

Diarienummer: GRA 2017/75
Handling: 57
Handläggare: Björn Olof Bräutigam

Arbetsförmedlingen
113 99 Stockholm

Tillsyn avseende arbetsgivares utrednings- och åtgärdsskyldighet, förbuden mot diskriminering och repressalier samt riktlinjer och rutiner

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har granskat om Arbetsförmedlingen har fullgjort sin skyldighet att som arbetsgivare utreda och åtgärda en anmälan om upplevda trakasserier på arbetsplatsen. DO har även granskat om Arbetsförmedlingen har utsatt en arbetstagare för direkt diskriminering och repressalier. DO har slutligen granskat om Arbetsförmedlingen har riktlinjer och rutiner för att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier i sin verksamhet.

DO:s beslut

DO bedömer att Arbetsförmedlingen har brustit i sin skyldighet att utreda upplevda trakasserier enligt 2 kap. 3 § diskrimineringslagen (2008:567), DL.

DO bedömer att utredningen inte ger stöd för att Arbetsförmedlingen har överträtt diskrimineringsförbudet i 2 kap. 1 § DL.

DO bedömer att utredningen inte ger stöd för att Arbetsförmedlingen har överträtt repressalieförbudet i 2 kap. 18 § DL.

DO bedömer att de handlingar som Arbetsförmedlingen har lämnat in i ärendet inte uppfyller kraven på sådana rutiner som avses i 3 kap. 6 § DL.

Om ärendet

Bakgrund till DO:s beslut att inleda tillsyn

En arbetstagare vid Arbetsförmedlingen (i det följande A eller anmälaren) har gjort gällande att hon blivit utsatt för trakasserier på arbetsplatsen och att Arbetsförmedlingen varken har utrett händelserna på ett tillfredsställande sätt eller vidtagit adekvata åtgärder för att få trakasserier att upphöra. Anmälaren har vidare uppgett att hon blivit

utsatt för repressalier med anledning av sin anmälan samt att hon har blivit diskriminerad i samband med lönesättning, kompetensutveckling och vid interna uppdragstilldelningar.

Utredningen i ärendet

DO har begärt in yttranden från Arbetsförmedlingen i syfte att granska de anmälda händelserna och myndighetens arbete med att utreda och åtgärda de upplevda trakasserier. Arbetsförmedlingen har inkommit med en redogörelse för sin utredning av de inträffade händelserna och vilka åtgärder som vidtagits. Arbetsförmedlingen har även gett in sina skriftliga rutiner och riktlinjer för att motverka trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier.

Anmälaren och Arbetsförmedlingen har även bifogat skriftlig utredning i form av mejlutskrifter, lönestatistik, mötesanteckningar och annan liknande dokumentation av de anmälda händelserna. DO har vidare inhämtat muntliga uppgifter från två kollegor till A.

Anmälarens uppgifter

A har lämnat sammanfattningsvis följande uppgifter.

A har arbetat som arbetsförmedlare på Arbetsförmedlingen sedan 2009. Under sin tid som arbetsförmedlare har hon blivit utsatt för ständiga kränkningar och angrepp på sin integritet av framför allt fyra medarbetare. Hon har stigmatiserats och vid upprepade tillfällen blivit förtalad inför chefen och skickats dit för samtal för saker som ytterst sällan varit arbetsrelaterade, utan handlat om kulturkrockar och att hon avviker från den rådande normen. Hon har fått stå till svars och blivit ombedd att förklara sin handläggning i ärenden för kollegor. I de sammanhang som konflikter uppstått med andra kollegor har det alltid varit hennes version av händelseförloppet som har ifrågasatts medan de andra kollegornas version har accepterats som sanning.

I början av år 2010 fick A och tre kollegor möjlighet att framföra önskemål om vilka arbetslag de helst ville arbeta med. Det arbetslag som A helst ville arbeta i framförde att de inte ville arbeta med henne för att de ”inte förstod henne” och för att hon ”inte hade tillräckliga kunskaper i svenska språket för att bära myndighetsuppdraget”. Hon fick inte bli en del av arbetslaget och kollegorna uttryckte till chefen att de inte kunde arbeta med henne. Senare under hösten 2010 deltog hon i ett samtal där en kollega framförde negativa synpunkter på hennes etniska folkgrupp. Gruppen utmålades som kriminell

och som en belastning för Sverige. A upplevde att hon själv omfattades av de negativa kommentarerna.

I början av 2016 blev A omplacerad till att ansvara för ungdomsarbetslagets alla "receptionspass i kundmottagningen". Det var en arbetsuppgift som ingen ville ha, inte heller hon själv. Hon uppfattade att syftet med placeringen var att hennes kollegor i ungdomsarbetslaget skulle få mer tid till kvalificerad handläggning.

Hon blev sedermera tilldelad ett uppdrag att arbeta med nyanlända och att ompröva lönebidrag. För varje idé hon föreslog blev hon motarbetad och hon upplevde att hennes idéer och åsikter inte var välkomna. Det blev tydligt för henne att en del av personalen på kontoret hade en fientlig inställning och ett avvisande beteende mot personer med ett annat etniskt ursprung. Detta visade sig inte minst i kontorets hantering av nyanlända som hänvisades till en särskild kundmottagning.

