förmedlar vilka normer som gäller på arbetsplatsen. Enligt kommunerna har de även en nyckelroll i att forma en bra arbetsplatsatmosfär tillsammans med medarbetarna. Formerna för detta främjande arbete kan röra sig om till exempel både faktiska ansikte-mot-ansikte-möten som arbetsplatsträffar (APT), medarbetar- och utvecklingssamtal och introduktionstillfällen för nyanställda som får information om till exempel värdegrunden på arbetsplatsen.

Trots de omfattande och ordrika underlagen med berättelser om det främjande och förebyggande arbetet saknas delar av det som krävs enligt DL. Det kan tolkas som att kommunerna är osäkra på lagens begreppsapparat.

23 Prop. 2015/16:135 s. 32 ff.

Kommunernas osäkerhet om begrepp

Ett rimligt antagande är att om kommunerna inte känner till innebörden i begreppen avseende diskriminering, trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier på det sätt som de definieras i DL, kan det försvåra implementeringen och tillämpningen av lagkraven. Analysen av kommunernas tillsynsunderlag visar att vissa begrepp som ligger utanför DL verkar vara mer förankrade än de begrepp som definieras i DL.

Vissa begrepp är vanligt förekommande trots att de faller utanför DL

Vissa begrepp som faller utanför DL är vanligt förekommande i underlagen. Till dessa hör till exempel jämställdhet och jämställdhetsintegrering. Dessa begrepp redogör många kommuner enklare för än centrala begrepp i DL. Jämställdhet beskrivs bland annat som att kvinnor och män ska ha lika rättigheter och skyldigheter inom alla väsentliga områden i livet, inte minst i arbetslivet när det gäller anställningsvillkor, arbetsvillkor och utvecklingsmöjligheter. Detta överensstämmer delvis med de jämställdhetspolitiska målen.²⁴ Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv och tar sikte på både samhälleliga strukturer, processer, villkor och möjligheter samt på den individuella friheten, kopplat till kön och makt. Vidare beskriver målet vilket resultat som ska nås genom att kvinnor har samma rättigheter, möjligheter och skyldigheter som män.

Jämställdhetsintegrering är något som de kommuner som nämner det verkar känna till. Kommunerna beskriver bland annat att jämställdhetsperspektiv ska införlivas i allt beslutsfattande på alla nivåer, och i alla steg av processen, av de aktörer som normalt sett deltar i beslutsfattandet. Enligt de jämställdhetspolitiska målen innebär jämställdhetsintegrering

24 Regeringen (2019).

att ett jämställdhetsperspektiv ska införlivas i all politik som påverkar människors rättigheter, villkor och möjligheter.²⁵ Det sker genom att ojämlika maktförhållanden som råder mellan kvinnor och män, flickor och pojkar synliggörs.

Begreppet jämlikhet förekommer också. Det beskrivs i somliga underlag som ett vidare begrepp än jämställdhet. Det inbegriper till exempel allas lika värde oavsett kön, klass eller etnicitet. I förarbetena nämns begreppet jämlikhet i samband med hur arbetet med aktiva åtgärder ska kunna bidra till just ökad jämlikhet, stärkt jämställdhet mellan kvinnor och män och mer av förståelse och öppenhet mellan människor.²⁶

Även mångfald är ett flitigt använt begrepp i underlagen. Det sammankopplas ofta med de sju diskrimineringsgrunderna. Det skildras också som ett vidare samlingsbegrepp och kan enligt somliga kommuner även inbegripa olika erfarenheter, egenskaper, förmågor, färdigheter, värderingar och livsstilar.

Begreppen mångfald och jämställdhet, men även jämlikhet, anti-diskriminering och inkludering samt hållbar utveckling förekommer i underlagen, särskilt vad gäller beskrivning av mål och visioner för kommunens verksamheter. En kommun lyfter till exempel fram hur inkludering och mångfald blir verktyg för att säkra kompetensförsörjningen och bidra till att göra kommunen till en attraktiv arbetsgivare. Samma kommun skriver att jämställdhet och mångfald blir ett sätt att arbeta för ett hållbart arbetsliv och ett inkluderande arbetsklimat.

25 Socialdepartementet (2016).

26 Prop. 2015/16:135 s. 83 ff.

Att arbeta mot diskriminering och för mångfald beskrivs i samma andetag av en annan kommun:

Mångfald går hand i hand med antidiskriminering men sträcker sig längre än kategorierna [diskrimineringsgrunderna]. Det handlar om att arbeta effektivt, ta till vara blandade perspektiv, erfarenheter och bakgrunder. Det framåtblickande arbetet erkänner och respekterar individer, men fokuserar inte på skillnader och olikheter. Mångfald är att se till vad individer kan bidra med på arbetsplatsen.

