

# ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet



BETÄNKANDE AV  
UTREDNINGEN OM  
ILO:S KONVENTION OM VÅLD  
OCH TRAKASSERIER I ARBETSLIVET



STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

SOU 2021:86



# ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet

*Betänkande av  
Utredningen om ILO:s konvention om våld  
och trakasserier i arbetslivet*

*Stockholm 2021*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2021:86**

SOU och Ds finns på [regeringen.se](http://regeringen.se) under Rättsliga dokument.

*Svara på remiss – hur och varför*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).*

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0245-7 (tryck)

ISBN 978-91-525-0246-4 (pdf)

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Arbetsmarknadsdepartementet

Regeringen beslutade den 24 september 2020 att låta en särskild utredare föreslå hur ILO:s konvention (nr 190) om avskaffande av våld och trakasserier i arbetslivet ska genomföras i svensk rätt och därvid beakta den därtill hörande rekommendationen (nr 206) i arbetet (dir. 2020:98). Till särskild utredare förordnades samma dag rättschefen Anna Middelman.

Regeringen beslutade den 27 maj 2021 om tilläggsdirektiv varigenom utredningens tid förlängdes till den 29 oktober 2021 (dir. 2021:38).

Som sakkunniga i utredningen förordnades från och med den 16 november 2020 numera kanslirådet Erik Adell Hellström (Arbetsmarknadsdepartementet), kanslirådet Ola Florin (Arbetsmarknadsdepartementet), rättssakkunniga Rezanne Marouf (Justitiedepartementet), departementssekreteraren Ann-Sofie Mattsson (Arbetsmarknadsdepartementet). Med verkan från och med den 1 februari 2021 entledigades Ola Florin från uppdraget och ersattes samma dag av ämnesrådet Lenita Freidenvall (Arbetsmarknadsdepartementet).

Som experter i utredningen förordnades från och med den 16 november 2020 senioranalytiker Anne-Sofie Daleng (Arbetsmiljöverket), arbetsrättsjuristen Lisa Lilliehöök (Polismyndigheten), tillsynschefen Gunnar Merkel (Åklagarmyndigheten), sakkunniga Pia Schyberg (Arbetsmiljöverket), verksamhetsutvecklaren Lars Sjöberg (Försäkringskassan), experten Tarik Qureshi (Diskrimineringsombudsmannen), och från och med den 8 februari 2021 professorn Petra Herzfeld Olsson (Stockholms universitet).

Som ledamöter i utredningens referensgrupp förordnades från och med den 16 november 2020 arbetsmiljöexperten Amelie Berg (Svenskt Näringsliv), utredaren Joa Bergold (LO), chefsjuristen Elise-Marie Donovan (TCO), socialförsäkringsexperten Jenny

Lindmark (Arbetsgivarverket), förbundsjuristen Sophie Silverryd (SRAT) och arbetsrättsjuristen Anna Svanestrand (SKR).

Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 2 november 2020 departementssekreteraren Victoria Dippel och från och med den 16 november 2020 numera kanslirådet Hanna Svensson. Hanna Svenssons anställning omfattade 50 procent av heltid till och med den 15 december 2020 och heltid från och med den 16 december 2020. Från och med den 14 oktober 2021 omfattade anställningen åter 50 procent av heltid.

Med utredningen avses i betänkandet den särskilda utredaren och utredningssekreterariatet. Jag som utredare är dock ensam ansvarig för utredningens förslag.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet.

Härmed överlämnas betänkandet ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet (SOU 2021:86).

Utredningens uppdrag är härigenom slutfört.

Stockholm i oktober 2021

Anna Middelman

/Victoria Dippel  
Hanna Svensson

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>15</b>
<b>1 Författningsförslag</b> .....	<b>31</b>
1.1 Förslag till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160).....	31
<b>2 Utredningens uppdrag och arbete</b> .....	<b>33</b>
2.1 Uppdraget.....	33
2.2 Utredningens arbete .....	34
2.3 Betänkandets disposition.....	34
<b>3 Allmänt om ILO</b> .....	<b>35</b>
3.1 Ett trepartiskt FN-organ för arbetslivet.....	35
3.2 ILO:s normskapande verksamhet.....	36
3.3 Den svenska ratifikationsprocessen.....	37
3.4 Uppföljning av medlemsstaternas åtaganden.....	38
<b>4 Den svenska arbetsmarknaden och relevant reglering</b> ....	<b>39</b>
4.1 Arbetslivets aktörer och den svenska arbetsmarknadsmodellen .....	39
4.2 Kort om relevant reglering .....	41
4.2.1 Vem är arbetstagare enligt svensk rätt?.....	41
4.2.2 Arbetsmiljölagen .....	43
4.2.3 Arbetsmiljöverkets föreskrifter .....	50

4.2.4	Förhandlingsskyldighet enligt MBL och beröringspunkter med AML .....	59
4.2.5	Diskrimineringslagen .....	60
4.2.6	Beröringspunkter mellan arbetsmiljöregleringen och diskrimineringslagen .....	65
4.3	Nya sätt att organisera arbetet .....	65
<b>5</b>	<b>En ny konvention och rekommendation .....</b>	<b>67</b>
5.1	Antagandet av konventionen och rekommendationen .....	67
5.1.1	Konventionens syfte och innehåll .....	68
5.1.2	Rekommendationen .....	69
5.2	Mer om innehållet i konventionen .....	69
5.2.1	Ingressen .....	69
5.2.2	Avsnitt I – definitioner .....	70
5.2.3	Avsnitt II – tillämpningsområde .....	71
5.2.4	Avsnitt III – kärnprinciper .....	71
5.2.5	Avsnitt IV – bestämmelser om skydd och förebyggande .....	73
5.2.6	Avsnitt V–VIII efterlevnad och rättsmedel m.m. ....	74
5.3	Mer om innehållet i rekommendationen .....	75
5.4	Svenska ILO-kommitténs hantering .....	76
5.5	Konventionens ikraftträdande .....	77
5.6	Konventionens behandling inom EU .....	77
<b>6</b>	<b>Centrala utgångspunkter .....</b>	<b>81</b>
6.1	Artikel 1 – konventionens definition av våld och trakasserier .....	81
6.2	Artikel 2–3 – konventionens tillämpningsområde .....	83
6.2.1	Personkategorier som skyddas – artikel 2 .....	83
6.2.2	Platser och situationer där skyddet ska finnas – artikel 3 .....	85
6.3	Hur konventionen ska läsas – kopplingar mellan kärnprinciperna i artikel 4–6 och övriga delar av konventionen .....	86



6.4	Artikel 4 – en bred ansats .....	88
6.5	Hur konventionen ska genomföras – skyddet behöver inte vara identiskt i alla situationer .....	89
6.6	Utredningens arbetsmetod.....	90
<b>7</b>	<b>Främja och förverkliga grundläggande principer och rättigheter.....</b>	<b>93</b>
<b>8</b>	<b>Rätt till likabehandling och icke-diskriminering .....</b>	<b>95</b>
<b>9</b>	<b>Förbud mot våld och trakasserier.....</b>	<b>101</b>
9.1	Kravet på att definiera och förbjuda våld och trakasserier – artikel 4.2 a och 7 .....	101
9.2	Olika typer av förbud enligt svensk rätt.....	102
9.3	Arbetsmiljörégleringen.....	103
9.3.1	Arbetsgivare ska klargöra att kränkande särbehandling inte accepteras i verksamheten .....	103
9.3.2	OSA-föreskrifternas tillämpningsområde .....	105
9.4	Diskrimineringslagstiftningen .....	107
9.4.1	Diskrimineringsförbudet innefattar ett förbud mot vissa trakasserier .....	107
9.4.2	Diskrimineringsförbudets tillämpningsområde ..	108
9.4.3	Arbetsgivarens skyldighet att tydliggöra att sexuella trakasserier m.m. inte accepteras .....	111
9.5	Den straffrättsliga regleringen .....	112
9.5.1	Inledning .....	112
9.5.2	Brott mot liv och hälsa .....	112
9.5.3	Brott mot frihet och frid.....	113
9.5.4	Ärekränkning.....	116
9.5.5	Sexualbrott .....	117
9.5.6	Brott mot allmän verksamhet .....	118
9.6	Utredningens bedömning.....	121
9.6.1	Utgångspunkter för bedömningen.....	121
9.6.2	Ett vidsträckt straffrättsligt förbud.....	122

9.6.3	Förbud eller förbudsliknande bestämmelser i diskriminerings- och arbetsmiljölagstiftningen ..	125
9.6.4	Sammanfattande bedömning .....	129
<b>10</b>	<b>Våld och trakasserier i policyer m.m. ....</b>	<b>131</b>
10.1	Kravet på policyer och en övergripande strategi m.m. ....	131
10.1.1	Konventionens krav – artikel 4.2 b–c, 8 och 11 a .....	131
10.1.2	Vad innebär relevanta policyer och en övergripande strategi för svenska förhållanden?...	132
10.2	De övergripande politiska målen inom arbetslivet, jämställdhetsområdet och diskrimineringsområdet .....	134
10.3	Våld och trakasserier i policyer inom olika områden .....	136
10.3.1	En god arbetsmiljö för framtiden – regeringens arbetsmiljöstrategi.....	136
10.3.2	En strategi för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck .....	137
10.3.3	Nationell plan mot rasism .....	139
10.3.4	Handlingsplan: Till det fria ordets försvar – åtgärder mot utsatthet för hot och hat bland journalister, förtroendevalda och konstnärer .....	139
10.3.5	Nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.....	140
10.4	Sektorer m.m. som är mer utsatta för våld och trakasserier ..	141
10.4.1	Statistik – ett verktyg för att identifiera förekomsten av våld och trakasserier m.m. ....	141
10.4.2	Regeringens arbetsmiljöstrategi och utsatta sektorer och yrken m.m.....	143
10.4.3	Åtgärder mot våld och trakasserier – ett urval av regeringsuppdrag och rapporter .....	144
10.4.4	Vissa lagstiftningsåtgärder kopplade till utsatta sektorer och yrken .....	146
10.5	Partsgemensamt arbete m.m.....	147
10.6	Utredningens bedömning .....	151

<b>11</b>	<b>Arbetsgivarens förebyggande arbete .....</b>	<b>155</b>
11.1	Kravet på att ge arbetsgivare ansvar för att förebygga våld och trakasserier – artikel 9.....	155
11.2	Generellt om arbetsgivares förebyggande arbete enligt svensk rätt.....	157
11.3	En arbetsplatspolicy om våld och trakasserier – artikel 9 a.....	160
11.4	Beakta våld och trakasserier och åtföljande psykosociala risker i arbetsmiljöhanteringen – artikel 9 b.....	165
11.5	Identifiera faror och bedöma riskerna för våld och trakasserier samt vidta förebyggande åtgärder – artikel 9 c... ..	166
11.6	Tillhandahålla arbetstagare och andra berörda personer information och utbildning om identifierade faror och risker för våld och trakasserier m.m. – artikel 9 d.....	169
11.7	Utredningens bedömning.....	172
<b>12</b>	<b>Efterlevnaden av konventionen.....</b>	<b>177</b>
12.1	Kravet på att säkerställa efterlevnaden – artikel 4.2 d–f och h samt 10 .....	177
12.2	Vissa frågor kopplat till efterlevnaden av konventionen ....	179
12.3	Mekanismer för kontroll och övervakning av efterlevnaden m.m. – artikel 4.2 d, 4.2 h, 10 a och 10 g–h ..	180
12.3.1	Innebörden av konventionens krav och svenska regler som aktualiseras .....	180
12.3.2	Myndigheters m.fl. uppdrag och roller .....	182
12.3.3	Avbryta arbete där fara för liv, hälsa eller säkerhet är överhängande .....	190
12.3.4	Utredningens bedömning avseende mekanismer för kontroll och övervakning av efterlevnaden .....	198

12.4	Tillgång till rättsmedel m.m.– artikel 4.2 e, 10 b och 10 e..	202
12.4.1	Innebörden av konventionens krav enligt artikel 4.2 e och 10 b och svenska regler som aktualiseras.....	202
12.4.2	Utredningens slutsatser avseende begreppen.....	205
12.4.3	Rättsmedel m.m. enligt arbetsmiljöregelverket...	207
12.4.4	Rättsmedel m.m. i diskrimineringslagstiftningen.....	215
12.4.5	Arbetsrättsligt skydd och arbetsrättsliga följder.....	219
12.4.6	Rättsmedel m.m. i den straffrättsliga regleringen .....	223
12.4.7	Visselblåsarfunktioner och annat skydd för visseblåsare.....	225
12.4.8	Särskilt om offer för könsbaserat våld – artikel 10 e.....	228
12.4.9	Dataskyddsförordningen.....	232
12.5	Sanktioner – artikel 4.2 f och 10 d .....	233
12.5.1	Innebörden av konventionens krav och svenska regler som aktualiseras.....	233
12.5.2	Sanktioner enligt det arbetsmiljörättsliga regelverket .....	239
12.5.3	Sanktioner enligt diskrimineringslagen .....	241
12.5.4	Sanktioner vid överträdelse av straffrättsliga bestämmelser.....	241
12.6	Utredningens bedömning avseende rättsmedel och sanktioner m.m.....	242
12.7	Våld i nära relationer – artikel 10 f.....	249
12.7.1	Konventionens krav .....	249
12.7.2	Våld i nära relationer i svensk kontext.....	250
12.7.3	Utredningens bedömning avseende våld i nära relationer.....	261

<b>13</b>	<b>Verktyg, vägledning och utbildning .....</b>	<b>263</b>
13.1	Kravet på att höja medvetenheten om våld och trakasserier i arbetslivet – artikel 4.2 g och 11 b–c.....	263
13.2	Myndigheternas uppgifter och arbetsmarknadsparternas gemensamma arbete med verktyg, vägledningar m.m. ....	264
13.2.1	Inledning .....	264
13.2.2	Relevanta myndigheters arbete.....	265
13.2.3	Vägledning, utbildning och medvetandegörande inom olika sektorer .....	268
13.2.4	Tillgänglighetskrav i lagstiftning .....	274
13.2.5	Arbetsmarknadsparternas gemensamma arbete ..	275
13.3	Utredningens bedömning.....	275
<b>14</b>	<b>Åtgärder som innebär att Sverige bättre uppfyller konventionens syfte .....</b>	<b>277</b>
14.1	Utredningens uppdrag.....	277
14.2	En ökad tydlighet när det gäller arbetsgivares arbete med våld och trakasserier .....	278
14.2.1	Arbetsgivarens skyldigheter enligt arbetsmiljölagen framgår inte tydligt .....	278
14.2.2	Arbetsmiljöverkets föreskrifter ger inte en fullständig bild av arbetsgivarens ansvar enligt arbetsmiljölagen.....	279
14.2.3	Diskrimineringslagen ger ett begränsat skydd mot trakasserier .....	281
14.2.4	Arbetsmiljölagen bör förtydligas.....	283
14.2.5	Förtydligandet bör tas in i 2 kap. arbetsmiljölagen.....	284
14.2.6	Förtydligandet bör avse våld och trakasserier .....	285
14.2.7	Uppdrag till Arbetsmiljöverket att sammanställa information om hur arbetsgivare kan arbeta med frågor om våld och trakasserier .....	288

14.3	Särskilt om våld och trakasserier mot myndighetspersoner .....	291
14.3.1	Omfattningen av våld och trakasserier mot myndighetspersoner .....	291
14.3.2	Förslag från expert- och referensgruppen .....	292
14.4	Övriga möjliga åtgärder.....	294
14.5	Våld i nära relationer i arbetslivet .....	296
14.5.1	Våld i nära relationer – en jämställdhetsfråga.....	296
14.5.2	Möjliga förbättringar av situationen för våldsutsatta kvinnor i arbetslivet.....	297
14.5.3	Ökad kunskap om hanteringen av våld i nära relationer i arbetslivet .....	298
<b>15</b>	<b>Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>301</b>
<b>16</b>	<b>Konsekvenser av utredningens förslag .....</b>	<b>303</b>
16.1	Inledning .....	303
16.2	Utredningens uppdrag .....	304
16.3	Utredningens förslag.....	304
16.4	Alternativa lösningar .....	305
16.5	Vilka berörs av regleringen?.....	306
16.6	Konsekvenser för arbetsgivare och företag.....	306
16.7	Konsekvenser för enskilda .....	307
16.8	Konsekvenser för det allmänna.....	307
16.9	Konsekvenser för jämställdhet mellan kvinnor och män...	308
16.10	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.....	309
16.11	Konsekvenser för de integrationspolitiska målen .....	310
16.12	Förslagets förhållande till EU-rätten och internationell rätt.....	310
16.13	Övriga konsekvenser.....	312

16.14 Inga särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande .....	312
---	-----

## **17 Författningskommentar ..... 313**

17.1 Förslaget till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160).....	313
---	-----

### **Bilagor**

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2020:98 .....	315
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2021:38 .....	319
Bilaga 3	Konvention (nr 190) om avskaffande av våld och trakasserier i arbetslivet .....	321
Bilaga 4	Rekommendation (nr 206) om avskaffande av våld och trakasserier i arbetslivet .....	331
Bilaga 5	Convention No. 190 concerning the elimination of violence and harassment in the world of work.....	337
Bilaga 6	Recommendation No. 206 concerning the elimination of violence and harassment in the world of work.....	347





# Sammanfattning

## Bedömningar och förslag

Utredningens bedömningar och förslag är följande.

- Svensk rätt är förenlig med ILO:s konvention (nr 190) om avskaffande av våld och trakasserier i arbetslivet. Det behövs därmed inga lagändringar eller andra åtgärder för att ratificera konventionen.
- Det ska införas ett förtydligande i arbetsmiljölagen om att arbetsmiljön, så långt som möjligt, ska vara fri från våld och trakasserier.
- Arbetsmiljöverket bör få i uppdrag att ta fram information som förklarar arbetsgivarens ansvar i arbetet mot våld och trakasserier från tredje part, arbetsgivarens ansvar när våld och trakasserier som är arbetsrelaterat sker utanför arbetet samt hur arbetsgivare kan arbeta med dessa frågor och frågor om våld och trakasserier i allmänhet.
- En myndighet bör få i uppdrag att genomföra informationsinsatser för att höja kunskapen om våld i nära relationer och tydliggöra vilka regelverk som aktualiseras och vilka skyldigheter det innebär inom ramen för arbetslivet, samt samla och sprida kunskap om våld i nära relationer i form av ett praktiskt inriktat metodstöd till arbetsgivare.

## Uppdraget

Utredningens uppdrag är att utreda och ta ställning till om svensk rätt är förenlig med ILO:s konvention om avskaffande av våld och trakasserier i arbetslivet. Om svensk rätt inte är förenlig med konventionen ska utredningen föreslå de författningsändringar och even-

tuella andra åtgärder som krävs för ratificering av konventionen samt utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Utredningen har också getts utrymme att föreslå ytterligare åtgärder om sådana bedöms lämpliga för att uppnå konventionens övergripande syfte. I så fall ska utredningen föreslå de författningsändringar eller eventuella andra åtgärder som förslaget kräver samt utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Utredningen ska i sitt arbete så långt som möjligt värna befintliga regelverk och system som gäller för arbetstagare i Sverige, inklusive yrkesgrupper med riskfyllda arbetsuppgifter. Utredningen ska säkerställa att författningsförslagen ansluter till den systematik och terminologi som används i svensk rätt. Utredningen ska också värna den svenska arbetsmarknadsmodellen och den befintliga myndighetsstrukturen i sina överväganden och förslag samt beakta rekommendationen i arbetet.

## Allmänt om ILO

Internationella arbetsorganisationen (ILO) är FN:s fackorgan för sysselsättnings- och arbetslivsfrågor. Organisationen bygger på trepartism, vilket innebär att representanter för medlemsstaternas regeringar jämte representanter för arbetsgivare och arbetstagare i varje medlemsstat deltar i arbetet och beslutsfattandet. Internationella arbetskonferensen (arbetskonferensen) är ILO:s högsta beslutande organ. Organisationen har 187 medlemsstater.

ILO:s huvuduppgift är att utarbeta normer för arbetslivet, ofta i form av konventioner eller rekommendationer. Konventioner är avsedda att ratificeras av medlemsländerna och blir bindande först genom ratifikationen. Rekommendationer är avsedda att beaktas vid lagstiftning eller på annat sätt men har inte samma bindande verkan som konventioner. En särskild ställning inom ILO har de åtta s.k. kärnkonventionerna som gäller tvångsarbete, barnarbete, förenings- och organisationsrätt samt diskriminering.

Det är medlemsstatens lagstiftande församling som ska ta ställning i fråga om ratifikation.

Medlemsstaterna är skyldiga att lämna rapporter om efterlevnaden till ILO i viss ordning.

## En ny konvention och rekommendation

Konventionen om avskaffande av våld och trakasserier i arbetslivet och den tillhörande rekommendationen syftar till att skydda arbetstagare och andra personer i arbetslivet mot våld och trakasserier samt könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier i arbetslivet. Varje medlemsstat som ratificerar konventionen ska respektera, främja och förverkliga allas rätt till ett arbetsliv fritt från våld och trakasserier. Rekommendationen ska komplettera konventionen, men är inte bindande.

Konventionen och rekommendationen innehåller framför allt bestämmelser om arbetsmiljö, arbetsrätt och diskriminering, men det finns också kopplingar till bl.a. socialförsäkringsrätt, straffrätt och partsgemensamt arbete.

Eftersom konventionen innehåller bestämmelser som faller inom EU:s och medlemsstaternas delade befogenhet krävs ett bemyndigande av rådet innan medlemsstaterna kan ratificera konventionen.

## Det behövs inga lagändringar eller andra åtgärder för att Sverige ska ratificera konventionen

Inom ramen för huvuduppdraget analyserar utredningen svensk rätt och andra relevanta åtgärder utifrån de krav som ställs i konventionens olika delar. I det arbetet beaktar utredningen också rekommendationen. Utredningen gör bedömningen att svensk rätt är förenlig med konventionen. Utredningen föreslår därför inte några författningsändringar eller andra åtgärder i den här delen av uppdraget.

Utredningens sammanfattande bedömning av konventionens olika centrala delar redovisas i följande avsnitt.

### Centrala utgångspunkter – tillämpningsområde och kärnprinciper

Konventionen är tillämplig på alla som arbetar oavsett vad personen har för status. Konventionen omfattar våld och trakasserier i arbetslivet som har anknytning till arbetet. Våld och trakasserier från tredje part omfattas i tillämpliga fall.

Konventionens centrala kärnprincip innebär att medlemsstaterna ska anta en inkluderande, helhetsinriktad och jämställdhetsintegrerande ansats för att förebygga och avskaffa våld och trakasserier i arbetslivet. Det handlar om följande.

- Förbjuda våld och trakasserier.
- Säkerställa att våld och trakasserier tas upp i relevanta policyer.
- Ha en övergripande strategi för att genomföra åtgärder för att förebygga och bekämpa våld och trakasserier.
- Ha mekanismer för efterlevnad och kontroll.
- Säkerställa tillgång till rättsmedel och stöd.
- Ha sanktioner.
- Ta fram verktyg, vägledning och utbildning för att höja medvetenheten.
- Ha effektiva medel för granskning, t.ex. yrkesinspektioner.

### **Förbud mot våld och trakasserier**

Konventionen ställer krav på att medlemsstaterna ska förbjuda våld och trakasserier i arbetslivet genom lag och annan författning (artikel 4.2 a och 7). Av konventionen framgår att det kan föreskrivas ett gemensamt begrepp eller separata begrepp för våld och trakasserier. Utredningen uppfattar att konventionen inte innebär en självständig skyldighet att definiera våld och trakasserier. Om den lagstiftning som redan finns bedöms tillräcklig för att uppfylla kravet på förbud mot våld och trakasserier i arbetslivet kan det t.ex. inte krävas att det trots det införs nya definitioner.

Ett förbud mot ett visst agerande kan ha olika karaktär – t.ex. beroende på om det är straffrättsligt, offentligrättsligt eller civilrättsligt – och på så sätt ge olika skydd. Vanligtvis är ett förbud också kopplat till en sanktionsmöjlighet och olika typer av förbud kan kategoriseras utifrån vilka sanktionsmöjligheter som finns.

Diskrimineringsförbudet är ett exempel på ett civilrättsligt sanktionerat förbud där konsekvensen av att bryta mot förbudet är en skyldighet att betala skadestånd i form av diskrimineringsersättning.

Den mest ingripande formen av förbud är kriminalisering, dvs. att ett visst handlande beläggs med straff. Inte minst när det gäller våld är det naturligt att sådana handlingar förbjuds inom ramen för den straffrättsliga lagstiftningen och omhändertas genom rättsväsendets försorg.

Våld och trakasserier i arbetslivet regleras emellertid inte bara genom regelrätta förbud, utan i stor utsträckning genom att det finns skyldigheter för en arbetsgivare att vidta åtgärder för att exempelvis motverka förekomsten av våld och trakasserier i verksamheten. Sådana skyldigheter av offentligrättslig karaktär finns inom den arbetsmiljörättsliga- och diskrimineringsrättsliga regleringen.

När det gäller våld och allvarigare former av trakasserier, inklusive allvarigare former av sexuella trakasserier är det uppenbart att svensk straffrättslig lagstiftning möter konventionens krav på att förbjuda våld och trakasserier i arbetslivet. Relevanta bestämmelser finns t.ex. i 3 kap. brottbalken (1962:700), BrB, där brotten mot liv och hälsa regleras. Även vissa av brotten mot frihet och frid i 4 kap. brottbalken aktualiseras.

Den straffrättsliga lagstiftningen innehåller också bestämmelser som förbjuder mindre allvarliga trakasserier, exempelvis genom bestämmelserna om olaga hot, ofredande och förolämpning.

I de flesta fall gäller straffrättsliga bestämmelser generellt oavsett vem som är förövare respektive offer och oavsett var den brottsliga gärningen äger rum. Frågan om tillämpningsområde i förhållande till vilka som omfattas av konventionen blir därför oproblematiserad (jfr artikel 2–3).

I förhållande till vissa grupper aktualiseras dessutom ytterligare förbud eller bestämmelser i gällande rätt som får liknande verkan som ett förbud. Dessa finns i diskrimineringslagen (2008:567), DL, och arbetsmiljölagen (1977:1160), AML.

I diskrimineringslagen finns ett uttryckligt förbud mot diskriminering som bl.a. innebär ett förbud mot trakasserier som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna och sexuella trakasserier. Förbudet gäller för arbetsgivare och andra som likställs med arbetsgivaren i förhållande till arbetstagare, praktikanter, den som gör en förfrågan om eller söker arbete och inhyrda eller inlånade arbetstagare.

Det finns också en skyldighet för arbetsgivaren enligt diskrimineringslagen att ha riktlinjer för verksamheten i syfte att förhindra

trakasserier med koppling till en diskrimineringsgrund och sexuella trakasserier. Riktlinjerna ska ge uttryck för att dessa former av diskriminering inte accepteras på arbetsplatsen. Arbetsgivaren har vidare en undersöknings- och åtgärdsskyldighet om arbetsgivaren får kännedom om sådana trakasserier riktade mot någon av de som skyddas av lagen som begåtts av någon som utför arbete eller praktik hos arbetsgivaren. Detta får sammantaget enligt utredningens bedömning motsvarande effekt på arbetsplatsen som ett förbud. Detsamma gäller Arbetsmiljöverkets föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4), OSA, som innehåller en bestämmelse som innebär att arbetsgivare ska klargöra att kränkande särbehandling inte accepteras i verksamheten. Alla arbetstagare och inhyrda omfattas av reglerna.

Sammanfattningsvis anser utredningen att

- Den svenska straffrätten täcker det krav på förbud mot våld och trakasserier som konventionen ställer upp. Den svenska straffrätten omfattar alla som arbetar oavsett vad personen har för status samt oavsett vem som utför våldet eller trakasserierna.
- Diskrimineringslagen ger ett ytterligare skydd som förbjuder våld och trakasserier i arbetslivet när dessa kan kopplas till en diskrimineringsgrund. Förbudet gäller för arbetsgivare och den som har rätt att besluta i arbetsgivarens ställe. Diskrimineringslagen har också bestämmelser som får liknande verkan som ett förbud. Diskrimineringslagen omfattar inte alla som arbetar då den inte gäller för uppdragstagare och volontärer som inte betraktas som arbetstagare. Diskrimineringslagen omfattar inte heller våld och trakasserier från tredje part.
- Arbetsmiljöverkets föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö har bestämmelser som får liknande verkan som ett förbud. Föreskrifterna omfattar inte alla som arbetar och inte heller våld och trakasserier från tredje part.

### **Våld och trakasserier i policyer m.m.**

Medlemsstaterna ska säkerställa att våld och trakasserier tas upp i relevanta policyer som kan röra arbetsmiljö, jämställdhet och icke-diskriminering och migration (artikel 4.2 b och 11 a). Vidare ska

medlemsstaterna anta en övergripande strategi för att genomföra åtgärder för att förebygga och bekämpa våld och trakasserier (artikel 4.2 c). Av artikel 8 framgår, i korthet, att medlemsstaterna ska erkänna myndigheternas funktioner för arbetstagare i den informella ekonomin, identifiera i vilka sektorer eller yrken och anställningsförhållanden som arbetstagare m.fl. är mer exponerade för våld och trakasserier samt vidta åtgärder för sådana personer. Medlemsstaterna ska samråda med representativa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer.

Utredningen konstaterar att arbetet mot våld och trakasserier innefattar politiska prioriteringar inom arbetsmiljöområdet, diskrimineringsområdet, jämställdhetsområdet och inom det straffrättsliga området. Arbetet organiseras utifrån en inkluderande ansats i form av bl.a. policyer och strategier och där särskilt utsatta yrken eller sektorer identifieras och dit vissa efterföljande åtgärder kopplas. Regeringen har bl.a. en femårig arbetsmiljöstrategi som gäller till år 2025, en strategi och handlingsplan för hbtqi-personer. Handlingsplanen gäller till 2023. Det finns även en nationell handlingsplan mot rasism från 2016. Planen används fortfarande som en inriktning i arbetet med vidare åtgärder och uppdrag. Länsstyrelserna har bl.a. därför fått i uppdrag att öka kunskapen om rasism i arbetslivet. Det finns en handlingsplan till det fria ordets försvar – åtgärder mot utsatthet för hot och hat bland journalister, förtroendevalda och konstnärer, och en nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.

Inom arbetslivsområdet betonas särskilt vikten av att upprätthålla och fördjupa trepartsarbetet med arbetsmarknadens parter, t.ex. inom ramen för regeringens arbetsmiljöstrategi. Det partsgemensamma arbetet i Prevent, Partsrådet och Suntarbetsliv är också en viktig del i arbetet mot våld och trakasserier i arbetslivet.

Sammantaget bedömer utredningen att Sverige, i nuläget, får anses leva upp till konventionens krav om att säkerställa att det finns policyer m.m. mot våld och trakasserier i arbetslivet. Hur Sverige arbetar med dessa frågor och följaktligen lever upp till konventionskrav i detta avseende kan komma att ändras beroende på vilken regering Sverige har. De strategier och regeringsuppdrag som tidigare och nuvarande regering beslutat i syfte att bl.a. belysa förekomsten av våld och trakasserier behöver inte vara beständig. Eftersom en ratifikation av konventionen innebär att regeringen löpande behöver

rapportera till ILO om hur konventionens krav efterlevs, blir ratifikationen ett säkerställande av att det kontinuerligt finns politik och politikområden samt en helhet med åtgärder avseende våld och trakasserier i arbetslivet som ger Sverige en övergripande strategi.

### **Arbetsgivarens förebyggande arbete**

Artikel 9 ställer krav på att medlemsstaterna ska anta lagar och författningar om arbetsgivares ansvar för att förebygga våld och trakasserier i arbetslivet.

Arbetsgivaren har enligt svensk rätt ett långtgående ansvar för arbetsmiljön, vilket innefattar en skyldighet att arbeta förebyggande mot våld och trakasserier. Inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet ska arbetsgivaren kontinuerligt arbeta med riskbedömningar, inklusive psykosociala risker, åtgärder och uppföljning. Alla former av våld och trakasserier på arbetsplatsen som kan medföra ohälsa omfattas.

Arbetsgivaren ska ha en arbetsmiljöpolicy och en sådan kan innehålla såväl frågor om våld och hot om våld som frågor om kränkande särbehandling om sådana risker har identifierats inom ramen för arbetsgivarens undersökning och riskbedömning av verksamheten. Arbetsgivaren ska samverka med berörda parter, och även på annat sätt informera och utbilda sin personal, vilket följer av både arbetsmiljölagen och Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1), SAM. Det finns också i Arbetsmiljöverkets föreskrifter om våld och hot i arbetsmiljön (AFS 1993:2) krav på arbetsgivaren att vidta riskförebyggande åtgärder. Föreskrifterna innehåller också ett uttryckligt krav på att arbetstagarna ges tillräcklig utbildning, information och tillräckliga instruktioner för att kunna utföra arbetet säkert.

Arbetsgivaren ska vidare enligt OSA-föreskrifterna klargöra att kränkande särbehandling inte accepteras i verksamheten och ha rutiner för hur kränkande särbehandling ska hanteras. Arbetsgivaren ska också vidta åtgärder för att motverka förhållanden i arbetsmiljön som kan ge upphov till kränkande särbehandling. Ett klargörande om att kränkande särbehandling inte accepteras kan t.ex. göras i en skriftlig policy eller genom att frågan tas upp i arbetsmiljöpolicyen.



Enligt diskrimineringslagen har arbetsgivaren en skyldighet att ha riktlinjer och rutiner för verksamheten i syfte att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier.

Utredningens bedömning är att de samlade krav som ställs på arbetsgivare enligt svensk rätt är tillräckliga för att uppfylla konventionens krav på förebyggande åtgärder.

## Efterlevnaden av konventionen

Konventionens krav när det gäller efterlevnad kan sammanfattas i tre punkter.

- Det ska finnas mekanismer för *kontroll* och *övervakning av efterlevnaden*, dels på ett övergripande plan, dels genom att det finns tillräckliga möjligheter att ingripa i ett enskilt fall vid förekomsten av våld och trakasserier (artikel 4.2 d, 4.2 h, 10 a, och 10 h).
- Det ska finnas tillgång till *rättsmedel* när någon utsätts för våld eller trakasserier (artikel 4.2 e, 10 b och 10 e).
- Det ska finnas *sanktioner* – dvs. incitament för efterlevnaden (artikel 4.2 f och 10 d).

### *Kontroll och övervakning av efterlevnaden*

Det svenska systemet för kontroll och övervakning av efterlevnaden finns framför allt genom tillsynsmyndigheterna Diskrimineringsombudsmannen (DO) och Arbetsmiljöverkets ansvar. Tillsynsmyndigheterna har bl.a. möjlighet att få till stånd vitesförelägganden och DO har möjlighet att föra talan om diskrimineringsersättning.

För kontroll och efterlevnad spelar även arbetsmarknadens parter en roll då t.ex. även en arbetstagarorganisation har rätt att föra talan om diskrimineringsersättning för en medlems räkning och i vissa fall också att begära ett föreläggande om vite vid brister i arbetsgivarens arbete med aktiva åtgärder mot diskriminering och för lika rättigheter och möjligheter enligt diskrimineringslagen.

Skyddsombuden har en viktig roll för efterlevnad och kontroll av arbetsmiljölagen. Det gäller inte minst genom möjligheten att vända sig till arbetsgivaren för att begära åtgärder. Skyddsombudets möjlighet att därefter begära att Arbetsmiljöverket prövar frågan om före-

läggande och att använda sig av den s.k. stoppningsrätten är också viktiga verktyg.

Utredningens bedömning är att gällande regelverk som framför allt finns i arbetsmiljölagen och diskrimineringslagen är tillräckliga för att uppfylla konventionens krav på efterlevnad och kontroll.

### *Rättsmedel och sanktioner*

Skyldigheterna enligt konventionen att ge tillgång till lämpliga och effektiva rättsmedel och mekanismer och förfaranden för rapportering och tvistlösning kan enligt utredningen sammanfattas med att när det förekommer våld och trakasserier i arbetslivet så ska det finnas en möjlighet för offer att angripa dessa och ges tillgång till stöd. Förfaranden för anmälan och utredning är en av de möjliga åtgärder som nämns i konventionen.

Regelverket på arbetsmiljöområdet och möjligheten för arbetstagare att vända sig till sitt skyddsombud är ett relevant rättsmedel. Detta kan dessutom även leda till sanktioner om skyddsombudets anmälan till Arbetsmiljöverket leder till inspektion och beslut om åtgärder. Det finns också en möjlighet för arbetstagare att anmäla missförhållanden på en specifik arbetsplats direkt till Arbetsmiljöverket.

Enligt OSA-föreskrifterna och föreskrifterna om våld och hot ska arbetsgivaren ha rutiner för vart personer som utsätts för kränkande särbehandling eller våld och hot kan vända sig för att få hjälp.

Även enligt diskrimineringslagen finns en skyldighet för arbetsgivaren att ha rutiner för hur arbetstagare som utsätts för trakasserier och sexuella trakasserier i diskrimineringslagens mening ska agera för att få hjälp. Arbetsgivare som får kännedom om att någon upplever sig trakasserad har en utredningsskyldighet och en skyldighet att vidta skäliga åtgärder. När det är en arbetsgivare eller dennes företrädare som har utsatt en arbetstagare finns det möjlighet att föra tala om diskrimineringsersättning. Detsamma gäller om arbetsgivaren inte uppfyllt sin utrednings- och åtgärdsskyldighet. Det innebär att arbetsgivaren kan bli skyldig att betala diskrimineringsersättning till den som utsatts. DO:s möjlighet att föra talan i det här avseendet utgör en typ av rättsmedel i konventionens mening.

Förelägganden från Arbetsmiljöverket och, efter DO:s framställan, Nämnden mot diskriminering kan förenas med vite, vilket är ett viktigt sanktionsmedel för att säkerställa efterlevnad. Även möjligheten för en domstol att döma ut diskrimineringsersättning är att betrakta som en sanktion, om än också som ett rättsmedel enligt konventionen.

Ytterst skyddas också alla som arbetar, oavsett avtalsrättslig status, genom de rättsmedel och sanktioner som står till buds genom det straffrättsliga systemet. Vissa av de straffrättsliga reglerna tar också särskilt sikte på förhållanden i arbetslivet. Det gäller t.ex. våld och hot mot tjänsteman och arbetsmiljöbrott. Den som gör sig skyldig till brott kan också ofta bli skadeståndsskyldig gentemot brotts-offret, som kan få hjälp med att föra sin talan om skadestånd genom åklagaren eller ett målsägandebiträde.

Utredningens bedömning är att gällande regelverk som finns i arbetsmiljölagen, diskrimineringslagen och det straffrättsliga regelverket är tillräckliga för att uppfylla konventionens krav på rättsmedel och sanktioner.

### *Våld i nära relationer*

I konventionen finns under avsnittet om efterlevnad och rättsmedel en punkt om att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att erkänna konsekvenserna av våld i nära relationer och, i den utsträckning som det är praktiskt möjligt, minska dess påverkan i arbetslivet (artikel 10 f).

Att förebygga och bekämpa våld i nära relationer är en viktig samhällsfråga där ansvaret ligger på staten, regionerna och kommunerna samt olika myndigheter. Det gäller framför allt socialnämnden på kommunal nivå. Det finns flera myndigheter som har olika uppgifter i arbetet med att förebygga våld i nära relationer. Hälso- och sjukvården samt Polismyndigheten fyller viktiga funktioner. Jämställdhetsmyndigheten har fått i uppdrag att samordna arbetet med våld i nära relationer och samverkar med Socialstyrelsen, Försäkringskassan, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. Civilsamhället, t.ex. kvinnojourer, har också en viktig kompletterande funktion i sammanhanget.

Det finns ingen särskild ledighetslag kopplat till dessa situationer. För den som utsatts för våld och som därmed inte kan arbeta står socialförsäkringen till buds eftersom den i regel omfattar alla som bor eller arbetar i Sverige. Vidare föreskriver arbetsmiljöregelverket att arbetsförhållandena ska anpassas till människors olika förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende.

Kravet på att erkänna konsekvenserna av våld i nära relationer och, i den utsträckning som är praktiskt möjligt, minska dess påverkan i arbetslivet anses vara uppfyllt i svensk rätt genom det ansvar som ligger på staten, regionerna och kommunerna, samt olika myndigheter.

### *Verktyg vägledning och utbildning*

Medlemsstaterna ska ta fram verktyg, vägledningar och utbildningar, och se till att medvetenheten ska höjas, i tillgängliga format och på lämpligt sätt (artikel 4.2 g). Varje medlemsstat ska i samråd med representativa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer sträva efter att säkerställa att arbetsgivare och arbetstagare och deras organisationer samt relevanta myndigheter ges vägledning, resurser, utbildning eller andra verktyg i tillgängliga format på lämpligt sätt, om våld och trakasserier i arbetslivet, inbegripet om könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier (artikel 11 b). Vidare ska medlemsstaterna sträva efter att säkerställa att initiativ genomförs, inbegripet kampanjer för att höja medvetenheten (artikel 11 c).

Arbetsmiljöverkets, DO:s och Jämställdhetsmyndighetens uppdrag att tillhandahålla relevant information som är både generellt utformad och sektorsspecifik och som riktar sig till bl.a. arbetstagare, skyddsombud och arbetsgivare är en viktig del för att uppfylla konventionens krav om verktyg, vägledning och utbildning. Tillgänglighetskravet i lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service bidrar också till att den digitala informationen tillhandahålls på ett begripligt och tillgängligt sätt.

Arbetet med våld och trakasserier i arbetslivet är en del av flera nationella politiska mål och inriktningar dit strategier och handlingsplaner kopplas. Myndighetsstyrningen i form av instruktioner, regleringsbrev och regeringsuppdrag är en styrning som förväntas leda till att myndigheterna bidrar till att prioriteringarna uppnås.

Även de partsägda organisationernas olika insatser utgör en viktig del av hur Sverige uppfyller konventionens bestämmelser i det här avseendet, i synnerhet eftersom de har bäst kännedom om olika branschers behov av kunskap och information.

Det är utredningens uppfattning att det krävs att regeringen, myndigheterna och arbetsmarknadens parter fortsätter att prioritera frågorna om våld och trakasserier, inbegripet könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier, i arbetslivet för att upprätthålla efterlevnaden av konventionens krav. Detta förutsatt att Sverige ratificerar konventionen.

Sammantaget bedömer utredningen att Sverige i nuläget uppfyller konventionens krav när det gäller att höja medvetenheten om våld och trakasserier, inbegripet könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier, i arbetslivet genom olika verktyg, vägledningar och utbildningar.

## **Åtgärder för att bättre uppfylla konventionens syfte**

För att bättre uppfylla konventionens syfte föreslår utredningen att det ska göras ett förtydligande i arbetsmiljölagen. I två fall gör utredningen bedömningen att regeringen bör lämna uppdrag till myndigheter.

Under arbetets gång har representanterna i expert- och referensgruppen lämnat förslag till åtgärder för att bättre uppfylla konventionens syfte. Flera av förslagen kan det finnas anledning att utreda närmare för en fortsatt utveckling av ett arbetsliv fritt från våld och trakasserier.

### **Förslag till förtydligande i arbetsmiljölagen**

Utredningen föreslår att det ska införas en ny bestämmelse arbetsmiljölagen. Av den nya bestämmelsen ska det framgå att arbetsmiljön, så långt som möjligt, ska vara fri från våld och trakasserier. Avsikten är att det ska bli tydligare för arbetsgivare, för arbetstagare och andra som skyddas av arbetsmiljölagen samt för skyddsombud att våld och trakasserier ska vara en del av arbetsmiljöarbetet.

Arbetsgivarens allmänna skyldigheter och ansvar enligt arbetsmiljölagen omfattar redan i dag våld och trakasserier. Trots att detta

ansvar redan finns så framgår det inte tydligt av befintlig reglering, dvs. varken av arbetsmiljölagen eller Arbetsmiljöverkets föreskrifter.

Det finns också en variation av vad ansvaret omfattar och vilka begrepp som används för att beskriva olika former av våld och trakasserier i det arbetsmiljörättsliga regelverket. Omfattningen av arbetsgivarens ansvar varierar i de olika föreskrifterna, t.ex. när det gäller om agerande från tredje part omfattas och vilka som likställs med arbetstagare. Begreppet kränkande särbehandling är ett väletablerat begrepp på arbetsmiljöområdet, men kan uppfattas som svårbegripligt och omfattar inte handlingar från tredje part. Arbetsmiljöverkets föreskrifter om våld och hot omfattar endast våld eller hot om våld.

Begreppet trakasserier finns i diskrimineringslagen, men tar bara sikte på trakasserier som har koppling till en diskrimineringsgrund eller är av sexuell karaktär. Diskrimineringslagen ger inte heller något skydd mot trakasserier från tredje part.

Det splittrade regelverket medför att det behövs ett förtydligande i arbetsmiljölagen för att bättre uppnå det övergripande syftet med konventionen om att avskaffa våld och trakasserier i arbetslivet.

Genom ett förtydligande blir det bl.a. tydligare att våld och trakasserier från tredje part omfattas av arbetsgivarens ansvar för det förebyggande arbetsmiljöarbetet och att de som likställs med arbetstagare enligt arbetsmiljölagen omfattas. En ändring i arbetsmiljölagen som tydliggör ansvaret kan också ha ett viktigt värde för att medvetandegöra problematiken och bidra till beteendeförändringar. Att tydligt framhålla att arbetsmiljön så långt som möjligt ska vara fri från våld och trakasserier i arbetsmiljölagen är sammanfattningsvis ett sätt att uppnå konventionens övergripande syfte.

Trakasserier är enligt utredningen det begrepp som bäst passar in på kränkande beteenden som kan leda till ohälsa för den eller de som utsätts. Att använda begreppet trakasserier signalerar också en koppling till begreppen trakasserier och sexuella trakasserier i diskrimineringslagen. Den kopplingen finns redan i dag genom att de risker som arbetsgivaren ska förebygga inom ramen för aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen respektive det systematiska arbetsmiljöarbetet enligt arbetsmiljölagen och SAM-föreskrifterna är närliggande och delvis överlappar.

Den föreslagna bestämmelsen innebär ett förtydligande och inte en utvidgning av arbetsgivarens ansvar. På samma sätt som tidigare behöver en intresseavvägning göras.

## Uppdrag till Arbetsmiljöverket

Det regelverk som arbetsgivare och andra behöver förhålla sig till är komplext. Det måste framstå som en utmaning för alla som kommer i kontakt med frågor om våld och trakasserier i arbetslivet exempelvis att olika regelverk aktualiseras beroende på om det finns en koppling till en diskrimineringsgrund eller inte. Det gäller inte minst för mindre arbetsgivare.

Det pågår flera utredningar som kan påverka arbetet med våld och trakasserier. Myndigheten för arbetsmiljökunskap (Mynak) har nyligen publicerat en riktlinje för hanteringen av sociala risker på arbetet, främst riktad till företagshälsovården, som handlar om kränkande särbehandling och mobbning.

Det är angeläget att arbetsgivare så snart som möjligt ges tillgång till bättre samlad information om vad som förväntas av dem i arbetet med att förebygga olycksfall och ohälsa relaterat till våld och trakasserier. Två aspekter av det är dels vilket ansvar arbetsgivare har och hur de bör agera i förhållande till våld och trakasserier från tredje part, dels hur arbetsgivare ska hantera våld och trakasserier som är arbetsrelaterat men inträffar utanför arbetsplatsen eller utanför egentlig arbetstid. Ett uppdrag att ta fram sådan information kan därför lämpligen lämnas till Arbetsmiljöverket, som bör samverka med DO och andra relevanta myndigheter.

## Uppdrag till en myndighet avseende våld i nära relationer

Konventionen belyser att våld i nära relationer även påverkar arbetslivet. Varje medlemsstat ska därför vidta lämpliga åtgärder för att erkänna konsekvenserna av våld i nära relationer och, i den utsträckning som är praktiskt möjlig, minska dess påverkan i arbetslivet. Jämställdhetsperspektivet är centralt i konventionen. Att arbeta mot våld i nära relationer är en angelägen jämställdhetsfråga.

Det finns ett behov av ökad kunskap och vägledning kring våld i nära relationer inom ramen för arbetslivet. Dels att utveckla informationen med inriktning mot arbetslivet, dels hålla informationen samlad i syfte att öka tillgängligheten. Utredningen bedömer att en lämplig åtgärd är att en myndighet får i uppdrag att, i nära samverkan med andra berörda myndigheter, vidta informationsinsatser för att höja kunskapen om befintligt regelverk inom arbetslivet när det

gäller våld i nära relationer. Informationen bör inriktas mot hur arbetsanpassnings- och rehabiliteringsregelverket kan aktualiseras samt hur företagshälsovården eller annan expertresurs kan användas i sådana situationer. Uppdraget skulle lämpligen kunna samordnas av Jämställdhetsmyndigheten, och myndigheten kan arbeta tillsammans med bl.a. Arbetsmiljöverket, Nationellt centrum för kvinnofrid och Mynak vid framtagandet av informationen. Uppdraget bör även innehålla uppgiften att samla och sprida kunskap i form av ett praktiskt inriktat metodstöd riktat till arbetsgivare. Metodstödet kan alltså utformas mer utifrån en frivillighet för de arbetsgivare som önskar arbeta vidare med dessa frågor och få praktiska tips och råd om hur detta arbete kan bedrivas.



# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160)

Härigenom föreskrivs att det i arbetsmiljölagen (1977:1160) ska införas en ny paragraf, 2 kap. 1 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **2 kap.**

#### *1 a §*

*Arbetsmiljön ska så långt som möjligt vara fri från våld och trakasserier.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.



## 2 Utredningens uppdrag och arbete

### 2.1 Uppdraget

De kommittédirektiv som har styrt utredningens arbete finns i bilaga 1 och 2. Sammanfattningsvis har utredningens uppdrag varit att utreda och ta ställning till om svensk rätt är förenlig med ILO:s konvention (nr 190) om avskaffande av våld och trakasserier i arbetslivet. Om svensk rätt inte är förenlig med konventionen ska utredningen föreslå de författningsändringar och eventuella andra åtgärder som krävs för ratificering av konventionen, och utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Utredningen har också getts utrymme att föreslå ytterligare åtgärder om sådana bedöms lämpliga för att uppnå konventionens övergripande syfte. Uppdraget innebär i den delen att ta ställning till om ytterligare åtgärder bör vidtas för att uppnå konventionens syfte och, om så är fallet, föreslå de författningsändringar eller eventuella andra åtgärder som förslaget kräver samt utarbeta nödvändiga författningsförslag.

I kommittédirektiven anges att befintliga regelverk och system som gäller för arbetstagare i Sverige, inklusive yrkesgrupper med riskfyllda arbetsuppgifter, så långt som möjligt ska värnas. Det ska säkerställas att författningsförslagen ansluter till den systematik och terminologi som används i svensk rätt. Utredningen ska slutligen värna den svenska arbetsmarknadsmodellen och den befintliga myndighetsstrukturen i sina överväganden och förslag, och beakta rekommendationen i arbetet.

## 2.2 Utredningens arbete

Utredningens sekretariat inledde sitt arbete i mitten av november 2020 då bemanningen var klar. Arbetet har genomförts i samarbete med utredningens sakkunniga, experter och referensgruppsledamöter, som kontinuerligt har fått ta del av utkast till texter och lämna synpunkter på innehållet. Sammanträden med expert- och referensgruppen har hållits vid sex tillfällen. Därutöver har utskick gjorts till samtliga för skriftliga synpunkter. Utredningen har också träffat experterna från Arbetsmiljöverket, ledamöterna från arbetstagarorganisationerna i referensgruppen och ledamoten från Svenskt Näringsliv tillsammans med ytterligare en representant från Svenskt Näringsliv vid ett separat tillfälle vardera.

Utredningen haft möte med Jämställdhetsmyndigheten och Akavia. Utredningen har också haft kontakt med Nationellt Centrum för kvinnofrid.

Utredningen har under arbetets gång hållit sig informerad om och beaktat andra utredningars arbete samt annat pågående arbete på nationell och EU-nivå. Utredningen har haft två möten med Utredningen om vissa frågor i diskrimineringslagen (A 2019:03). Utredningen har också haft kontakt med Utredningen om ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner och några andra straffrättsliga frågor (Ju 2020:12).

## 2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet inleds med två avsnitt som behandlar ILO och de aktuella instrumenten ur ett övergripande perspektiv. Det redogörs därefter i ett avsnitt för den svenska arbetsmarknaden och relevant reglering.

Huvuddelen av betänkandet (avsnitt 6–13) utgörs av en analys av konventionens olika delar och av om svensk rätt är förenlig med konventionen.

Därefter behandlas frågan om det finns ytterligare åtgärder som bör vidtas för att uppnå konventionens syfte.

Avslutningsvis innehåller betänkandet en redogörelse för konsekvenserna av utredningens förslag och en författningskommentar.

## 3 Allmänt om ILO

### 3.1 Ett trepartiskt FN-organ för arbetslivet

Internationella arbetsorganisationen (ILO) bildades 1919 med syfte att främja social rättvisa för att uppnå varaktig fred. ILO:s grundläggande mål är att bekämpa fattigdom och främja social rättvisa genom att främja sysselsättning och bättre arbetsvillkor i hela världen samt att värna om föreningsfriheten och den kollektiva förhandlingsrätten. Sverige blev medlem 1920 genom sin anslutning till Nationernas Förbund.

Sedan 1946 är organisationen FN:s fackorgan för sysselsättnings- och arbetslivsfrågor. Organisationen har 187 medlemsstater.

Unikt med ILO är att organisationen bygger på trepartism, vilket innebär att representanter för medlemsstaternas regeringar jämte representanter för arbetsgivare och arbetstagare i varje medlemsstat deltar i arbetet och beslutsfattandet.

Internationella arbetskonferensen (arbetskonferensen) är ILO:s högsta beslutande organ. Arbetskonferensen sammanträder normalt en gång per år och har till uppgift att anta budget och arbetsprogram, samt att anta nya instrument i form av konventioner, rekommendationer, resolutioner och deklARATIONER. Medlemsstaterna deltar med delegationer som ska vara trepartiskt sammansatta, dvs. bestå av företrädare för regeringen, arbetsgivarsidan och arbetstagarsidan.

Arbetskonferensen utser en styrelse som leder ILO:s verksamhet och genomför de beslut som fattas av konferensen, fastställer dagordning för konferensen m.m. Styrelsen utser i sin tur en generaldirektör och beslutar om verksamheten i Internationella arbetsbyrån (arbetsbyrån), som är organisationens sekretariat. Inom arbetsbyrån utförs t.ex. utrednings- och informationsarbete och administration.

## 3.2 ILO:s normskapande verksamhet

ILO:s huvuduppgift är att utarbeta normer för arbetslivet. Normerna får formen av konventioner eller rekommendationer. Konventioner är avsedda att ratificeras av medlemsländerna och blir bindande först genom ratifikationen. Rekommendationer är avsedda att beaktas vid lagstiftning eller på annat sätt men har inte samma bindande verkan som konventioner (se artikel 19 i ILO:s stadga). Konventioner och rekommendationer antas av arbetskonferensen, som också kan anta deklARATIONER och resolutioner.

Nya instrument behandlas oftast vid två konferenser innan de antas (s.k. förstaårs och andraårsbehandling). Inför dessa tillfällen skickar arbetsbyrån ut frågeformulär till medlemsstaterna. Svaren sammanställs och bearbetas och utgör underlag inför förhandlingarna. Vid omröstningen om att anta ett nytt instrument har regeringsdelegaterna från varje medlemsstat två röster, och arbetsgivar- respektive arbetagardelegaterna en röst vardera.

När en stat väljer att tillträda en konvention ska ratifikationsinstrument sändas till generaldirektören för registrering.

ILO har under sina hundra år som verksam organisation antagit ett stort antal konventioner och rekommendationer.<sup>1</sup> Det pågår ett arbete med att upphäva föråldrade instrument och i vissa fall också ersätta dem med nya.

En särskild ställning inom ILO har de åtta s.k. kärnkonventionerna som gäller tvångsarbete, barnarbete, förenings- och organisationsrätt samt diskriminering. De anses återspegla grundläggande rättigheter och principer inom ILO som är bindande oavsett om konventionerna i fråga har ratificerats av medlemsstaterna.<sup>2</sup>

Inom högst 18 månader efter konferensen är medlemsstaterna enligt artikel 19 i ILO:s stadga skyldiga att förelägga landets lagstiftande församling antagna konventioner och rekommendationer för lagstiftning eller andra åtgärder. Om det gäller en konvention handlar det om ett ställningstagande i fråga om ratifikation.

---

<sup>1</sup> För en förteckning se bilagan till ILO-kommitténs verksamhetsberättelse som är tillgänglig på [www.svenska-ilkommitten.se](http://www.svenska-ilkommitten.se). Där framgår också vilka konventioner Sverige har ratificerat.

<sup>2</sup> Se ILO:s deklARATION om grundläggande principer och rättigheter i arbetslivet (1998).

### 3.3 Den svenska ratifikationsprocessen

I Sverige hanteras många ILO-relaterade frågor inom ramen för den svenska ILO-kommittén som är regeringens särskilda beredningsorgan för ILO-frågor. ILO-kommittén är trepartiskt sammansatt och består av företrädare för regeringen, arbetsgivarsidan och arbetstagar sidan. På så sätt säkerställs att ILO-relaterade processer bli trepartiskt hanterade även på nationell nivå. ILO-kommitténs verksamhet regleras i förordningen (1977:987) med instruktion för ILO-kommittén.

En av ILO-kommitténs kärnuppgifter är att bereda frågor om nya ILO-normer. De frågeformulär som skickas ut av arbetsbyrån inför att frågan om ett nytt instrument ska behandlas av arbetskonferensen remitteras till ILO-kommittén som i sin tur remitterar det till berörda myndigheter och organisationer och därefter svarar på frågorna genom ett yttrande till regeringen. Samma process gäller när ett nytt instrument antagits. Konventionen eller rekommendationen remitteras till ILO-kommittén som i sin tur skickar ut instrumentet på remiss och därefter beslutar ett yttrande. Om det gäller en konvention tar ILO-kommittén ställning till om det finns hinder för ratifikation. Eftersom en ratifikation innebär att en medlemsstat åtar sig att följa en konvention bör det normalt säkerställas att svensk rätt är i överensstämmelse med konventionen innan den ratificeras. Både när det gäller konventioner och rekommendationer kan ILO-kommittén lämna synpunkter på om det bör vidtas några åtgärder med anledning av instrumentet. Om det är nödvändigt att vidta åtgärder genom lagstiftning är det däremot inte tillräckligt att frågan hanteras inom ILO-kommittén. Då behövs ytterligare beredningsunderlag, som kan tas fram t.ex. genom att det tillsätts en särskild utredning (se t.ex. ILO:s konvention om arbete ombord på fiskefartyg, SOU 2011:84).

I Sverige är det riksdagen som är det organ som ska föreläggas konventioner och rekommendationer. Det görs genom att regeringen överlämnar en skrivelse eller en proposition till riksdagen. Om en konvention ska ratificeras läggs det förslaget fram genom en proposition. Det kan krävas ett godkännande från EU för att Sverige ska kunna ratificera en konvention om det som regleras i konventionen faller inom EU:s kompetensområde.

### 3.4 Uppföljning av medlemsstaternas åtaganden

Ett viktigt verktyg för uppföljningen av medlemsstaternas åtaganden är medlemsstaternas skyldighet att rapportera till ILO. Enligt artikel 22 i ILO:s stadga ska medlemsstaterna årligen rapportera om vilka åtgärder de vidtagit för att uppfylla sina åtaganden enligt ratificerade konventioner. Medlemsstaterna är emellertid också skyldiga att med vissa intervall rapportera läget beträffande icke-ratificerade konventioner och bl.a. ange vilka svårigheter som förhindrar eller fördröjer ratifikation av en viss konvention. Motsvarande rapporteringsskyldighet finns avseende antagna rekommendationer. Det följer av artikel 19 i stadgan.

Rapporterna granskas av ILO:s Expertkommitté, som består av internationella oberoende juridiska experter. Expertkommittén har till uppgift att granska medlemsstaternas efterlevnad av ILO:s normer, dels utifrån medlemsstaternas egen rapportering, dels utifrån klagomål från t.ex. arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna.

Även den trepartiskt sammansatta Tillämpningskommittén har en viktig roll inom övervakningssystemet. Kommittén sammanträder under arbetskonferensen och behandlar ett antal fall som valts ut av arbetsgivar- och arbetstagargrupperna gemensamt inför konferensen. Tillämpningskommitténs behandling leder till antagandet av slutsatser, som ofta innebär att den medlemsstat som fallet gäller rekommenderas att vidta vissa åtgärder eller att ta emot tekniskt bistånd från ILO för att komma tillrätta med problemen.

Det finns också ett särskilt övervakningsorgan för frågor om förenings- och organisationsfrihet, nämligen Föreningsfrihetskommittén.

Enligt artikel 37 i stadgan finns det under vissa förutsättningar en möjlighet att ställa en fråga till Internationella domstolen om tolkningen av stadgan eller av en konvention. Det förekommer också att medlemsstaterna ställer frågor om tolkningen till arbetsbyrån.

Ytterligare ett särdrag med ILO som organisation är det tekniska biståndet. Det går ut på att på olika sätt hjälpa medlemsstaterna att åtgärda problem med lagstiftning och praxis och se till att åtagandena enligt ratificerade konventioner respekteras.



## 4 Den svenska arbetsmarknaden och relevant reglering

### 4.1 Arbetslivets aktörer och den svenska arbetsmarknadsmodellen

Arbetslivet kan anses särskilt skyddsvärt för att arbete är en förutsättning för att samhället ska fungera. För enskilda individer är det också en förutsättning för försörjning. Konventionens kärna – att alla har rätt till ett arbetsliv fritt från våld och trakasserier – kan ses mot den bakgrunden.

På den svenska arbetsmarknaden finns en mängd bestämmelser som reglerar hur olika individer och andra rättssubjekt, t.ex. företag, ska förhålla sig till varandra. Många av reglerna på arbetslivsområdet reglerar förhållandet mellan arbetstagare och arbetsgivare. Sådan lagstiftning är i stor utsträckning till för att skydda arbetstagare, eftersom de normalt har en svagare ställning än arbetsgivaren och står i ett beroendeförhållande till denne.

Den svenska modellen för att reglera förhållandena på arbetsmarknaden kan sägas karaktäriseras av en låg grad av statlig inblandning. I Sverige har i stället arbetsmarknadens parter, dvs. arbetsgivarna eller deras organisationer och arbetstagarna genom sina organisationer, huvudansvaret för att reglera villkoren på arbetsmarknaden. Denna ordning kännetecknas, förenklat beskrivet, av att arbetsmarknadens parter i stor utsträckning kan göra avsteg genom kollektivavtal från de grundläggande lagbestämmelserna som finns på arbetsrättens område. Lagstiftning reglerar alltså tillsammans med kollektivavtal förutsättningarna och villkoren på arbetsmarknaden. Lagstiftningen lägger fast ramarna men är semidispositiv i stora delar, dvs. arbetsmarknadens parter kan träffa kollektivavtal med ett annat innehåll.

Både legitimitets- och effektivitetsskäl kan sägas ligga till grund för att ansvaret för villkoren på arbetsmarknaden i första hand ligger

på arbetsmarknadens parter. Legitimiteten för de överenskommelser som träffas anses bli större om de förhandlas fram utan någon inblandning från statens sida. Ett avtal företräds på arbetsplatsen av båda parter och ett samförstånd mellan parterna skapar stabilitet över tid. Det är dessutom parterna själva som har bäst kunskap om hur förhållandena ser ut inom det egna avtalsområdet. Avtal ger en bättre möjlighet än lagstiftning till lösningar som är anpassade till olika branschers särskilda villkor, samtidigt som det ger möjlighet för parterna att själva utveckla sitt samarbete utifrån gemensamma erfarenheter och nya förutsättningar. Förutsättningarna för att hitta smidiga och effektiva lösningar på de problem som identifieras är därför större om parterna kan komma överens på egen hand.

Den svenska arbetsmarknadsmodellen innebär också att parterna själva tar ett stort ansvar för att kontrollera att regleringen efterföljs och att organisationerna har möjlighet att företräda sina medlemmar vid förhandlingar och domstolsprocesser. Det innebär också att parterna i vissa fall fyller en funktion som en tillsynsmyndighet annars hade kunnat fylla.

På vissa områden är det i större utsträckning staten som styr regleringen genom lagstiftning som till stora delar är tvingande, dvs. många bestämmelser är inte möjliga att göra avsteg från genom avtal. Det gäller bl.a. frågor om arbetsmiljö och skydd mot diskriminering, som är två rättsområden som i högsta grad är relevanta för arbetet mot våld och trakasserier.

Det finns emellertid överenskommelser mellan parterna även på arbetsmiljöområdet. Parterna har i flera fall träffat s.k. arbetsmiljöavtal som komplement till arbetsmiljölagstiftningen. Överenskommelserna har utvecklats över tid och bygger på att parterna bedrivit samarbete i arbetsmiljöfrågor under en lång tid. Den lokala skyddsverksamheten får ofta sin närmare reglering genom sådana överenskommelser.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Se SOU 2017:24 s. 38 och där gjord hänvisning till SOU 2006:44 s. 57 f. där det finns en historisk genomgång av utvecklingen av samverkan i arbetsmiljöfrågor.

## 4.2 Kort om relevant reglering

Bestämmelser som är avsedda att motverka och ge skydd mot våld och trakasserier i arbetslivet finns alltså i stor utsträckning inom arbetsmiljölagstiftningen och diskrimineringslagstiftningen. Bestämmelser om arbetstagarinflytande finns också i lagen (1976:580) om medbestämmandelagen i arbetslivet, MBL. Nedan beskrivs innehållet i respektive reglering kortfattat, inklusive hur de är avsedda att interagera med varandra. Utredningen har fokuserat på att utveckla just dessa regelverk eftersom de delvis överlappar varandra och har inneburit särskilda utmaningar att överblicka i förhållande till konventionen.

Det finns också annan lagstiftning som är relevant för konventionens genomförande som utredningen redogör för på andra ställen i betänkandet. Inte minst den straffrättsliga regleringen innebär ett viktigt skydd mot våld och trakasserier. Andra bestämmelser av relevans finns exempelvis i lagen (1982:80) om anställningsskydd.

### 4.2.1 Vem är arbetstagare enligt svensk rätt?

Om någon är att betrakta som arbetstagare eller inte är i stor utsträckning styrande för om hen skyddas av den arbetsmiljörättsliga respektive av den diskrimineringsrättsliga lagstiftningen. Vem är då arbetstagare enligt svensk rätt? Personer som utför arbete för annans räkning delas civilrättsligt in i två kategorier: arbetstagare och uppdragstagare. En viktig faktor för att avgöra om någon är att betrakta som arbetstagare är graden av självständighet i förhållande till uppdragsgivaren. Eftersom arbetstagarbegreppet är tvingande spelar det inte någon roll hur parterna själva rubricerar förhållandet – dvs. om de rubricerar det som ett uppdragsavtal eller ett anställningsavtal. En näringsidkare som har tecknat ett uppdragsavtal om visst arbete kan därför vara att betrakta som arbetsgivare åt den individ som ska utföra det avtalade arbetet. Ibland talas det om falska egenföretagare<sup>2</sup>. I vissa fall kan det vara svårt att dra gränsen mellan vem som bör anses vara arbetstagare respektive uppdragstagare. Arbetsdomstolen har uttalat att innebörden av det s.k. civilrättsliga arbetstagarbegreppet när det gäller att avgöra om ett arbetstagarförhållande eller uppdrags-

---

<sup>2</sup> Se vidare SOU 2017:24 s. 110 f.

tagarförhållande föreligger, måste göras genom en helhetsbedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet (se t.ex. AD 2005 nr 16, AD 2006 nr 24 och AD 2013 nr 92). Omständigheter med central betydelse för om det föreligger ett anställningsförhållande är att avtalsparten utför arbetet personligen, arbetet utförs under annans ledning och kontroll, motparten tillhandahåller maskiner, redskap eller råvaror, ersättningen för arbetsprestationen åtminstone delvis har utgått i form av garanterad lön och att avtalsparten generellt sett är i ekonomiskt eller socialt hänseende jämställd med en arbetstagar.

I 1 § 2 st. MBL finns en bestämmelse som anger att den lagen även ska tillämpas på jämställda uppdragstagare. Det har diskuterats om det finns något praktiskt behov av att koppla de jämställda uppdragstagarna till medbestämmandelagens tillämpningsområde. Skälet till detta är att arbetstagarbegreppet har tolkats så extensivt att det numera fångar upp flera av de grupper som tidigare räknades till de jämställda uppdragstagarna<sup>3</sup>.

I 1 § i den gamla arbetarskyddslagen fanns en liknande bestämmelse som bl.a. behandlade frågan om när uppdragstagare skulle ses som arbetstagar och där avgörande vikt lades vid om uppdragstagaren ansågs vara självständig eller inte. Bestämmelsen fördes inte över till arbetsmiljölagen (1977:1160), AML, med motiveringen att man förordade en vidsträckt tillämpning av arbetstagarbegreppet i den nya lagen.<sup>4</sup>

I fråga om utvecklingen av arbetstagarbegreppet får den dominerande uppfattningen anses vara att begreppet är ett och detsamma i all lagstiftning, och i vart fall i alla civilrättsliga regler där det förekommer. Samtidigt har det på vissa håll i doktrinen påpekats att begreppet i tillämpningen inte alltid är enhetligt. Detta eftersom kriterierna som ska vägas in vid bedömningen tenderar att ges olika tyngd beroende på tvistetyp, partsställning och syftet bakom aktuella lagregler.<sup>5</sup> Utgångspunkten är att det finns ett enhetligt arbetstagarbegrepp som ska tillämpas oavsett om det är fråga om civilrättslig, skatterättslig eller socialrättslig lagstiftning.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Se SOU 2017:24 s. 239 och där gjorda hänvisning till Bergqvist m.fl., 1997, s. 45 f.

<sup>4</sup> Prop. 1976/77:149 s. 385.