Den 20 maj 2016 gjorde A en anmälan om kränkande särbehandling till sin arbetsgivare där hon framförde att hon upplevde sig systematiskt utfryst, baktalad och motarbetad. Chefen och skyddsombudet menade att det var allvarliga anklagelser och de vände sig till HR för stöd och hjälp. HR-funktionen ansåg att de incidenter A tog upp i sin anmälan var allvarliga och att de skulle utredas. Hon blev intervjuad av en HR-konsult och pekade då ut fyra kollegor som utsatt henne för diskriminering, utfrysning, mobbning och kränkning.

Efter att arbetsgivarens utredning av händelserna var klar presenterades slutsatserna på ett möte där det tydligt uttalades att A hade utsatts för kränkande särbehandling. I den utredningsrapport som senare lades fram hade slutsatsen dock reducerats till att "den bild av situationen som har framträtt att det finns en miljö på vårt kontor som har tillåtit en upplevelse av kränkande särbehandling". Den slutsatsen avviker från vad HR-specialisten uttryckte som sin bedömning, nämligen att kränkande särbehandling har förekommit.

I syfte att åtgärda situationen beslutade arbetsgivaren att samtal skulle genomföras individuellt mellan A och de utpekade kollegorna där både chefer och det lokala skyddsombudet skulle närvara. A föreslog att samtalen skulle ledas av en neutral person utanför myndigheten, men arbetsgivaren ansåg att samtalen skulle ledas internt. Arbetsgivaren tillmötesgick dock en begäran från de utpekade om att det lokala skyddsombudet inte skulle få delta i samtalen. Detta trots att A ville ha med skyddsombudet som stöd.

Åtgärdssamtalen ledde till att A blev ännu mer utsatt och utfryst.

Vid ett möte med kontorschefen den 8 december 2016 framförde A att åtgärdssamtalen inte var verkningsfulla och hon berättade om en kollega som hade gjort narr av hennes upplevelser. Chefen uppmanade henne att vara tålmodig men underströk att hans bild hade klarnat och att han nu insett att A hade blivit utsatt. Chefen hade dock en stor rädsla för att prata med A i enrum då de utpekade kollegorna hade kritiserat honom starkt för det och för att han tagit A:s anmälan på allvar.

Arbetsgivaren kom även att erbjuda frivilliga stödsamtal genom Previa till samtliga personer, dvs. även de fyra utpekade kollegorna. De frivilliga samtalen var verkningslösa och innebar inte någon markering mot de fyra kollegorna. Några andra åtgärder än stödsamtal vidtogs inte, och A tackade kategoriskt nej till sådana samtal eftersom de inte innebar en lösning på problemet. Arbetsgivaren borde enligt A ha presenterat en konkret lösning som kunde sätta stopp för kränkningarna. Arbetsgivaren borde även ha kommunicerat HR-specialistens slutsats, att A hade utsatts för kränkande särbehandling, till hela kontoret.

A anser mot angiven bakgrund att Arbetsförmedlingen har brutit i sin utrednings- och åtgärdsskyldighet enligt 2 kap. 3 § DL.

Repressalier

Efter att A gjort sin anmälan offentliggjorde arbetsgivaren vid ett möte att ”en medarbetare hade gjort en anmälan om kränkande särbehandling mot fyra andra medarbetare”, vilket ledde till att hon identifierades. Hennes anmälan behandlades senare på ett lokalt fackmöte, där de närvarande avfärdade hennes anmälan som grundlös och hon utmålades som lättkränkt och långsint. Därefter slutade halva kontoret att hälsa på henne och det förekom även kränkande skämt med anspelning på hennes anmälan. Vissa menade att hennes anmälan utgjorde ett hot mot yttrandefriheten på arbetsplatsen.

Diskriminering vid lönesättning

A har gjort gällande att hon blivit utsatt för lönediskriminering som har samband med hennes etniska tillhörighet och framhållit att hon har lägre lön än alla anställda med motsvarande eller lägre befattningar och anställningstid.

Diskriminering vid tilldelning av interna uppdrag och kompetensutveckling

A har gjort gällande att hon blivit utsatt för direkt diskriminering genom att ha nekats samtliga internuppdrag hon sökt under 2016 och i stället tilldelats de arbetsuppgifter som ingen på kontoret var intresserad av. A har slutligen gjort gällande att hon blivit diskriminerad i samband med uttagningen till ett internt ledarskapsprogram. Chefen valde ut en annan kollega med

svenskt påbrå trots att en annan chef hade rekommenderat A för ledarskapsprogrammet.

Som det får förstås menar anmälaren att missgynnandet har haft samband med hennes etniska tillhörighet.

Arbetsförmedlingens uppgifter

Arbetsförmedlingen har om utredningen av A:s anmälan och hennes uppgifter om diskriminering anfört sammanfattningsvis följande.