Mångfald och antidiskriminering kopplas här till effektivitet och att ta till vara blandade perspektiv, vilket inte beskrivs närmare, samt vad individer kan bidra till på arbetsplatsen. Mångfald omnämns tillsammans med jämställdhet i förarbetena som en del av det främjande arbetet på arbetsmarknaden.²⁷

Även normkritik, likabehandling och mobbning förekommer i underlagen. Vissa kommuner skriver om vikten av att ha ett normkritiskt förhållnings-sätt, värderingar och perspektiv. Det innebär enligt kommunen att tydliggöra och ifrågasätta normer som påverkar en persons möjligheter att leva enligt egna önskemål: ju färre normer en person passar in i desto mer begränsat handlingsutrymme. I förarbetena beskrivs att arbetet med aktiva åtgärder handlar om att höja medvetenheten om de normer och attityder som påverkar arbetsgivares och utbildningsanordnares dagliga arbete samt att vidta åtgärder som främjar allas lika rättigheter och möjligheter.²⁸

Begreppet likabehandling definieras av somliga kommuner som att alla medarbetare har samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter inom alla väsentliga områden i arbetslivet.

27 Prop. 2015/16:135 s. 25 ff.

28 Prop. 2015/16:135 s. 83 ff.

Mobbning omnämns också i underlagen. Det definieras ömsom som en form av trakasserier, ömsom beskrivs som en form av kränkande särbehandling. I båda fallen menar kommunerna att det handlar om ett uttryck för maktutövning, att mobbare sätter sig över den utsatta och därigenom använder sin makt över den andra. Mobbning definieras också som någonting som sker återkommande och över tid. Den utsatta utsätts för negativ behandling av en eller flera personer i situationer där den utsatta har svårt att försvara sig, och där handlingarna leder till att hen ställs utanför den sociala gemenskapen. Exempel på fall där mobbning anses kunna förekomma är nätmobbning, alltså mobbning över internet, men det specificeras inte hur. Vissa kommuner skriver också om mobbningstendenser på arbetsplatser och ställer retoriska frågor: vem blir alltid över? Vem är ensam i fikarummet? Vem vill inte fika? Vem verkar utstött?

Analysen av underlagen visar att somliga kommuner känner till DL. De hänvisar och citerar DL korrekt när de beskriver såväl diskriminering generellt som trakasserier och sexuella trakasserier specifikt, men sällan repressalier överhuvudtaget. Att döma av underlagen behöver det inte innebära att kommunen har förstått dess innebörd. En kommun citerar DL när det gäller diskriminering generellt och skriver sedan att diskriminering betyder att behandla olika. Kommunen glider därefter in på ett resonemang om särbehandling med referens till Nationalencyklopedin.

En annan kommun utgår visserligen från DL och anger diskrimineringsgrunderna, men kopplar även samman kränkande särbehandling med de sju diskrimineringsgrunderna:

I lagens mening är det diskriminering och kränkande särbehandling då handlingen görs utifrån diskrimineringsgrund.

Det förekommer även att kommuner hänvisar till unionsrätt och internationell rätt (folkrätt), det som kommuner benämner som

EU-lagstiftning²⁹ och mänskliga rättigheter.³⁰ En annan observation är att någon eller några av de sju diskrimineringsgrunderna glöms bort eller presenteras ofullständigt. Det saknas med andra ord en stringens i underlagen när det gäller diskriminering enligt DL.

Sammantaget visar underlagen att kommunerna känner till vissa begrepp mer än andra. De redogör också för flera begrepp, men definierar dem inte i enlighet med 3 kap. 6 § DL.

Otydlig användning av begreppen trakasserier och kränkande särbehandling

Analysen av kommunernas underlag visar att kommunerna har svårigheter att särskilja trakasserier från kränkande särbehandling. Dokumenten reflekterar däremot att kommunerna inte har lika svårt beskriva skillnaden mellan kränkande särbehandling och sexuella trakasserier. Där uppstår inte lika stor sammanblandning.

Enligt DL innebär trakasserier ett uppträdande som kränker någons värdighet och som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.³¹ Det förekommer att kommuner definierar trakasserier antingen genom att citera DL eller formulerar det med egna ord, möjligen så som de har tolkat DL.

29 Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (omarbetning); rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling (det så kallade arbetslivsdirektivet); rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung.

30 Förenta Nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna antogs av FN:s generalförsamling den 10 december 1948.

31 1 kap. 4 § 4. DL.

Vissa kommuner är också medvetna om att det finns skillnader mellan kränkande särbehandling och diskriminering, att döma av underlagen. Det allra tydligaste mönstret är dock att trakasserier och kränkningar och/eller kränkande särbehandling bildar ett slags parhästar i kommunernas underlag. De löper ömsom parallellt, ömsom likställs de med varandra. Kränkande särbehandling innebär enligt Arbetsmiljöverkets föreskrift (AFS 2015:4) följande:

Handlingar som riktas mot en eller flera arbetstagare på ett kränkande sätt och som kan leda till ohälsa eller att dessa ställs utanför arbetsplatsens gemenskap.³²

Det händer även att både trakasserier och sexuella trakasserier underordnas kränkande särbehandling. Det beskrivs emellanåt som ett begrepp överordnat bland annat trakasserier och sexuella trakasserier.