<sup>5</sup> Se SOU 2017:24 s. 237 f. och där gjorda hänvisningar till Sigeman och Sjödin samt Källström och Malmberg.

<sup>6</sup> Se Källström och Malmberg, Anställningsförhållandet – Inledning till den individuella arbetsrätten (2019) s. 26.

Som Diskrimineringsombudsmannen (DO) påpekat behöver det vid tillämpningen av de delar av diskrimineringslagen (2008:567), DL, som har unionsrättslig grund också tas hänsyn till det vid bedömning av arbetstagarbegreppet.

#### 4.2.2 Arbetsmiljölagen

##### *En översikt*

Arbetsmiljölagen (1977:1160), AML, är en ramlag som innehåller de grundläggande bestämmelserna om arbetsmiljöns utformning, anger vem som har ansvar och befogenheter och talar om hur arbetsmiljöarbetet ska organiseras. Den kompletteras av föreskrifter som meddelas med stöd av lagen och arbetsmiljöförordningen (1977:1166).

Lagen reglerar trepartsförhållandet mellan staten (tillsynsmyndigheten, dvs. Arbetsmiljöverket), arbetsgivare och arbetstagare (inklusive arbetstagarorganisationer) och innehåller offentlig-, civil- och straffrättsliga bestämmelser. Arbetsmiljölagen kan sägas vara en skyddslagstiftning. Arbetsmiljölagens ändamål är att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet och att i övrigt uppnå en god arbetsmiljö (AML 1 kap 1 §). Större delen av arbetsmiljölagen, bl.a. 2 kap. om arbetsmiljöns beskaffenhet och 3 kap. om allmänna skyldigheter, tillhör den offentliga rätten, vilket betyder att arbetsgivaren har vissa skyldigheter i förhållande till staten. Bestämmelserna är med några undantag tvingande. Samverkansreglerna i 6 kap. är av civilrättslig karaktär. Påföljdsbestämmelserna i 8 kap. 1–2 §§ hör till straffrätten.

##### *Arbetsmiljölagens tillämpningsområde – vilka skyddas och vilka har skyddsansvar?*

Arbetsmiljölagen gäller varje verksamhet i vilken arbetstagare utför arbete för en arbetsgivares räkning (1 kap. 2 § AML). Som framgår ovan förordades en vidsträckt tillämpning av arbetstagarbegreppet när lagen infördes.<sup>7</sup>

Av 1 kap. 2 § 3 st. AML framgår att det i 3 och 5 kap. finns bestämmelser som riktar sig till andra än arbetsgivare och arbetstagare.

---

<sup>7</sup> Prop. 1976/77:149 s. 385.

I 3 kap. 12 § 1 st. AML finns ett särskilt rådighetsansvar i förhållande till fasta och andra anordningar på ett arbetsställe för att de ska kunna användas av alla som arbetar där utan risk för ohälsa eller olycksfall.

Av 3 kap. 12 § 2 st. AML framgår att arbetsgivaren också har ett ansvar i förhållande till inhyrd arbetskraft att vidta de skyddsåtgärder som behövs i det aktuella arbetet. När det gäller långsiktiga åtgärder, som bl.a. att arbetstagarna har erforderlig utbildning för att kunna utföra arbetsuppgifterna på ett säkert sätt och arbetsanpassning, ligger ansvaret för dessa i stället på arbetsgivaren, dvs. den som hyr ut arbetskraften.

Det finns ett antal grupper som ska likställas med arbetstagare vid tillämpning av många av arbetsmiljölagens bestämmelser. Dessa grupper framgår av 1 kap. 3 § AML och är studerande från och med förskoleklassen, den som under vård i anstalt utför anvisat arbete, vissa delar av totalförsvaret, vissa deltagare i arbetsmarknadspolitiska program, vissa deltagare i praktik anvisad av socialnämnd och asylsökande som ges sysselsättning av Migrationsverket.

Att dessa grupper ska likställas med arbetstagare innebär att de omfattas av vissa angivna bestämmelser i arbetsmiljölagen utan att det behöver ske någon prövning av om de är att betrakta som arbetstagare enligt det civilrättsliga arbetstagarbegreppet. Det gäller vid tillämpningen av 2–4 och 7–9 kap. AML. För studerande och den som utför anvisat arbete i anstalt gäller också 5 kap. 1 och 3 §§ AML om minderåriga. För studerande finns dessutom vissa särskilda bestämmelser som bl.a. gäller samverkan. Studerande som gör praktik e.d. inom ramen för sin utbildning ska likställas med arbetstagare även i förhållande till en arbetsgivare som tar emot studenten för praktik. Skyddsansvaret ligger på det företag där praktiken utförs, men det finns också ett ansvar för utbildningsanordnaren att välja en lämplig praktikplats.<sup>8</sup>

Praktikanter och lärlingar, som för sin utbildning deltar i arbetet på ett arbetsställe, är i regel att anse som arbetstagare även vid en prövning utifrån det civilrättsliga arbetstagarbegreppet. Eftersom de jämföras med arbetstagare enligt 1 kap. 3 § AML i åtskilliga avseenden har den frågan betydelse främst för tillämpningen av samverkansreglerna i 6 kapitlet och av minderårigbestämmelser som utfärdats

---

<sup>8</sup> Se prop. 1976/77:149 s. 200 f. och Gullberg och Rundqvist, Arbetsmiljölagen – kommentar och författningar (2018) s. 65.

med stöd av 5 kap. 2 och 5 §§ AML eftersom dessa bestämmelser inte omfattas av uppräknings av bestämmelser 1 kap. 3 § AML.<sup>9</sup>

Enligt en särskild bestämmelse i skollagen (2010:800) är studerande som genomgår gymnasial lärlingsanställning enligt ett särskilt utbildningskontrakt inte att betrakta som arbetstagare såvida inte ett avtal om gymnasial lärlingsanställning träffats (16 kap. 11 b § skollagen). Detta har dock ingen betydelse för tillämpningen av bestämmelsen om att studerande ska likställas med arbetstagare enligt 1 kap. 3 § AML. Om det inte har träffats avtal om gymnasial lärlingsanställning ska lärlingen ändå likställas med arbetstagare vid tillämpning av de bestämmelser i arbetsmiljölagen som framgår av 1 kap. 3 §.<sup>10</sup>

Praktikanter som deltar i praktik anvisad av socialnämnd ska uttryckligen inte anses vara arbetstagare enligt 4 kap. 6 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, men ska alltså ändå omfattas av uppräknade bestämmelser i arbetsmiljölagen.

### *Arbetsmiljöns beskaffenhet och allmänna skyldigheter*

Arbetsmiljöns beskaffenhet ska vara tillfredsställande med beaktande av arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen. Teknik, arbetsorganisation och arbetsinnehåll ska utformas så att psykiska och fysiska ohälsosamma belastningar undviks (2 kap. 1 § 1 st. AML). Det ska eftersträvas att arbetsförhållandena också ger möjlighet till social kontakt och samarbete (2 kap. 1 § 5 st. AML). Uttrycket ”med hänsyn till arbetets natur” innebär att det ska göras en intresseavvägning. När det gäller rimligheten av behövliga insatser för arbetsmiljön förutsätter arbetsmiljölagen att det sker en avvägning mot andra viktiga intressen i sammanhanget.<sup>11</sup> Någon vägledande bestämmelse över vilka legitima intressen som kan vägas mot arbetsmiljön, eller vilka principer som bör gälla vid en sådan avvägning finns inte i lagen.<sup>12</sup> Det är naturligt att förutsättningarna för arbetsmiljön varierar beroende på vilket arbete som utförs och var. Förutsättningarna för arbetsmiljön skiljer sig åt för t.ex. en skogsarbetare, kontorist eller sjuksköterska. Denna intresseavvägning är också cen-

<sup>9</sup> Gullberg och Rundqvist, *Arbetsmiljölagen – kommentar och författningar* (2018), s. 58.

<sup>10</sup> Prop. 2013/14:80 s. 46.

<sup>11</sup> Prop. 1993/94:186 s. 22–24.

<sup>12</sup> Prop. 1993/94:186 s. 24.

tral för samhällsfunktioner såsom polisen, försvaret eller brandbekämpning.

Arbetsförhållandena ska anpassas till människors olika förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende (2 kap. 1 § 2 st. AML). Bestämmelsen innebär att hänsyn ska tas till individuella olikheter när det gäller fysiska och psykiska belastningar i de arbetsmiljöer där arbete utförs. Kravet innebär följaktligen en skyldighet till arbetsanpassning för de anställda och medför att t.ex. tekniska anordningar, arbetsmetoder och arbetsredskap ska väljas utifrån det kravet. Psykiska och sociala förutsättningar i arbetet ska också beaktas. Arbetstagaren ska ges möjlighet att medverka i utformningen av sin egen arbetssituation samt i förändrings- och utvecklingsarbete som rör det egna arbetet. Enformighet, stress och isolering i arbetet ska undvikas genom att arbetsförhållandena anpassas till arbetstagarna.

Teknik, arbetsorganisation och arbetsinnehåll ska utformas så att arbetstagaren inte utsätts för fysiska eller psykiska belastningar som kan medföra ohälsa eller olycksfall. Löneformer och arbetstidens förläggning ska beaktas samt starkt styrt eller bundet arbete ska undvikas eller begränsas (2 kap. 1 § 4 st. AML). I begreppet arbetsorganisation ingår löneformer och arbetstidsförläggningar. Bestämmelsen markerar att dessa faktorer är viktiga i arbetsmiljöhänseende. Arbetsmiljöverket kan med stöd av arbetsmiljölagen ingripa mot arbeten som typiskt sett ger eller kommer ge upphov till skadlig belastning. Det kan handla om ackordssystem eller arbetsscheman som är klart olämpliga i arbetsmiljöhänseende. Arbetstiden regleras i arbetstidslagen som helt eller delvis kan ersättas genom kollektivavtal. I förarbetena till lagen framgår att goda relationer på arbetsplatsen och gott kamratskap förebygger isolering och bristande integration i samhället och att en bra arbetsorganisation är ett hinder mot överutnyttjande, utbrändhet och stress.<sup>13</sup>

I 2 kap. 1 § 4–5 st. AML beskrivs vissa grundläggande kriterier för en god arbetsmiljö. Uttrycket ”eftersträvas” syftar till att markera lagens krav på att göra insatser för att förbättra arbetsmiljön i dessa avseenden, men utan att det fastställs en norm för arbetsmiljöns beskaffenhet.<sup>14</sup>

I arbetsmiljölagens tredje kapitel finns de allmänna bestämmelserna som arbetsgivaren ska tillämpa med beaktande av kraven på

---

<sup>13</sup> Prop. 1990/91:140 s. 37.

<sup>14</sup> Prop. 1990/91:140 s. 134.



arbetsmiljöns beskaffenhet i andra kapitlet (3 kap. 1 § AML). Enligt 3 kap. 1 a § AML ska arbetsgivare och arbetstagar samverka för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Kravet markerar det ömsesidiga ansvaret att bidra till en god utveckling av arbetsmiljön. Arbetstagar- nas inflytande och samarbete med arbetsgivarna är viktiga förutsättningar för att kunna skapa goda arbetsförhållanden. Arbetsmiljö- regelverket handlar inte enbart om att skydda arbetstagar mot ska- dor och ohälsa utan även om att sträva efter det goda arbetet för alla. Att skapa förutsättningar för att den enskilda individens resurser kan tas till vara på ett bra sätt gynnar verksamheten i stort. Samverkans- reglerna regleras närmare i 6 kapitlet. Arbetsgivaren ska vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagar utsätts för ohälsa eller olycksfall (3 kap. 2 § AML). Bestämmelsen i 3 kap. 2 § 1 st. AML ger uttryck för att det är arbetsgivaren som har huvud- ansvaret för arbetsmiljön. Bestämmelserna om arbetsmiljöns beskaf- fenhet i 2 kap. arbetsmiljölagen och föreskrifter från Arbetsmiljö- verkets ger närmare innehållet i arbetsgivarens ansvar. När det gäller arbetsgivares skyldigheter framgår det av förarbetena att det är nöd- vändigt med en nyanserad bedömning när krav ställs på arbetsmiljön. De insatser som krävs för att förbättra arbetsmiljön får inte vara orimliga i förhållande till de resultat som kan uppnås. Inte bara arbe- tets natur utan även olika yttre förhållanden kan inverka.<sup>15</sup>

Arbetsgivaren ska enligt 3 kap. 2 a § 1–2 st. AML bedriva ett syste- matiskt arbetsmiljöarbete, vilket innebär en skyldighet att systema- tiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller föreskrivna krav på en god arbetsmiljö. Arbetsgivaren ska också utreda arbetsskador, fortlöpande undersöka riskerna i verksamheten och vidta de åtgärder som föranleds av detta. Åtgärder som inte kan vidtas omedelbart ska tidsplaneras. I bestäm- melsens tredje stycke regleras arbetsgivarens ansvar för att ha en arbetsanpassning- och rehabiliteringsverksamhet som är organiserad på lämpligt sätt för att uppfylla de krav som ställs på arbetsgivaren enligt lagen och 30 kap. socialförsäkringsbalken, SFB. Arbetsgivaren ska vid behov tillhandahålla den företagshälsovård som behövs (3 kap. 2 c § AML).

Den enskilde arbetstagaransvar regleras i 3 kap. 4 § AML. Varje arbetstagar har en viktig funktion i arbetsmiljöarbetet och det fordras också att arbetstagar på eget initiativ medverkar och är

---

<sup>15</sup> Prop. 1976/77 :149 s. 253.

aktiv. Vad ansvaret omfattar framgår inte tydligt av förarbetena. Här utvecklas skyldigheten att följa givna föreskrifter, använda skyddsanordningar etc. I sista hand anses arbetsgivaren ha rätt att skilja arbetstagaren från anställningen om denne underlåter att följa gällande skyddsföreskrifter.<sup>16</sup>

*Tillämpningsområde – hur långt sträcker sig arbetsgivarens arbetsmiljöansvar?*

I 1 kap. 2 § AML framgår att lagen gäller i varje verksamhet i vilken arbetstagare utför arbete för en arbetsgivares räkning.

I fråga om arbetsgivarens ansvar för arbete som utförs utanför arbetsgivarens rådighet anges i förarbetena till arbetsmiljölagen att arbetsmiljölagen i huvudsak bör vara tillämplig även på hemindustriellt arbete liksom annat arbete där arbetsplatsen ligger utanför arbetsgivarens rådighet. En bedömning får göras utifrån vad som ligger inom arbetsgivarens möjligheter och vad som rimligen kan krävas av arbetsgivaren. Arbetsgivaren bör t.ex. göra klart vilka risker som kan förekomma vid arbetet. Viktigt är också att arbetsgivaren ger tillräckliga instruktioner även för arbete som ligger utanför arbetsgivarens direkta uppsikt.<sup>17</sup>

Det är arbetsmiljölagens tillämpningsområde som sätter gränserna för arbetsgivarens skyldigheter när det gäller ansvar för arbetsmiljön, och därmed också för Arbetsmiljöverkets möjlighet att ställa krav på arbetsgivare. Varken arbetsmiljölagen eller förarbetena ger närmare vägledning om hur vidsträckt lagens tillämpningsområde är i förhållande till händelser som sker utanför arbetstid men som har koppling till verksamheten.

Arbetsmiljöverkets ståndpunkt är att om en arbetstagare t.ex. utsätts för trakasserier som har samband med arbetstagarens yrkesutövning men som sker utanför arbetstid är huvudregeln att Arbetsmiljöverket inte kan ställa krav på att arbetsgivaren ska vidta konkreta åtgärder för den eller de personer som drabbas, dvs. lösa situationen. Det hör ihop med att arbetsgivaren eventuellt inte rör över situationen, beroende på när och var den inträffar. Om trakasserier utanför arbetstid har koppling till arbetstagarens yrkesutövning bör däremot denna arbetsmiljörisk hanteras inom ramen för det systematiska

<sup>16</sup> Prop. 1990/91:140 s. 37.

<sup>17</sup> Prop. 1976/77:149 s. 212–213.

arbetsmiljöarbetet, i likhet med andra arbetsmiljörisker som arbetstagare exponeras för som en del av sitt arbete. Riskbedömningen skulle t.ex. kunna medföra åtgärder i form av att fler personer arbetar i samma ärende, att regelbundna uppföljningssamtal hålls med arbetstagaren m.m. Arbetsmiljöverket har möjlighet att ställa krav när det gäller arbetsgivarens riskbedömning av arbetsmiljön utifrån det systematiska arbetsmiljöarbetet. Om trakasserier – under eller efter arbetstid – har samband med verksamheten kan dessa situationer följaktligen omfattas av arbetsgivarens arbetsmiljöansvar.

Utredningen delar Arbetsmiljöverkets bedömning eftersom det får anses rimligt att arbetsgivaren har ett visst ansvar för t.ex. trakasserier som sker utanför arbetstid om trakasserier har koppling till arbetstagarens yrkesutövning. Det är dock inte helt enkelt att utläsa av arbetsmiljölagen var gränserna går.

### *Ansvar i förhållande till tredje part*

En fråga är i vilken utsträckning arbetsmiljölagen är tillämplig på våld och trakasserier från tredje part, dvs. någon som inte är en del av verksamheten. Det går inte att utläsa att lagen är begränsad i detta avseende. Arbetsmiljörisker som t.ex. våld och trakasserier från kunder, brukare m.fl. förekommer inom ett flertal yrken och hanteras.

Det är Arbetsmiljöverkets uppfattning att arbetsmiljölagens tredje kapitel om allmänna skyldigheter gäller i förhållande till tredje part. Arbetsmiljöverket kan därför ställa krav i sin tillsyn kopplat till t.ex. kränkningar från tredje part. Som exempel på detta kan nämnas en underrättelse till ett gruppboende som Arbetsmiljöverket utfärdat. I underrättelsen angav Arbetsmiljöverket att myndigheten övervägde att besluta om ett föreläggande mot arbetsgivaren om inte vissa arbetsmiljöbrister rättades till.<sup>18</sup> Skyddsombudet hade vänt sig till Arbetsmiljöverket enligt 6 kap. 6 a § AML och begärt åtgärder angående den psykosociala arbetsmiljön på en särskild avdelning. Skyddsombudet anförde bl.a. att personalen inte kände sig trygga på sin arbetsplats p.g.a. att en viss anhörig betedde sig kränkande och störande mot personalen. Av underrättelsen framgår att arbetsgivaren vidtagit en rad åtgärder för att förbättra arbetsmiljön för personalen. Däribland att låsa dörren till avdelningen för besökare utifrån för att

---

<sup>18</sup> Arbetsmiljöverkets benämning IRV 2014/38120.

personalen ska kunna förbereda sig att eskortera den anhörige direkt till den boendes lägenhet. Arbetsgivaren hade också försökt sluta avtal med den anhörige angående vissa begränsningar i besökstider.

Arbetsmiljöverket konstaterade att arbetsgivaren agerat utifrån den rådande situationen men att det trots vissa åtgärder fortfarande fanns psykosociala arbetsmiljöproblem. Ytterligare arbetsmiljöförbättrande åtgärder bedömdes därför nödvändiga. De lagrum som låg till grund för Arbetsmiljöverkets underrättelse var 2 kap. 1–2 §§ AML om arbetsmiljöns beskaffenhet, 3 kap. 2, 2 a och 2 c §§ AML om att arbetsgivaren ska vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall, krav på arbetsgivaren att bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete samt bestämmelsen om företagshälsovård. Underrättelsen hänvisar även till 5, 10 och 12 §§ i Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1), SAM.

Enligt utredningen är arbetsmiljölagens tillämpningsområde något utydligt angivet när det gäller förhållandet till tredje part eftersom det inte finns någon uttrycklig bestämmelse om detta. Utredningen delar Arbetsmiljöverkets uppfattning att ansvaret enligt arbetsmiljölagens tredje kapitel också gäller i förhållande till tredje part. Kravet på att arbetsgivaren ska systematiskt riskbedöma verksamheten enligt 3 kap. 2 a § AML får följaktligen även anses ta sikte på våld och trakasserier från tredje part. Arbetsgivarens skyldigheter kan handla om att organisera arbetet så att personalen inte utsätts för skadlig psykisk belastning vilket trakasserier i olika former kan leda till. Arbetsgivaren ska enligt samma bestämmelse, i den utsträckning verksamheten kräver, dokumentera arbetsmiljön och arbetet med denna. Handlingsplaner ska därvid upprättas.

#### 4.2.3 Arbetsmiljöverkets föreskrifter

Arbetsmiljöverket har enligt 18 § arbetsmiljöförordningen regeringens bemyndigande att meddela föreskrifter inom ett antal områden som omfattas av arbetsmiljölagen. Denna rätt har Arbetsmiljöverket utnyttjat t.ex. när det gäller SAM-föreskrifterna, Arbetsmiljöverkets föreskrifter om våld och hot i arbetsmiljön (AFS 1993:2) och Arbetsmiljöverkets föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4), OSA. OSA-föreskrifterna kan delvis ses som en pre-

cisering av vilka risker som ska hanteras i enlighet med SAM-föreskrifterna och trädde i kraft den 31 mars 2016.

### *Systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1)*

Föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete gäller för alla arbetsgivare. Med arbetsgivare likställs de som hyr in arbetskraft (1 § SAM). Arbetsgivaren kan vara en fysisk eller juridisk person med en eller flera arbetstagare anställda. Av Arbetsmiljöverkets kommentar till 4 § anges att alla som är anställda i verksamheten är arbetstagare. Det gäller även chefer och arbetsledande personal, t.ex. en vd i ett aktiebolag och en förvaltningschef i en kommun. Vidare anges att bl.a. praktikanter och lärlingar är arbetstagare. Det anges också att elever, värnpliktiga och andra som tjänstgör inom totalförsvaret och personer på vårdinstitutioner som utför anvisat arbete likställs med arbetstagare, vilket är i linje med att dessa omfattas av de flesta bestämmelser som gäller arbetstagare enligt arbetsmiljölagen (1 kap 3 § AML).

Systematiskt arbetsmiljöarbete innebär att arbetsgivaren ska undersöka, riskbedöma, åtgärda och följa upp verksamheten på ett sådant sätt att ohälsa och olycksfall i arbetet förebyggs och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås (8–11 §§ SAM).

Systematiskt arbetsmiljöarbete som metod utgör grunden i allt arbetsmiljöarbete och tar sikte på alla tänkbara arbetsmiljörisiker i en verksamhet. Det inkluderar alltså även våld och trakasserier. Vissa risker för arbetssituationer och arbetstagargrupper nämns uttryckligen i Arbetsmiljöverkets kommentarer till föreskrifternas paragrafer. Där anges bl.a. att oväntade situationer i arbete med andra människor inom t.ex. vård- och omsorgsarbete utgör en risk. Vidare framgår att minderåriga, invandrare, personer med funktionshinder och gravida kvinnor är exempel på grupper som av olika skäl kan vara utsatta för särskilda risker.<sup>19</sup>

Enligt uppgifter från Arbetsmiljöverket, som redogjorts för ovan (avsnitt 4.2.2), har myndigheten möjlighet att ställa krav på arbetsgivare när det gäller riskbedömning av arbetsmiljön även utanför arbetstid utifrån det systematiska arbetsmiljöarbetet. Om trakasserier, från kollegor eller tredje part, under såväl som efter arbetstid

---

<sup>19</sup> Kommentaren till 8 § AFS 2001:1.

utgör en risk i verksamheten, kan dessa situationer följaktligen omfattas av arbetsgivarens arbetsmiljöansvar. Eftersom kravet på riskbedömning regleras i SAM-föreskrifterna och några begränsningar av tillämpningsområdet i SAM-föreskrifterna inte kan utläsas, varken i förhållande till arbetstid eller tredje part, är det utredningens bedömning att föreskrifterna omfattar dessa aspekter.

Enligt 5 § SAM ska det finnas en arbetsmiljöpolicy som beskriver hur arbetsförhållandena i arbetsgivarens verksamhet ska vara för att ohälsa och olycksfall i arbetet ska förebyggas och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås. Arbetsgivaren ska ge arbetstagarna, skyddsombuden och elevskyddsombuden möjlighet att medverka i det systematiska arbetsmiljöarbetet (4 § SAM).

#### *Organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4)*

Med organisatorisk arbetsmiljö avses enligt OSA-föreskrifterna villkor och förutsättningar för arbetet som inkluderar ledning och styrning, kommunikation, delaktighet och handlingsutrymme, fördelning av arbetsuppgifter samt krav, resurser och ansvar. Med social arbetsmiljö avses villkor och förutsättningar för arbetet som inkluderar socialt samspel, samarbete och socialt stöd från chefer och kollegor.

Enligt OSA-föreskrifterna ska arbetsgivaren bl.a. se till att chefer och arbetsledare har kunskaper om hur man förebygger och hanterar kränkande särbehandling samt se till att det finns förutsättningar att omsätta dessa kunskaper i praktiken (6 § OSA). Arbetsgivaren ska också klargöra att kränkande särbehandling inte accepteras i verksamheten och vidta åtgärder för att motverka förhållanden i arbetsmiljön som kan ge upphov till kränkande särbehandling (13 § OSA). Vidare ska arbetsgivaren se till att det finns rutiner för hur kränkande särbehandling ska hanteras. Av rutinerna ska det bl.a. framgå hur och var de som är utsatta snabbt kan få hjälp (14 § OSA). Kränkande särbehandling definieras som 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.

Kraven i OSA-föreskrifterna är precis som alla andra föreskrifter på arbetsmiljöområdet en del av det systematiska arbetsmiljöarbetet (se 5 § OSA). Arbetsgivaren har följaktligen en skyldighet att fort-

löpande undersöka och riskbedöma verksamheten, vilket även omfattar kränkande särbehandling.

Föreskrifterna gäller för alla arbetsgivare, och med dem likställs de som hyr in arbetskraft (2–3 §§ OSA). Den som genomgår utbildning eller är under vård i anstalt ska inte likställas med arbetstagare vid tillämpningen av föreskrifterna (3 § 3 st. OSA). I förhållande till arbetsmiljölagen är begreppet arbetstagare enligt de allmänna råden till 2 § OSA avsett att ha samma innebörd, med undantag för de som anges i 3 § OSA, nämligen den som genomgår utbildning eller är under vård i anstalt. Det bör innebära att den som tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och annan som fullgör i lag föreskriven tjänstgöring eller som deltar i frivillig utbildning för verksamhet inom totalförsvaret ska omfattas.

Som anges ovan i avsnitt 4.2.2 är praktikanter och lärlingar som utför arbete på ett arbetsställe normalt att betrakta som arbetstagare vid en tillämpning av det civilrättsliga arbetstagarbegreppet, och bör därmed i allmänhet omfattas av OSA-föreskrifterna trots undantaget i 3 § OSA.

Arbetsmiljöverkets ståndpunkt är att OSA-föreskrifterna inte är tillämpliga i förhållande till tredje part, utan endast ska tillämpas på interna organisatoriska och sociala förhållanden.

Det här är enligt utredningens uppfattning inte helt lätt att utläsa av föreskrifterna.

Exempelvis handlar 11 § OSA om arbetsgivarens skyldigheter att motverka att arbetsuppgifter och arbetssituationer som är starkt psykiskt påfrestande leder till ohälsa hos arbetstagaren. En sådan arbetsuppgift kan enligt de allmänna råden till bestämmelsen t.ex. handla om att bemöta människor i svåra situationer. Bland de exemplen på åtgärder som föreslås vid starkt psykiskt påfrestande arbete listas rutiner för att hantera krävande situationer i kontakter med kunder, klienter m.fl. vilket följaktligen tar sikte på tredje part.

Definitionerna i 4 § OSA av vad organisatorisk och social arbetsmiljö är tar å andra sidan sikte på interna förhållanden. Den risk som pekas ut i definitionen av vad som utgör kränkande särbehandling vid sidan av ohälsa är att ställas utanför arbetsplatsens gemenskap, vilket också det pekar mot interna förhållanden. I 7 och 8 §§ OSA om mål anges att bestämmelserna enbart gäller interna organisatoriska och sociala förhållanden. Någon motsvarande avgränsning finns inte i övriga paragrafer. Enligt 13 § OSA ska arbetsgivaren klargöra

att kränkande särbehandling inte accepteras i verksamheten, vilket inte på ett lika naturligt sätt kan appliceras i förhållande till tredje part. Det bör i vart fall delvis ligga utanför arbetsgivarens kontroll och bestämmelsen kan på så sätt uppfattas ta sikte på interna förhållanden, inte minst då de allmänna råden anger att klagorandret kan göras i en policy.

Svenskt Näringslivs uppfattning är dock att det förebyggande arbetsmiljöarbetet i form av riskbedömning av att utsättas för kränkande särbehandling eller trakasserier och sexuella trakasserier i diskrimineringslagens mening av tredje part i regel tillämpas av arbetsgivare i förhållande till arbetsmiljölagen, SAM-föreskrifterna och OSA-föreskrifterna.

När det gäller OSA-föreskrifternas tillämpningsområde i tid och rum har LO, TCO och Saco lyft att deras uppfattning är att OSA-föreskrifterna även omfattar t.ex. kränkningar utanför arbetstid om kränkningarna har koppling till verksamheten.

Arbetsmiljöverket förefaller däremot göra en något striktare tolkning som begränsar tillämpningsområdet till arbetstid. Det innebär inte att händelser utanför arbetstid helt faller utanför arbetsgivarens ansvar enligt Arbetsmiljöverket eftersom det regleras genom kravet på att bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete.

Utredningen kan konstatera att kränkande särbehandling är en riskfaktor som kan leda till ohälsa i arbetet. Det är bakgrunden till att arbetsgivaren är skyldig att klargöra att det inte accepteras i verksamheten. Exakt var gränserna går för vad som ska anses utgöra kränkande särbehandling som sker i verksamheten i förhållande till de platser och situationer som nämns i artikel 3 i konventionen är svårt att få en tydlig bild av. Definitionen av kränkande särbehandling är handlingar som riktas mot någon på ett kränkande sätt som kan leda till ohälsa eller till att någon ställs utanför arbetsplatsens gemenskap. Ett sådant beteende med de effekterna skulle kunna tänkas förekomma såväl utanför egentlig arbetstid som utanför den egentliga arbetsplatsen på ett sätt som ändå kan anses falla inom ramen för verksamheten.

Mot bakgrund av att kraven i OSA-föreskrifterna är en del av det systematiska arbetsmiljöarbetet bör OSA-relaterade arbetsmiljörisker beaktas inom ramen för arbetsgivarens ansvar för det systematiska arbetsmiljöarbetet. Eftersom utredningen tidigare konstaterat att arbetsmiljölagens regler om systematiskt arbetsmiljöarbete såväl



som SAM-föreskrifterna även kan omfatta händelser utanför arbetstid får det följaktligen betydelse i förhållande till de arbetsmiljörisker som regleras i OSA-föreskrifterna, t.ex. kränkande särbehandling.

### *Våld och hot (AFS 1993:2)*

Arbetsmiljöverkets föreskrifter om våld och hot i arbetsmiljön gäller arbete där det kan finnas risk för våld eller hot om våld (1 §). Föreskrifterna fokuserar på olika riskförebyggande åtgärder som arbetsgivare ska vidta, men reglerar även krav på uppföljande åtgärder vid tillbud och händelser med våld eller hot om våld. Föreskrifterna saknar uttryckliga definitioner, men i allmänna råden till föreskrifterna anges att våldet kan variera från mord till trakasserier i form av hot via brev eller telefon. Av föreskrifterna framgår vidare att arbetet ska ordnas så att risk för våld eller hot om våld så långt som möjligt förebyggs (3 §). Föreskrifterna omfattar alla situationer där arbetstagare utsätts för våld och hot om våld, dvs. även när det kommer från någon som inte tillhör arbetsplatsen, tredje part.

Eftersom föreskrifterna om våld och hot är en del av det systematiska arbetsmiljöarbetet är arbetsgivaren ansvarig för att kontinuerligt undersöka och riskbedöma verksamheten när det gäller förekomsten av våld och hot om våld. I fråga om tillämpningsområdet i tid och rum är det utredningens uppfattning att händelser som inträffar utanför arbetstid men som har koppling till arbetsgivarens verksamhet också omfattas av arbetsgivarens riskbedömning inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet. Det innebär också att arbetsmiljörisker såsom våld och hot kan behöva ingå i arbetsplatspolicyn och handlingsplanerna.

Vissa risker identifieras direkt i de allmänna råden till föreskrifterna. Riskerna handlar huvudsakligen om arbetsförhållanden som bidrar till en förhöjd risk för att personalen inom vissa yrken och sektorer utsätts för våld eller hot om våld. Att arbeta med eller ha ansvar för t.ex. varor, föremål eller pengar kan ofta vara förenat med risk. Detsamma gäller om arbetstagaren har, eller uppfattas ha, en makt- eller myndighetsfunktion gentemot angriparen. Angriparen kan vara en kund, klient, patient, elev eller intagen. Vidare anges att det kan räcka med att representera en myndighet eller organisation som angriparen har något otalt med för att utsättas för olika former

av hot eller våld. Andra yrkesgrupper som exponeras i större utsträckning för hot eller våld är dem som har som uppgift att skydda andra arbetstagare, allmänhet eller lokaler från upprörda personer och brottslingar m.fl.

### *Samverkan i arbetsmiljölagen*

Samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare är en central del i arbetsmiljöarbetet. På ett arbetsställe där minst fem arbetstagare regelbundet sysselsätts ska det bland arbetstagarna utses ett eller flera skyddsombud, även kallat arbetsmiljöombud (6 kap. 2 § 1 st. AML). Skyddsombud utses av en lokal arbetstagarorganisation som är eller brukar vara bunden av kollektivavtal med arbetsgivaren. I annat fall utses skyddsombud av arbetstagarna (6 kap. 2 § 2 st. AML). Vid ett arbetsställe, där minst femtio arbetstagare regelbundet sysselsätts, ska det finnas en skyddskommitté, sammansatt av företrädare för arbetsgivaren och arbetstagarna. En skyddskommitté ska tillsättas även vid arbetsställen med mindre antal arbetstagare, om det begärs av arbetstagarna (6 kap. 8 § 1 st. AML).

Skyddsombud företräder arbetstagarna i arbetsmiljöfrågor och ska verka för en tillfredsställande arbetsmiljö. I detta syfte ska ombudet inom sitt skyddsområde vaka över skyddet mot ohälsa och olycksfall samt över att arbetsgivaren uppfyller kraven i 3 kap. 2 a § AML. Skyddsombudens rätt till inflytande i det systematiska arbetsmiljöarbetet framgår även av 4 § SAM. Enligt 6 kap. 4 § AML ska skyddsombud delta vid planering av nya eller ändrade lokaler, anordningar, arbetsprocesser, arbetsmetoder och av arbetsorganisation liksom vid planering av användning av ämnen som kan medföra ohälsa eller olycksfall. Skyddsombud ska vidare delta vid upprättande av handlingsplaner enligt 3 kap. 2 a § AML. Arbetsgivaren har en skyldighet att underrätta skyddsombud om förändringar av betydelse för arbetsmiljöförhållandena inom ombudets område. Vidare svarar arbetsgivare och arbetstagare gemensamt för att skyddsombud får nödvändig utbildning.

Ett viktigt verktyg för skyddsombuden är möjligheten att göra en anmälan enligt 6 kap. 6 a § AML, en s.k. 6:6a-anmälan. Om ett skyddsombud anser att åtgärder behöver vidtas för att uppnå en tillfredsställande arbetsmiljö, ska skyddsombudet vända sig till arbets-

givaren och begära sådana åtgärder. Skyddsombudet kan också begära att en viss undersökning ska göras för kontroll av förhållandena inom skyddsområdet. På framställning ska arbetsgivaren genast lämna skyddsombudet en skriftlig bekräftelse på att arbetsgivaren mottagit dennes begäran. Arbetsgivaren ska utan dröjsmål lämna besked i frågan. Gör arbetsgivaren inte det eller beaktas inte begäran inom skälig tid, ska Arbetsmiljöverket efter framställan av skyddsombudet pröva om föreläggande eller förbud enligt 7 kap. 7 § AML ska meddelas. Ett skyddsombuds begäran får även avse skyddsåtgärder som behövs för att arbetsgivaren ska uppfylla sina skyldigheter gentemot utomstående arbetskraft enligt 3 kap. 12 § AML på det arbetsställe där skyddsombudet är verksamt.

Ett annat viktigt verktyg är den s.k. stoppningsrätten enligt 6 kap. 7 § AML som innebär att skyddsombud har rätt att avbryta arbete av skäl som hänger samman med arbetsmiljön. Det gäller om visst arbete innebär omedelbar och allvarlig fara för arbetstagares liv eller hälsa och rättelse inte genast kan uppnås genom att skyddsombudet vänder sig till arbetsgivaren. Ett skyddsombuds åtgärder enligt bestämmelsen gäller i huvudsak även arbete som utförs av inhyrd arbetskraft i arbetsgivarens verksamhet. Enligt andra stycket i samma bestämmelse kan skyddsombudet i avvaktan på Arbetsmiljöverkets ställningstagande avbryta arbete som en arbetstagare utför ensam. Det gäller då det är påkallat från skyddssynpunkt och rättelse inte genast kan uppnås genom att skyddsombudet vänder sig till arbetsgivaren.

Skyddsombud m.fl. har tystnadsplikt och får inte obehörigen röja eller utnyttja vad de under uppdraget har fått veta om yrkeshemlighet, arbetsförfarande, affärsförhållande, en enskilds personliga förhållanden eller förhållande av betydelse för landets försvar (7 kap. 13 § AML). Undantag gäller i vissa fall.

### *Arbetsmiljöverkets roll och påföljder*

Arbetsmiljöverket är ansvarig tillsynsmyndighet med uppgift att se till att arbetsmiljölagen och de föreskrifter som meddelas med stöd av lagen följs (7 kap. 1 § AML). Myndigheten har möjlighet att begära handräckning av Polismyndigheten för att kunna utöva tillsyn enligt lagen. Om Arbetsmiljöverket upptäcker brister i arbetsmiljön

i samband med inspektion kan myndigheten utfärda ett s.k. inspektionsmeddelande om att rätta till bristerna. Om arbetsmiljöbristerna inte rättas till kan myndigheten delge arbetsgivaren en formell underrättelse enligt förvaltningslagen. Arbetsgivaren ska ges möjlighet att yttra sig över informationen i underrättelsen innan beslut fattas (25 § FL). Om rättelse inte sker kan Arbetsmiljöverket besluta om de förelägganden eller förbud som behövs för att arbetsmiljölagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen ska följas. Ett sådant beslut får förenas med vite (7 kap. 7 § AML). Om ett föreläggande eller förbud inte följs kan vitet dömas ut av förvaltningsdomstol på talan av Arbetsmiljöverket.

I 8 kap. arbetsmiljölagen regleras frågor om påföljder. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett föreläggande eller förbud som har meddelats med stöd av 7 kap. 7 eller 8 § AML kan dömas till böter eller fängelse (8 kap. 1 § AML). Det gäller inte om föreläggandet eller förbudet har förenats med vite, då får i stället vitet dömas ut. Även i 8 kap. 2 § AML finns en straffrättslig bestämmelse som innebär att den som på vissa uppräknade sätt bryter mot sina skyldigheter enligt arbetsmiljölagen kan dömas till böter. Bestämmelser om straffansvar för brott mot arbetsmiljölagen finns dessutom i brottsbalken, BrB. Vid brott mot arbetsmiljölagen eller någon föreskrift som meddelats med stöd av den som inneburit att någon avlidit eller orsakats kroppskada eller blivit utsatt för fara kan även ansvar för arbetsmiljöbrott enligt 3 kap. 10 § BrB aktualiseras. I en sådan situation kan en målsägande också ha rätt till skadestånd.

I arbetsmiljölagen finns också bestämmelser om förverkande (8 kap. 4 § AML) och sanktionsavgift (8 kap. 5–10 §§ AML). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrift om att en sanktionsavgift ska tas ut om en överträdelse har skett av en föreskrift som har meddelats med stöd av 4 kap. 1–8 §§ AML. Avgiften ska tas ut även om överträdelsen inte skett uppsåtligen eller av oaktsamhet (8 kap. 5 § AML).

#### 4.2.4 Förhandlingsskyldighet enligt MBL och beröringspunkter med AML

Både i arbetsmiljölagen och medbestämmandelagen finns regler om arbetstagaridans inflytande i frågor som berör deras arbetssituation. Detta gör att arbetsmiljöfrågor kan omfattas av båda dessa regelsystem.

Medbestämmandelagen är generellt tillämplig i förhållandet mellan arbetstagare och arbetsgivare (1 §).<sup>20</sup> Innan arbetsgivare beslutar om en viktigare förändring av verksamheten ska arbetsgivaren på eget initiativ förhandla med en arbetstagarorganisation som det finns ett kollektivavtal med. Detsamma gäller innan arbetsgivare beslutar om viktigare förändring av arbets- eller anställningsförhållandena för arbetstagare som tillhör organisationen (11 § MBL). Arbetsgivaren kan i vissa fall vara skyldig att förhandla även med en eller flera organisationer som det inte finns något kollektivavtal med enligt reglerna i 13 § MBL.

I 19 § MBL föreskrivs att en arbetsgivare fortlöpande ska hålla arbetstagarorganisation i förhållande till vilken arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal underrättad om hur verksamheten utvecklas produktionsmässigt och ekonomiskt och om riktlinjerna för personalpolitiken.

Medbestämmandelagen bygger på att information till och förhandlingar med arbetstagaridan främst ska fullgöras gentemot den kollektivavtalsbärande arbetstagarorganisationen. Den primära förhandlings- och informationsskyldigheten enligt 11 och 19 §§ MBL gäller gentemot en sådan organisation. Även en arbetsgivare som inte är bunden av något kollektivavtal är skyldig att underrätta arbetstagarorganisationer som har medlemmar som är arbetstagare hos arbetsgivaren om hur verksamheten utvecklas produktionsmässigt och ekonomiskt liksom om riktlinjerna för personalpolitiken (19 a § MBL). En icke kollektivavtalsbunden arbetsgivare har alltså i detta hänseende samma informationsplikt som en kollektivavtalsbunden. Av 20 § 2 st. MBL framgår att informationsskyldigheten enligt 19 a § MBL ska fullgöras mot lokal arbetstagarorganisation om sådan finns. Informationsskyldigheten omfattar inte endast uppgifter som har betydelse för att bedöma utsikterna för framtiden utan också uppgifter

---

<sup>20</sup> MBL är dock subsidiär i förhållande till specialregler i annan lagstiftning (3 §), liksom får avvikelser från en del bestämmelser regleras genom kollektivavtal (4 §).

som hänför sig till vad som har varit liksom upplysningar om det aktuella läget.<sup>21</sup>

Som konstaterats inledningsvis i detta avsnitt finns beröringspunkter mellan medbestämmandelagen och arbetsmiljölagen i fråga om kraven på förhandling. Det finns dock vissa skillnader. Arbetsmiljölagen ger också enskilda arbetstagare en rätt till inflytande medan medbestämmandelagen i huvudsak är inriktad på att ge arbetstagarorganisationerna en sådan rätt. En annan skillnad är att arbetsmiljölagens samverkansregler ger en rätt för arbetstagersidan att delta redan på planeringsstadiet i arbetsmiljöfrågor, t.ex. vid framtagandet av handlingsplaner enligt 3 kap. 2 a § AML (se även 4 § SAM) och vid planering av nya eller ändrade lokaler, arbetsmetoder och av arbetsorganisation (se vidare 6 kap. 4 och 9 §§ AML). Medbestämmandelagen kan sägas ge arbetstagersidan inflytande i ett senare skede i beslutsprocesser. Kraven i medbestämmandelagen handlar i huvudsak om att arbetsgivaren fullgör sin förhandlingskyldighet innan beslut fattas eller verkställs i en förhandlingsfråga.

#### 4.2.5 Diskrimineringslagen

##### *Arbetsgivares skyldigheter enligt diskrimineringslagen*

Diskrimineringslagen har till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder (1 kap. 1 § DL). Diskrimineringslagen är tvingande till förmån för den som omfattas av skyddet mot diskriminering. Ett avtal som inskränker någons rättigheter och skyldigheter enligt lagen är utan verkan i den delen (1 kap. 3 § DL). Lagen gäller på flera olika samhällsområden, varav det främst är arbetslivsområdet som är av intresse för den här utredningens arbete.

Trakasserier definieras i diskrimineringslagen som ett uppträdande som kränker någons värdighet och som har samband med någon av de sju diskrimineringsgrunderna kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder (1 kap. 4 § 4 p. DL). Sexuella trakasserier är ett uppträdande av sexuell natur

---

<sup>21</sup> Prop. 2011/12:178 s. 68.

som kränker någons värdighet. Trakasserier och sexuella trakasserier utgör diskriminering och är förbjudna enligt diskrimineringslagen. Diskrimineringsförbudet kopplat till arbetslivet gäller i huvudsak för arbetsgivare i förhållande till arbetstagare och arbetssökande, jämte praktikanter och inhyrda eller inlånade arbetstagare. Vad som avses med dessa kategorier utvecklas närmare i avsnitt 9. Förbudet gäller även för den som i arbetsgivarens ställe har rätt att besluta i frågor som rör någon av dessa kategorier (2 kap. 1 § DL). I diskrimineringslagen finns också ett repressalieförbud som ska skydda den som anmäler eller påtalar att någon handlat i strid med lagen, deltar i en utredning eller avvisar eller fogar sig i arbetsgivarens trakasserier eller sexuella trakasserier (2 kap. 18 § DL). Förbudet skyddar arbetstagare, inhyrda eller inlånade, arbetssökande och praktikanter.

Diskrimineringsförbudet i arbetslivet gäller både på arbetsplatsen och i alla situationer som har samband med arbetet. Förbudet gäller i fråga om löne- och anställningsvillkor, vid avslutande av anställning, liksom i förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare i övrigt.<sup>22</sup> Det innebär att även händelser utanför den fysiska arbetsplatsen omfattas, om dessa har ett samband med arbetet, t.ex. vid tjänsteresor och sociala aktiviteter såsom personalfester.

Enligt 3 kap. diskrimineringslagen är arbetsgivare också skyldiga att bedriva ett arbete med aktiva åtgärder. Det handlar om ett förebyggande och främjande arbete för att inom en verksamhet motverka diskriminering och på annat sätt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett diskrimineringsgrund (1 §). Det ska göras genom en undersökning av risker för diskriminering och andra hinder för enskilda lika rättigheter och möjligheter, analys, förebyggande och främjande åtgärder samt uppföljning och utvärdering (2 §). Arbetet med aktiva åtgärder ska genomföras fortlöpande (3 §). På arbetslivsområdet omfattar arbetet med aktiva åtgärder arbetsförhållanden, bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor, rekrytering och befordran, utbildning och övrig kompetensutveckling samt möjligheter att förena förvärvsarbete med föräldraskap (5 §). Regleringen ger arbetsgivare skyldighet att ha riktlinjer och rutiner för verksamheten för att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier (6 §). Arbetsgivare och arbetstagare ska samverka i arbetet med aktiva åtgärder (11 §) och beroende på arbetsgivarens storlek ska arbetet dokumenteras skriftligen (13 och 14 §§).

---

<sup>22</sup> Prop. 2007/08:95 s. 139.

Arbetsgivare har en utredningsskyldighet om denne får kännedom om att en arbetstagare anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier i samband med arbetet (2 kap. 3 § DL). Arbetsgivaren ska också vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra trakasserier i framtiden. Bestämmelsen gäller om en arbetstagare, praktikant, inhyrd eller inlånad person utsätts av någon som utför arbete eller fullgör praktik hos arbetsgivaren. Att det ska vara fråga om trakasserier av någon som utför arbete eller fullgör praktik hos arbetsgivaren lades till för att förtydliga att arbetsgivarens ansvar inte omfattar situationer när t.ex. en leverantör eller en kund utsätter en arbetstagare på arbetsplatsen för trakasserier. I AD 2017 nr 61 ansåg Arbetsdomstolen att sexuella trakasserier mot en personlig assistent från en brukares sambo inte aktualiserade arbetsgivarens utredningsskyldighet.

#### *Tidigare överväganden kring tillämpningsområdet*

Det har diskuterats om diskrimineringsförbudet bör utvidgas till att även gälla trakasserier mellan arbetstagare. I förarbetena till diskrimineringslagen anges att detta diskuterats i flera tidigare lagstiftningsärenden, då det bl.a. uttalats att det kan antas vara mest effektivt att ansvaret för att ingripa mot trakasserier vilar på arbetsgivaren, att alternativet att arbetskamrater för talan i domstol mot varandra inte är tilltalande och att trakasserier mellan arbetskamrater i vissa fall kan behandlas i straffrättslig ordning genom att det utkrävs ett personligt ansvar av den som utsätter en kollega på arbetsplatsen för t.ex. ofredande. Bland remissinstanserna förespråkades såväl ett personligt ansvar för den som utsätter en kollega, som ett ansvar för en arbetsgivare som inte gjort tillräckligt för att vidtagit rimliga åtgärder för att förebygga och förhindra förekomsten av sådana trakasserier. Regeringen konstaterade att det saknades tillräckligt beredningsunderlag för en reglering om förbud mot trakasserier mellan arbetstagare.<sup>23</sup>

Diskriminerande handlingar riktade mot arbetstagare från vad som kan kallas för tredje part omfattas inte heller av diskrimineringsförbudet. Med tredje part avses i det här sammanhanget andra än arbetsgivare och de som utför arbete eller fullgör praktik hos arbetsgivaren.

---

<sup>23</sup> Prop. 2007/08:95 s. 141 f.



Enligt förarbetena till diskrimineringslagen ansåg ett par remissinstanser att det borde övervägas om inte arbetsgivare borde ha en skyldighet att utreda och vidta skäligen åtgärder mot trakasserier även när trakasserier genomförs av andra än arbetstagare, t.ex. av kunder eller elever. Enligt regeringen var det emellertid svårt att överblicka konsekvenserna av en sådan utvidgning av arbetsgivarens utrednings- och åtgärdsskyldighet. Frågor uppkommer t.ex. om hur långt arbetsgivarens utredningsskyldighet sträcker sig i förhållande till en kund som vid något enstaka tillfälle besöker en arbetsplats och vilka åtgärder som rimligen kan krävas av arbetsgivaren för att förhindra fortsatta trakasserier i sådana fall. Det konstaterades också att det saknades beredningsunderlag för att besvara frågor kopplade till en utvidgning av utrednings- och åtgärdsskyldigheten.<sup>24</sup>

### *Utredningen om vissa frågor i diskrimineringslagen*

I sammanhanget bör Utredningen om vissa frågor i diskrimineringslagen nämnas. I ett tilläggsdirektiv<sup>25</sup> utvidgades utredarens uppdrag till att även omfatta att bedöma om det finns behov av ytterligare åtgärder för att skydda arbetstagare som diskrimineras, trakasseras och hotas av personer som inte är anställda på arbetsplatsen. I tilläggsdirektivet anförs att anställda i samband med metoo-upproppen har vittnat om upplevd diskriminering och trakasserier från t.ex. kunder och brukare. Arbetsmiljöverket har återkommande granskat och gjort mätningar av förekomsten av sexuella trakasserier och trakasserier på grund av kön i arbetslivet. Arbetsmiljöundersökningen från 2017 visar att omkring 6 procent av de sysselsatta hade varit utsatta för sexuella trakasserier från andra personer än chefer och arbetskamrater minst någon gång den senaste 12-månadersperioden. Det kunde till exempel vara kunder, patienter, klienter, passagerare eller elever som utsatt anställda för trakasserier. Andelen var högst bland unga kvinnor i åldern 16–29 år där var fjärde person hade varit utsatt. Av arbetsmiljöundersökningen framgår det även att omkring en av tio män och två av tio kvinnor hade varit utsatta för våld eller hot om våld i arbetet minst någon gång under den senaste 12-månadersperioden. Mot den bakgrunden anför regeringen att det behöver

---

<sup>24</sup> A.a. s. 296.

<sup>25</sup> Dir. 2020:102.

klargöras, utifrån nuvarande bestämmelser i diskrimineringslagen och arbetsmiljölagstiftningen, om det finns behov av ytterligare åtgärder för skydd av arbetstagare som diskrimineras, trakasseras och hotas av personer som inte är anställda på arbetsplatsen, exempelvis av kunder eller brukare. Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2021.<sup>26</sup>

### *Påföljder, talan och tillsyn*

Den som bryter mot diskriminerings- eller repressalieförbudet ska betala diskrimineringsersättning, som är en speciell form av kränkingsersättning, till den som har kränkts av överträdelsen. Det gäller också om en arbetsgivare inte uppfyller sin utrednings- eller åtgärds-skyldighet vid trakasserier eller sexuella trakasserier. När ersättningen bestäms ska särskilt syftet att motverka sådana överträdelser av lagen beaktas. Vid brott mot diskriminerings- eller repressalieförbudet kan det också bli fråga om ekonomiskt skadestånd (5 kap. 1 § DL).

En arbetstagarorganisation kan enligt 4 kap. 5 § lagen (1974:371) om rättegång i arbetstvister, LRA, föra en medlems talan om överträdelser enligt diskrimineringslagen. Även DO kan föra talan om den som utsatts inte är medlem i en arbetstagarorganisation eller organisationen inte vill föra talan och den enskilde medger det (6 kap. 2 § DL).

DO utövar också tillsyn över lagen. DO ska i första hand försöka få dem som omfattas av lagen att frivilligt följa den, men har också en möjlighet att utfärda vitesförelägganden för att kunna utöva tillsyn eller att begära vitesförelägganden hos Nämnden mot diskriminering för att få en arbetsgivare att uppfylla sina skyldigheter att bedriva ett arbete med aktiva åtgärder enligt lagen (4 kap. 1 och 4–5 §§ DL).

Bestämmelser om ombudsmannens uppgifter finns också i lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen.

---

<sup>26</sup> Dir. 2021:78.

#### **4.2.6 Beröringspunkter mellan arbetsmiljöregleringen och diskrimineringslagen**

Reglerna om arbetsmiljöns beskaffenhet och arbetstagarnas och arbetsgivarnas samverkan i arbetsmiljöfrågor och diskrimineringslagens bestämmelser om aktiva åtgärder har tydliga beröringspunkter med varandra. Även arbetsgivarens skyldigheter, utefter kraven på arbetsmiljöns beskaffenhet, att bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete har sin motsvarighet i diskrimineringslagens krav på arbetsgivaren att bedriva ett fortlöpande arbete med aktiva åtgärder. Både arbetsmiljölagen och diskrimineringslagen reglerar alltså krav som handlar om att undersöka faror och risker och att arbeta förebyggande med dessa.

#### **4.3 Nya sätt att organisera arbetet**

Arbetslivet förändras och det uppkommer nya sätt att organisera arbetet. När det gäller inhyrda arbetstagare, s.k. bemanningsanställda, har detta reglerats genom lagen (2012:884) om uthyrning av arbetstagare och genom att arbetsmiljölagen och diskrimineringslagen reglerar vad som ska gälla för denna kategori. Enligt arbetsmiljölagstiftningen finns ett s.k. delat arbetsmiljöansvar mellan inhyraren och arbetsgivaren (uthyraren).

På senare år har särskilt egenanställda och individer som utför arbete via digitala plattformar uppmärksammats, se t.ex. delredovisningen (Arbetsmiljöverkets dnr 2018/035377) av det uppdrag som lämnats av regeringen till Arbetsmiljöverket.

Uppdraget, som lämnades den 20 juni 2018 (dnr A 2018/01348/ARM), innebär att Arbetsmiljöverket ska genomföra ett pilotprojekt i form av en tillsynsinsats med inriktning på nya sätt att organisera arbete. Syftet är att få ökad kunskap om arbetsmiljön där arbete organiseras i nya former. Arbetsmiljöverket ska också ta ställning till om myndighetens befogenheter är tillräckliga för att kunna påverka arbetsmiljön inom nya organisationsformer. Uppdraget ska slutredovisas i samband med årsredovisning för 2021.

Även när det gäller egenanställda och individer som utför arbete via digitala plattformar blir en avgörande fråga om en individ ska kategoriseras som arbetstagare eller uppdragstagare. Det kan självklart vara mer eller mindre troligt att en individ som utför arbete inom ramen för ett visst upplägg ska betraktas som arbetstagare. Men i slutändan är det genom en prövning i det enskilda fallet som det får avgöras.

## 5 En ny konvention och rekommendation

### 5.1 Antagandet av konventionen och rekommendationen

Konvention (nr 190) om avskaffande av våld och trakasserier i arbetslivet och den därtill hörande rekommendationen (nr 206) antogs vid Internationella arbetskonferensens 108:e möte den 21 juni 2019. Röst-siffrorna avseende konventionen var 439 för, 7 röster mot och 30 nedlagda.

Arbetet med instrumenten tog sin början när ILO:s styrelse beslutade att ett standardsättande ämne om ”Våld mot kvinnor och män i arbetslivet” skulle behandlas vid internationella arbetskonferensens 107:e möte i maj–juni 2018. Beslutet fattades vid det 325:e styrelsesammanträde som ägde rum i oktober–november 2015. Avsikten med ett s.k. standardsättande ämne är att behandlingen ska leda till en ny konvention och/eller rekommendation.

Ett trepartiskt expertmöte ägde rum i oktober 2016 där slutsatserna syftade till att ge vägledning till ILO:s styrelse i förberedelserna inför arbetskonferensen. Expertgruppen genomförde bl.a. en diskussion om och genomgång av begreppen våld och trakasserier i arbetslivet och en undersökning av genusperspektivet avseende våld i arbetslivet. Vidare gick expertgruppen igenom grupper av arbetare, yrken och sektorer där risken att utsättas för våld är högre och riskfaktorer avseende våld och trakasserier i arbetslivet. Vidare diskuterades hur våld och trakasserier i arbetslivet kan hanteras och vilka brister som borde åtgärdas genom ett eller flera nya ILO-instrument.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> ILO: Report of the Director-General: Fifth Supplementary Report: Outcome of the Meeting of Experts on Violence against Women and Men in the World of Work, GB.328/INS/17/5, Appendix I.

I enlighet med expertgruppens förslag ersattes termen ”våld” där-  
efter av ”våld och trakasserier”, i syfte att säkerställa att tillämp-  
ningsområdet blev tillräckligt vidsträckt.<sup>2</sup>

Arbetsbyrån utarbetade sedan en preliminär rapport<sup>3</sup> som beskrev  
medlemsstaternas lagstiftning och praxis avseende våld och trakasserier  
i arbetslivet. Rapporten innehöll ett frågeformulär som skickades ut  
till medlemsstaterna i maj 2017. Medlemsstaterna uppmanades i sed-  
vanlig ordning att skicka in sina synpunkter, efter samråd med de  
mest representativa organisationerna för arbetsgivare och arbetstag-  
are. Baserat på svaren utarbetade arbetsbyrån en andra rapport<sup>4</sup> om  
ämnet som kommunicerades till medlemsstaterna. De två rapporterna  
låg till grund för den första behandlingen som ägde rum vid arbets-  
konferensens 107:e möte i maj–juni 2018.

Mot bakgrund av slutsatserna vid arbetskonferensen förberedde  
arbetsbyrån texter för en konvention och en rekommendation som  
sedan kommunicerades till medlemsstaterna, som på samma sätt som  
tidigare gavs möjlighet att lämna synpunkter på rapporten.<sup>5</sup> Arbets-  
byrån publicerade därefter en rapport i två volymer<sup>6</sup> som låg till grund  
för den slutliga behandlingen vid arbetskonferensens 108:e möte i  
juni 2019, då konventionen och rekommendationen antogs.

### 5.1.1 Konventionens syfte och innehåll

Konventionen syftar till att skydda arbetstagare och andra personer  
i arbetslivet mot våld och trakasserier samt könsbaserat våld och  
könsbaserade trakasserier i arbetslivet. Varje medlemsstat som ratifi-  
cerar konventionen ska respektera, främja och förverkliga allas rätt  
till ett arbetsliv fritt från våld och trakasserier. Konventionen inne-  
håller framför allt bestämmelser om arbetsmiljö, arbetsrätt och diskri-

---

<sup>2</sup> ILO: Report of the Director-General: Fifth Supplementary Report: Outcome of the Meeting of Experts on Violence against Women and Men in the World of Work, GB.328/INS/17/5, Appendix I, point 33.

<sup>3</sup> ILO: Ending violence and harassment against women and men in the world of work, Report V(1), International Labour Conference, 107<sup>th</sup> Session, Geneva, 2018.

<sup>4</sup> ILO: Ending violence and harassment in the world of work, Report V(2), International Labour Conference, 107<sup>th</sup> Session, Geneva, 2018.

<sup>5</sup> ILO: Ending violence and harassment against women and men in the world of work, Report V(1), International Labour Conference, 108<sup>th</sup> Session, Geneva, 2019.

<sup>6</sup> ILO: Ending violence and harassment in the world of work, Report V(2A), International Labour Conference, 108<sup>th</sup> Session, Geneva, 2019 och ILO: Ending violence and harassment in the world of work, Report V(2B), International Labour Conference, 108<sup>th</sup> Session, Geneva, 2019.

minering. Instrumenten har också koppling till bl.a. socialförsäkringsrätt, straffrätt och partsgemensamt arbete.

Konventionen består av åtta delar:

- definitioner,
- tillämpningsområde,
- kärnprinciper,
- skydd och förebyggande,
- efterlevnad och rättsmedel,
- vägledning, utbildning och åtgärder för att höja medvetenheten,
- metoder för tillämpning,
- slutbestämmelser.

### **5.1.2 Rekommendationen**

Rekommendationen ska, på ett icke bindande sätt, komplettera konventionen. Rekommendationen består av fyra delar:

- kärnprinciper,
- skydd och förebyggande,
- efterlevnad, rättsmedel och stöd,
- vägledning, utbildning och medvetandegörande.

## **5.2 Mer om innehållet i konventionen**

### **5.2.1 Ingressen**

Inledningsvis erinras i konventionens ingress om andra relevanta instrument. Konventionen tar avstamp i Philadelphiadeklarationen, som fastslår alla människors rätt att arbeta i det materiella välståndets och kulturella utvecklingens tjänst. Även relevansen av kärnkonventionerna bekräftas. Andra relevanta internationella instrument nämns också, nämligen den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, den internationella konventionen om medborgerliga och

politiska rättigheter, den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, samt konventionerna om avskaffande av rasdiskriminering och diskriminering av kvinnor, skydd för migrantarbetare och deras familjers rättigheter samt för personer med funktionsnedsättning.

Konferensen erkänner att alla har rätt till ett arbetsliv fritt från våld och trakasserier, inbegripet könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier, samt att våld och trakasserier i arbetslivet kan utgöra en kränkning eller övergrepp av de mänskliga rättigheterna, är ett hot mot lika möjligheter, är oacceptabelt och är oförenligt med anständiga arbetsvillkor. Medlemsstaterna anges ha ett viktigt ansvar för att underlätta arbetet med att förebygga våld och trakasserier. Även kopplingen till kvalitén på offentliga och privata tjänster och oförenligheten med hållbara företag nämns. Vikten av en inkluderande, helhetsinriktad och jämställdhetsintegrerande ansats lyfts fram. Slutligen lyfts våld i nära relationer fram som något som kan inverka på sysselsättning, produktivitet, hälsa och säkerhet. Regeringar, arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer kan bidra till att bl.a. uppmärksamma och ta itu med konsekvenserna av våld i nära relationer.

### 5.2.2 Avsnitt I – definitioner

I artikel 1, som utgör avsnitt I i konventionen, definieras begreppen våld och trakasserier samt könsrelaterat våld och könsrelaterade trakasserier.

Våld och trakasserier definieras som ett spektrum av oacceptabla beteenden och handlingar som syftar till, resulterar i eller kan resultera i fysisk, psykisk, sexuell eller ekonomisk skada. Även hot om sådana beteenden eller handlingar innefattas, och definitionen gäller oberoende av om det är en engångshändelse eller något som inträffar upprepade gånger (artikel 1.1 a).

Definitionen av våld och trakasserier inbegriper även könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier. Det definieras i sin tur som våld och trakasserier som riktas mot personer på grund av deras kön eller genus, eller som drabbar personer av ett visst kön eller genus på ett oproportionerligt sätt, och som inbegriper sexuella trakasserier (artikel 1.1 b).



Det står medlemsstaterna fritt att föreskriva ett gemensamt begrepp eller separata begrepp för ovanstående i definitioner i nationella lagar och andra författningar (artikel 1.2).

### 5.2.3 Avsnitt II – tillämpningsområde

Konventionens tillämpningsområde regleras i avsnitt II som består av artikel 2 och 3.

I artikel 2.1 anges vilka personkategorier som omfattas av konventionens skydd. Konventionen skyddar arbetstagare och andra personer i arbetslivet. Det inbegriper anställda, som det definieras i nationell rätt, och andra som arbetar, oavsett avtalsrättslig status. Övriga som inkluderas är personer som utbildar sig, inbegripet praktikanter och lärlingar, arbetstagare som sagts upp, volontärer, arbetssökande och platsökande. Slutligen omfattas personer som utövar befogenhet, skyldighet eller ansvar som arbetsgivare.

Konventionen är generellt tillämplig på arbetsmarknaden, oavsett sektor, och även i den informella ekonomin (artikel 2.2).

Konventionen är tillämplig på våld och trakasserier i arbetslivet som inträffar under, är knutna till eller härrör från arbete på vissa angivna platser eller i vissa situationer. Utöver arbetsplatsen (artikel 3.3 a) omfattas platser där arbetstagaren tar en paus eller intar en måltid (artikel 3.3 b), under arbetsrelaterade resor, sociala aktiviteter o.d. (artikel 3.3 c), i arbetsrelaterad kommunikation (artikel 3.3 d), i ett boende som arbetsgivaren tillhandahåller (artikel 3.3 e) och vid resor till eller från arbetet (artikel 3.3 f).

### 5.2.4 Avsnitt III – kärnprinciper

Artikel 4–6 innehåller konventionens kärnprinciper och utgör avsnitt III i konventionen.

Medlemsstater som ratificerar konventionen ska för det första respektera, främja och förverkliga allas rätt till ett arbetsliv fritt från våld och trakasserier (artikel 4.1).

En central bestämmelse i konventionen är artikel 4.2 som slår fast att:

Varje medlemsstat ska, i enlighet med nationell lagstiftning och förhållanden och i samråd med representativa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer, anta en inkluderande, helhetsinriktad och jämställdhets-

integrerande ansats för att förebygga och avskaffa våld och trakasserier i arbetslivet. En sådan ansats ska beakta våld och trakasserier som inbegriper tredje part, i tillämpliga fall, och inbegripa att

- a) förbjuda våld och trakasserier i lagstiftning,
- b) säkerställa att våld och trakasserier tas upp i relevanta policyer,
- c) anta en övergripande strategi för att genomföra åtgärder för att förebygga och bekämpa våld och trakasserier,
- d) upprätta eller stärka mekanismer för efterlevnad och kontroll,
- e) säkerställa att offer ges tillgång till rättsmedel och stöd,
- f) föreskriva sanktioner,
- g) ta fram verktyg, vägledningar och utbildningar, och att medvetenheten ska höjas, i tillgängliga format och på lämpligt sätt,
- h) säkerställa att det finns effektiva medel för granskning och utredning vid förekomst av våld och trakasserier, till exempel av yrkesinspektioner eller andra behöriga organ.

Utredningen uppfattar att dessa bestämmelser i de flesta fall har en nära koppling till andra delar av konventionen. Utredningen återkommer till detta i avsnitt 6.

Vid antagandet och genomförandet av ansatsen enligt artikel 4.2 ska medlemsstaterna ta fasta på de skilda roller och funktioner som regeringar, arbetsgivare och arbetstagare och deras respektive organisationer har, och beakta att respektive roll har olikartad beskaffenhet och omfattning. Det framgår av artikel 4.3.

Artikel 5 knyter ihop arbetet med att förebygga och avskaffa våld och trakasserier i arbetslivet med de grundläggande principerna och rättigheterna i arbetslivet. Medlemsstaterna ska respektera, främja och förverkliga föreningsfriheten, den kollektiva förhandlingsrätten, avskaffandet av tvångsarbete, barnarbete och diskriminering samt främja anständigt arbete med sikte på att förebygga och avskaffa våld och trakasserier i arbetslivet.

Enligt artikel 6 ska medlemsstaterna anta lagar, andra författningar och policyer som säkerställer rätten till likabehandling och icke-diskriminering i arbetslivet. Det ska inbegripa kvinnliga arbetstagare och arbetstagare och andra personer som tillhör en eller flera utsatta grupper, eller grupper i utsatta situationer som drabbas oproportionerligt av våld och trakasserier i arbetslivet.

### 5.2.5 Avsnitt IV – bestämmelser om skydd och förebyggande

Artikel 7–9 innehåller bestämmelser om skydd och förebyggande åtgärder och utgör tillsammans avsnitt IV.

Enligt artikel 7 ska medlemsstaterna anta lagar och andra författningar för att definiera och förbjuda våld och trakasserier i arbetslivet, inbegripet könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier.

I artikel 8 anges att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att förebygga våld och trakasserier i arbetslivet. Det ska enligt punkt a inbegripa att erkänna myndigheternas viktiga roll vad gäller arbetstagare i den informella ekonomin. Enligt punkt b ska medlemsstaterna i samråd med berörda arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer och på andra sätt identifiera i vilka sektorer eller yrken och anställningsförhållanden som arbetstagare och andra berörda personer är mer exponerade för våld och trakasserier. Slutligen ska medlemsstaterna vidta åtgärder för att effektivt skydda nämnda personer (punkt c).