Arbetsförmedlingens utredning och åtgärder av A:s anmälan den 20 maj 2016

Enligt Arbetsmiljöverkets definition har kränkande särbehandling förekommit om handlingar upplevs som kränkande av den som utsätts för dem. Arbetsförmedlingen anser att myndigheten har fullgjort sina skyldigheter enligt 2 kap. 3 § DL. A:s uppgifter har tagits på allvar och Arbetsförmedlingen har satt in alla verktyg som varit möjliga för att hantera vad A har anmält. Förutom att ha gjort en betydande utredning av anmälan har Arbetsförmedlingen satt in omfattande åtgärder för att förhindra ett felaktigt beteende på arbetsplatsen. Det har inte varit arbetsgivarens avsikt att försöka avgöra rätt och fel, eller försöka utmäta skuld, utan att skapa en så god bild av situationen som möjligt för att kunna vidta åtgärder för att förhindra att liknande händelser upprepas.

Dokumentationen av Arbetsförmedlingens utredning och åtgärderna har varit mycket god, och processen har varit genuin och genomtänkt. Den utredning som gjorts har lett fram till att arbetsgivaren har fått klart för sig att det har funnits sociala konstellationer på kontoret som kan ha upplevts som exkluderande. Detta gäller dock inte bara A, utan även andra personer på kontoret. Det har också framkommit att gamla konflikter mellan olika personer har bidragit till att skapa och befästa dessa konstellationer. Arbetsgivarens bild är inte att A har varit en del i dessa konflikter. I denna kontext har A fått återkoppling och hon har satt fingret på viktiga komponenter i den beskrivna arbetsmiljöproblematiken.

Ett första samtal hölls med A den 13 juni 2016 då hon berättade närmare om de händelser som låg till grund för anmälan. A informerades om möjligheten till stödsamtal vilket hon inte var intresserad av. Den 4 juli 2016 erbjöds A stödsamtal genom företagshälsovården på nytt. Den 23 augusti 2016 hölls ett uppföljningssamtal varvid A framförde önskemål om att Arbetsförmedlingen skulle gå vidare med processen.

Samverkan med företagshälsovården och den lokala samverkansgruppen skedde vid två tillfällen i september 2016. Den 29 september 2016 gick Arbetsförmedlingen igenom myndighetens policy mot kränkande

särbehandling med samtliga medarbetare på arbetsplatsen och det påtalades att nolltolerans råder mot kränkande särbehandling.

Den 24 oktober 2016 genomförde personalavdelningen intervjuer med de personer som A hade pekat ut. Medarbetarna visade alla förvåning över anklagelserna och man kunde konstatera en viss stridslystnad hos två av de utpekade. Den 2 november 2016 hölls ett gemensamt möte med A och de fyra medarbetarna. Ett sådant möte genomfördes även den 28 november 2016 och personerna från personalavdelningen presenterade vad de fått fram för bild i sina intervjuer. Det noterades att det fanns en konflikt mellan parterna som upplevdes på olika nivåer och en vilja från de involverade att gå vidare med enskilda samtal.

Personalavdelningen har muntligen redovisat resultatet av sin utredning till cheferna och den 28 november 2016 till alla inblandade personer. Personalavdelningen har inte knutit sina slutsatser till grunderna för diskriminering utan utgått från A:s subjektiva upplevelse. Arbetsförmedlingen har inte ifrågasatt denna, utan fokuserat på att utreda omständigheterna som lett fram till upplevelsen och vidta åtgärder för att komma till rätta med problemet.

Mellan den 7 och 15 december 2016 hölls sedan individuella samtal med A och de utpekade kollegorna där berörda händelser diskuterades. I samtalet med den första kollegan berättade A om tre händelser från 2010, 2015 och 2016. Kollegan bad då om ursäkt för två av de diskuterade tillfällena men förnekade att hon skulle ha haft något emot att A skulle ingå i arbetslaget. Det konstaterades även att A och kollegan hade haft olika bilder av de inträffade händelserna. I samtalet med den andra kollegan beskrev A bland annat sin känsla av utanförskap i ungdomsarbetslaget och att hon upplevde att det handlade om hennes nationalitet eftersom en annan kollega hade accepterats. Kollegan tyckte inte att hon haft ett dåligt bemötande och ställde sig frågande till att det skulle handla om A:s etnicitet. Hon förstod inte vad hon hade gjort och uttryckte förvåning över A:s anmälan. I samtalet med den tredje kollegan beskrev A en känsla av att vara utfrysad och exkluderad i samtal, vilket kollegan sade att han inte hade gjort medvetet och att han inte kunde göra så mycket annorlunda.

Den fjärde kollegan sade sig inte minnas de händelser som A tog upp och hon uttalade tydligt att det inte handlade om etnicitet.

Den 19 december 2016 hölls ett möte med chef, arbetsförmedlingschef och HR-partner om läget i processen och fortsatta åtgärder planerades. Arbetsförmedlingen lämnade en beställning till företagshälsovården om

fortsatta konfliktlösningssamtal och det föreslogs att samtalen skulle ledas av någon från företagshälsovården. A informerades om detta samma dag.

Den 13 januari 2017 skickades en beställning till företagshälsovården för enskilda samtal för alla fem personer. Syftet med samtalen var att ge möjlighet till acceptans och enskilt avslut samt att Arbetsförmedlingen skulle få underlag för vidare hantering av arbetsmiljöfrågan.