Symptomatiskt hänvisar de granskade kommunerna inte bara till DL i sina underlag, utan framför allt till AML och till föreskrifter om social och organisatorisk arbetsmiljö (AFS 2015:4), men även till vägledning till den senare och den gamla föreskriften Systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) och den numera upphävda Kränkande särbehandling i arbetslivet (AFS 1993:17).

I en vägledning till de aktuella föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4) formulerar sig myndigheten likartat:

Oavsett formen av kränkande särbehandling är det viktigt att tidigt uppmärksamma problemet som ett arbetsmiljöproblem. Även sexuella trakasserier och olika former av diskriminering ingår. Kom ihåg att kränkande särbehandling också kan ske via mejl, sms och sociala medier.

32 AFS 2015:4 4 §.

Sammantaget kan det konstateras att om kommunerna använder sig av definitioner i Arbetsmiljöverkets föreskrifter är det inte så underligt att de beskriver att trakasserier och sexuella trakasserier ryms inom begreppet kränkande särbehandling. Det tyder vidare på att kommunerna i vissa fall är mer bekanta med dessa föreskrifter än med DL.

Sexuella trakasserier – ett mer välkänt begrepp

Som fastslagits tidigare brister kommunerna inte lika ofta när det gäller att ha riktlinjer och rutiner för att förhindra sexuella trakasserier. I närläsningen av tillsynsunderlagen från de 73 kommunerna framkommer att sexuella trakasserier verkar vara ett mer välkänt begrepp jämfört med trakasserier och repressalier, och att dess innebörd är väl förankrat hos vissa kommuner.

Enligt DL:s definition är sexuella trakasserier ett uppträdande av sexuell natur som kränker någons värdighet.³³ Främst hänvisar kommunerna till DL, men det förekommer också att kommunerna hänvisar till vad de benämner som EU:s eller EU-kommissionens definition av begreppet, vilket kan åsyfta EU-direktivets definition av begreppet.³⁴ Kommunerna hänvisar också till jämställdhetslagen och Jämställdhetsombudsmannens handbok när de beskriver sexuella trakasserier.³⁵

Sexuella trakasserier beskrivs enligt somliga kommuner som ovälkommet uppträdande av sexuell natur eller annat uppträdande grundat på kön, som påverkar kvinnors och mäns integritet på arbetsplatsen och som skapar en skrämmande, fientlig eller förnedrande arbetsmiljö. Det kan inkludera ovälkommet fysiskt, verbalt eller icke-verbalt uppträdande,

33 1 kap. 6 § DL.

34 Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006.

35 Jämställdhetslag (1991:433), 6 §. Jämställdhetslagen upphörde att gälla när DL trädde i kraft den 1 januari 2009. Jämställdhetsombudsmannen 2007; Handbok om sexuella trakasserier och trakasserier på grund av kön i arbetslivet.

skriver kommunerna. Det är den utsatta som avgör om det ska uppfattas som sexuella trakasserier. Sexuella trakasserier exemplifieras av en kommun enligt följande:

beröringar, tafsningar, skämt, förslag, blickar, bilder som är sexuellt anspelande och nedvärderande, ovälkomna förslag eller krav på sexuella tjänster, oönskad fysisk kontakt, ovälkomna sexuella anspelningar, blickar, visslingar och kommentarer om utseende, ovälkomna och nedsättande skämt om det kön du tillhör.

Somliga kommuner analyserar vad sexuella trakasserier ger uttryck för, nämligen maktmissbruk, ibland utfört av en person i maktposition där konsekvenserna för den utsatta kan bli särskilt svåra. Exempelvis kan den utsatta straffas eller hotas med bestraffning eller att ord och handlingar med sexuell innebörd kan skapa en kränkande och hotfull arbetsmiljö eller hindra/störa en anställd i arbetet.

Slutsatser

Syftet med analysen är dels att öka kunskapen om och förståelsen för hur kommuner hanterar lagkravet: att ha riktlinjer och rutiner för verksamheten i syfte att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier, dels att undersöka vilka skäl som ligger bakom att efterlevnaden av lagkravet uteblir.

Av den sammantagna analysen framkommer det att kommunerna har kunskapsluckor när det gäller DL samt att det råder viss osäkerhet om centrala begrepp, vilket delvis kan bero på en sammanblandning av DL och AML. Utöver detta kan vi sammanfattningsvis konstatera att kommunernas underlag är omfångsrika, men att underlagen trots detta har brister.