Av artikel 9 framgår i vilken utsträckning medlemsstaterna ska anta lagar och andra författningar för att kräva att arbetsgivare ska vidta åtgärder för att förebygga våld och trakasserier i arbetslivet. I synnerhet ska arbetsgivare – i den utsträckning som är praktiskt möjligt – vidta ett antal uppräknade åtgärder. För det första ska arbetsgivaren anta och genomföra en arbetsplatspolicy i samråd med arbetstagare och deras representanter (punkt a). Vidare ska våld och trakasserier och åtföljande psykosociala risker beaktas i arbetsmiljöhanteringen (punkt b). Arbetsgivaren ska identifiera faror och bedöma riskerna för våld och trakasserier, med deltagande av arbetstagare och deras representanter. Arbetsgivaren ska också vidta åtgärder för att förebygga och kontrollera dessa faror och risker (punkt c). Arbetsgivaren ska vidare ge arbetstagare och andra berörda personer information och utbildning om faror och risker som identifierats och om de åtföljande förebyggande och skyddande åtgärderna. Det ska inbegripa de rättigheter och skyldigheter arbetstagare och andra berörda personer har enligt den policy som avses i punkt a, det framgår av punkt d.

## 5.2.6 Avsnitt V–VIII efterlevnad och rättsmedel m.m.

Avsnitt V innehåller bestämmelser om efterlevnad och rättsmedel. Av artikel 10 framgår att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att

- a) säkerställa övervakning och efterlevnad av nationella lagar och andra författningar som rör våld och trakasserier i arbetslivet,
- b) säkerställa enkel tillgång till lämpliga och effektiva rättsmedel och säkra, rättvisa och effektiva mekanismer och förfaranden för rapportering och tvistlösning vid förekomster av våld och trakasserier i arbetslivet, som
  - i) förfaranden för anmälan och utredningar samt, där så är tillämpligt, förfaranden för tvistlösning på arbetsplatsen,
  - ii) förfaranden för tvistlösning utanför arbetsplatsen,
  - iii) domstolar eller skiljenämnder,
  - iv) skydd mot att anmälande, offer, vittnen och visselblåsare utsätts för repressalier,
  - v) rättsliga, sociala, medicinska och administrativa stödåtgärder för klagande och offer,
- c) skydda den personliga integriteten för berörda personer och konfidentialiteten, i möjligaste mån och på lämpligt sätt, samt att säkerställa att krav på personlig integritet och konfidentialitet inte missbrukas,
- d) föreskriva sanktioner, där så är tillämpligt, för våld och trakasserier i arbetslivet,
- e) föreskriva att offer för könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier i arbetslivet ska ha verkningsfull tillgång till förfaranden för anmälan och tvistlösning, stöd, tjänster och rättsmedel som är jämställdhetsintegrerade, säkra och effektiva,
- f) erkänna konsekvenserna av våld i nära relationer och, i den utsträckning som är praktiskt möjlig, minska dess påverkan i arbetslivet,
- g) säkerställa att arbetstagare har rätt, utan att drabbas av repressalier eller andra oskäligen följder, att lämna en arbetssituation som de har rimliga skäl att anta utgör en överhängande och allvarlig fara för liv, hälsa eller säkerhet på grund av våld och trakasserier och att de har skyldighet att informera ledningen,
- h) säkerställa att yrkesinspektioner och andra relevanta myndigheter, på lämpligt sätt, är bemyndigade att hantera våld och trakasserier i arbetslivet, inbegripet att utfärda förelägganden med krav på åtgärder med omedelbar verkan och förelägganden om att avbryta arbete där faran för liv, hälsa eller säkerhet är överhängande, med förbehåll för eventuell lagstadgad rätt att överklaga till en domstol eller en förvaltningsmyndighet.

Avsnitt VI vägledning, utbildning och åtgärder för att höja medvetenheten består av artikel 11. Där föreskrivs att medlemsstaterna i samråd med representativa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer ska sträva efter att säkerställa att våld och trakasserier i arbetslivet tas upp i relevanta nationella policyer, t.ex. angående jämställdhet. Vidare

föreskrivs att arbetsgivare, arbetstagare, deras organisationer och relevanta myndigheter ska ges lämpliga verktyg i form av t.ex. utbildning om våld och trakasserier i arbetslivet och slutligen att initiativ ska genomföras, inbegripet kampanjer för att höja medvetenheten.

Angående metoder för tillämpning, avsnitt VII, anges i artikel 12 att bestämmelserna i konventionen ska tillämpas genom nationella lagar m.m. som är förenliga med nationell praxis, och att det inbegriper att befintliga arbetsmiljöåtgärder utvidgas eller anpassas till att omfatta våld och trakasserier.

Slutligen följer i avsnitt VIII, som utgörs av artikel 13–20, konventionens slutbestämmelser om ratificering m.m.

### 5.3 Mer om innehållet i rekommendationen

Bestämmelserna i rekommendationen kompletterar bestämmelserna i konventionen och ska beaktas jämförda med dem.

I avsnitt I finns bestämmelser som relaterar till konventionens avsnitt om kärnprinciper. Den ansats som ska antas och genomföras enligt artikel 4.2 i konventionen bör enligt rekommendationen hanteras inom områdena arbete och sysselsättning, arbetsmiljö, jämställdhets- och diskrimineringslagstiftning, och straffrättslig lagstiftning, beroende på vad som är tillämpligt.

Det anges också hur medlemsstaterna bör förhålla sig avseende föreningsfrihet, organisationsrätt och kollektiv förhandlingsrätt i arbetet med att förebygga och ta itu med våld och trakasserier i arbetslivet. Det räknas upp ett antal ILO-instrument som bör beaktas, jämte andra relevanta instrument.

Avsnitt II behandlar skydd och förebyggande. Även här räknas inledningsvis vissa instrument upp som bör beaktas i arbetsmiljöbestämmelser om våld och trakasserier.

Medlemsstaterna bör på lämpligt sätt ange att arbetstagare och deras representanter ska delta i utformningen, genomförandet och övervakningen av arbetsplatspolicyn enligt artikel 9 a i konventionen, och det räknas upp vad som bör regleras i en sådan policy. När det gäller bedömningen av faror och risker enligt artikel 9 c i konventionen anges att den bör beakta faktorer som ökar sannolikheten för våld och trakasserier och att särskild uppmärksamhet bör ägnas åt vissa faror och risker.

För sektorer eller yrken och arbetsförhållanden där sannolikheten att utsättas för våld och trakasserier är större bör medlemsstaterna anta lämpliga åtgärder, detsamma gäller för migrerande arbetstagare, särskilt kvinnliga sådana. Resurser och stöd bör ges till arbetstagare och arbetsgivare och deras sammanslutningar i den informella ekonomin.

Under avsnitt III om efterlevnad, rättsmedel och stöd utvecklas vad som kan eller bör inbegripas i åtgärder som ska vidtas enligt vissa av bestämmelserna i motsvarande avsnitt i konventionen, dvs. artikel 10 i konventionen. Därutöver anges bl.a. att uppdrag till nationella organ med ansvar för yrkesinspektion, arbetsmiljö och diskriminering bör omfatta våld och trakasserier i arbetslivet, och att företrädare för exempelvis yrkesinspektioner bör ges utbildning i genusperspektiv.

Slutligen anges under avsnitt IV om vägledning, utbildning och åtgärder för att höja medvetenheten olika program, vägledningar och kampanjer m.m. som medlemsstaterna bör finansiera, utveckla, genomföra och sprida.

## 5.4 Svenska ILO-kommitténs hantering

Frågan om ratifikation av konventionen och eventuella åtgärder med anledning av rekommendationen har beretts i svenska ILO-kommittén. Efter remiss till myndigheter och arbetsmarknadens parter beslutade ILO-kommittén ett yttrande den 13 mars 2020 (ILO-kommitténs dnr 52/2019).

I yttrandet identifierar ILO-kommittén ett antal oklarheter när det gäller instrumentens överensstämmelse med svensk lagstiftning. ILO-kommittén konstaterar att dessa oklarheter behöver analyseras närmare innan ett slutligt ställningstagande om ratificering kan göras. Vidare konstaterar ILO-kommittén att det finns olika definitioner av begreppen våld och trakasserier i svensk lagstiftning. Beroende på om det finns ett samband med en diskrimineringsgrund, vem som utsätts och vem som utför handlingarna blir olika regelverk tillämpliga som föreskriver olika skydd. Det är enligt ILO-kommittén också oklart om det arbetsrättsliga regelverket omfattar samtliga grupper i konventionen och om arbetsmiljölagen (1977:1160) omfattar vissa delar av konventionens tillämpningsområde. Vid en bedömning av om svensk rätt är förenlig med konventionen måste även straffrätten och andra relevanta rättsområden beaktas.

Vidare framgår av ILO-kommitténs yttrande att remissinstanserna har lyft ett antal frågor och oklarheter jämfört med svenska förhållanden när det gäller rekommendationen. Vissa remissinstanser anför också att rekommendationen är omfattande och detaljerad i sin utformning. ILO-kommittén konstaterar att rekommendationen visserligen inte är tvingande men bedömer samtidigt att även rekommendationen bör analyseras vidare.

ILO-kommitténs slutsats är att det är viktigt och angeläget att arbeta för att avskaffa våld och trakasserier i arbetslivet och bedömer att ILO-konventionen nr 190 är ett viktigt instrument i detta arbete. ILO-kommittén anser därför att det är eftersträvaransvärt att Sverige ratificerar konventionen.

Arbetsgivarrepresentanterna reserverade sig mot beslutet och arbetstagarrepresentanterna lämnade ett särskilt yttrande. Arbetsgivarrepresentanterna anser att Sverige uppfyller de i konventionen ställda kraven och att någon närmare analys därför inte krävs innan ratifikation. Av arbetstagarrepresentanternas särskilda yttrande framgår att de anser att flera artiklar i konventionen kräver en relativt omfattande kartläggning samt ytterligare analys inför en ratifikation.

## 5.5 Konventionens ikraftträdande

Konventionen träder i kraft tolv månader efter den dag då ratifikationer av två medlemsstater har registrerats hos generaldirektören. Därefter träder konventionen i kraft för varje annan medlemsstat tolv månader efter den dag då dess ratifikation har registrerats. Den 12 juni 2020 ratificerade Uruguay konventionen och den 25 juni 2020 ratificerade Fiji konventionen. Det innebär att konventionen trädde i kraft den 25 juni 2021.

## 5.6 Konventionens behandling inom EU

Konventionen innehåller bestämmelser som faller inom EU:s och medlemsstaternas delade befogenhet. Mot den bakgrunden krävs ett bemyndigande av rådet innan medlemsstaterna kan ratificera konventionen. EU kan inte ratificera konventionen eftersom endast stater kan vara parter i en konvention enligt ILO:s stadga.

Bestämmelserna om befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna finns i artiklarna 2–6 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Enligt artikel 4 i EUF-fördraget ska unionen ha delad befogenhet med medlemsstaterna om den genom fördragen tilldelas en befogenhet som inte omfattas av de områden som avses i artiklarna 3 och 6. I artikel 3 anges de områden där unionen har exklusiv befogenhet och i artikel 6 listar de områden där unionen har befogenhet att vidta åtgärder för att stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder. Enligt artikel 3.2 har unionen exklusiv befogenhet att ingå ett internationellt avtal, om ingåendet av avtalet föreskrivs i en unionslagstiftningsakt eller om ingåendet är nödvändigt för att unionen ska kunna utöva sin befogenhet internt eller i den mån ingåendet kan påverka gemensamma regler eller ändra räckvidden för dessa. Enligt artikel 4.2 b är socialpolitik, i fråga om de aspekter som anges i fördraget, ett sådant huvudområde där unionen och medlemsstaterna har delade befogenheter. Enligt artikel 2.2 får unionen och medlemsstaterna, när fördragen tilldelar unionen en befogenhet som ska delas med medlemsstaterna på ett visst område, lagstifta och anta rättsligt bindande akter på det området. I dessa fall utövar medlemsstaterna sin befogenhet i den mån som unionen inte har utövat sin befogenhet eller i den mån som unionen har beslutat att inte längre utöva sin befogenhet.

Bestämmelser om socialpolitik, som konventionen huvudsakligen tar sikte på, finns i artikel 153.1 i EUF-fördraget. Enligt artikeln ska unionen understödja och komplettera medlemsstaternas verksamhet inom områden som gäller bl.a. förbättringar av arbetsmiljön för att skydda arbetstagarnas hälsa och säkerhet samt jämställdhet mellan kvinnor och män på arbetsmarknaden och lika behandling av kvinnor och män på arbetsplatsen.

Artikel 157.3 i EUF-fördraget anger åtgärder för att säkerställa tillämpningen av principen om lika möjligheter och lika behandling av kvinnor och män i frågor som rör anställning och yrke. På dessa områden kan Europaparlamentet och rådet genom direktiv anta bestämmelser om minimikrav. Konventionen innehåller också bestämmelser som gäller bl.a. icke-diskriminering och brottsoffers rättigheter. I artiklarna 18 och 19 i EUF-fördraget finns bestämmelserna om icke-diskriminering. Enligt artikel 82 i EUF-fördraget är det möjligt att fastställa minimiregler bl.a. om brottsoffers rättigheter.



Vid tidpunkten när detta betänkande färdigställdes hade det ännu inte fattats något beslut i frågan om bemyndigande.



## 6 Centrala utgångspunkter

### 6.1 Artikel 1 – konventionens definition av våld och trakasserier

Konventionens definition av våld och trakasserier får uppfattas som relativt bred. Det handlar om ett spektrum av oacceptabla beteenden och handlingar eller hot om sådana. Det framgår också att det är tillräckligt att något inträffar en gång. Samtidigt ska dessa oacceptabla beteenden eller handlingar syfta till, resultera i eller kunna resultera i fysisk, psykisk, sexuell eller ekonomisk skada. När det gäller risk för skada konstaterar utredningen att de engelska och franska versionerna av konventionen båda använder sig av begrepp som innebär att det ska vara *sannolikt* (likely) att beteendet eller handlingen orsakar skada. Det återspeglas inte i den svenska översättningen i nuläget, där begreppet *kan resultera i* används, men måste beaktas i utredningens arbete. Trots att definitionen får uppfattas som bred innebär den enligt utredningens uppfattning ett krav på en viss nivå av allvarlighet. Är det fråga om en enstaka händelse bör kravet på ett visst allvar rimligtvis också ställas högre än om det rör sig om upprepade fall. Motsatsvis kan flera händelser av mindre allvarlig karaktär sammantaget medföra skada eller innebära en risk för skada och därigenom utgöra trakasserier i konventionens mening.

Konventionens definition av våld och trakasserier inbegriper könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier. Även detta begrepp definieras i konventionen, men det bör särskilt noteras att sättet som definitionen är uppbyggd på medför att i samtliga fall när det i konventionen talas om våld och trakasserier inkluderar det även könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier. I vissa fall anges detta ändå uttryckligen, t.ex. i artikel 7, artikel 9 och artikel 11 b, men enligt utredningens uppfattning hade detsamma gällt oavsett dessa tillägg.

Frågan om att välja mellan att föreskriva ett gemensamt begrepp respektive separata begrepp (artikel 1.2) tar sikte på om våld och trakasserier ska behandlas utifrån en gemensam definition eller separata definitioner för våld respektive för trakasserier. Under förhandlingarna framfördes bl.a. förslag som innebar att de respektive begreppen definierades separat. Förslaget fick inte stöd, och representanten för EU:s medlemsstater m.fl. uttalade att ett gemensamt begrepp var att föredra, men att bestämmelsen i artikel 1.2 ger tillräcklig flexibilitet för att begreppen ska kunna omsättas i lagstiftning.<sup>1</sup> Av artikel 1.2 framgår att medlemsstaterna i definitioner i nationella lagar och andra författningar får föreskriva ett gemensamt begrepp eller separata begrepp.

Frågan om uppsåt i förhållande till skada adresseras av konventionen på så sätt att det anges att oacceptabla beteenden och handlingar som syftar till att skada omfattas. Men utredningen menar att det inte är möjligt att dra några generella slutsatser om hur frågan om uppsåt eller oaksamhet bör regleras utifrån konventionen t.ex. när det gäller att förbjuda våld och trakasserier. Det får i stället överlämnas till medlemsstaterna att ta ställning till i olika situationer utifrån vad som anges i konventionens definition och hur lagstiftningen är uppbyggd i respektive medlemsstat.

Utredningen uppfattar att skillnaden mellan begreppen våld och trakasserier och könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier bara får praktisk betydelse i ett avseende i konventionen. I artikel 10 e anges nämligen vad som särskilt ska gälla för offer för könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier när det gäller tillgång till rättsmedel m.m. Det är den enda bestämmelsen i konventionen som uttryckligen endast gäller i förhållande till könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier. Eftersom könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier drabbar kvinnor och flickor oproportionerligt (jfr preambeln) får det naturligtvis även särskild aktualitet i förhållande till exempelvis artikel 6 om rätt till likabehandling och icke-diskriminering.

En analys av innebörden av begreppen våld och trakasserier i konventionen i förhållande till svensk rätt och av om det finns en skyldighet att införa definitioner finns i avsnitt 9 som behandlar artikel 7 om förbud mot våld och trakasserier.

---

<sup>1</sup> Provisional records 7B rev från den 108:e ILO-konferensen, p. 194–202.

## 6.2 Artikel 2–3 – konventionens tillämpningsområde

### 6.2.1 Personkategorier som skyddas – artikel 2

Vilka personkategorier som skulle omfattas av konventionens skydd var föremål för ingående diskussioner vid förhandlingarna. Utredningen uppfattar att avsikten var att åstadkomma en konvention med ett brett skydd, som också är flexibel i förhållande till att arbetslivet förändras och i förhållande till förutsättningarna i de olika länderna.

Bestämmelsen som anger personkategorierna finns i artikel 2 under rubriken tillämpningsområde. Inledningsvis anges att konventionen skyddar arbetstagare och andra personer i arbetslivet. Vilka som avses förtydligas därefter på så sätt att det anges att detta inbegriper anställda, såsom de definieras i nationell lagstiftning och praxis, såväl som personer som arbetar oavsett avtalsrättslig status, personer som yrkesutbildar sig inbegripet praktikanter och lärlingar, arbetstagare som sagts upp, volontärer, arbetssökande och platssökande, samt slutligen personer som utövar befogenhet, skyldigheter eller ansvar som arbetsgivare (artikel 2.1).

Konventionen är generellt tillämplig på arbetsmarknaden och inbegriper även den informella ekonomin (artikel 2.2).

Vilken eller vilka av de uppräknade kategorierna som innefattas i begreppet arbetstagare respektive är att betrakta som andra personer är inte helt tydligt utifrån bestämmelsens ordalydelse. Under förstaårsbehandlingen fanns motsvarande bestämmelse i inledningen under rubriken definitioner, men placerades sedan i stället under rubriken tillämpningsområde. Olika innebörder av begreppet arbetstagare diskuterades under processens gång. Inför de slutliga förhandlingarna föreslog ILO:s sekretariat utifrån de synpunkter som lämnats efter förstaårsbehandlingen att bestämmelsen skulle utformas i princip så som den kom att antas av arbetskonferensen när det gäller formuleringen av personkretsen i artikel 2.1. Bland annat innebar det ett tillägg av begreppet ”andra personer”. Avsikten var att överlämna definitionen av begreppet arbetstagare (eng. workers) till nationell lagstiftning och praxis, men ändå se till att tillämpningsområdet och därmed skyddet blev vidsträckt.

En sådan tolkning får även anses logisk utifrån att förtydligandet att begreppet anställd (eng. employee) definieras enligt nationell lagstiftning och praxis annars skulle vara betydelselöst eftersom begreppet anställd inte återkommer i konventionstexten. Utredningen upp-

fattar mot denna bakgrund att hänvisningen till nationell rätt och praxis är avsedd att överlämna till medlemsstaterna att reglera vad som avses med arbetstagare i konventionens mening.

Hur någon som utför arbete ska kategoriseras är emellertid inte avgörande för om konventionen är tillämplig i förhållande till den personen eller inte eftersom tillämpningsområdet är angivet på ett vidsträckt sätt och bl.a. inkluderar alla som arbetar oavsett avtalsrättslig status.

För svenska förhållanden är det utredningens uppfattning att det oavsett inte är nödvändigt att göra någon distinktion mellan arbetstagare och anställd. Det svenska arbetstagarbegreppet får betraktas som vidsträckt<sup>2</sup> och är tvingade, vilket innebär att oavsett hur parterna kategoriserar avtalet är det genom en bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet som det avgörs.

Vilka är då övriga personkategorier som omfattas av konventionens tillämpningsområde? Under begreppet *personer som arbetar oavsett avtalsrättslig status* i artikel 2 faller alltså olika typer av uppdragstagare in. För att återknyta till de olika sätt att organisera arbete som beskrivs i avsnitt 4 innebär det att personer som utför arbete – t.ex. plattformarbetare – civilrättsligt kan komma att kategoriseras som arbetstagare respektive uppdragstagare beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Alltså kommer en plattformarbetare att omfattas av konventionen oavsett. Antingen som arbetstagare eller som en person som arbetar oavsett avtalsrättslig status. Under konventionens tillämpningsområde faller också personer som utför arbete för egen räkning, t.ex. jordbrukare.

I artikel 2.1 räknas ytterligare personkategorier som ska skyddas upp. Några enhetliga definitioner för dessa finns inte vare sig i internationella instrument eller enligt svensk rätt.

*Personer som yrkesutbildar sig, inbegripet praktikanter och lärlingar* får förutsättas befinna sig på en arbetsplats inom ramen för sin utbildning.

Att någon är *volontär* indikerar att personen utför arbete utan att få någon ersättning.

*Arbetsökande och platssökande* får uppfattas som personer som söker arbete generellt respektive personer som söker en viss tjänst.

---

<sup>2</sup> Jfr avsnitt 4 om den extensiva tolkningen av arbetstagarbegreppet bl.a. i förhållande till jämställda uppdragstagare i MBL.

Beträffande *de som utövar befogenhet, skyldigheter eller ansvar som arbetsgivare* kan utredningen konstatera att de i många fall är att betrakta som arbetstagare.

Det anges också särskilt att skyddet ska omfatta *arbetstagare som sagts upp*. Så länge anställningen består, dvs. inklusive under eventuell uppsägningstid, är en arbetstagare fortsatt att betrakta som sådan enligt svensk rätt och har därmed fortsatt samma skydd som tidigare.

Det bör noteras att det inte framgår av artikel 2 vem som har ansvar för att erbjuda det skydd som konventionen föreskriver. Vilket ansvar som ska läggas på olika aktörer får utläsas av artikel 2 tillsammans med bestämmelser i andra delar av konventionen.

## 6.2.2 Platser och situationer där skyddet ska finnas – artikel 3

Medan artikel 2 anger tillämpningsområdet genom att föreskriva vilka personkategorier som ska skyddas mot våld och trakasserier i arbetslivet, ger artikel 3 närmare besked om vilken koppling det ska finnas till själva arbetet. Det görs genom att det anges på vilka platser eller i vilka situationer dessa personer ska skyddas. Det ska vara fråga om våld och trakasserier som inträffar i arbete, är knutna till arbete eller härrör från arbete på någon av dessa platser eller i någon av dessa situationer.

Punkterna a–b i artikel 3 avser fysiska platser där konventionens skydd gäller, nämligen på arbetsplatsen och platser i anslutning till den. I begreppet arbetsplatsen inbegrips allmänna och privata utrymmen där arbete utförs (punkt a). Konventionen gäller också på andra platser än där arbete utförs, där arbetstagaren får sin lön, tar rast, eller intar en måltid eller utnyttjar utrymmen för toalett, tvätt/dusch, ombyte m.m. (punkt b).

Punkterna c–d i samma artikel utvidgar konventionens skydd till att även gälla i vissa sammanhang eller situationer som kan äga rum utanför arbetsplatsen. Det är för det första under arbetsrelaterade utflykter, resor, utbildningar och sociala aktiviteter (punkt c). För det andra gäller skyddet i arbetsrelaterad kommunikation, även när den sker genom tekniska hjälpmedel (punkt d).

Slutligen omfattar tillämpningsområdet ytterligare en fysisk plats – boenden som tillhandahålls av arbetsgivaren – och ytterligare en situation – resor till och från arbetet.

Som framgår ovan kommer utredningen återkomma till frågor om tillämpningsområdet utifrån vad som är relevant i respektive avsnitt.

### **6.3 Hur konventionen ska läsas – kopplingar mellan kärnprinciperna i artikel 4–6 och övriga delar av konventionen**

Medlemsstaternas övergripande skyldighet enligt konventionen är enkelt uttryckt att arbeta med att motverka våld och trakasserier på bred front. Detta kan artikel 4.1, som är den första bestämmelsen i avsnitt III om kärnprinciper, sägas ge uttryck för. Hur detta arbete närmare ska bedrivas framgår av andra bestämmelser i konventionen.

Utredningen uppfattar att de flesta av de kärnprinciper som räknas upp i avsnitt III, inte minst de som finns i den centrala bestämmelsen i artikel 4.2, har nära kopplingar till andra delar av konventionen där det närmare anges hur principerna ska genomföras. I artikel 4.2, som handlar om att anta en inkluderande, helhetsinriktad och jämställdhetsintegreerad ansats för att förebygga och avskaffa våld och trakasserier i arbetslivet, ser utredningen följande samband.

Artikel 4.2 punkt a om att förbjuda våld och trakasserier i lagstiftning har ett nära samband med artikel 7, där det anges att medlemsstaterna ska anta lagar och andra författningar för att definiera och förbjuda våld och trakasserier i arbetslivet.

Artikel 4.2 punkt b om att säkerställa att våld och trakasserier tas upp i relevanta policyer hör samman med artikel 11 punkt a. Enligt den bestämmelsen ska medlemsstaterna sträva efter att säkerställa att våld och trakasserier tas upp i relevanta nationella policyer om t.ex. arbetsmiljö och jämställdhet.

Artikel 4.2 punkt c om att anta en övergripande strategi för att genomföra åtgärder för att förebygga och bekämpa våld och trakasserier har inte ett lika tydligt samband med andra delar av konventionen, men kan anses ha en koppling såväl till artikel 8 som artikel 9. Enligt artikel 8 ska medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att förebygga våld och trakasserier i arbetslivet, inbegripet åtgärder för att effektivt skydda arbetstagare i den informella ekonomin samt identifiera och skydda särskilt utsatta arbetstagare och andra berörda personer. Artikel 9 handlar om att medlemsstaterna ska föreskriva att arbetsgivare ska vidta åtgärder för att förebygga våld och trakasserier.



Punkt d–f och h i artikel 4.2 hör ihop med bestämmelser i artikel 10 enligt följande.

Artikel 4.2 punkt d om att upprätta och stärka mekanismer för efterlevnad och kontroll har en koppling till artikel 10 punkt a om att säkerställa övervakning och efterlevnad av nationella lagar och andra författningar som rör våld och trakasserier i arbetslivet.

Artikel 4.2 punkt e om att offer ska ges tillgång till rättsmedel hör ihop med punkt b i artikel 10 som bl.a. innehåller en uppräknning av hur tillgång till lämpliga och effektiva rättsmedel och säkra, rättvisa och effektiva mekanismer och förfaranden för rapportering och tvistlösning kan säkerställas. En koppling finns också till punkt e i artikel 10 som innehåller särskilda föreskrifter om förfaranden för anmälان m.m. som ska gälla i förhållande till offer för könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier.

Artikel 4.2 punkt f liksom artikel 10 punkt d handlar om sanktioner.

Artikel 4.2 punkt h om effektiva medel för granskning, t.ex. yrkesinspektioner, har en koppling till artikel 10 punkt h, där det anges att yrkesinspektioner och andra relevanta myndigheter ska ha vissa befogenheter för att hantera våld och trakasserier i arbetslivet.

Slutligen har punkt g om att ta fram verktyg, vägledningar och utbildningar och höja medvetenheten ett samband med artikel 11 punkt b och c som anger att medlemsstaterna ska sträva efter att säkerställa att relevanta aktörer ges vissa verktyg på lämpligt sätt, t.ex. i form av vägledning och utbildning, samt att initiativ ska genomföras, inbegripet kampanjer för att höja medvetenheten (artikel 11 punkt c).

Sambanden framgår av nedanstående tabell.

**Tabell 6.1 Förhållandet mellan kärnprinciperna i avsnitt III och övriga delar av konventionen**

Kärnprincip i artikel	Läsas med artikel
4.2 a	7
4.2 b	11 a
4.2 c	8 och 9
4.2 d	10 a
4.2 e	10 b och e
4.2 f	10 d
4.2 g	11 b och c
4.2 h	10 h

Övriga bestämmelser i avsnittet om kärnprinciper har inte på samma sätt tydliga kopplingar till andra delar av konventionen. De handlar i stället om mer övergripande skyldigheter och förhållningssätt, se artikel 4.1 som nämns ovan, artikel 4.3 som beskriver hur artikel 4.2 ska genomföras, artikel 5 som anger att medlemsstaterna ska respektera, främja och förverkliga de grundläggande principerna och rättigheterna i arbetslivet, samt artikel 6 om att säkerställa rätten till lika-behandling och icke-diskriminering i arbetslivet.

## 6.4 Artikel 4 – en bred ansats

Som anges ovan kan artikel 4.1 sägas ge uttryck för medlemsstaternas övergripande skyldighet enligt konventionen och hur dessa ska uppfyllas framgår av andra bestämmelser. Artikel 4.2 är en sådan bestämmelse. Där framgår inledningsvis att varje medlemsstat ska anta en inkluderande, helhetsinriktad och jämställdhetsintegrerande ansats för att förebygga och avskaffa våld och trakasserier i arbetslivet. Det ska ske i enlighet med nationell lagstiftning och förhållanden och i samråd med representativa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Det anges att en sådan ansats ska beakta våld och trakasserier som inbegriper tredje part i tillämpliga fall. Därefter följer en uppräkningslista av vad ansatsen ska innehålla. Under rubriken kärnprinciper i rekommendationen anges att vid antagandet av ansatsen ska medlemsstaterna ta itu med våld och trakasserier i arbetslivet inom arbete och sysselsättning, arbetsmiljö, jämlikhets- och icke-diskrimineringslagstiftning och inom straffrättslig lagstiftning, beroende på vad som är tillämpligt (punkt 2).

En fråga är vad som avses med ansats. Utredningen uppfattar att det är ett sätt att närmare beskriva och definiera det breda angreppssätt som medlemsstaterna ska ha vid genomförandet av konventionen. Det innebär att medlemsstaternas åtgärder kan spänna över flera rättsområden och totalt sett ska kunna betraktas som en inkluderande, helhetsinriktad och jämställdhetsintegrerad ansats. Det samråd som ska ske med representativa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer kan genomföras på olika sätt i olika delar och inte minst genom deltagande i den här utredningen. En viktig aspekt är att ansatsen ska antas i enlighet med nationell lagstiftning och förhållanden, vilket måste anses ge medlemsstaterna utrymme för anpassning av konven-

tionens bestämmelser i relation till nationella förhållanden. Att ansatsen ska beakta våld och trakasserier som inbegriper tredje part *i tillämpliga fall* ger möjligen även det ett visst handlingsutrymme åt medlemsstaterna när det gäller att anpassa ansatsen till nationell lagstiftning och nationella förhållanden på så sätt att tredje part inkluderas där det är tillämpligt i sammanhanget.

Artikel 4.3 innehåller anvisningar om vad medlemsstaterna ska beakta vid antagandet och genomförandet av ansatsen, närmare bestämt att regeringar, arbetsgivare och arbetstagare och deras respektive organisationer har skilda och kompletterande roller och funktioner med olikartad beskaffenhet och omfattning.

## **6.5 Hur konventionen ska genomföras – skyddet behöver inte vara identiskt i alla situationer**

Utredningen kan konstatera att konventionens tillämpningsområde är brett och att den är tänkt att skydda alla som utför arbete på arbetsmarknaden.

Utredningen uppfattar emellertid att skyddet inte kan – och inte heller behöver – se exakt likadant ut för alla individer på arbetsmarknaden i alla situationer. Egenföretagare har exempelvis ingen arbetsgivare som de står i ett beroendeförhållande till och som kan arbeta förebyggande för deras räkning.

Utredningen uppfattar att så länge alla grupper och individer omfattas av ett skydd på det sätt konventionen kräver ställer konventionen inte krav på att skyddet ska se identiskt ut för alla i alla situationer. Den uppfattningen får stöd av att ansatsen i artikel 4.2 ska antas i enlighet med nationell lagstiftning och förhållanden, vilket måste anses ge medlemsstaterna utrymme för anpassning av konventionens bestämmelser i relation till nationella förhållanden.

Som påpekas ovan framgår det inte av tillämpningsområdet vem som har ansvar för att erbjuda det skydd som konventionen föreskriver. Vilket ansvar som ska läggas på olika aktörer får utläsas av artikel 2 tillsammans bestämmelser i andra delar av konventionen. Det ligger i linje med att det i artikel 4.3 särskilt framhålls att regeringar, arbetsgivare och arbetstagare och deras respektive organisationer har skilda och kompletterande roller och funktioner med olikartad beskaffenhet och omfattning. Konventionen riktar sig till medlems-

staterna, och bara i artikel 9 är det ett uttryckligt krav att medlemsstaterna i sin tur ska ställa krav på arbetsgivare att vidta vissa åtgärder.

Det framgår inte heller av de inledande bestämmelserna i artikel 1–3 mot vems våld och trakasserier personkategorierna skyddas. Eftersom det inte finns någon avgränsning i det avseendet innefattar det enligt utredningens bedömning också våld och trakasserier från tredje part i den utsträckning det drabbar någon i de personkategorier som anges i artikel 2 och sker på någon av de platser eller i de situationer som anges i artikel 3. Det får stöd av att tredje part uttryckligen nämns i artikel 4.2. Som anges ovan ger det möjligen ett visst handlingsutrymme åt medlemsstaterna mot bakgrund av att ansatsen i artikel 4.2 ska antas i enlighet med nationell lagstiftning och förhållanden. Å andra sidan innebär uttrycket att ansatsen inbegriper tredje part, *i tillämpliga fall*, att det inte finns någon valfrihet på så sätt att medlemsstaterna fritt kan välja om det är lämpligt att ge ett skydd mot våld och trakasserier från tredje part eller inte.

Angående metoder för tillämpning, avsnitt VII, anges i artikel 12 att bestämmelserna i konventionen ska tillämpas genom nationella lagar m.m. som är förenliga med nationell praxis, och att det inbegriper att befintliga arbetsmiljöåtgärder utvidgas eller anpassas till att omfatta våld och trakasserier. I rekommendationen anges, som framgår ovan, att vid antagandet och genomförandet av den ansats som avses i artikel 4.2 i konventionen ska medlemsstaterna ta itu med våld och trakasserier inom arbete och sysselsättning, arbetsmiljö, jämlikhets- och icke-diskrimineringslagstiftning och inom straffrättslig lagstiftning, beroende på vad som är tillämpligt (punkt 2).

## 6.6 Utredningens arbetsmetod

Utredningens huvudsakliga uppdrag är att utreda och ta ställning till om svensk rätt är förenlig med konventionen. Med andra ord ska utredningen undersöka om det finns hinder för ratifikation av konventionen, och i så fall föreslå de författningsändringar och eventuella andra åtgärder som behövs för att konventionen ska kunna ratificeras. För att på ett strukturerat sätt undersöka om det finns ratifikationshinder väljer utredningen en arbetsmetod som tar avstamp i kärnprinciperna i avsnitt III och går igenom dessa med de artiklar i andra avsnitt av konventionen som kärnprinciperna har en koppling

till enligt tabellen ovan. Syftet är att göra en bedömning av hur och om svensk rätt uppfyller konventionens krav i de olika delarna. För att den bedömningen ska kunna göras måste hela tiden konventionens definition av våld och trakasserier enligt artikel 1 beaktas, liksom konventionens tillämpningsområde enligt artikel 2–3.

I kartläggningen och bedömningen av om svensk gällande rätt uppfyller konventionen kommer ett flertal rättsområden, t.ex. arbetsmiljörätt, arbetsrätt, diskrimineringsrätt och straffrätt, att aktualiseras och därmed lagstiftning med delvis olika tillämpningsområden bl.a. när det gäller personkategorier. Därför är det enligt utredningens uppfattning inte lämpligt att redan inledningsvis göra en uttömmande jämförelse av vilka personkategorier som omfattas av konventionen respektive av den lagstiftning som kan komma att aktualiseras vid genomgången av de materiella bestämmelserna i konventionen. Det är i vart fall inte möjligt att dra några slutsatser av om konventionens krav är uppfyllda utifrån en sådan jämförelse. I stället kommer närmare analyser att göras fortlöpande i respektive avsnitt.

Utredningen går nu över till att analysera om Sverige uppfyller de krav som uppställs i konventionens olika bestämmelser, med avstamp i artikel 4.2.



## 7 Främja och förverkliga grundläggande principer och rättigheter

**Bedömning:** Det krävs inga lagändringar eller andra åtgärder för att svensk rätt ska vara förenlig med konventionens bestämmelse om att medlemsstaterna ska – med sikte på att förebygga och avskaffa våld och trakasserier i arbetslivet – främja och förverkliga de grundläggande principerna och rättigheterna i arbetslivet.

Enligt artikel 5 ska alla medlemsstaterna, med sikte på att förebygga och avskaffa våld och trakasserier i arbetslivet, respektera främja och förverkliga de grundläggande principerna och rättigheterna i arbetslivet, dvs. föreningsfrihet och verkningsfullt erkännande av den kollektiva förhandlingsrätten, avskaffande av alla former av tvångsarbete och obligatoriskt arbete, verkningsfullt avskaffande av barnarbete samt avskaffande av diskriminering i anställning och yrkesutövning, samt främja anständigt arbete.

Artikel 5 knyter alltså ihop arbetet med att förebygga och avskaffa våld och trakasserier i arbetslivet med ILO:s grundläggande principer och rättigheter i arbetslivet. Dessa grundläggande rättigheter och principer anses återspeglas i de åtta s.k. kärnkonventionerna. Samtliga medlemsstater har en skyldighet att respektera och följa de grundläggande rättigheterna och principerna oavsett om de har ratificerat konventionerna.<sup>1</sup> Kärnkonventionerna handlar om tvångsarbete, barnarbete, förenings- och organisationsrätt och diskriminering. De är konvention nr 29 om tvångs- eller obligatoriskt arbete (prop. 1931:32), nr 87 om föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten (prop. 1949:162), nr 98 om organisationsrätten och den kollektiva förhandlings-

<sup>1</sup> Se ILO:s deklaration om grundläggande principer och rättigheter i arbetslivet (1998).

rätten (prop. 1950:188), nr 100 om lika lön (prop. 1952:47 och 1962:70), nr 105 om avskaffande av tvångsarbete (prop. 1958:46), nr 111 om diskriminering (anställning och yrkesutövning) (prop. 1959:23 och 1962:70), nr 138 om minimiålder (prop. 1974:6 och 1989/90:60) och nr 182 om de värsta formerna av barnarbete (prop. 2000/01:93). Samtliga konventioner har ratificerats av Sverige. Exempel på viktiga bestämmelser som genomför kärnprinciperna i Sverige finns i 2 kap. regeringsformen, RF, om de grundläggande fri- och rättigheterna.

Av 2 kap. 1 § 5 p. RF framgår att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad föreningsfrihet, dvs. frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. I samband med den bestämmelsen bör även lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet nämnas.

I 2 kap. 8 § RF stadgas att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot frihetsberövande. Av förarbetena till regeringsformen ska detta entydigt anses förbjuda förhållanden som liknar slaveri eller tvångsarbete (se prop. 2000/01:93 s. 22 som gäller ratifikation av konvention nr 182 om de värsta formerna av barnarbete). Relevant för förbudet mot tvångsarbete och barnarbete är även 4 kap. 1 a § brottsbalken, BrB, om människohandel och 4 kap. 1 b § BrB om människoexploatering. Ang. icke-diskriminering se vidare avsnitt 8.

Mot bakgrund av att kärnkonventionerna är ratificerade och de grundläggande principerna och rättigheterna i arbetslivet är införlivade i svensk rätt, blir kärnkonventionerna en naturlig del av arbetet med att förebygga och avskaffa våld och trakasserier i arbetslivet. Exempel på hur det görs i praktiken framgår av avsnitt 10. Utredningens bedömning är att artikel 5 inte föranleder några ändringar av svensk rätt.



## 8 Rätt till likabehandling och icke-diskriminering

**Bedömning:** Det krävs inga lagändringar eller andra åtgärder för att svensk rätt ska vara förenlig med konventionens bestämmelse om att anta lagar, författningar och policyer som säkerställer rätten till likabehandling och icke-diskriminering i arbetslivet.

### *Kraven enligt konventionen*

Av artikel 6 framgår att medlemsstaterna ska anta lagar, andra författningar och policyer som säkerställer rätten till likabehandling och icke-diskriminering i arbetslivet. Det ska inbegripa kvinnliga arbetstagare och arbetstagare och andra personer som tillhör en eller flera utsatta grupper eller grupper i utsatta situationer som drabbas oproportionerligt av våld och trakasserier i arbetslivet.

Policyer om rätten till likabehandling och icke-diskriminering behandlas i avsnitt 10. I det här avsnittet kommer relevanta lagar och författningar behandlas.

I rekommendationen anges att hänvisningen till utsatta grupper eller grupper i utsatta situationer ska tolkas i enlighet med tillämpliga internationella arbetsnormer och internationella människorättsinstrument (punkt 13).

Utöver Philadelphiadeklarationen, som fastslår alla människors rätt att arbeta i det materiella väståndets och kulturella utvecklingens tjänst, och ILO:s kärnkonventioner, (se avsnitt 7) omnämns andra relevanta internationella instrument i konventionens ingress. De är den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kul-

turella rättigheter, den internationella konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering, konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, FN:s internationella konvention för skydd av migrantarbetare och deras familjers rättigheter och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Under förhandlingarna diskuterades en indikativ lista för att exemplifiera eller tydliggöra vilka som är utsatta grupper eller grupper i utsatta situationer. Den utgick till förmån för hänvisningen till tillämpliga internationella arbetsnormer och internationella människorättsinstrument i punkt 13 i rekommendationen.<sup>1</sup> När det gäller skyddet för hbtqi-personer, som var bland de grupper som fanns med i förslaget på indikativ lista konstaterades vid förhandlingarna att sexuell läggning och könsidentitet inte uttryckligen nämns i internationella konventioner om mänskliga rättigheter. FN:s övervakningsorgan har däremot slagit fast att diskriminering mot hbtqi-personer bryter mot en rad konventioner om mänskliga rättigheter, inklusive den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, den internationella konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering, och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, m.fl. När det gäller ILO-instrument finns hänvisningar till sexuell läggning i tre ILO-rekommendationer: nr 188 om privat arbetsförmedling, nr 200 om HIV och AIDS och arbetslivet och nr 205 om sysselsättning och anständigt arbete för fred och motståndskraft. Det finns också uttalanden från ILO:s Expertkommitté om att könsdiskriminering enligt konvention nr 111 inkluderar socialt konstruerade roller och ansvar som tillskrivs ett visst kön eller genus.<sup>2</sup>

### *Bestämmelser om rätt till likabehandling i svensk rätt*

Relevanta bestämmelser för rätten till likabehandling finns för det första i regeringsformen (RF). Där framgår att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde (1 kap. 2 § RF). Domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen ska i sin verksamhet beakta allas

---

<sup>1</sup> Provisional record nr 7B rev. från den 108:e ILO-konferensen, p. 1296–1298, s. 102 f.

<sup>2</sup> Provisional record nr 7B rev. från den 108:e ILO-konferensen, p. 1292, s. 101 f.

likhet inför lagen och iaktta saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § RF). Lag eller annan föreskrift får inte innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell läggning (2 kap. 12 § RF). Lag eller annan föreskrift får inte heller innebära att någon missgynnas på grund av sitt kön, om inte föreskriften utgör ett led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt (2 kap. 13 § RF).

I regeringsformen finns också en bestämmelse om att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen, se 2 kap. 19 § RF). Europakonventionen gäller som lag i Sverige, och innehåller bl.a. en bestämmelse om att fri- och rättigheterna enligt konventionen ska säkerställas utan diskriminering på någon grund såsom kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åsikt, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt (artikel 14). När det gäller tilläggsprotokoll 12 till Europakonventionen med ett generellt förbud mot diskriminering, som utsträcker diskrimineringsförbudet i konventionen så att det omfattar åtnjutandet av alla rättigheter vilka är reglerade i lag, kan nämnas att Sverige varken under-tecknat eller ratificerat protokollet.

Det kan nämnas att även Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna innehåller ett förbud mot diskriminering, där även funktionshinder, ålder och sexuell läggning uttryckligen nämns (artikel 21). Andra bestämmelser av intresse handlar om jämställdhet mellan kvinnor och män och rättigheter för barn, äldre, och personer med funktionshinder (artikel 23–26).

Den svenska diskrimineringslagen bygger i stor utsträckning på EU-direktiv, de s.k. likabehandlingsdirektiven. Diskrimineringslagen (2008:567), 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. Inom arbetslivet gäller ett förbud mot diskriminering på angivna grunder. Förbudet gäller för arbetsgivare i förhållande till arbetstagare och arbetssökande, jämte praktikanter och inhyrd eller inlånad arbets-

kraft. Det gäller även för den som i arbetsgivarens ställe har rätt att besluta i frågor som rör någon av dessa kategorier (2 kap. 1 § DL). I diskrimineringslagen finns också ett repressalieförbud som ska skydda den som anmäler eller påtalar att någon handlat i strid med lagen, deltar i en utredning eller avvisar eller fogar sig i arbetsgivarens trakasserier eller sexuella trakasserier (2 kap. 18 § DL).

I samband med diskrimineringsgrunden funktionsnedsättning kan också nämnas att det i förarbetena till den bestämmelse som definierar innebörden av denna grund, som numera finns i diskrimineringslagen, anges att personer med sjukdomar som kan förväntas medföra begränsningar av personens funktionsförmåga i framtiden också ska omfattas av lagens skydd, så snart sjukdomen är konstaterad. Som exempel angavs att vara bärare av hiv-virus, vilket initialt inte behöver innebära att sjukdomen begränsar personens funktionsförmåga, men om sjukdomen inte kan begränsas eller botas blir personens hälsotillstånd sämre och personen kommer därför förr eller senare även att bli begränsad i sin funktionsförmåga.<sup>3</sup>

När det gäller migrerande arbetstagare kan nämnas att Sverige inte är ett av det mindre antal länder som ratificerat FN:s internationella konvention för skydd av migrantarbetare och deras familjers rättigheter och inte heller ILO:s konvention (nr 97) om migrerande arbetare. Sverige har däremot ratificerat ILO:s konvention (nr 143) om missbruk i samband med migration m.m. Den ratificerades år 1982 med förbehåll för en del, som sedan accepterades år 1986. Det skedde i samband med att den lag mot etnisk diskriminering antogs som sedan kommit att införlivas i diskrimineringslagen.<sup>4</sup> Utöver skyddet mot diskriminering på grund av etnisk tillhörighet är också reglerna om arbetskraftsinvandring av betydelse.

Ett av kraven för att beviljas arbetstillstånd är att lönen, försäkringskyddet och övriga anställningsvillkor inte får vara sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen, 6 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716).

Arbetstagarorganisationerna har en viktig roll i att se till att anställningsvillkoren motsvarar svenska kollektivavtal eller vad som är praxis inom yrket eller branschen. Migrationsverket har också möjlighet att kontrollera att förutsättningarna för arbetstillståndet är upp-

---

<sup>3</sup> Prop. 1997/98:179 s. 33 f.

<sup>4</sup> Konventionen anmäldes för riksdagen år 1975 (prop. 1975/76:126), ratificerades med förbehåll år 1982 (prop. 1981/82:146) och i sin helhet år 1986 (prop. 1985/86:98).

fyllda under tillståndstiden. Arbetsgivarna har också en straffsanktionerad skyldighet att på begäran av Migrationsverket lämna uppgifter om de anställningsvillkor som gäller för utlänningen, 6 kap. 6 b § utlänningsförordningen (2006:97) och 15 kap 10 § brottsbalken.

I delbetänkandet Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring, SOU 2021:5, lämnas förslag som är avsedda att stärka arbetskraftsinvandrades ställning på arbetsmarknaden. Det första, som förordas av utredningen, är att det införs en skyldighet för vissa arbetsgivare att skicka in uppgifter om anställningsvillkoren och anmäla försäkringar av dessa. Alternativt föreslås att anställningsavtalet bifogas ansökan om arbetstillstånd. Enligt utredningen finns det inte tillräckliga skäl att föreslå att en arbetstagare vars arbetstillstånd återkallas ska ha rätt till ersättning från arbetsgivaren eller att beslut om utvisning ska ersättas med beslut om företagsbot. Delbetänkandet har remitterats och ärendet bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Slutbetänkandet ska redovisas senast den 1 november 2021.

Sammanfattningsvis finns det främst genom bestämmelser i regeringsformen och diskrimineringslagen en rätt till likabehandling och icke-diskriminering för utsatta grupper eller grupper i utsatta situationer i arbetslivet. I förhållande till migrerande arbetstagare finns det också skydd genom de regler som gäller för arbetskraftsinvandring, vilket kan komma att förstärkas ytterligare om de förslag som lämnats i SOU 2021:5 genomförs. Artikel 6 föranleder därför inte några ändringar av svensk rätt.



## 9 Förbud mot våld och trakasserier

### 9.1 Kravet på att definiera och förbjuda våld och trakasserier – artikel 4.2 a och 7

I den ansats som medlemsstaterna ska anta för att förebygga och avskaffa våld och trakasserier i arbetslivet ingår för det första att förbjuda våld och trakasserier i arbetslivet i lagstiftning (artikel 4.2 a). Därvid måste naturligtvis definitionen enligt konventionen beaktas, vilket också framgår uttryckligen av artikel 7. I artikel 7 preciseras att medlemsstaterna ska anta lagar och andra författningar för att definiera och förbjuda våld och trakasserier i arbetslivet, inbegripet könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier. I artikeln anges vidare att de lagar och författningar som antas inte ska påverka eller strida mot artikel 1, där begreppen definieras (artikel 1.1) och där det framgår att det kan föreskrivas ett gemensamt begrepp eller separata begrepp för våld och trakasserier (artikel 1.2).

Den övergripande skyldigheten för medlemsstaterna är alltså att se till att våld och trakasserier i arbetslivet är förbjudet i lagar och andra författningar i medlemsstaten. Utredningen uppfattar däremot inte att konventionen föreskriver en självständig skyldighet att definiera våld och trakasserier. Om den lagstiftning som redan finns bedöms tillräcklig för att uppfylla kravet på förbud mot våld och trakasserier i arbetslivet kan det t.ex. inte krävas att det trots det införs nya definitioner. Detta gäller inte minst mot bakgrund av att konventionen ska kunna tillämpas i länder med vitt skilda rättssystem. Att nationell lagstiftning och nationella förhållanden ska beaktas vid genomförandet framgår av artikel 4.2. Det kan därför enligt utredningens bedömning inte krävas enligt konventionen att alla medlemsstater antar enhetliga definitioner som ska vara generellt tillämpliga på alla rättsområden.

## 9.2 Olika typer av förbud enligt svensk rätt

I det här avsnittet är det de bestämmelser i lagar eller andra författningar som innebär förbud mot våld och trakasserier som analyseras. Ett förbud mot ett visst agerande kan ha olika karaktär – t.ex. beroende på om det är straffrättsligt, offentlighetsrättsligt eller civilrättsligt – och på så sätt ge olika skydd. Vanligtvis är ett förbud också kopplat till en sanktionsmöjlighet och olika typer av förbud kan kategoriseras utifrån vilka sanktionsmöjligheter som finns. Viktigt att notera är också att olika rättssubjekt kan hållas ansvariga beroende på vilken typ av reglering det är fråga om.

Diskrimineringsförbudet är ett exempel på ett civilrättsligt sanktionerat förbud. Det innebär att konsekvensen av att bryta mot förbudet är en skyldighet att betala skadestånd i form av diskrimineringsersättning.

Den mest ingripande formen av förbud är kriminalisering, dvs. att ett visst handlande beläggs med straff. Inte minst när det gäller våld är det naturligt att sådana handlingar förbjuds inom ramen för den straffrättsliga lagstiftningen och omhändertas genom rättsväsendets försorg.

Våld och trakasserier i arbetslivet regleras emellertid inte bara genom regelrätta förbud, utan i stor utsträckning genom att det finns skyldigheter för en arbetsgivare att vidta åtgärder för att exempelvis motverka förekomsten av våld och trakasserier i verksamheten. Sådana skyldigheter av offentlighetsrättslig karaktär finns inom den arbetsmiljörättsliga- och diskrimineringsrättsliga regleringen. Arbetsgivare kan föreläggas vid vite att uppfylla sina skyldigheter, och inom arbetsmiljölagsstiftningen kan även straffrättsligt ansvar förekomma. Visst arbete med att förhindra våld och trakasserier utförs också av arbetsmarknadens parter gemensamt. Till dessa aspekter återkommer utredningen främst i andra delar av betänkandet. I två fall tycker utredningen emellertid att arbetsgivarens skyldigheter är sådana att det får en liknande effekt som ett förbud. Det gäller arbetsgivarens skyldighet att på arbetsplatsen motverka kränkande särbehandling enligt 13 § föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4), OSA-föreskrifterna, och att motverka diskriminering i form av trakasserier och sexuella trakasserier enligt 3 kap. 6 § diskrimineringslagen (2008:567), DL. Dessa behandlas därför i det här



avsnittet, liksom relevanta straffrättsliga- och diskrimineringsrättsliga förbudsbestämmelser.

## 9.3 Arbetsmiljöregleringen

### 9.3.1 Arbetsgivare ska klargöra att kränkande särbehandling inte accepteras i verksamheten

Ändamålet med arbetsmiljölagen (1977:1160), förkortad AML, är att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet och att i övrigt uppnå en god arbetsmiljö (1 kap. 1 § AML). Arbetsmiljöns beskaffenhet ska vara tillfredsställande med beaktande av arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen. Teknik, arbetsorganisation och arbetsinnehåll ska utformas så att psykiska och fysiska ohälsosamma belastningar undviks. Det ska eftersträvas att arbetsförhållandena också ger möjlighet till social kontakt och samarbete (2 kap. 1 § AML). Enligt lagen ska en arbetsgivare vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagare utsätts för ohälsa eller olycksfall (3 kap. 2 § AML). Det innefattar därmed också åtgärder för att förebygga våld och trakasserier. Arbetsmiljölagen innehåller däremot inte något förbud mot trakasserier eller andra former av kränkningar.

Arbetsmiljöverket har i föreskrifter meddelat närmare reglering om hur det systematiska arbetsmiljöarbetet ska bedrivas genom föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1), SAM.

Hur det systematiska arbetsmiljöarbetet ska bedrivas när det handlar om den organisatoriska och sociala arbetsmiljön preciseras genom OSA-föreskrifterna. De syftar till att främja en god arbetsmiljö och förebygga risk för ohälsa på grund av organisatoriska och sociala förhållanden i arbetsmiljön (1 §). En viktig del av OSA-föreskrifterna är arbetsgivarens skyldighet att förebygga och motverka kränkande särbehandling.

Begreppet kränkande särbehandling används i princip bara inom arbetsmiljörätten och är ett relativt brett begrepp. Även sexuella trakasserier och andra former av diskriminering ingår i begreppet. Kränkande särbehandling definieras i OSA-föreskrifterna som handlingar som riktas mot en eller flera arbetstagare på ett kränkande sätt och som kan leda till ohälsa eller till att dessa ställs utanför arbetsplatsens

gemenskap. Av Arbetsmiljöverkets vägledning till föreskrifterna<sup>1</sup> framgår att *kränka* innebär att genom ord eller handling förnedra någon eller några. *Särbehandling* innebär att bli behandlad annorlunda än andra på ett obegripligt och orättvist sätt och att riskera att hamna utanför arbetsplatsens gemenskap. Dessa typer av händelser är känslomässigt påfrestande, obehagliga och olustiga. I värsta fall kan det leda till allvarlig psykisk ohälsa.<sup>2</sup>

Exempel på kränkande särbehandling är enligt vägledningen till föreskrifterna att inte bli hälsad på, att bli utfryst, att bli personligt uthängd eller att bli kallad för elaka saker inför andra.<sup>3</sup> Upprepas den kränkande särbehandlingen och fortgår den en längre tid kan de systematiska kränkningarna utvecklas till mobbning. Kränkande särbehandling kan ske personligen eller digitalt, t.ex. via mejl, sms och sociala medier. Det finns inte något angivet krav på att agerandet ska vara uppsåtligt och det är då framför allt mottagarens uppfattning som är avgörande.

Av 13 § OSA-föreskrifterna framgår att arbetsgivaren ska klargöra att kränkande särbehandling inte accepteras i verksamheten. Arbetsgivaren ska också vidta åtgärder för att motverka förhållanden i arbetsmiljön som kan ge upphov till kränkande särbehandling. Arbetsgivarens tydligt formulerade skyldighet att klargöra att kränkande särbehandling inte accepteras i verksamheten får enligt utredningen närmast uppfattas som en skyldighet för arbetsgivaren att förbjuda kränkande särbehandling på arbetsplatsen. Bestämmelsen får i vart fall en liknande verkan som ett förbud. Det förstärks av att det av 14 § OSA-föreskrifterna framgår att arbetsgivaren måste ha rutiner för hur kränkande särbehandling ska hanteras. Kortfattat innebär det att den som utsätts för kränkande särbehandling ska ha vetskap om t.ex. till vem på arbetsplatsen hen ska vända sig för hjälp och stöd. En arbetsgivare som inte efterlever sina skyldigheter enligt 13–14 §§ OSA-föreskrifterna kan dessutom föreläggas av Arbetsmiljöverket att vidta åtgärder. Ett sådant föreläggande kan förenas med vite.

Utredningens uppfattning är sammanfattningsvis att även arbetsgivarens skyldigheter enligt OSA-föreskrifterna – tillsammans med bestämmelser i diskrimineringslagen och inom straffrätten som går

<sup>1</sup> Vägledning till Arbetsmiljöverkets föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö, AFS 2015:4, Arbetsmiljöverket 2016.

<sup>2</sup> A.a. s. 56.

<sup>3</sup> A.a. s. 56.

igenom nedan, kan beaktas när det gäller att bedöma om Sverige uppfyller kraven på att förbjuda våld och trakasserier. Det gäller inte minst mot bakgrund av att det enligt artikel 4.2 ska tas hänsyn till nationell lagstiftning och nationella förhållanden vid genomförandet.

### 9.3.2 OSA-föreskrifternas tillämpningsområde

Tillämpningsområdet för föreskrifter som meddelas av Arbetsmiljöverket följer arbetsmiljölagens tillämpningsområde om inte annat uttryckligen anges i föreskrifterna. Arbetsmiljölagen och föreskrifterna omfattar såväl offentlig som privat sektor och gäller i samtliga verksamheter där arbetstagare utför arbete för arbetsgivares räkning (se 1 kap. 2 § AML). I OSA-föreskrifterna anges att begreppen arbetsgivare och arbetstagare har samma innebörd som i arbetsmiljölagen. I föreskrifterna anges även att med arbetsgivare likställs de som hyr in arbetskraft, i enlighet med 3 kap. 12 § AML. Det är arbetstagare med ett anställningsförhållande till en arbetsgivare som omfattas av föreskrifterna.<sup>4</sup> Det spelar ingen roll vilken typ av anställningsform arbetstagaren har. Även arbetstagare som sagts upp omfattas under uppsägningstiden. De som genomgår utbildning eller är under vård i anstalt omfattas däremot inte av bestämmelserna enligt 3 § OSA-föreskrifterna, vilket är en skillnad i förhållande till arbetsmiljölagen.

Praktikanter och lärlingar, som för sin utbildning deltar i arbetet på ett arbetsställe, är dock normalt att betrakta som arbetstagare även vid en prövning utifrån det civilrättsliga arbetstagarbegreppet. Även uppdragstagare kan omfattas av OSA-föreskrifterna om de vid en helhetsbedömning i det enskilda fallet ska anses vara arbetstagare. Det gäller även för volontärer.

Personer som utövar befogenhet, skyldigheter eller ansvar som arbetsgivare enligt artikel 2 i konventionen omfattas av OSA-föreskrifterna om de också är arbetstagare, t.ex. en mellancheff som i sin tur har en chef med högre befattning.

Som utvecklas i avsnitt 4 är det Arbetsmiljöverkets uppfattning att regleringen om kränkande särbehandling tar sikte på interna förhållanden på arbetsplatsen och därför inte omfattar kränkningar från någon utanför arbetsplatsen. I de allmänna råden till 13 § OSA-föreskrifterna påpekas att kravet på arbetsgivaren att tillkännage att krän-

---

<sup>4</sup> A.a.

kande särbehandling inte accepteras på arbetsplatsen kan uppfyllas genom en policy, som alltså riktar sig internt. OSA-föreskrifterna får därför bara relevans för konventionens förbudsbestämmelse i förhållande till trakasserier från kollegor och arbetsgivare.

Det betyder dock inte att sådant handlande från personer utanför arbetsplatsen faller utanför arbetsgivarens ansvar enligt arbetsmiljölagen och SAM-föreskrifterna, se vidare avsnitt 4. Det betyder bara att denna fråga, liksom frågan om våld och hot om våld, är reglerad på ett annat sätt och inte omfattas av den specificerade regleringen i OSA-föreskrifterna.

Kränkande särbehandling är en riskfaktor som kan leda till ohälsa i arbetet. Det är bakgrunden till att arbetsgivaren är skyldig att klargöra att det inte accepteras i verksamheten. Exakt var gränserna går för vad som ska anses utgöra kränkande särbehandling som sker *i verksamheten* i förhållande till de platser och situationer som nämns i artikel 3 i konventionen är svårt att få en tydlig bild av. Definitionen av kränkande särbehandling är handlingar som riktas mot någon på ett kränkande sätt som kan leda till ohälsa eller till att någon ställs utanför arbetsplatsens gemenskap. Ett sådant beteende med de effekterna skulle kunna tänkas förekomma såväl utanför egentlig arbetstid som den egentliga arbetsplatsen på ett sätt som ändå kan anses falla inom ramen för *verksamheten*.

Det bör följaktligen innebära att kränkande beteende under en lunch som intas utanför arbetsplatsen och utanför arbetstid skulle kunna omfattas om det har en konkret koppling till verksamheten. Detsamma gäller sociala aktiviteter m.m. (punkt c), boende som tillhandahålls av arbetsgivaren (punkt e) och resor till och från arbetet (punkt f). Situationer där arbetstagaren åker direkt till eller från hemmet vid t.ex. ett hembesök inom hemtjänsten, omfattas regelmässigt, liksom arbetsrelaterad utbildning, eftersom det faller inom ramen för verksamheten.

Att exakt säga var gränsen går är som antyds ovan alltså inte möjligt. Hur detta ska tolkas är emellertid inte av avgörande betydelse för utredningens bedömning när det gäller uppfyllelsen av konventionens krav i förbudsdelen.

## 9.4 Diskrimineringslagstiftningen

### 9.4.1 Diskrimineringsförbudet innefattar ett förbud mot vissa trakasserier

I diskrimineringslagen finns ett uttryckligt förbud mot diskriminering. Två former av diskriminering som förbjuds i lagen och som är relevanta för att uppfylla konventionens krav på ett förbud är trakasserier och sexuella trakasserier.

*Trakasserier* definieras som ett uppträdande som kränker någons värdighet och som har samband med någon av de sju diskrimineringsgrunderna kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder (1 kap. § 4 p. DL). Trakasserier kan avse fysiskt, verbalt eller icke-verbalt uppträdande. Handlingarna eller bemötandet ska innebära missgynnande i form av skada eller obehag och på så sätt kränka den enskildes värdighet. Det bör vara fråga om märkbara och tydliga kränkningar, vilket innebär att helt bagatellartade skillnader i bemötande inte bör betraktas som missgynnande och därmed inte heller som trakasserier.<sup>5</sup>

Exempel på diskriminerande trakasserier är nedsättande tillmälen på grund av den utsattes eller någon annans tillhörighet eller anknytning till någon av diskrimineringsgrunderna. Det kan handla om rasistiska bilder, texter eller ett förlöjligande eller förnedrande uppförande såsom kommentarer om någons utseende.

Den som trakasserar någon måste ha insikt i att beteendet kränker någon på ett sätt som kan utgöra diskriminering enligt någon av lagens sju diskrimineringsgrunder. Den som utsätts bör därför göra klart för motparten att beteendet är oönskat, så länge beteendet inte är så uppenbart kränkande att även den som begår kränkningen måste förstå att beteendet upplevs som oönskat.<sup>6</sup> Det är den som utsätts som avgör om beteendet eller handlingarna är oönskat och kränkande. Bedömningen ska alltså inte göras utifrån vad som typiskt sett kan ses som kränkande.<sup>7</sup> Diskrimineringsombudsmannen (DO) har påtalat att insiktskravet innebär en inskränkning av skyddet som enligt DO påverkar effektiviteten i regleringen negativt.

---

<sup>5</sup> Prop. 2007/08:95 s. 492–493.

<sup>6</sup> A.a. s. 493.

<sup>7</sup> Se prop. 2007/08:95 s. 493 och jfr Lagrådets yttrande i prop. 1997/98:177 s. 99.

*Sexuella trakasserier* definieras som ett uppträdande av sexuell natur som kränker någons värdighet (1 kap. 4 § 5 p. DL). Handlingarna eller bemötandet ska innebära missgynnande i form av skada eller obehag och på så sätt kränka den enskildes värdighet. Uppträdandet kan vara verbalt, icke-verbalt eller fysiskt. Verbalt uppträdande av sexuell natur kan handla om ovälkomna förslag eller påtryckningar om sexuell samvaro. Exempel på icke-verbalt uppträdande av sexuell natur är pornografiska bilder, föremål eller skrivet material. Fysiskt uppträdande av sexuell natur kan innefatta oönskad fysisk kontakt genom beröring, nypande eller strykningar mot en annan persons kropp.<sup>8</sup> De grövsta formerna av sexuella trakasserier är olika typer av straffbara handlingar, t.ex. våldtäkt, sexuellt ofredande eller sexuellt utnyttjande, se vidare avsnitt 9.5.

I likhet med vad som gäller för trakasserier måste den som utsätter någon för sexuella trakasserier ha insikt om att beteendet eller handlingen är oönskad. Det är den utsattes subjektiva bedömning som är styrande för om ett visst agerande är oönskat och kränkande. Den som utsätts bör följaktligen göra klart för motparten att beteendet är oönskat. Klargörandet är inte nödvändigt om beteendet eller handlingen är så uppenbart kränkande att även den som begår kränkningen måste inse detta.

#### 9.4.2 Diskrimineringsförbudets tillämpningsområde

Diskrimineringsförbudet gäller inom såväl privat som offentlig sektor. Förbudet gäller på tio olika samhällsområden i förhållande till diskrimineringsgrunderna kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

Utifrån konventionens tillämpningsområde är förbudet mot diskriminering i arbetslivet särskilt relevant. Diskrimineringsförbudet riktar sig i den här delen till arbetsgivare och innebär ett förbud mot att diskriminera den som hos arbetsgivaren är arbetstagare, gör en förfrågan om eller söker arbete, söker eller fullgör praktik eller står till förfogande för att utföra eller utför arbete som inhyrd eller inlånad arbetskraft (2 kap. 1 § DL).

---

<sup>8</sup> Prop. 2007/08:95 s. 494.

Med arbetssökande avses den som tydligt gett till känna för en arbetsgivare att han eller hon önskar en anställning.<sup>9</sup> Eftersom även den som gjort en förfrågan om arbete också kan åberopa diskrimineringsförbudet måste det anses skydda såväl arbetssökande som platsökande (jfr artikel 2 i konventionen).

När det gäller personer som söker eller fullgör praktik innefattas studerande som under studierna fullgör praktik och personer som tar del av det arbetsmarknadspolitiska programmet arbetspraktik eller annan arbetsmarknadspolitisk verksamhet med inslag av yrkespraktik.<sup>10</sup>

En arbetsgivare kan vara en fysisk eller juridisk person och är den som sluter anställningsavtal med någon. Förbudet gäller även den som likställs som arbetsgivare med anledning av att den har rätt att i arbetsgivarens ställe besluta i frågor som träffar ovan nämnda personkategorier (2 kap. 1 § 3 st. DL). En person som utövar befogenhet, skyldigheter eller ansvar som arbetsgivare (jfr artikel 2) kan också skyddas av diskrimineringsförbudet om denne själv är arbetstagare och t.ex. blir diskriminerad av en person med högre befattning.

Arbetstagare är den som är part i ett anställningsavtal.<sup>11</sup> Utgångspunkten är att det finns ett enhetligt arbetstagarbegrepp som ska tillämpas oavsett om det är fråga om civilrättslig, skatterättslig eller socialrättslig lagstiftning.<sup>12</sup> Arbetstagarbegreppet i diskrimineringslagen får alltså som utgångspunkt anses bygga på det civilrättsliga arbetstagarbegreppet. Om någon som utför arbete för arbetsgivarens räkning och inte har ett anställningsavtal, dvs. det föreligger inte ett tydligt arbetsgivar- arbetstagarförhållande, och personen inte heller är inhyrd eller inlånad, är det således omständigheterna i det enskilda fallet som får avgöra om personen är att betrakta som arbetstagare utifrån det civilrättsliga arbetstagarbegreppet. Det innebär att personer som betecknas som uppdragstagare kan skyddas av diskrimineringsförbudet om de vid en samlad bedömning ska anses vara arbetstagare. Detsamma gäller för volontärer. När det gäller arbetstagare som sagts upp omfattas de av diskrimineringsförbudet under uppsägningstiden oavsett om hen då utför arbete eller inte.

---

<sup>9</sup> A.a. s. 497.

<sup>10</sup> A.a. s. 497.

<sup>11</sup> A.a. s. 497.

<sup>12</sup> Källström och Malmberg, Anställningsförhållandet – Inledning till den individuella arbetsrätten (2019), s. 26.