Företagshälsovårdens uppdrag var att stödja de inblandade att må så bra som möjligt men också att nå förståelse och acceptans för övriga inblandades upplevelser. På ett personalmöte skulle cheferna sen redovisa att utredningen om kränkande särbehandling var slutförd och att arbetsmiljöarbetet skulle fortsätta.

Mellan den 20 januari och 9 februari 2017 hölls enskilda samtal med A och de fyra kollegorna. Arbetsförmedlingen försökte motivera de berörda att ställa upp på planeringen och genomföra samtal med företagshälsovården. En person valde att inte genomföra samtalet. A ville inte ställa upp på samtal i samband med kollegorna.

Den 28 februari 2017 inträffade en ny incident mellan A och en av kollegorna. Kollegan ville inte ställa upp på ett trepartsmöte för att reda ut situationen. Den 1 mars 2017 genomfördes samtal med företagshälsovården med de tre kollegor som A pekat ut.

Den 8 mars 2017 redovisade företagshälsovården resultatet för två chefer och rekommendationer lämnades för det fortsatta arbetsmiljöarbetet. Mellan den 9 och den 13 mars 2017 skedde samråd om den fortsatta planeringen och den 21 respektive den 22 mars 2017 genomfördes enskilda återkopplingssamtal med de utpekade medarbetarna. Den 30 mars 2017 planerades ett återkopplingssamtal med A som dock ställdes in då A sjukskrev sig den 28 mars 2017.

Stödsamtal har erbjudits A och de fyra kollegorna eftersom en anmälan om kränkande särbehandling är påfrestande för alla inblandade. Arbetsförmedlingen anser att dessa åtgärder har varit tillräckliga.

Den 4 april 2017 höll de två cheferna, arbetsförmedlingschefen och HR-partner ett möte om planeringen av fortsatta insatser kring den psykosociala arbetsmiljön.

Den 6 april 2017 hölls ett möte med personalen om det fortsatta arbetsmiljöarbetet och om resultatet från utredningen. I utredningen konstaterades att det fanns en miljö på kontoret som hade tillåtit en upplevelse av kränkande särbehandling, och att detta hade berott på

underliggande konflikter och grupperingar som inte är sunda. Dessutom förstärktes informationen några veckor senare vid ett möte där personalen närvarade. En planering gjordes för att förebygga liknande upplevelser i framtiden och det beslutades att en arbetsmiljöenkät skulle skickas ut.

Den 24 och 25 april 2017 hölls möten med chefer och huvudskyddsombud som informerades om utredningen och det fortsatta arbetet. Mellan den 3 maj och den 29 maj 2017 vidtogs åtgärder för att planera de fortsatta arbetsmiljöinsatserna och utarbetandet av en arbetsmiljöenkät. Syftet med arbetsmiljöenkäten var att få fram information om utgångsläget och efter sex till tolv månader kunna följa upp resultatet. Det planerades vidare att jobba med spelregler på arbetsplatsen och att utveckla samverkansarbetet med facket.

Förutom ovanstående har arbetsförmedlingschefen och fackliga parter deltagit i utredning och åtgärder i den mån det varit möjligt.

Huvudskyddsombudet har kopplats in för fortsatt arbetsmiljöarbete.

Arbetsförmedlingen har även kommenterat de enskilda händelser som A tagit upp i sin anmälan till DO.

Repressalier

Arbetsförmedlingen anser att de åtgärder som vidtagits har varit helt i linje med arbetsgivarens utredningsansvar för att förhindra liknande händelser i framtiden. Arbetsförmedlingen har aktivt försökt stävja repressalier och liknande beteenden. Cheferna har varit väldigt tydliga med vad som gäller vid en anmälan om kränkande särbehandling. Vid ett personalmöte den 27 september 2016 har det påtalats att den som anmäler inte får utsättas för någon form av repressalier. Cheferna har till exempel markerat genom att tydliggöra att "på vår arbetsplats hälsar vi på varandra". Det har dock inte gått att nå försoning eller acceptans mellan A och utpekade kollegor.

A:s uppgifter om lönediskriminering

Det finns inte någon grund för påståendet att A blivit diskriminerad vid lönesättningen. Denna görs utifrån prestation och varierar från år till år. A fick när hon anställdes som arbetsförmedlare en lön som låg strax under medianlönen i myndigheten. Under åren 2010-2017 har hon närmat sig och passerat myndighetens medianlön. Hennes nuvarande lön ligger över medianen i jämförelse med hennes åldersgrupp och anställningstid, både totalt i myndigheten och i aktuellt marknadsområde. Vid en granskning av lönerevisionerna från samma kontor under motsvarande tidsperiod kan man se medarbetare med både högre och lägre löneutveckling än A, oavsett anställningstid.

Inom Arbetsförmedlingen justeras en lön aldrig ned om en medarbetare byter befattning. Den kollega A refererar till har fått behålla sin lön även efter byte av befattning.

A:s uppgifter om diskriminering vid kompetensutveckling och uppdragstilldelning

Arbetsgivarens bild av A:s önskemål om att ingå i arbetsgivarlaget är att hon fick göra det långt före den person som hon nämner vid namn och som av verksamhetsskäl kunde ansluta senare. A:s huvudansvar var dock inledningsvis att ompröva lönebidrag.