Trots beskrivningar av främjande och förebyggande arbete efterlevs inte DL

Inledningsvis har vi konstaterat att merparten av kommunerna inte lever upp till lagens krav. Samtidigt visar analysen av tillsynsbesluten att storstäder och storstadsnära kommuner brister i lägre utsträckning än övriga kommuner.

I dokumenten förekommer det att kommunerna beskriver ett främjande och förebyggande arbete – emellertid inte alltid i relation till diskrimineringslagens krav. Vanligen beskrivs istället ett förebyggande och främjande arbete som omfattar delar av diskrimineringslagens krav på att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier i kombination med beskrivningar om hur ohälsa kan förebyggas och exempelvis mångfald och jämlikhet kan främjas.

En viktig slutsats är därför att en konstaterad brist i tillsynen inte nödvändigtvis behöver innebära att kommunerna helt saknar beskrivningar av hur de kan arbeta för att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier.

Dessutom, trots att det finns kunskapsluckor hos kommunerna om delar av DL, innebär det inte nödvändigtvis att alla delar av DL är lika okända. Ett mönster i de 73 analyserade underlagen är också att kunskaperna om DL varierar i kommunerna. Av dokumentanalysen framgår att kommunerna är mer förtrogna med begreppet och innebörden av sexuella trakasserier i jämförelse med trakasserier och repressalier. Somliga kommuner genomför till exempel med viss regelbundenhet medarbetarundersökningar där frågor som rör förekomsten av trakasserier och sexuella trakasserier förekommer. Dock omnämns sällan repressalier i dessa undersökningar. Resultaten från medarbetarundersökningarna analyseras i vissa fall, åtgärder skrivs fram medan uppföljning och utvärdering sällan omnämns, men det förekommer.

Kunskapen om DL måste förstärkas i kommunerna

Analysen visar att kommunerna har kunskapsluckor om DL. Den övergripande slutsatsen blir därför att kommunerna behöver förstärka sin kunskap om DL. Konkret innebär detta att kommunerna behöver få ökad kännedom om

- syftet med DL generellt, 3 kap. om aktiva åtgärder och 3 kap. 6 § DL specifikt
- diskrimineringsgrunderna
- begreppen trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier och
- att kunna skilja mellan DL och AML.

För att DL ska kunna tillämpas korrekt av kommunerna behöver de påminnas om vad de som arbetsgivare har för skyldigheter. Av underlagen att döma saknas riktlinjer och rutiner i omfattande grad i kommunerna.

Anledningarna kan variera kommunerna sinsemellan. Vi kan inte via enbart dokumentanalyser ge exakta svar på skälen till detta. Det vi kan konstatera är att det sammantaget är anmärkningsvärt att kommunerna trots beskrivningarna av sitt förebyggande och främjande arbete och trots sin kännedom om andra begrepp inte har grundläggande, tydliga dokument med formuleringar som hänvisar till begreppen i DL.

Avslutande diskussion: vilja, förstå och kunna

För att en lagstiftning ska kunna införas, eller implementeras och tillämpas krävs vissa grundförutsättningar. Forskning om implementeringsprocesser när lagstiftning³⁶ införs visar att det finns några grundläggande frågor som belyser ett antal utmaningar och problem vid genomförandet av ny lagstiftning:

- Vill tillämparen genomföra förändringen?
- Förstår tillämparen vad förändringen innebär?
- Kan tillämparen genomföra förändringen?

Viljan att implementera och tillämpa lagstiftning kan handla om hur motiverade och öppna tillämparen är. Tillämparen likställs här med kommunerna. Ovilja kan vara kopplat till ointresse eller eventuella hinder och eventuellt motstånd i kommunerna mot exempelvis nya arbetsätt eller rutiner. Det kan också röra sig om en omedvetenhet om vad som ska genomföras eller ibland att inte följa ett beslut av hänsyn till resursfrågor. Förståelse handlar om att tillämparen måste förstå och tolka vad som ska göras. Förståelse kan därutöver kopplas till hur väl medvetna arbetsgivare och arbetstagare är om syftet med lagstiftningen, vilket är centralt för att den ska kunna tolkas lokalt. Ofta kan lagstiftning vara komplex eller otydlig i vissa kritiska avseenden, vilket försvårar implementeringen.

