

## Betänkandet Det blågula glashuset (SOU2005:56)

### Allmänna synpunkter

Arbetsgivarverket har till uppgift att samordna och utveckla den statliga arbetsgivarpolitiken. Mot bakgrund av detta avstår Arbetsgivarverket från att lämna synpunkter i frågor som inte anses beröra staten som arbetsgivare.

Utöver nedanstående synpunkter vill Arbetsgivarverket betona följande. De lagar och förordningar som idag finns på området beträffande diskriminering ger, i kombination med reglerna i regeringsformen (RF) och lagen om offentlig anställning (LOA) avseende sakliga grunder vid anställning såsom förtjänst och skicklighet vid anställning inom den offentliga sektorn, tillräckligt lagstöd för såväl förebyggande som implementerande och uppföljande åtgärder. Några särregler i lag och förordning utöver vad som gäller inom staten behövs inte.

Utredningens uppgift har bland annat varit att föreslå åtgärder för att motverka strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet. Arbetsgivarverket anser att diskriminering på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning inte ska förekomma och arbetar därför mot detta. Arbetsgivarverket har emellertid haft ett annat angreppssätt än utredarens föreslagna åtgärder.

När begreppet mångfald diskuteras idag inom arbetslivet sker det i huvudsak utifrån två olika perspektiv, dels ur ett integrationspolitiskt perspektiv och dels ur ett organisationsutvecklingsperspektiv (diversity). Det integrationspolitiska perspektivet syftar till att främja lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet, oavsett etnisk tillhörighet, religion, funktionshinder, ålder, sexuell läggning och kön. Dessa grupper skyddas av lagstiftning. Utifrån ett organisationsutvecklingsperspektiv talar man istället om ett mångfaldsarbete som respekterar varje individ och som fokuserar på en blandning av bakgrund och kompetens som har betydelse för arbete, kvalitet och kundorientering. Denna blandning kan utöver de ovan nämnda bestå av olika utbildningsbakgrund, erfarenhet, kultur och personlighet. I ett arbetsgivarperspektiv står de sistnämnda egenskaperna för kompetens och de kompetensprofiler som görs utgår ifrån dem.

Ju mer en person klassas till en minoritetsgrupp desto mindre ser man den personen som individ. Det är därför Arbetsgivarverkets uppfattning att målet för mångfaldsarbetet måste vara att öka varje persons rätt att bli betraktad utifrån sin kom-

petens och inte utifrån sin härkomst, sitt funktionshinder eller annat som klassificerar dem som en minoritet. Myndigheternas handlingsplaner utgår ifrån ett organisationsutvecklingsperspektiv (diversity) vars mål är att skapa en organisation där alla olikheter kan utvecklas och där mångfalden betraktas som organisationens styrka och resurs.

Utredaren har lämnat förslag till ett antal åtgärder som Arbetsgivarverket har synpunkter på, dessa redovisas under respektive rubrik.

## **Synpunkter avseende särskilda delar av betänkandet**

### **13.2 En trappa ska städas uppifrån – ledarskap**

De åtgärder som föreslås under avsnittet ”En trappa ska städas uppifrån – ledarskap” har alla det gemensamt att de står för regelstyrande åtgärder, d.v.s. utredaren föreslår lagstiftning, handlingsplaner, sanktioner etc. som inte bara anger vilka mål som ska nås utan även hur målen ska nås. Statliga arbetsgivare har att ansvara för innehållsmässigt och kompetensförsörjningsmässigt synnerligen varierade verksamheter. Det återspeglas i den arbetsgivarpolitiska delegeringen, enligt vilken myndigheterna själva ska bestämma hur målen ska nås. Enligt Arbetsgivarverkets uppfattning är det viktigt för effektiviteten i den statliga verksamheten att statliga arbetsgivare även fortsättningsvis får disponera hur verksamhetens mål ska nås.

Förslagen under avsnitt 13.2 inriktas samtliga på den statliga sektorn, många med inriktning på staten som arbetsgivare. Som redan kommenterats ovan bör staten ha samma förutsättningar som arbetsmarknaden i övrigt för att effektivt kunna konkurrera på lika villkor när det gäller att rekrytera och behålla arbetskraft och leva upp till reglerna om sakliga grunder vid anställning såsom förtjänst och skicklighet.

#### **13.2.1 Sätt antidiskrimineringspolitiken i centrum**

Utredaren utgår ifrån att många strategier som hittills genomförts för att uppnå mångfald har varit verkningslösa och att antidiskrimineringspolitiken måste utvecklas så att aktörer på olika nivåer utvecklar åtgärder som definieras i tydliga krav och mål, vilka ska följas upp regelbundet. Utredarens förslag innebär att integrationspolitiken får ett ensidigt fokus på diskriminering. Arbetsgivarverket har inte övertygats av det empiriska underlaget för utredarens påstående och förespråkar i stället en fortsatt satsning på bred front och samverkan mellan lagstiftning, krav på handling och förändring av attityder. Utredaren själv påpekar: ”även om bra lagar är en nödvändig förutsättning för motverkande av diskriminering, är dessa enligt framstående forskare otillräckliga för att komma åt etnisk diskriminering”.