A fick vid återkomsten från sin sjukskrivning möjlighet att välja mellan olika arbetsuppgifter och arbetslag. Efter att ha tagit del av ledningens tankar om en sammanslagning av arbetsgivar-service och omprövning av lönebidrag, valde A att ingå i arbetsgivarlaget. Sedan den 1 januari 2018 har sammanslagningen skett och A är en del av detta arbetslag.

Under våren 2017 sökte A också, och fick, ett uppdrag som kompetenscoach vilket inte har setts som ett uppdrag som "ingen vill ha". I samband med hennes sjukskrivning valde hon att avsäga sig detta uppdrag.

Angående tillsättningen till det chefsförsörjningsprogram som A nämner är förfarandet att medarbetaren ansvarar för att ta upp detta med sin chef. A har inte tagit upp detta i samtal med någon av de chefer hon haft efter den chef som skrev rekommendationsbrevet.

Övrigt utredningsmaterial

Under utredningen har DO även inhämtat uppgifter från två medarbetare på arbetsplatsen.

Rättslig reglering på området

Enligt 2 kap. 1 § DL får en arbetsgivare inte diskriminera anställda hos arbetsgivaren.

Med direkt diskriminering avses att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynnandet har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder, 1 kap. 4 § 1 DL.

Trakasserier är ett uppträdande som kränker någons värdighet och har samband med någon av diskrimineringsgrunderna kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan

trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.
Trakasserier är en form av diskriminering, 1 kap. 4 § 4 DL.

Om en arbetsgivare får kännedom om att en arbetstagare anser sig ha blivit utsatt för trakasserier i samband med verksamheten 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, 2 kap. 3 § DL.

Enligt 2 kap. 18 § DL får en arbetsgivare inte utsätta en arbetstagare för repressalier på grund av att arbetstagaren har anmält eller påtalat att arbetsgivaren har handlat i strid mot lagen, medverkat i en utredning enligt lagen eller avvisat eller fogat sig i arbetsgivarens trakasserier eller sexuella trakasserier. Förbudet mot repressalier gäller också i förhållande till den som hos arbetsgivaren söker arbete, söker eller fullgör praktik, står till förfogande för att utföra eller utför arbete som inhyrd eller inlånad arbetskraft hos arbetsgivaren.

Arbetsgivare ska ha riktlinjer och rutiner för verksamheten i syfte att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier, 3 kap. 6 § DL.

DO:s bedömning

Arbetsförmedlingens utrednings- och åtgärdsskyldighet

Arbetsgivarens kännedom om de upplevda trakasserierna

Anmälaren har gjort gällande att Arbetsförmedlingen inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att utreda och åtgärda de trakasserier som hon har gjort gällande. För att en utrednings- och åtgärdsskyldighet ska uppkomma enligt diskrimineringslagen krävs att arbetsgivaren har fått kännedom om att en arbetstagare upplever sig utsatt för trakasserier, dvs. en kränkning av värdigheten som har samband med en diskrimineringsgrund. Kränkningar som inte har något sådant samband kan utgöra kränkande särbehandling som regleras i Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2015:4). DO har emellertid endast tillsyn över diskrimineringslagen, och tillsynen i detta fall är därmed begränsad till om Arbetsförmedlingen uppfyllt kraven i 2 kap. 3 § DL.

En första fråga är vid vilken tidpunkt som Arbetsförmedlingen fått kännedom om att A ansåg sig utsatt för trakasserier.

Av diskrimineringslagen framgår inte vad som krävs för att en arbetsgivare ska anses ha kännedom om att en arbetstagare upplever sig utsatt för

trakasserier. Enligt DO:s mening kan det dock inte krävas att en arbetstagare uttryckligen anger att hen är utsatt för ”trakasserier” eller ”diskriminering” för att utredningsskyldigheten i 2 kap. 3 § DL ska aktiveras. Det får anses tillräckligt att arbetstagaren ger uttryck för att hen upplever sig utsatt eller kränkt av ett skäl som har samband med en diskrimineringsgrund. Sådana uppgifter behöver inte komma från arbetstagaren själv, utan det kan även ske på annat sätt – t.ex. genom uppgifter från en annan medarbetare eller genom arbetsgivarens egna iakttagelser.

I den anmälan om kränkande särbehandling som A gjorde till Arbetsförmedlingen den 20 maj 2016 beskrivs olika händelser och sammanhang där A känt sig utsatt, kränkt och orättvist behandlad. I anmälan redovisas dock inga uppgifter som pekar på att A gett uttryck för att kränkningarna haft ett samband med hennes etniska tillhörighet. DO bedömer därför inte att uppgifterna i anmälan varit tillräckliga för att en utredningsskyldighet enligt 2 kap. 3 § DL uppkommit redan den 20 maj 2016.

