

Ärende GRA 2017/102 **handling 5**
Handläggare Caroline Mitt

Kramfors kommun
872 30 Kramfors

Tillsyn avseende Kramfors kommuns arbete med aktiva åtgärder

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har granskat hur kommunen arbetar med arbetsförhållanden och rekrytering i enlighet med 3 kap. diskrimineringslagen (2008:567), DL.

DO:s beslut

DO har inga synpunkter på det underlag som kommunen redovisat beträffande sitt arbete med arbetsförhållanden och rekrytering enligt 3 kap. DL.

Om ärendet

Bakgrund till DO:s beslut att inleda tillsyn samt utredningen i ärendet

DO har genom anmälningar och rapportering i media mottagit uppgifter om att det hos Kramfors kommun ska finnas möjligheter för vårdtagare inom den kommunala hemtjänsten att välja bort personal med utländsk bakgrund.

Arbetsgivare har enligt diskrimineringslagen en skyldighet att arbeta förebyggande och främjande för att diskriminering inte ska förekomma, så kallade aktiva åtgärder. DO har mot denna bakgrund begärt ett yttrande från Kramfors kommun i syfte att granska kommunens arbete med aktiva åtgärder avseende arbetsförhållanden och rekrytering. DO har i anslutning härtill även efterfrågat kommunens kommentar till uppgifterna om att vårdtagare haft möjlighet att välja bort personer med utländsk bakgrund och att hänsyn tagits till önskemålet vid exempelvis schemaläggning.

Kommunen har inkommit med yttrande och därvid beskrivit hur kommunen arbetar med rekryteringar och arbetsförhållanden. Kommunen har även bifogat handlingar gällande personalpolitiska program, riktlinje för jämställdhet och mångfald och tjänsteföreskrift för rekrytering.

Rättslig reglering på området

Enligt 2 kap. 1 § DL får en arbetsgivare inte diskriminera den som hos arbetsgivaren är arbetstagare eller arbetssökande.

Enligt 2 kap. 2 § 1 DL hindrar inte förbudet i 1 § särbehandling som föranleds av en egenskap som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna om, vid beslut om anställning, befordran eller utbildning för befordran, egenskapen på grund av arbetets natur eller det sammanhang där arbetet utförs utgör ett verkligt och avgörande yrkeskrav som har ett berättigat syfte och kravet är lämpligt och nödvändigt för att uppnå syftet.

Enligt 3 kap. 1 § DL är aktiva åtgärder ett förebyggande och främjande arbete för att inom en verksamhet motverka diskriminering och på annat sätt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

Enligt 3 kap. 2 § 1 – 4 DL innebär arbetet med aktiva åtgärder att bedriva ett förebyggande och främjande arbete genom att undersöka om det finns risker för diskriminering eller repressalier eller om det finns andra hinder för enskilda lika rättigheter och möjligheter i verksamheten, analysera orsaker till upptäckta risker och hinder, vidta de förebyggande och främjande åtgärder som skäligen kan krävas, och slutligen följa upp och utvärdera arbetet.

Enligt 3 kap. 5 § DL ska arbetsgivarens arbete med aktiva åtgärder omfatta

1. arbetsförhållanden,
2. bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor,
3. rekrytering och befordran,
4. utbildning och övrig kompetensutveckling, och
5. möjligheter att förena förvärvsarbete med föräldraskap.

DO:s bedömning

DO:s tillsyn i ärendet tar inte sikte på frågan om Kramfors kommun överträtt förbudet mot diskriminering inom arbetslivets område (2 kap. 1 § DL). Den utredning som DO inhämtat i ärendet har alltså inte syftat till att göra det möjligt för DO att ta ställning till huruvida Kramfors kommun i något enskilt fall vid sin arbetsledning eller rekrytering utsatt någon arbetstagare för diskriminering. I anslutning till myndighetens tillsyn av kommunens arbete med aktiva åtgärder har DO emellertid efterfrågat kommunens kommentar till uppgiften om att vårdtagare haft möjlighet att välja bort personer med utländsk bakgrund och att hänsyn tagits till sådana önskemål vid exempelvis schemaläggning.

Kommunen har i denna del uppgett att det i hemtjänstverksamheten används ett verksamhetsplaneringssystem. Systemet används för att planera alla insatser som hemtjänstpersonalen utför hos personer med beviljad hemtjänst. Planeringen görs centralt och det är brukarnas behov som styr planeringen. I systemet finns en funktion som heter ”Bör ej besöka”. Den används för att markera om det finns viss personal som inte är lämplig att besöka vissa brukare. När det blev uppmärksammat i media att vårdtagare kunde välja bort personer med utländsk bakgrund gjorde kommunen en kontroll på vilka orsaker som fanns bakom ”Bör ej besöka”-markeringen på personalen. Kommunen

kunde inte hitta att brukare har haft möjlighet att välja bort personal med utländsk härkomst. Däremot hade en enhetschef av arbetsmiljöskäl beslutat att viss personal inte fick besöka vissa brukare oavsett om man hade utländsk härkomst eller inte. Orsakerna kan vara nära släktskap, grannar eller nära vänner. Kommunen kunde också konstatera att det fanns "Bör ej besöka"-markering för viss personal med utländsk härkomst där chefen hade gjort en bedömning att det var en oacceptabel arbetsmiljö för kommunens personal att vistas i. Orsaken kunde kopplas till den psykosociala arbetsmiljön där det fanns inslag av kränkningar och psykiska övergrepp. Den här åtgärden används först då man har uttömt alla andra arbetsmiljöåtgärder.