Även förbudet mot diskriminering inom utbildningsområdet är relevant i förhållande till konventionen. Den som bedriver verksamhet som avses i skollagen (2010:800) eller annan utbildningsverksamhet (utbildningsanordnare) får inte diskriminera något barn eller någon elev, student eller studerande som deltar i eller söker till verksamheten. Anställda och uppdragstagare i verksamheten ska likställas med utbildningsanordnaren när de handlar inom ramen för anställningen eller uppdraget (2 kap. 5 § DL). I skollagen kallas den verksamhetsansvarige för huvudman och i diskrimineringslagen används oftast begreppet utbildningsanordnare. Diskrimineringslagen anger utbildningsanordnarens skyldigheter om denne får kännedom om att t.ex. en elev eller studerande anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier. Studerande kan vara den som tar del av yrkesutbildning.<sup>13</sup> Skollagen reglerar däremot skolpersonalens och huvudmannens skyldigheter avseende dessa händelser då de inte har något samband med en diskrimineringsgrund. Gränsdragningen mellan ansvaret som utbildningsanordnaren har i 2 kap. 5 § DL och ansvaret för den som tar emot praktikanter enligt 2 kap. 1 § DL avgörs delvis utifrån om det är sådan diskriminering som inträffar på arbetsplatsen under omständigheter som skolan inte kan utöva något bestämmande inflytande över. I sådana fall bör diskrimineringsförbudet för arbetsgivare gälla.<sup>14</sup>

Diskrimineringsförbudet gäller också arbetssökande eller arbetstagare i arbetsmarknadspolitisk verksamhet (2 kap. 9 § DL) och vid såväl värn- och civilplikt som frivillig militär utbildning (2 kap. 15 § DL).

Diskrimineringsförbudet i arbetslivet gäller både på arbetsplatsen och i alla situationer som har samband med arbetet. Förbudet gäller i fråga om löne- och anställningsvillkor, vid avslutande av anställning, liksom i förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare i övrigt.<sup>15</sup> Det innebär att även händelser utanför den fysiska arbetsplatsen omfattas, om dessa har ett samband med arbetet, t.ex. vid tjänsteresor och sociala aktiviteter såsom personalfester.

---

<sup>13</sup> Prop. 2007/08:95 s. 506.

<sup>14</sup> A.a. s. 137.

<sup>15</sup> A.a. s. 139.



### 9.4.3 Arbetsgivarens skyldighet att tydliggöra att sexuella trakasserier m.m. inte accepteras

Diskriminerande handlingar och beteenden från andra än arbetsgivaren eller den som i arbetsgivarens ställe har rätt att besluta i frågor som rör någon, dvs. t.ex. trakasserier mellan två kollegor, omfattas inte av diskrimineringsförbudet. Däremot har arbetsgivaren en skyldighet att agera genom att utreda och åtgärda även sådana trakasserier enligt 2 kap. 3 § DL. Av 3 kap. 6 § DL framgår det dessutom att en del i arbetet med aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen är att arbetsgivaren ska ha riktlinjer och rutiner för verksamheten i syfte att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier. Det gäller även om det i arbetsgivarens undersökning inte framkommit att det föreligger några trakasserier eller ens risker för den formen av diskriminering eller för repressalier. Av förarbetena framgår att kravet på riktlinjer är avsett att göra det tydligt att bl.a. trakasserier kopplade till en diskrimineringsgrund och sexuella trakasserier inte accepteras på arbetsplatsen.<sup>16</sup> Den här skyldigheten för arbetsgivaren enligt diskrimineringslagen är med andra ord avsedd att ha en motsvarande effekt som 13 § i OSA-föreskrifterna, även om det inte i lagtexten i diskrimineringslagen är lika tydligt uttryckt som en skyldighet att tydliggöra att vissa beteende inte accepteras på arbetsplatsen. Enligt bestämmelsens andra stycke ska arbetsgivaren följa upp och utvärdera antagna rutiner och riktlinjer (3 kap. 6 § 2 st. DL). Skyldighet att utreda och åtgärda sådant beteende som ska förhindras enligt 3 kap. 6 § 1 st. DL, exempelvis sexuella trakasserier mellan arbetstagare, är däremot reglerat i 2 kap. 3 § DL, som anges ovan. Den skyldigheten är dessutom skadeståndssanktionerad (5 kap. 1 § DL).

Som framgår av avsnitt 4 har Utredningen om vissa frågor i diskrimineringslagen i uppdrag att bedöma om det finns behov av ytterligare åtgärder för att skydda arbetstagare som diskrimineras, trakasseras och hotas av personer som inte är anställda på arbetsplatsen.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Prop. 2015/16:135 s. 45.

<sup>17</sup> Dir. 2020:102.

## 9.5 Den straffrättsliga regleringen

### 9.5.1 Inledning

Straff eller annan påföljd för brott kan bara dömas ut mot enskilda individer. Mot företag kan också företagsbot dömas ut om brott har begåtts inom företagets verksamhet. Det är polis, åklagare och domstolar som handlägger den här typen av ärenden. Brotten kan också vara skadeståndsgrundande, dvs. ge den som brottet begås mot rätt till ersättning.

I de flesta fall gäller de straffrättsliga bestämmelserna generellt oavsett vem som är förövare respektive offer och oavsett var den brottsliga handlingen äger rum.

I vissa situationer gäller dessutom ett starkare straffrättsligt skydd, t.ex. för tjänstemän i samband med myndighetsutövning, se 17 kap. brottsbalken.

I vissa fall kan ett brott bara begås av en individ i en viss situation. Arbetsmiljöbrott kan t.ex. bara begås av någon som är ansvarig för arbetsmiljön i ett visst fall. Utredningen återkommer till dessa bestämmelser i genomgången nedan.

Övriga relevanta bestämmelser finns t.ex. i 3 kap. brottsbalken där brotten mot liv och hälsa regleras. Även brotten mot frihet och frid i 4 kap. brottsbalken aktualiseras, detsamma gäller 5 kap. brottsbalken om ärekränkning och sexualbrotten i 6 kap. brottsbalken. Utredningen går i det följande igenom de viktigaste av de straffrättsliga bestämmelserna som kan ha relevans för att uppfylla konventionens krav.

### 9.5.2 Brotten mot liv och hälsa

Den som tillfogar en annan person kroppsskada, sjukdom eller smärta, eller försätter honom eller henne i vanmakt eller något annat sådant tillstånd, döms enligt 3 kap. 5 § BrB för misshandel. Bestämmelsen reglerar även ringa brott. Om brottet är grovt eller synnerligen grovt aktualiseras i stället ansvar enligt 3 kap. 6 § BrB.

Med kroppsskada avses inte bara typiska skador som exempelvis sår, svullnader eller benbrott utan även funktionsrubbnings skador av olika slag, som förlamningar eller skador på syn eller hörsel omfattas. Även annat, exempelvis att raka håret av en person, kan bedömas som en

kroppsskada. Sjukdom inbegriper psykisk sjukdom och psykisk invaliditet. Under sjukdom faller också sådant psykiskt lidande som medför en medicinskt påvisbar effekt, till exempel en psykisk chock. Med smärta avses ett fysiskt lidande som inte är alltför obetydligt. Uttrycket ”annat sådant tillstånd” avser bl.a. en fullständig eller partiell förlamning eller bedövning av någon annans kropp.<sup>18</sup>

### 9.5.3 Brott mot frihet och frid

I 4 kap. brottsbalken finns ett antal brott som riktar sig mot någons frihet och frid. Den som genom misshandel eller annars med våld eller genom hot om brottslig gärning tvingar någon att göra, tåla eller underlåta något kan dömas för *olaga tvång*. Om någon med sådan verkan utövar tvång genom hot att åtala eller ange någon annan för brott eller att lämna menligt meddelande om någon annan, döms också för olaga tvång, om tvånget är otillbörligt, 4 kap. 4 § BrB.

Om vissa gärningar som är straffbara var för sig har utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet kan gärningspersonen dömas för *olaga förföljelse*. Det gäller t.ex. hemfridsbrott eller olaga intrång enligt 4 kap. 6 § BrB, kränkande fotografering enligt 4 kap. 6 a § BrB, olovlig identitetsanvändning enligt 4 kap. 6 b § BrB, olaga integritetsintrång enligt 4 kap. 6 c § BrB, skadegörelse enligt 12 kap. 1 § BrB eller försök till sådant brott. Även ringa skadegörelse enligt 12 kap. 2 § BrB eller överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning eller överträdelse av kontaktförbud enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud omfattas av bestämmelsen om olaga förföljelse.

Den som hotar någon med brottslig gärning på ett sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig rädsla för egen eller annans säkerhet till person, egendom, frihet eller frid döms enligt 4 kap. 5 § BrB för *olaga hot*. För straffbarhet krävs att hotet är allvarligt menat, men det är tillräckligt att hotet är ägnat att framkalla allvarlig rädsla för att hotet ska verkställas hos den hotade. Det krävs alltså inte att den hotade verkligen blir rädd. Fall då det är uppenbart för den hotade att hotet inte är allvarligt menat, faller dock inte inom det straffbara området.

---

<sup>18</sup> Se SOU 2018:2 s. 50 och däri gjord hänvisning till Brottsbalken, en kommentar på internet, kommentaren till 3 kap. 5 §.

År 1993 delades bestämmelsen in i två grader genom att det infördes en straffskala för grova fall av olaga hot. Ändringen motive- rades med att det ansågs att samhället allmänt sett borde reagera strängare än dittills mot angrepp på den personliga integriteten. Det anfördes att svåra fall av olaga hot ibland kunde utvecklas till psykisk terror och medföra svårt lidande och att det för sådan brottslighet borde kunna dömas till ett mycket strängt straff.<sup>19</sup>

Bestämmelsen om *ofredande* fick en ny lydelse genom lagstift- ning som trädde i kraft den 1 januari 2018.<sup>20</sup> Den som fysiskt antas- tar någon annan eller utsätter någon annan för störande kontakter eller annat hänsynslöst agerande döms, om gärningen är ägnad att kränka den utsattes frid på ett kännbart sätt, enligt 4 kap. 7 § BrB för ofredande. Det straffbara handlandet består i att utsätta någon för ett hänsynslöst agerande. Lagtexten innehåller en exemplifierande upp- räkning av handlingssätt som kan utgöra ett hänsynslöst agerande.

Det första exemplet, *fysiskt antastar*, motsvarar ofredanden genom handgripligt antastande enligt paragrafens tidigare lydelse. Exempel på fysiska antastande kan vara att lägga krokben för någon, knuffa någon, rycka eller slita i personens kläder eller att tillfälligt hålla fast personen.

Det andra exemplet avser ofredande genom *störande kontakter*. Formen för kontakterna saknar betydelse. Det kan alltså vara fråga om såväl direkta kontakter vid fysiska sammanträffanden som kon- takter via internet eller något annat sätt att kommunicera. Kon- takterna kan vara störande på grund av sitt antal eller på grund av när och hur de sker. Av betydelse är också vad kontakterna inneburit. Om det är fråga om nedsättande eller kränkande budskap kan ett mindre antal kontakter eller meddelanden utgöra ett ofredande, jäm- fört med kontakter som är harmlösa eller innehållslösa.

Slutligen kan ofredande begås genom *annat hänsynslöst agerande*. Ett sådant agerande kan ske såväl genom direkta angrepp på sinnen som genom angrepp via internet eller andra kommunikationsformer. För att agerandet ska vara straffbart krävs att det kan beskrivas och upplevas som hänsynslöst. Exempel på sådana hänsynslösa ageran- den kan vara att allvarligt skrämma eller störa någon genom till exempel höga ljud eller pyroteknik. Även mer subtila kontakter som till exempel att någon följer efter någon annan under en viss tid eller

---

<sup>19</sup> Prop. 1992/93:141 s. 30 f.

<sup>20</sup> Se prop. 2016/17:222.

återkommande står utanför någons bostad omfattas, förutsatt att förföljandet uppfattas av den som förföljs och har viss varaktighet eller frekvens.

Den tidigare praxis som finns kring ofredande genom hänsynslöst beteende bör i stor utsträckning kunna vara vägledande för vad som utgör ett hänsynslöst agerande. I viss begränsad utsträckning bör även enstaka yttranden på grund av sitt innehåll kunna anses ge uttryck för ett hänsynslöst agerande. Förutom framförande av falska dödsbud kan det vara fråga om yttranden som ligger nära hot eller som annars allvarligt kränker människovärdet eller rubbar tryggheten och tilliten till andra människor eller på annat sätt ger uttryck för hat mot någon. Exempel på sådana yttranden kan, under förutsättning att gärningen också är ägnad att kränka den utsattes frid på ett kännbart sätt, vara att med emfas uppmana någon att ta livet av sig eller att framföra grova och detaljerade kränkningar av sexualiserad eller våldsamt natur. Det straffbara handlandet består i att utsetta någon annan för ett hänsynslöst agerande.

För att utgöra ett straffbart ofredande krävs vidare att gärningen är ägnad att kränka den utsattes frid på ett kännbart sätt. Med det avses att det är tillräckligt att gärningen typiskt sett är sådan att någons frid kränks. Det förutsätts inte för straffansvar att någon fridskränkning uppkommit i det enskilda fallet. Genom en sådan avgränsning till typiska effekter undantas gärningar som kan vara ovälkomna, otrevliga eller obehagliga men som den enskilde rimligen ska kunna tåla. Bedömningen av om gärningen varit ägnad att kränka någons frid på ett kännbart sätt ska göras utifrån de faktiska förhållandena i det enskilda fallet och med hänsyn till den enskilda målsäganden. Av betydelse blir då förutom angreppet som sådant även omständigheterna kring det. Det innebär till exempel att ett agerande som sker inom ramen för en hetsig och ömsesidig meningsskiljaktighet inte behöver omfattas av straffansvar medan motsvarande agerande om det sker opåkallat och överraskande i större utsträckning kan vara fridskränkande. Det bör även beaktas om agerandet riktar sig mot en särskilt sårbar person – till exempel en person som är utsatt för trakasserier och mobbning – eller till någon som befinner sig i en beroendeställning, till exempel ett barn till den som gör uttalandet. Även den omständigheten att agerandet sker inför publik på ett sätt som kan sägas förvärra kränkningen bör beaktas.

En straffbar handling förutsätter att agerandet har utgjort ett angrepp på den privata sfär som varje människa kan sägas ha rätt att hålla fredad. Brottet fullbordas när denna sfär överträds. Angrepp på den fysiska sfären är straffbara även om den angripne inte uppfattar angreppet på grund av exempelvis sömn eller medvetlöshet. För andra ageranden krävs att den utsatte uppfattar angreppet. Angreppet behöver dock inte uppfattas när det företas utan det kan ske vid en senare tidpunkt. För dessa fall krävs för straffansvar att gärningspersonens uppsåt täcker att den utsatte uppfattar angreppet.<sup>21</sup>

När straffmaximum höjdes till ett års fängelse 1993 anfördes att omfattande och systematiska trakasserier, till exempel vid mobbning eller annat psykiskt våld, kunde utgöra sådana beteenden som bedöms som ofredande, och att en gärning som bedöms som ofredande kan rymma långvariga hänsynslösa beteenden som har ett straffvärde som i extremfall kan överstiga sex månaders straffmaximum. Som exempel nämndes mycket omfattande och utdragen telefonterror mot en tidigare partner. Ett annat fall var brott med politisk bakgrund, och det uttalades att långvarigt trakasserande med rasistiskt motiv kan ha ett högt straffvärde även om gärningarna i sig inte kan hänföras under något annat straffbud än ofredande.<sup>22</sup>

Sedan 2018 finns också brottet *olaga integritetsintrång* (4 kap. 6 c § BrB), som aktualiseras när någon sprider bild på eller annan uppgift om exempelvis någons sexualliv eller hälsotillstånd. Det gäller under förutsättning att spridningen är ägnad att medföra allvarlig skada för den som bilden eller uppgiften rör.<sup>23</sup>

#### 9.5.4 Ärekränkning

Den som utpekar någon såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller eljest lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning, döms för *förtal* enligt 5 kap. 1 § BrB, om inte omständigheter enligt andra stycket föreligger. I 5 kap. 2 § BrB finns en bestämmelse om grovt brott.

Den som, i annat fall än som avses i 1 eller 2 §, riktar beskyllning, nedsättande uttalande eller förödmjukande beteende mot någon annan

---

<sup>21</sup> Prop. 2016/17:222 s. 98 f.

<sup>22</sup> Prop. 1992/93:141 s. 32.

<sup>23</sup> Se vidare prop. 2016/17:222.

döms, om gärningen är ägnad att kränka den andres självkänsla eller värdighet, för *förolämpning* (5 kap. 3 § BrB).

Sådana brott får som utgångspunkt bara åtalas av målsäganden. Om vissa förutsättningar är uppfyllda och det anses påkallat ur allmän synpunkt kan åklagare dock väcka åtal (5 kap. 5 § BrB).

### 9.5.5 Sexualbrott

Den nya s.k. samtyckeslagstiftningen för sexualbrott trädde i kraft 2018. Lagstiftningen innebär att gränsen för straffbar gärning numera går vid om deltagandet i en sexuell aktivitet är frivilligt eller inte. Det krävs inte att gärningspersonen har använt sig av våld eller hot eller utnyttjat offrets särskilt utsatta situation för att han eller hon ska kunna dömas för t.ex. våldtäkt. Vidare har ett särskilt oaktsamhetsansvar införts för de allvarligaste sexualbrotten, oaktsam våldtäkt och oaktsamt sexuellt övergrepp.<sup>24</sup>

Den som blottar sig för någon annan på ett sätt som är ägnat att väcka obehag eller annars genom ord eller handlande ofredar en person på ett sätt som är ägnat att kränka personens sexuella integritet kan dömas för *sexuellt ofredande* (6 kap. 10 § 2 st. BrB). Med rekvisitet "ägnat att" avses att det ska vara fråga om gärningar som typiskt sett väcker obehag respektive kränker den andres sexuella integritet. Offrets uppfattning om vad som är kränkande har inte någon avgörande betydelse. Högsta domstolen har prövat rekvisitet i rättsfallen NJA 2018 s. 443 och i NJA 2018 s. 1091. För bedömningen kan det vara av betydelse mot vem handlandet företas och den kan påverkas av såväl tids- som miljöförhållandena. Varje angrepp med sexuell inriktning mot en enskild person är inte ägnat att kränka den personens sexuella integritet. Att använda könsord och göra andra yttranden med sexuellt innehåll faller utanför tillämpningsområdet om syftet är annat än rent sexuellt, t.ex. att uttala en svordom.

2020 års sexualbrottsutredning har haft i uppdrag bl.a. att analysera tillämpningsområdet för sexuellt ofredande och bedöma om bestämelsen är ändamålsenligt utformad. Utredningen har även haft i uppdrag att se över straffskalorna för sexualbrotten i 6 kap. brottsbalken och lämna förslag på de förändringar som kan behövas för att

---

<sup>24</sup> Se vidare En ny sexualbrottslagstiftning byggd på frivillighet, prop. 2017/18:177.

de i tillräcklig mån ska spegla brottens allvar.<sup>25</sup> Den 1 juni 2021 överlämnade utredningen betänkandet Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar (SOU 2021:43).

### 9.5.6 Brott mot allmän verksamhet

I 17 kap. brottsbalken finns brotten mot allmän verksamhet, som ger ett förstärkt straffrättsligt skydd i vissa situationer. Den som med våld eller hot om våld förgriper sig på en tjänsteman i hans eller hennes myndighetsutövning eller för att tvinga tjänstemannen till eller hindra honom eller henne från en åtgärd i myndighetsutövningen eller hämnas för en sådan åtgärd döms enligt 17 kap. 1 § BrB för våld eller hot mot tjänsteman. Detsamma gäller den som på motsvarande sätt förgriper sig mot en tjänsteman som tidigare har utövat myndighet för vad han eller hon har gjort eller underlåtit i myndighetsutövningen. Om brottet är grovt döms för grovt våld eller hot mot tjänsteman.

Den som på något annat sätt än som anges i 1 § otillbörligen utför en gärning som syftar till att tvinga eller hindra en tjänsteman i hans eller hennes myndighetsutövning eller att hämnas för en åtgärd i myndighetsutövningen, kan fällas till ansvar för förgripelse mot tjänsteman enligt 17 kap. 2 § BrB. Detsamma gäller den som hotar med en sådan gärning. Det krävs för ansvar också att gärningen medför lidande, skada eller annan olägenhet för tjänstemannen.

Arbetsgivarverket har framfört att straffrättsliga bestämmelser i flera fall saknas vid mindre allvarliga former av trakasserier mot personer med arbetsuppgifter som innefattar myndighetsutövning. Arbetsgivarverket menar därför att det är tveksamt om nuvarande lagstiftning är tillräcklig i förhållande till konventionen när det gäller denna grupp. Det beror enligt Arbetsgivarverkets synsätt på att även mindre allvarliga trakasserier ofta innebär en risk för skada, dels i form av skada för en enskild arbetstagare (fysiskt, psykiskt och ekonomiskt) och dennes kollegor, dels i form av otillbörlig påverkan på tjänstemän. Detta riskerar att påverka rättssäkerheten negativt och utgör i förlängningen ett hot mot demokratin och tilltron till statsförvaltningen. Med andra ord krävs det med detta synsätt mindre för att konventionen ska anses tillämplig när det gäller denna grupp. Det

---

<sup>25</sup> Dir. 2020:5 och dir. 2020:75.



kan handla om hot om självmord, information från enskild om att hen vet på vilken adress den statsanställda bor, vilken förskola eller skola den statsanställdes barn går på, telefonsamtal eller kontakt på annat medium med den anställdas barn eller andra anhöriga med hälsningar till den statsanställda, ogrundade orosanmälningar till socialtjänsten eller andra ogrundade anmälningar till arbetsgivaren eller andra myndigheter. Till kategorin kan också hänföras vissa av de enskilda åtal, ofta med tillhörande skadeståndskrav eller stämningsansökningar om skadestånd (utan koppling till enskilda åtal), som väcks mot statsanställda kopplade till dennes tjänsteutövning. Arbetsgivarverket menar därför att tillämpningsområde för bestämmelsen i 17 kap. 2 § BrB torde behöva utvidgas för att Sverige ska leva upp till konventionens krav, och föreslår bl.a. att det ska räcka med en risk för lidande, skada eller annan olägenhet. Arbetsgivarverket hänvisar också till en rapport från Statskontoret (se vidare ang. rapporten avsnitt 10.4.3), där det framgår att allt fler myndighetsanställda blir utsatta för våld och hot i sitt arbete och att risken för våld, hot och trakasserier mot myndighetsanställda är betydande. Arbetsgivarverket har även påkallat en översyn av bestämmelsen i en hemställan till regeringen. Utredningen återkommer till Arbetsgivarverkets synpunkter nedan.

Det kan också nämnas att den som sätter sig till motvärn eller annars med våld försöker hindra någon i hans eller hennes myndighetsutövning enligt 17 kap. 4 § BrB kan dömas för våldsamt motstånd. Det gäller om inte något av de allvarigare brotten i 17 kap. brottsbalken aktualiseras.

För att stärka det straffrättsliga skyddet för myndighetsutövning skärptes nyligen straffskalan för grovt våld eller hot mot tjänsteman till fängelse i lägst ett och högst sex år. Samtidigt infördes också ett nytt brott, sabotage mot blåljusverksamhet i 13 kap. 5 c § BrB, för att stärka det straffrättsliga skyddet för de centrala blåljusverksamheterna. Därigenom straffbeläggs att angripa eller på annat sätt störa polis, räddningstjänst eller ambulanssjukvård, om gärningen är ägnad att allvarligt försvåra eller hindra utryckningsverksamhet eller brottsbekämpande verksamhet.<sup>26</sup>

I lagstiftningsärendet gällande sabotage mot blåljusverksamhet konstaterades att vid sidan av blåljuspersonal finns ett flertal samhällsnyttiga funktioner som i varierande utsträckning utsätts för våld,

---

<sup>26</sup> Prop. 2018/19:155.

hot och trakasserier. I den mån det handlar om funktioner som sysslar med myndighetsutövning omfattas de i stor utsträckning av det förstärkta straffrättsliga skyddet i 17 kap. brottsbalken. Det finns emellertid andra i kretsen av viktiga samhällsfunktioner som faller utanför det skyddet. Det gäller bl.a. personal inom sjukvården. I utredningen som låg till grund för propositionen gjordes bedömningen att det inte var möjligt eller lämpligt att avgränsa ett sådant förstärkt skydd till vissa utpekade verksamheter eller yrkesgrupper. Utredningen föreslog därför att ett förstärkt straffrättsligt skydd för samhällsnyttiga funktioner skulle omfatta samtliga yrkesutövare genom att en särskild straffskärpningsgrund skulle beaktas om den tilltalade med hot eller våld angripit någon i eller med anledning av dennes yrkesutövning.<sup>27</sup>

Regeringen konstaterade i propositionen att under senare år har flera lagstiftningsåtgärder vidtagits som innebär ett skärpt straffrättsligt skydd mot våld, hot och trakasserier. Bland annat har straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott skärpts. Enligt regeringen fanns det trots det behov av ytterligare lagstiftningsåtgärder för att åstadkomma ett stärkt straffrättsligt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner. Regeringen ansåg dock inte att utredningens förslag skulle genomföras. Nackdelar som framförts av remissinstanserna var bl.a. att straffskärpningsgrunden skulle innebära ett mycket stort tillämpningsområde som är svårt att överblicka, att det fanns risk att straffskärpningsgrunden skulle få liten praktisk betydelse och att den skulle riskera att omfatta situationer där det inte är motiverat att låta kopplingen till yrkesutövning utgöra en försvårande omständighet. Flera remissinstanser påpekade också att även ideellt arbete – som inte omfattades av den föreslagna bestämmelsen – kunde utgöra en samhällsnyttig funktion och att skälen för ett utvidgat straffrättsligt skydd gjorde sig gällande också ifråga om sådant arbete. Frågan om vilka samhällsnyttiga funktioner som är i behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd och hur ett förstärkt straffrättsligt skydd för dessa samhällsnyttiga funktioner kan uppnås på ett annat och mer ändamålsenligt sätt krävde enligt regeringen fortsatt utredningsarbete.<sup>28</sup>

Mot bakgrund av bl.a. nämnda uttalanden tillsatte regeringen den 14 maj 2020 utredningen Ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner och några andra straffrättsliga frågor.

---

<sup>27</sup> SOU 2018:2.

<sup>28</sup> Prop. 2018/19:155 s. 35 f.

I direktivet anges bl.a. att när utövare av samhällsnyttiga funktioner utsätts för våld, hot, trakasserier och andra brott utgör det inte bara ett angrepp på dem som personer utan i förlängningen även på det demokratiska samhället. Det straffrättsliga skyddet för dessa grupper måste därför vara ändamålsenligt och starkt. Utredningen ska därför överväga om det finns behov av åtgärder för att stärka detta skydd. Utredningen ska vidare bl.a. ta ställning till om straffbestämmelsen om våld eller hot mot tjänsteman ska delas upp och straffskalan för våld mot tjänsteman skärpas samt om det finns behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd mot brott som riktar sig mot någon som utövar sin yttrandefrihet, särskilt inom ramen för yrkesmässigt bedriven nyhetsförmedling eller annan journalistisk verksamhet. Det kan nämnas att det i direktiven också hänvisas till Arbetsgivarverkets hemställan om bl.a. en översyn av bestämmelsen i 17 kap. 2 § BrB. Uppdraget ska redovisas senast den 17 januari 2022.<sup>29</sup>

## 9.6 Utredningens bedömning

**Bedömning:** Det krävs inga lagändringar eller andra åtgärder för att svensk rätt ska vara förenlig med konventionens bestämmelser om att medlemsstaterna ska förbjuda våld och trakasserier i arbetslivet.

### 9.6.1 Utgångspunkter för bedömningen

Konventionens övergripande krav i den här delen är att i arbetslivet förbjuda våld och trakasserier i lag och annan författning. Konventionen ska kunna tillämpas i länder med vitt skilda rättssystem och nationell lagstiftning och nationella förhållanden ska beaktas vid genomförandet (artikel 4.2). Om den lagstiftning som redan finns bedöms tillräcklig för att uppfylla kravet på förbud mot våld och trakasserier i arbetslivet menar utredningen att det inte kan krävas att det trots det införs nya definitioner. För det fall att svensk lagstiftning förbjuder våld och trakasserier i arbetslivet i den omfattning som krävs enligt konventionen krävs det alltså inte några ytterligare åtgärder för att konventionen ska kunna ratificeras.

<sup>29</sup> Dir. 2020:54 och dir. 2021:45.

Det bör i sammanhanget också påpekas att utredningen enligt direktiven så långt som möjligt ska värna befintliga regelverk och system som gäller för arbetstagare i Sverige, och säkerställa att eventuella författningsförslag ansluter till den systematik och terminologi som används i svensk rätt.

### 9.6.2 Ett vidsträckt straffrättsligt förbud

När det gäller våld och allvarigare former av trakasserier, inklusive allvarigare former av sexuella trakasserier, framstår det som uppenbart att svensk straffrättslig lagstiftning möter konventionens krav på att förbjuda våld och trakasserier i arbetslivet. Relevanta bestämmelser finns t.ex. i 3 kap. brottsbalken där brotten mot liv och hälsa regleras. Även vissa av brotten mot frihet och frid i 4 kap. brottsbalken aktualiseras. Det bör också nämnas att sexualbrottslagstiftningen nyligen har reformerats och en samtyckesreglering införts, se 6 kap. brottsbalken. Det har under senare år vidtagits flera lagstiftningsåtgärder som innebär ett stärkt straffrättsligt skydd mot våld, hot och trakasserier. Bland annat har straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott skärpts och ett utökat straffrättsligt skydd för den personliga integriteten införts genom bl.a. brottet olaga integritetsintrång.

I de flesta fall gäller straffrättsliga bestämmelser generellt oavsett vem som är förövare respektive offer och oavsett var den brottsliga gärningen äger rum. Det gäller de relevanta bestämmelser i 2–6 kap. brottsbalken som går igenom ovan. Frågan om tillämpningsområde i förhållande till vilka personer och platser som omfattas av konventionen kräver därför inte en närmare analys (jfr artikel 2–3). Alla i arbetslivet omfattas av bestämmelserna oavsett anknytning till arbetet. Även våld och trakasserier som riktas mot någon från t.ex. kunder eller andra externa personer omfattas.

I vissa situationer gäller dessutom ett starkare straffrättsligt skydd, t.ex. för tjänstemän i samband med myndighetsutövning enligt 17 kap. brottsbalken. Det pågår också en utredning som har till uppgift att utreda frågan om ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner.

Frågan blir snarast i vilken utsträckning mindre allvarliga former av trakasserier täcks in av de straffrättsliga förbuden dvs. hur långt

de straffrättsliga förbuden mot sexuella trakasserier olaga hot och ofredande sträcker sig i förhållande till konventionen.

Enligt konventionens definition måste oacceptabla beteenden och handlingar eller hot om sådana syfta till, resultera i eller kunna resultera i fysisk, psykisk, sexuell eller ekonomisk skada. Det innebär enligt utredningens uppfattning ett krav på en viss nivå av allvarighet. Det bör t.ex. röra sig om risk för skada som framstår som sannolik. Är det fråga om en enskild händelse bör kravet på allvar rimligtvis också ställas högre än om det rör sig om upprepade fall.

När det gäller olika former av verbala angrepp kan ett hot föranleda ansvar för olaga hot under förutsättning att det är ägnat att framkalla allvarlig rädsla för person. Mindre allvarliga verbala angrepp kan i stället straffas som förtal eller förolämpning enligt bestämmelserna i 5 kap. brottsbalken. För förolämpning döms den som riktar beskyllning, nedsättande uttalande eller förödmjukande beteende mot någon annan om gärningen är ägnad att kränka den andres självkänsla eller värdighet.

För fysiska angrepp som inte är så allvarliga att de utgör misshandling aktualiseras brottet ofredande. I det sammanhanget är det särskilt av intresse att bedömningen av om gärningen varit ägnad att kränka någons frid på ett kännbart sätt ska göras med hänsyn till den enskilda målsäganden. Av betydelse blir då förutom angreppet som sådant även omständigheterna kring det. Ett sådant exempel kan vara om det riktar sig mot en särskilt sårbar person, t.ex. en person som är utsatt för trakasserier och mobbning eller någon som befinner sig i en beroendeställning till den som gör uttalandet vilket skulle kunna vara tillämpligt på arbetsrelaterade situationer. Även den omständigheten att agerandet sker inför publik på ett sätt som kan sägas förvärpa kränkningen kan beaktas. Ofredande kan aktualiseras också vid verbala angrepp om det är fråga om störande kontakter eller annat hänsynslöst agerande. Ett sådant agerande kan ske såväl genom direkta angrepp på sinnena som genom angrepp via internet eller andra kommunikationsformer.

Vid trakasserier som inträffar vid minst två tillfällen kan brottet olaga förföljelse aktualiseras. Även de gärningar som ingår kan var och en för sig innebära ett skydd mot våld och trakasserier, dvs. exempelvis bestämmelserna om hemfridsbrott eller olaga intrång enligt 4 kap. 6 § BrB, kränkande fotografering enligt 4 kap. 6 a § BrB, olovlig identitetsanvändning enligt 4 kap. 6 b § BrB, olaga integritetsintrång

enligt 4 kap. 6 c § BrB, skadegörelse enligt 12 kap. 1 § BrB och ringa skadegörelse enligt 12 kap. 2 § BrB.

När det gäller sexuella trakasserier innebär bestämmelsen om sexuellt ofredande ett förbud mot att med ord eller handlande ofreda en person på ett sätt som är ägnat att kränka personens sexuella integritet. Även här kan det för bedömningen vara av betydelse mot vem handlandet företas och den kan påverkas av såväl tids- som miljöförhållandena.

Som framgår ovan har Arbetsgivarverket anfört till utredningen att den nuvarande lagstiftningen inte innebär ett tillräckligt skydd mot mindre allvarliga trakasserier i förhållande till personer vars anställning är förenad med myndighetsutövning. Risken för skada kan naturligtvis variera mellan olika yrkesgrupper, såväl som mellan olika individer. Ett visst utrymme för att ta hänsyn till det finns i vissa av de svenska bestämmelserna. I konventionen har det förhållandet att en viss grupp är särskilt utsatt hanterats genom att medlemsstaterna åläggs särskilda skyldigheter att identifiera vilka sektorer m.fl. som är mer exponerade för våld och trakasserier och vidta åtgärder för att effektivt skydda sådana personer (se artikel 8 b–c). Utredningen uppfattar emellertid inte att det direkt bör påverka vilken typ av handlande som ska anses omfattas av konventionen enligt artikel 1. När det gäller risken för skada på tilltron till statsförvaltningen kan nämnas att det framgår av konventionens ingress att medlemsstaterna ska erkänna att våld och trakasserier inverkar på kvaliteten på såväl offentliga som privata tjänster. Den risk för skada som avses i definitionen i artikel 1 tar emellertid, som utredningen uppfattar bestämmelsen, sikte på risken för skada hos enskilda individer. Utredningen återkommer till frågan om åtgärder för särskilt utsatta grupper i avsnitt 10, och påminner om det uppdrag som har lämnats till Utredningen om ett förstärkt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner.

I utredningens arbete har det framförts att den svenska straffrätten i berörda fall inte är tillräcklig för att uppfylla kravet på förbud bl.a. på grund av att vissa brott kopplade till trakasserier är sådana att det ofta finns bevisvärigheter samt att denna typ av brott ibland inte prioriteras av rättsväsendet. Frågan är då om detta är omständigheter som innebär att svensk rätt inte är förenlig med konventionen?

Beviskravet inom svensk straffrätt kan uttryckas så att det för en fällande dom i brottmål krävs att det är ställt utom rimligt tvivel att

den tilltalade har gjort sig skyldig till den gärning som ligger till grund för åtalet. Det är grundläggande för en rättsstat. Det finns inga krav i konventionen på att beviskravet ska vara utformat på ett visst sätt för att uppfylla konventionen.

För det fall allvarligare brott skulle prioriteras framför brott som kan komma ifråga vid mindre allvarliga trakasserier så är det utredningens uppfattning att det inte kan anses vara ett hinder för ratifikation.

Sammantaget gör utredningen bedömningen att de straffrättsliga bestämmelserna ger ett vidsträckt skydd mot våld och trakasserier i arbetslivet. Det pågår också ett antal utredningar, bl.a. den nyss nämnda om ett förstärkt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner som kan komma att påverka skyddet i positiv riktning.

### **9.6.3 Förbud eller förbudsliknande bestämmelser i diskriminerings- och arbetsmiljölagstiftningen**

I förhållande till vissa grupper aktualiseras dessutom ytterligare förbud eller bestämmelser som får liknande verkan som ett förbud.

Arbetsgivarens förebyggande arbetsmiljöansvar innefattar en skyldighet att arbeta mot kränkande särbehandling. Arbetsgivarens tydligt formulerade skyldighet att klargöra att kränkande särbehandling inte accepteras i verksamheten får enligt utredningen närmast uppfattas som en skyldighet för arbetsgivare att förbjuda kränkande särbehandling på arbetsplatsen, med följden att ingen tillåts att utsätta någon annan för kränkande särbehandling på arbetsplatsen. Bestämmelsen får därigenom i vart fall en liknande verkan som ett förbud. Det förstärks av att det av 14 § OSA-föreskrifterna framgår att arbetsgivaren måste ha rutiner för hur kränkande särbehandling ska hanteras. Kortfattat innebär det att den som utsätts för kränkande särbehandling ska ha vetskap om t.ex. till vem på arbetsplatsen hen ska vända sig för hjälp och stöd. En arbetsgivare som inte efterlever sina skyldigheter enligt 13–14 §§ OSA-föreskrifterna kan dessutom föreläggas av Arbetsmiljöverket att vidta åtgärder. Ett sådant föreläggande kan förenas med vite.

Kränkande särbehandling är ett relativt brett begrepp som innefattar handlingar som riktas mot en eller flera arbetstagare på ett kränkande sätt och som kan leda till ohälsa eller till att dessa ställs utanför arbetsplatsens gemenskap. Även sexuella trakasserier och

andra former av diskriminering innefattas i begreppet. Till skillnad från diskrimineringslagen förutsätter inte OSA-föreskrifterna att trakasserier kan kopplas till någon diskrimineringsgrund, och kräver inte heller någon insikt eller annan form av uppsåt från förövarens sida. OSA-föreskrifternas tillämpningsområde gäller i verksamheter där arbetstagare utför arbete för arbetsgivares räkning.

Alla arbetstagare och övriga som vid en prövning ska betraktas som arbetstagare och inhyrda omfattas.

Den som genomgår utbildning eller är under vård i anstalt omfattas inte av bestämmelserna, vilket innebär ett något snävare tillämpningsområde jämfört med arbetsmiljölagen. I förhållande till konventionens artikel 2 kan utredningen konstatera att OSA-föreskrifterna omfattar arbetstagare, vilket normalt även innefattar personer som yrkesutbildar sig, inbegripet praktikanter och lärlingar samt arbetstagare som sagts upp under uppsägningstiden. Även personer som utövar befogenheter, skyldigheter eller ansvar som arbetsgivare omfattas i de fall de också är arbetstagare. Eftersom OSA-föreskrifterna förutsätter ett anställningsförhållande mellan en arbetsgivare och en arbetstagare innebär det att vissa personkategorier i artikel 2 inte utan vidare omfattas av OSA-föreskrifterna. Det gäller uppdragsstagare och volontärer, såvida de inte vid en helhetsbedömning ska betraktas som arbetstagare. En sådan bedömning måste göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Även arbetssökande och platsökande enligt konventionens artikel 2 faller utanför OSA-föreskrifternas tillämpningsområde.

Eftersom OSA-föreskrifternas krav på klagande att kränkande särbehandling inte accepteras i verksamheten får uppfattas ta sikte på interna förhållanden, omfattas inte trakasserier från tredje part. Definitionen av vad som utgör kränkande särbehandling är däremot vid och får med god marginal anses innefatta ett skydd enligt vad konventionen kräver när det gäller skydd mot trakasserier.

Som utredningen tidigare konstaterat betyder det inte att sådant handlande från personer utanför arbetsplatsen faller utanför arbetsgivarens ansvar enligt arbetsmiljölagen och SAM-föreskrifterna, se vidare avsnitt 4. Det betyder bara att denna fråga, liksom frågan om våld och hot om våld, är reglerad på ett annat sätt och inte omfattas av den specificerade regleringen i OSA-föreskrifterna.

OSA-föreskrifterna gäller som huvudregel oberoende av var arbetet utförs. Arbetsgivaren har t.ex. skyldigheter även vid arbete hemifrån.



I förhållande till de platser och situationer som anges konventionens artikel 3 bör samtliga kunna omfattas förutsatt att en arbetstagare utsätts för kränkande särbehandling av en kollega eller chef enligt ovan.

Utredningen konstaterar vidare att det finns ett uttryckligt förbud mot diskriminering i diskrimineringslagen. Trakasserier som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna och sexuella trakasserier utgör diskriminering. Det som därigenom är förbjudet är uppträdanden som kränker någons värdighet, och där handlingarna eller bemötandet innebär missgynnande i form av skada eller obehag. Det ska vara fråga om märkbara och tydliga kränkningar, vilket ger uttryck för en viss tröskel avseende allvarligheten i beteendet eller handlingen.

Som tidigare angetts måste även begreppet trakasserier enligt konventionen nå upp till en viss grad av allvarlighet, dels på grund av att det ska vara fråga om ett oacceptabelt beteende, dels eftersom det ställs krav på i vart fall risk för skada. Utredningen uppfattar därför att överensstämmelsen är god mellan begreppet diskriminering i diskrimineringslagen, som innefattar trakasserier och sexuella trakasserier, och definitionen av våld och trakasserier i artikel 1 i konventionen.

Kravet på att den som trakasserar måste ha insikt i att beteendet kränker någon på ett sätt som kan utgöra diskriminering enligt diskrimineringslagen har ingen motsvarighet i konventionen. Men utredningen anser att ett sådant krav inte står i strid med konventionen. För att konventionen ska kunna implementeras i medlemsstater med vitt skilda rättssystem måste det finnas utrymme att fylla ut den nationella lagstiftningen i förhållande till konventionens bestämmelser, vilket är i linje med hänvisningen till nationell lagstiftning i artikel 4.2.

Diskrimineringsförbudet kopplat till arbetslivet gäller i huvudsak för arbetsgivare i förhållande till arbetstagare, jämte praktikanter och inhyrda eller inlånade arbetstagare. Diskrimineringsförbudet träffar följaktligen inte situationer där andra än arbetsgivaren eller någon som har att besluta i dennes ställe är den som diskriminerar.

Det finns dock en skyldighet för arbetsgivaren att ha en riktlinje för verksamheten i syfte att förhindra trakasserier med koppling till en diskrimineringsgrund och sexuella trakasserier, som är avsedd att ge uttryck för att dessa former av diskriminering inte accepteras på arbetsplatsen. Det finns också en undersöknings- och åtgärdsskyld-

dighet för en arbetsgivare som får kännedom om sådana trakasserier mot någon av de som skyddas av lagen av någon som utför arbete eller praktik hos arbetsgivaren. Detta får sammantaget enligt utredningens bedömning motsvarande effekt på arbetsplatsen som ett förbud mot diskriminering.

Om det är någon som inte hör till den här personkretsen, s.k. tredje part, saknas däremot skydd.

I fråga om vilka personkategorier som omfattas av diskrimineringsförbudet i diskrimineringslagen, i förhållande till konventionens artikel 2, gör utredningen bedömningen att de flesta omfattas. Som redogjorts för omfattas arbetstagare, arbetssökande och platssökande, samt personer som yrkesutbildar sig, inbegripet praktikanter och lärlingar av diskrimineringsförbudet. Det gäller även för personer som sagts upp under uppsägningstiden samt personer som utövar befogenheter, skyldigheter eller ansvar som arbetsgivare i de fall de också är arbetstagare.

Utredningen konstaterar dock att volontärer inte utan vidare omfattas av diskrimineringsförbudet eftersom det i så fall krävs att de betraktas som arbetstagare utifrån en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Gällande uppdragstagare bör relationen vid en bedömning kvalificeras som ett arbetsgivar- och arbetstagarförhållande eller en inhyrnings- eller inlånings situation för att de ska omfattas av diskrimineringslagen.

Diskrimineringsförbudet har ett relativt brett fysiskt tillämpningsområde så länge det finns ett samband med arbetet och handlar om rätt personkrets. Som utredningen konstaterat i detta avsnitt gäller förbudet i alla situationer som har samband med arbetet och även händelser utanför det fysiska arbetsstället om dessa har ett samband med arbetet. Frågan om diskrimineringsförbudets tillämpningsområde, i förhållande till vilka platser som omfattas av konventionens artikel 3, blir därmed inte problematisk. Utredningen bedömer att förbudet avser de platser och situationer som räknas upp i artikel 3 i konventionen.

## 9.6.4 Sammanfattande bedömning

När det gäller våld och allvarigare former av trakasserier, inklusive allvarigare former av sexuella trakasserier, framstår det som uppenbart att svensk straffrättslig lagstiftning möter konventionens krav på att förbjuda våld och trakasserier i arbetslivet. I de flesta fall gäller straffrättsliga bestämmelser generellt oavsett vem som är förövare respektive offer och oavsett var den brottsliga gärningen äger rum. Frågan om tillämpningsområde i förhållande till vilka som omfattas av konventionen blir därför oproblematiserad (jfr artikel 2–3). Den straffrättsliga lagstiftningen innehåller också bestämmelser som förbjuder mindre allvarliga trakasserier, exempelvis genom bestämmelserna om olaga hot, ofredande och förolämpning. Sammantaget gör utredningen bedömningen att de straffrättsliga bestämmelserna innebär ett vidsträckt förbud mot våld och trakasserier i arbetslivet.

I förhållande till vissa grupper aktualiseras dessutom ytterligare förbud eller bestämmelser som får liknande verkan som ett förbud.

OSA-föreskrifterna innehåller en bestämmelse som i vart fall får anses ha samma effekt som ett förbud, genom att arbetsgivare ska klargöra att kränkande särbehandling, där även sexuella trakasserier och andra former av diskriminering ingår, inte accepteras i verksamheten. Alla arbetstagare och inhyrda omfattas av reglerna.

I diskrimineringslagen finns ett uttryckligt förbud mot diskriminering som innebär ett förbud mot trakasserier som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna och sexuella trakasserier. Förbudet gäller för arbetsgivare och andra som likställs med arbetsgivaren i förhållande till arbetstagare, praktikanter, den som gör en förfrågan om eller söker arbete och inhyrda eller inlånade arbetstagare. Det finns också en skyldighet för arbetsgivaren att ha riktlinjer för verksamheten i syfte att förhindra trakasserier med koppling till en diskrimineringsgrund och sexuella trakasserier, som är avsedd att ge uttryck för att dessa former av diskriminering inte accepteras på arbetsplatsen. Arbetsgivaren har vidare en undersöknings- och åtgärdsskyldighet om arbetsgivaren får kännedom om sådana trakasserier mot någon av de som skyddas av lagen som begåtts av någon som utför arbete eller praktik hos arbetsgivaren. Detta får sammantaget enligt utredningens bedömning motsvarande effekt på arbetsplatsen som ett förbud.

Utredningens uppfattning är sammanfattningsvis att även arbetsgivarens skyldigheter enligt OSA-föreskrifterna, tillsammans med bestämmelser i diskrimineringslagen och inom straffrätten, bör beaktas när det gäller att bedöma om Sverige uppfyller kraven på att förbjuda våld och trakasserier. Det gäller inte minst mot bakgrund av att det enligt artikel 4.2 ska tas hänsyn till nationell lagstiftning och nationella förhållanden vid genomförandet.

Utredningen gör därför bedömningen att det inte är nödvändigt med några lagändringar eller andra åtgärder för att svensk rätt ska vara förenlig med konventionens krav på förbud mot våld och trakasserier i lagstiftning och annan författning. Som utredningen utvecklat i avsnitt 6.5 kan genomförandet av konventionen inte innebära att det i svensk rätt behöver genomföras ett identiskt skydd för samtliga individer på arbetsmarknaden som omfattas av konventionen.

## 10 Våld och trakasserier i policyer m.m.

### 10.1 Kravet på policyer och en övergripande strategi m.m.

#### 10.1.1 Konventionens krav – artikel 4.2 b–c, 8 och 11 a

Medlemsländerna ska säkerställa att våld och trakasserier tas upp i *relevanta policyer* (artikel 4.2 b). Av artikel 11 a framgår att de nationella policyerna kan röra arbetsmiljö, jämställdhet och icke-diskriminering och migration. Vidare ska medlemsländerna anta en *övergripande strategi* för att genomföra åtgärder för att förebygga och bekämpa våld och trakasserier (artikel 4.2 c). Av artikel 8 framgår att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att förebygga våld och trakasserier i arbetslivet som inbegriper att erkänna myndigheternas funktioner för arbetstagare i den informella ekonomin, identifiera i vilka sektorer eller yrken och anställningsförhållanden som arbetstagare och andra berörda personer är mer exponerade för våld och trakasserier samt vidta åtgärder för att effektivt skydda sådana personer. Medlemsstaterna ska i sammanhanget av denna ansats samråda med representativa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Medlemsstaternas skyldigheter att identifiera och vidta åtgärder för sektorer eller yrken m.m. där sannolikheten är större att utsättas för våld och trakasserier har också koppling till punkt 9–11 i rekommendationen. I punkt 9 i rekommendationen anges exempel på sektorer eller yrken och arbetsförhållanden där sannolikheten att utsättas för våld och trakasserier är större såsom vid nattarbete, ensamarbete, arbeten inom hälso- och sjukvård, besöksnäring, sociala tjänster, räddningstjänster, hushållsarbete, transport, utbildning och underhållning. I punkt 10 framgår att medlemsstaterna bör vidta lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att skydda migrerande arbetstagare, sär-

skilt kvinnliga migrerande arbetstagare, oberoende av den migrerandes status, i ursprungs-, transit- och destinationsländer som det är tillämpligt, från våld och trakasserier i arbetslivet. För att underlätta övergången från den informella till den formella ekonomin anges i punkt 11 att medlemsstaterna bör ge arbetstagare och arbetsgivare i den informella ekonomin, och deras sammanslutningar, resurser och stöd för att förebygga och ta itu med våld och trakasserier i den informella ekonomin.

Som anges i avsnitt 6 så finns det en koppling även mellan artikel 4.2 c och artikel 9. Eftersom artikel 9 handlar om att förelägga arbetsgivare att vidta åtgärder för att förebygga våld och trakasserier behandlas den separat i avsnitt 11.

### **10.1.2 Vad innebär relevanta policyer och en övergripande strategi för svenska förhållanden?**

Det första utredningen behöver ta ställning till är vad som avses med relevanta policyer respektive en övergripande strategi i konventionen, för att sedan kunna gå vidare och göra en kartläggning av vilka av de åtgärder som vidtas i Sverige som är relevanta och undersöka i vilken utsträckning de uppfyller konventionens krav.

Relevanta policyer får i svensk kontext anses ta sikte på relevant politik och politikområden där våld och trakasserier behandlas.

En övergripande strategi får anses ta sikte på ett krav gentemot medlemsstaterna på att det ska finnas en relevant helhet för att förebygga våld och trakasserier i arbetslivet. Denna helhet som ska skapa en övergripande strategi får för svenskt vidkommande anses bestå av de riksdagsbundna målen kopplat till våld och trakasserier, regeringens politiska inriktningar och samlade åtgärder i form av bl.a. strategier och regeringsuppdrag till myndigheter. Kravet i artikel 4.2 b bör alltså inte tolkas för snävt i form av att det måste finnas en konkret produkt som utgör en övergripande strategi.

Eftersom konventionens krav riktar sig till medlemsstaterna är det därför relevant att utgå ifrån den funktion i Sverige som har mandat att besluta om ratificering dvs. riksdagen. Mot den bakgrunden är det därför särskilt relevant att undersöka riksdagsbundna målen kopplade till arbetsmiljö-, diskriminerings- och jämställdhetsområdet samt till arbetet mot våld och trakasserier i arbetslivet. Till dessa kopplas

även regeringens politiska inriktningar och konkreta åtgärder i form av bl.a. regeringsuppdrag till myndigheter.

I avsnittet behandlas därför huvudsakligen exempel på regeringsstrategier och handlingsplaner inom olika departements sakområden med koppling till våld och trakasserier i arbetslivet. Strategierna innehåller i de flesta fall en problembeskrivning och mål som utgör grunden till åtgärder i form av t.ex. regeringsuppdrag till myndigheter. I strategiernas problembeskrivningar synliggörs bl.a. olika utsatta grupper vilket är relevant för kravet i artikel 8 på att identifiera och vidta åtgärder avseende utsatta sektorer eller yrken m.m. som är mer exponerade för våld och trakasserier. Myndigheters statistik om förekomsten av våld och trakasserier och vilka som är mer exponerade för sådana handlingar samt det partsgemensamma arbetet är också viktiga verktyg. De olika insatserna som anges i detta avsnitt ska dock inte uppfattas som en uttömmande redogörelse för Sveriges samtliga insatser mot våld och trakasserier i arbetslivet.

I fråga om arbetstagare i den informella ekonomin (artikel 8 a och punkt 11 i rekommendationen) kan viss vägledning av begreppet informell ekonomi hämtas från ILO:s rekommendation (nr 204) om övergången från den informella till den formella ekonomin och regeringens skrivelse till riksdagen rörande rekommendationen.<sup>1</sup> Uppgifter från ILO visar att en stor andel människor befinner sig inom den informella ekonomin, dvs. all ekonomisk verksamhet som bedrivs av arbetstagare och ekonomiska enheter som inte i tillräcklig utsträckning omfattas av lagstiftning eller annan likvärdig reglering, med högre risk att hamna i fattigdom och i utsatthet än personer inom den formella ekonomin.<sup>2</sup> Vidare anges att enligt ILO karakteriseras arbete inom den informella ekonomin av farliga och ohälsosamma arbetsvillkor, låga och oregelbundna inkomster, långa arbetsdagar och avsaknad av förhandlingsrätt, information och kompetensutveckling samt i hög utsträckning av underordning och sårbarhet. Personer inom den informella ekonomin är ofta även exkluderade från sociala skyddsnät, såsom hälso- och sjukvård eller socialförsäkringar.

I svensk kontext är bl.a. begreppet och innebörden av arbetslivskriminalitet av särskild betydelse i sammanhanget, vilket utredningen återkommer till. Vidare bör även arbetsmarknadsparternas roll lyftas

---

<sup>1</sup> Se även regeringens skrivelse 2016/17:71.

<sup>2</sup> A.a. s. 4.

eftersom facklig organisering inom den informella ekonomin är ett viktigt instrument för förbättrade villkor.<sup>3</sup>

När det gäller de olika bestämmelsernas krav på samråd med representativa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer bedömer utredningen att begreppet samråd inte ska tolkas för snävt. Samråd bör kunna innefatta olika former av partsinflytande, t.ex. arbetsgivares samverkan med arbetstagare och deras representanter inbegripet skyddsombud. Det kan också handla om arbetsmarknadsparternas möjlighet till inflytande i regeringens och myndigheternas arbete genom olika former av dialoger, samråd och möjligheten att yttra sig över olika förslag genom remiss. Inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet förekommer alltid ett remissförfarande till berörda myndigheter och andra aktörer.

Konventionen anger bl.a. att medlemsstaterna ska ha en jämställdhetsintegrerad ansats för att förebygga våld och trakasserier i arbetslivet (jfr artikel 4.2 och 11 a). Den aspekten fångas upp genom att den svenska regeringens huvudsakliga strategi för att genomföra jämställdhetspolitiken är jämställdhetsintegrering. Det innebär att regeringens politik inom samtliga områden ska genomsyras av ett jämställdhetsperspektiv.

## 10.2 De övergripande politiska målen inom arbetslivet, jämställdhetsområdet och diskrimineringsområdet

Arbetet mot våld och trakasserier i arbetslivet är en del av flera nationella politiska mål och inriktningar i form av bl.a. strategier inom t.ex. arbetslivsområdet, jämställdhetsområdet och diskrimineringsområdet. Det övergripande målet för arbetslivspolitikerna är det av riksdagen beslutade målet om goda arbetsvillkor och möjlighet till utveckling i arbetet för både kvinnor och män som riksdagen beslutat om i budgetpropositionen för 2012.<sup>4</sup> Målet för regeringens politik mot diskriminering är ett samhälle fritt från diskriminering som också är fastställt i budgetpropositionen för 2009.<sup>5</sup> Målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv, vilket framgår av budgetpropositionen för

<sup>3</sup> Se Union to unions skrift Informell ekonomi – en arbetsmarknad utan regler och rättigheter.

<sup>4</sup> Prop. 2011/12:1 utg.omr. 14 avsnitt 4.3, bet. 2011/12:AU2, rskr. 2011/12:88.

<sup>5</sup> Prop. 2008/09:1 utg.omr. 13, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:115.



2009.<sup>6</sup> Ett av de jämställdhetspolitiska målen är att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Även detta framgår av budgetpropositionen för 2009.<sup>7</sup>

Den svenska regeringen har deklarerat att den är en feministisk regering, vilket innebär att regeringens politik inom samtliga områden ska genomsyras av ett jämställdhetsperspektiv.<sup>8</sup> Jämställdhetsintegrering har varit regeringens beslutade strategi för att nå de jämställdhetspolitiska målen sedan 1994.<sup>9</sup> Regeringens beslut om jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet för åren 2021–2025 (A2021/01442) slår fast att jämställdhetsintegrering omfattar allt arbete i Regeringskansliet, men pekar särskilt ut fyra centrala processer: budgetprocessen, myndighetsstyrning, lagstiftningsprocessen, EU-ärenden och övrigt internationellt arbete. Jämställdhetsintegrering beskrivs följaktligen som en naturlig del i regeringens arbete. För att de jämställdhetspolitiska målen ska uppnås är det av central betydelse att statliga myndigheter jämställdhetsintegrerar sin kärnverksamhet, dvs. arbetar systematiskt med att säkerställa att verksamheten bedrivs på ett sätt som främjar jämställdhet mellan kvinnor och män, flickor och pojkar. För att stärka myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering har regeringen sedan 2013 bedrivit ett utvecklingsprogram om jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM). Kortfattat har programmet inneburit att de deltagande myndigheterna utvecklat sin verksamhet så att den bättre bidrar till att nå de jämställdhetspolitiska målen. I programperioden 2020–2025 ska myndigheterna också, i samverkan med relevanta samhällsaktörer, bidra till att öka jämställdheten i samhället.<sup>10</sup>

I anslutning till de ovan redovisade övergripande riksdagsbundna målen för respektive område finns även mer preciserade politiska inriktningar. Inriktningarna utgör grunden till de olika åtgärder som regeringen vidtar i form av t.ex. strategier, handlingsplaner och regeringsuppdrag till myndigheter inom olika sakområden (jfr artikel 4.2 b–c och 11 a). I detta avsnitt redogör utredningen för de strategier, handlingsplaner och konkreta åtgärder i form av bl.a. regeringsuppdrag inom arbetsmiljö-, diskriminering-, och jämställdhetsområdet som rör våld och trakasserier i arbetslivet.

<sup>6</sup> Prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:115.

<sup>7</sup> Se även prop. 2005/06:155.

<sup>8</sup> Se faktablad: En feministisk regering, Jämställdhet – en självklarhet i ett modernt välfärds-samhälle, för rättvisa och ekonomisk utveckling, mars 2019.

<sup>9</sup> Prop. 1993/94:147.

<sup>10</sup> Se uppdrag om att stödja arbetet med jämställdhetsintegrering i statliga myndigheter (A2020/02041).

## 10.3 Våld och trakasserier i policyer inom olika områden

### 10.3.1 En god arbetsmiljö för framtiden – regeringens arbetsmiljöstrategi

Sveriges regering beslutade om en nationell femårig arbetsmiljöstrategi 2016–2020. I februari 2021 beslutade regeringen om en ny femårig arbetsmiljöstrategi. Den nya arbetsmiljöstrategin anger regeringens långsiktiga politiska inriktning för området under de kommande fem åren (skr. 2020/21:92). Det övergripande målet för arbetsmiljöstrategin är, förutom det av riksdagen beslutade övergripande målet för arbetslivspolitik, även regeringens mål om en arbetsmiljö som förebygger ohälsa och olycksfall, som motverkar att människor utestängs från arbetet, som tar hänsyn till människors olika förutsättningar och som bidrar till utveckling av både individer och verksamheter<sup>11</sup>.

I arbetsmiljöstrategin bryts målet för arbetsmiljön ner i fyra delmål. Särskilt relevant för konventionen är delmål ”ett hälsosamt arbetsliv – arbetslivet ska bidra till utveckling och välbefinnande” som innefattar kränkande särbehandling, trakasserier och mobbning. Ett annat relevantdelmål är ”ett tryggt arbetsliv – ingen ska riskera liv eller hälsa p.g.a. jobbet” som innefattar hot och våld. Delmål ”en arbetsmarknad utan brott och fusk – en bristfällig arbetsmiljö ska aldrig vara ett konkurrensmedel” tar upp det myndighets- och partsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet. Området arbetslivskriminalitet omfattar bl.a. överträdelse av arbetsmiljöregelverket som inkluderar våld och trakasserier, skattelagstiftningen och viss välfärdsbrottslighet. Det kan också handla om arbete utan arbetstillstånd, människoexploatering och människohandel (jfr artikel 8 a om informell ekonomi och artikel 11 a om migration). Fokus i arbetet ligger på branscher där det är mer vanligt förekommande med osund konkurrens, däribland bygg, transport-, städ- och restaurangbranschen. Regeringen konstaterar att tillsyn av arbetsmiljön är avgörande för att upprätthålla skyddet för arbetstagare (jfr artikel 8 a–b).

Målsättningen om en god arbetsmiljö för framtiden innefattar att alla som arbetar i Sverige ska ha en arbetsmiljö som gör det möjligt att kunna och vilja arbeta ett helt arbetsliv. Alla har rätt till en trygg

---

<sup>11</sup> Prop. 2020/21:1 utg.omr. 14 avsnitt 5.1.

och säker arbetsmiljö (jfr personkretsen i artikel 2). Vidare framgår att ingen ska behöva arbeta i en miljö där kränkande särbehandling, diskriminering eller trakasserier förekommer.

Utredningen kan konstatera att regeringen har en bred ansats rörande arbetslivspolitikens målsättning. Denna ansats sträcker sig delvis även över diskrimineringsområdet och har ett genomgående fokus på jämställdhet (jfr artikel 11 a).

Av arbetsmiljöstrategin framgår att framtagandet av strategin och de prioriterade områdena innefattat flertalet dialoger med representanter från arbetsmarknadens parter, Arbetsmiljöverket och Myndigheten för arbetsmiljökunskap (Mynak). Regeringen har även gett myndigheterna i uppdrag att ta fram åtgärdsplaner för att genomföra strategin. Vidare anges att regeringen avser fortsätta med ett löpande forum i syfte att tillsammans med arbetsmarknadens parter och myndigheter diskutera pågående och planerade åtgärder inom strategins område samt de åtgärdsplaner som Arbetsmiljöverket och Mynak ska ta fram (jfr artikel 4.2 och artikel 11 om partsmedverkan).

### **10.3.2 En strategi för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck**

Arbetet i Sverige med att säkerställa lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck har skett och sker genom en rad strategiska insatser inom olika delar av samhället. Regeringen beslutade i januari 2014 om en strategi för lika rättigheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck som alljämt är gällande. Homosexuella, bisexuella och transpersoner (hbt-personer) drabbas fortfarande av diskriminering och andra kränkningar i det svenska samhället. Strategin från 2014 ger en översiktlig bild av situationen för hbt-personer i Sverige och ger långsiktiga insatser för att främja strategins syfte. Flera insatser har vidtagits för att främja lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck.

Ett antal fokusområden pekas ut och strategiska myndigheter utses för att skapa förutsättningar för ökad kunskap och likvärdigt bemötande. I strategin aviseras också uppdrag till andra myndigheter samt förstärkta insatser i syfte att höja medvetenheten och kunskapen om hbtq-personers situation. Strategin omfattar bl.a. fokusområdena våld, diskriminering och andra kränkningar (jfr artikel 11 a

om icke-diskriminering). Med utgångspunkt från 2014 års strategi har en handlingsplan för hbtqi-personer, dvs. homosexuella, bisexuella, transpersoner, personer med queera uttryck och identiteter samt intersexpersoner, tagits fram för perioden 2020–2023.

### *Handlingsplan för hbtqi-personers lika rättigheter och möjligheter*

Handlingsplanen innehåller konkreta åtgärder för att stärka hbtqi-personers lika rättigheter och möjligheter. Handlingsplanen innefattar ett flertal fokusområden som bl.a. avser att motverka diskriminering, våld och andra kränkningar och ökad kunskap inom arbetslivet (jfr artikel 4.2 c). Handlingsplanen kompletterar den befintliga strategin och arbetet med konkreta åtgärder för perioden 2020–2023. Strategin och handlingsplanen utgör gemensamt grunden för det fortsatta arbetet inom området.

Regeringens målsättning är att hbtqi-personers utsatthet för våld, diskriminering och andra kränkningar ska upphöra. Ingen ska behöva utstå våld, diskriminering och andra kränkningar oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck. Det gäller alla som lever i Sverige, även den som söker asyl eller uppehållstillstånd i Sverige.

Målsättning för arbetslivsområdet är goda arbetsvillkor och möjlighet till utveckling i arbetet oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck. Mynak arbetar på uppdrag av regeringen med att inhämta och sammanställa kunskap om hbtq-personers arbetsmiljö, med ett särskilt fokus på transpersoner (A2020/01002/MRB). Myn-digheten ska beakta ett jämställdhets- och likabehandlingsperspektiv i sitt arbete liksom fördjupa kunskapen om skillnader i arbetsförhållanden mellan inrikes och utrikes födda anställda. Kunskapssammanställningen delredovisades den 30 juni 2021. Slutredovisning till Arbetsmarknadsdepartementet sker den 30 juni 2022.

### 10.3.3 Nationell plan mot rasism

Det övergripande målet för den nationella planen är ett strategiskt, effektivt och samlat arbete mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott i Sverige. Planen ska utgöra en grund och en inriktning för arbetet inom de fem särskilt viktiga strategiska områden som regeringen har identifierat och som är:

- Mer kunskap, utbildning och forskning.
- Förbättrad samordning och uppföljning.
- Civila samhället: ökat stöd och fördjupad dialog.
- Förstärkt förebyggande arbete på nätet.
- Ett mer aktivt rättsväsende.

Åtgärderna i planen ska kopplas till av riksdagen fastställda mål för de olika områden som planen omfattar. Åtgärder inom politikområdena diskriminering och jämställdhet är två av de politikområden som samspelar med inriktningen i denna handlingsplan. Enligt planen främjar ett effektivt arbete mot rasism målet att nå ett samhälle fritt från diskriminering. En annan fråga är hur diskriminering påverkar olika grupper villkor i arbetslivet. Inom ramen för arbetet med den nationella planen mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott konstaterar regeringen att det krävs mer kunskap om hur rasism och diskriminering påverkar olika grupper livsvillkor inom ett brett spektrum av områden (Ku2016/02629). Regeringen har bl.a. därför gett länsstyrelserna i uppdrag att öka kunskap och medvetenhet bland aktörer på arbetsmarknaden om rasism (A2020/01514).

### 10.3.4 Handlingsplan: Till det fria ordets försvar – åtgärder mot utsatthet för hot och hat bland journalister, förtroendevalda och konstnärer

Handlingsplanen syftar till att stärka regeringens arbete mot dessa grupper utsatthet för hot och hat (jfr artikel 4.2 b–c och artikel 8 b). I handlingsplanen konstateras bl.a. att journalister som syns, är profilerade och har framträdande roller är särskilt utsatta. Det gäller exempelvis journalister som arbetar på kvällstidningar och storstäders morgontidningar, ledarskribenter och kolumnister, programledare

och chefer med övergripande ansvar. Journalistpanelen visar att ämnen som handlar om bl.a. feminism, genus, invandring, integration och rasism ofta leder till att journalister utsätts för trakasserier. Den senaste undersökningen från Institutionen för journalistik, medier och kommunikation vid Göteborgs universitet (2019) visar att hot om sexuellt våld i princip endast drabbar kvinnliga journalister. Inom ramen för regeringens handlingsplan Till det fria ordets försvar (Ku2017/02388/D) genomförs insatser mot hot och hat mot bl.a. förtroendevalda och journalister.<sup>12</sup>

### 10.3.5 Nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor

Som en del i den jämställdhetspolitiska skrivelsen ”Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid” (Skr. 2016/17:10) har regeringen i november 2016 beslutat en nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor (jfr artikel 4.2 b–c och 11 a om jämställdhet). Strategin är tioårig och började gälla den 1 januari 2017.<sup>13</sup> Den inbegriper arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck samt mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Den innehåller åtgärder som stärker skydd och stöd till våldsutsatta kvinnor, insatser mot våld i samkönade relationer samt åtgärder som motarbetar destruktiv maskulinitet. Strategin sätter också fokus på mäns delaktighet och ansvar för att stoppa våldet. Jämställdhetsmyndigheten arbetar med att mäns våld mot kvinnor ska upphöra i enlighet med strategin och de regeringsuppdrag som myndigheten får på området. Regeringsuppdraget resulterade i rapporten Könsdiskriminering, sexuella trakasserier och ohälsa i arbetslivet (2021:6) som är intressant i detta sammanhang, vilket utredningen återkommer till.

---

<sup>12</sup> För redovisning av insatser för att värna det demokratiska samtalet från hot och hat se utg.omr. 1, avsnitt 11.

<sup>13</sup> Strategin kopplas till prop. 2005/06:155 om nya mål i jämställdhetspolitiken.

## 10.4 Sektorer m.m. som är mer utsatta för våld och trakasserier

### 10.4.1 Statistik – ett verktyg för att identifiera förekomsten av våld och trakasserier m.m.

Myndigheternas statistik är ett viktigt hjälpmedel för att identifiera förekomsten av våld och trakasserier och vilka sektorer och yrken som är mer utsatta för sådant agerande samt andra faktorer (jfr artikel 8 b).