Av utredningen framgår dock att anmälaren berättat närmare om kränkningarna vid ett utredningssamtal den 13 juni 2016 och att hon då uppgett att medarbetare haft synpunkter på hennes språkbruk och att hon inte skulle klara av myndighetsuppdraget. Hon berättade även att begreppet ”kulturkrock” använts för att beskriva en tidigare tillrättavisning från en utpekad kollega och att hon inte ansåg detta okej. Vidare berättade hon om ett tillfälle 2010 då en kollega utmålat hennes etniska folkgrupp som överrepresenterad i brottsstatistiken och att hon hade starka skäl att tro att man också hade en (negativ) attityd mot arbetssökande med annan etnisk bakgrund. Mot bakgrund av dessa uppgifter och det sammanhang de framfördes i anser DO att Arbetsförmedlingen därigenom fick sådan kännedom om att A upplevde sig utsatt för kränkningar som hade samband med hennes etniska tillhörighet att en utrednings- och åtgärdsplikt uppkommit enligt 2 kap. 3 § DL.

Arbetsgivarens åtgärder för att utreda och åtgärda de upplevda trakasserierna
Anmälaren har gjort gällande att Arbetsförmedlingen brustit i sin utrednings- och åtgärdsskyldighet som arbetsgivare då man som enda åtgärd erbjöd stödsamtal och samtal med de utpekade kollegorna. Samtalen utgjorde ingen markering mot de utpekade kollegorna utan ledde till att anmälaren blev ännu mer utsatt och utfrysad.

Arbetsförmedlingen har uppgett att anmälares uppgifter togs på allvar och att man satte in samtliga tillgängliga verktyg. Förutom erbjudandet om

stödsamtal i juni 2016 hölls ett återkopplingsamtal med anmälaren i slutet av augusti, och i september fördes kontakter med företagshälsovården och den lokala samverkansgruppen. I slutet av september 2016 gick Arbetsförmedlingen igenom myndighetens policy mot kränkande särbehandling med samtliga medarbetare på arbetsplatsen och i slutet av oktober 2016 genomfördes utredningssamtal med de utpekade kollegorna. I november 2016 hölls ett gruppsamtal med A och de utpekade kollegorna och under första hälften av december 2016 genomfördes individuella samtal med A och de utpekade kollegorna. Personalavdelningen har sedan redovisat resultatet av sin utredning muntligen till cheferna och den 28 november 2016 till alla inblandade personer. Personalavdelningen har inte knutit sina slutsatser till grunderna för diskriminering utan utgått från A:s subjektiva upplevelse.

Den 19 december 2016 beslutade man om fortsatta konfliktlösningssamtal och A informerades om detta. Chefen förde sedan individuella samtal med de involverade vid sex tillfällen i januari, februari och mars 2017. En av de utpekade kollegorna genomförde inte samtalet, och A ville inte ställa upp på samtal i samband med de utpekade kollegorna. I januari 2017 lades en beställning på individuella stödsamtal för alla fem till företagshälsovården. Syftet med samtalen, som genomfördes den 1 mars 2017, var att stödja de inblandade att må så bra som möjligt men också att kunna nå förståelse och acceptans för övriga inblandades upplevelser. Ett annat syfte var att företagshälsovården skulle kunna ge ledningen råd om det fortsatta arbetet med arbetsmiljön på kontoret.

Som framgått ovan omfattas arbetsgivare av två parallella regelsystem när det gäller kränkningar på arbetsplatsen. Dels finns det en skyldighet att vidta åtgärder mot kränkande särbehandling enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter, dels finns det en skyldighet att utreda och, i förekommande fall, vidta åtgärder mot trakasserier enligt diskrimineringslagen. I många fall kan utrednings- och åtgärdsskyldigheten enligt dessa regelverk antas överlappa varandra på så sätt att en åtgärd som vidtas i det ena syftet också kan bli verkningsfull i det andra syftet. Båda åtgärdsskyldigheter syftar ju till att få kränkningarna att upphöra. En viktig skillnad finns dock i att regelverken har olika utformning och syften. Av lagtextens utformning i 2 kap. 3 § DL – att arbetsgivaren ska utreda och i förekommande fall åtgärda trakasserier – följer att arbetsgivaren initialt ska ta reda på om det har förekommit några kränkningar som utgör trakasserier i DL:s mening, och först därefter ta ställning till om några åtgärder behöver vidtas för att förhindra trakasserier i framtiden. En väl genomförd utredning är ofta en förutsättning för att kunna vidta effektiva åtgärder mot trakasserier. Att kränkningar tar sig

formen av trakasserier kan också vara tecken på föreställningar om exempelvis etnisk tillhörighet på en arbetsplats som kan kräva åtgärder av ett annat slag än vad som typiskt sätt krävs vid kränkande särbehandling för att förhindra att kränkningarna upprepas. Om en arbetstagar ger uttryck för att ha blivit utsatt för en kränkning som har samband med en diskrimineringsgrund kan arbetsgivaren alltså inte nöja sig med att behandla uppgiften som ett arbetsmiljöproblem.

Vilka utredningsåtgärder som en arbetsgivare ska vidta är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet och får bedömas från fall till fall. En arbetsgivare ska dock utan dröjsmål ta reda på de närmare omständigheterna kring de uppgivna trakasserier genom samtal med den som anser sig trakasserad. Som regel bör även utredningssamtal genomföras utan dröjsmål med den eller dem som utpekats som trakasserande, och eventuella vittnen. Arbetsgivarens agerande ska givetvis ske med den diskretion som situationen kräver.