36 Callerstig och Lindholm (2013); Lundquist (1987); Vedung (2016).

Det är inte ovanligt att den som ska tillämpa lagen inte är insatt i den, samtidigt som personen i fråga kan ha många olika implementeringsprocesser på sitt bord, vilka kan utgå från vitt skilda lagstiftningsområden.³⁷

Implementeringen försvåras också av brist på kunskap om vad lagen innebär i praktiken och att lagen inte upplevs passa in i existerande rutiner inom organisationen.³⁸ Kunnandet kan beskrivas i termer av yttre förutsättningar, det vill säga den kultur eller närmiljö där implementeringen och tillämpningen sker. Det rör sig om i vilken utsträckning som tillämparen, i detta fall kommunerna, förmår eller förfogar över ekonomiska, personella och kunskapsmässiga resurser, vilka möjliggör implementeringen och tillämpningen. Kommunerna kan, beroende på bland annat storlek, bestå av många olika verksamhetsområden, organisationstyper och kontexter där det förekommer mångfacetterade mål, motstridiga intressen och olika yrken inom skilda kunskapsområden. Det kan också påverka implementeringen och tillämpningen av DL.³⁹ Införandet och tillämpningen av lagstiftningen är även beroende av tillämparens förmåga att genomföra ett beslut, en policy eller ett projekt. Det handlar om huruvida det finns kompetens, resurser och organisatoriska förutsättningar för att genomföra en förändring i en organisation samt om det eventuellt förekommer (utifrån tillämparens perspektiv) hinder och motstånd.

37 Lehto och Lindholm (2014).

38 Diskrimineringsombudsmannen (2014).

39 Diskrimineringsombudsmannen (2018 a).

Vilja

Underlagen vittnar om att somliga kommuner i sina beskrivningar vill lyfta fram att de arbetar förebyggande för att motverka diskriminering och för att främja lika rättigheter och möjligheter. Huruvida så verkligen sker kan vi inte uttala oss om via en dokumentanalys. Beskrivningarna av detta arbete avspeglar dessutom ett lapptäcke av främjande och förebyggande aktiviteter. Kommunerna använder sig av olika begrepp som till exempel jämlikhet, jämställdhet och mångfald och kopplar sitt arbete till olika politiska mål. I viss mån innebär detta att det främjande och förebyggande arbetet som krävs för efterlevnad av DL endast blir ett av många krav som kommunerna försöker möta.

Det kan å ena sidan vara förståeligt, då det visar somliga kommuners strävan efter att försöka förhindra att trakasserier och sexuella trakasserier får fäste i verksamheterna och att deras situation kanske kan upplevas som komplex med många olika lagkrav som de måste hantera. Å andra sidan, vilket har påpekats i DO:s tillsynsbeslut, finns inte alltid riktlinjerna och rutinerna som kommunerna är ålagda att ha på plats. De är heller inte alltid utformade i enlighet med 3 kap. 6 § DL. Särskilt frånvarande i dokumenten är beskrivningar av förbudet mot repressalier. Vad detta kan bero på är svårt att uttala sig om utifrån en analys av dokument. Det kan handla om ett ointresse från kommunernas sida, en omedvetenhet om vad som ska genomföras eller om att ett beslut inte följs av hänsyn till resursfrågor.

Vidare verkar begreppen i DL inte vara väl förankrade i alla kommuner. Detta kan vara ett tecken på att viljan eller förmågan att sätta sig in i detaljerna och förändringarna av DL är svag. Ovilja kan vara kopplad till eventuella hinder och eventuellt motstånd mot exempelvis nya arbetssätt eller rutiner. Det är därför viktigt att personalen blir delaktig i arbetet med att implementera och tillämpa DL.

Dessutom verkar diskrimineringsgrunderna inte vara väl förankrade i alla kommuner. De måste förstå begreppen liksom lagens innehåll och gränssnitt för att kunna implementera och tillämpa lagkraven i 3 kap. 6 § DL.

Förstå

Kommunerna måste också begripa vilka slags underlag som efterfrågas, vilket inte alltid är fallet. Mängden underlag som har skickats in vid tillsynen kan tolkas som ett tecken på att kommunerna inte har förstått vad DL kräver av dem som arbetsgivare, nämligen att leverera riktlinjer och rutiner. Det kan också vara ett sätt dölja det faktum att kommunerna inte håller sig à jour med förändrade lagkrav och riskerar att inte leva upp till dem. Det kan i sin tur tänkas påverka hur arbetet mot trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier praktiseras på förvaltningsnivå och i verksamheterna.

Analysen av samtliga tillsynsbeslut visar att 88 procent av kommunerna har brister i sina rutiner när det gäller att agera vid repressalier. Det är även mycket vanligt med brister i riktlinjerna vid repressalier. Fler än 72 procent har sådana brister. Dessutom får 15 procent av de granskade kommunerna en explicit anmärkning på brister i sina rutiner avseende sin utrednings- och åtgärdsskyldighet. DO lyfter bland annat fram att arbetsgivarens utrednings- och åtgärdsskyldighet inträder oberoende av att inblandade parter har lämnat sitt samtycke, vilket dessa kommuner har missat. Andra missuppfattningar handlar om att kommunerna i sina dokument beskriver att anmälaren kan dra tillbaka sin anmälan utan att en utredning görs eller att enbart den utsatta själv kan anmäla ett missförhållande. Det är en felaktig tolkning av DL. Om en arbetsgivare får kännedom om att en arbetstagare i samband med arbetet anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier av någon som utför arbete eller fullgör praktik hos arbetsgivaren, är arbetsgivaren skyldig att

utreda omständigheterna kring de uppgivna trakasserierna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra trakasserier i framtiden.⁴⁰ Detta tyder på att kommunerna inte på detaljnivå har satt sig in i alla delar av vad som krävs av dem som arbetsgivare enligt 3 kap. 6 § DL.