Av Arbetsmiljöverkets instruktion, förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket, framgår att myndigheten ska bedriva verksamheten så att den främjar mångfald och jämställdhet och en arbetsmiljö fri från kränkande särbehandling (4 a §). Vidare ansvarar myndigheten för officiell statistik för arbetsmiljö och arbetsskador.<sup>14</sup> Det omfattar statistik om dödsolyckor i arbetet, anmälda arbetsolyckor och arbetssjukdomar och även anställdas ohälsa och upplevda besvär. Arbetsmiljöverkets årliga rapport om arbetsmiljöstatistik (arbetsskaderapport) bygger på arbetsskadeanmälningarna till Försäkringskassan och är ett relevant verktyg i sammanhanget. Arbets-skaderapporten behandlar förekomsten av arbetsolyckor där våld och organisatoriska och sociala faktorer, bl.a. kränkningar och trakasserier ingår. Vidare ansvarar Arbetsmiljöverket för den officiella statistiken om arbetsmiljö som utgörs av urvalsundersökningarna Arbetsmiljöundersökningen och Arbetsorsakade besvär som ges ut vartannat år. Arbetsmiljöundersökningen genomförs av Statistiska centralbyrån (SCB) på uppdrag av Arbetsmiljöverket och belyser i huvudsak hur de som arbetar upplever sin arbetsmiljö. Ovan nämnda statistik är könsuppdelad. Arbetsmiljöundersökningen innehåller bl.a. frågor om den fysiska arbetsmiljön, stress, krav och inflytande, fysiska eller psykiska besvär som arbetet kan ha orsakat samt arbetsmiljöarbete.<sup>15</sup> I arbetsmiljöundersökningen ges bl.a. svar på hur många som anser sig utsatta för våld och hot och kränkande särbehandling såsom sexuella trakasserier. Det innefattar bl.a. jämförelser mellan yrkesgrupper. Vidare behandlas informationen om risker att hamna i otrygga situationer dit arbetsförhållanden såsom ensamarbete kan kopplas (jfr artikel 8 b och rekommendationens artikel 9).

---

<sup>14</sup> Se 2 § 7 p. i förordning (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket och förordning (2001) om den officiella statistiken.

<sup>15</sup> Se Arbetsmiljön 2019, Arbetsmiljöstatistik rapport 2020:2.

Undersökningen om arbetsorsakade besvär kartlägger hälsoproblem som orsakats av arbetet bland de sysselsatta på den svenska arbetsmarknaden. Det innefattar bl.a. arbetsorsakade besvär p.g.a. våld och hot samt kränkande särbehandling. Statistiken om arbetsorsakade besvär används av arbetsgivare ihop med annat underlag i det förebyggande arbetsmiljöarbetet och utgör underlag för inriktningen av Arbetsmiljöverkets tillsyn. Forskare använder även resultaten i undersökningen för sin forskning kring arbetshälsa.

Förutom Arbetsmiljöverkets årliga arbetsskaderapport och urvalsundersökningar får myndigheten också information genom anmälningar om allvarliga arbetsskador till Arbetsmiljöverket enligt 3 kap. 3 a § AML. Arbetsmiljöverket sammanställer sedan information om hot och våld inom olika sektorer och yrken.

Brottsförebyggande rådet (Brå) genomför årligen den Nationella trygghetsundersökningen (NTU) i syfte att bl.a. undersöka människors utsatthet för brott, upplevelse av oro och otrygghet. Uppgifterna i undersökningen är uppdelad på kön. I NTU 2006–2017 uppgav totalt 3,2 procent av de förvärvsarbetande i åldern 20–64 år att de ett givet år hade utsatts för något brott mot person (hot, misshandel, trakasserier, rån eller sexualbrott) med anledning av sitt yrke. Enligt undersökningen utsätts kvinnor oftare för hot med anledning av yrket. Däremot uppger kvinnor och män ungefär lika ofta att de utsatts för misshandel eller trakasserier i yrket. Personer med utländsk bakgrund uppger i större utsträckning att de utsatts för brott mot person med anledning av yrket. Utsattheten för yrkesrelaterade hot är större bland svenskfödda med utrikesfödda föräldrar än bland andra svenskfödda och bland utrikesfödda. Personer med utländsk bakgrund uppger också oftare att de utsatts för yrkesrelaterade trakasserier, däremot syns ingen skillnad mellan grupperna i andelen utsatta för misshandel.<sup>16</sup>

Arbetsmarknaden är kraftigt könsuppdelad där endast omkring en sjättedel av befolkningen arbetar inom ett yrke med jämn könsfördelning.<sup>17</sup> Yrken med störst risk för brott mot person är bevakning och säkerhet, t.ex. poliser och väktare, där 21 procent uppger att de utsattes ett givet år. Därefter kommer personer sysselsatta inom socialt arbete, t.ex. socialsekreterare, där 14 procent uppger att de

---

<sup>16</sup> Utifrån NTU har en kortanalys publicerats, se Brå kortanalys 3/2018 Yrkesrelaterad utsatthet för brott, figur 1, s. 8–9.

<sup>17</sup> På tal om kvinnor och män, SCB 2016.



utsattes för yrkesrelaterat brott mot person. Den tredje mest utsatta yrkesgruppen är hälso- och sjukvårdspersonalen, t.ex. sjuksköterskor och vårdbiträden, där 6 procent uppgav att de utsattes ett givet år. Både kvinnor och män är inräknade i den totala andelen ovan. Inom vissa yrkesgrupper förekommer dock könsskillnader i andelen utsatta. Att könsfördelningen inom yrket kan ha betydelse i förhållande till utsattheten kan handla om skillnader i arbetsuppgifter, skillnader i utsatthet mellan könen eller en kombination av båda. Mot den bakgrunden är resultaten i undersökningen även uppdelat efter kön. Undersökningen visar att män anställda inom socialt arbete är betydligt mer utsatta än kvinnor i samma yrkesgrupp. Män är också mer utsatta än kvinnor bland anställda inom hälso- och sjukvård samt bevakning och säkerhet. Kvinnor är däremot mer utsatta än män bland butiks- och kassapersonal och inom övriga yrken.<sup>18</sup> Att män är mer utsatta i kvinnodominerade yrken och omvänt överensstämmer med att risken att utsättas för mobbning och trakasserier tycks öka om man tillhör ett kön som är underrepresenterat på arbetsplatsen.<sup>19</sup> Det kan dock även finnas andra förklaringar till resultatet.

#### 10.4.2 Regeringens arbetsmiljöstrategi och utsatta sektorer och yrken m.m.

Att vissa branscher på arbetsmarknaden är särskilt utsatta för våld och hot konstateras även i regeringens arbetsmiljöstrategi. Förutom yrkena inom hälso- och sjukvården samt omsorg identifieras även skola och detaljhandeln som särskilt utsatta yrken.<sup>20</sup> Regeringen uppger att arbetsmiljöstrategin arbetades fram i dialog med relevanta myndigheter och arbetsmarknadens parter. Arbetsmarknadsparterna har bäst kunskap om hur förhållandena ser ut inom olika avtalsområden. Deras bidrag med kunskap är därför viktig för att identifiera sektorer m.m. som är mer exponerade för våld och trakasserier (jfr artikel 8 b).

Ett prioriterat område i arbetsmiljöstrategin är arbetet mot arbetslivskriminalitet. I fråga om vad begreppet arbetslivskriminalitet omfattar kan vägledning hämtas från promemorian Myndigheter i sam-

<sup>18</sup> Brå kortanalys 3/2018 Yrkesrelaterad utsatthet för brott, figur 1, s. 10.

<sup>19</sup> Kunskapsöversikt – Våld och genus i arbetslivet, Arbetsmiljöverkets rapport 2011:3.

<sup>20</sup> Regeringens skrivelse 2020/21:92 En god arbetsmiljö för framtiden – regeringens arbetsmiljöstrategi 2021–2025, s. 25.

verkan mot arbetslivskriminalitet (Ds 2021:1). Av promemorian framgår att arbetslivskriminalitet är ett relativt nytt begrepp i Sverige och som på ett övergripande plan kan sägas syfta på brott och regelöverträdelser som sker i arbetslivet. Ofta anses det också vara en grad av systematik i utförandet av de kriminella handlingarna. Det är tydligt att arbetslivskriminalitet används som benämning för en förhållandevis bred flora av regelbrott och överträdelser. De lagar och regler som bryts utgör inte en samlad grupp i någon annan mening, och är inte samlade under en enskild myndighet eller i ett sammanhållet regelverk.<sup>21</sup>

Arbetslivskriminalitet omfattar, som tidigare nämnts, t.ex. överträdelser av arbetsmiljöregelverket. Arbetstagare riskerar ofta osäkra arbetsvillkor, låga löner, allvarliga kränkningar av sina rättigheter och minskat skydd enligt arbetsrätts- och socialskyddslagstiftningen. Enligt regeringen är en välfungerande samverkan mellan relevanta myndigheter av stor vikt för att arbetet mot arbetslivskriminalitet ska vara effektivt och ändamålsenligt (jfr artikel 8 om utsatta grupper, myndigheternas funktion i den informella ekonomin och åtgärder). Det konstateras också att samverkan mellan myndigheter och arbetsmarknadens parter behöver utvecklas. Regeringen har förnyat uppdraget till de åtta myndigheterna att samverka kring utveckling av metoder och genomförandet av myndighetsgemensamma kontroller (A2021/00085). De åtta myndigheterna som samverkar är Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassans, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket.

### 10.4.3 Åtgärder mot våld och trakasserier – ett urval av regeringsuppdrag och rapporter

Under senare år har det kommit rapporter om att allt fler myndighetsanställda blir utsatta för hot och våld i sitt arbete. Statskontoret fick regeringens uppdrag att analysera myndigheternas arbete med att förbygga och hantera hot, våld och andra riskfaktorer riktat mot deras anställda.<sup>22</sup> Av rapporten framgår att risken för att myndighetsanställda utsätts för trakasserier, hot och våld är betydande. Omkring 90 procent av de 165 myndigheter som ingick i studien bedömde

<sup>21</sup> Ds 2021:1 s. 17.

<sup>22</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Statskontoret.

att det finns en risk för att deras anställda utsätts för trakasserier, hot eller våld i tjänsteutövningen. Det konstateras att tjänstemän med omfattande kontakter med externa kunder och klienter är mer utsatta. Även yrkesroller där en tjänsteman fattar beslut om individers ekonomi medför risker. Det gäller även för t.ex. anställda vid lärosäten som har befogenhet att fatta beslut med potentiellt negativa följder för individer.<sup>23</sup> Av rapporten framgår även att myndigheter har vidtagit vissa åtgärder i syfte att höja säkerheten genom att ordna med låsta dörrar, överfallslarm och säkerhetskontroll vid inpassering m.m.<sup>24</sup>

Jämställdhetsmyndigheten fick i uppdrag att genomföra en förstudie och kartlägga forskning om samband mellan jämställdhet i arbetslivet och psykisk ohälsa. Regeringsuppdraget resulterade i rapporten *Könsdiskriminering, sexuella trakasserier och ohälsa i arbetslivet* (2021:6). De arbetsmiljöfaktorer som identifieras i rapporten och som bedöms inverka på förekomsten av sexuella trakasserier är om organisationsklimatet signalerar organisationens tolerans för trakasserier. Även organisationens sammansättning, dvs. om det är ett mans-, kvinnodominerat eller könsblandat arbete eller yrke har betydelse.<sup>25</sup> Av rapporten framgår bl.a. att det är vanligast att det är män som är förövare och det framför allt är kvinnor som utsätts för sexuella trakasserier i arbetslivet. Yngre kvinnor utsätts i högre grad än äldre kvinnor. Det är också vanligt att lesbiska kvinnor, kvinnor med funktionshinder och kvinnor från etniska minoriteter utsätts. Även kvinnor som har oregelbundna och osäkra anställningar är mer utsatta.<sup>26</sup>

Berättelserna från metoo-uppropet synliggjorde att diskriminering och sexuella trakasserier förekommer i många branscher och i alla delar av samhället (jfr artikel 8 b). Med anledning av vittnesmålen genom metoo-uppropet bjöd arbetsmarknadsministern och jämställdhetsministern in arbetsmarknadens parter till ett samtal. Syftet var bl.a. att diskutera tillgängliga verktyg, samverkan och eventuella behov av åtgärder. Mot den bakgrunden fick Arbetsmiljöverket och Diskrimineringsombudsmannen (DO) regeringens uppdrag att genomföra särskilda informationsinsatser gällande arbetet mot sexuella

<sup>23</sup> Myndigheternas arbete mot trakasserier, hot och våld, Statskontorets rapport 2018:19, s. 27.

<sup>24</sup> A.a. s. 47.

<sup>25</sup> *Könsdiskriminering, sexuella trakasserier och ohälsa i arbetslivet*, Jämställdhetsmyndighetens rapport 2021:6, s. 22.

<sup>26</sup> *Könsdiskriminering, sexuella trakasserier och ohälsa i arbetslivet*, Jämställdhetsmyndighetens rapport 2021:6, s. 20.

trakasserier (jfr artikel 8 c).<sup>27</sup> Myndigheterna utvecklade en gemensam digital plattform med information om arbetsgivarens ansvar att förebygga sexuella trakasserier. Myndigheterna fick sedan uppdrag att vidareutveckla plattformen, vilket resulterade i mer information och förbättringar gällande användarvänligheten. Vidare genomförde myndigheterna två större informationskampanjer riktade till arbetsgivare.

DO har även granskat hur nästan 500 arbetsgivare inom bygg- och anläggningsbranschen, it-branschen samt hotell- och restaurangbranschen har arbetat för att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier. Granskningen visade att det fanns brister. Upp till 80 procent av de granskade arbetsgivarna hade brister avseende riktlinjer och rutiner för att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier.<sup>28</sup> Vidare har DO inlett en uppföljning av en tidigare granskning av kommuner och regioners arbete för att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier. Av DO:s årsredovisning framgår att av de 282 kommuner och regioner som inte blev godkända vid förra granskningen har hittills cirka 40 procent visat på fortsatta brister. DO:s tillsynsarbete visar att många arbetsgivare har fortsatt bristande kunskap om diskrimineringslagens krav. Olika kunskapshöjande insatser har därför genomförts av DO bl.a. i sociala medier och på myndighetens hemsida. DO har vidare identifierat och utbildat olika nyckelaktörer i syfte att de ska vara pådrivande i arbetet med aktiva åtgärder. Utredningen om vissa frågor i diskrimineringslagen (dir. 2020:102) är också en relevant i sammanhanget. Utredningen har bl.a. i uppdrag att bedöma om det finns behov av skydd för arbetstagare vid diskriminering, trakasserier och hot av personer som inte är anställda på arbetsplatsen.

#### **10.4.4 Vissa lagstiftningsåtgärder kopplade till utsatta sektorer och yrken**

En lagstiftningsåtgärd som vidtagits och som har bäring på personalens exponering för trakasserier är lag (2021:34) om tillträdesförbud till butik. Lagen innebär bl.a. att en person kan förbjudas att få tillträde till och vistas i en butik, om det på grund av särskilda omstän-

---

<sup>27</sup> Ku2018/00556/DISK, Ku2018/00557/DISK, A2019/01324/MRB, A2019/01325/MRB.

<sup>28</sup> Se prop. 2020/21:1 utg.omr. 14, s. 35.

digheter finns risk för att han eller hon kommer att begå brott i butiken eller allvarligt trakassera någon som befinner sig där.

Regeringen har vidtagit flera åtgärder som innebär ett generellt sett skärpt straffrättsligt skydd mot våld, hot och trakasserier.

Som nämnts under avsnitt 9 tillsatte regeringen en utredning med uppdrag att överväga ytterligare åtgärder för att förstärka det straffrättsliga skyddet mot sexuella kränkningar (dir. 2020:5). Utredningen fick bl.a. i uppdrag att se över straffskalorna för sexualbrotten i 6 kap. brottsbalken. Den 1 juni 2021 överlämnade utredningen betänkandet Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar (SOU 2021:43). Det nya brottet sabotage mot blåljusverksamhet trädde i kraft den 1 januari 2020. Det straffbelägger att angripa eller på annat sätt störa polis, räddningstjänst eller ambulanssjukvård, om gärningen är ägnad att allvarligt försvåra eller hindra utryckningsverksamhet eller brottsbekämpande verksamhet. Därtill har regeringen gett en utredare i uppdrag att ta ställning till vilka samhällsnyttiga funktioner som är i behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd och hur ett sådant skydd bör utformas (dir. 2020:54 och 2021:45). I uppdraget ingår också att bl.a. analysera behovet och lämpligheten av en lagändring som innebär att brottet våld eller hot mot tjänsteman delas upp och att straffskalan för våld mot tjänsteman skärps. Uppdraget ska redovisas senast den 17 januari 2022. Regeringen har också stärkt skyddet särskilt för offentliganställda, t.ex. genom beslut om förordningsändringar som bl.a. innebär att de vanligast förekommande tjänstekorten inte längre behöver innehålla uppgift om innehavarens fullständiga namn eller personnummer. Ändringarna ska minska utsattheten för offentliganställda genom att begränsa tillgången till deras personuppgifter.

## 10.5 Partsgemensamt arbete m.m.

### *Prevent*

Prevent är en ideell organisation som ägs gemensamt av Svenskt Näringsliv, LO och PTK. Prevent förmedlar information och utbildning i syfte att förbättra arbetsmiljön. Prevent har bl.a. arbetat fram webbverktyget ”Förebygg sexuella trakasserier”. Verktyget behandlar definitionen av och exempel på sexuella trakasserier samt exempel på arbetsmiljöpolicy där det framgår att kränkande särbehandling inte accepteras på arbetsplatsen. Det innehåller en check-

lista och en enkät. Checklistan syftar till att vara ett stöd för chefer, arbetsledare, skyddsombud och fackliga företrädare för att se till att de i verksamheten följer lagar och föreskrifter om sexuella trakasserier. Checklistan kan också användas för att öka kunskapen, bl.a. utifrån lagkraven, om arbetsmiljö och sexuella trakasserier. Den kan också bidra till idéer om hur verksamheten kan arbeta för att minska riskerna för sexuella trakasserier. Andra relevanta åtgärder i fråga om kränkande särbehandling är boken ”Jobba praktiskt mot kränkande särbehandling” och ”Inkludo – för en schysstare arbetsplats” som är ett diskussionsunderlag baseras på Arbetsmiljöverkets föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4), OSA, och handlar bl.a. om vad som är okej att säga eller göra på jobbet. Vidare finns ”Mejlskolan” som är en minikurs för den som vill lära sig mer om arbetsmiljö, däribland kränkande särbehandling och sexuella trakasserier.

Många yrkesgrupper utsätts för hot och våld i arbetslivet. I utbildningen ”Konflikthantering i hotfulla situationer” konstateras att det är gynnsamt att utveckla sin förmåga till konflikthantering och lära sig de psykologiska principer som kan leda till spända situationer. Inom området våld och hot finns också podcasten ”Hot och våld på jobbet”, verktyget ”Allt om städ – Hot, våld och sexuella trakasserier”. Verktyget har tagits fram eftersom en del städare arbetar i miljöer där det finns risk för hot och våld samt sexuella trakasserier. Webbplats och webbutbildningen ”Schysst stall” är ytterligare ett verktyg som utbildar och informerar om sexuella trakasserier kopplat till verksamheter där det inte minst i samband med metoo-uppropen visats att sådant beteende förekommit. Vidare finns utbildningsmaterial för HVB-verksamhet, utbildningen ”Hat och hot mot journalister” och webbutbildningar för säkerhet i butik, besöksnäringen, bussförare, m.fl.

### *Partsrådet*

Parterna som ingår i Partsrådet är Arbetsgivarverket, Saco-S, Seko och OFR/S, P, O. Partsrådet erbjuder arbetsmiljöstöd till arbetsgivarrepresentanter och fackförbund inom statliga verksamheter. På Partsrådets hemsida finns samlad information och inspiration om hur man hanterar olika kränkningar, hot, våld och otillåten påverkan.

Det handlar om bl.a. förebyggande arbete mot nätmobbning i arbetslivet, en artikel och föreläsning om arbetsrelaterat hat på nätet samt webinarium om hantering av hot och hat i sociala medier.

Partsrådet har även en särskild webbplats – Hot på jobbet – som vänder sig till tjänstemän inom staten såsom till chefer, specialister inom personal- eller säkerhetsfunktioner, skyddsombud, fackliga representanter eller medarbetare.

### *Suntarbetsliv*

Suntarbetsliv drivs gemensamt av de fackliga organisationerna och arbetsgivarorganisationerna SKR och Sobona. Suntarbetsliv vänder sig till kommuner, regioner och kommunala företag och erbjuder verktyg och inspiration i arbetet för en frisk arbetsplats. På Suntarbetslivs hemsida finns bl.a. olika utbildningar, skyddsronder och checklistor inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet, OSA-utbildningen som benämns som en gemensam bas för chefer och skyddsombud. OSA-kollen och OSA-kompassen är ytterligare exempel på kunskapsverktyg. Suntarbetsliv har också stöd i arbetet mot sexuella trakasserier samt information och utbildningar kopplat till hot och våld inom olika sektorer.

### *Partsgemensamt avtal om våld och trakasserier*

Partsavtalet på EU-nivå är relevant i förhållande till att lämpliga åtgärder ska vidtas för att förebygga våld och trakasserier i arbetslivet enligt artikel 8. De europeiska arbetsmarknadsparterna BUSINESS-EUROPE/UEAPME, CEEP och ETUC träffade den 26 april 2007 ett europeiskt ramavtal om trakasserier och våld i arbetet. Svenskt Näringsliv är den svenska medlemsorganisationen i BUSINESS-EUROPE. Medlemmar i den Nationella sektionen av CEEP i Sverige är Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Arbetsgivarverket, Kommunala Företagens Samorganisation, Fastigo och Arbetsgivarförbundet Pacta. De svenska medlemmarna i ETUC är landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) och Sveriges Akademikers Centralorganisation (Saco).

Avtalet innehåller skyldigheter för arbetsgivare när det gäller att skydda arbetstagare mot trakasserier och våld på arbetsplatsen som

utförs av kollegor, mellan chefer och underordnad personal eller av utomstående parter som t.ex. klienter, kunder, patienter, elever m.fl. Skyddet avser trakasserier och våld av fysisk, psykisk och/eller sexuell karaktär. Företagen måste klargöra att trakasserier och våld inte accepteras. Här markeras även att principerna om värdighet, sekretess, opartiskhet och rättvis behandling ska följas.

Trakasserier och våld beskrivs som följderna av ett oacceptabelt beteende hos en eller flera personer som kan ta många olika uttryck, varav vissa är lättare att identifiera än andra. Trakasserier inträffar när en eller flera arbetstagare eller chefer upprepat och avsiktligt skymfas, hotas och/eller förnedras i situationer relaterade till arbetet. Med våld menas att en eller flera arbetstagare eller chefer angrips i situationer relaterade till arbetet. Våldet eller trakasserier kan utgöra smärre fall av respektlöshet till mer allvarliga handlingar, inklusive brottsliga handlingar. Trakasserier och våld kan utföras av en eller flera chefer eller arbetstagare med syftet eller följderna att en chefs eller arbetstagares värdighet kränks, dennes hälsa påverkas och/eller en fientlig arbetsmiljö skapas. Avtalets bestämmelser är generella och gäller alla arbetstagare utan att det förutsätts samband med någon särskild diskrimineringsgrund.

Det självständiga avtalet ska genomföras av avtalsparternas medlemsorganisationer, dvs. arbetsmarknadens parter på nationell nivå enligt de förfaranden och metoder som används av arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna och medlemsstaterna och enligt det första alternativet i artikel 139.2 i Romfördraget (numera artikel 155 FEUF). Avtalet bedömdes implementerat genom Arbetsmiljöverkets föreskrifter om våld och hot i arbetsmiljön (AFS 1993:2), Arbetsmiljöverkets föreskrifter systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1), SAM, arbetsmiljölagen samt genom de checklistor, informationsmaterial och utbildningar som Prevent erbjuder. Det genomfördes också ett seminarium med arbetsmarknadsparterna där Arbetsmiljöverket och Prevent deltog. Av avtalet framgår att medlemsorganisationerna ska rapportera om genomförandet av avtalet till kommittén för den sociala dialogen. Fem år efter datumet för undertecknandet ska undertecknade parter utvärdera och se över avtalet om någon av dessa parter begär detta.



### *Fackligt center för papperslösa*

För att hindra att papperslösa och asylsökande utnyttjas på arbetsmarknaden finns Fackligt center för papperslösa. Fackligt center för papperslösa är ett samarbete mellan de fackliga organisationerna Akademikerförbundet SSR, Byggnads, Fackförbundet ST, Fastighets, Handels, LO, SEKO, GS-facket, Vision, Vårdförbundet, TCO, Unionen, Transport, IF Metall, Elektrikerna, Livs och Hotell- och restaurangfacket. Syftet med centret är att hindra att papperslösa och asylsökande utnyttjas på arbetsmarknaden och ge hjälp till dem som råkat illa ut. Papperslösa och asylsökande kan via centret få information om sina rättigheter på arbetsmarknaden och få råd om arbetsvillkor och arbetsmiljö.

I centrets informationsfolder *Även papperslösa har rättigheter på jobbet!* finns information om att det är förbjudet att anställa personer som saknar arbetstillstånd och olagligt för dessa personer att arbeta. Det innebär dock inte att de som arbetar utan arbetstillstånd saknar rättigheter utan arbetsmarknadens regler ska alltid följas, även för den som är papperslös. Vidare framgår att papperslösa har en laglig rätt att inte bli diskriminerade och trakasserade. Sexuella trakasserier är aldrig tillåtna.

## 10.6 Utredningens bedömning

**Bedömning:** Det krävs inga lagändringar eller andra åtgärder för att svensk rätt ska vara förenlig med konventionens bestämmelser om att medlemsstaterna ska

- säkerställa att våld och trakasserier tas upp i relevanta policyer och
- anta en övergripande strategi för att genomföra åtgärder för att förebygga och bekämpa våld och trakasserier.

Av kartläggningen ovan framgår att regeringen arbetar på bred front med arbetet mot våld och trakasserier i arbetslivet och som får anses täcka konventionens tillämpningsområde. Utredningen konstaterar att arbetet mot våld och trakasserier innefattar politiska prioriteringar inom arbetsmiljöområdet, diskrimineringsområdet, jämställd-

hetsområdet och inom det straffrättsliga området. Arbetet organiseras utifrån en inkluderande ansats i form av bl.a. policyer och strategier och där särskilt utsatta yrken eller sektorer identifieras och dit vissa efterföljande åtgärder kopplas. Myndighetsstyrningen i form av bl.a. regleringsbrev och regeringsuppdrag förväntas också leda till att myndigheternas verksamheter bidrar till regeringens mål.

Som inledningsvis konstaterats är den svenska regeringens huvudsakliga strategi för att genomföra jämställdhetspolitiken just jämställdhetsintegrering. Vidare har regeringen deklarerat att den är en feministisk regering vilket innebär att jämställdhetsperspektivet ska genomsyra samtliga delar av regeringens arbete. Strategierna och handlingsplanerna sträcker sig över relevanta områden i konventionen, t.ex. arbetsmiljö, jämställdhet och icke-diskriminering (jfr artikel 11 a).

Konventionen ställer krav på partsmedverkan kopplat till medlemsstaternas olika insatser (artikel 4.2, 8 b och 11). Inom arbetslivsområdet betonas i regeringens arbetsmiljöstrategi särskilt vikten av att upprätthålla och fördjupa trepartsarbetet med arbetsmarknadens parter. Arbetsmiljöstrategin, som täcker området våld och trakasserier i arbetslivet arbetades t.ex. fram i dialog med arbetsmarknadsparterna. Enligt strategin kommer arbetsmarknadsparterna att delta vid ett löpande arbetsmiljöforum där regeringen, arbetsmarknadsparterna och myndigheterna ska diskutera pågående och planerade åtgärder inom arbetsmiljöstrategins område. Parterna kommer även kopplas till de åtgärdsplaner som Arbetsmiljöverket och Mynak har regeringens uppdrag att föreslå. Insatser på diskrimineringsområdet har också inneburit partsmedverkan.

Utöver de olika strategierna m.m. som arbetsmarknadsparterna kopplas till utför parterna själva en hel del arbete för att förebygga våld och trakasserier i arbetslivet. De har som tidigare konstaterats även bäst kännedom om verksamheterna inom ramen för deras avtalsområden, t.ex. i fråga om kunskap om vilka sektorer och yrken som är särskilt utsatta för våld och trakasserier. I fråga om lagar och författningar av relevans för att vidta lämpliga åtgärder för att förebygga våld och trakasserier inbegripet att identifiera sektorer m.m. som är mer exponerade för sådana beteenden samt att vidta åtgärder för att skydda sådana personer (artikel 8 b–c) redogör utredningen för dessa i avsnitt 11.

Konventionen anger även att medlemsstaterna ska erkänna myndigheternas viktiga roll när det gäller arbetstagare i den informella ekonomin (artikel 8 a). Regeringen har i den nya arbetsmiljöstrategin beslutat att arbetslivskriminalitet ska utgöra ett av strategins fokusområden. Myndigheternas gemensamma arbete mot arbetslivskriminalitet får enligt utredningen anses innebära ett erkännande av myndigheternas viktiga roller vad gäller arbetstagare i den informella ekonomin. Det bör dock nämnas att olika myndighetsfunktioner kan ha olika begrepp för att beskriva regelöverträdelser, fusk och arbetskraft som saknar skyddsnet. I detta sammanhang används samlingsbegreppet arbetslivskriminalitet, vilket bl.a. beskrivs som ett brett begrepp som tar sikte på en bred flora av regelbrott och överträdelser. Begreppet arbetslivskriminalitet och dess innebörd får anses ha en tillräcklig motsvarighet med konventionens begrepp informell ekonomi. Myndigheternas gemensamma arbete fokuserar huvudsakligen på branscher där det är mer vanligt förekommande med osund konkurrens, däribland bygg, transport-, städ- och restaurangbranschen. Vidare finns Fackligt center för papperslösa som tillhandahåller information och stöd om vilka rättigheter den som arbetar utan arbetstillstånd har. Av informationsfoldern framgår bl.a. att även papperslösa har en laglig rätt att slippa diskriminering och trakasserier samt sexuella trakasserier.

Enligt den statistik som i korthet presenterats i avsnittet framgår att det är vanligt förekommande att anställda utsätts för våld och trakasserier av tredje part. Förutom de regelverk som redan finns på plats (se t.ex. avsnitt 11 om artikel 9) är en relevant åtgärd i sammanhanget Utredningen om vissa frågor i diskrimineringslagen (dir. 2020:102) som regeringen tillsatt. Utredningen har bl.a. i uppdrag att bedöma om det finns behov av skydd för arbetstagare vid diskriminering, trakasserier och hot av personer som inte är anställda på arbetsplatsen. Även de åtgärder som innebär ett generellt sett skärpt straffrättsligt skydd mot våld, hot och trakasserier är av betydelse i sammanhanget.

Sammantaget bedömer utredningen att Sverige, i nuläget, får anses leva upp till konventionens krav om att säkerställa att det finns policyer m.m. mot våld och trakasserier i arbetslivet. Utredningen kan konstatera att den nuvarande regeringen arbetar på bred front inom olika sakområden och flertalet relevanta åtgärder har vidtagits och förväntas vidtas. Hur Sverige arbetar med dessa frågor och följ-

aktligen lever upp till konventions krav i detta avseende kan komma att ändras beroende på vilken regering Sverige har. De strategier och regeringsuppdrag som nuvarande regering beslutat i syfte att b.l.a. belysa förekomsten av våld och trakasserier, skapa sig en lägesbild genom statistik och rapporter samt genomföra åtgärder behöver alltså inte vara beständig. Även om Sveriges politiska prioriteringar tillsammans med lagar, författningar kan komma att ändras över tid så innebär en ratifikation av konventionen att regeringen behöver rapportera till ILO om hur Sverige efterlever konventionens krav med policyer och en övergripande strategi. Detta innebär ett säkerställande att det kontinuerligt behöver finnas politik och politikområden samt en helhet med åtgärder avseende våld och trakasserier i arbetslivet som ger Sverige en övergripande strategi. Rapporteringskravet i kombination med arbetsmarknadsparternas möjlighet att rapportera Sverige till ILO för bristande efterlevnad av konventionskraven får enligt utredningen anses utgöra ett tillräckligt säkerställande för att åtgärderna förblir prioriterade och tillräckliga i den utsträckning som krävs i förhållande till konventionen.

# 11 Arbetsgivarens förebyggande arbete

## 11.1 Kravet på att ge arbetsgivare ansvar för att förebygga våld och trakasserier – artikel 9

Artikel 9 ställer krav på att medlemsstaterna ska anta lagar och författningar om arbetsgivares ansvar för att förebygga våld och trakasserier i arbetslivet. Det kan ses som en del i medlemsstaternas arbete med att anta en övergripande strategi för att genomföra åtgärder för att förebygga och bekämpa våld och trakasserier enligt artikel 4.2 c. I avsnitt 10 framgår att utredningen uppfattar att med en övergripande strategi avses en helhet av alla åtgärder m.m. som vidtas för att motverka våld och trakasserier.

Det medlemsstaterna ska kräva av arbetsgivare är att de vidtar lämpliga åtgärder – i proportion till deras grad av kontroll – för att förebygga våld och trakasserier. Det räknas också upp ett antal åtgärder som detta förebyggande ansvar i synnerhet ska innefatta – i den utsträckning som det är praktiskt möjligt.

De åtgärder som räknas upp är för det första att arbetsgivaren ska anta och genomföra en arbetsplatspolicy i samråd med arbetstagare och deras representanter (punkt a).

Vidare ska våld och trakasserier och åtföljande psykosociala risker beaktas i arbetsmiljöhanteringen (punkt b).

Arbetsgivaren ska identifiera faror och bedöma riskerna för våld och trakasserier, med deltagande av arbetstagare och deras representanter. Arbetsgivaren ska också vidta åtgärder för att förebygga och kontrollera dessa faror och risker (punkt c). I avsnitt II punkt 8 i rekommendationen anges också vilka faror och risker som bör ägnas särskild uppmärksamhet, nämligen sådana som härrör från hur arbetet organiseras o.d., som involverar tredje part och som härrör från diskriminering m.m.

Arbetsgivaren ska slutligen ge arbetstagare och andra berörda personer information och utbildning om faror och risker som identifierats och om de åtföljande förebyggande och skyddande åtgärderna. Det ska inbegripa de rättigheter och skyldigheter arbetstagare och andra berörda personer har enligt den policy som avses i punkt a, detta framgår av punkt d.

Att kraven på lämpliga åtgärder ska stå i proportion till arbetsgivarens *grad av kontroll* och att de uppräknade åtgärderna i punkterna a–d ska vidtas *i den utsträckning det är praktiskt möjligt* ger enligt utredningens uppfattning uttryck för att de krav som ska ställas på arbetsgivare måste vara rimliga utifrån vad de har möjlighet att påverka.

Under förhandlingarna diskuterades innebörden av begreppen *grad av kontroll* och *i den utsträckning som är praktiskt möjligt*. ILO:s sekretariat förtydligade att kraven på att *lämpliga åtgärder* ska stå i proportion till arbetsgivarens grad av kontroll ska förmedla betydelsen av proportionalitet. Att de uppräknade åtgärderna i punkterna a–d ska vidtas i den utsträckning det är *praktiskt möjligt* ger enligt utredningen uttryck för en flexibilitet så att åtgärder kan anpassas till vad som anses rimligt för en specifik arbetsgivare, t.ex. i förhållande till storlek och resurser i övrigt.<sup>1</sup>

Utredningen uppfattar att *graden av kontroll* och vad som är *praktiskt möjligt* påverkar vilken personkrets samt vilka platser och situationer som omfattas av bestämmelsen (jfr artikel 2 och 3). Vad det är för personkrets, platser och situationer har t.ex. betydelse för vilka praktiska möjligheter en arbetsgivare har att agera och vidta åtgärder. När det gäller ansvar i förhållande till tredje part anges dessutom i inledningen till artikel 4.2 att det ska beaktas *i tillämpliga fall*.

Arbetsgivares ansvar enligt artikel 9, måste i första hand omfatta ett ansvar i förhållande till de egna anställda eftersom det är den relationen som ligger i begreppet arbetsgivare. I artikel 9 punkt a och c anges att arbetet ska ske *i samråd med* respektive *deltagande av arbetstagare och deras representanter*, men i övrigt pekas inte några särskilda personkategorier ut. I punkt d anges dock att arbetstagare och *andra berörda personer* ska tillhandahållas information och utbildning om identifierade faror och risker och att detta ska inbegripa arbetstagares och andra berörda personers rättigheter och skyldigheter med avseende på arbetsplatspolicyn. Detta är enligt ILO:s sekretariat ett

<sup>1</sup> Provisional records 7B rev. från den 108:e ILO-konferensen, p. 649.

sätt att ytterligare tydliggöra att de skyldigheter som olika aktörer har i förhållande till olika personkategorier varierar enligt konventionen.<sup>2</sup> Den principen framgår av artikel 4.3. Enligt resonemanget ovan uppfattar utredningen följaktligen att punkt d inte kan ta sikte på samtliga personkategorier som räknas upp i artikel 2. Vilka som får anses vara *berörda personer* för svenskt vidkommande och om detta är tillräckligt för att uppfylla konventionen återkommer utredningen till.

## 11.2 Generellt om arbetsgivares förebyggande arbete enligt svensk rätt

### *Förebyggande arbete enligt arbetsmiljölagen*

Arbetsmiljölagen (1977:1160), förkortad AML, är en ramlag som preciseras genom arbetsmiljöförordningen (1977:1166) och de föreskrifter som Arbetsmiljöverket utfärdar. Arbetsgivare har enligt svensk rätt långtgående skyldigheter att arbeta förebyggande med arbetsmiljöfrågor, vilket också inkluderar ett ansvar för att förebygga våld och trakasserier, internt på arbetsplatsen såväl som i förhållande till tredje part. Den grundläggande utgångspunkten är att arbetsmiljön ska vara tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället. Teknik, arbetsorganisation och arbetsinnehåll ska utformas så att arbetstagaren inte utsätts för fysiska eller psykiska belastningar som kan medföra ohälsa eller olycksfall. Arbete ska planläggas och anordnas så att det kan utföras i en sund och säker miljö (2 kap. 1–2 §§ AML).

Arbetsgivaren har en skyldighet att vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagare utsätts för ohälsa eller olycksfall (3 kap. 2 § 1 st. AML). Arbetsmiljöverket handlar inte bara om att skydda arbetstagarna mot skador och ohälsa utan även om att sträva efter det goda arbetet för alla. Arbetsgivare och arbetstagare ska samverka för att åstadkomma en god arbetsmiljö (3 kap. 1 a § AML). Kravet markerar det ömsesidiga ansvaret att bidra till en god utveckling av arbetsmiljön. Arbetstagarnas inflytande och samarbete med arbetsgivarna har ansetts vara viktiga förutsättningar för att kunna skapa goda arbetsförhållanden. Närmare bestämmelser om samverkan finns i 6 kap. arbetsmiljölagen.

---

<sup>2</sup> Report V (1) Ending violence and harassment in the world of work, International Labour Conference 108<sup>th</sup> session, 2019, s. 9.

En arbetsgivare ska vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga ohälsa eller olycksfall. En utgångspunkt i arbetsgivarens förebyggande ansvar ska vara att allt sådant som kan leda till ohälsa eller olycksfall ska ändras eller ersättas så att risken för ohälsa eller olycksfall undanröjs (3 kap. 2 § AML). I förarbetena konstateras att flera viktiga samhällsfunktioner såsom transporter, sjukvård och räddningstjänst inte kan fullgöras utan att arbetstagare utsätts för någon form av risk för ohälsa eller olycksfall. Det anges vidare att det därför inte kan vara avsett att varje arbetsgivare som inte kan säkerställa att arbetstagarna undgår sjukdom eller olycksfall i arbetet bryter mot arbetsmiljölagens krav.<sup>3</sup> Det är följaktligen nödvändigt med en nyanserad bedömning när det gäller kravställande på arbetsmiljön. De insatser som krävs för att förbättra arbetsmiljön får inte vara orimliga i förhållande till de resultat som kan uppnås.<sup>4</sup>

Arbetsgivaren har en skyldighet att systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller krav på en god arbetsmiljö. Arbetsgivaren ska utreda arbets-skador, fortlöpande undersöka riskerna i verksamheten och vidta de åtgärder som föranleds av detta. De åtgärder som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet ska omedelbart genomföras och annars tidsplaneras (3 kap. 2 a § 1 st. AML). Bestämmelsen utgör arbetsgivarens ansvar för det systematiska arbetsmiljöarbetet. Kravet i andra stycket på att arbetsgivaren ska dokumentera arbetsmiljön i verksamheten är ett stöd till detta arbete. Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1), SAM, utvecklar och preciserar hur arbetsgivaren ska gå tillväga för att uppfylla sitt arbetsmiljöansvar.

Att arbetstagare ska medverka i arbetsmiljöarbetet och delta i genomförandet av de åtgärder som behövs för att åstadkomma en god arbetsmiljö framgår av 3 kap. 4 § AML. Det regleras även i olika föreskrifter. Av samma bestämmelse framgår arbetstagarens skyldighet att följa givna instruktioner och använda skyddsanordningar samt iaktta den försiktighet i övrigt som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall.

---

<sup>3</sup> Prop. 1990/91:140 s. 192.

<sup>4</sup> Prop. 1990/91:140 s. 192 med hänvisning till prop. 1976/77:149 s. 253.



### *Förebyggande arbete enligt diskrimineringslagen*

Reglerna om arbetsmiljöns beskaffenhet och arbetstagarnas och arbetsgivarnas samverkan i arbetsmiljöfrågor har också beröringspunkter med diskrimineringslagens (2008:567), DL, bestämmelser om aktiva åtgärder. Aktiva åtgärder är 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 (3 kap. 1 § DL). Arbetet med aktiva åtgärder har likheter med det systematiska arbetsmiljöarbetet i arbetsmiljölagen. Enligt 3 kap. 2 § DL ska det förebyggande och främjande arbetet bedrivas genom att det undersöks om det finns risker för diskriminering eller represalier eller om det finns andra hinder för enskildas lika rättigheter och möjligheter i verksamheten. Vidare ska orsaker till upptäckta risker och hinder analyseras, de förebyggande och främjande åtgärder som skäligen kan krävas ska vidtas och arbetet ska följas upp och utvärderas. Arbetet med aktiva åtgärder ska genomföras fortlöpande och åtgärder tidsplaneras och genomföras så snart som möjligt (3 kap. 3 § DL).

### *Arbetet kan bedrivas samlat*

Av förarbetena till diskrimineringslagen framgår att ett arbete med aktiva åtgärder bör utgå från en undersökning av den egna verksamheten. Eftersom arbetsgivare har en skyldighet att bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete genom arbetsmiljölagen kan ett sådant arbete med fördel även innefatta en undersökning av riskerna för diskriminering.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Prop. 2015/16:135 s. 37.

### 11.3 En arbetsplatspolicy om våld och trakasserier – artikel 9 a

#### *Konventionens krav och utgångspunkter för bedömningen*

Artikel 9 punkt a handlar om att arbetsgivare ska anta och genomföra en arbetsplatspolicy om våld och trakasserier. Det ska ske i samråd med arbetstagare och deras representanter. Vad en sådan policy bör innefatta ges exempel på i avsnitt II punkt 7 i rekommendationen. Det kan bl.a. innefatta att ange att våld och trakasserier inte kommer att tolereras, att närmare ange arbetstagares och arbetsgivarens rättigheter och skyldigheter samt information om förfaranden för anmälan och utredningar.

Utredningen uppfattar att konventionen inte ställer upp några formkrav när det gäller hur arbetsplatspolicyn ska utformas. Det finns t.ex. inte krav på att den ska vara skriftlig eller att den ska utformas som ett specifikt dokument med just den titel som konventionen anger.

Befintliga bestämmelser med en innebörd som är i linje med vad konventionen kräver finns i arbetsmiljölagen, Arbetsmiljöverkets föreskrifter och i diskrimineringslagen och beskrivs nedan.

#### *En arbetsmiljöpolicy enligt föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete*

Systematiskt arbetsmiljöarbete som metod utgör grunden i allt arbetsmiljöarbete och tar sikte på alla tänkbara arbetsmiljörisker i en verksamhet. Det inkluderar alltså även våld och trakasserier.

Enligt SAM-föreskrifterna ska det finnas en arbetsmiljöpolicy som beskriver hur arbetsförhållandena i arbetsgivarens verksamhet ska vara för att ohälsa och olycksfall i arbetet ska förebyggas och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås. Policyn ska vara konkret i sin utformning så åtgärderna kan följas upp. Det ska finnas rutiner, dvs. på förväg bestämda tillvägagångssätt, för hur detta systematiska arbetsmiljöarbete ska bedrivas. Arbetsmiljöpolicyn ska dokumenteras skriftligen om det finns minst 10 arbetstagare i verksamheten (5 § SAM). Arbetsgivaren ska ge arbetstagarna, skyddsombuden och elevskyddsombuden möjlighet att medverka i det systematiska arbetsmiljöarbetet (4 § SAM). Enligt Arbetsmiljöverkets allmänna råd är det viktigt att arbetstagarna deltar i det dagliga systematiska arbets-

miljöarbetet och exempelvis rapporterar risker, ger förslag på åtgärder och lämnar synpunkter på resultatet av genomförda åtgärder. Arbetstagarnas deltagande i arbetsmiljöarbetet ska även inbegripa arbetet med arbetsmiljöpolicy och rutinerna.<sup>6</sup> Den enskilde arbetstagarens ansvar regleras i 3 kap. 4 § AML. Varje arbetstagare har en viktig funktion i arbetsmiljöarbetet där arbetstagaren på eget initiativ medverkar och är aktiv. Ansvaret handlar bl.a. om att följa givna föreskrifter.

Åtgärder som inte genomförs omedelbart ska föras in i en skriftlig handlingsplan. I planen ska det framgå när åtgärderna ska vara genomförda samt vem som ska se till att de genomförs (10 § SAM). Handlingsplanen tjänar som ett strategiskt dokument för olika arbetsmiljöåtgärder, både på kort och lång sikt, dess prioritetsordningar m.m. I ett litet företag kan handlingsplanerna utgöra arbetsplatspolicy.<sup>7</sup>

Hur det systematiska arbetsmiljöarbetet ska bedrivas i vissa särskilda avseenden framgår av och preciseras även i andra föreskrifter som Arbetsmiljöverket meddelat och som utredningen återkommer till i avsnitten nedan. Kraven på att ge arbetstagare m.fl. möjlighet att medverka i det systematiska arbetsmiljöarbetet m.m. gäller alltså även i dessa andra föreskrifter.

SAM-föreskrifterna gäller för arbetsgivare och med arbetsgivare likställs den som hyr in arbetskraft (1 § SAM). I anslutning till bestämmelsen om arbetstagares deltagande i det systematiska arbetsmiljöarbetet anges i de allmänna råden att även chefer och arbetsledande personal, till exempel vd i ett aktiebolag och förvaltningschef i en kommun, är arbetstagare, liksom vikarier, prov- och projektanställda. Det anges också att elever, värnpliktiga och andra som tjänstgör inom totalförsvaret och personer på vårdinstitutioner som utför anvisat arbete likställs med arbetstagare, vilket är i linje med att dessa omfattas av de flesta bestämmelser som gäller arbetstagare enligt arbetsmiljölagen (1 kap. 3 § AML). Slutligen anges att också praktikanter och lärlingar är arbetstagare.

---

<sup>6</sup> Se kommentaren till 4 § AFS 2001:1 (SAM).

<sup>7</sup> Se kommentaren till 5 § AFS 2001:1 (SAM).

*Arbete för att motverka kränkande särbehandling enligt OSA-föreskrifterna*

Av Arbetsmiljöverkets föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4), OSA, framgår att arbetsgivaren ska klargöra att kränkande särbehandling inte accepteras i verksamheten. Kränkande särbehandling definieras som 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. Arbetsgivaren ska vidta åtgärder för att motverka förhållanden i arbetsmiljön som kan ge upphov till kränkande särbehandling (13 § OSA). Arbetsgivaren ska också se till att det finns rutiner för hur kränkande särbehandling ska hanteras. Av rutinerna ska det framgå hur informationen kommer att hanteras och hur de utsatta kan få hjälp (14 § OSA).

Kraven i OSA-föreskrifterna är precis som alla andra föreskrifter på arbetsmiljöområdet en del av det systematiska arbetsmiljöarbetet. Arbetsgivaren har följaktligen en skyldighet att fortlöpande undersöka och riskbedöma verksamheten vilket även omfattar förekomsten av kränkande särbehandling, inbegripet trakasserier, sexuella trakasserier och andra former av diskriminering. De risker som finns i verksamheten är en viktig utgångspunkt när arbetsmiljöpolicyn ska formuleras. Om arbetsgivaren vid undersökningen av verksamheten kommer fram till att det finns en risk för kränkande särbehandling ska de åtgärder som inte kan vidtas omedelbart ingå i en handlingsplan. Det framgår av de allmänna råden till 13 § OSA att arbetsgivaren kan klargöra att kränkande särbehandling inte accepteras i verksamheten genom en skriftlig policy, t.ex. i arbetsmiljöpolicyn.

Föreskrifterna gäller för alla arbetsgivare, och med dem likställs de som hyr in arbetskraft (2–3 §§ OSA). Den som genomgår utbildning eller är under vård i anstalt ska inte likställas med arbetstagare vid tillämpningen av föreskrifterna (3 § 3 st. OSA). I förhållande till arbetsmiljölagen är begreppet arbetstagare enligt de allmänna råden till 2 § OSA avsett att ha samma innebörd, med undantag för de som uttryckligen inte ska likställas med arbetstagare enligt 3 § OSA, nämligen den som genomgår utbildning eller är under vård i anstalt. Det bör innebära att övriga personkategorier som omfattas av arbetsmiljölagen även omfattas av OSA-föreskrifterna. Det innebär att den som tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarspikt och annan som fullgör i lag föreskriven tjänstgöring eller som deltar i

frivillig utbildning för verksamhet inom totalförsvaret ska omfattas. Det innebär även att praktikanter och lärlingar som utför arbete på ett arbetsställe normalt omfattas av OSA-föreskrifterna eftersom de normalt får betraktas som arbetstagare.

### *Föreskrifterna om våld och hot*

Arbetsmiljöverkets föreskrifter om våld och hot i arbetsmiljön (AFS 1993:2) gäller arbete där det kan finnas risk för våld eller hot om våld (1 §). Föreskrifterna fokuserar på olika riskförebyggande åtgärder som arbetsgivare ska vidta, men reglerar även krav på uppföljande åtgärder vid tillbud och händelser med våld eller hot om våld. Föreskrifterna saknar uttryckliga definitioner men i allmänna råden till föreskrifterna anges att våldet kan variera från mord till trakasserier i form av hot via brev eller telefon.

Av föreskrifterna framgår vidare att arbetet ska ordnas så att risk för våld eller hot om våld så långt som möjligt förebyggs (3 §). Föreskrifterna omfattar alla situationer där arbetstagare utsätts för våld och hot om våld, dvs. även när det kommer från någon som inte tillhör arbetsplatsen, tredje part. Eftersom föreskrifterna om våld och hot är en del av det systematiska arbetsmiljöarbetet är arbetsgivaren ansvarig för att kontinuerligt undersöka och riskbedöma verksamheten när det gäller förekomsten av våld och hot om våld. Arbetsgivaren ska även ge arbetstagare m.fl. möjlighet att medverka i enlighet med SAM-föreskrifterna. Det innebär också att arbetsmiljörisker såsom våld och hot kan behöva ingå i arbetsplatspolicyn och handlingsplanerna.

Vissa risker identifieras direkt i de allmänna råden till föreskrifterna. Riskerna handlar huvudsakligen om arbetsförhållanden som bidrar till en förhöjd risk för att personalen inom vissa yrken och sektorer utsätts för våld eller hot om våld. Att arbeta med eller ha ansvar för t.ex. varor, föremål eller pengar kan ofta vara förenat med risker. Sådana situationer förekommer inom bl.a. handeln, bank-, post- och restaurangverksamhet eller när klienter ifrågasätter bedömning av bidragsstorlek inom socialtjänsten. Även arbetstagare som har, eller uppfattas ha, en makt- eller myndighetsfunktion kan vara utsatta för en ökad risk enligt föreskriften. Angriparen kan vara en kund, klient, patient, elev eller intagen. Denna risk kan föreligga i

många klientinriktade arbeten såsom inom socialtjänsten, vården, rättsväsendet, kriminalvården och skolan. Vidare anges att det kan räcka med att representera en myndighet eller organisation som angriparen har något otalt med för att utsättas för olika former av hot eller våld. Andra yrkesgrupper som exponeras i större utsträckning för hot eller våld är de som har som uppgift att skydda andra arbetstagare, allmänhet eller lokaler från upprörda personer och brottslingar m.fl. Det handlar huvudsakligen om poliser, väktare och även receptionspersonal. Ett särskilt problem är när angriparen t.ex. är en vårdtagare som är psykiskt sjuk, senildement eller utvecklingsstörd och inte helt kan svara för sina handlingar. Den typen av våld och hot kan ske oprovocerat och ibland helt oavsiktligt. Sådana situationer kan förekomma inom psykiatrisk och geriatrisk vård, socialvård och omsorgsverksamhet.<sup>8</sup>

### *Riktlinjer och rutiner enligt diskrimineringslagen*

Som nämns ovan ställer också diskrimineringslagen krav på riskbedömningar och dokumentation av verksamheten som knyter an till arbetet med aktiva åtgärder. Aktiva åtgärder är ett förebyggande och främjande arbete för att bl.a. motverka diskriminering inom en verksamhet (3 kap. 1 § DL). Av 3 kap. 6 § DL framgår det att en del i arbetet med aktiva åtgärder är att arbetsgivaren ska ha riktlinjer och rutiner för verksamheten i syfte att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier. Det gäller även om det i arbetsgivarens undersökning inte framkommit att det föreligger några trakasserier eller ens risker för den formen av diskriminering eller för repressalier. Av förarbetena framgår att kravet på en policy eller riktlinjer gör det tydligt att bl.a. sexuella trakasserier och trakasserier inte accepteras på arbetsplatsen.<sup>9</sup> Arbetsgivaren har vidare en skyldighet att följa upp och utvärdera dessa riktlinjer. Åtgärderna som arbetsgivaren ska genomföra ska tidsplaneras och genomföras så snart som möjligt (3 kap. 3 § 2 st. DL). Arbetsgivare ska skriftligen dokumentera arbetet med aktiva åtgärder om de vid ingången av kalenderåret sysselsatte 25 eller fler arbetstagare (3 kap. 13 § DL). I förarbetena anges att det inte generellt går att ange vilka åtgärder en arbetsgivare

<sup>8</sup> Se allmänna råd om tillämpningen av Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter (AFS 19932) om åtgärder mot våld och hot i arbetsmiljön, s. 6.

<sup>9</sup> Prop. 2015/16:135 s. 45.

eller utbildningsanordnare bör genomföra. Relevanta åtgärder får bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.<sup>10</sup> Vilka åtgärder som får anses skäligen kan variera från fall till fall. Det kan däremot inte anses förenligt med lagstiftningen att konstaterade problem lämnas helt utan åtgärd, eller att de åtgärder som vidtas är betydelselösa. Skälighetsbedömningen bör göras med hänsyn till resurser, behov och andra omständigheter i det enskilda fallet.<sup>11</sup>

Arbetsgivaren har också en utredningsskyldighet om denne får kännedom om att en arbetstagare anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier i samband med arbetet. Arbetsgivaren ska också i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra trakasserier i framtiden (2 kap. 3 § DL). Bestämmelsen gäller förutom arbetstagare även om en praktikant, inhyrd eller inlånad person utsätts av någon som utför arbete eller fullgör praktik hos arbetsgivaren.

#### **11.4 Beakta våld och trakasserier och åtföljande psykosociala risker i arbetsmiljöhanteringen – artikel 9 b**

Enligt artikel 9 punkt b ska arbetsgivare beakta våld och trakasserier i arbetsmiljöhanteringen.

Som framgår ovan har arbetsgivaren enligt arbetsmiljölagen ett övergripande och långtgående ansvar för arbetsmiljön. Arbetsgivaren ska planlägga och anordna arbetet så att det kan utföras i en sund och säker miljö (2 kap. 1–2 §§ AML). Det innebär att arbetsgivaren har en skyldighet att organisera arbetet så att personalen inte utsätts för skadlig psykisk belastning, vilket trakasserier i form av t.ex. utskällningar eller provokationer kan leda till. Oron för att bli utsatt för hot och våld på arbetet, utgör också en psykisk belastning som påverkar arbetsmiljön negativt. Det systematiska arbetsmiljöarbetet ska ingå som en naturlig del i den dagliga verksamheten och omfatta alla fysiska, psykologiska och sociala förhållanden som har betydelse för arbetsmiljön (3 § SAM). I de allmänna råden till SAM-föreskrifterna beskrivs begreppet ohälsa. Det anges att ohälsa kan vara sjukdomar enligt medicinska, objektiva kriterier samt kroppsliga och

---

<sup>10</sup> Prop. 2015/16:135 s. 38.

<sup>11</sup> A.a. s. 38.

psykiska funktionsstörningar av olika slag som inte är sjukdom i objektiv mening. Exempel på det senare är olika former av stressreaktioner och belastningsbesvär. Sådana tillstånd kan leda till sjukdom. Styrkan i upplevelserna, varaktigheten och förmågan att fungera som tidigare avgör om ohälsa föreligger.

Som utredningen redogjort för tidigare så ansvarar arbetsgivaren för att arbetet ordnas så att risk för våld eller hot om våld så långt som det är möjligt förebyggs (3 § våld och hot föreskrifterna). I de allmänna råden till våld och hot föreskrifterna konstateras att människor reagerar olika i en våldssituation. Reaktionen beror på hur man uppfattat vad som hänt, om man var beredd eller inte på det inträffade, om man var ensam och om man varit med om hot- eller våldshändelser tidigare. Vetskapen om att det finns en risk att utsättas för våld eller hot kan i sig medföra en stark psykisk press i arbetet. Lidande kan motverkas genom förebyggande åtgärder, välfungerande rutiner och ett bra omhändertagande av den som råkat ut för våld eller hot.

Våld och kränkande särbehandling, inbegripet trakasserier, sexuella trakasserier och andra former av diskriminering, ska följaktligen beaktas i arbetsmiljöhanteringen genom kravet på systematiskt arbetsmiljöarbete. Psykosociala aspekter innefattas i det systematiska arbetsmiljöarbetet. Arbetstagarerna, skyddsombuden och elevskyddsombuden ska involveras i detta arbete.

### **11.5 Identifiera faror och bedöma riskerna för våld och trakasserier samt vidta förebyggande åtgärder – artikel 9 c**

Enligt artikel 9 punkt c ska arbetsgivare identifiera faror och bedöma riskerna för våld och trakasserier, med deltagande av arbetstagarerna och deras representanter, samt vidta åtgärder för att förebygga och kontrollera dessa faror och risker.

Att arbetsgivare ska bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete innebär att de kontinuerligt ska identifiera olika arbetsmiljörisker. Arbetsgivaren har en skyldighet att undersöka, riskbedöma, åtgärda och följa upp verksamheten på ett sådant sätt att ohälsa och olycksfall i arbetet förebyggs och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås (8–11 §§ SAM). Kravet på att arbetsgivaren ska systematiskt riskbedöma verksamheten enligt 3 kap. 2 a § AML får även anses ta sikte



på våld och trakasserier från tredje part. Arbetsgivarens skyldigheter i det avseendet kan handla om att organisera arbetet så att personalen inte utsätts för skadlig psykisk belastning vilket trakasserier i olika former kan leda till (se även avsnitt 4).

I förhållande till risken för våld och hot om våld anges i kommentaren till 2 § föreskrifterna om hot och våld, att det är viktigt att göra en bedömning av risken för våld och hot både för arbetsplatsen i sin helhet och för enskilda arbetssituationer, t.ex. arbete med eller transport av viss patient, klient, pengar eller värdefullt gods och att en noggrann kartläggning av arbetet kan vara nödvändig.<sup>12</sup> Vissa särskilt riskutsatta situationer och yrken identifieras också.

När det gäller konventionens krav på att förebyggande åtgärder ska vidtas med anledning av de faror som identifierats är arbetsgivarens skyldigheter enligt föreskrifterna om våld och hot relevanta. I föreskrifterna ställs krav på arbetsgivare att arbetet ska ordnas så att våld eller hot om våld så långt som möjligt förebyggs (3 §). Vidare ska särskilda säkerhetsrutiner finnas för arbete som kan medföra risk för våld eller hot om våld. Rutinerna ska hållas aktuella och följas upp löpande och vara kända av alla arbetstagare som kan bli berörda av riskerna. Innebär en arbetsuppgift påtaglig risk för våld eller hot om våld får den inte utföras som ensamarbete (8 §). Allmänna bestämmelser om ensamarbete finns i Arbetsmiljöverkets kungörelse om ensamarbete (AFS 1982:3). I 5 § föreskrifterna om ensamarbete anges att vid starkt psykiskt påfrestande arbete som utförs som ensamarbete ska eftersträvas att arbetstagare kan få direktkontakt med arbetskamrater eller andra människor. I föreskrifterna om första hjälpen och krisstöd (AFS 1999:7) finns regler som rör det psykiska och sociala omhändertagandet som kan behöva vidtas i samband med olyckor, akuta krissituationer och liknande allvarliga händelser som kan utlösa krisreaktioner. En kris kan utlösas av ovanliga och oväntade händelser, exempelvis en arbetsolycka eller en situation där någon blivit utsatt för våld eller hot.<sup>13</sup> Eftersom vissa yrkesgrupper oftare utsätts för psykiskt påfrestande situationer så ska det finnas beredskap och de rutiner på varje arbetsställe för första hjälpen och krisstöd som behövs med hänsyn till verksamhetens art, omfattning och särskilda risker (5 §).

---

<sup>12</sup> Se kommentarer till 1 § AFS 1993:2.

<sup>13</sup> Arbetsmiljöverkets broschyr, Första hjälpen och krisstöd (ADI 534), s. 3.

Enligt OSA-föreskrifterna har arbetsgivare en skyldighet att vidta åtgärder för att motverka förhållanden i arbetsmiljön som kan ge upphov till kränkande särbehandling (13 § OSA). Av allmänna råden till bestämmelsen framgår att ett gemensamt arbete avseende bemötande och uppträdande kan bidra till att motverka kränkande särbehandling. Omständigheter som kan ha betydelse för uppkomsten av kränkande särbehandling är t.ex. konflikter, arbetsbelastning, arbetsfördelning, förutsättningar för samarbete och konsekvenser av förändringar. Kränkande särbehandling får uppfattas ta sikte på interna förhållanden på arbetsplatsen och därmed inte omfatta kränkningar från tredje part (se avsnitt 4).

Arbetet med aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen har som konstaterats många beröringspunkter med det systematiska arbetsmiljöarbetet när det gäller verksamhetens arbetsförhållanden avseende den fysiska och psykosociala arbetsmiljön. Det innebär att om arbetsgivaren, inom ramen för sitt systematiska arbetsmiljöarbete, även beaktar diskrimineringsperspektivet – i de delar åtgärderna enligt regleringen i diskrimineringslagen och arbetsmiljöverket kan samordnas – så får arbetet med aktiva åtgärder i den delen av verksamheten också anses vara utfört.<sup>14</sup> I skyldigheten att undersöka arbetsförhållandena ingår att undersöka bl.a. risken för diskriminering, dvs. exempelvis trakasserier eller sexuella trakasserier. Vad som avses med trakasserier och sexuella trakasserier definieras i 1 kap. 4 § DL. Undersökningen kan ta sikte på om det förekommer kränkande bilder eller budskap på arbetsplatsen, hur jargongen är och om det förekommer sexistiska eller på annat sätt nedsättande skämt. Detta arbete bör kunna integreras i det arbete som ska utföras enligt bestämmelserna om kränkande särbehandling i OSA-föreskrifterna. Vid en sådan integrering behöver arbetsgivare ha klart för sig vad som behöver göras för att uppfylla både reglerna i diskrimineringslagen och arbetsmiljöreglerna.<sup>15</sup> I arbetsgivarens arbete med aktiva åtgärder ingår förutom att undersöka om det finns risker för diskriminering också en skyldighet att undersöka om det finns andra hinder för enskildas lika rättigheter och möjligheter i verksamheten, att analysera orsaker till upptäckta risker och hinder, att vidta de förebyggande och främjande åtgärder som skäligen kan krävas, och att följa upp och utvärdera arbetet.

---

<sup>14</sup> Prop. 2015/16:135 s. 43.

<sup>15</sup> A.a. s. 43.

I arbetet med aktiva åtgärder ska arbetsgivare och arbetstagare samverka (3 kap. 11 § DL). Samverkansskyldigheten för arbetsgivaren innebär att den normalt genomförs med de fackliga organisationer som finns hos arbetsgivaren eller på arbetsplatsen. De närmare formerna för samverkan får parterna komma överens om, t.ex. genom kollektivavtal. Om det saknas facklig representation får arbetsgivaren ta ställning till hur arbetstagarna på lämpligaste sätt kan beredas möjlighet till samverkan. Samverkansskyldigheten omfattar hela arbetet med aktiva åtgärder, dvs. från undersökning och analys till eventuella åtgärder som behöver vidtas samt uppföljning och utvärdering. Samverkan ska alltså vara en del av arbetet i samtliga de steg som ingår i arbetet med aktiva åtgärder och omfatta de delar av verksamheten som det arbetet omfattar.<sup>16</sup>

## **11.6 Tillhandahålla arbetstagare och andra berörda personer information och utbildning om identifierade faror och risker för våld och trakasserier m.m. – artikel 9 d**

Enligt artikel 9 punkt d ska arbetsgivare tillhandahålla arbetstagare och andra berörda personer information och utbildning, i tillgängliga format och på lämpligt sätt, om identifierade faror och risker och åtföljande förebyggande och skyddande åtgärder. Det ska inbegripa arbetstagares och andra berörda personers rättigheter och skyldigheter med avseende på den policy som avses i punkt a.

En viktig del i arbetet mot målet att åstadkomma en god arbetsmiljö enligt den svenska arbetsmiljölagstiftningen är arbetsgivarens skyldigheter att se till att arbetstagaren får god kännedom om de förhållanden, under vilka arbetet bedrivs, och att de informeras om de risker som kan vara förbundna med arbetet. Arbetsmiljölagens samverkansregler är en viktig del i att identifiera risker och förbättringsbehov i syfte att uppnå en god arbetsmiljö. Arbetsmiljölagen ger en rätt för arbetstagersidan att delta redan på planeringsstadiet i arbetsmiljöfrågor, t.ex. vid framtagandet av handlingsplaner enligt 3 kap. 2 a § AML (se även 4 § SAM) och vid planering av nya eller ändrade lokaler, arbetsmetoder och av arbetsorganisation (se vidare 6 kap. 4 och 9 §§ AML). Vidare är det arbetsgivarens ansvar att säker-

---

<sup>16</sup> A.a. s. 104.

ställa att arbetstagaren har tillräcklig utbildning för att kunna utföra arbetsuppgifterna på ett säkert sätt. Det innebär att arbetsgivaren ansvarar för att endast arbetstagare som har fått tillräckliga instruktioner får tillträde till områden där det finns en påtaglig risk för ohälsa eller olycksfall (3 kap. 3 § AML). Krav på relevant uppgiftsfördelning i verksamheten och kunskaper hos bl.a. chefer, arbetsledare eller andra arbetstagare finns även i 6–7 §§ SAM.

När det gäller den organisatoriska och sociala arbetsmiljön som innefattar kränkande särbehandling regleras kunskapskravet i 6 § OSA. Arbetsgivaren ska se till att chefer och arbetsledare har kunskaper om hur bl.a. kränkande särbehandling förebyggs samt se till att det finns förutsättningar att omsätta dessa kunskaper i praktiken (6 § OSA). Av de allmänna råden till bestämmelsen föreslås att kunskaper kan tillföras genom att utbilda chefer, arbetsledare och skyddsombud tillsammans. Utbildningen kan ges av företagshälsovård eller en annan resurs med kompetens inom området. Utöver kravet på kunskaper och klargörandet att kränkande särbehandling inte accepteras i verksamheten ska arbetsgivaren ha mål för den organisatoriska och sociala arbetsmiljön. Syftet med målen är att främja hälsa och öka organisationens förmåga att motverka ohälsa. Att arbetstagare ska få möjlighet att medverka i arbetet med att ta fram målen bör vara ett effektivt sätt att nå ut med information om arbetsmiljön till berörda. Även kravet på att det ska finnas rutiner för hur kränkande särbehandling ska hanteras är relevant i sammanhanget. Av rutinerna ska det framgå vem som tar emot information om att kränkande särbehandling förekommer, vad som händer med informationen, vad mottagaren ska göra, och hur och var de som är utsatta snabbt kan få hjälp. Arbetsgivaren ska göra rutinerna kända för alla arbetstagare (14 § OSA).

När det gäller konventionens krav på information och utbildning i förhållande till föreskrifterna om våld och hot så uppställs krav på att arbetstagarna ska ha tillräcklig utbildning och information och få tillräckliga instruktioner för att kunna utföra arbetet säkert och med tillfredsställande trygghet (4 §). Arbetstagarna ska också ha möjlighet att kalla på snabb hjälp vid en vålds- eller hotsituation (7 §). Föreskrifterna innehåller vidare krav på uppföljande åtgärder i form av att tillbud och händelser ska dokumenteras och utredas. Arbetstagare som utsatts för våld och hot om våld ska även snabbt få hjälp och stöd för att lindra såväl fysisk som psykisk skada (10–11 §§).

I fråga om information och utbildning i förhållande till arbetet med aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen har arbetsgivaren viss informationsskyldighet kopplat till samverkan. Skyldigheterna innebär ett ansvar för arbetsgivaren att förse en arbetstagarorganisation som arbetsgivaren är bunden till av kollektivavtal med den information som behövs för att organisationen ska kunna samverka i arbetet med aktiva åtgärder (3 kap. 12 § DL). Även kravet på samverkan med arbetstagarerna i arbetet med aktiva åtgärder bör innebära att arbetstagarerna får viktig information.