Efter att arbetsgivaren har utrett saken ska denne göra en bedömning av om trakasserier förekommit och vilka åtgärder som i sådant fall behöver vidtas för att få trakasserier att upphöra. Arbetsgivaren kan inte låta utredningen stanna vid att konstatera att ord står mot ord, utan måste bilda sig en egen uppfattning om riktigheten av de uppgivna trakasserier. Arbetsgivaren är dock inte skyldig att ta slutlig ställning till vem som talar sanning om arbetstagar lämnar helt oförenliga uppgifter och förhållandena även i övrigt är oklara.

Frågan är då om Arbetsförmedlingens utredningsåtgärder i detta fall har varit tillräckliga. Som ovan konstaterats har A i utredningssamtalet den 13 juni 2016 lämnat sådana uppgifter om sambandet med hennes etniska tillhörighet att det funnits skäl för Arbetsförmedlingen att undersöka om de upplevda kränkningarna utgjorde trakasserier. Det har därmed ålegat Arbetsförmedlingen att utan dröjsmål söka klarhet i om anmälaren blivit utsatt för några kränkningar som hade samband med hennes etniska tillhörighet.

Av de uppgifter som framkommit om de anmälda händelserna kan inte konstateras huruvida de kränkningar som A anmält har utgjort trakasserier i diskrimineringslagens mening. Av vad Arbetsförmedlingen anfört om sin process med att utreda A:s anmälan framgår dock att det dröjt nästan fyra månader från arbetsgivarens kännedom om de upplevda trakasserier till att en utredningsåtgärd vidtogs i form av utredningssamtal med de utpekade personerna. Även om mellankommande sommarsemestrar kan antas ha påverkat möjligheten att utreda anklagelserna med full

skyndsamhet, liksom att A under tiden erbjudits stödsamtal och att samverkan skett med företagshälsovården och den lokala samverkansgruppen, bedömer DO att denna tidsutdräkt är alltför lång. (Jfr Arbetsdomstolens dom i rättsfallet AD 1993 nr 30 där en tidsperiod om en och en halv månad ansågs alltför lång).

Av de uppgifter som inhämtats om Arbetsförmedlingens åtgärder framgår vidare att fokus i utredningen har legat på att nå försoning och acceptans mellan de inblandade och inte att utreda frågan om det förekommit kränkningar som utgjort trakasserier.

Av vad Arbetsförmedlingen uppgett om resultatet av sin utredning framgår vidare att myndigheten inte heller har gjort någon egen bedömning av om trakasserier förekommit. Av utredningen framgår endast att man bedömt att ”det funnits sociala konstellationer på kontoret som kan ha upplevts som exkluderande och som tillåtit en upplevelse av kränkande särbehandling”. Eftersom de anmälda händelserna sålunda inte har bedömts utifrån ett diskrimineringsperspektiv har myndigheten inte uppfyllt sin utredningsskyldighet enligt 2 kap. 3 § DL.

Mot angiven bakgrund, det vill säga att det inte har gått att klarlägga om de anmälda händelserna har utgjort trakasserier i diskrimineringslagens mening, har DO inte bedömt om Arbetsförmedlingens åtgärder för att komma till rätta med kränkningarna uppfyller åtgärdskraven i 2 kap. 3 § DL.

Repressalier

Repressalier i diskrimineringslagens mening innebär att arbetsgivaren, eller en person som hos arbetsgivaren har getts en ledande ställning över andra arbetstagare, vidtar åtgärder som har karaktär av bestraffningsåtgärder mot någon som anmält eller påtalat att arbetsgivaren brutit mot diskrimineringslagen. Förbudet mot repressalier riktar sig alltså till arbetsgivaren och syftar till att skydda den eller de arbetstagare som exempelvis har anmält arbetsgivaren för diskriminering, påtalat att arbetsgivaren har handlat i strid med lagen eller medverkat i en utredning enligt lagen.

Repressalier kan ta sig många skilda uttryck. Det kan röra sig om handlingar, uttalanden eller underlåtenhet som medför skada eller obehag för den enskilda eller som är till nackdel för den enskilda på så sätt att hens villkor eller förhållanden försämras på arbetsplatsen. Arbetstagaren kan exempelvis få försämrade arbetsförhållanden eller arbetsvillkor, få en orimlig arbetsbelastning, bli fråntagen arbetsuppgifter eller få

arbetsuppgifter som understiger arbetstagarens kompetensnivå och är mycket okvalificerade. Arbetstagaren kan också behandlas hotfullt eller på ett allmänt kränkande sätt (se förarbetena till DL, prop. 2007/08:95 s. 307 f.).

Anmälaren har gjort gällande att hon blivit utsatt för repressalier bestående i att Arbetsförmedlingen på ett personalmöte offentliggjort att en (ej namngiven) person gjort en anmälan om kränkande särbehandling mot fyra medarbetare, vilket ledde till att A identifierades och blev ännu mer utfryst. Även om diskretion är viktigt att ta hänsyn till i samband med en anmälan om trakasserier finns det ingenting som tyder på att informationen på personalmötet lämnats i bestraffningssyfte. DO bedömer därför att utredningen inte ger stöd för att Arbetsförmedlingen har överträtt förbudet mot repressalier i 2 kap. 18 § DL.