Som framgått ovan har DO i ärendet inte granskat huruvida kommunen i sin verksamhet överträtt förbudet mot diskriminering inom arbetslivets området. Från allmänna utgångspunkter kan det dock finnas anledning att inledningsvis framhålla att ett tillvägagångssätt där en arbetsgivare vid schemaläggning för arbetstagare inom den kommunala hemtjänsten tar hänsyn till hemtjänstmottagares önskemål om att kunna välja bort personal med utländsk bakgrund enligt DO:s bedömning generellt får anses innebära ett sådant missgynnande som utgör en överträdelse av diskrimineringslagens förbud mot diskriminering som har samband med etnisk tillhörighet. Detsamma gäller för det fall en arbetsgivare vid sin rekrytering skulle fästa avseende vid denna typ av önskemål.

Det kan i detta sammanhang vidare noteras att diskrimineringslagen innehåller ett undantag som i vissa typer av situationer inom arbetslivets område tillåter särbehandling som föranleds av en egenskap som har samband med en diskrimineringsgrund, om egenskapen utgör ett "verkligt och avgörande yrkeskrav" som har ett berättigat syfte och kravet är lämpligt och nödvändigt för att uppnå syftet. Detta undantag, som bland annat gäller vid beslut om anställning och befordran, är emellertid inte tillämpligt vid arbetsledning. Någon möjlighet att på denna grund, med hänvisning till att en mottagare av hemtjänst har önskemål om personal med viss etnisk tillhörighet, besluta att en arbetstagare inom hemtjänsten inte ska utföra vissa arbetsuppgifter finns därför inte.

Undantaget ska också tolkas restriktivt, och omfattar enbart de yrkeskvalifikationer som är absolut nödvändiga för att utöva en viss yrkesverksamhet (se förarbetena till DL, prop. 2007/08:95 s. 502). Något utrymme för att i den aktuella typen av situation, med tillämpning av detta undantag, vid rekrytering av hemtjänstpersonal välja bort personer på grund av deras etniska tillhörighet i syfte att tillmötesgå att en hemtjänstmottagares önskemål om det finns enligt DO:s bedömning därför inte heller.

Mot bakgrund av uppgifterna om att kommunen skulle ta hänsyn till att en mottagare av hemtjänst har önskemål om viss etnisk tillhörighet för personal inom hemtjänst har DO sett anledning att kontrollera kommunens främjande och förebyggande arbete mot diskriminering inom områdena rekrytering och arbetsförhållanden. DO har därför granskat hur kommunen genom aktiva

åtgärder arbetar med att arbetsförhållanden och rekrytering ska lämpa sig för alla oavsett etnisk tillhörighet.

Arbetsgivares arbete med aktiva åtgärder är en viktig del i arbetet mot diskriminering. Arbetet avser inte i första hand att genomföra åtgärder mot problem som redan uppkommit i ett enskilt fall, utan om att förebygga att någon diskrimineras eller på annat sätt får sämre möjligheter på arbetsplatsen. Sedan den 1 januari 2017 gäller nya bestämmelser om aktiva åtgärder i 3 kap. DL. Arbetsgivare ska arbeta med aktiva åtgärder i fyra steg – undersöka, analysera, åtgärda och följa upp. Arbetet ska göras löpande. Arbetet med aktiva åtgärder handlar både om att förebygga diskriminering och att verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett diskrimineringsgrund.

Av förarbetena till bestämmelserna om aktiva åtgärder (prop. 2015/16:135 s. 26) framgår bland annat följande. Aktiva åtgärder har i likhet med diskrimineringsförbuden till syfte att förebygga och motverka diskriminering. Diskrimineringsförbuden är avsedda att motverka konkreta diskriminerande handlingar i individuella fall, medan aktiva åtgärder, förutom ett sådant syfte, också har ändamålet att förebygga diskriminering på en strukturell nivå. Generellt kan alltså sägas att aktiva åtgärder är avsedda att verka pådrivande och mana till ökade ansträngningar för att motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter. Genom att kombinera diskrimineringsförbud med regler om aktiva åtgärder kan arbetet med att motverka diskriminering även bli inriktat på att aktivt stödja en positiv utveckling och en fortlöpande förbättring när det gäller att komma till rätta med strukturell diskriminering.

Kramfors kommun har beskrivit hur kommunen arbetar för att arbetsförhållanden ska lämpa sig för alla arbetstagare oavsett etnisk tillhörighet. Kommunen har även redogjort för hur kommunen arbetar för att ge alla, oavsett etnisk tillhörighet, lika möjligheter att söka lediga anställningar och möjlighet till befordran. Det framgår även att kommunens HR-avdelning vid tillfället för yttrandet arbetade med att beskriva kommunens arbetssätt för att anpassas till ändringarna i diskrimineringslagen som trädde i kraft 2017. I det arbetet ingår att kommunens riktlinje för jämställdhet och mångfald ska ersättas i enlighet med de nya krav som ställs. Vid framtagande av styrdokument inom HR-området är diskrimineringsgrunderna en del som alltid tas hänsyn till.

DO kan konstatera att det i kommunen pågår ett främjande och förebyggande arbete inom områdena rekrytering och arbetsförhållanden. Vid tidpunkten då DO inledde tillsyn av kommunen hade nya bestämmelser nyligen införts på området och kommunen har uppgett att arbetsättet höll på att anpassas till dessa. DO har mot den bakgrunden inga synpunkter på det arbete kommunen redovisat.

DO kan komma att följa upp Kramfors kommuns arbete med aktiva åtgärder vid ett senare tillfälle.

DO avslutar ärendet.

Beslut i detta ärende har fattats av enhetschef Peter Wråke efter förslag från utredare Caroline Mitt.

Detta beslut går inte att överklaga.

Peter Wråke

Chef rättsenhet arbetsliv