Arbetsgivares ansvar enligt konventionens artikel 9 måste i första hand omfatta ett ansvar i förhållande till de egna anställda eftersom det är den relationen som ligger i begreppet arbetsgivare. Det är också utredningens uppfattning att det är det som avses med begreppet arbetstagar i konventionen (se avsnitt 6).

Arbetsgivarens skyldighet enligt konventionen ska gälla i förhållande till arbetstagar och *andra berörda personer*. Det innebär enligt utredningen en begränsning i förhållande till den personkrets som omfattas av konventionen enligt artikel 2. Som framgår under avsnitt 11.1 uppfattar utredningen, bl.a. med stöd av ett uttalande från ILO:s sekretariat, att artikeln inte kan ta sikte på samtliga personkategorier som räknas upp i artikel 2.

När det gäller i vilken utsträckning arbetsgivaren ska ha skyldigheter gentemot berörda personer måste också beaktas att åtgärderna ska stå proportion till arbetsgivarens grad av kontroll och ligga inom ramen för vad som är praktiskt möjligt.

Den arbetsplatspolicy som arbetsgivaren ska ha enligt punkt a och som ska kommuniceras till berörda personer enligt punkt d, uppfattar utredningen som en policy som rör interna förhållanden och bör följas upp med vissa mellanrum. Det handlar om att exempelvis ange att visst beteende inte accepteras på arbetsplatsen eller att ge hänvisningar om vart den som blivit utsatt ska vända sig. Att informera och utbilda om sådana förhållande framstår som mest naturligt i förhållande till personer som inte vistas helt tillfälligt på arbetsplatsen och personer som står under arbetsgivarens arbetsledning och kontroll. Ju mindre anknytning till arbetet en person har desto mindre proportionerligt och praktiskt möjligt framstår det att arbetsgivaren ska informera och utbilda personen.

I svensk rätt avgränsas arbetsgivarens ansvar i första hand av arbetsmiljölagens respektive diskrimineringslagens tillämpningsområde. Som

redogjorts för i avsnitt 4 får det svenska arbetstagarbegreppet betraktas som vidsträckt och är tvingade, vilket innebär att oavsett hur parterna kategoriserar avtalet är det genom en bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet som det avgörs om någon är arbetstagare. I arbetsmiljöregelverket likställs även vissa personkategorier med arbetstagare vilket innebär att de omfattas av regelverkets skydd och förebyggande insatser. Det innebär att personer som utövar befogenheter, skyldigheter eller ansvar som arbetsgivare omfattas i egenskap av arbetstagare. Även personer som yrkesutbildar sig inbegripet praktikanter och lärlingar omfattas. Dessa personer betraktas i regel som arbetstagare i svensk kontext. Personer som betecknas som uppdragstagare och volontärer omfattas i de fall de vid en bedömning anses vara arbetstagare. Även inhyrda arbetstagare omfattas. Arbetsgivarens skyldigheter enligt diskrimineringslagen gäller i förhållandet till arbetstagare, arbetssökande, praktikanter och inhyrda eller inlånade arbetstagare. Detta är enligt utredningen en rimlig avgränsning utifrån vad som är proportionerliga åtgärder inom ramen för arbetsgivarens kontroll enligt konventionen.

Regeringen har den 17 juni 2021 tillsatt en utredning om utökade möjligheter att upprätthålla en god arbetsmiljö (dir. 2021:44). Av kommittédirektiven framgår att regeringen anser att arbetsmiljöregelverket behöver ses över för att utreda förutsättningarna för ett utvidgat rådighetsansvar för att möta en del av de utmaningar som det moderna arbetslivet för med sig. Syftet är att det i så hög grad som möjligt ska råda förutsägbara och trygga förhållanden så att den som utför arbetet kan tillförsäkras en trygg och god arbetsmiljö oavsett hur arbetet har organiserats. Uppdraget ska redovisas senast den 17 juni 2022. Ett utvidgat rådighetsansvar bör även kunna omfatta arbetsgivares skyldigheter avseende våld och trakasserier, vilket i så fall kan förbättra uppfyllelsen av den aktuella bestämmelsen ytterligare.

## 11.7 Utredningens bedömning

**Bedömning:** Det krävs inga lagändringar eller andra åtgärder för att svensk rätt ska vara förenlig med konventionens bestämmelser om att anta lagar eller andra författningar om arbetsgivares ansvar för att förebygga våld och trakasserier.

Det medlemsstaterna ska kräva av arbetsgivare enligt artikel 9 är i korthet att arbetsgivare vidtar lämpliga åtgärder – i proportion till deras grad av kontroll – för att förebygga våld och trakasserier. De åtgärder som det förebyggande ansvaret i synnerhet ska innefatta – i den utsträckning som det är praktiskt möjligt – är att anta och genomföra en arbetsplatspolicy, att beakta våld och trakasserier och åtföljande psykosociala risker i arbetsmiljöhanteringen, att identifiera faror och bedöma riskerna för våld och trakasserier, och vidta åtgärder för att förebygga och kontrollera dessa faror och risker, samt slutligen ge utbildning och information till arbetstagare och andra berörda personer.

Arbetsgivaren har enligt svensk rätt ett långtgående ansvar för arbetsmiljön, vilket innefattar en skyldighet att arbeta förebyggande mot våld och trakasserier. Inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet ska arbetsgivaren kontinuerligt arbeta med riskbedömningar, inklusive psykosociala risker, åtgärder och uppföljning. Alla former av våld och trakasserier på arbetsplatsen som kan medföra ohälsa omfattas av arbetsgivarens skyldighet att förebygga och åtgärda risker i enlighet med det systematiska arbetsmiljöarbetet (jfr 2 kap. 1 § och 3 kap. 2 § AML).

I föreskrifterna om våld och hot och OSA-föreskrifterna specificeras hur arbetsgivaren, förebyggande och genom åtgärder, ska arbeta när det gäller frågor om våld och hot om våld och frågor om bl.a. kränkande särbehandling.

I diskrimineringslagen anges hur det förebyggande arbetet mot diskriminering i form av trakasserier, dvs. ett kränkande uppträdande som har samband med en diskrimineringsgrund och sexuella trakasserier, ska bedrivas. Arbetsgivaren ska undersöka riskerna för trakasserier och sexuella trakasserier, analysera orsakerna till upptäckta risker, vidta de förebyggande och främjande åtgärder som skäligen kan krävas och följa upp och utvärdera arbetet (3 kap. 2 § DL).

Arbetsgivaren ska ha en arbetsmiljöpolicy (5 § SAM) som kan innehålla såväl frågor om våld och hot om våld som frågor om kränkande särbehandling om sådana risker har identifierats i arbetsgivarens undersökning och riskbedömning av verksamheten inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet. Arbetsgivaren ska samverka med berörda parter, och även på annat sätt informera och utbilda sin personal, vilket följer av både arbetsmiljölagen och SAM-föreskrifterna.

Föreskrifterna om våld och hot ställer krav på att arbetsgivaren vidtar riskförebyggande åtgärder. Föreskrifterna innehåller också ett uttryckligt krav på att arbetstagarna ges tillräcklig utbildning, information och tillräckliga instruktioner för att kunna utföra arbetet säkert. Som alltid ska arbetsmiljöarbetet utföras enligt metoden för det systematiska arbetsmiljöarbetet. Det innebär att de arbetsmiljörisker i form av våld och hot om våld som regleras i föreskrifterna om våld och hot också kan ingå i arbetsgivarens arbetsplatspolicy och handlingsplaner.

Arbetsgivaren ska klargöra att kränkande särbehandling inte accepteras i verksamheten och ha rutiner för hur kränkande särbehandling ska hanteras (13–14 §§ OSA). Arbetsgivaren ska också vidta åtgärder för att motverka förhållanden i arbetsmiljön som kan ge upphov till kränkande särbehandling. Ett klargörande om att kränkande särbehandling inte accepteras kan t.ex. göras i en skriftlig policy eller genom att frågan tas upp i arbetsmiljöpolicyen, men det finns ingen skyldighet att klargörandet ska ha en viss form.

Utredningen kan inte utläsa att det finns något särskilt formkrav på hur en policy ska utformas enligt konventionen, eller att det måste röra sig om ett samlat dokument med en viss benämning. Att det finns olika sätt för arbetsgivare att åstadkomma ett klargörande enligt 13 § OSA får dessutom ses som ett uttryck för att åtgärderna ska kunna anpassas till olika arbetsgivares omständigheter. Det ligger väl i linje med att de åtgärder som krävs enligt konventionen ska vara lämpliga i proportion till arbetsgivares grad av kontroll och genomföras utifrån vad som är praktiskt möjligt.

Inom ramen för arbetet med aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen har arbetsgivaren en skyldighet att ha riktlinjer och rutiner för verksamheten i syfte att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier (3 kap. 6 § 1 st. DL). Även detta måste betraktas som ett krav på en policy i konventionens mening.

OSA-föreskrifterna anses endast träffa kränkande särbehandling inom ramen för arbetsplatsen, dvs. inte från utomstående i form av anhöriga till brukare etc., s.k. tredje part. Detsamma gäller enligt diskrimineringslagen, som dessutom bara gäller i förhållande till trakasserier i form av kränkande uppträdande som har samband med en diskrimineringsgrund och sexuella trakasserier. Av arbetsgivarens vidsträckta ansvar för arbetsmiljön enligt 3 kap. arbetsmiljölagen följer ändå att alla former av våld och trakasserier på arbetsplatsen som kan



medföra ohälsa omfattas av arbetsgivarens skyldighet att vidta förebyggande åtgärder – oavsett vem som utför våldet eller trakasserier. Föreskrifterna om våld och hot omfattar även sådant agerande från personer utanför arbetsplatsen. Om sådana risker identifieras bör de också tas upp i arbetsmiljöpolicyen.

Det kan visserligen ses som en brist att arbetsgivarens arbetsmiljöpolicy bara behöver innefatta frågor om våld och trakasserier om sådana risker har identifierats. Samtidigt får även detta betraktas som ett sätt att beakta vad som är lämpliga åtgärder i förhållande till förutsättningarna för olika arbetsgivare. Till det måste också läggas att det finns andra skyldigheter enligt arbetsmiljö- och diskrimineringsregelverket som beskrivits ovan och som bidrar till att uppfylla kravet på en arbetsplatspolicy mot våld och trakasserier.

Vad som är lämpliga åtgärder i förhållande till vilken grad av kontroll arbetsgivaren har över olika omständigheter och i vilken utsträckning det är praktiskt möjligt att genomföra de uppräknade åtgärderna bör ges betydelse även i förhållande till vem och i vilka situationer arbetsgivarens skyldigheter ska gälla.

Normalt har arbetsgivaren större möjlighet att vidta åtgärder i förhållande till personer som regelmässigt befinner sig på arbetsplatsen och som utför arbete inom verksamheten. Arbetsgivarens skyldigheter enligt svensk rätt i förhållande till vilka som ska betraktas som *berörda personer* enligt artikel 9 är enligt utredningen avgränsade på ett rimligt sätt utifrån vad som är proportionerliga åtgärder inom ramen för arbetsgivarens kontroll enligt konventionen.

I förhållande till platser och situationer som omfattas av konventionen (artikel 3) innebär arbetsmiljölagens tillämpningsområde att arbetsmiljörisker i form av händelser utanför arbetstid med koppling till arbetstagarens yrkesutövning kan hanteras inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet. Enligt diskrimineringslagen omfattas alla situationer som har koppling till arbetet.

Utredningens bedömning är sammantaget att de samlade krav som ställs på arbetsgivare enligt svensk rätt är tillräckliga för att uppfylla konventionens krav enligt artikel 9. Det krävs därmed inga lagändringar eller andra åtgärder för att svensk rätt ska vara förenlig med konventionens krav på att anta lagar eller andra författningar om arbetsgivarens ansvar för att förebygga våld och trakasserier.



## 12 Efterlevnaden av konventionen

### 12.1 Kravet på att säkerställa efterlevnaden – artikel 4.2 d–f och h samt 10

Bestämmelser om hur efterlevnaden av konventionen ska säkerställas finns under rubriken kärnprinciper i artikel 4.2 d–f och h samt i artikel 10 som återfinns under rubriken efterlevnad och rättsmedel. Konventionsbestämmelserna i den här delen är omfattande och det framstår som att de delvis överlappar varandra, men medlemsstaternas skyldigheter kan delas in i tre huvudområden där konventionen ställer krav i det här avseendet.

- Det ska finnas mekanismer för *kontroll* och *övervakning* av efterlevnaden, dels på ett övergripande plan, dels genom att det finns tillräckliga möjligheter att ingripa i ett enskilt fall vid förekomsten av våld och trakasserier (artikel 4.2 d, 4.2 h, 10 a, och 10 h).
- Det ska finnas tillgång till *rättsmedel* när någon utsätts för våld eller trakasserier (artikel 4.2 e, 10 b och 10 e).
- Det ska finnas *sanktioner* – dvs. incitament för efterlevnaden (artikel 4.2 f och 10 d).

I det här avsnittet kommer utredningen därför att behandla konventionens bestämmelser indelat i dessa tre huvudområden med beaktande av tillhörande bestämmelser i rekommendationen.

Ytterligare en aspekt som tas upp i artikel 10 är att den personliga integriteten och konfidentialiteten för berörda personer ska skyddas, artikel 10 c. Detta bör kunna få relevans generellt för de punkter som räknas upp ovan, och kommer därför att behandlas i den utsträckning det aktualiseras under respektive avsnitt, men främst under avsnitt 12.4–12.5. Generella frågor om dataskydd behandlas i avsnitt 12.4.9.

I artikel 10 finns också två bestämmelser som tar sikte på mer specifika situationer.

Den första av dessa handlar om att arbetstagare ska ha rätt att lämna en farlig arbetsituation utan att drabbas av repressalier eller andra oskäligen följder, artikel 10 g. Det ska gälla när arbetstagaren har rimliga skäl att anta att arbetsituationen utgör en överhängande och allvarlig fara för liv, hälsa eller säkerhet på grund av våld och trakasserier. Den bestämmelsen hänger samman med bestämmelsen i artikel 10 h om att yrkesinspektioner och andra relevanta myndigheter ska ha rätt att avbryta arbetet och kommer därför att behandlas tillsammans med den bestämmelsen i avsnitt 12.3.

Den andra situationen handlar om att medlemsstaterna ska erkänna konsekvenserna av våld i nära relationer och minska dess påverkan i arbetslivet. Det är frågan om något som händer utanför arbetslivet, men vars konsekvenser i arbetslivet ska mildras, i den utsträckning det är praktiskt möjligt (artikel 10 f). Den bestämmelsen behandlas avslutningsvis i avsnitt 12.7.

Förenklat innebär det att utredningen först undersöker hur det övergripande systemet för att säkerställa efterlevnaden ser ut, dvs. *kontroll* och *övervakning*, vilket främst innebär att kartlägga tillsynsmyndigheternas roll och befogenheter. Därefter analyseras på vilket sätt våld och trakasserier kan angripas ur ett offerperspektiv, dvs. vilka *rättsmedel* som finns, och slutligen vilka incitament det finns för att följa gällande regelverk, dvs. vad arbetsgivare eller individer som inte efterlever sina skyldigheter riskerar för *sanktioner*. Överlappningen mellan dessa områden innebär att vissa aspekter kommer att återkomma på mer än ett ställe. Avslutningsvis behandlas frågan om våld i nära relationer.

Av avsnitt 9 framgår att bestämmelser om våld och trakasserier i svensk lagstiftning finns dels i form av regelrätta förbudsbestämmelser av både civilrättslig och straffrättslig karaktär, dels i form av offentligrättslig reglering som ger arbetsgivare m.fl. en skyldighet att agera på ett visst sätt. Vilka möjligheter som står till buds i form av tillsyn, rättsmedel och sanktioner beror på vilken typ av lagstiftning det handlar om. Såväl tillsynsmyndigheter som arbetsmarknadens parter spelar en viktig roll när det gäller att säkerställa efterlevnaden. Även olika typer av domstolsförfaranden är viktiga delar.

Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att det som anges i artikel 10 uppnås. Av artikel 4.2 framgår också att

den ansats som medlemsstaterna ska anta ska ske i enlighet med nationell lagstiftning. Utredningen menar därför att det bör finnas utrymme för att beakta den olikartade karaktären på de regleringar som aktualiseras och hur de kompletterar varandra.

## 12.2 Vissa frågor kopplat till efterlevnaden av konventionen

Från representanterna för arbetstagarorganisationerna i referensgruppen har framhållits att det är viktigt att personer som utsätts för våld och trakasserier i arbetslivet får rätt till kompensation. De har angett att det inte minst är önskvärt att det ges möjlighet till skadestånd vid arbetsgivares underlåtenhet att utreda kränkande behandling på arbetsplatsen. Det har från fackligt håll länge gjorts gällande att det finns behov av lagstiftning mot kränkande behandling i arbetslivet som ger enskilda arbetstagare möjlighet att kräva skadestånd av arbetsgivaren. Det finns sedan tidigare ett förslag från fackförbundet Vision som bygger i huvudsak på samma principer som diskrimineringslagen (2008:567) med ett förbud mot kränkande behandling som träffar arbetsgivare och deras representanter. Överträdelser av förbudet ska ge rätt till skadestånd, liksom fall då arbetsgivaren inte uppfyller sin utredningsskyldighet.

När det gäller behovet av en rätt till kompensation som har framhållits av arbetstagsarsidan, kan det på internationell nivå exempelvis hänvisas till FN:s brottsofferdeklaration från 1985 som ger uttryck för fyra grundläggande principer av stor vikt för brottsoffer. Dessa fyra principer är brottsoffrets tillgång till rättvisa och till sin egen process, brottsoffrets rätt till ersättning från gärningsmannen, brottsoffrets rätt till ersättning från staten och slutligen offrets rätt till materiell, medicinsk, psykisk och social hjälp.

Genomgående har det från representanterna för arbetstagarorganisationerna m.fl. pekats på att det saknas ett tillfredsställande skydd mot trakasserier i form av olika typer av kränkande agerande från tredje part. Som tidigare nämnts har det också från Arbetsgivarverkets håll pekats på ett behov av förändringar i den straffrättsliga lagstiftningen för att stärka skyddet för statstjänstemän som utsätts för trakasserier från tredje part.

När det gäller frågan om tillsyn på diskrimineringsområdet har Utredningen om vissa frågor i diskrimineringslagen (diskrimineringsutredningen) nyligen lämnat förslag på hur tillsynen över aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen kan förbättras, vilket utredningen återkommer till nedan. Eftersom det tillsynsområdet har nära kopplingar till Arbetsmiljöverkets tillsyn över det systematiska arbetsmiljöarbetet och arbetet mot kränkande särbehandling har diskrimineringsutredningen föreslagit att samarbetet mellan de båda myndigheterna ska stärkas. Diskrimineringsutredningen har genom tilläggsdirektiv getts i uppdrag att undersöka behovet av att utvidga diskrimineringslagens tillämpningsområde till att även omfatta handlingar från tredje part.

Utredningens uppdrag är i första hand att utreda om det finns hinder för ratifikation av konventionen, och i så fall föreslå hur dessa kan undanröjas. Utredningens analys i det här avsnittet syftar därför till att ta ställning till detta.

## **12.3 Mekanismer för kontroll och övervakning av efterlevnaden m.m. – artikel 4.2 d, 4.2 h, 10 a och 10 g–h**

### **12.3.1 Innebörden av konventionens krav och svenska regler som aktualiseras**

Medlemsstaterna ska upprätthålla och stärka mekanismer för efterlevnad och kontroll, artikel 4.2 d. Av artikel 10 a framgår att varje medlemsstat ska säkerställa övervakning och efterlevnad av nationella lagar och andra författningar som rör våld och trakasserier i arbetslivet.

Medlemsstaterna ska även säkerställa att det finns effektiva medel för granskning och utredning vid förekomst av våld och trakasserier, t.ex. av yrkesinspektioner eller andra behöriga organ, artikel 4.2 h. Av artikel 10 h framgår att varje medlemsstat ska säkerställa att yrkesinspektioner och andra myndigheter har bemyndigande att hantera våld och trakasserier i arbetslivet och det ska inbegripa möjligheten att utfärda förelägganden med krav på omedelbara åtgärder och förelägganden om att avbryta arbete om det finns en överhängande och allvarlig fara för liv hälsa eller säkerhet. Enligt artikel 10 g ska varje medlemsstat säkerställa att arbetstagare har rätt att lämna en arbets-situation som de har rimliga skäl att anta utgör en överhängande och

allvarlig fara för liv och hälsa på grund av våld och trakasserier och att de har skyldighet att informera ledningen.

Att medlemsstaterna ska säkerställa att det finnas mekanismer för kontroll och övervakning av efterlevnaden handlar, som utredningen uppfattar det, om att det måste finnas ett övergripande system för kontroll och övervakning av efterlevnaden. Ett sådant system ska säkerställa övervakning och efterlevnad av nationella lagar och andra författningar som rör våld och trakasserier i arbetslivet. (artikel 4.2 d och 10 a).

Ett lämpligt sätt att säkerställa efterlevnaden på ett övergripande plan är enligt utredningen att ge relevanta myndigheter ansvar för tillsyn över aktuella författningar.

Myndigheter som utför tillsynsuppgifter har ett antal olika tillsynsinstrument till sitt förfogande. Det handlar om rätt att ta del av handlingar, rätt att inspektera verksamheter och rätt att få tillsynsobjekten att svara på frågor, eventuellt i kombination med ett vitesföreläggande. Dessa tillsynsinstrument ger myndigheten möjlighet att genomföra tillsynen på ett effektivt sätt.

Andra viktiga tillsynsinstrument är möjligheten att meddela förelägganden och förbud, med eller utan vite. En viktig fråga för tillsynens effektivitet är också vilka sanktionsmöjligheter som finns för att få tillsynsobjektet att åtgärda brister. Utan en möjlighet till sådana ingripanden kan tillsynen bli resultatlös.

Vad som avses med sanktioner och vilka som kan bli aktuella återkommer utredningen till nedan i avsnitt 12.5. Men eftersom det finns ett visst samband mellan tillsyn och sanktioner exempelvis i form av viten, behandlas det delvis även i det här avsnittet.

För svensk del är relevanta tillsynsmyndigheter Arbetsmiljöverket och Diskrimineringsombudsmannen, DO. Dessa myndigheters uppdrag går därför igenom nedan. Myndigheterna har även andra uppdrag än att agera tillsynsmyndighet som också främjar efterlevnaden av reglerna och som utredningen återkommer till närmare i avsnitt 12.3.2.

Även arbetsmarknadens parter och skyddsombuden fyller en viktig funktion i det svenska systemet för att säkerställa efterlevnaden.

När det gäller effektiva medel för granskning och utredning och möjligheten för relevanta myndigheter att ingripa vid förekomsten av våld och trakasserier (artikel 4.2 h och 10 h) aktualiseras befogenheter för såväl tillsynsmyndigheterna som för arbetsmarknadens parter och skyddsombuden, samt för andra rättsvårdande myndig-

heter som polis, åklagare och domstolar. När det gäller de rättsvårdande myndigheternas roll och frågor om granskning och utredning är det dock frågor som främst kommer att tas upp i avsnittet om rättsmedel.

Arbetstagares rätt att lämna en farlig arbetssituation utan att drabbas av repressalier eller andra oskäligen följder (artikel 10 g) aktualiserar även frågor om arbetstagares arbetsrättsliga skydd.

Även rekommendationen innehåller bestämmelser av betydelse i den här delen. Enligt punkt 21 bör det uppdrag som ges till nationella organ med ansvar för yrkesinspektion, arbetsmiljö samt jämlikhet och icke-diskriminering, inbegripet jämställdhet, omfatta våld och trakasserier i arbetslivet. Av punkt 22 i rekommendationen framgår att medlemsstaterna bör göra ansträngningar för att samla in och publicera statistik om våld och trakasserier i arbetslivet som är uppdelad efter kön, typ av våld och trakasserier och näringsgren, inbegripet med avseende på de grupper som avses i artikel 6 i konventionen.

### 12.3.2 Myndigheters m.fl. uppdrag och roller

#### *Generella regler i förvaltningslagen*

I förvaltningslagen (2017:900), FL, finns generella regler som gäller för alla myndigheter inklusive tillsynsmyndigheter. Av lagen följer att alla tillsynsmyndigheter ska följa grunderna för en god förvaltning som inbegriper att i sin verksamhet vara opartisk och saklig (5 § FL). Myndigheterna ska se till att tillsynsobjekten underrättas om allt material av betydelse för beslutet. Tillsynsobjektet ska få tillfälle att yttra sig över materialet och åtgärda bristerna under tillsynens gång innan ett vitesföreläggande kan aktualiseras, 25 § FL och 9 § lagen (1985:206) om viten, viteslagen. I praktiken kan det innebära att tillsynsobjekt kontaktas med frågor och ges en tidsfrist för att få möjlighet att lämna synpunkter. När skriftväxlingen är klar kan myndigheten fatta beslut om föreläggande med en viss tid att åtgärda påtalade brister. Vidtas rättelse kan ärendet avslutas.



### *Arbetsmiljöverket*

Arbetsmiljöverket är ansvarig tillsynsmyndighet med uppgift att se till att arbetsmiljölagen (1977:1160), AML, och de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen följs (7 kap. 1 § AML).

Arbetsmiljöverkets uppgifter regleras också i förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket. Av instruktionen framgår bl.a. att myndigheten ska planera tillsynen främst med utgångspunkt i analyser av arbetsmiljörisk och risk för att aktörer medvetet bryter mot regelverket (2 §). Tillsynsurvalet görs utifrån omvärldsanalyser, arbetsskade- och olycksfallsstatistiken, dialog med arbetsmarknadens parter, anmälningar från skyddsombud och andra samt läkares anmälningar. Arbetsmiljöverket gör en samlad bedömning som ligger till grund för insatser mot ett visst område, t.ex. kvinnors arbetsmiljö, en viss bransch eller ett enskilt arbetsställe. Myndigheten ska bedriva verksamheten så att den främjar mångfald och jämställdhet och en arbetsmiljö fri från kränkande särbehandling (4 a §). Statistik utgör ett viktigt hjälpmedel för att identifiera förekomsten av våld och trakasserier i arbetslivet. Myndigheten ansvarar för officiell statistik för arbetsmiljö och arbetsskador. Det omfattar statistik om dödsolyckor i arbetet, anmälda arbetsolyckor och arbetsjukdomar och även anställdas ohälsa och upplevda besvär. Statistikuppgifterna omfattar konventionens tillämpningsområde som är våld och trakasserier, se vidare avsnitt 10.

Arbetsmiljöverket har rätt att få de upplysningar, handlingar och prov samt påkalla de undersökningar som behövs för att myndigheten ska kunna utöva sin tillsyn (7 kap. 3 § AML). Myndigheten har även rätt att få tillträde till ett arbetsställe och göra undersökningar och ta prover (7 kap. 5 § AML). Arbetsmiljöverket har en särskild avdelning för inspektionsverksamheten som består av fem regioner. Inspektörerna har till uppgift att kontrollera att arbetsgivare och andra som ansvarar för arbetsmiljön lever upp till de krav som ställs i arbetsmiljölagen och föreskrifterna.

Om Arbetsmiljöverket upptäcker brister i arbetsmiljön i samband med en inspektion kan myndigheten utfärda ett s.k. inspektionsmeddelande om att rätta till bristerna. Det är ett sätt att försöka få en arbetsgivare att frivilligt åtgärda bristerna. Bristerna i arbetsmiljön kan innefatta förekomsten av våld och trakasserier. Om arbetsmiljöbristerna inte rättas till kan myndigheten delge arbetsgivaren en

formell underrättelse enligt förvaltningslagen. Arbetsgivaren ska ges möjlighet att yttra sig över informationen i underrättelsen innan beslut fattas (25 § FL). Om rättelse inte sker kan Arbetsmiljöverket besluta om de förelägganden eller förbud som behövs för att arbetsmiljölagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen ska följas. Ett sådant beslut får förenas med vite (7 kap. 7 § AML).

Om ett beslut i ett föreläggande eller förbud inte följs kan vitet, som normalt är ett bestämt belopp, dömas ut av Förvaltningsdomstol på talan av Arbetsmiljöverket. Löpande viten förekommer också. Det innebär att vitet bestäms till ett visst belopp för varje tidsperiod av viss längd under vilken föreläggandet inte har följts eller, om föreläggandet avser en återkommande förpliktelse, för varje gång adressaten underlåter att fullgöra denna. Om vitesföreläggandet innefattar ett förbud eller någon liknande föreskrift eller det annars är lämpligt, kan i stället bestämmas att vitet skall betalas för varje gång föreskriften överträds (4 § viteslagen). Beloppet tillfaller staten.

Bestämmelserna om överklagande finns i 9 kap. arbetsmiljölagen. Arbetsmiljöverkets beslut i enskilda fall enligt arbetsmiljölagen eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (9 kap. 2 § AML). Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Den som är part i ett ärende har alltid rätt att överklaga. Även ett huvudskyddsombud eller ett annat skyddsombud kan överklaga ett ärende enligt arbetsmiljölagen (9 kap. 3 § AML).

I fråga om arbetsmiljölagens tillämpningsområde kan Arbetsmiljöverket ställa krav på arbetsgivare om skyddsåtgärder under arbetstid eller nära anslutning därtill.

### *Diskrimineringsombudsmannens roll*

DO:s uppdrag regleras huvudsakligen i diskrimineringslagen och i lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen. Regler om myndigheten och dess uppdrag finns även i förordningen (2008:1401) med instruktion för Diskrimineringsombudsmannen. Däremot finns ingen förordning som kompletterar diskrimineringslagen och inte heller några föreskrifter som ytterligare fyller ut den. Varken regeringen eller någon myndighet är bemyndigad att meddela föreskrifter.

Av instruktionen framgår att DO har de uppgifter som följer av diskrimineringslagen och lagen om Diskrimineringsombudsmannen. Av 4 kap. 1–2 §§ DL och 1 § lagen om Diskrimineringsombudsmannen framgår att DO har tre olika roller. För det första utövar DO tillsyn över diskrimineringslagen. För det andra har DO en möjlighet att föra talan, talerätt, när det gäller diskrimineringsersättning till enskilda. För det tredje har DO ett främjandeuppdrag. I det här avsnittet är DO:s roll som tillsynsmyndighet av intresse. Eftersom DO:s andra roller också har betydelse för regleringen av tillsyn och sanktioner kommer utredningen även att kortfattat beskriva dessa.

I 4 kap. diskrimineringslagen framgår att DO ska utöva tillsyn över att lagen följs. Tillsyn definieras som en självständig granskning vars syfte är att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller kraven i lagen (4 kap. 1 a § DL). Tillsyn fyller en viktig förebyggande funktion.<sup>1</sup> DO utövar bl.a. tillsyn över arbetsgivares arbete med aktiva åtgärder, inklusive att arbetsgivare har riktlinjer och rutiner för att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och represalier. DO ska i första hand försöka få dem som omfattas av lagen att frivilligt följa den (4 kap. 1 § DL).

Den som omfattas av förbuden mot diskriminering och represalier, av skyldigheten att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier eller av bestämmelserna om aktiva åtgärder (dvs. t.ex. arbetsgivare) har skyldighet att lämna de uppgifter om förhållandena i verksamheten som kan ha betydelse för tillsynen. Det handlar om att ge DO tillträde till arbetsplatser eller andra lokaler där verksamheten bedrivs för undersökningar som kan ha betydelse för tillsynen och att komma till överläggningar med DO. Den som inte rättar sig efter en sådan begäran kan av DO föreläggas vid vite att fullgöra skyldigheten. Ett beslut om vitesföreläggande får överklagas till Nämnden mot diskriminering (4 kap. 3–4 §§ DL).

DO kan också begära vitesföreläggande hos Nämnden mot diskriminering för att få en arbetsgivare att uppfylla sina skyldigheter enligt bestämmelser i 3 kap. DL (4 kap. 5 § DL). Det gäller t.ex. i förhållande till arbetsgivares skyldighet enligt 3 kap. 6 § DL att ha riktlinjer och rutiner för verksamheten i syfte att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och represalier. Nämndens uppgifter att pröva fram-

---

<sup>1</sup> Prop. 2015/16:135, Ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter, s. 75–76.

ställningar om vitesförelägganden och överklaganden av beslut framgår av 4 kap. 7 § DL.

DO får föra talan i domstol för en enskild som medger det (6 kap. 2 § DL). Även ideella föreningar som enligt sina stadgar har att ta till vara sina medlemmars intressen och inte är en arbetstagarorganisation får föra talan som part för en enskild som medger det (6 kap. 2 § DL). För att få föra talan ska dock föreningen vara lämpad, bl.a. utifrån sin verksamhet och sina ekonomiska förutsättningar. I praktiken avses oftast de s.k. antidiskrimineringsbyråerna, som är en del av civilsamhället.

Om en arbetstagarorganisation har rätt att föra talan för den enskilde enligt 4 kap. 5 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister, LRA, får DO eller föreningen föra talan bara om arbetstagarorganisationen inte gör det (6 kap. 2 § 3 st. DL).

Bestämmelserna om DO:s främjandeuppdrag framgår alltså av lagen om Diskrimineringsombudsmannen. I lagen anges att DO ska verka för att diskriminering som har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder inte förekommer på några områden av samhällslivet (1 §). DO ska också i övrigt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. Vidare ska DO inom sitt verksamhetsområde informera, utbilda, överlägga och ha andra kontakter med myndigheter, företag, enskilda och organisationer. DO ska följa såväl den internationella utvecklingen som forskningen, föreslå författningsändringar samt ta andra initiativ som motverkar diskriminering (3 §).

#### *Beröringspunkter mellan tillsynsverksamheten hos Arbetsmiljöverket och DO och förslag från Diskrimineringsutredningen*

I sitt delbetänkande Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen – aktiva åtgärder och det skollagsreglerade området (SOU 2020:79) föreslår Diskrimineringsutredningen bl.a. förstärkt samverkan mellan DO, arbetsmarknadens parter och myndigheter med angränsande uppdrag. Som Diskrimineringsutredningen konstaterar i betänkandet har arbetet med aktiva åtgärder en nära koppling till det systematiska arbetsmiljöarbetet i arbetsmiljölagen. Eftersom det finns flera

beröringspunkter så finns det ett värde i att samordna arbetet med aktiva åtgärder med det systematiska arbetsmiljöarbetet. Det har i Diskrimineringsutredningens arbete från arbetsgivare efterfrågats en utökad samverkan mellan Arbetsmiljöverket och DO för att förhindra dubbelarbete och för att öka effektiviteten i arbetet. Likheterna i arbetet rör t.ex. sexuella trakasserier som är en form av diskriminering enligt diskrimineringslagen men som också kan utgöra kränkande särbehandling enligt arbetsmiljölagen. Det är också samma struktur på arbetet med aktiva åtgärder i diskrimineringslagen som på det systematiska arbetsmiljöarbetet – det finns ett övergripande ramverk och det fortlöpande och systematiska arbetet ska ske i fyra steg som liknar det fyra stegen vad gäller arbetet med aktiva åtgärder.

I betänkandet konstateras att det krävs att DO och Arbetsmiljöverket samarbetar med varandra för att arbetet med aktiva åtgärder ska bli mer effektivt. Genom Diskrimineringsutredningens enkätundersökning har det blivit tydligt att de som blivit granskade av DO efterfrågar en djupare samverkan mellan DO och Arbetsmiljöverket. De båda myndigheterna har redan i dag en överenskommelse om samverkan. Det sker också gemensamma informationsinsatser mellan myndigheterna. De båda myndigheterna har dock till viss del olika fokus i sin tillsyn, vilket är naturligt med tanke på att myndigheterna har olika uppdrag och resurser. Från Arbetsmiljöverkets sida finns också mer omfattande stöd i form av föreskrifter om det systematiska arbetsmiljöarbetet. Det är enligt Diskrimineringsutredningens uppfattning viktigt att DO och Arbetsmiljöverket bygger vidare på sin nya samverkan och finner ytterligare former för denna där man tillsammans kan ge stöd till arbetsgivare, inte minst eftersom det finns så många beröringspunkter mellan myndigheternas verksamhet. En sådan samverkan skulle t.ex. kunna handla om att utfärda gemensamma allmänna råd om hur det systematiska arbetsmiljöarbetet och aktiva åtgärdsarbetet kan integreras och samordnas med varandra.

DO och Arbetsmiljöverket undertecknade den 20 april 2021 en samverkansöverenskommelse. Överenskommelsen innebär en möjlighet till fördjupad samverkan mellan myndigheterna med syfte att tydliggöra för arbetsgivare vad som gäller enligt respektive lagstiftning så att arbetstagare inte riskerar att utsättas för diskriminering eller ohälsosam arbetsmiljö. Överenskommelsen ska också öka möj-

ligheterna till kunskapsutbyte kring myndigheternas tillsyn respektive inspektioner.

Diskrimineringsutredningen lämnar också andra förslag för att stärka tillsynsverksamheten över aktiva åtgärder hos DO.

- Det ska inte längre finnas en uttrycklig bestämmelse i diskrimineringslagen om att DO i samband med sin tillsyn ska försöka få dem som omfattas av bestämmelserna att frivilligt följa dessa.
- Expertmyndigheten DO, ska genom bemyndigande i lag och förordning ges rätt att utfärda föreskrifter som förtydligar och fyller ut de övergripande bestämmelserna i lagen.
- Nämnden mot diskriminering ska kvarstå, fast med färre antal ledamöter i syfte är att förenkla och effektivisera nämndens handläggning av ärenden.
- Centrala arbetstagarorganisationer som en arbetsgivare är bunden till av kollektivavtal ska ges förstahandsrätt att kunna göra en framställning till Nämnden mot diskriminering om vitesföreläggande.
- Regeringen bör överväga att utreda frågan om det ska införas lika-behandlingsombud som mer direkt kan representera arbetstagar-nas intressen i arbetet med aktiva åtgärder.

### *Arbetstagarorganisationernas roll*

En arbetstagarorganisation kan föra en medlems talan om överträdelser enligt diskrimineringslagen (4 kap. 5 § LRA). Arbetstagarorganisationens talerätt är primär, vilket innebär att DO bara kan föra talan om organisationen inte vill göra det (6 kap. 2 § DL). En arbetstagarorganisation har också möjlighet att vända sig till Nämnden mot diskriminering med en begäran om vitesföreläggande.

Till skillnad från vad som gäller enligt diskrimineringslagen har arbetstagarorganisationerna inte på samma sätt möjlighet att företräda arbetstagare eller kräva åtgärder enligt arbetsmiljölagen. Arbetstagarorganisationerna har dock viss möjlighet att påverka på annat sätt, t.ex. genom arbetsgivarens primära förhandlings- och informations-skyldighet gentemot den kollektivavtalsbärande arbetstagarorganisa-

tionen enligt 11 och 19 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, MBL.

### *Skyddsombudens roll*

På ett arbetsställe där minst fem arbetstagare regelbundet sysselsätts ska det bland arbetstagarna utses ett eller flera skyddsombud, även kallat arbetsmiljöombud (6 kap. 2 § 1 st. AML). Skyddsombud utses av en lokal arbetstagarorganisation som är eller brukar vara bunden av kollektivavtal med arbetsgivaren. I annat fall utses skyddsombud av arbetstagarna (6 kap. 2 § 2 st. AML). Vid ett arbetsställe, där minst femtio arbetstagare regelbundet sysselsätts, ska det finnas en skyddskommitté som är sammansatt av företrädare för arbetsgivaren och arbetstagarna. En skyddskommitté ska tillsättas även vid arbetsställen med mindre antal arbetstagare om det begärs av arbetstagarna (6 kap. 8 § 1 st. AML).

Skyddsombud företräder arbetstagarna i arbetsmiljöfrågor och ska verka för en tillfredsställande arbetsmiljö. I detta syfte ska ombudet inom sitt skyddsområde vaka över skyddet mot ohälsa och olycksfall samt över att arbetsgivaren uppfyller kraven i 3 kap. 2 a § AML. Skyddsombudens rätt till inflytande i det systematiska arbetsmiljöarbetet framgår även av 4 § i Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1), SAM. Enligt 6 kap. 4 § AML ska skyddsombud delta vid planering av nya eller ändrade lokaler, anordningar, arbetsprocesser, arbetsmetoder och av arbetsorganisation liksom vid planering av användning av ämnen som kan medföra ohälsa eller olycksfall. Skyddsombud ska vidare delta vid upprättande av handlingsplaner enligt 3 kap. 2 a § AML. Arbetsgivaren har en skyldighet att underrätta skyddsombud om förändringar av betydelse för arbetsmiljöförhållandena inom skyddsombudets område. Vidare svarar arbetsgivare och arbetstagare gemensamt för att skyddsombud får nödvändig utbildning.

Ett viktigt verktyg för skyddsombuden är möjligheten att göra en s.k. 6:6a-anmälan. Om ett skyddsombud anser att åtgärder behövs vidtas för att uppnå en tillfredsställande arbetsmiljö ska skyddsombudet vända sig till arbetsgivaren och begära sådana åtgärder (6 kap. 6 a § AML). Ett annat viktigt verktyg är den s.k. stoppningsrätten (6 kap. 7 § AML) som innebär att skyddsombud har rätt att avbryta

arbete av skäl som hänger samman med arbetsmiljön. Utredningen återkommer till 6:6a-anmälan och stoppningsrätten i avsnittet om att avbryta arbete där fara för liv, hälsa eller säkerhet är överhängande.

Ett skyddsombud får inte hindras från att fullgöra sina uppgifter (6 kap. 10 § AML). En arbetsgivare eller en arbetstagare som bryter mot bestämmelsen kan bli dömd att betala skadestånd (6 kap. 11 § AML). Skadestånd kan också bli aktuellt i samband med exempelvis rätten att medverka vid planering, att få ta del av handlingar och att avbryta arbetet. Ett skyddsombud får inte heller ges försämrade arbetsförhållanden eller anställningsvillkor med anledning av sitt uppdrag.

Skyddsombud m.fl. har tystnadsplikt och får inte obehörigen röja eller utnyttja vad de har fått veta under uppdraget om yrkeshemlighet, arbetsförfarande, affärsförhållande, en enskilds personliga förhållanden eller förhållande av betydelse för landets försvar (7 kap. 13 § AML). Undantag gäller i vissa fall.

### **12.3.3 Avbryta arbete där fara för liv, hälsa eller säkerhet är överhängande**

Enligt konventionen ska relevanta myndigheter ha möjlighet att ställa krav på omedelbara åtgärder och förelägganden om att avbryta arbete om det finns en överhängande fara för liv hälsa eller säkerhet, artikel 10 h. Konventionens artikel 10 g är också av betydelse i sammanhanget. Enligt den artikeln har medlemsstaterna en skyldighet att vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att arbetstagare har rätt, utan att drabbas av repressalier eller andra oskäliga följder, att lämna en arbetssituation som de har rimliga skäl att anta utgör en överhängande och allvarlig fara för liv, hälsa eller säkerhet på grund av våld och trakasserier och att de har skyldighet att informera ledningen. Samtidigt kan konventionen rimligen inte innebära en förändring när det gäller möjligheten att det inom vissa yrken, t.ex. polis, kan förekomma arbetsuppgifter där det finns en viss risk för att drabbas av våld och trakasserier.

I svensk kontext är arbetstagarnas medverkan i arbetsmiljöarbetet central och skyddsombudens s.k. stoppningsrätt ett viktigt verktyg. Även skyddsombudens möjlighet att göra en s.k. 6:6a-anmälan bör nämnas i sammanhanget. För svenskt vidkommande är det arbetstagaren eller skyddsombudet som i första ledet har möjlighet att



ställa krav som innebär att arbetet ska avbrytas i avvaktan på Arbetsmiljöverkets ställningstagande.

### *Arbetstagares rätt att underlåta att arbeta*

Arbetstagaren ska medverka i arbetsmiljöarbetet och delta i genomförandet av de åtgärder som behövs för att åstadkomma en god arbetsmiljö, det framgår av 3 kap. 4 § AML. I andra stycket finns en bestämmelse om arbetstagares möjlighet att i vissa fall underlåta att arbeta. Det gäller om arbetstagaren finner att arbetet innebär omedelbar och allvarlig fara för liv eller hälsa. Arbetstagaren ska snarast underätta arbetsgivaren eller skyddsombud. Arbetstagaren är fri från ersättningsskyldighet för skada som uppstår till följd av att hen underlåter att utföra arbetet i avvaktan på besked om det ska fortsättas. Av förarbetena framgår att bestämmelsen kan ha särskild betydelse vid ensamarbete i fall där arbetstagaren bedömer att en överordnad eller skyddsombud behöver rådfrågas med anledning av en uppkommen fara. Arbetet kan då behöva avbrytas eftersom det kan vara svårt att med kort varsel få kontakt med den överordnade eller skyddsombudet.<sup>2</sup> Det framgår vidare att arbetstagaren normalt först bör vända sig till arbetsgivarens ställföreträdare och därefter, om enighet inte uppnås, till skyddsombudet för konsultation.

Företrädarna för arbetstagarorganisationerna i utredningens referensgrupp har påtalat att arbetstagarens möjlighet att avbryta arbete enligt 3 kap. 4 § AML är ytterst begränsad i praktiken. Arbetstagarorganisationerna menar att bestämmelsen inte används p.g.a. andra intressen som arbetstagaren är skyldig att beakta i sin tjänsteutövning.

I förarbetena till bestämmelsen återges ett remissyttrande från vårdsektorn. Det framhålls där att det kan stå i strid med lagstiftningen inom vårdsektorn att upphöra med arbete. Som svar anges att det inte är möjligt att åstadkomma en entydig reglering i situationer då det gäller en avvägning mellan olika angelägna intressen. I sådana fall är arbetstagarens berättigade uppfattning om vad som är försvarligt styrande. Stor försiktighet måste iaktas och i omnämnda fall handlar det om att inte patientens tillstånd förvärras. Det kan också finnas olika ansvarsregler att ta hänsyn till.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Prop. 1976/77:149 s. 260.

<sup>3</sup> A.a.

Även polisens ingripandeskyldighet enligt 2 och 8 §§ polislagen (1984:387) samt 16 § polisförordningen (2014:1104) är en faktor att beakta i förhållande till arbetstagarens rätt att avbryta arbete. Liknande skyldigheter finns även för andra yrkesgrupper, inte minst anställda på andra brottsbekämpande myndigheter. Även elevers rätt till undervisning enligt 7 kap. 3 § skollagen (2010:800) måste vägas mot lärares möjlighet att avbryta sitt arbete.

I AD 2001 nr 10 aktualiseras frågan om olika motstående intressen. Målet rör en arbetstagarorganisation som beslutat att utöva tolkningsföreträde enligt 34 § 1 st. MBL. Enligt organisationen har arbetskyldighet inte förelegat beträffande en viss arbetsuppgift, i första hand p.g.a. att den enligt organisationens mening inneburit fara för arbetstagarnas liv eller hälsa. Av domskälen framgår att en arbetstagare inte kan vägra att utföra arbete så snart förhållandena är mindre gynnsamma än vad som anges i arbetsmiljölagstiftningen. Det normala arbetet eller speciella inslag inom ett visst yrkesområde kan vara så beskaffade att arbetstagare riskerar att skadas. Som exempel på sådant risktagande brukar nämnas brandmäns uppgifter i samband med eldsvåda. Anställningsavtalet kan innefatta ett uttryckligt åtagande att utföra arbete som är farligt. Begränsningen av arbetsskyldigheten borde inte ta sikte på sådana s.k. kalkylerade risker i arbetslivet, utan snarare avse mer undantagsbetonade situationer som för den enskilde arbetstagaren innebär en sådan grad av fara för liv eller hälsa som denne rimligen inte ska behöva utsätta sig för.

Bestämmelserna om arbetstagares möjlighet att frånträda arbetet har särskild betydelse vid ensamarbete. Arbetsmiljölagens regler gällande möjligheten att i vissa fall avbryta arbetet gäller även för yrkesgrupper såsom polis och annan blåljuspersonal som i sin tjänsteutövning ofta riskerar att utsättas för hot, våld och trakasserier. Det bör dock nämnas att det finns olika förebyggande arbetsmiljöåtgärder som kan minska sådana arbetsmiljörisker, vilket bör medföra att behovet av att nyttja denna rätt minimeras. I sammanhanget bör särskilt framhållas bestämmelserna i 2 kap. arbetsmiljölagen om arbetsmiljöns beskaffenhet och i 3 kap. arbetsmiljölagen om arbetsgivarens allmänna skyldigheter att bland annat vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall, och att beakta den särskilda risk som kan följa av att arbetstagaren arbetar ensam. Det kan handla om att inte arbeta ensam och att bära larm.

I lagen (1982:80) om anställningsskydd, LAS, finns en bestämmelse om arbetstagarens möjlighet att frånträda anställningen. En arbetstagare får med omedelbar verkan frånträda sin anställning, om arbetsgivaren i väsentlig mån har åsidosatt sina åligganden mot arbetstagaren, 4 § 3 st. LAS. Rätten att frånträda anställningen kan aktualiseras om arbetstagaren blir utsatt för en kränkning eller annan respektlös behandling, eller om arbetsgivaren dröjer med att betala ut lön.<sup>4</sup>

Till rättstvister om arbetskyldighet enligt 34 § MBL räknas alla tvister som rör arbetstagares rättsliga skyldighet att fullgöra sin del av anställningsavtalet, dvs. att utföra arbete. Tvisterna ska enligt bestämmelsen gälla medlems arbetskyldighet enligt avtal. Sådana tvister omfattar – förutom arbetskyldighet enligt kollektivavtal eller enskilt anställningsavtal – även fall där arbetskyldigheten bestäms av allmänna rättsgrundsatser som anställningsavtal eller kollektivavtal vilar på, exempelvis grundsatsen att en arbetstagare normalt inte är skyldig att utföra arbete som innebär fara för liv eller hälsa (se t.ex. AD 1986 nr 96).

En arbetstagare som anser att det arbete hen ska utföra är farligt kan också vända sig till sin organisation. En kollektivavtalsbärande organisation kan med stöd av 34 § MBL ge arbetstagaren rätt att vägra utföra arbetet. Sambandet mellan reglerna i arbetsmiljölagen och tolkningsföreträde enligt 34 § MBL i de situationer där det omtvistade arbetet påstås vara farligt har däremot ansetts oklart.<sup>5</sup> I förarbetena till arbetsmiljölagen uttalas dock att vad som föreslås om arbetstagares rätt att upphöra med arbete (3 kap. 4 § 2 st. AML) ”torde i allmänhet tillämpas redan nu och följer delvis av medbestämmandelagen (34 §)”.<sup>6</sup> I specialmotiveringen till bestämmelsen hänvisas också till reglerna om tolkningsföreträde i 34 § MBL, och det konstateras att enskilda arbetstagare inte kan åberopa tolkningsföreträde enligt medbestämmandelagen förrän deras fackliga organisation trätt in i tvisten, men att de ändå enligt allmänna rättsgrundsatser kan vägra utföra arbete som innebär fara för liv eller hälsa.<sup>7</sup>

Denna rättsgrundsats kommer också till uttryck i undantagsregeln i 34 § 2 st. MBL. Arbetsgivarens rätt att bryta igenom ett tolkningsföreträde gäller enligt undantagsregeln inte när arbetet innebär

<sup>4</sup> Källström och Malmberg, Anställningsförhållandet – Inledning till den individuella arbetsrätten (2019), s. 49.

<sup>5</sup> Se SOU 1994:141 s. 272 f.

<sup>6</sup> Prop. 1976/77:149 s. 260.

<sup>7</sup> A.a. s. 395.

fara för liv eller hälsa eller när därmed jämförligt hinder möter. I specialmotiveringen till den bestämmelsen uttalas dock att detta undantag självfallet inte är tillämpligt när arbetsavtalet innebär ett uttryckligt åtagande att utföra arbete som är farligt och det inte råder tvist om avtalets innebörd på den punkten.<sup>8</sup>

Det finns alltså en rätt för enskilda arbetstagare att underlåta att utföra arbete om arbetstagaren finner att arbetet innebär omedelbar och allvarlig fara för liv eller hälsa. Rätten gäller om arbetstagaren med hänsyn till omständigheterna gjort en försvarlig bedömning av situationen. Det saknar betydelse om bedömningen visar sig vara felaktig, men om arbetstagaren gjort en felaktig bedömning som inte varit försvarlig med hänsyn till omständigheterna kan följderna bli löneavdrag och uppsägning. Om den fackliga organisationen utövat tolkningsföreträde för att arbetskyldighet inte föreligger och förbundet visar sig sakna fog för sin bedömning faller ansvaret för fel-tolkningen enbart på arbetstagarorganisationen (57 § 1 st. MBL).

### *Finns ett skydd mot repressalier eller andra oskäliga följder?*

Enligt konventionen ska en arbetstagare kunna lämna en arbetssituation utan risk för repressalier eller andra oskäliga följder.

Det finns ett antal bestämmelser i svensk rätt som innebär att en arbetstagare som fört fram klagomål eller inlett ett förfarande ges ett skydd mot ogynnsam behandling eller ogynnsamma följder från arbetsgivarens sida, s.k. repressalier. I diskrimineringslagen gäller det den som anmält eller påtalat att arbetsgivaren handlat i strid med lagen (2 kap. 18 § DL). Med repressalier avses i diskrimineringslagen att drabbas av nackdelar i sitt arbete eller får försämrade arbetsförhållanden eller arbetsvillkor. Arbetstagaren kan t.ex. utsättas för orimlig arbetsbelastning eller för prestationskrav som inte är rimliga. Arbetstagaren kan fräntas arbetsuppgifter eller få för honom eller henne mycket okvalificerade uppgifter. Det kan också handla om att en utlovad förmån uteblir eller att den arbetstagare som sagt ifrån behandlas hotfullt eller på ett allmänt kränkande sätt.<sup>9</sup>

Frågan är vilket repressalieskydd som finns för en arbetstagare som lämnar en farlig situation.

---

<sup>8</sup> Prop. 1975/1976:105, Bilaga 1, s. 495.

<sup>9</sup> Se prop. 2007/08:95 s. 307 f.

Någon bestämmelse motsvarande repressalieförbudet i diskrimineringslagen (2 kap. 18 § DL) finns inte i arbetsmiljölagen. Arbetsmiljölagstiftningen kan ändå sägas ge ett visst skydd mot repressalier. Om en arbetstagare utsätts för kränkande särbehandling av t.ex. en chef för att han eller hon underlåtit att utföra arbete enligt 3 kap. 4 § AML finns skyddet mot kränkande särbehandling i Arbetsmiljöverkets föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4), OSA. Enligt 14 § OSA ska det finnas rutiner för hur kränkande särbehandling ska hanteras och hur den som utsätts ska kunna få hjälp. Av SAM-föreskrifterna följer också att om någon arbetstagare råkar ut för ohälsa eller olycksfall i arbetet eller om något allvarligt tillbud inträffar i arbetet, ska arbetsgivaren utreda orsakerna och vidta åtgärder så att risker för ohälsa eller olycksfall kan förebyggas.

Om en arbetsgivare genom sitt agerande skulle bryta mot någon bestämmelse i arbetsmiljölagstiftningen kan arbetsgivaren bli föremål för en offentlighetsrättslig sanktion. Något individuellt skydd mot ogynnsam behandling för den enskilda arbetstagaren innebär arbetsmiljölagstiftningen däremot inte.

Om arbetsgivarens handlande skulle utgöra en föreningsrättskränkning enligt medbestämmandelagen kan arbetstagaren också vara skyddad mot missgynnande enligt den lagen. Detta förutsätter att arbetstagaren är med i en arbetstagarorganisation. En kränkning av föreningsrätten kan t.ex. vara om någon på arbetsgivarsidan vidtar en åtgärd till skada för en arbetstagare för att denne har utnyttjat sin föreningsrätt, eller för att förmå arbetstagaren att inte utnyttja sin föreningsrätt. En arbetsgivares åtgärd att frånta en arbetstagare vissa arbetsuppgifter eller att förflytta en arbetstagare till sämre arbetsförhållanden är exempel på sådant som kan utgöra en föreningsrättskränkning (AD 2000 nr 74). Även ett hot om en åtgärd kan vara att anse som en föreningsrättskränkning, (se t.ex. AD 1983 nr 95 och AD 1987 nr 65). Som framgår ovan har fackförbundet möjlighet att utöva tolkningsföreträde enligt 34 § MBL av innebörd att en eller flera arbetstagare inte är skyldiga att utföra en viss arbetsuppgift om förbundet anser att arbetsuppgiften innebär fara för liv eller hälsa.

För det fall repressalier som arbetstagaren utsätts för från arbetsgivarens sida består av ett brottsligt handlande kan straffrättsliga bestämmelser bli aktuella. Trakasserier kan under vissa förutsättningar utgöra ofredande enligt 4 kap. 7 § brottsbalken, BrB. Vidare kan be-

stämmelserna om förtal eller förolämpning i 5 kap. BrB bli aktuella, beroende på omständigheterna. Även 17 kap. 10 § BrB kan nämnas. Av den bestämmelsen följer att den som med våld eller hot om våld angriper någon för att denne gjort anmälan, fört talan, avlagt vittnesmål eller annars vid förhör avgett utsaga vid domstol eller annan myndighet eller för att hindra någon från en sådan åtgärd kan dömas för övergrepp i rättssak.

Som framgår nedan under avsnitt 12.4.5 har arbetsgivare och arbetstagare en ömsesidig lojalitetsplikt och arbetsgivarens arbetsledningsrätt måste utövas inom vissa ramar. Anställningsskyddslagen skyddar mot den mest ingripande formen av ogynnsam behandling från arbetsgivarens sida, nämligen att arbetstagaren sägs upp eller blir avskedad. Enligt 7 § LAS ska en uppsägning från arbetsgivarens sida vara sakligt grundad och ett avskedande får enligt 18 § LAS ske endast om arbetstagaren grovt har åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren. Vid mindre ingripande åtgärder från arbetsgivarens sida aktualiseras gränserna för arbetsgivarens arbetsledningsrätt och den s.k. bastubadarprincipen. Principen, som utredningen återkommer till i avsnitt 12.4.5, handlar i korthet om att det ska finnas godtagbara skäl för en omplacering som är hänförlig till arbetstagaren personligen och som får särskilt ingripande verkningar. Att en arbetstagare hävdat sina rättigheter grundade på 3 kap. 4 § AML bör följaktligen inte kunna vara ett sådant godtagbart skäl. Det finns även ett visst utrymme för att angripa arbetsledningsåtgärder med mindre ingripande verkningar därför att de strider mot god sed på arbetsmarknaden, men det utrymmet är snävt (AD 1982 nr 12, AD 1983 nr 46 och AD 1984 nr 80).

I promemorian En reformerad arbetsrätt – för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden (Ds 2021:17) föreslås att anställningsskyddslagens begrepp saklig grund ersätts av sakliga skäl. När det gäller arbetsbrist innebär förslaget ingen ändring av gällande rätt. I fråga om uppsägning av personliga skäl, t.ex. misskötsamhet från arbetstagarens sida, föreslås däremot en ändring i syfte att göra det mer förutsebart vad som krävs för en giltig uppsägning. Det krav som i dag gäller på mindre ingripande åtgärder från arbetsgivarens sida innan uppsägning sker ska finnas kvar. Reglerna föreslås vara dispositiva på visst sätt. Utredningen kan inte se att detta skulle försvaga skyddet för arbetstagare på ett sätt som påverkar uppfyllelsen av konventionens krav.

*Skyddsombudets rätt att stoppa arbetet i avvaktan  
på Arbetsmiljöverkets ställningstagande*

Arbetsstagares rätt att underlåta att arbeta hänger nära samman med skyddsombudets rätt att i vissa fall avbryta arbete.<sup>10</sup> Skyddsombudets rätt att stoppa arbete är den s.k. stoppningsrätten i 6 kap. 7 § AML. Bestämmelsen innebär att skyddsombud har rätt att avbryta arbete av skäl som hänger samman med arbetsmiljön. Det gäller om visst arbete innebär omedelbar och allvarlig fara för arbetstagares liv eller hälsa och rättelse inte genast kan uppnås genom att skyddsombudet vänder sig till arbetsgivaren. Skyddsombudet kan då, i avvaktan på Arbetsmiljöverkets ställningstagande, besluta om att avbryta arbetet. För det fall Arbetsmiljöverket beslutar om ett omedelbart förbud mot arbetet kan förbudet överklagas av arbetsgivaren till Förvaltningsrätten. Skyddsombudet kan även överklaga Arbetsmiljöverkets beslut att inte meddela ett förbud till Förvaltningsrätten.<sup>11</sup> Ett skyddsombuds åtgärder enligt bestämmelsen gäller även arbete som utförs av inhyrd arbetskraft i arbetsgivarens verksamhet.

Bestämmelsen tar först och främst sikte på att skydda arbetstagare. Arbetsgivaren kan alltså själv överta och fullfölja arbetsuppgifter som bedömts riskfyllda, men enligt förarbetena är det inte tillåtet om övertagandet innebär fara för arbetstagare.<sup>12</sup> Enligt andra stycket i samma bestämmelse kan skyddsombudet avbryta arbete som en arbetstagare utför ensam i avvaktan på Arbetsmiljöverkets ställningstagande. Det gäller när det är påkallat från skyddssynpunkt och rättelse inte genast kan uppnås genom att skyddsombudet vänder sig till arbetsgivaren.

Den s.k. 6:6 a-anmälan regleras i 6 kap. 6 a § AML och innebär att om ett skyddsombud anser att åtgärder behöver vidtas för att uppnå en tillfredsställande arbetsmiljö ska skyddsombudet vända sig till arbetsgivaren och begära sådana åtgärder. Skyddsombudet kan också begära att en viss undersökning ska göras för kontroll av förhållandena inom skyddsområdet. Om en sådan begäran framställs ska arbetsgivaren genast lämna skyddsombudet en skriftlig bekräftelse på att arbetsgivaren mottagit dennes begäran. Arbetsgivaren ska utan dröjsmål lämna besked i frågan. Gör arbetsgivaren inte det eller beaktas inte begäran inom skäligen tid, ska Arbetsmiljöverket efter framställan

<sup>10</sup> Prop. 1976/77:149 s. 260.

<sup>11</sup> Se Arbetsmiljöverkets kommentar till arbetsmiljölagen s. 85–86.

<sup>12</sup> Prop. 1976/77:149 s. 340.

av skyddsombudet pröva om föreläggande eller förbud enligt 7 kap. 7 § AML ska meddelas. Ett skyddsombuds begäran får även avse skyddsåtgärder som behövs för att arbetsgivaren ska uppfylla sina skyldigheter gentemot utomstående arbetskraft enligt 3 kap. 12 § AML på det arbetsställe där skyddsombudet är verksamt.

#### 12.3.4 Utredningens bedömning avseende mekanismer för kontroll och övervakning av efterlevnaden

**Bedömning:** Det krävs inga lagändringar eller andra åtgärder för att svensk rätt ska vara förenlig med konventionens bestämmelser om att medlemsstaterna ska

- upprätthålla och stärka mekanismer för efterlevnad och kontroll,
- säkerställa övervakning och efterlevnad av nationella lagar och andra författningar som rör våld och trakasserier i arbetslivet,
- säkerställa att det finns effektiva medel för granskning och utredning vid förekomst av våld och trakasserier, t.ex. av yrkesinspektioner eller andra behöriga organ,
- säkerställa att yrkesinspektioner och andra myndigheter har bemyndigande att hantera våld och trakasserier i arbetslivet, och
- säkerställa att arbetstagare har rätt att utan att drabbas av repressalier lämna en arbetssituation som de har rimliga skäl att anta utgör en överhängande och allvarlig fara för liv och hälsa på grund av våld och trakasserier.

Det svenska systemet för kontroll och övervakning av efterlevnaden bygger för det första på tillsynsmyndigheterna DO och Arbetsmiljöverkets ansvar.

DO har tillsynsansvar över att diskrimineringslagen följs. Myndigheten ska i första hand få dem som omfattas av lagen att frivilligt följa den, men har också olika möjligheter att agera om så inte sker. För att kunna genomföra tillsyn har myndigheten möjlighet att utfärda vitesförelägganden för att få tillsynsobjekt att efterleva sin uppgiftsskyldighet, 4 kap. 4 § DL. Vid bristande efterlevnad av bestäm-



melserna om aktiva åtgärder enligt 3 kap. DL, t.ex. avseende skyldigheten att ha riktlinjer och rutiner för att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier, kan DO göra en framställan om vitesföreläggande till Nämnden mot diskriminering. När det gäller överträdelse av diskrimineringsförbudet i 2 kap. 1 § DL eller vid arbetsgivarens bristande utredning av eller åtgärder mot trakasserier och sexuella trakasserier (2 kap. 3 § DL) har DO möjlighet att föra talan om diskrimineringsersättning för enskilda individer.

DO har alltså i uppdrag att säkerställa efterlevnaden av diskrimineringslagen och effektiva medel för att utöva tillsynen genom att tillsynsobjektet har en uppgiftsskyldighet som kan sanktioneras med vite. DO har även effektiva sanktioner till förfogande genom möjligheten att begära vitesföreläggande och föra talan för enskilda om diskrimineringsersättning. Även DO:s uppdrag att informera och utbilda m.m. bidrar till att säkerställa efterlevnaden.

Diskrimineringsutredningen har dock konstaterat att möjligheten att utöva tillsyn över bestämmelserna om aktiva åtgärder bör stärkas. Diskrimineringsutredningen anser att ett lämpligt sätt att stärka effektiviteten i tillsynen och samtidigt underlätta efterlevnaden av regelverket för arbetsgivare är att stärka samverkan mellan Arbetsmiljöverket och DO, vilket utredningen ställer sig bakom. Det skulle t.ex. kunna innebära en möjlighet att utfärda gemensamma allmänna råd. Även övriga förslag från diskrimineringsutredningen, som möjligheten att meddela föreskrifter, minska antalet ledamöter i Nämnden mot diskriminering och ge centrala arbetstagarorganisationer förstahandsrätt att göra framställningar till nämnden, skulle enligt utredningens bedömning kunna bidra till att förbättra effektiviteten i tillsynen.

Från DO:s sida har det framförts att sanktionssystemet enligt diskrimineringslagen brister i effektivitet. DO har framhållit att möjligheten att väcka talan mot en arbetsgivare vid överträdelse av 2 kap. diskrimineringslagen förutsätter att det finns en enskild som drabbats och är villig att medverka till att väcka talan och att det inte finns några administrativa sanktioner att tillgå. DO anser också att det är en brist att myndigheten inte på egen hand kan utfärda vitesförelägganden vid bristande efterlevnad av 3 kap. diskrimineringslagen utan måste begära ett föreläggande hos Nämnden mot diskriminering. DO ifrågasätter emellertid inte utredningens bedömning avseende svensk rätts förenlighet med konventionen i detta avsnitt.

Som framgår ovan har Diskrimineringsutredningen dessutom nyligen gjort en översyn av tillsynsverksamheten avseende aktiva åtgärder i 3 kap. diskrimineringslagen och lämnat förslag på hur tillsynen kan förbättras.

Även arbetsmarknadens parter har en roll i att säkerställa efterlevnaden av diskrimineringslagen. En arbetstagarorganisation har rätt att föra talan om diskrimineringsersättning för en medlems räkning och i vissa fall också att begära ett föreläggande om vite vid brister i arbetsgivarens arbete med aktiva åtgärder. Även detta utgör mekanismer för efterlevnad och kontroll.

Arbetsmiljöverket har tillsynsansvar över arbetsmiljölagen och de föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen. Myndigheten har rätt att få de upplysningar, handlingar och prov samt påkalla de undersökningar som behövs för att myndigheten ska kunna utöva sin tillsyn och har även rätt att få tillträde till ett arbetsställe. I första hand ska myndigheten försöka uppnå frivillig rättelse, men om det inte sker kan myndigheten besluta de föreläggande eller förbud som behövs för att arbetsmiljölagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen ska följas. Besluten kan förenas med vite och i annat fall föranleda sanktion i form av straff. Arbetsmiljöverket har även vid vissa fall av överträdelse enligt lagen befogenhet att utfärda sanktionsavgift, även om det i nuläget inte aktualiseras i förhållande till frågor om våld och trakasserier. En särskild utredare har dock fått i uppgift att utreda bl.a. hur sanktionsavgifter kan införas i förhållande till t.ex. OSA-föreskrifterna.<sup>13</sup>

Arbetsmiljöverket har alltså ansvar för att säkerställa efterlevnaden av arbetsmiljölagen. Myndigheten har rätt till tillträde och uppgifter m.m. och att besluta om effektiva sanktioner och kan därigenom bedriva tillsyn på ett effektivt sätt. Dessutom har myndigheten en omfattande möjlighet att meddela föreskrifter och uppgift att informera för att stärka efterlevnaden av arbetsmiljölagen.

För kontrollen och övervakningen av bestämmelserna i arbetsmiljölagen spelar också skyddsombuden en viktig roll. Det gäller inte minst genom möjligheten att vända sig till arbetsgivaren för att begära åtgärder. Skyddsombudets möjlighet att därefter begära att Arbetsmiljöverket prövar frågan om föreläggande enligt 6 kap. 6 a AML och att använda sig av den s.k. stoppningsrätten i 6 kap. 7 § AML är också viktiga verktyg. Skyddsombudets rätt och möjlighet att agera enligt

---

<sup>13</sup> Dir. 2021:44.

arbetsmiljölagen är ytterligare mekanismer för efterlevnad och kontroll och dessa får anses uppfylla konventionens krav på tillräckliga befogenheter att ingripa med förelägganden med krav på åtgärder och krav på omedelbara åtgärder och förelägganden om att avbryta arbetet om det finns en överhängande fara (artikel 4.2 h och 10 h).

Eftersom arbetstagare under sådana omständigheter har en rätt att frånträda arbetet innebär det att en arbetstagare som utnyttjar den rätten inte har brutit mot anställningsavtalet. Det gäller om arbetstagaren med hänsyn till omständigheterna gjort en försvarlig bedömning av situationen. Även om den möjligheten är snäv enligt de fackliga företrädarna, anser utredningen att gällande rätt får anses uppfylla konventionens krav. Det bör också beaktas att ett alternativ som arbetstagare är att i stället vända sig till ett skyddsombud samt att arbetstagarens fackliga organisation kan begära tolkningsföreträdare enligt medbestämmandelagen.