Diskriminering vid lönesättning, intern uppdragstilldelning och kompetensutveckling

Anmälaren har gjort gällande att hon blivit utsatt för diskriminering i samband med lönesättning, intern uppdragstilldelning och kompetensutveckling.

För att det ska vara fråga om diskriminering är det inte tillräckligt att en arbetstagare behandlas sämre än någon annan i en jämförbar situation. Det måste också finnas ett samband med en diskrimineringsgrund. Av vad som framkommit i utredningen kan det inte konstateras att uppgivna förhållanden har något samband med anmälarens etniska tillhörighet eller någon annan diskrimineringsgrund. DO bedömer därför att utredningen inte ger stöd för att Arbetsförmedlingen har överträtt diskrimineringsförbudet i 2 kap. 1 § DL.

Riktlinjer och rutiner avseende trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier

Sedan den 1 januari 2017 gäller nya regler för aktiva åtgärder i 3 kap. DL. De nya reglerna innebär bland annat att arbetsgivarens arbete med aktiva åtgärder ska omfatta alla sju diskrimineringsgrunder.

Av 3 kap. 6 § DL följer att en arbetsgivare ska ha riktlinjer för verksamheten, till stöd för arbetet med att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier. Riktlinjerna är tänkta att uppfylla syftet att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier genom att arbetsgivaren tydligt markerar att nämnda beteenden inte accepteras på arbetsplatsen (se förarbetena till bestämmelserna om aktiva åtgärder, prop. 2015/16:135 s. 45 och 102–103). Det ska vara tydligt både för arbetsgivaren och

arbetsgivarrepresentanter på arbetsplatsen samt för anställda att beteendena inte accepteras.

Av det handläggarsråd (AFHS 11/2010) som Arbetsförmedlingen har lämnat in – och som DO uppfattar utgör Arbetsförmedlingens riktlinjer för att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier – framgår under avsnitt 1 att det inom Arbetsförmedlingen råder nolltolerans mot alla former av trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier. I avsnitt 13 finns alla sju diskrimineringsgrunder med.

DO bedömer att Arbetsförmedlingens riktlinjer som syftar till att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier uppfyller kraven på sådana riktlinjer som avses i 3 kap. 6 § DL.

Av 3 kap. 6 § DL följer vidare att arbetsgivaren ska ha rutiner i verksamheten, till stöd för arbetet med att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier. För att rutinerna ska uppfylla syftet att förhindra nämnda beteenden, måste de bland annat klargöra hur arbetsgivaren ska agera om trakasserier, sexuella trakasserier eller repressalier påstås ha inträffat på arbetsplatsen, vem den som anser sig trakasserad ska vända sig till och vem som ansvarar för att händelsen eller påståendena utreds (se prop. 2015/16:135 s. 45 och 102–103).

I det handläggarsråd som getts in till DO finns ett avsnitt som beskriver vad en arbetstagare kan göra när denne upplever sig utsatt för trakasserier (avsnitt 9) och rutiner som beskriver hur arbetsgivaren ska agera när denne fått kännedom om att en arbetstagare är utsatt för trakasserier redovisas dessa under tre avsnitt (avsnitt 6-8). Det framgår dock inte på ett tydligt sätt att rutinerna är tänkta att tillämpas även vid sexuella trakasserier och repressalier. Eftersom det inte på ett tydligt sätt framgår att rutinerna är tänkta att tillämpas i dessa fall, finns det en risk för att en arbetstagare som blir utsatt för sexuella trakasserier och repressalier inte vet vem denne ska vända sig till. För att Arbetsförmedlingen ska uppfylla kraven i 3 kap. 6 § DL avseende rutiner måste det av dessa framgå att de är avsedda att tillämpas även vid sexuella trakasserier och repressalier.

Av avsnitt 6 och 7 i handläggarsrådet framgår att utrednings- och åtgärdsskyldigheten har gjorts beroende av att arbetstagaren samtycker till att arbetsgivaren vidtar åtgärder efter att denne fått kännedom om trakasserier. De delar av rutinerna som anger hur Arbetsförmedlingen ska agera i dessa fall måste, för att uppfylla kraven i 3 kap. 6 § DL, vara i överensstämmelse med Arbetsförmedlingens utrednings- och åtgärdsskyldighet enligt 2 kap. 3 § DL. DO bedömer att Arbetsförmedlingen

genom nämnda villkorande till arbetstagarens samtycke förmedlar en felaktig bild av de rättigheter och skyldigheter som följer av 2 kap. 3 § DL.

Med ovanstående synpunkter avslutar DO ärendet.

Beslut i detta ärende har fattats av Caroline Mitt efter föredragning av Björn Olof Bräutigam.

Detta beslut går inte att överklaga. De bedömningar som DO gör i beslut är inte juridiskt bindande och beslutet påverkar inte enskildas möjligheter att själva väcka talan om diskrimineringsersättning i tingsrätt.

Caroline Mitt

Beslutsfattare rättsenhet arbetsliv

En kopia av beslutet skickas till anmälaren.