#### **13.2.3 Krav på handlingsplaner mot diskriminering hos alla myndigheter**

En ändring i förordningen (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken föreslås. Förordningen ska ställa ett krav på att alla statliga myndigheter ska ta fram handlingsplaner för motverkande av diskriminering. Förutom att det är Arbetsgivarverkets uppfattning att staten bör

omfattas av samma regler som resten av arbetsmarknaden vill vi framföra följande synpunkter på förslaget.

Enligt lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning ska arbetsgivaren inom ramen för sin verksamhet bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet oavsett etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning. Enligt regeringsbeslut (Ku 1999/2927/IM) har myndigheterna dessutom ålagts att upprätta handlingsplaner för att främja etnisk mångfald bland sina anställda. Uppföljning av dessa handlingsplaner görs av Statskontoret och av Integrationsverket. Utredaren citerar Integrationsverket: "...inga starka samband visar sig råda mellan planer, insatser och utfall..." Detta talar mot att kravet på handlingsplaner förstärks ytterligare.

Det är Arbetsgivarverkets uppfattning att handlingsplaner endast kan bli ett kraftfullt verktyg så länge de skapas ur behov, att upplevda behov ger mening åt förändringen och saknas mening uppstår motstånd mot förändring. Utökad råd- och stödverksamhet är viktigare åtgärder än utökad kontrollverksamhet. Därför ser Arbetsgivarverket hellre att en eventuell resursförstärkning på DO läggs på att utöka råd- och stödverksamheten än på den massiva insats det skulle innebära att årligen granska 250 myndigheters antidiskrimineringsplaner.

Med samma motivering som ovan avstyrker Arbetsgivarverket också att en särskild uppförandekod för myndigheterna tas fram.

De handlingsplaner som utredaren avser torde vidare kräva någon form av registrering av etnisk tillhörighet på arbetsplatsnivå. Tillsammans med övriga arbetsmarknadens centrala organisationer i Rådet för Integration i Arbetslivet (RIA) anser Arbetsgivarverket att det är möjligt och önskvärt att gå till handling utan sådan registrering. Registrering kan bidra till motsättningar mellan olika grupper på en arbetsplats och oavsett det är det olämpligt ur ett integritetsperspektiv. Frågan om eventuella handlingsplaner är också föremål för utredning i Diskrimineringskommittén (dir 2003:11, 2003:69 och 2005:8) och resultatet av detta arbete bör inte föregripas. På nivåer över arbetsplatsens t.ex. arbetsmarknadssektor, kan utvecklingen i siffror följas utan att de nämnda negativa effekterna uppstår.

### **13.2.6 Diskrimineringskontroller för kvalitetsutveckling**

Arbetsgivarverket anser att det inte finns tillräckligt underlag för att ta ställning till "Situation testing" som metod för att befrämja en utveckling av kvalitén i rekryteringsarbetet i staten. Risken finns att metoden strider mot grunderna för offentlighetsprincipen. Det regeringsuppdrag som Integrationsverket fått bör utvärderas innan ställning tas till frågan.

### **13.2.7 Övriga förslag på åtgärder i syfte att motverka diskriminering och främja etnisk jämlikhet**

Arbetsgivarverket delar utredarens uppfattning att formella hinder för personer med utländsk utbildning och arbetslivserfarenhet eller utländskt medborgarskap bör undanröjas i möjligaste mån och att åtgärder även kan behöva vidtas för att

fler personer med utländsk bakgrund också verkligen får ett jobb som motsvarar deras kompetens. Men utredaren slår här in öppna dörrar med sitt förslag. Metoden tillämpas redan på myndigheterna.

### **13.4 En samlad lag och tillsyn**

Utredning pågår om en samlad lag och tillsyn och det är Arbetsgivarverkets uppfattning att diskrimineringskommitténs arbete med detta inte ska föregripas. Arbetsgivarverket vill dock kommentera några av de förslag som utredaren för fram.

#### **13.4.2 Skadeståndet**

Arbetsgivarverkets anser att skadestandsreglerna i sin nuvarande utformning är tillräckliga för att uppfylla kraven på effektivitet, proportionalitet och avskräckande effekt.

#### **13.4.3 Krav på jämlikhetsplaner**

Som angivits under punkt 13.2.3 avvisar Arbetsgivarverket förslaget om att införa handlingsplaner/mångfaldsplaner.

Utredaren anser att den frivilliga avtalsvägen, genom Rådet för Integration i Arbetslivet (RIA), inte har lett fram till att parterna har lyft fram arbetet mot diskriminering som en central avtalsfråga, trots att de varit verksamma sedan 1998. Arbetsgivarverkets uppfattning är att det partssammansatta arbetet i RIA har givit önskat resultat. En gemensam vägledning har utarbetats och sprids kontinuerligt. En utmärkelse för gott mångfaldsarbete delas ut årligen. Utöver detta har parterna i en överenskommelse med regeringen förbundit sig att genomföra en större informations- och utbildningsinsats under åren 2005-2007.