Därtill kommer också att Arbetsmiljölagstiftningen kan sägas ge ett visst skydd mot ogynnsam behandling i form av repressalier genom skyddet mot kränkande särbehandling i OSA-föreskrifterna. Dvs. om en arbetsgivare vidtar repressalier mot en arbetstagare p.g.a. denne agerat när hen upplevt en situation som innebar allvarlig fara för hälsa och liv, kan arbetsgivarens agerande anses vara kränkande särbehandling som omfattas av OSA-föreskrifterna. Av SAM-föreskrifterna följer också att om någon arbetstagare råkar ut för ohälsa eller olycksfall i arbetet eller om något allvarligt tillbud inträffar i arbetet, ska arbetsgivaren utreda orsakerna och vidta åtgärder så att risker för ohälsa eller olycksfall kan förebyggas. Även diskrimineringslagens repressalieförbud och medbestämmandelagens förbud mot föreningsrättskränkning kan ge ett skydd i vissa situationer. Arbetsgivare och arbetstagare har vidare en ömsesidig lojalitetsplikt och arbetsgivarens arbetsledningsrätt måste utövas inom vissa ramar. Arbetstagare som omfattas av anställningsskyddslagen har vidare ett skydd mot osakliga uppsägningar.

Utredningens bedömning är att arbetstagare har en rätt att lämna en farlig arbetssituation under de omständigheter som konventionen föreskriver utan att drabbas av repressalier eller andra osakliga följder på ett sätt som uppfyller konventionens krav enligt artikel 10 g.

Utredningens bedömning är sammanfattningsvis att Arbetsmiljöverkets och DO:s tillsynsansvar och möjligheter att ingripa enligt arbetsmiljölagen och diskrimineringslagen jämte möjligheten för

skyddsombud och arbetsmarknadens parter att kontrollera och ingripa för att säkra efterlevnaden av arbetsmiljölagen och diskrimineringslagen innebär att mekanismerna för kontroll och övervakning av efterlevnaden är tillräckligt väl utvecklade och fungerande i det svenska systemet för att uppfylla konventionens krav.

## **12.4 Tillgång till rättsmedel m.m.– artikel 4.2 e, 10 b och 10 e**

### **12.4.1 Innebörden av konventionens krav enligt artikel 4.2 e och 10 b och svenska regler som aktualiserar**

I artikel 4.2 e anges att det ska finnas tillgång till rättsmedel och stöd för offer som utsatts för våld eller trakasserier.

I artikel 10 b anges att enkel tillgång till lämpliga och effektiva rättsmedel ska säkerställas, liksom säkra, rättvisa och effektiva mekanismer och förfaranden för rapportering och tvistlösning. Som exempel på vad detta kan innebära anges i artikel 10 b förfaranden för anmälan och utredningar, förfaranden för tvistlösning på arbetsplatsen där så är tillämpligt, förfaranden för tvistlösning utanför arbetsplatsen och domstolar eller skiljenämnder. Ytterligare exempel på vad det kan innebära är skydd mot repressalier för anmälande, offer, vittnen och visselblåsare samt rättsliga, sociala, medicinska och administrativa stödåtgärder för klagande och offer.

Som exempel på vad som kan utgöra lämpliga rättsmedel enligt artikel 10 b nämns i punkt 14 i rekommendationen rätten att säga upp sig med ersättning, återanställning, lämplig skadeståndersättning, förelägganden med krav på åtgärder med omedelbar verkan för att säkerställa att vissa beteenden stoppas eller att policyer eller praxis förändras samt juridiska arvoden och rättegångskostnader i enlighet med nationell lagstiftning och praxis.

En första fråga är vad som avses med rättsmedel (eng. remedies) och mekanismer och förfaranden för rapportering och tvistlösning.

*Användningen av begreppet rättsmedel i ILO-sammanhang*

Begreppet *rättsmedel* finns i den svenska översättningen i andra ILO-konventioner. Det finns även exempel på andra översättningar av begreppet *remedies*. Det kan anmärkas att den svenska versionen av konventionen inte är en officiell version på samma sätt som t.ex. ett EU-direktiv.

Sverige ratificerade år 1931 ILO:s konvention (nr 29) om tvångsarbete. I svensk lag definieras och kriminaliseras tvångsarbete främst genom brottsbalkens bestämmelser om människohandel som finns i 4 kap. 1 a § BrB.<sup>14</sup> I 2014 års protokoll till ILO:s konvention om tvångsarbete anges i artikel 1.1 och 4.1 att offer ska erbjudas skydd och tillgång till lämpliga och effektiva *rättsmedel*, t.ex. kompensation. Kravet anses uppfyllt genom att brottsoffer kan rikta krav på *skadestånd* mot förövare enligt 2 kap. 1–3 §§ skadeståndslagen (1972:207) alternativt få brottskadeersättning.<sup>15</sup>

I artikel 9.2 i ILO:s konvention (nr 177) om hemarbete anges att lämpliga *åtgärder*, inklusive straff om så är lämpligt (eng. *adequate remedies, including penalties where appropriate*) ska införas och tillämpas effektivt för den händelse att lagar och föreskrifter som är tillämpliga på hemarbete överträds. Konventionen har inte ratificerats av Sverige.

I 2006 års sjöarbetskonvention översätts *penalties or other appropriate remedies* med påföljder eller andra *sanktioner* när det gäller vilka medel den behöriga myndigheten ska få använda om en redare inte betalar ut all utestående ersättning (anvisning B2.2.2). Sjömännen ska ha samma *rättsliga möjlighet* (legal remedies) att få ut ersättning vid arbetslöshet i samband med förlisning som att få ut utjädnad lön (Anvisning B2.6.1)

När det gäller redarens ansvar för bistånd och stöd från redaren för att avhjälpa de ekonomiska konsekvenserna av sjukdom, skada eller dödsfall anges att regeln inte påverkar annan *rättslig gottgörelse* (eng. *legal remedies*) som sjömän kan söka (regel 4.2.2).

---

<sup>14</sup> Prop. 2016/17:93 s. 14.

<sup>15</sup> A.a. s. 27 f.

*Begreppet rättsmedel finns i Europakonventionen  
och EU:s rättighetsstadga*

I svensk rätt har begreppet rättsmedel traditionellt använts med en processuell innebörd.<sup>16</sup> Innan en dom har vunnit laga kraft kan den överklagas, vilket är ett sätt att angripa den genom ett s.k. ordinärt rättsmedel. När domen vunnit laga kraft kan den bara angripas med hjälp av de särskilda rättsmedel som finns i 58–59 kap. rättegångsbalken, RB, som bl.a. innehåller bestämmelser om resning.

Ett rättsmedel i Europakonventionens mening kan emellertid vara t.ex. en möjlighet att begära skadestånd. Europakonventionen gäller som lag i Sverige och dess krav på effektiva rättsmedel finns i artikel 13. Enligt Europakonventionen är det i första hand respektive konventionsstat som ska fastställa de närmare villkoren för vad ett effektivt rättsmedel är, och staterna ges här en viss bedömningsmarginal, men vissa grundläggande krav ställs upp. För pågående överträdelser är en utgångspunkt att ett effektivt rättsmedel ska syfta till att få överträdelserna att upphöra. När det gäller vissa allvariga konventionsöverträdelser kan situationen vara sådan att det av ett effektivt rättsmedel först och främst krävs att en utredning kommer till stånd och att ansvariga personer ställs till svars.<sup>17</sup>

Ett rättsmedel kan alltså aktualiseras innan en överträdelse har avslutats och vara preventivt eller påskyndande. Andra rättsmedel kan vara uteslutande kompensatoriska. Flera rättsmedel sammantagna kan uppfylla kraven, trots att de var för sig inte gör det. En överträdelse av Europakonventionens rättigheter kan även gottgöras inom ramen för avgörandet av andra frågor än frågan om konventionsöverträdelserna. Så sker t.ex. ofta i fråga om överträdelser av rätten till domstolsprövning inom skälig tid. En sådan konventionsöverträdelse i ett brottmål kan t.ex. ha betydelse vid val av påföljd eller vid straffmätning genom att den medför en lindrigare påföljd än vad som annars skulle ha dömts ut.<sup>18</sup> Högsta förvaltningsdomstolen har uttalat att vad som är avgörande för om ett rättsmedel är effektivt för att komma till rätta med en konventionsöverträdelse enligt Europakonventionen kan sammanfattas med att rättsmedlet ska kunna leda

---

<sup>16</sup> Hirschfeldt, Ny Juridik 1:11, s. 12.

<sup>17</sup> Prop. 2017/18:7 s. 11 f.

<sup>18</sup> A.a. s. 12 f.

till att kränkningen upphör eller att den som utsatts för kränkningen får gottgörelse för den.<sup>19</sup>

I Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga) artikel 47 anges i första stycket att var och en har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol med beaktande av de villkor som föreskrivs i artikeln. Bestämmelsen bygger på artikel 13 i Europakonventionen, men går längre eftersom det föreskrivs ett rättsmedel inför en domstol.

### 12.4.2 Utredningens slutsatser avseende begreppen

I artikel 10 b anges att det ska finnas effektiva rättsmedel och mekanismer och förfaranden för rapportering och tvistlösning. Under punkterna i)–v) finns en uppräkningslista med exempel på vad detta kan utgöras av. I rekommendationen ges preciserade exempel på vad rättsmedel kan inbegripa, som bl.a. återanställning och lämplig skadeståndsersättning. Av den exemplifierande uppräkningslistan av vad som kan utgöra lämpliga rättsmedel i rekommendationen och exemplifieringen i artikel 10 b drar utredningen slutsatsen att medlemsstaterna har en viss frihet att själva avgöra vilka rättsmedel, förfaranden och skydds- och stödåtgärder som ska väljas.

Vid en jämförelse med begreppet rättsmedel i EU:s rättighetsstadga (artikel 47) och Europakonventionen (artikel 13) med ILO-konventionen konstaterar utredningen att det i ILO-konventionen *inte* föreskrivs en rätt till prövning inför en viss instans, som det gör i dessa båda andra instrumenten, (dvs. prövning inför en nationell domstol respektive en nationell myndighet).

Det går inte att dra några direkta slutsatser av vad Europakonventionen föreskriver om effektiva rättsmedel eftersom det handlar om ett annat internationellt organ med ett antal stater med ett nära samarbete. Genomgången av begreppets användning i ILO-sammanhang ger inte heller någon entydig definition eller vägledning om vad som generellt avses med effektiva rättsmedel. Utredningens slutsats är att begreppet effektiva rättsmedel i första hand bör tolkas utifrån hur det används och definieras i den nu aktuella konventionen.

I likhet med vad som gäller enligt t.ex. Europakonventionen uppfattar utredningen att det även i den aktuella ILO-konventionen

---

<sup>19</sup> Se t.ex. HFD 2020 ref. 26.

handlar om att det ska finnas möjligheter för den som utsätts för våld och trakasserier att angripa detta. Något krav på möjlighet till just skadestånd vid varje överträdelse av konventionen kan inte utläsas enligt utredningen. Skadestånd är ett av de rättsmedel som räknas upp som exempel på rättsmedel som *kan* inbegripas enligt rekommendationen. Det får uppfattas som att det finns en valfrihet för medlemsstaterna när det gäller vilka rättsmedel som ska finnas och i vilka situationer. Uppräkningen har inte heller placerats i konventionen, utan i rekommendationen som inte är formellt bindande. Avsikten med det bör vara att ge medlemsstaterna en viss flexibilitet.

Som anges i inledningen till det här avsnittet (se avsnitt 12.1) uppfattar utredningen att det finns en överlappning mellan olika bestämmelser i konventionen. Det gäller t.ex. mellan bestämmelserna om rättsmedel m.m. respektive om sanktioner. Som exempel finns det i de EU-direktiv som ligger till grund för diskrimineringslagen dels en bestämmelse om rättsmedel, dels en bestämmelse om sanktioner, där det anges att en sanktion kan bestå av skadestånd till en enskild. Det har Sverige tagit fasta på vid genomförandet genom att diskrimineringsersättning införts som sanktion. Diskrimineringsersättning skulle med det synsättet kunna vara aktuell såväl som rättsmedel som sanktion i konventionens mening. Det innebär att möjligheten att kräva diskrimineringsersättning utgör rättsmedlet i konventionens mening och ersättningen i sig är sanktionen. Konventionen bör inte uppfattas som att den kräver att det utöver diskrimineringsersättning måste finnas ytterligare sanktioner.

Vid bedömningen av om svensk rätt är förenlig med konventionens krav på rättsmedel m.m. bör möjligheterna att påkalla att arbetsgivaren utreder och vidtar åtgärder med anledning av en viss händelse kunna beaktas. Ett sådant krav på utredning och åtgärder finns både enligt det arbetsmiljörättsliga- och diskrimineringsrättsliga regelverket. Även skyddsombudens roll och befogenheter och den roll som arbetstagarorganisationerna har när det gäller att företräda sina medlemmar bör beaktas. Även en myndighets uppdrag att ingripa eller att biträda offer för våld och trakasserier bör kunna beaktas. Detsamma gäller rätten för brottsoffer att kräva skadestånd.

Även den arbetsrättsliga regleringen är av intresse. Lojalitetsplikten är ömsesidig mellan arbetsgivaren och arbetstagen i ett anställningsförhållande. En aspekt av arbetsgivarens lojalitetsplikt är att arbetsgivaren vid utövande av arbetsledningsrätten och i övrigt ska



avhålla sig från trakasserier. Arbetsgivare ska också utreda och motverka trakasserier mellan arbetstagare när sådant agerande kommit till arbetsgivarens kännedom.

Den arbetsrättsliga regleringen sätter också ramarna för vilka åtgärder en arbetsgivare kan vidta mot en arbetstagare som utsätter någon annan för våld eller trakasserier. Den arbetsrättsliga regleringen ger arbetstagare – såväl offer som förövare – ett skydd mot osakligt agerande från arbetsgivaren i form av t.ex. alltför ingripande omplaceringar och osakliga uppsägningar.

Slutsatsen är att vid bedömningen om vad som kan vara effektiva rättsmedel och mekanismer och förfaranden för rapportering och tvistlösning kan samtliga de i svensk rätt gällande olika möjligheterna till rättsliga ingripanden beaktas vid bedömningen av förenligheten med konventionen.

### 12.4.3 Rättsmedel m.m. enligt arbetsmiljöverket

#### *Tillämpningsområdet*

Arbetsmiljölagen gäller varje verksamhet i vilken arbetstagare utför arbete för en arbetsgivares räkning (1 kap. 2 § AML). Det finns ett antal grupper som vid tillämpning av arbetsmiljölagens bestämmelser ska likställas med arbetstagare. Dessa grupper är studerande (från och med förskoleklassen), den som under vård i anstalt utför anvisat arbete, vissa delar av totalförsvaret, vissa deltagare i arbetsmarknadspolitiska program, vissa deltagare i praktik anvisad av socialnämnd och asylsökande som ges sysselsättning av Migrationsverket.

Arbetsgivaren ska enligt 3 kap. 2 § 1 st. AML vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall. Vidare ska arbetsgivaren systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller krav på en god arbetsmiljö. Arbetsgivaren ska också utreda arbetsskador, fortlöpande undersöka riskerna i verksamheten och vidta de åtgärder som föranleds av detta (3 kap. 2 a § AML). Bestämmelsen i 3 kap. 2 § AML omfattar åtgärder som arbetsgivaren ska vidta oavsett vad som orsakar risken för ohälsa eller olycksfall i arbetet. Om orsaken till risk för ohälsa är maskiner, lokaler, väder, eller våld och trakasserier från andra arbetstagare eller tredje person saknar betydelse. Arbetsgivaren har ändå en skyldighet att vidta åtgärder

gärder. Även SAM-föreskrifterna omfattar följaktligen olika arbetsmiljörisker kopplade till tredje part. Däremot får det anses vara något mer otydligt i vilken utsträckning OSA-föreskrifterna kan anses omfatta kränkande särbehandling från tredje part. Som utvecklas i avsnitt 4 är det Arbetsmiljöverkets uppfattning att regleringen om kränkande särbehandling tar sikte på interna förhållanden på arbetsplatsen och därför inte omfattar kränkningar från någon utanför arbetsplatsen. I de allmänna råden till 13 § OSA påpekas att kravet på arbetsgivaren att tillkännage att kränkande särbehandling inte accepteras på arbetsplatsen kan uppfyllas genom en policy. En policy får anses rikta sig internt. OSA-föreskrifterna får därför relevans i förhållande till trakasserier från kollegor och arbetsgivare.

Det betyder dock inte att sådant handlande från personer utanför arbetsplatsen faller utanför arbetsgivarens ansvar enligt arbetsmiljölagen och SAM-föreskrifterna.

När det gäller det fysiska tillämpningsområdet gäller arbetsmiljölagen varje verksamhet i vilken arbetstagare utför arbete för en arbetsgivares räkning. Vidare gäller arbetsmiljölagen alla situationer som har samband med arbetet och även händelser utanför den fysiska arbetsplatsen om dessa har samband med arbetet. Om arbetstagaren utsätts för t.ex. trakasserier utanför arbetstid som har koppling till arbetstagarens yrkesutövning bör denna arbetsmiljörisk hanteras inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet. Detsamma gäller för andra arbetsmiljörisker som arbetstagare exponeras för som en del av sitt arbete, se vidare avsnitt 4.

### *Utredningsskyldigheten enligt SAM-föreskrifterna*

Arbetsmiljöregelverket är en skyddslagstiftning och bestämmelser om förebyggande åtgärder är därför centrala. I Arbetsmiljölagen (3 kap. 2 a §) och i Arbetsmiljöverkets föreskrifter finns också regler som ställer krav på arbetsgivaren att vidta åtgärder och att åtgärderna följs upp. Det gäller dels i förebyggande syfte, dels för att hantera en uppkommen situation. Arbetsmiljöregelverket reglerar däremot inte frågor om skuld och kompensation till en enskild individ.

Om någon arbetstagare råkar ut för ohälsa eller olycksfall i arbetet eller om något allvarligt tillbud inträffar i arbetet, ska arbetsgivaren utreda orsakerna och vidta åtgärder så att risker för ohälsa eller

olycksfall kan förebyggas i fortsättningen (9 och 10 §§ SAM). Av kommentaren till bestämmelsen framgår att ett tillbud är en oönskad händelse som kunnat leda till ohälsa eller olycksfall.

Av kommentaren till 9 § SAM-föreskrifterna framgår att utredningsskyldigheten aktualiseras när det finns ett samband mellan det som hänt och förhållandena i arbetet. Det kan vara värdefullt att arbetsgivaren även utreder tillbud som inte är allvarliga. Vidare framgår att flera faktorer kan vara bidragande till det inträffade såsom mänskligt handlande, organisatoriska förhållanden och ledning av verksamheten. Arbetsgivaren bör därför, så långt det är praktiskt möjligt, ta reda på samtliga bakomliggande orsaker till det inträffade. Utredningen behöver göras grundligt och systematiskt. Den kan omfatta iakttagelser på arbetsplatsen, intervjuer med berörd personal, uppgiftsfördelning, instruktioner och rutiner. Utredningsarbetet har ett förebyggande syfte och själva skuldfrågan är därför inte det centrala. Det står arbetsgivaren fritt att utföra en mer omfattande utredning och företagshälsovården är en resurs som i många fall kan bistå arbetsgivare i den delen.

### *Anmälan om ohälsa och tillbud*

I vissa fall har arbetsgivaren en skyldighet att anmäla tillbud till Arbetsmiljöverket enligt 3 kap. 3 a § AML. Anmälningsskyldigheten gäller när dödsfall eller svårare personskada inträffat i samband med arbetets utförande, när skador i samband med arbetet drabbat flera arbetstagare samtidigt och när tillbud som inneburit allvarlig fara för liv och hälsa inträffat. Syftet är att myndigheten ska få kännedom om de inträffade så fort som möjligt för att kunna bedöma om det behöver göras en inspektion eller på något annat sätt tas kontakt med arbetsgivaren. Anmälningsskyldigheten ger alltså Arbetsmiljöverket en ökad möjlighet att identifiera och angripa ohälsa t.ex. p.g.a. våld och svårare fall av trakasserier som kan förekomma på en arbetsplats.

I 9 § SAM föreskrivs vad ett tillbud respektive ett allvarligt tillbud är. Ett tillbud beskrivs som en oönskad händelse som kunnat leda till ohälsa eller olycksfall. Allvarliga tillbud är händelser som i sig innebär stor fara för ohälsa eller olycksfall. Det behöver inte finnas någon fara för person i den aktuella situationen. Ett exempel är en

explosion i en lokal där ingen vistas för tillfället. Tillbud är ofta en följd av brister i arbetsmiljöarbetet.

Enligt Försäkringskassans och Arbetsmiljöverkets e-tjänst för anmälan av arbetsskada framgår att exempel på allvarligt tillbud utan personskada är svårare fall av mobbning, kränkning eller trakasserier. Vidare anges att händelser av psykosocial natur kan vara svåra att definiera som tillbud eller allvarliga tillbud. Exempel på det kan vara ett hot om våld om händelsen inneburit allvarlig fara för liv eller hälsa, till exempel knivhot eller hot med skjutvapen. Mordhot som upplevs som allvarligt menat, annat hot om våld mot person eller svårare fall av mobbning.

Det är arbetsgivaren som måste göra en bedömning i det enskilda fallet om tillbudet eller skadan är så allvarlig att den behöver anmälas till Arbetsmiljöverket. Om arbetsgivaren inte anmält en allvarlig händelse kan arbetsgivaren bli skyldig att betala böter enligt 8 kap. 2 § AML.

Oavsett om den anmälda händelsen leder till att Arbetsmiljöverket vidtar åtgärder eller inte ska arbetsgivaren alltid själv utreda vad som hänt och genomföra de åtgärder som behövs för att det inträffade inte ska hända igen (9–10 §§ SAM).

Arbetsgivaren har också en skyldighet att anmäla en mindre allvarlig arbetsolycka som resulterat i en mindre personskada till Försäkringskassan, 42 kap. 10 § Socialförsäkringsbalken, SFB. Till den kategorin hör en lindrigare skada till följd av olycksfall som inträffat på arbetsplatsen eller annan plats där den skadade varit i eller för arbetet. För att en händelse skall räknas som ett olycksfall ska förloppet vara kortvarigt och uppkommit i samband med en särskild händelse. Det kan handla om lindrigare skada till följd av till exempel hot, överfall och rån. Såväl fysiska som psykiska skador räknas hit.

Arbetstagare har också en möjlighet att anmäla missförhållanden på en specifik arbetsplats till Arbetsmiljöverket. I de fall anmälan gäller arbetsplatsen som personen är anställd på omfattas anmälan av sekretess enligt 28 kap. 14 § i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Det innebär att myndigheten inte lämnar ut uppgifter om anmälan till arbetsgivaren eller någon annan utomstående.

### *Krav på rutiner och uppföljande åtgärder i OSA*

Av OSA-föreskrifterna framgår att arbetsgivaren ska klargöra att kränkande särbehandling inte accepteras i verksamheten och vidta åtgärder för att motverka förhållanden i arbetsmiljön som kan ge upphov till kränkande särbehandling (13 § OSA). Det är rutinerna enligt OSA-föreskrifterna (14 § OSA) och kravet på arbetsgivarens utredningsskyldighet (9–10 §§ SAM) som aktualiseras om en arbetstagare utsätts för kränkande särbehandling. Rutinerna ska vara kända för alla arbetstagare och det ska framgå vem som tar emot information om att kränkande särbehandling förekommer, vad mottagaren ska göra med informationen och hur och var de som är utsatta snabbt kan få hjälp (14 § OSA). Av bestämmelsens allmänna råd ges exempel på hur föreskrifterna kan efterlevas och att arbetstagarna vanligtvis rapporterar kränkande särbehandling till en chef när de berörda inte lyckas reda upp situationen själva. Arbetstagaren har också möjlighet att vända sig till en högre chef, vilket blir naturligt om arbetstagaren upplever att det är chefen som utsatt personen för kränkande särbehandling. Arbetstagaren kan också vända sig till skyddsombudet eller till sitt fackförbund.

### *Uppföljande åtgärder i föreskrifterna om våld och hot*

Bestämmelserna om arbetsgivarens utredningsskyldighet enligt SAM-föreskrifterna är en del av den fortlöpande riskbedömningsprocess som arbetsgivare måste bedriva och som avser alla arbetsmiljörisker. I händelse av våld eller hot om våld aktualiseras även bestämmelserna om förebyggande åtgärder och uppföljande åtgärder i föreskrifterna om våld och hot. Bland de riskförebyggande bestämmelserna ställs krav på att arbetstagarna ska ha möjlighet att snabbt kalla på hjälp vid en vålds- eller hotsituation. Arbetsgivaren ska se till att det finns larmutrustning om så krävs, att det finns fastställda rutiner för vem som tar emot larm och för de åtgärder som ska vidtas när larm utlöses. Säkerhetsrutinerna och åtgärder vid larm ska genomföras regelbundet och larmutrustning underhållas och kontrolleras. Vidare ska det finnas andra tekniska hjälpmedel om det behövs (7 §).

Arbetsgivarens ansvar om uppföljande åtgärder aktualiseras även vid förekomst av våld eller hot om våld (10–11 §§). Tillbud och händelser med våld eller hot om våld ska dokumenteras och utredas.

Arbetstagare som utsatts för sådant agerande ska snabbt få hjälp och stöd för att förebygga eller lindra såväl fysisk som psykisk skada, vilket arbetsgivaren ska ha särskilda rutiner om.

### *Arbetstagares skyldighet att medverka i arbetsmiljöarbetet*

Arbetstagare har enligt 3 kap. 4 § 1 st. AML en skyldighet att medverka i arbetsmiljöarbetet och delta i genomförandet av de åtgärder som behövs för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Arbetstagaren ska vidare följa givna föreskrifter, använda de skyddsanordningar samt iaktta den försiktighet i övrigt som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall. Av förarbetena till arbetsmiljölagen framgår att om en arbetstagare inte rättar sig efter de skyddsföreskrifter som gäller på en arbetsplats kan det ytterst bli fråga om att skilja personen från anställningen. Underlåtenheten kan medföra säkerhetsrisker för den enskilde arbetstagaren såväl som för övriga kollegor samt ha en negativ inverkan på skyddsmedvetandet. Det innebär att det kan finnas möjlighet att skilja arbetstagaren från anställningen. Även en omplacering av arbetstagaren kan komma i fråga.<sup>20</sup> Resonemanget i förarbetena fokuserar huvudsakligen på underlåtenhet att använda skyddsutrustning och de risker det medför. Det bör emellertid gälla även i förhållande till beteenden och ageranden som innebär kränkande särbehandling och våld och hot om våld. När det gäller kränkande särbehandling ska arbetsgivaren dessutom göra klart att det inte är tillåtet på arbetsplatsen och vilka följer ett sådant beteende kan leda till. Även kränkande särbehandling och våld- och hot om våld kan med andra ord leda till arbetsrättsliga följder för den som utsätter t.ex. en kollega för sådana handlingar. Även om denna länk mellan arbetsmiljölagen och anställningsskyddslagen finns bör nämnas att det inte är de arbetsmiljörättsliga begreppen och definitionerna av kränkande särbehandling och våld som huvudsakligen hänvisas till i Arbetsdomstolens avgöranden. Arbetsrättsligt står begreppen trakasserier och våld på egna ben då sådant agerande utgör ett brott mot anställningsavtalet. Utredningen återkommer till de arbetsrättsliga konsekvenserna.

---

<sup>20</sup> Prop. 1976/77:149 s. 260.

### *Skyddsombudens roll vid förekomsten av våld och trakasserier*

Skyddsombud företräder arbetstagarna i arbetsmiljöfrågor och ska verka för en tillfredsställande arbetsmiljö. I detta syfte ska ombudet inom sitt skyddsområde vaka över skyddet mot ohälsa och olycksfall samt över att arbetsgivaren uppfyller kraven i 3 kap. 2 a § AML. Som nämnts ovan kan arbetstagaren vända sig till skyddsombudet för att rapportera om kränkande särbehandling inträffat. Det krävs inte medlemskap i en facklig organisation för att kunna vända sig till skyddsombudet i arbetsmiljöfrågor utan skyddsombudet ska se till alla arbetstagares intressen. Det inbegriper även chefer som också är arbetstagare.

Skyddsombud m.fl. har tystnadsplikt och får inte obehörigen röja eller utnyttja vad de under uppdraget har fått veta om yrkeshemlighet, arbetsförfarande, affärsförhållande, en enskilds personliga förhållanden eller förhållande av betydelse för landets försvar (7 kap. 13 § AML). Ombudet, ledamoten eller deltagaren får under vissa förutsättningar trots tystnadsplikten lämna en uppgift vidare till en ledamot i organisationens styrelse eller till en sakkunnig i arbetsmiljöfrågor hos en central arbetstagarorganisation till vilken den lokala organisationen hör. Rätten att lämna uppgift vidare gäller endast om uppgiftslämnaren underrättar mottagaren om tystnadsplikten. I sådant fall gäller tystnadsplikten också för denne.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i 10 kap. 11–14 §§ och 12 kap. 2 § OSL.

### *Fackligt förtroendevaldas roll vid förekomsten av våld och trakasserier*

I fråga om vilka förfaranden som aktualiseras på arbetsplatsen vid förekomsten av våld och trakasserier i konventionens mening bör de fackligt förtroendevaldas roll särskilt nämnas. Lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen, FML, är tillämplig på den som av arbetstagarorganisationen utsetts till facklig förtroendemans. Funktionen handlar bl.a. om att företräda de anställda på en viss arbetsplats i frågor som rör förhållandet till arbetsgivaren (1 §). För att den förtroendevalda på arbetsplatsen ska bistå en arbetstagare krävs att arbetstagaren är medlem i den fackliga organisationen.

Lagen är tillämplig under förutsättning att det finns ett gällande kollektivavtal på arbetsplatsen och att avtalet är bindande mellan

arbetsgivaren och den förtroendevaldas arbetstagarorganisation. En arbetsgivare kan bli bunden av ett kollektivavtal genom att vara medlem i en arbetsgivarorganisation som tecknat kollektivavtal eller genom att teckna ett enskilt avtal, ett s.k. hängavtal.

En arbetsgivare får inte hindra en facklig förtroendeman att fullgöra sitt uppdrag. Om uppdraget avser en annan arbetsplats än förtroendemannens egen, är arbetsgivaren på den arbetsplatsen skyldig att låta förtroendemannen få tillträde och vara verksam i den omfattning som behövs för uppdraget. Verksamheten får dock inte medföra betydande hinder för arbetets behöriga gång. Förtroendemannen skall ges tillfälle att disponera lokal eller annat utrymme på den egna arbetsplatsen som fordras för det fackliga uppdrag som utförs där (3 § FML).

Av 9 a § FML framgår att en arbetsgivare som enligt 3 § 2 st. FML är skyldig att ge en facklig förtroendeman tillträde till en arbetsplats och låta förtroendemannen vara verksam där har rätt till förhandling med den berörda arbetstagarorganisationen om tystnadsplikt rörande den information som ska lämnas till förtroendemannen. I sådana fall tillämpas 21 § 2 och 3 st. MBL som handlar om att den part som skall lämna information har rätt till förhandling med motparten om tystnadsplikt rörande den information som ska lämnas. Vad en facklig förtroendeman har fått kännedom om med tystnadsplikt som avses i 9 a § 1 st. FML får förtroendemannen trots tystnadsplikten föra vidare till en ledamot i styrelsen för arbetstagarorganisationen. I ett sådant fall gäller tystnadsplikten även för styrelseledamoten.

I fråga om den som utövar ett uppdrag enligt 3 § 2 st. FML på en arbetsplats i det allmänna verksamhet tillämpas 10 kap. 11–14 §§ och 12 kap. 2 § OSL i stället för bestämmelserna i första och andra styckena enligt ovan.

I 10 § FML finns skadeståndsbestämmelser. Om en arbetsgivare åsidosätter arbetsgivare sina förpliktelser enligt lagen eller kollektivavtalsbestämmelser som har trätt i lagens ställe ska arbetsgivaren betala lön och andra anställningsförmåner som den fackliga förtroendemannen är berättigad till och ersättning för uppkommen skada. Vid bedömningen av om skada har uppstått ska det tas hänsyn även till arbetstagarorganisationens intresse av att lagens bestämmelser iakttas, samt till övriga omständigheter av annan än rent ekonomisk betydelse.



Av andra stycket i samma bestämmelse följer att en arbetstagarorganisation kan få betala skadestånd om organisationen föranlett en felaktig tillämpning av lagen eller kollektivavtal som har trätt i lagens ställe och har insett eller uppenbarligen borde ha insett felaktigheten. Detsamma gäller om organisationen inte vidtar skäligen åtgärder för att hindra en facklig förtroendeman från ett motsvarande förfarande eller om organisationen inte försöker förebygga skada av ett felaktigt förfaringsätt. Facklig förtroendeman kan inte bli skyldig att betala skadestånd eller betala tillbaka lön för facklig verksamhet som hen har bedrivit med organisationens godkännande.

Om en facklig förtroendeman eller en ledamot i styrelsen för en arbetstagarorganisation bryter mot den tystnadsplikt som avses i 9 a § 1 och 2 st. FML eller obehörigen utnyttjar kunskaper som förtroendemannen eller styrelseledamoten har fått under sådan tystnadsplikt, svarar arbetstagarorganisationen för den skada som uppkommer. I ett sådant fall följer inte ansvar enligt 20 kap. 3 § BrB om brott mot tystnadsplikt.

#### 12.4.4 Rättsmedel m.m. i diskrimineringslagstiftningen

Om någon utsätts för trakasserier i diskrimineringslagens mening aktualiseras arbetsgivarens utrednings- och åtgärdsskyldighet enligt diskrimineringslagen. Trakasserier definieras i diskrimineringslagen som ett uppträdande som kränker någons värdighet och som har samband med någon av de sju diskrimineringsgrunderna kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder (1 kap. 4 § 4 p DL). Sexuella trakasserier är ett uppträdande av sexuell natur som kränker någons värdighet (1 kap. 4 § 5 p DL). Trakasserier och sexuella trakasserier utgör diskriminering och är förbjudna enligt diskrimineringslagen. Diskrimineringsförbudet kopplat till arbetslivet gäller i huvudsak för arbetsgivare i förhållande till arbetstagare, jämte praktikanter och inhyrda eller inlånade arbetstagare. Vid tillämpningen av förbudet ska den som i arbetsgivarens ställe har rätt att besluta i frågor som rör någon av nämnda kategorier likställas med arbetsgivaren. Det finns emellertid också ett skydd i förhållande till andra än arbetsgivaren eftersom det finns en skyldighet för arbetsgivare att ha riktlinjer och rutiner för att motverka tra-

kasserier på arbetsplatsen. (3 kap. 6 § 1 st. DL). Av riktlinjerna bör framgå att varken trakasserier som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna, sexuella trakasserier eller repressalier accepteras på arbetsplatsen. Av rutinerna ska framgå hur arbetsgivaren ska agera om trakasserier eller repressalier påstås ha inträffat och vem den som anser sig trakasserad ska vända sig till och vem som ansvarar för att händelsen eller påståendena utreds.<sup>21</sup> Att ta fram en sådan rutin är en del av arbetsgivarens arbete med aktiva åtgärder enligt 3 kap. DL som syftar till att förebygga trakasserier m.m.

I arbetet med aktiva åtgärder ska arbetsgivare och arbetstagarorganisation samverka (3 kap. 11 § DL). Arbetsgivaren ska förse en arbetstagarorganisation som arbetsgivaren är bunden till genom kollektivavtal med den information som behövs för att organisationen ska kunna samverka i arbetet med aktiva åtgärder (3 kap. 12 § DL). Om informationen avser uppgifter om lön eller andra förhållanden som berör en enskild arbetstagarorganisation, gäller reglerna om tystnadsplikt och skadestånd i 21, 22 och 56 §§ MBL. I det allmänna verksamhetsområdet gäller i stället 10 kap. 11–14 §§ och 12 kap. 2 § OSL.

Om trakasserier väl har inträffat eller påstås ha inträffat aktualiseras arbetsgivarens utrednings- och åtgärdsskyldighet enligt 2 kap. 3 § DL.

Utredningsskyldigheten aktualiseras så snart arbetsgivaren får kännedom om att en arbetstagarorganisation anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier i samband med arbetet. Arbetsgivaren ska också vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra trakasserier i framtiden. Bestämmelsen gäller om en arbetstagarorganisation, praktikant, inhyrd eller inlånad person utsätts av någon som utför arbete eller fullgör praktik hos arbetsgivaren.

Av förarbetena framgår att en arbetsgivare bör anses ha fått kännedom om trakasserier när en företrädare för arbetsgivaren eller andra personer hos arbetsgivaren med ledande befattning får kännedom om sådana trakasserier.<sup>22</sup>

Utrednings- och åtgärdsskyldigheten gäller när det är fråga om trakasserier i samband med arbetet. Innebörden av att trakasserier ska ha skett i samband med arbetet är att arbetsgivaren ska reagera mot trakasserier som inträffar på arbetsplatsen, men också mot trakasserier som inträffar utanför arbetstid och utanför arbetsplatsen

---

<sup>21</sup> Prop. 2015/16:135 s. 102.

<sup>22</sup> Prop. 2007/08:95 s. 296.

om händelserna har ett naturligt samband med arbetet. Exempel som anges i förarbetena är trakasserier i samband med tjänsteresor, en fest i en extern lokal som de anställda inbjuds till eller i samband med en utflykt som de anställda gör tillsammans.<sup>23</sup> Se också AD 2005 nr 22 där en utredningsskyldighet ansågs finnas när en arbetstagare dels blivit utsatt för sexuella trakasserier på arbetsplatsen, dels för en våldtäkt som inträffade på fritiden.

Att det ska vara fråga om trakasserier ”av någon som utför arbete eller fullgör praktik hos arbetsgivaren” lades till för att förtydliga att arbetsgivarens ansvar inte omfattar situationer när t.ex. en leverantör eller en kund utsätter en arbetstagare på arbetsplatsen för trakasserier. I AD 2017 nr 61 ansåg Arbetsdomstolen att sexuella trakasserier mot en personlig assistent från en brukares sambo inte aktualiserade arbetsgivarens utredningsskyldighet.

När det gäller vilka utredningsåtgärder en arbetsgivare är skyldig att vidta anges följande i förarbetena till diskrimineringslagen.

Vilka utredningsåtgärder som ska vidtas får bedömas från fall till fall och är beroende av händelseförloppet i det enskilda fallet. En arbetsgivare bör dock utan dröjsmål ta reda på de närmare omständigheterna kring de uppgivna trakasserier. Detta bör ske i första hand genom samtal med den som anser sig trakasserad. Detta framgår även av Arbetsmiljöverkets Allmänna råd om tillämpning av föreskrifterna om åtgärder mot kränkande särbehandling i arbetslivet (AFS 1993:17) där det anges att ett lämpligt första steg är att konfidentiellt samtala med den som utsätts för kränkande särbehandling. Lämpligen bör frågan även utredas genom samtal med den eller de som utpekats som trakasserande. Arbetsgivarens agerande måste naturligtvis ske med den diskretion som situationen kräver. Endast om det framstår som uppenbart att det inte förekommit några trakasserier kan arbetsgivaren anses befriad från skyldigheten att vidta utredningsåtgärder.

Arbetsgivaren kan inte låta utredningen stanna vid att konstatera att ord står mot ord. Arbetsgivaren bör bilda sig en egen uppfattning om riktigheten i de uppgivna trakasserier. I arbetsgivarens utredningsskyldighet kan dock inte anses ingå att också ta slutlig ställning till vem av de båda parterna som talar sanning, i de fall arbetstagarna lämnar helt oförenliga uppgifter och förhållandena även i övrigt är för oklara. De inblandade bör kunna hänvisas till de utredningsmöjligheter som kan erhållas genom samhällets försorg i form av brottsutredningar. I arbetsgivarens utredningsskyldighet ingår dock att följa utvecklingen och medverka i det utredningsarbete som kan följa.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> A.a. s. 295 f.

<sup>24</sup> A.a. s. 297.

Vad som avses med att arbetsgivaren i förekommande fall ska vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra trakasserier i framtiden utvecklas i förarbetena enligt följande.

Med i förekommande fall avses att om arbetsgivaren har vetskap om eller vid sin utredning kommer fram till att en arbetstagare blivit utsatt för trakasserier så är arbetsgivaren skyldig vidta åtgärder för att få dessa att upphöra. Om vid en objektiv bedömning arbetsgivaren gjort vad arbetsgivaren kunnat för att utreda frågan och bilda sig en uppfattning om vad som skett men inte kommit fram till att det varit eller är fråga om trakasserier bör arbetsgivaren inte vara skyldig att vidta ytterligare åtgärder. Om det senare skulle visa sig att arbetsgivaren gjort en felbedömning bör han eller hon inte drabbas av ersättningskyldighet.

Vid fall av trakasserier är det angeläget att arbetsgivaren seriöst lyssnar på den utsatta arbetstagarens berättelse och hur han eller hon själv ser på sin arbetssituation. Med ledning av detta och med beaktande av de önskemål arbetstagaren kan ha om frågans fortsatta hantering, bör arbetsgivaren överväga vilka åtgärder som kan bli aktuella. I arbetsgivarens uppgifter kan givetvis ingå flera moment. Behovet av stöd- och hjälpinsatser bör särskilt uppmärksammas. Detta framhålls också tydligt i Arbetsmiljöverkets Allmänna råd och kommentaren till 6 § i föreskrifterna. I de Allmänna råden anges också att problemen bör behandlas snabbt, relevant och med respekt samt att problemlösningar bör sökas genom samtal och åtgärder som syftar till att förbättra arbetsförhållandena.

Vilka åtgärder som skäligen kan krävas är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet som t.ex. trakasseriernas art och omfattning, arbetsplatsens storlek och utformning samt arbetsstyrkans sammansättning. Arbetsgivaren kan med beaktande av allmänna principer om anställningstrygghet och anställningsskydd vidta olika åtgärder. I första hand kan det vara fråga om tillsägelser och uppmaningar. Därefter kan det bli fråga om varningar, omplaceringar och ytterst uppsägning av den som trakasserar. Detta är dock bedömningar som bl.a. får göras utifrån anställningsskyddslagens regler.

Det är angeläget att arbetsgivaren fortlöpande håller de aktuella arbetstagarna informerade om vilka åtgärder arbetsgivaren har för avsikt att vidta och om de ställningstaganden denne gör. I detta ingår att naturligtvis också lämna besked, om arbetsgivaren inte avser att vidta några ytterligare åtgärder.<sup>25</sup>

Om arbetsgivaren inte följer de skyldigheter som utrednings- och åtgärdsskyldigheten innebär kan det medföra ett skadeståndsansvar i förhållande till den enskilda individ som anser sig ha blivit utsatt.<sup>26</sup>

Om det är arbetsgivaren eller den som i arbetsgivarens ställe har rätt att besluta i frågor som rör någon, som utsätter en arbetstagare,

<sup>25</sup> Prop 2007/08:95 s. 297 f.

<sup>26</sup> Se t.ex. AD 2002 nr 102.

praktikant, inhyrd eller inlånad för diskriminering, t.ex. genom trakasserier kopplat till en diskrimineringsgrund eller sexuella trakasserier, ger det också den som utsatts rätt till skadestånd för diskriminering. Även vid brott mot repressalieförbudet i diskrimineringslagen blir arbetsgivaren skadeståndsskyldig (5 kap. 1 § 1 st. DL).

Sådant skadestånd lämnas i form av diskrimineringsersättning, som är en speciell form av kränkingsersättning till den som har kränkts av överträdelsen. Vid brott mot diskriminerings- eller repressalieförbudet kan det också betalas ut ekonomiskt skadestånd (5 kap. 1 § 2 st. DL).

DO har framfört till utredningen att när det gäller skyldigheten för arbetsgivare enligt 2 kap. 3 § DL att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier, och arbetstagarens möjlighet att kräva diskrimineringsersättning vid arbetsgivarens underlåtenhet, så uppkommer den först efter det att arbetsgivaren fått kännedom om trakasserier. Enligt DO finns därför inget diskrimineringsrättsligt skydd mot trakasserier mellan arbetstagare innan denna tidpunkt. Enligt utredningen är det i konventionens mening ett skydd i sig att arbetstagaren kan vända sig till arbetsgivaren och på så sätt aktualisera en utredningsskyldighet. Den uppfattningen förstärks av att arbetsgivaren ska ha riktlinjer och rutiner för att hantera en uppkommen situation.

#### 12.4.5 Arbetsrättsligt skydd och arbetsrättsliga följder

##### *Lojalitetsplikten och arbetsgivarens ansvar för trakasserier*

Anställningsavtalet är ett samarbete som skapar ett personligt förhållande mellan parterna. Anställningen grundar därför förpliktelser som går längre än vad som gäller i kontraktsförhållanden i allmänhet. Det innebär att arbetstagaren, oavsett om denne är privatanställd eller offentligt anställd, är skyldig att sätta arbetsgivarens intresse framför sitt eget samt att undvika lägen där han eller hon kan komma i en plikt-kollision.

Lojalitetsplikten är ömsesidig i ett anställningsförhållande och gäller både arbetstagaren och arbetsgivaren. Lojalitetsplikten kommer till uttryck i flera kollektivavtal. Lojalitetsplikten anses dock även utan ett kollektivavtalsvillkor vara en del av anställningen.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> SOU 2020:38 s. 94.

Det finns vissa grundläggande aspekter av arbetsgivares lojalitetsplikt. En aspekt är att vid utövande av arbetsledningsrätten, och i övrigt, avhålla sig från trakasserier liksom utreda och motverka trakasserier mellan arbetstagare när sådant agerande kommit till arbetsgivarens kännedom.<sup>28</sup> Arbetsgivarens skyldigheter i detta avseende kan ses som ett uttryck för en mer allmän plikt att respektera arbetstagares integritet och värdighet.<sup>29</sup> Denna allmänna skyldighet har koppling till en rad andra frågor, såsom skyldigheten att respektera grundläggande fri- och rättigheter liksom krav på likabehandling och i övrigt respektfullt bemötande av de anställda i skilda situationer. När det gäller respekt för den personliga integriteten kan det konkret handla om t.ex. tillåtligheten och tillvägagångssättet vid drogtest, passagekontroller och hantering av information om arbetstagares enskilda förhållanden.<sup>30</sup>

När det gäller ansvaret för trakasserier i arbetslivet finns skäl att nämna att en arbetstagare som gör sig skyldig till trakasserier, vare sig det riktar sig mot arbetsgivare, kollegor, kunder eller brukare i arbetsgivarens verksamhet, bär ett eget personligt ansvar för agerandet. Den som trakasserar på arbetsplatsen gör sig skyldig till brott mot anställningsavtalet, vilket kan föranleda arbetsrättsliga påföljder (se t.ex. AD 1999 nr 147, AD 1999 nr 96, AD 1991 nr 118, AD 1999 nr 29 och AD 1996 nr 76). Det gäller också i grövre fall ett allmänt straff- och skadeståndsrättsligt ansvar.

Det finns ingen legaldefinition av begreppet trakasserier i den arbetsrättsliga regleringen såsom anställningsskyddslagen. Begreppet trakasserier används i ett arbetsrättsligt sammanhang på ett sätt som kan täcka alltifrån grova fysiska och verbala trakasserier till psykiska övergrepp till olika former av kränkande arbetsledning.<sup>31</sup> Trakasserier kan även hänföras till diskriminerande beteenden och handlingar eller ha arbetsmiljökoppling.

Av förarbetena till anställningsskyddslagen framgår att med hänsyn till att anställningen i allmänhet bygger på ett mer eller mindre utpräglat förtroendeförhållande och till att det mot den bakgrunden ofta ges tillfällen för den som inte vill respektera förtroendet är det

<sup>28</sup> Ds 2002:56 s. 365.

<sup>29</sup> Om kopplingen mellan trakasserier och värdighet, se t.ex. Artikel 26 i den reviderade europeiska sociala stadgan om arbetstagares rätt till värdighet i arbetet (dignity at work), som godtagits av Sverige, se prop. 1997/98:82 s. 32 f.

<sup>30</sup> Se t.ex. AD 2001 nr 3 och AD 2002 nr 51 och AD 1997 nr 29.

<sup>31</sup> Se Ds 2002:56 s. 366.

nödväntigt med en fast attityd mot dem som gör sig skyldiga till t.ex. tillgreppsbrott eller andra slag av ohederlighet på arbetsplatsen. Inte heller ska våld eller hot om våld förekomma i arbetsmiljön.<sup>32</sup> Arbetsdomstolen har i sin praxis sett mycket allvarligt på arbetstagares utövande av våld och hot om våld på arbetsplatsen eller med anknytning till arbetet. Arbetsdomstolens stränga synsätt vid fall av misshandel har gällt även i vissa fall då det funnits anknytning till arbetet men där gärningen har begåtts utom arbetstid och utanför arbetsplatsen (se t.ex. AD 2000 nr 28, AD 1998 nr 30 och 145).

Arbetsdomstolen har i sin praxis med stöd av uttalanden i anställningsskyddslagens förarbeten antagit att en uppsägning från arbetstagarens sida under särskilda omständigheter kan vara att betrakta som en uppsägning från arbetsgivarens sida. Så är fallet om arbetstagarens åtgärd har föränletts av arbetsgivaren och denne därvid handlat på ett sätt som inte överensstämmer med god sed på arbetsmarknaden eller som annars måste anses otillbörligt. Det krävs inte ett direkt syfte hos arbetsgivaren att förmå arbetstagaren att lämna sin anställning utan det är tillräckligt att arbetsgivaren insett att han genom sitt handlande framkallat en svår situation för arbetstagaren och därmed en risk för att arbetstagaren lämnar sin anställning för gott. I sådana fall kan uppsägningen förklaras vara utan verkan och arbetstagaren kan tillerkännas ekonomiskt och allmänt skadestånd. Allmänt skadestånd kan utgå vid s.k. provocerade avskedanden eller uppsägningar.

Om förslaget i Ds 2021:17 om att det ska krävas sakliga skäl för uppsägning genomförs skulle det kunna medföra att arbetsgivaren har lättare att förutse i vilken utsträckning det är möjligt att vidta rättsliga åtgärder i förhållande till en arbetstagare som gjort sig skyldig till våld eller trakasserier och att arbetsgivarens möjligheter att agera därmed ökar.

### *Arbetsgivares arbetsledningsrätt*

Arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet är en så kallad allmän rättsgrundsats. Med utgångspunkt i arbetsledningsrätten är det arbetsgivaren som inom ramarna för annan lagstiftning och reglering bestämmer hur verksamheten ska organiseras, vem som ska anställas

---

<sup>32</sup> Prop. 1981/82:71 s. 72.

och vilka förändringar som behöver göras. Arbetsledningsrätten utövas inom de ramar som ges av annan lagstiftning. Bestämmelserna om saklig grund för uppsägning, omplacering och turordning i anställningsskyddslagen är exempel på regler som anger ramarna för arbetsledningsrätten. Även arbetstidslagen och diskrimineringslagstiftningen sätter gränser för arbetsledningsrätten.<sup>33</sup>

När det gäller omplaceringsrätten är arbetsledningsrätten relativt vittgående. Det finns dock två principer som anger ramarna för omplaceringsrätten.

Den första är bastubadarprincipen (AD 1978 nr 89). Regeln innebär i korthet att om en omplacering sker av skäl som är hänförliga till arbetstagaren personligen och omplaceringen medför särskilt ingripande verkningar för arbetstagaren, så måste arbetsgivaren visa godtagbara skäl för omplaceringen. I fall där erbjudandet om omplacering är så ingripande för arbetstagaren kan omplaceringen likställas med en uppsägning och nyanställning.

Den andra principen kallas för 29/29-principen (AD 1929 nr 29). Den innebär att omplaceringsrätten enligt arbetsledningsrätten endast sträcker sig så långt som arbetstagarens arbetskyldighet sträcker sig. Det ska även tilläggas att inför ett beslut råder många gånger förhandlingsskyldighet med arbetstagarorganisation för arbetsgivaren.

I fråga om omplaceringar och kravet på godtagbara skäl ligger till att börja med ett krav på att arbetsgivaren måste uppge skälen till att omplaceringen vidtagits. Dessa skäl måste vara acceptabla. Skäl för omplaceringen ska ha relevans för anställningsförhållandet och får inte vara osakliga eller ovidkommande. Till exempel har offentliga arbetsgivare som utgångspunkt inte rätt att omplacera arbetstagare som utnyttjat sin grundlagsskyddade yttrandefrihet. Som exempel på acceptabla skäl kan nämnas samarbetsproblem. Vid samarbetsproblem mellan arbetstagare anses arbetsgivaren normalt ha godtagbara skäl att omplacera en av de berörda personerna, även om denne inte kan anses skyldig till de uppkomna problemen. Domstolen har dock förklarat att det i en sådan situation är angeläget att arbetsgivaren förklarar att den omplacerade arbetstagaren var utan skuld till det inträffade.<sup>34</sup>

Överträdelse av bastubadarprincipen kan i kollektivavtalsförhållanden ge upphov till allmänt skadestånd (såsom brott mot kollek-

---

<sup>33</sup> SOU 2019:5 s. 89 f.

<sup>34</sup> Se AD 1998 nr 150.



tivavtal, se 54–55 §§ MBL). Därutöver kan arbetsgivaren bli skyldig att ersätta den ekonomiska förlust arbetstagaren lidit. För arbetstagare som inte är medlemmar i kollektivavtalsslutande fackförening men som arbetar hos en kollektivavtalsbunden arbetsgivare kan allmänt skadestånd inte utgå. Omplaceringen ses i dessa fall enbart som ett brott mot det enskilda anställningsavtalet och god sed och endast ekonomiskt skadestånd kan bli aktuellt i de fallen. Någon rättslig grund för att formellt ogiltigförklara omplaceringsbeslutet finns inte (jfr 34 § LAS).

#### 12.4.6 Rättsmedel m.m. i den straffrättsliga regleringen

Med brott avses enligt 1 kap. 1 § 1 st. BrB en gärning som är beskriven i den balken eller i annan lag eller författning och för vilket straff är föreskrivet. Med straff avses enligt 1 kap. 3 § BrB fängelse eller böter. Om något av de brott som anges i avsnitt 9 har begåtts finns alltså det straffrättsliga sanktionssystemet till hands.

En förundersökning ska inledas så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts (23 kap. 1 § RB). En förundersökning ska i de flesta fall inledas oavsett om den som har blivit utsatt för brottet har gjort en polisanmälan eller om brottsoffret är okänd. Det finns alltså inget krav på att brottsoffret ska ha anmält brottet. I vissa fall finns dock krav på en sådan s.k. åtalsanmälan.

Brottsoffret ska så snart som möjligt underrättas om att åklagaren under vissa förutsättningar kan föra talan om enskilt anspråk med anledning av brott och om möjligheterna att få ersättning enligt brottsskadelagen.

Om brottet är sådant att det kan bli fråga om att förordna ett målsägandebiträde eller att meddela kontaktförbud eller om brottsoffret har behov av särskilda skyddsåtgärder ska brottsoffret så snart som möjligt underrättas om de regler som gäller för förordnande av målsägandebiträde eller meddelande av kontaktförbud samt om vilka skyddsåtgärder som finns och om möjlighet till alternativt boende.

Brottsoffret ska också så snart som möjligt informeras om bl.a. reglerna om stödperson, möjligheterna att få rättshjälp. Brottsoffret ska också informeras om vilka myndigheter, organisationer och andra som kan lämna stöd, hjälp och vård, de kontaktuppgifter som behövs

för att få upplysningar om det egna ärendet och den fortsatta handläggningen och vilken roll han eller hon kommer att ha i den. Dessutom ska brottsoffret få information om rätten till tolkning och översättning, rätten till ersättning för kostnader vid inställelse till förhör och sammanträden i domstol, om vart han eller hon kan vända sig med klagomål som rör handläggningen av ärendet, och om att han eller hon på begäran kan få information om hur ärendet fortskrider hos polisen, åklagare eller domstol om det kan ske utan men för utredningen (13 a § förundersökningskungörelsen [1947:948], FUK).

Vissa brottsoffer har ett särskilt behov av skydd och stöd under förundersökningen och rättegången. Enligt 13 f § FUK ska polisen så snart som möjligt göra en individuell skyddsbedömning för att fastställa brottsoffrets behov av särskilda skyddsåtgärder under förundersökningen och rättegången. Vid bedömningen ska hänsyn särskilt tas till brottets allvar och brottsoffrets personliga förhållanden. Ett brottsoffer som är under 18 år ska alltid anses ha ett särskilt skyddsbehov. En skyddsbedömning ska omprövas vid behov. Om ett brottsoffer bedöms ha behov av särskilda skyddsåtgärder ska förhör med brottsoffret hållas i lokaler som är avsedda för detta ändamål.

Om det krävs upprepade förhör av brottsoffret ska de hållas av samma förhållare. (5 b § FUK).

I fråga om den personliga integriteten och konfidentialiteten (artikel 10 c) finns olika sekretessbestämmelser som är av intresse. Under pågående utredning gäller förundersökningssekretess enligt 18 kap. OSL. Sekretess gäller vidare för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men och uppgiften förekommer i bl.a. en utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål och register som förs av Polismyndigheten (35 kap. § 1 st. 1 och 5 p. OSL). I fråga om anmälningar gäller sekretess i verksamhet som avses i 35 kap. 1 § 1 st. OSL för uppgift i en anmälan eller utsaga av en enskild, i förhållande till den som anmälan eller utsagan avser, endast om det kan antas att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Den som är misstänkt har dock rätt att ta del av allt som förekommit under förundersökningen enligt 23 kap. 18 § RB.

I regeringsformen, RF, finns bestämmelser som syftar till att säkerställa att en prövning i svensk domstol uppfyller kraven på rättvis

rättegång och effektivt rättsmedel. I 1 kap. 9 § RF slås det fast att domstolar i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Enligt 2 kap. 11 § RF ska en rättegång genomföras rättvist och inom skälig tid och förhandlingarna vid domstol ska vara offentliga. I 11 kap. 3 § RF finns bestämmelser som syftar till att garantera domares självständighet i förhållande till riksdagen och myndigheter. Enligt paragrafen får varken riksdagen eller någon myndighet bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet, hur en domstol ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall eller hur dömande uppgifter ska fördelas mellan enskilda domare.

Om ett offer utsatts för ett brott där förövaren är okänd eller om en dömd gärningsman inte kan betala skadeståndet och det inte finns någon försäkring som täcker skadan helt kan brottsoffret, personligen eller genom ombud, ansöka om ersättning från staten med stöd av bestämmelserna i brottsskadelagen (2014:322). Ersättning betalas i första hand ut för personskada och kränkning som orsakats genom brott. Ersättning för kränkning utgår om brottet medfört en allvarlig kränkning av offrets personliga integritet, privatliv och människovärde. I vissa fall kan ersättning även betalas för sakskada och ren förmögenhetsskada. Brottsoffermyndigheten får också besluta om ersättning av allmänna medel för biträde och för utredning i ett ärende om brottsskadeersättning, om det finns särskilda skäl med hänsyn till sökandens ekonomiska förhållanden och övriga omständigheter. Brottsoffermyndighetens beslut kan inte överklagas men en omprövning är möjlig.

#### 12.4.7 Visselblåsarfunktioner och annat skydd för visselblåsare

Regeringen har i prop. 2020/21:193 lämnat förslag till genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1937 av den 23 oktober 2019 om skydd för personer som rapporterar om överträdelse av unionsrätten, visselblåsardirektivet. Regeringen föreslår att den nuvarande lagen med skydd för visselblåsare<sup>35</sup> upphävs och att det införs en ny lag med bestämmelser om skydd för personer som i ett arbetsrelaterat sammanhang har fått del av eller inhämtat information om missförhållanden och rapporterar informationen.

---

<sup>35</sup> Lagen (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. Lagen ger en rätt till skadestånd till arbetstagare som utsätts för repressalier för att de slagit larm om allvarliga missförhållanden på vissa utpekade sätt.

Rapporterande personer som skyddas i förhållande till en verksamhetsutövare är arbetstagare, egenföretagare m.fl. Skyddet föreslås även gälla för andra än rapporterande personer, t.ex. personer som bistår den rapporterande personen och juridiska personer som den rapporterande personen äger, arbetar för eller på annat sätt har koppling till. Skyddet föreslås bestå av ansvarsfrihet och förbud mot hindrande åtgärder och repressalier. Lagen föreslås också innehålla bestämmelser om skyldighet att inrätta rapporteringskanaler, behandling av personuppgifter och tystnadsplikt.

Skyddet ska gälla vid rapportering av överträdelser av de unionsrättsakter som innefattas i direktivets materiella tillämpningsområden eller nationella bestämmelser som implementerar dessa. Områdena är offentlig upphandling, finansiella tjänster, produkter och marknader och förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism, produktsäkerhet och produktöverensstämmelse, transportsäkerhet, miljöskydd, strålskydd och kärnsäkerhet, livsmedels och fodorsäkerhet, djurs hälsa och välbefinnande, folkhälsa, konsumentskydd, och skydd av privatlivet och personuppgifter samt säkerhet i nätverks- och informationssystem. Skyddet gäller också vid rapportering av andra missförhållanden, om det finns ett allmänintresse av att de kommer fram.

I propositionen anges att skyddet som regel inte bör omfatta rapporter om personliga missförhållanden som uteslutande påverkar den rapporterande personen. Konflikter och tvister av det slaget anses hanteras bäst genom de konfliktlösningsmekanismer som sedan länge finns på arbetsmarknaden – förhandlingsordningar i kollektivavtal och de förfaranden som finns i arbetsrättslig lagstiftning för att lösa arbetstvister. Det hänvisas också till den ordning som finns för att hantera och ta hand om eventuella missförhållanden av arbetsmiljökaraktär. Enligt regeringens uppfattning följer detta av att det krävs att det ska finnas ett allmänintresse av att information om ett missförhållande kommer fram. Det bör därför krävas att missförhållandet angår en krets av personer som kan betecknas som allmänheten. Allmänintresse bör anses finnas om det rör sig om ett förhållande som allmänheten har ett intresse av att det avhjälpas eller om allmänheten har ett intresse av att kunna vidta åtgärder för att skydda sig. Bedömningen bör således vara framåtsyftande och inriktad på att man ska kunna komma till rätta med missförhållandena. Ju mer frekventa och systematiska missförhållandena är, desto större är

samhällsintresset av att missförhållandena avhjälpas eller avbryts. Förhållanden som faller inom direktivets materiella tillämpningsområde är som regel av betydelse för samhället i stort. Skydd bör således som regel finnas vid rapportering av missförhållanden som har anknytning till dessa områden, även om det inte rör sig om överträdelser av de unionsrättsakter som anges i direktivet.<sup>36</sup>

Det är myndigheter eller privata företag med 50 eller fler anställda som föreslås få en skyldighet att inrätta interna rapporteringskanaler och förfaranden. Regleringen är offentlighets- och sekretesslagstiftning och Arbetsmiljöverket föreslås få i uppdrag att bedriva systeminriktad tillsyn över reglerna. Om arbetsmarknadens parter gjort avvikelser från reglerna genom kollektivavtal ska i stället den avtalsslutande arbetstagarorganisationen kontrollera att avtalet följs.<sup>37</sup> Om det finns interna rapporteringskanaler ska dessa användas för att skyddet ska inträda.

Vissa myndigheter ska också utses av regeringen som ansvariga för att tillhandahålla externa rapporteringskanaler för rapportering av missförhållanden inom ett visst område.

Det föreslås slutligen även ändringar i offentlighets- och sekretesslagen som innebär att sekretess ska gälla vid uppföljningen av rapporter om missförhållanden och i domstol vid tillämpningen av den nya lagen. Den nya lagen och ändringarna i offentlighets- och sekretesslagen föreslås träda i kraft den 17 december 2021.

Regeringen gör bedömningen att den föreslagna lagen medför positiva effekter för visselblåsare då förslaget innebär en förstärkning och ett förtydligande av skyddet för dem som rapporterar information om missförhållanden. Även den psykosociala arbetsmiljön kan förbättras. För företag kan visselblåsarfunktionerna fungera som ett verktyg för att upptäcka fel och brister i verksamheten, vilket kan minska risker för ett skadat varumärke och andra ekonomiska risker för verksamheten. Inom den offentliga verksamheten kan visselblåsning innebära en ekonomisk nytta genom att missförhållanden i större utsträckning kan avslöjas. Visselblåsarkanalerna kan även stärka förtroendet för verksamheten hos anställda, kunder, leverantörer, ägare och allmänhet. Ett ökat skydd för visselblåsare kan enligt regeringen också skapa bättre arbetsplatser.<sup>38</sup> Riksdagen har den 29 september 2021 beslutat i enlighet med förslagen i propositionen.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> Prop. 2020/21:193 s. 41 f.

<sup>37</sup> A.a. s. 231.

<sup>38</sup> A.a. s. 243 f.

<sup>39</sup> Bet. 2021/22:AU3, rskr. 2021/22:9.

En förstärkning av skyddet för visselblåsare och inrättandet av interna och externa kanaler för att rapportera om missförhållanden innebär att ytterligare mekanismer tillskapas för att komma tillrätta med problem på arbetsplatser.

#### 12.4.8 Särskilt om offer för könsbaserat våld – artikel 10 e

I förhållande till offer för könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier i arbetslivet finns en särskild bestämmelse i artikel 10 e. Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att dessa offer ska ha verkningsfull tillgång till förfaranden för anmälan och tvistlösning, stöd, tjänster och rättsmedel som är jämställdhetsintegrerade, säkra och effektiva. Artikeln har koppling till punkterna 16–17 i rekommendationen. I punkt 16 anges att de anmälningsförfaranden och förfaranden för tvistelösning för könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier som avses i artikel 10 e i konventionen bör inbegripa åtgärder som domstolar med särskild sakkunskap inom könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier. Även effektiv och skyndsamt handläggning, juridisk rådgivning och stöd till anmälande och offer nämns. Vidare föreslås åtgärder som vägledningar och andra informationsresurser som är tillgängliga på språk som talas allmänt i landet samt omvänd bevisbörda, på lämpligt sätt, i andra förfaranden än straffrättsliga förfaranden.

I punkt 17 anges att det stöd, tjänster och rättsmedel för offer för könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier som avses i artikel 10 e i konventionen bör inbegripa åtgärder som stöd för att hjälpa offer att återinträda på arbetsmarknaden. Det bör också inbegripa rådgivnings- och informationstjänster som är tillgängliga på lämpligt sätt, jourtelefonlinjer som är öppna dygnet runt och räddningstjänster. Även medicinsk vård och behandling och psykologiskt stöd, kriscentrum, inbegripet härbärgen och särskilt utbildade polisenheter eller särskilt utbildade tjänstepersoner för stöd till offer.

Allmänna klagomåls- och tvistlösningsmekanismer, stöd, tjänster och rättsmedel i svensk kontext och som redogörs för i detta avsnitt skyddar även offer för könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier. När det gäller begreppet jämställdhetsintegrering har utredningen redogjort för den aspekten i avsnitt 10 om våld och trakasserier i policyer m.m. Den aspekten fångas upp genom att den svenska

regeringens huvudsakliga strategi för att genomföra jämställdhetspolitiken är jämställdhetsintegrering. Det innebär att regeringens politik inom samtliga områden ska genomsyras av ett jämställdhetsperspektiv. Regeringens beslut om jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet för åren 2021–2025 (A2021/01442) slår fast att jämställdhetsintegrering omfattar allt arbete i Regeringskansliet, men pekar särskilt ut fyra centrala processer: lagstiftningsprocessen, EU-ärenden och övrigt internationellt arbete, myndighetsstyrning och budgetprocessen. Myndighetsstyrningen förväntas leda till att även myndigheternas verksamheter bidrar till att jämställdhetspolitikens mål uppnås. Detta arbete förstärks genom regeringens utvecklingsprogram om jämställdhetsintegrering i statliga myndigheters arbete (JiM) och jämställdhetsintegrering i universitet och högskolor (JiHU) där ett antal statliga myndigheter och lärosäten fått uppdrag i sina regleringsbrev. Regeringens utvecklingsprogram Jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM) startade 2013 och syftar till att stärka myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering så att deras verksamhet ännu bättre bidrar till att uppnå de jämställdhetspolitiska målen. Regeringen konstaterar att jämställdhetsintegrering kräver ett långsiktigt utvecklings- och förändringsarbete och innebär att ett jämställdhetsperspektiv ska finnas med och beaktas i allt beslutsfattande, på alla nivåer och i alla processer. Det handlar i grunden om att bygga ett jämställt samhälle och att statliga myndigheter ska ge lika förutsättningar och service för alla, oavsett kön. Programmet omfattar 54 myndigheter perioden 2020–2025. Sedan 2016 har även universitet och högskolor i uppdrag att jämställdhetsintegrera sina verksamheter.

Utredningen har tidigare konstaterat att förutom rättsväsendet är Arbetsmiljöverket och DO två centrala myndigheter kopplat till konventionens krav på mekanismer för efterlevnad och kontroll samt rättsmedel för när någon utsatts för våld och trakasserier. Arbetsmiljöverket, Domstolsverket och Åklagarmyndigheten ingår i regeringens utvecklingsprogram inom rättsväsendet, JiM. Myndigheterna har i uppgift att rapportera till regeringen hur de arbetar med jämställdhetsintegrering i sin verksamhet. DO ska under programperioden 2022–2025 samverka med Jämställdhetsmyndigheten i stödfunktionen till JiM. Samverkan ska särskilt syfta till att synliggöra jämställdhetsintegreringsarbetets beröringspunkter med diskrimineringslagstiftningen och arbetet mot diskriminering på grund av kön (A2020/02041).

Av Arbetsmiljöverkets instruktion framgår att myndigheten ska bedriva verksamheten så att den främjar mångfald och jämställdhet och en arbetsmiljö fri från kränkande särbehandling (4 a §).