Vidare framkommer det i den fördjupade analysen att det verkar råda oklarheter i kommunerna om vad olika begrepp betyder. Det blir särskilt tydligt när det gäller att känna till centrala begrepp i DL som till exempel trakasserier och i synnerhet repressalier. Däremot råder det större klarhet vad gäller sexuella trakasserier.

Underlagen vittnar också om att det sker en sammanblandning av begreppen trakasserier och kränkande särbehandling. En delförklaring till sammanblandning av begrepp kan vara att kommunerna tycks vilja omfamna både krav från 3 kap. 6 § DL och krav som har sin upprinnelse i AML om kränkande särbehandling. Trakasserier likställs ofta med kränkningar utan att diskrimineringsgrunderna omnämns och de underordnas kränkande särbehandling. Vad gäller sexuella trakasserier så hade en majoritet av kommunerna riktlinjer för att förhindra sexuella trakasserier. Ett skäl till att sexuella trakasserier verkar vara ett mer välkänt begrepp och att kommunerna använder det oftare i linje med definitionen enligt DL än till exempel repressalier, kan bero på att det inte är något helt nytt lagkrav. Som arbetsgivare har kommunerna sedan länge haft lagkrav på sig att arbeta mot sexuella trakasserier och borde därför vara medvetna om sitt ansvar och känna till vad sexuella trakasserier är.⁴¹ Däremot har kommunerna bättre uppfattning om andra

40 2 kap. 3 § DL.

41 I jämställdhetslagen från 1991 stod det att arbetsgivaren skulle vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att någon arbetstagare utsätts för trakasserier på grund av kön, för sexuella trakasserier eller för repressalier. Se jämställdhetslag (1991:433) 6 § Lag (2005:476).

begrepp som inte finns i 3 kap. 6 § DL, men som framstår som mer etablerade i kommunerna, till exempel jämställdhet och jämställdhetsintegrering.

Dessutom pågick tillsynen av kommunerna under 2017/2018, vilket sammanföll med #metoo-rörelsen som uppmärksammade sexuella trakasserier i medier och ledde till en debatt och hos allmänheten. Av den anledningen är det desto mer förvånande att inte alla kommuner har riktlinjer och rutiner för att förhindra sexuella trakasserier.

Kunna

Analysen av tillsynsbesluten visar att storstäder och storstadsnära kommuner generellt verkar vara på bättre på att följa DL i praktiskt taget samtliga avseenden. Vad det kan bero på kan inte denna studie svara på. Det finns dock flera tänkbara förklaringar. En förklaring skulle kunna vara tillgången på resurser, det vill säga att de ekonomiska, personella och kunskapsmässiga resurserna ser annorlunda ut i storstäder och storstadsnära kommuner. Det i sin tur kan bero på att de har bättre tillgång till såväl tid som kompetens.

Att döma av de inskickade tillsynsunderlagen varierar kunskapsluckorna om DL i kommunerna. Det verkar som om de har skilda förutsättningar och förmågor att kunna implementera och tillämpa lagkraven. Det kan förklaras av att kommunerna förmodligen har skiftande personella och ekonomiska resurser. Kommunerna består av individer med olika kompetenser och varierande kunskapsnivåer vars inflytande och ansvarsområden antagligen skiftar beroende på vilken nivå i organisationen de befinner sig på.

Analysen av underlagen visar att implementeringen och tillämpningen av 3 kap. 6 § DL inte är ett helt enkelt för kommunerna. Det är svårt att avgöra utifrån skriftliga underlag om de har haft tillräckliga kompetenser, resurser och organisatoriska förutsättningar för att genomföra

implementeringen samt om det förekommer (utifrån tillämparens perspektiv) hinder och motstånd i kommunerna. Därtill krävs andra metoder.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att lagstiftning i sig inte är ett tillräckligt verktyg för att skapa förändring i en organisation.⁴² Därtill krävs bland annat ett effektivt tillsynsverktyg som möjliggör att efterlevnaden av DL granskas. DO som ska utöva tillsyn över att lagen följs ska i första hand försöka få dem som omfattas av lagen att frivilligt följa den.⁴³ Arbetsgivare eller utbildningsanordnare som inte följer bestämmelserna kan föreläggas att vid vite fullgöra sina skyldigheter (4 kap. 5 § DL). Ett sådant föreläggande meddelas av Nämnden mot diskriminering på begäran av DO.