#### **13.4.5 Tillåtelse av positiv särbehandling**

Enligt förslaget ska den nya samlade lagen möjliggöra positiv särbehandling även med hänsyn till andra grunder än kön och funktionshinder i vissa situationer, det vill säga i förhållande till etnisk tillhörighet. Positiv särbehandling av underrepresenterade grupper förutsätter någon form av gruppering, troligtvis även registrering, vilket Arbetsgivarverket avvisar eftersom åtgärden snarare förstärker de diskriminerande strukturerna och även i övrigt av integritetsskäl är olämplig som tidigare framförts. Mot bakgrund av de regler som nu gäller i den offentliga sektorn när det gäller anställning (RF, LOA och anställningsförordningen (AF)) är det enligt Arbetsgivarverket inte formellt möjligt att tillämpa positiv särbehandling på grund av etnisk tillhörighet m.m. RF:s regler om sakliga grunder vid anställning såsom förtjänst och skicklighet ska enligt Arbetsgivarverket gälla som tillsättningskriterier även fortsättningsvis.

### **13.5 Organisationsfrågor**

#### **13.5.1 Inrättandet av en strategisk enhet inom DO**

Om DO ska förstärkas så bör det för att ge önskad effekt, enligt Arbetsgivarverkets mening, vara för att arbeta med utökad råd och stöd, samt ett strategiskt utvecklingsarbete – ej som utökad kontrollfunktion.

## **13.6 Proaktiva åtgärder**

### **13.6.4 Etnisk statistik**

Utredaren hävdar att det finns ett behov av viss kvantitativ kunskap för att få vetenskap om diskrimineringens omfattning och för att kunna följa upp samhällsliga förändringar. Arbetsgivarverket anser att den statistik som finns inom ramen för folkbokföringen, där individers och deras föräldrars födelse land finns angivna, är tillräcklig för att kunna följa upp förändringar inom arbetsmarknadens område.

I mindre grupper är även aidentifierad data ofta lätt att spåra. Därför invänder Arbetsgivarverket mot att etnisk statistik används för att beskriva utvecklingen på enskilda arbetsplatser, såsom utredningen föreslår. Arbetsgivarverket vänder sig också mot förslaget att arbetsgivare själva ska samla in uppgifter om arbetstagarnas etniska tillhörighet.

## **13.7 Åtgärder för DO**

### **13.7.1. "Situation testing" som bevismetod**

Arbetsgivarverket anser att den nuvarande ordningen med fri bevisprövning i domstol inte ska ändras. Av det följer att bevisning i form av situation testing redan med nuvarande reglering i och för sig är möjlig, men Arbetsgivarverket vill uttala stark kritik mot att situation testing, som närmast kan karakteriseras som framprovocerat beteende, ska tillmätas något värde i domstolsprocesser.

### **13.7.2. Kritiska analyser av rekryteringsprocesser**

Arbetsgivarverket är positivt till att DO är behjälpliga med råd och stöd vid utvecklingsarbete för att öka den etniska mångfalden på svensk arbetsmarknad. Däremot vänder sig Arbetsgivarverket mot att DO utvecklar metoder och verktyg som sedan ska appliceras på vissa myndigheters rekryteringsprocesser. Myndigheternas behov kan enbart avgöras av myndigheterna själva och metoder och verktyg måste vara anpassade till myndigheternas verksamhet och behov.

## **Sammanfattning**

Arbetsgivarverket anser att diskriminering på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning inte ska förekomma och arbetar därför mot detta. Utredaren har dock lämnat förslag till ett antal åtgärder som Arbetsgivarverket anser är alltför fokuserade på lagstiftning och detaljstyrning. Den lagstiftning som finns idag är tillräcklig. Arbetsgivarverket förespråkar istället en fortsatt satsning, där lagstiftning och förändring av attityder och beteenden samverkar. Den kommande satsningen på information och utbildning som Arbetsgivarverket deltar i genom Rådet för Integration i Arbetslivet är ett exempel på sådana åtgärder.

De förslag i utredningen som är föremål för utredning på annat håll ska inte föregripas, exempelvis förslaget om en samlad lag och tillsyn som ingår i Diskrimineringskommitténs uppdrag.

Utredarens förslag är inte alltid välgrundade och i vissa fall motsägelsefulla. Förslaget att införa positiv särbehandling i förhållande till etnisk tillhörighet är inte formellt möjligt mot bakgrund av gällande regler för anställning och principiellt olämpligt eftersom det skulle innebära åtgärder, exempelvis registrering, som riskerar att ytterligare förstärka diskriminerande grupperingar och stereotyper.

Slutligen vill Arbetsgivarverket framhålla vikten av att staten har samma förutsättningar som arbetsmarknaden i övrigt att rekrytera och behålla kompetent arbetskraft. Arbetsgivarverket avvisar därför fler särregler för staten än de som redan finns.

Beslut i detta ärende har fattats av t.f. generaldirektör Karl Pfeifer efter hörande av styrelsen. I den slutliga handläggningen deltog utredare Josi Lundin, föredragande.

Karl Pfeifer

Josi Lundin