För att skapa förändring i en organisation fordras dessutom även en aktiv påtryckning från exempelvis arbetstagarrepresentanter, fackliga organisationer och interna företrädare som arbetsledning, HR-personal, MR-strategier eller annan personal inom en organisation.⁴⁴ Det kan därför sägas att påtryckningsarbetet måste komma både nerifrån och röra sig uppåt och uppifrån och gå nedåt. Antagligen kan det variera inom och mellan kommuner hur detta påtryckningsarbete går till. En utmaning för kommunerna är att de som arbetsgivare ska hantera olika politiska mål, perspektiv och lagar. Trängseln av pålagor bidrar till ett till synes ganska komplext läge för kommunerna. Ett mönster är att kommunerna väljer att tolka sin lagstadgade skyldighet att arbeta med aktiva åtgärder bland annat genom att beskriva hur de väver samman det med det systematiska arbetsmiljöarbetet, vilket också delvis är i enlighet med lagstiftarens intentioner.⁴⁵

42 Diskrimineringsombudsmannen (2018 b).

43 Dir. 2018:99 En effektiv och ändamålsenlig tillsyn över diskrimineringslagen.

44 Acker (2006).

45 Prop. 2015/16:135 s. 86 ff.

När kommunerna väljer att på detta sätt varva olika lagar, politiska mål och perspektiv i lager på lager kan det tolkas som att de på ett pragmatiskt sätt försöker hantera en komplicerad situation. Det är svårt att endast via en dokumentanalys veta hur kommunerna resonerar. Men en möjlig förklaring till deras hantering kan vara att det finns tydliga påföljder om en arbetsgivare inte följer AML i form av vite, böter eller till och med fängelse.⁴⁶ Dessutom har såväl AML som tillsynen över densamma funnits i flera decennier och upplevs kanske som mer välbekant än DL. Gamla rutiner har måhända uppfattats som meningsfulla på lång sikt och därmed känner sig kommunerna kanske mer hemmastadda med det systematiska arbetsmiljöarbetet. Det kan också bero på att om personalen som ansvarar för att ta fram riktlinjer och rutiner som rör olika aspekter av arbetsmiljöarbetet upplever att de får för mycket information håller de sig till det bekanta och därmed det systematiska arbetsmiljöarbetet framför aktiva åtgärder.⁴⁷

Detta innebär dock inte att kommunerna kan ignorera att följa lagkraven i DL. De har en skyldighet att implementera och tillämpa lagen. För att kunna förverkliga detta krävs följande förutsättningar, nämligen att

- kommunerna vill, förstår och kan sätta sig in i alla delar av DL: exempelvis diskrimineringsgrunderna, aktiva åtgärder och begrepp som trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier
- kommunerna vill och kan säkerställa att medarbetare och chefer har relevanta kunskaper för ökad förståelse för syftet med DL och 3 kap.
- det finns chefer som vill och kan leda arbetet och som är väl insatta i DL, samt har kapacitet att genomföra beslut

46 Arbetsmiljölagen (1977:1160) 8 kap. 1-10 §§.

47 Se utförligare resonemang Diskrimineringsombudsmannen (2018 b).

- det finns personal med relevant kompetens som kan sätta sig in i lagkraven och förstår desamma
- det finns organisatoriska förutsättningar med tydliga ansvarsstrukturer och en systematik i arbetet liksom tillräckligt med personella och ekonomiska resurser
- det finns möjlighet att avsätta tid för arbete med implementering och tillämpning av DL
- kommunerna har uppmärksammat och åtgärdat eventuella hinder och eventuellt motstånd mot exempelvis nya arbetssätt eller rutiner.

Därutöver kan DO inom ramen för sitt uppdrag bidra till att överbrygga kommunernas kunskapsluckor via tillsyn, rådgivning samt tillhandahålla information om DL.

Referenser

Acker, Joan (2006). Inequality regimes: Gender, Class and Race in organizations. I *Gender and Society*, vol. 20, nr. 4, s. 441–464.

Arbetsmiljölagen (1977:1160).

Arbetsmiljöverket (2001). Systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1), föreskrifter.

Arbetsmiljöverket (2015). Organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4), föreskrifter.

Arbetskyddsstyrelsens författningssamling. Kränkande särbehandling i arbetslivet (AFS 1993:17).

Callerstig, Ann-Charlotte och Lindholm, Kristina (2013). ”Effekter av jämställdhetsintegrering”. I Svensson, Lennart (red.). *Att fånga effekter av program och projekt*. Lund: Studentlitteratur, s. 195–216.

Dir. 2018:99 En effektiv och ändamålsenlig tillsyn över diskrimineringslagen.

Diskrimineringslagen (2008:567).

Diskrimineringsombudsmannen. (2014). *Från plan till praktik. En studie om förutsättningar och utmaningar i arbetet för lika rättigheter och möjligheter*. Stockholm: DO.

Diskrimineringsombudsmannen. (2018 a). Riktlinjer för bedömning vid tillsyn av 3 kap. 6 och 18 §§ diskrimineringslagen (2008:567). LED 2018/118.

Diskrimineringsombudsmannen (2018 b). Delprojekt A 1.3a Utveckla kunskap om effektiva arbetssätt och metoder i arbetet med aktiva åtgärder. LED 2017/454.

Diskrimineringsombudsmannen (2019). Om behovet av effektiva och avskräckande sanktioner vid vissa överträdelser av diskrimineringslagen (2008:567) m.m. LED 2019/519.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006.

Förenta Nationerna (1948). Allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna.

Jämställdhetslag (1991:433) 6 § Lag (2005:476).

Jämställdhetsombudsmannen 2007; Handbok om sexuella trakasserier och trakasserier på grund av kön i arbetslivet.

Lehto, Arja och Kristina Lindholm (2014). Arbetsplatsernas utmaning – ett aktivt arbete mot diskriminering? i Arbetsmarknad & Arbetsliv årgång 20, nr 3, hösten 2014.

Lundquist, Lennart (1987). Implementation steering. An actor-structure approach. Lund: Studentlitteratur.

Prop. 2015/16:135. Ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter.

Regeringen (2019). Mer om jämställdhetspolitikens mål [https://www.regeringen.se/artiklar/2017/01/mer-om-jamstalldhetspolitikens-mal/\[2019-08-21\]](https://www.regeringen.se/artiklar/2017/01/mer-om-jamstalldhetspolitikens-mal/[2019-08-21]).

Rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling (det s.k. arbetslivsdirektivet).

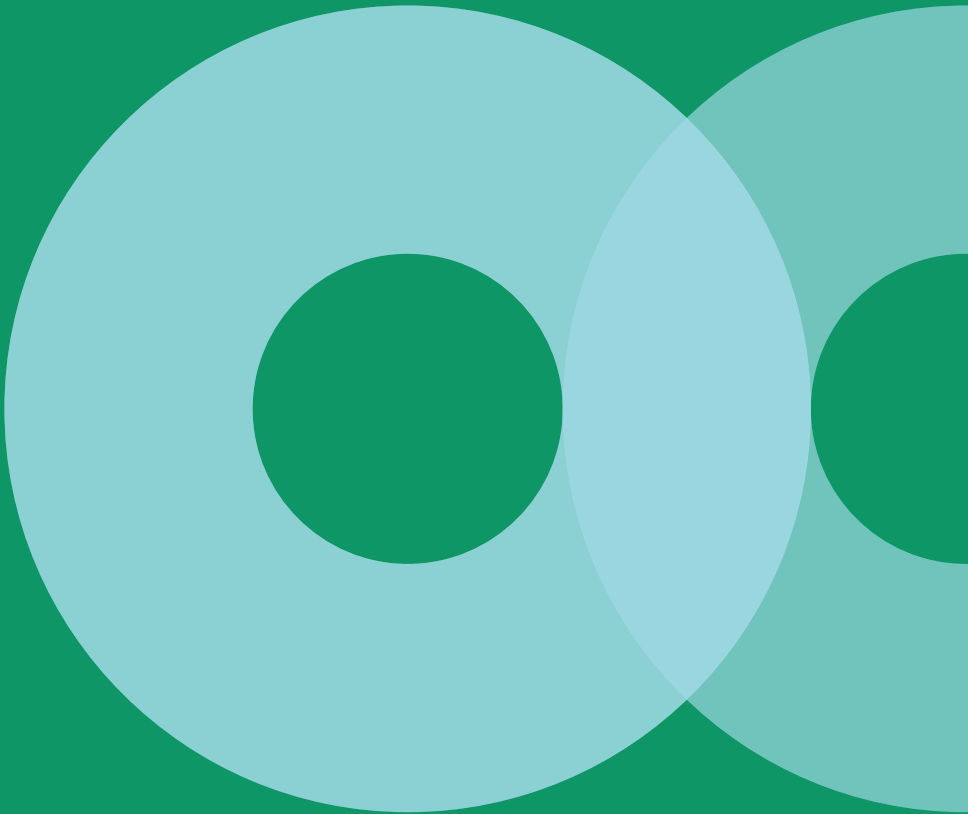
Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung.

Socialdepartementet (2016). Jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet 2016–2020. Protokoll vid regeringssammanträde 2016-06-22, S2016/01917/JÄM, S2016/04472/JÄM.

Sveriges kommuner och landsting (SKL). Kommungruppsindelning 2017. Tillgänglig: <https://skl.se/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner/kommungruppsindelning.2051.html> [2019-07-11].

Vedung, Evert (2016). Implementering i politik och förvaltning. Lund: Studentlitteratur.

Vägledning till föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4).



DO

www.do.se

Box 4057

169 04 Solna

Telefon 08-120 20 700

facebook.com/Diskrimineringsombudsmannen

ISBN 978-91-88175-14-4