När det gäller DO:s roll ska ombudsmannen, förutom att genomföra de uppgifter som framgår av diskrimineringslagen, också verka för att diskriminering som har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder inte förekommer på några områden av samhällslivet. DO ska också i övrigt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett någon av de nämnda diskrimineringsgrunderna. DO ska också genom råd och på annat sätt medverka till att den som utsatts för diskriminering kan ta till vara sina rättigheter. Detta framgår av 1–2 §§ lagen om Diskrimineringsombudsmannen.

Även Jämställdhetsmyndigheten fyller en viktig funktion kopplat till de krav som konventionen ställer avseende framför allt jämställdhetsaspekterna. Enligt förordningen (2017:937) med instruktion för jämställdhetsmyndigheten ska myndigheten arbeta med uppföljning, analys, samordning, kunskap och stöd i syfte att nå de jämställdhetspolitiska målen och ska bidra till en strategisk, sammanhållen och hållbar styrning och ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken (2 §). Myndigheten ska inom ramen för sitt uppdrag, utöver att beakta maktordningar baserade på kön, även beakta maktordningar baserade på kategorier såsom social bakgrund, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder, när det bidrar till bättre prioriteringar och större träffsäkerhet i utformningen av insatserna och genomförandet av jämställdhetspolitiken (6 §).

När det gäller olika former av stöd och tjänster finns också särskilt riktade insatser mot personer som utsatts för våld och trakasserier p.g.a. kön, se även avsnitt 10 och 13.

Statskontoret konstaterar i utvärderingen av JiM att myndigheterna under programperioden 2013–2018 sammantaget genomfört ett omfattande arbete, har nått flera resultat och att de förstått att målet med JiM-programmet är att öka jämställdheten i den verksamhet som når deras målgrupper. Statskontoret konstaterar samtidigt att många av resultaten under programperioden rörde myndigheternas interna verksamhet och styrning. Gemensamt för de myndigheter



som nådde mest långtgående resultat är enligt Statskontoret att de sett jämställdhetsintegrering som ett verktyg för att öka kvaliteten i den ordinarie verksamheten. Vidare konstaterar Statskontoret att myndigheternas arbete ofta saknade tydlig koppling till faktiska jämställdhetsproblem och att myndigheternas resurser kunde ha använts mer effektivt om de i stället hade lagt dem på arbete med en tydligare sådan koppling. Det hade därmed haft större potential att bidra till de jämställdhetspolitiska målen.<sup>40</sup> JiM-myndigheterna har därför fått i uppdrag att i september 2021 redovisa inriktningen för sitt arbete med jämställdhetsintegrering 2022–2025, vilket innebär att redogöra för hur de avser bidra till att nå de jämställdhetspolitiska målen, både i sin egen verksamhet och i samhället.

Statskontoret har också följt upp och analyserat centrala myndigheters arbete med den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor inklusive hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel. Statskontoret visar att de myndigheter som tagit egna initiativ i arbetet med strategin om mäns våld mot kvinnor är myndigheter som sedan tidigare har inkluderat frågor om mäns våld mot kvinnor i arbetet med sina uppdrag om jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM). Statskontoret bedömer att det kan vara bra om de myndigheter som kan bidra till att nå målen i strategin om mäns våld mot kvinnor integrerar arbetet med detta i sitt arbete med jämställdhetsintegrering.<sup>41</sup>

Jämställdhetsmyndigheten konstaterar i slutredovisningen av JiM-programperioden 2013–2018 att myndigheterna har nått resultat av arbetet med jämställdhetsintegrering som i många fall lett till förändrade verksamhetsutfall och bedöms kunna leda till effekter på sikt. Vidare bedömer Jämställdhetsmyndigheten att myndigheternas uppföljning av arbetet med jämställdhetsintegrering behöver utvecklas för att göra resultat synliga, bland annat för att generera kunskap, sprida lärande och följa om arbetet får avsedd effekt. Jämställdhetsmyndigheten konstaterar också att de flesta myndigheterna i JiM-programmet har byggt upp en stabil infrastruktur och på detta sätt

---

<sup>40</sup> Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter, slutrapport 2019:14 s. 28.

<sup>41</sup> Mäns våld mot kvinnor. En analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin, rapport 2021:3, s. 28.

lagt en god grund för ett framtida jämställdhetsarbete i relation till de jämställdhetspolitiska målen.<sup>42</sup>

När det gäller kraven i artikel 10 e om förfaranden för anmälan och tvistlösning, stöd, tjänster och rättsmedel som är jämställdhetsintegrerade är utredningens samlade bedömning att Sverige får anses leva upp till kravet.

Arbetet med jämställdhetsintegrering är en ständig process som också förväntas utvecklas över tid. Att utredningen bedömer att Sverige lever upp till konventionens krav i denna del innebär inte att det inte finns anledning att successivt utveckla detta arbete.

### 12.4.9 Dataskyddsförordningen

Ytterligare en aspekt som tas upp i artikel 10 är att den personliga integriteten och konfidentialiteten för berörda personer ska skyddas (artikel 10 c). Dessa frågor behandlas även när de aktualiseras på i andra delar av detta avsnitt. Följande redogörelse tar sikte på generella frågor om dataskydd.

Den s.k. dataskyddsförordningen<sup>43</sup> utgör den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU. Förordningen är direkt tillämplig i Sverige och innehåller regler om hur myndigheter, företag och andra får behandla personuppgifter. Den tillåter och förutsätter ibland att medlemsstaterna kompletterar förordningen med nationell lagstiftning. I Sverige kompletteras förordningen bl.a. av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). Dataskyddsförordningen ställer krav på att varje behandling av personuppgifter ska vila på en rättslig grund. I dataskyddsförordningen räknas dessa rättsliga grunder upp i artikel 6.1. Behandling av personuppgifter är enligt denna bestämmelse endast laglig om och i den mån som åtminstone ett av de villkor som räknas upp i bestämmelsen är uppfyllt. De olika villkoren är i viss mån överlappande och kan därför vara tillämpliga samtidigt på en och samma behandling. Behandlingen är t.ex. laglig om den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som den personupp-

<sup>42</sup> Jämställdhetsintegrering i myndigheter, Slutredovisning av utvecklingsprogrammet Jämställdhetsintegrering i myndigheter 2013–2018, Jämställdhetsmyndighetens rapport 2019:1, s. 42.

<sup>43</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

giftsansvarige har (c), är nödvändig för att skydda intressen som är av grundläggande betydelse för den registrerade eller för en annan fysisk person (d) eller nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning (e). När det gäller känsliga personuppgifter, dvs. uppgifter om t.ex. hälsa, är det som utgångspunkt förbjudet att behandla sådana personuppgifter (artikel 9.1 i dataskyddsförordningen). Förbudet ska dock inte tillämpas om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige eller den registrerade ska kunna fullgöra sina skyldigheter och utöva sina särskilda rättigheter inom arbetsrätten och på områdena social trygghet och socialt skydd, i den omfattning detta är tillåtet enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt eller ett kollektivavtal som antagits med stöd av medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder som säkerställer den registrerades grundläggande rättigheter och intressen fastställs (artikel 9.2 b).

I svensk rätt finns i 3 kap. 2 § dataskyddslagen en generell reglering av behandlingen av personuppgifter med stöd av det undantag som gäller på arbetsrättens område, se propositionen Ny dataskyddslag (prop. 2017/18:105 s. 77 f.). Enligt 3 kap. 2 § 1 st. dataskyddslagen får känsliga personuppgifter behandlas med stöd av undantag om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige eller den registrerade ska kunna fullgöra sina skyldigheter och utöva sina särskilda rättigheter inom arbetsrätten och inom områdena social trygghet och socialt skydd. Som skyddsåtgärd har i bestämmelsens andra stycke fastställts att personuppgifter som behandlas med stöd av första stycket får lämnas ut till tredje part endast om det inom arbetsrätten eller inom områdena social trygghet och socialt skydd finns en skyldighet för den personuppgiftsansvarige att göra det eller om den registrerade uttryckligen har samtyckt till utlämnandet.

## **12.5 Sanktioner – artikel 4.2 f och 10 d**

### **12.5.1 Innebörden av konventionens krav och svenska regler som aktualiseras**

Enligt artikel 4.2 f ska medlemsstaterna föreskriva sanktioner. Kravet förtydligas i artikel 10 d på så sätt att medlemsstaterna ska föreskriva sanktioner, där så är tillämpligt, för våld och trakasserier i arbetslivet.

Att sanktioner ska föreskrivas där så är tillämpligt uppfattar utredningen som att sanktioner ska föreskrivas där det är lämpligt med sanktioner ur ett systematiskt perspektiv. Inom ramen för den bedömningen bör det kunna ges betydelse hur det nationella rättsystemet är utformat. Någon närmare vägledning till vad som avses ges inte i rekommendationen eller på något annat ställe i konventionen, men det kan påminnas om att syftet med ansatsen enligt artikel 4.2 är att avskaffa våld och trakasserier.

Vad som avses med en sanktion kan skilja sig mellan olika internationella instrument och olika rättssystem.

Gemensamt för vad som brukar benämnas som sanktioner enligt svensk rätt kan sägas vara att det är en påföljd som följer av någon typ av överträdelse av den rättsliga regleringen. En sanktion är normalt antingen avsedd att påverka ett handlade framåt i tiden eller att bestraffa ett handlande bakåt i tiden. Men det finns ingen vedertagen definition av begreppet.

Det kan göras skillnad mellan olika typer av sanktioner. En distinktion kan för det första göras mellan sanktioner som initieras av staten respektive av enskilda. Skadestånd betraktas ofta som en sanktion, och kan initieras av enskilda i en civilrättslig process och det är då också den enskilde som är mottagare av skadeståndet.

Till kategorin statligt initierade sanktioner hör för det första de straffrättsliga, som följer av en kriminalisering av ett visst agerande och medför de mest ingripande sanktionsmöjligheterna. Andra sanktioner som kan initieras av staten är administrativa sanktioner, t.ex. sanktionsavgifter. På arbetsmiljöområdet har sanktionsavgifter i viss utsträckning ersatt straffrättsliga påföljder som sanktion genom s.k. sanktionsväxling, eftersom det har betraktats som mer effektivt.<sup>44</sup> Andra administrativa sanktioner är olika typer av vitesförelägganden. I vissa fall är viten till för att möjliggöra ett förfarande som t.ex. tillsyn, medan viten i andra fall kan användas för att förebygga eller åtgärda brister. Regelsystemet innebär att det som huvudregel är tillsynsmyndigheten som beslutar om vitesföreläggande. I vissa specialförfattningar kan det i undantagsfall finnas regler om en annan ordning, t.ex. ska DO:s vitesföreläggande avseende aktiva åtgärder prövas av Nämnden mot diskriminering enligt 5 kap. 5 och 7 §§ DL.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Prop. 2012/13:143 s. 48.

<sup>45</sup> Lavin, R., Viteslagstiftningen – en kommentar, kommentaren till 1 §, 2017.

Eftersom konventionen inte föreskriver något närmare om vilka typer av sanktioner som kan komma i fråga bör samtliga av de nu nämnda typerna av sanktioner vara relevanta för att avgöra om kravet på sanktioner enligt konventionen är uppfyllt.

En annan fråga är vem en sanktion bör riktas mot. Det kan vara mot en arbetsgivare eller någon som företräder arbetsgivaren som har ett ansvar att agera på ett visst sätt eller underlåta ett visst beteende i den egenskapen. Det kan också vara mot en annan person, t.ex. en kollega, som t.ex. begår ett brott mot någon och därmed blir skadeståndsskyldig. Inte heller här ges någon ytterligare vägledning i konventionen eller rekommendationen, utan det bör finnas en frihet för medlemsstaterna att välja.

### *Särskilt om förhållandet mellan kriminalisering och sanktionsavgift*

När det gäller sanktionsväxlingen inom arbetsmiljöområdet uttalade regeringen följande.

Regeringen har i propositionen Ett effektivare brottmålsförfarande (prop. 1994/95:23) uttalat att kriminalisering som metod för att hindra överträdelse av olika normer i samhället bör användas med försiktighet. (...)

Det är alltjämt regeringens uppfattning att kriminalisering som metod för att försöka hindra överträdelse av olika normer i samhället bör användas med försiktighet. Ett skäl till det är att en alltför omfattande kriminalisering riskerar att undergräva straffsystemets brottsavhållande verkan, särskilt om rättsväsendet inte kan beivra alla brott på ett effektivt sätt. Som utgångspunkter ska gälla att kriminalisering bör ske med återhållsamhet och endast användas när metoden framstår som den mest effektiva för att motverka det oönskade beteendet.<sup>46</sup>

Regeringen gör bedömningen att en ökad användning av sanktionsavgifter skulle vara mer effektiv.

En fördel med ökad användning av sanktionsavgifter är enligt regeringens uppfattning att Arbetsmiljöverket behåller kontrollen över ärendet och att dubbelarbete undviks eftersom verket i dag gör en stor del av det utredningsarbete som ligger till grund för åtalsanmälningarna. Därigenom frigörs resurser från polis och åklagare samtidigt som Arbetsmiljöverkets tillsyn effektiviseras.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Prop. 2012/13:143 s. 46.

<sup>47</sup> A.a. s. 48.

På motsvarande sätt finns vissa kriterier som bör vara uppfyllda för att en sanktionsavgift ska vara lämplig.

- a) Sanktionsavgifter kan vara ändamålsenliga när regelöverträdelser är särskilt frekventa eller det finns speciella svårigheter att beräkna storleken av den vinst eller besparing som uppnås i det särskilda fallet. Även om den ekonomiska fördelen av en isolerad överträdelse kan bedömas som låg, kan sanktionsavgifter vara lämpliga om samhällets behov av skydd på det aktuella området är framträdande.
- b) Sanktionsavgifter bör endast förekomma inom speciella och klart avgränsade rättsområden. I den mån avgifterna används på näringsregleringens område bör de vara knutna till särskilda föreskrifter som näringsutövarna har att iaktta i sin verksamhet.
- c) Bestämmelserna om beräkning av avgiftsbeloppet bör konstrueras så att det är möjligt att förutse och fastställa hur stor avgiften ska bli i det särskilda fallet.
- d) Beroende på det aktuella rättsområdets natur bör särskilt prövas om uppsåt eller oaktsamhet ska förutsättas för avgiftsskyldighet eller om skyldigheten ska bygga på strikt ansvar. För att en konstruktion med strikt ansvar ska vara försvarbar från rättssäkerhetssynpunkt bör det finnas starkt stöd för en presumtion om att överträdelser på området inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. Bestämmelser som reglerar möjligheten till jämkning av avgiftsbelopp bör så långt möjligt vara så preciserade att det inte föreligger någon tvekan om deras räckvidd.
- e) Något hinder bör inte föreligga mot att låta avgiftsregler som i första hand riktas mot juridiska personer och straffrättsliga bestämmelser riktade mot fysiska personer vara tillämpliga vid sidan av varandra.
- f) Om avgiftsskyldigheten görs beroende av huruvida överträdelsen har skett av uppsåt eller oaktsamhet och när reglerna är utformade på sådant sätt att det finns utrymme för betydande skönsmässiga bedömningar är det lämpligt att åläggande av avgiftsskyldighet överlämnas till allmän domstol. I övrigt kan prövningen

överlämnas till de administrativa myndigheter som är verksamma på det aktuella området.<sup>48</sup>

Därutöver gäller dubbelprövningsförbudet i artikel 4 i Europakonventionens sjunde tilläggsprotokoll. Innebörden av detta förbud är att samma rättssubjekt inte ska prövas för samma sak två gånger. Det kan innebära att det inte är tillåtet att ha både straff och sanktionsavgift eller både sanktionsavgift och vite.<sup>49</sup> Regeringen har i olika lagstiftningsärenden ansett att det skulle stå i strid med förbudet om böter eller fängelse och sanktionsavgifter påförs för samma gärning, varför bestämmelser som kan ingå i sanktionsavgiftssystemet bör avkriminaliseras. Det har medfört att det t.ex. inom Arbetsmiljöverkets område gäller att sanktionsavgift inte får tas ut för en gärning som omfattas av ett föreläggande eller vite.<sup>50</sup>

Skyldigheterna enligt det systematiska arbetsmiljöarbetet och föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö är dock inte möjliga att förena med sanktionsavgifter mot bakgrund av att föreskrifterna är meddelade med stöd av 4 kap. 10 § AML och det därför saknas bemyndigande. Båda föreskrifterna är även utformade på ett sådant sätt att det skulle försvåra att förena dessa med sanktionsavgifter samt att sanktionsavgifter till viss del skulle motverka syftet med bestämmelserna i deras nuvarande form eftersom arbetet är processinriktat.<sup>51</sup> Föreskrifterna reglerar inte exakt vad som ska göras utan vilka åtgärder som bör vidtas får i vissa avseenden bedömas från fall till fall. Det kan medföra att det är svårare att förena sådana föreskrifter med sanktionsavgifter eftersom det inte på ett relativt lätt sätt kan fastställas om en överträdelse skett eller inte.<sup>52</sup>

Frågan om sanktionsavgifter behandlas i En god arbetsmiljö för framtiden – regeringens arbetsmiljöstrategi 2021–2025. I strategin framgår att regeringen kommer att prioritera frågor om organisatorisk och social arbetsmiljö under de kommande åren och att en fråga som bör övervägas är om det behövs sanktionsavgifter på fler områden än i dag. Den 17 juni 2021 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att se över vissa frågor i arbetsmiljölagen.

<sup>48</sup> Se t.ex. SOU 2020:79 s. 81 f.

<sup>49</sup> Se t.ex. prop. 2014/15:131, Skattetillägg – Dubbelprövningsförbudet och andra rättssäkerhetsfrågor, s. 39.

<sup>50</sup> SOU 2020:79 s. 82 f.

<sup>51</sup> A.a. s. 161 f.

<sup>52</sup> Se regeringens skrivelse 2009/10:79 En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn, s. 45.

Utredningen ska bl.a. analysera om sanktionsavgifter bör kunna tas ut för överträdelser av vissa föreskrifter eller vissa delar av sådana föreskrifter som meddelats i anslutning till 4 kap. 10 § AML, nämligen föreskrifter inom organisatorisk och social arbetsmiljö.<sup>53</sup>

### *Skadestånd och diskrimineringsersättning*

Skadestånd är avsett att ha en reparativ funktion. Som konstateras i förarbetena till diskrimineringslagen skiljs det inom skadeståndsrätten mellan ideell och ekonomisk skada. Ideell skada utgörs av skador av icke-ekonomisk natur. En form av ideell skada är kränkning av en persons integritet. Det kan vara fråga om verbala och fysiska handlingar med kränkande innebörd som medför psykiskt lidande, obehag m.m. och som påverkar en människas livsföring negativt. Ersättningen kompenserar inte någon faktisk ekonomisk förlust utan fungerar främst som ett sätt att få upprättelse, men även som en hjälp att kunna inrätta sitt liv efter en traumatisk händelse. Inom arbetsrätten kallas ersättning för ideell skada för allmänt skadestånd. Med ekonomisk skada menas ekonomiska förluster som uppkommer för den skadelidande. Ekonomiskt skadestånd utgör ersättning för den ekonomiska förlust som uppkommit, t.ex. ersättning för utebliven lön eller andra förmåner eller för faktiska utlägg.<sup>54</sup>

Som nämns ovan är diskrimineringsersättningen i grunden ett skadestånd, men som också ska innehålla en del som verkar avskräckande, vilket har bedömts nödvändigt för att uppfylla kraven på sanktioner enligt de EU-direktiv som ligger till grund för lagstiftningen. Diskrimineringsersättningen ska alltid bestämmas så att den på ett skäligt sätt kompenserar den som drabbats av lagöverträdelsen utifrån en sammanvägning av de olika faktorerna med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Vid bedömningen av hur stor diskrimineringsersättningen ska vara har alltså det allmänna intresset av att diskriminering inte förekommer i samhället särskild betydelse. Detta innebär att diskrimineringsersättning generellt ska bestämmas till så höga belopp att påföljden effektivt verkar avhållande från överträdelser.<sup>55</sup> I praxis finns det en skillnad i hur diskrimineringsersättningen behandlas av de allmänna domstolarna respektive Arbetsdomstolen.

<sup>53</sup> Utökade möjligheter att upprätthålla en god arbetsmiljö, dir. 2021:44.

<sup>54</sup> Prop. 2007/08:95 s. 387.

<sup>55</sup> Prop. 2007/08:95 s. 554.



Högsta domstolen har i NJA 2014 s. 499 I beskrivit hur diskrimineringsersättningen delas upp i en upprättelseersättning och ett preventionspåslag och hur storleken på dessa ska bestämmas. Arbetsdomstolen gör i stället en helhetsbedömning och dömer ut ett samlat belopp, där den enskilde får en rimlig kompensation och där de preventiva aspekterna beaktas, se AD 2015 nr 4.

### 12.5.2 Sanktioner enligt det arbetsmiljörättsliga regelverket

#### *Förelägganden förenade med vite eller med straffansvar*

Eftersom arbetsmiljöregleringen är en skyddslagstiftning och av offentligrättslig karaktär är de sanktioner som finns att tillgå för att genomdriva efterlevnad av lagstiftningen i första hand förelägganden som sanktioneras med viten. Som nämns ovan har sanktionsavgifter av Arbetsmiljöverket inte bedömts lämpliga för föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete, organisatorisk och social arbetsmiljö samt hot och våld.

Genom förelägganden som förenas med vite kan exempelvis brister i form av avsaknad av regler och rutiner enligt OSA-föreskriften rättas till, liksom brister i det systematiska arbetsmiljöarbetet. Även i förhållande till föreskriften om våld och hot finns möjlighet att utfärda förelägganden.

Som nämnts ovan kan ett föreläggande med stöd av 3 kap. arbetsmiljölagen och SAM-föreskrifterna också komma i fråga om en arbetstagare utsatts av tredje part, dvs. t.ex. en kund eller en anhörig till en brukare.

Om ett föreläggande inte följs kan vitet dömas ut av en förvaltningsdomstol på talan av Arbetsmiljöverket.

Den som bryter mot ett föreläggande som *inte* förenats med vite kan i stället dömas till böter eller fängelse i högst ett år (8 kap. 1 § och 7 kap. 7 § AML). Det kan alltså vara straffbart att bryta mot ett föreläggande även när brottsbalkens bestämmelse om arbetsmiljöbrott inte är tillämpligt.

### *Arbetsmiljöbrott*

Om någon har åsidosatt sina skyldigheter enligt 3 kap. arbetsmiljölagen och det har lett till ett dödfall, kroppsskada, sjukdom eller framkallande av fara för annan, kan personen fällas till ansvar för arbetsmiljöbrott enligt 3 kap. 10 § BrB. För brottet krävs att personen uppsåtligen eller av oaktsamhet har brutit mot arbetsmiljölagstiftningen. Det ska också finnas ett orsakssamband mellan åsidosättandet av kraven i arbetsmiljölagen och den straffbara effekten av åsidosättandet dvs. kroppsskadan, sjukdomen e.d.

Straffet för arbetsmiljöbrott är böter eller fängelse i högst två år.

Saken i det s.k. Krokombålet (Hovrätten för Nedre Norrlands mål nr B 399-14) rörde arbetsmiljöbrott då det förekommit samarbetssvårigheter mellan anställda varav den ena arbetstagaren, som senare kom att begå självmord, ansåg sig blivit utsatt för kränkande särbehandling.

Hovrätten kom fram till att de två åtalade cheferna hade brutit i hanteringen när det gällde anpassning av arbetsförhållandena, omplaceringsmöjligheterna och kartläggning av behovet av rehabilitering. Hovrätten konstaterade dock att det funnits vissa svårigheter att i praktiken åstadkomma tillfredsställande lösningar vilket gjorde att de tilltalades oaktsamhet i dessa avseenden inte bedömdes så klandervärd att den var straffbar. Oaktsamheten i samband med mobbningsutredningen ansågs däremot som mer omfattande. Vidare konstaterade hovrätten att det inte funnits tydliga föreskrifter om hur mobbningsutredningar ska genomföras. Bristerna tog därmed sikte på det mer allmänna regelverket i arbetsmiljölagstiftningen. Hovrätten konstaterade att eftersom det regelverket är mycket generellt lämnar det också utrymme för skiftande tolkningar. Det måste därmed också tolereras ett större utrymme för felbedömningar och misstag än när det finns detaljerade föreskrifter som reglerar en viss situation eller ett visst förhållande. Med hänsyn till detta menade hovrätten att inte heller bristerna i anslutning till mobbningsutredningen var av sådant slag att de skulle bedömas som straffbart oaktsamma.

### 12.5.3 Sanktioner enligt diskrimineringslagen

Som framgår ovan finns en rätt till diskrimineringsersättning för den som utsätts för trakasserier eller sexuella trakasserier av arbetsgivaren eller någon som har rätt att företräda denne.

Om arbetstagaren i stället utsätts av en kollega har arbetsgivaren en utrednings- och åtgärdsskyldighet och kan vid underlåtenhet eller brister i utförandet bli skyldig att betala diskrimineringsersättning.

Om arbetstagaren utsätts av tredje part finns det emellertid ingen skyldighet för arbetsgivaren att agera enligt diskrimineringslagen, något som för närvarande utreds av Diskrimineringsutredningen. En sådan skyldighet kan dock föreligga enligt arbetsmiljölagen.

Vid underlåtenhet att genomföra aktiva åtgärder enligt 3 kap. diskrimineringslagen kan det i stället bli fråga om att ett vitesföreläggande utfärdas av Nämnden mot diskriminering efter framställning av i första hand DO (4 kap. 5 § DL). Diskrimineringsutredningen har som tidigare nämnts även föreslagit vissa förbättringar för att effektivisera DO:s tillsynsmöjligheter på det området.

### 12.5.4 Sanktioner vid överträdelser av straffrättsliga bestämmelser

Sanktioner enligt det straffrättsliga systemet är för det första straff, dvs. fängelse eller böter (1 kap. 3 § BrB). Det finns även andra påföljder för brott i form av villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård. Straff eller annan påföljd kan endast dömas ut mot fysiska personer. Andra konsekvenser, s.k. rättsverkan, som kan följa på brott är t.ex. företagsbot, som även kan utdömas mot juridiska personer. Även skadestånd kan utgöra rättsverkan av brott.

Om något av de brott som anges i avsnitt 9 har begåtts finns alltså det straffrättsliga sanktionssystemet till hands.

Enligt 2 kap. 1–3 §§ skadeståndslagen kan ett brottsoffer rikta ett krav på skadestånd mot förövaren. Ansvar för skada bygger på uppsåtligt eller vårdslöst vållande och kan omfatta personskada, sakskada, ren förmögenhetsskada samt skada i form av kränkning. Krav på skadestånd prövas oftast samtidigt som domstolen tar ställning till om förövaren är skyldig till brottet. Åklagaren är skyldig att hjälpa brottsoffret med kravet på skadeståndet om brottsoffret ber om det. Undantag gäller bara om det krävs omfattande utredning eller om

kravet kan anses som uppenbart obefogat, t.ex. för att det saknar samband med brottet eller är mycket högre än normalt i liknande situationer. Om brottsoffret har ett målsägandebiträde hjälper biträdet till att begära skadestånd vid rättegången.

Efter en rättegång skickar domstolen en kopia av domen till Kronofogden, som kontaktar brottsoffret via brev med ett erbjudande om hjälp med att få ut skadeståndet.

Om en berörd person polisanmäler någon för förtal kan det under vissa förutsättningar leda till allmänt åtal. Om allmänt åtal väcks kan den berörda personen begära att åklagaren i samband med åtalet ska förbereda och utföra den berörda personens talan om enskilt anspråk med anledning av brottet, om det kan ske utan väsentlig olägenhet och anspråket inte är uppenbart obefogat (se 22 kap. 2 § 1 st. RB). En berörd person har också vissa möjligheter att väcka enskilt åtal om denne anser sig ha blivit förtalad (se 47 kap. 1 § RB).

## 12.6 Utredningens bedömning avseende rättsmedel och sanktioner m.m.

**Bedömning:** Det krävs inga lagändringar eller andra åtgärder för att svensk rätt ska vara förenlig med konventionens bestämmelser om att medlemsstaterna ska

- säkerställa att offer ges tillgång till rättsmedel och stöd,
- säkerställa lämpliga och effektiva rättsmedel, mekanismer och förfaranden för rapportering och tvistlösning vid förekomsten av våld och trakasserier i arbetslivet,
- skydda den personliga integriteten och konfidentialiteten,
- vidta lämpliga åtgärder för att offer för könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier ska ha verkningsfull tillgång till förfaranden för anmälan och tvistlösning, stöd, tjänster och rättsmedel, och
- föreskriva sanktioner.

*Rättsmedel och sanktioner m.m.*

Skyldigheterna enligt konventionen i de delar som gäller tillgång till lämpliga och effektiva rättsmedel och mekanismer och förfaranden för rapportering och tvistlösning kan enligt utredningen sammanfattas med att det vid förekomsten av våld och trakasserier i arbetslivet ska finnas en möjlighet för offer att angripa dessa och ges tillgång till stöd. Vad rättsmedel, mekanismer och förfaranden ska bestå i anges i konventionen endast genom exemplifieringar och medlemsstaterna har därmed själva möjlighet att välja utifrån vad som passar i respektive rättssystem (se utredningens slutsatser avseende begreppen i avsnitt 12.4.2). Konventionen ställer emellertid i olika hänseenden krav på lämplighet, effektivitet och säkerhet.

Skyddet mot våld och trakasserier för personer i arbetslivet finns till att börja med i arbetsmiljölagstiftningen, som till sin karaktär är en offentlighetsrättslig skyddslagstiftning. Lagstiftningen bygger med andra ord på att arbetsgivare har skyldigheter i förhållande till staten att skydda sina arbetstagare och vissa andra personer i verksamheten. Även arbetstagare och andra som omfattas av lagstiftningen har skyldighet att delta i arbetsmiljöarbetet och iaktta skyddsföreskrifter m.m.

Vilka möjligheter att angripa förekomsten av våld och trakasserier och vilken möjlighet till stöd finns då i anslutning till den här regleringen?

Helt grundläggande är arbetsgivarens systematiska arbetsmiljöarbete, som i sig innebär att arbetsgivare är skyldiga att kontinuerligt undersöka risker och vidta utredningar och åtgärder. Vid brister i detta arbete eller risker som visat sig genom förekomsten av t.ex. någon form av trakasserier – vilket kan innefatta trakasserier från tredje part – finns det möjlighet för arbetstagare att vända sig till sitt skyddsombud där sådant finns tillgängligt. Skyddsombudet kan kräva att arbetsgivaren agerar, och om det inte sker ta saken vidare till Arbetsmiljöverket. Det finns också en möjlighet att anmäla missförhållanden på en specifik arbetsplats direkt till Arbetsmiljöverket. På så sätt finns det en möjlighet att se till att arbetsgivarens utrednings-skyldighet m.m. aktualiseras. Förfaranden för anmälan och utredning är en av de möjliga åtgärder som nämns i konventionen.

På två områden som är av stor betydelse ur konventionsperspektiv kan arbetsgivarens skyldigheter sägas var förstärkta och förtydligade genom OSA-föreskrifterna och föreskrifterna om våld och

hot. Arbetsgivaren ska ha rutiner för hur och var personer som utsätts för kränkande särbehandling, våld eller hot om våld kan få hjälp.

Oavsett om sådana rutiner finns på plats finns möjligheten att vända sig till sitt skyddsombud, där sådant finns tillgängligt, som kan kräva åtgärder enligt ovan, alternativt att anmäla missförhållanden på en specifik arbetsplats direkt till Arbetsmiljöverket som måste ta ställning till skyddsombudets framställan.

Vid avsaknaden av rutiner enligt OSA-föreskrifterna finns också möjlighet att kräva att arbetsgivaren ska utarbeta sådana rutiner, i sista hand genom ett föreläggande från Arbetsmiljöverket. Detta är i linje med rekommendationen som även nämner möjligheten att få till stånd en förändring av policyer eller praxis som en typ av rättsmedel.

Det systematiska arbetsmiljöarbetet och arbetsgivarens arbete med aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen har många beröringspunkter. Även enligt diskrimineringslagen finns en skyldighet för arbetsgivaren att ha rutiner för hur arbetstagare som utsätts för trakasserier och sexuella trakasserier i diskrimineringslagens mening ska agera för att få hjälp. Genom DO:s tillsyn finns det också liknande möjligheter som enligt arbetsmiljöregelverket att kräva att arbetsgivare, som saknar rutiner för vem arbetstagare m.fl. ska vända sig till vid förekomsten av trakasserier, utarbetar sådana rutiner. Om det krävs ett vitesföreläggande är det Nämnden mot Diskriminering som är behörig att utfärda ett sådant. Som anges ovan är möjligheten att få till stånd en förändring av policyer eller praxis en typ av rättsmedel enligt rekommendationen.

Arbetsgivare som får kännedom om att någon upplever sig trakasserad på ett sätt som omfattas av diskrimineringslagen har en utredningsskyldighet och en skyldighet att vidta skäliga åtgärder. Systemet skiljer sig i den här delen från systemet enligt arbetsmiljölagen genom att det inte är vitesförelägganden utan en möjlighet att föra en civilrättslig talan om diskrimineringsersättning som aktualiseras när det är en arbetsgivare eller dennes företrädare som har utsatt en arbetstagare. Detsamma gäller om arbetsgivaren inte uppfyllt sin utrednings- och åtgärdsskyldighet. Det innebär att arbetsgivaren kan bli skyldig att betala diskrimineringsersättning till den som utsatts. DO:s möjlighet att föra talan i det här avseendet innebär också en typ av rättsmedel i konventionens mening.

Ovan framgår också i stor utsträckning vilka sanktioner som står till buds. Förelägganden från Arbetsmiljöverket och DO kan förenas med vite, vilket är ett viktigt sanktionsmedel för att säkerställa efterlevnad. Även möjligheten för en domstol att döma ut diskrimineringsersättning är att betrakta som en sanktion, om än också som ett rättsmedel enligt konventionen.

Arbetsgivare förfogar också över vad som kan betraktas som sanktionsmöjligheter gentemot enskilda arbetstagare inom de ramar som uppställs av det arbetsrättsliga regelverket.

Ytterst skyddas också alla som arbetar, oavsett avtalsrättslig status, genom de rättsmedel och sanktioner som står till buds genom det straffrättsliga systemet. Vissa av de straffrättsliga reglerna tar också särskilt sikte på förhållanden i arbetslivet. Det gäller t.ex. våld och hot mot tjänsteman och arbetsmiljöbrott. Den som gör sig skyldig till brott kan också ofta bli skadeståndsskyldig gentemot brotts-offret, som kan få hjälp med att föra sin talan om skadestånd genom åklagaren eller ett målsägandebiträde.

Rättsväsendet är utsatt för hård belastning. Vid mindre allvarliga brott som kan vara svåra att utreda finns det risk att dessa inte blir uppklarade av rättsväsendet. Det höga beviskrav som gäller i brottmål innebär också risk för en lägre effektivitet i förhållande till exempelvis diskrimineringsmål där det gäller en särskilt förmånlig bevisbörderegler för den som påstår diskriminering (6 kap. 3 § DL).

Även tillsynsmyndigheternas resurser är begränsade vilket medför olika prioriteringar avseende vilka arbetsplatser som ska besökas. Enligt uppgifter från Arbetsmiljöverket har även sekretessbestämmelser inverkan på myndighetens möjligheter att agera efter en enskild anmälan från en arbetstagare om arbetsmiljömässiga missförhållanden på en arbetsplats. En arbetstagares anmälan omfattas av absolut sekretess enligt 28 kap. 14 § OSL. Det innebär att Arbetsmiljöverket, utan bedömning om arbetstagaren kan lida någon skada av utlämnandet, inte lämnar ut uppgifter om en arbetstagares anmälan till arbetsgivaren eller någon annan utomstående. Det kan innebära en svårighet att inspektera en arbetsplats utifrån en arbetstagares anmälan eftersom det inte går att ange orsaken till inspektionen utan att riskera att avslöja att en arbetstagare anmält missförhållanden på sin arbetsplats till Arbetsmiljöverket. Denna omständighet gör att inspektionsfrekvensen efter en arbetstagares anmälan är relativt låg, enligt Arbetsmiljöverket.

DO:s tillsynsresurser är mindre än Arbetsmiljöverkets. DO:s uppfattning är också att det är en brist att myndigheten saknar andra sanktionsmöjligheter än att föra talan för enskilda för brott mot 2 kap. diskrimineringslagen och att myndigheten inte är behörig att utfärda vitesförelägganden för bristande efterlevnad av 3 kap. diskrimineringslagen, samt att preskriptionstiderna i arbetslivet är alltför korta.

Bedömningen av om det svenska systemet för rättsmedel och sanktioner är tillräckligt effektivt måste emellertid göras ur ett helhetsperspektiv. Ur konventionens perspektiv anser utredningen att det svenska rättssystemet får anses tillräckligt effektivt för att konventionens krav ska anses uppfyllda på ett sätt som möjliggör ratifikation.

Därmed inte sagt att det inte finns utmaningar och förbättringsmöjligheter, inte minst mot bakgrund bl.a. av vad som lyfts avseende rättsväsendets och myndigheters resurser.

*Innebär begränsningar i tillämpningsområdet för diskrimineringslagen och arbetsmiljölagen en brist?*

Som utredningen tidigare konstaterat täcker arbetsmiljölagen och diskrimineringslagen i huvudsak samtliga *personkategorier* i artikel 2 i konventionen. Det finns dock vissa oklarheter vad gäller personkretsen som utredningen kommer att återkomma till. När det gäller våld och trakasserier från tredje part omfattas inte dessa av diskrimineringslagen men kan däremot göra det enligt arbetsmiljölagen.

När det gäller vilka *situationer* som diskrimineringslagen och arbetsmiljölagen omfattar så kan konstateras att utrednings- och åtgärds-skyldigheten i diskrimineringslagen omfattar trakasserier i *samband med arbetet*. Innebörden av att trakasserierna ska ha skett i samband med arbetet är att arbetsgivaren ska reagera mot trakasserier som inträffar på arbetsplatsen, men också mot trakasserier som inträffar utanför arbetstid och utanför arbetsplatsen om händelserna har ett naturligt samband med arbetet. Diskrimineringslagen tillämpningsområde motsvarar ILO-konventionens situationer i artikel 3.

Arbetsmiljölagens tillämpningsområde omfattar händelser under arbetstid men även utanför arbetstid. Om trakasserier utanför arbetstid har koppling till arbetstagarens yrkesutövning bör denna arbetsmiljörisk hanteras inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet.



Detsamma gäller för andra arbetsmiljörisker som arbetstagare exponeras för som en del av sitt arbete. Arbetsmiljölagens tillämpningsområde får därmed också anses motsvara situationer enligt artikel 3.

Som utredningen tidigare har angett (se avsnitt 6.5) är utredningens uppfattning att det inte är nödvändigt att åstadkomma samma skydd utifrån samma regelverk för samtliga personkategorier och situationer för att svensk rätt ska anses förenlig med konventionen. De personkategorier och situationer som faller utanför arbetsmiljölagens och diskrimineringslagens tillämpningsområden har i vart fall tillgång till det skydd i form av rättsmedel och sanktioner som det straffrättsliga regelverket erbjuder.

### *Skydda den personliga integriteten*

Konventionens krav på att skydda den personliga integriteten kommer till uttryck på olika sätt i de olika regelverken.

Utredningen kan konstatera att skyddsombud m.fl. har tystnadsplikt och får inte obehörigen röja eller utnyttja vad de under uppdraget har fått veta om bl.a. en enskilds personliga förhållanden enligt 7 kap. 13 § AML. Ombudet, ledamoten eller deltagaren får under vissa förutsättningar trots tystnadsplikten lämna en uppgift vidare till en ledamot i organisationens styrelse eller till en sakkunnig i arbetsmiljöfrågor hos en central arbetstagarorganisation till vilken den lokala organisationen hör. Rätten att lämna uppgift vidare gäller endast om uppgiftslämnaren underrättar mottagaren om tystnadsplikten. I sådant fall gäller tystnadsplikten också för denne. I det allmänna verksamheten tillämpas i stället bestämmelserna i 10 kap. 11–14 §§ och 12 kap. 2 § OSL.

Om en arbetstagare anmäler missförhållanden på en specifik arbetsplats till Arbetsmiljöverket och om anmälan gäller arbetsplatsen som personen är anställd på omfattas anmälan av sekretess enligt 28 kap. 14 § OSL. Det innebär att Arbetsmiljöverket inte får lämna ut uppgifter om anmälan till arbetsgivaren eller någon annan utomstående.

Inom ramen för arbetsgivarens och arbetstagarens samverkan i arbetet med aktiva åtgärder ska arbetsgivaren förse en arbetstagarorganisation som arbetsgivaren är bunden till av kollektivavtal med den information som behövs för att organisationen ska kunna samverka (3 kap. 12 § DL). Om informationen avser uppgifter om lön

eller andra förhållanden som berör en enskild arbetstagar, gäller reglerna om tystnadsplikt och skadestånd i 21–22 och 56 §§ MBL. I det allmännas verksamhet gäller i stället 10 kap. 11–14 §§ och 12 kap. 2 § OSL.

När det gäller arbetsrätten finns vissa grundläggande aspekter av arbetsgivares lojalitetsplikt. En aspekt är att vid utövande av arbetsledningsrätten, och i övrigt, avhålla sig från trakasserier liksom att utreda och motverka trakasserier mellan arbetstagar när sådant agerande kommit till arbetsgivarens kännedom. Arbetsgivarens skyldigheter i detta avseende kan ses som ett uttryck för en mer allmän plikt att respektera arbetstagaras integritet och värdighet. Denna allmänna skyldighet har koppling till en rad andra frågor, såsom skyldigheten att respektera grundläggande fri- och rättigheter liksom krav på likabehandling och i övrigt respektfullt bemötande av de anställda i skilda situationer. När det gäller respekt för den personliga integriteten kan det konkret handla om t.ex. tillåtligheten och tillvägagångssättet vid drogtest, passagekontroller och hantering av information om arbetstagaras enskilda förhållanden.

Även EU:s dataskyddförordning är relevant när det gäller skydd för den personliga integriteten. Förordningen innehåller regler om hur myndigheter, företag och andra får behandla personuppgifter. Dataskyddsförordningen ställer krav på att varje behandling av personuppgifter ska vila på en rättslig grund. Behandling av personuppgifter är endast laglig om och i den mån som åtminstone ett av de villkor som räknas upp i artikel 6.1 är uppfyllt. Behandlingen är t.ex. laglig om den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som den personuppgiftsansvarige har. När det gäller känsliga personuppgifter, dvs. uppgifter om t.ex. hälsa, är det som utgångspunkt förbjudet att behandla sådana personuppgifter (artikel 9.1). Förbudet ska dock inte tillämpas om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige eller den registrerade ska kunna fullgöra sina skyldigheter och utöva sina särskilda rättigheter inom arbetsrätten och på områdena social trygghet och socialt skydd. Det gäller i den omfattning detta är tillåtet enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt eller ett kollektivavtal som antagits med stöd av medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder som säkerställer den registrerades grundläggande rättigheter och intressen fastställs (artikel 9.2 b).

En annan viktig del kopplat till den personliga integriteten är olika sekretessbestämmelser som gäller i brottmålsförandet.

Vid en samlad bedömning är det utredningens uppfattning att Sverige lever upp till konventionens krav i fråga om skydd för den personliga integriteten.

## **12.7 Våld i nära relationer – artikel 10 f**

### **12.7.1 Konventionens krav**

I konventionens inledning noterar arbetskonferensen att våld i nära relationer kan inverka på sysselsättning, produktivitet och hälsa och säkerhet, och att regeringar, arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer och arbetsmarknadsinstitutioner kan bidra, som en del i andra åtgärder, till att uppmärksamma, agera vid och ta itu med konsekvenserna av våld i nära relationer.

I konventionens artikel 10 f ställs krav på medlemsstaterna att vidta lämpliga åtgärder för att erkänna konsekvenserna av våld i nära relationer och, i den utsträckning som är praktiskt möjlig, minska dess påverkan i arbetslivet.

I rekommendationens punkt 18 anges att de tillämpliga åtgärder för att mildra konsekvenserna av våld i nära relationer i arbetslivet som avses i artikel 10 f i konventionen kan inbegripa ledighet för offer för våld i nära relationer, flexibla arbetssätt och skydd för offer för våld i nära relationer. Det kan också handla om tillfälligt skydd mot avskedande för offer för våld i nära relationer, på lämpligt sätt, med undantag för skäl som inte rör våld i nära relationer och dess konsekvenser samt ett inbegripande av våld i nära relationer i identifieringar av faror och bedömningar av risker av arbetsplatser. Vidare anges åtgärder såsom ett system för hänskjutande till myndighetsåtgärder för lindrande av konsekvenser av våld i nära relationer, där sådana finns och åtgärder för att höja medvetenheten om konsekvenserna av våld i nära relationer.

## 12.7.2 Våld i nära relationer i svensk kontext

### *Begreppet våld i nära relationer*

Våld i nära relationer kan ta sig många former, alltifrån subtila handlingar till grova brott. Begreppet våld har ingen entydig definition. WHO skiljer på fyra typer av våld i nära relationer: fysiskt våld, psykiskt våld, sexuellt våld och försummelse.<sup>56</sup> Socialstyrelsen och Jämställdhetsmyndigheten beskriver våld och utsatthet i nära relationer som ett mönster av handlingar som kan innefatta allt ifrån subtila handlingar till grova brott. Det kan handla om att bli förlöjligad till att utsättas för våldtäkt eller allvarliga hot och dödligt våld. Det är ofta kombinationer av olika våldstyper, t.ex. fysiskt, sexuellt och psykiskt våld.

Den straffrättsliga reglering som aktualiseras när det gäller våld i nära relationer finns huvudsakligen i 3 kap. brottsbalken, som handlar om brott mot person, 4 kap. BrB, som handlar om brott mot frihet och frid och 6 kap. BrB, som handlar om sexualbrott. Särskilt brotten grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning (4 kap. 4 a § BrB) bör nämnas. Bestämmelsen är avsedd att ge ett starkare straffrättsligt skydd för personer som av en närstående utsätts för systematiska övergrepp, brott och kränkningar, t.ex. av en nuvarande eller tidigare partner, och att straffrättsligt markera allvaret i denna typ av upprepad brottslighet i nära relationer. Med en närstående avses också någon som t.ex. är gärningsmannens förälder, syskon, barn eller partners barn.<sup>57</sup>

Begreppet närstående, dvs. våld mot närstående, behandlas även i förarbetena till socialtjänstlagen (2001:453), SoL. I förarbetena framgår att utgångspunkten för bedömningen av om någon ska betraktas som närstående eller inte är om det föreligger en nära och förtroendefull relation. En sådan relation tar sikte på makar, sambor, pojk- och flickvänner eller om det är en person som man har ett mer fast och varaktigt förhållande med, som t.ex. föräldrar och fosterföräldrar, mor- och farföräldrar, mostrar och fastrar, syskon, barn och barnbarn. Bedömningen ska göras utifrån familje- och levnadsförhållandena i det enskilda fallet.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> Prop. 2020/21:163 s. 11.

<sup>57</sup> Se betr. närståendebegreppet vidare prop. 1997/98:55 och NJA 2004 s. 97.

<sup>58</sup> Prop. 2006/07:38 s. 46.

Ansvaret för att förebygga och avhjälpa våld i nära relationer ligger på det allmänna, dvs. staten, regionerna och kommunerna samt olika myndigheter. Civilsamhället har också en viktig funktion i sammanhanget. Våldet kan givetvis förekomma i arbetslivet på olika sätt.

### *Arbetsmiljöregleringen*

Våld i nära relationer kan få konsekvenser för hälsan och arbetsförmågan. Situationer kopplat till våld i nära relationer kan ha mer eller mindre tydlig koppling till en arbetsgivares verksamhet. Det är givetvis så att två personer i en relation också kan arbeta för samma arbetsgivare och på samma arbetsplats och där det psykiska eller fysiska våldet eventuellt förekommer på arbetet. Våldet kan också uppdagas av bl.a. arbetsgivaren genom upprepad korttidsfrånvaro, nedstämdhet och minskad arbetsinsats, att arbetstagaren aldrig deltar på aktiviteter utanför arbetet, att partnern ofta uppsöker arbetstagaren på arbetsplatsen eller i övrigt har tät kontakt med arbetstagaren på arbetstid.

Även om det saknas en lagstadgad skyldighet för arbetsgivare att ta reda på om en arbetstagare är utsatt för våld i en nära relation finns flera åtgärder som arbetsgivaren kan vidta för att minska konsekvenserna av våldet i arbetslivet och se till att den utsatte kan få hjälp och stöd. Enligt stödmaterial framtaget av SKR visar t.ex. erfarenheter från arbetsplatser som har börjat fråga medarbetare om våldsutsatthet att det är viktigt att chefer, personalfunktion och företagshälsovård är förberedda och samordnade kring hur chefer ska agera för att stödja den som är utsatt. Det kan vara hjälpsamt att det finns lokala rutiner som underlättar för chefer i sådana situationer.<sup>59</sup>

Att vara utsatt för våld påverkar hälsan vilket i sin tur kan påverka förmågan att utföra sitt arbete. Arbetsgivaren kan därför behöva utreda behovet av bl.a. arbetsanpassning. I 2 kap. 1 § AML finns en allmän bestämmelse om arbetsanpassning. Enligt den bestämmelsen ska arbetsförhållandena anpassas till människors olika förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende. Enligt 3 kap. 3 § AML ska arbetsgivaren genom att anpassa arbetsförhållandena eller vidta annan lämp-

---

<sup>59</sup> Våld i nära relation – stöd för dig som chef, <https://skr.se/arbetsgivarekollektivavtal/arbetsmiljo/valdinararelationstodfordigsomchef.35396.htm>, besök 2021-10-04.

lig åtgärd ta hänsyn till arbetstagarens särskilda förutsättningar för arbetet.

Enligt 3 kap. 2 c § AML ska arbetsgivaren se till att de anställda har tillgång till den företagshälsovård som arbetsförhållandena kräver. Företagshälsovården ska vara en oberoende expertresurs inom områdena arbetsmiljö och rehabilitering. Företagshälsovården ska också särskilt arbeta för att förebygga och undanröja hälsorisker på arbetsplatser samt ha kompetens att identifiera och beskriva sambanden mellan arbetsmiljö, organisation, produktivitet och hälsa. Företagshälsovården är i första hand en expertresurs kopplad till arbetsgivarens verksamhet och de behov som uppstår inom ramen för denna. I SAM-föreskrifterna beskrivs företagshälsovården som en sammanhållen resurs med bred kunskap inom medicin, ergonomi, teknik, beteendevetenskap och arbetsorganisation.

Arbetsmiljöverkets föreskrifter om arbetsanpassning (AFS 2020:5) gäller vid nedsättning av arbetsförmåga, oavsett om den beror på händelser som inträffar i eller utanför arbetet. Föreskrifterna avser arbetsgivares organisation av arbetsanpassning och tillvägagångssätt, för att vid behov anpassa arbetsmiljön för enskilda arbetstagare. Föreskrifterna gäller i alla verksamheter där arbetstagare utför arbete för arbetsgivares räkning, när det finns behov av arbetsanpassning, trots de åtgärder som vidtagits i det generella arbetsmiljöarbetet (1 §).

I föreskrifternas definieras arbetsanpassning som en individuell åtgärd i den fysiska, organisatoriska och sociala arbetsmiljön som syftar till att en arbetstagare, med nedsatt förmåga att utföra sitt vanliga arbete, kan fortsätta arbeta, eller återgå i arbetet. Den används som en förebyggande åtgärd för att undvika ohälsa och sjukfrånvaro, samt vid återgång i arbete efter sjukfrånvaro. Arbetsanpassning kan vara tidsbegränsad eller varaktig (3 §).

Föreskrifterna ställer krav på att arbetsgivaren fortlöpande ska ta reda på om någon av arbetstagarna behöver arbetsanpassning (4 §). Av de allmänna råden till bestämmelsen framgår att det bör ske genom dialog med arbetstagaren. Någon exakt formalisering kring dialogen föreskrivs inte utan dialogen kan äga rum i samband med möten som redan sker i verksamheten eller vid särskilda möten.

I fråga om tillvägagångssätt med arbetsanpassningen anger föreskrifterna att när behov av arbetsanpassning har konstaterats ska arbetsgivaren så snart det är möjligt utreda och ta ställning till hur arbetsanpassningen ska utformas. Därefter ska arbetsgivaren så snart

det är möjligt genomföra arbetsanpassningen, fortlöpande följa upp och kontrollera om arbetsanpassningen fungerar samt vid behov justera arbetsanpassningen (6 §). Av de allmänna råden till bestämmelsen framgår att arbetsanpassning t.ex. kan innebära särskild arbetsutrustning, anpassade arbetsuppgifter, anpassade arbetstider, eller förändrad arbetsfördelning. I SAM-föreskrifterna finns regler om att anlita företagshälsovård eller annan sakkunnig hjälp utifrån, när kompetensen inom den egna verksamheten inte räcker för arbetet med arbetsanpassning.

Arbetstagaren ska ges möjlighet att medverka i utredningen, utformningen och uppföljningen av arbetsanpassningen.

Socialstyrelsen föreslår i rapporten Dödsfallsutredningar 2016–2017 att regeringen ger Arbetsmiljöverket i uppdrag att utreda förutsättningarna för att lyfta fram arbetsgivarens roll och ansvar när det finns misstanke eller kännedom om att en anställd är utsatt för våld av en närstående. Utredningen återkommer till detta förslag i avsnitt 14.

### *Rätt till ersättning från socialförsäkringssystemet vid sjukdom och arbetsskada*

I Socialförsäkringsbalken finns bl.a. regler om socialförsäkringsförmåner vid sjukdom och arbetsskada. Socialförsäkringen omfattar i regel alla som bor eller arbetar i Sverige. Enligt 4 kap. 3 § SFB anges att försäkrad är den som uppfyller de krav i fråga om bosättning, arbete eller andra omständigheter som avses i 2 § samt gällande krav på försäkringstider. För att omfattas av socialförsäkringsskyddet ska den försäkrade dessutom uppfylla de andra villkor som gäller för respektive förmån enligt 5–7 kap. socialförsäkringsbalken.

En arbetstagare har enligt lagen (1991:1047) om sjuklön (SjLL) rätt att vid sjukdom behålla lön och andra anställningsförmåner (sjuklön) (1 § SjLL). Sjuklön betalas ut vid sjukdom som sätter ned arbetsförmågan (4 § SjLL). Sjuklöneperioden omfattar den första dag arbetstagarens arbetsförmåga är nedsatt på grund av sjukdom och de därpå följande tretton kalenderdagarna i sjukperioden. Om arbetstagaren är sjuk längre tid än 14 dagar gör arbetsgivaren en anmälan till Försäkringskassan.

Sjuklön ska inte avse mistade förmåner under tid innan arbetsgivaren fått anmälan om sjukdomsfallet. Sjuklönen ska dock avse sådana förmåner från och med den dag då sjukdomsfallet inträffade,

om arbetstagaren varit förhindrad att göra anmälan och sådan gjorts omedelbart efter det att hindret upphört (8 § 1 st. SjLL).

Arbetsgivaren är skyldig att betala sjuklön för mistade förmåner under tid från och med den sjunde kalenderdagen efter dagen för sjukanmälan endast om arbetstagaren styrker nedsättningen av arbetsförmågan under denna tid genom intyg av läkare eller tandläkare. Intyget behöver inte innehålla närmare uppgift om vilken sjukdom arbetstagaren lider av. Om sjuklön utges för mistade förmåner under tid före anmälan ska den första ersättningsdagen anses som sjukanmälningsdag (8 § 2 st. SjLL).

I lagen om sjuklön finns det bestämmelser som gör det möjligt att ge en arbetstagare ersättning från sjukförsäkringen när arbetsgivaren ifrågasätter arbetstagarens rätt till sjuklön. Avsikten med dessa bestämmelser är att ge arbetstagaren ett ekonomiskt skydd när det uppstår en tvist (20–24 §§ SjLL). Om arbetsgivaren inte betalar ut sjuklön till den anställde kan den anställde ansöka om att få sjuklön från Försäkringskassan i stället. Det kallas sjuklönegaranti. Sjuklönegarantin gäller i de fall arbetstagaren är oense med arbetsgivaren om anställningsförhållanden eller om arbetstagarens arbetsförmåga (20–24 §§ SjLL).

Den som inte har någon arbetsgivare kan få sjukpenning från Försäkringskassan redan från början av sjukperioden. Det gäller den som är arbetslös, uppdragstagare eller egen företagare. Studerande ska göra en sjukanmälan till Försäkringskassan och kan den studerande inte alls studera under sjukperioden kan han eller hon ansöka om att få behålla studiestödet. Om personen är sjuk längre än 14 dagar ska ett läkarintyg skickas in med uppgifter om sjukdomen eller skadan.

Från dag 15 i en sjukperiod är det Försäkringskassan som bedömer rätten till sjukpenning. En försäkrad har rätt till sjukpenning vid sjukdom som sätter ned hans eller hennes arbetsförmåga med minst en fjärdedel (27 kap. 2 § SFB).

Sjukpenning beviljas under de första 90 dagarna av sjukskrivningen om personen i fråga inte kan utföra sitt vanliga arbete eller annat lämpligt arbete som arbetsgivaren tillfälligt erbjuder honom eller henne (27 kap. 46 § SFB). Efter dag 90 ska det också beaktas om den försäkrade kan försörja sig efter en omplacering till annat arbete hos arbetsgivaren (27 kap. 47 § SFB). Efter dag 180 ska det dessutom, som huvudregel, beaktas om den försäkrade har sådan förmåga att han eller hon kan försörja sig själv genom sådant förvärvsarbete som är



normalt förekommande på arbetsmarknaden, eller annat lämpligt arbete som är tillgängligt för honom eller henne (27 kap. 48 § SFB).

Vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga kan den försäkrade ansöka om sjukersättning eller aktivitetsersättning. För att en försäkrad ska ha rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning krävs att hans eller hennes arbetsförmåga är nedsatt med minst en fjärdedel på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan (33 kap. 5 § 2 st. SFB). Aktivitetsersättning beviljas för viss tid (33 kap. 4 § SFB). Man kan få aktivitetsersättning tidigast från och med juli det år då man fyller 19 år och längst till och med månaden före den månad då man fyller 30 år (33 kap. 18 § SFB). Sjukersättning beviljas tills vidare (33 kap. 4 § SFB). Man kan få hel sjukersättning tidigast från och med juli det år då man fyller 19 år. Från och med den månad man fyller 30 år kan man förutom hel sjukersättning även beviljas tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels ersättning. Man kan som längst få sjukersättning till och med månaden före den månad då man fyller 65 år (33 kap. 16 § SFB). Försäkringskassan kan också bevilja sjukersättning eller aktivitetsersättning utan att den försäkrade har ansökt om det. Det kan bli aktuellt när den försäkrade har sjukpenning, rehabiliteringspenning eller ersättning för sjukhusvård enligt SFB. Detsamma gäller när den försäkrade får sjukpenning, ersättning för sjukhusvård eller livränta enligt 40–44 kap. SFB (36 kap. 25 § SFB).

Den som skadat sig i arbetet kan vid nedsatt inkomstförmåga ansöka om livränta. För att en försäkrad ska ha rätt till livränta krävs att hans eller hennes förmåga att skaffa sig inkomst genom arbete är nedsatt med minst en femtondel, att nedsättningen kan antas bestå under minst ett år och att inkomstförlusten per år uppgår till minst en fjärdedel av prisbasbeloppet (41 kap. 2 § SFB). För att ha rätt till livränta krävs också att den skada eller de besvär den försäkrade har godkänts som en arbetsskada. Man kan i normalfallet som längst få livränta till och med månaden före den månad då man fyller 65 år (41 kap. 5 § SFB). Det finns olika situationer när en försäkrad kan ha rätt till livränta. Det är när en arbetsskada orsakat en inkomstförlust på grund av att den försäkrades arbetsförmåga blivit helt eller delvis nedsatt, att den försäkrade blivit omplacerad, bytt arbete eller blivit arbetslös. Den försäkrade kan också ha rätt till livränta vid deltagandet av arbetslivsinriktade rehabiliteringsåtgärder.

### *Socialtjänstlagen*

Socialtjänstlagen är en välfärdslag vars övergripande mål framgår av lagens portalparagraf. Samhällets socialtjänst ska på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Vidare ska Socialtjänsten under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser. Verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet (1 kap. 1 § SoL).

Socialnämnden har enligt 2 kap. 1 § SoL det yttersta ansvaret för socialtjänsten och för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Till socialnämndens uppgifter hör att verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp. Socialnämnden ska särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation (5 kap. 11 § SoL). I samband med lagändringar som trädde i kraft den 1 augusti 2021 har vissa uppgifter tillkommit, vilket utredningen återkommer till under kapitlet om vissa förebyggande åtgärder för våld i nära relationer.

Av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relationer, SOSFS 2014:4, framgår att socialnämnden ska erbjuda insatser akut och på kort och lång sikt med utgångspunkt i behovet av skydd, stöd och hjälp. Utredningen, inklusive riskbedömningen, ska ligga till grund för bedömningen av vilka insatser som ska erbjudas (7 kap 1 §). Av de allmänna råden till bestämmelsen anges att socialnämnden bl.a. bör kunna erbjuda stöd och hjälp i form av bl.a. information och råd, stödsamtal och hjälp att ordna stadigvarande boende.

### *Myndigheters och organisationers arbete*

Flera myndigheter har ett ansvar som riktar sig till personer som utsatts för våld eller själva utsätter närstående för våld. Huvudsakligen hanterar socialtjänsten, hälso- och sjukvården och Polismyndigheten individärenden för målgruppen. Socialnämnden har enligt socialtjänstlagen det yttersta ansvaret för socialtjänsten och för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Till Socialstyrelsens uppgifter hör, utöver att utfärda före-

skrifter och allmänna råd, att ta fram lägesrapporter och bistå regeringen med underlag och expertkunskap för utvecklingen inom socialtjänst och hälso- och sjukvård.

Andra myndigheter som har uppdrag av betydelse för arbetet mot våld i nära relationer är Jämställdhetsmyndigheten och Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) vid Uppsala universitet. NCK arbetar på regeringens uppdrag med att höja kunskapen om mäns våld mot kvinnor och utveckla metoder för omhändertagande av våldsutsatta kvinnor. NCK:s uppdrag är att arbeta med metodutveckling, information, utbildning, forskning och kunskapssammanställning. Verksamhetsområdet utökades 2008 till att även omfatta våld i samkönade relationer samt hedersrelaterat våld och förtryck.

Nationella kompetensteamet vid Länsstyrelsen i Östergötlands län har det nationella ansvaret för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Varje länsstyrelse har ett regionalt uppdrag att inom sitt län bistå och utveckla bl.a. arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.

Till dessa myndigheter kommer rättsväsendets myndigheter som Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Kriminalvården. Även andra aktörer, särskilt civilsamhällets organisationer, är aktiva och spelar en stor roll i arbetet mot våld mot närstående.<sup>60</sup> Det innefattar inte minst kvinnojourer som bl.a. kan ge råd och stöd till våldsutsatta kvinnor. En del jourer erbjuder t.ex. skyddat boende och kan följa med som stödperson vid besök hos t.ex. polis, advokat eller socialtjänst.

Offer för våld kan drabbas av allvarlig ohälsa och även förlust av arbete och inkomst. Förutom Försäkringskassans uppgift att bl.a. besluta och betala ut sådana förmåner och ersättningar som myndigheten ansvarar för ingår också att motverka mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Uppdraget har sitt ursprung i bl.a. FN:s konventioner om de mänskliga rättigheterna, Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna, Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen), Agenda 2030 och svensk lagstiftning. Det framgår av myndighetens instruktion att myndigheten bl.a. ska belysa, analysera och uppmärksamma Sveriges åtaganden enligt internationella konventioner till skydd för de mänskliga rättigheterna, se förordningen (2009:1174)

---

<sup>60</sup> Prop. 2020/21:163 s. 15.

med instruktion för Försäkringskassan. Försäkringskassan ska bidra till att de jämställdhetspolitiska målen uppnås och jämställdhetsintegrering ska vara den huvudsakliga strategin för att förverkliga dem. Myndigheten har också i uppdrag att medverka i arbetet inom ramen för den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.

Jämställdhetsmyndigheten ska arbeta med uppföljning, analys, samordning, kunskap och stöd i syfte att nå de jämställdhetspolitiska målen och ska bidra till en strategisk, sammanhållen och hållbar styrning och ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken. Myndigheten ska även främja utvecklingen av förebyggande insatser mot mäns våld mot kvinnor, det framgår av Jämställdhetsmyndighetens instruktion.

Jämställdhetsmyndigheten i samverkan med Socialstyrelsen, Försäkringskassan, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen har sedan 2018 uppdrag från regeringen att förbättra upptäckten av våld i nära relationer. Jämställdhetsmyndigheten samordnar arbetet. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Migrationsverket ska var för sig utveckla detta arbete gentemot målgrupperna för sina verksamheter. Samtliga myndigheter ska samverka i frågor om bl.a. rutiner och metoder för upptäckt av våldsutsatthet och våldsutövande. Myndigheterna ska också hänvisa berörda individer till socialtjänsten, hälso- och sjukvård samt rättsväsende. Målet är att medarbetare på myndigheterna som har kontakt med medborgarna ska få kunskap om våld i nära relationer för att kunna identifiera och ge relevant stöd och skydd.

I lagen (2007:606) om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall finns bestämmelser som bl.a. medför skyldigheter att i vissa fall utreda våld i nära relationer för att kunna förebygga detta i samhället i stort. Syftet med utredningsverksamheten enligt lagen är att ge regeringen underlag för beslut om åtgärder som har som mål att förebygga att bl.a. vuxna utsätts för våld eller andra övergrepp av närstående eller tidigare närstående personer. Av lagen framgår att statliga förvaltningsmyndigheter bör genomföra tillsyn eller intern tillsyn (3 a §). Ansvarig utredningsmyndighet är Socialstyrelsen. Socialstyrelsen kan utreda om en myndighet brustit i sitt uppdrag med att förebygga skador och dödsfall som brott. Socialstyrelsens utredningsfunktion i detta avseende har t.ex. inneburit att Arbetsförmedlingen har inrättat en intern tillsyn där myndigheten även utan synpunkter

från Socialstyrelsen granskar den egna handläggningen. Det handlar bl.a. om handläggarnas tillämpning av Arbetsförmedlingens handläggarstöd för våld i nära relationer. Den interna tillsynen är ett sätt att säkra och förbättra hanteringen av våld i nära relationer som därmed kan minska påverkan i arbetslivet.

### *Vissa förebyggande åtgärder för våld i nära relationer*

Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 augusti 2021<sup>61</sup> fick Socialnämnden som ansvar att arbeta för att personer som utsätter eller har utsatt närstående för våld eller andra övergrepp ska ändra sitt beteende. Socialtjänsten och hälso- och sjukvården ska också under vissa förutsättningar kunna lämna uppgifter till Polismyndigheten som rör en person, eller en närstående till personen, i syfte att förebygga att det begås ett allvarligare vålds-, frids- eller sexualbrott mot den närstående. Åtgärderna innebär ett ökat fokus på det våldsförebyggande arbetet i syfte att förbättra skyddet för våldsutsatta och personer som riskerar att bli utsatta för allvarligt våld av närstående.

Lagändringarna är delvis en konsekvens av de krav som ställs på medlemsstaterna enligt Istanbulkonventionen.<sup>62</sup>

Istanbulkonventionen är det första juridiskt bindande avtalet om våld mot kvinnor i Europa och beskrivs av en bred skara som ett viktigt avtal. Istanbulkonventionen handlar om åtgärder mot alla former av våld mot kvinnor och flickor inklusive hedersrelaterat våld och förtryck. Den syftar också till att motverka alla former av våld i nära relationer, bl.a. mot barn, personer inom gruppen hbtq samt nationella minoriteter. Konventionen beskriver att avskaffandet av våld mot kvinnor är nödvändigt för att kunna uppnå jämställdhet och kräver stater på omfattande åtgärder. Europarådets expertgrupp GREVIO (Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence) är konventionens granskningsorgan. Sverige ratificerade konventionen 2014. I september 2017 lämnade regeringen en rapport om svenska förhållanden och insatser för att efterleva Istanbulkonventionen till Europarådets expertgrupp GREVIO. I GREVIO:s granskningsrapport från 2019 lämnades sammanlagt

---

<sup>61</sup> Prop. 2020/21:163, rskr. 2020/21:350.

<sup>62</sup> Prop. 2020/21:163 s. 17.

41 rekommendationer till Sverige om vad expertgruppen anser ytterligare behöver förbättras. Regeringen ska senast i januari 2022 rapportera hur rekommendationerna har hanterats i Sverige.

I propositionen Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken<sup>63</sup> uttrycks att det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Utifrån det övergripande målet arbetar regeringen efter sex delmål. Det sjätte delmålet är att mäns våld mot kvinnor ska upphöra samt att kvinnor, män, flickor och pojkar ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet. Delmålet omfattar alla yttringar av fysiskt och psykiskt, inklusive sexuellt, våld och hot om våld som riktas mot kvinnor och flickor. Delmålet omfattar vidare hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och handel med människor för sexuella ändamål.<sup>64</sup>

Som utredningen redogjort för i avsnitt 10 beslutade regeringen hösten 2016 om en tioårig nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor som redovisades i skrivelsen Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid.<sup>65</sup> Den nationella strategin är ett av de verktyg som används för att nå de krav på åtgärder som ratificeringen av Istanbulkonventionen innebär. Strategin uppmärksammar att ansträngningarna hittills har tenderat att hantera våldets konsekvenser snarare än dess orsaker. Enligt strategin är regeringens ambition att verka för en omorientering, från ett reaktivt till ett proaktivt förhållningssätt, och att främja utvecklingen av effektiva åtgärder för att förhindra både att våld utövas och att våld upprepas. Fokus ska genomgående sättas på den eller de som utövar våld och de som har bäst förutsättningar att stoppa det.

---

<sup>63</sup> Prop. 2005/06:155.

<sup>64</sup> A.a. s. 53.

<sup>65</sup> Skr. 2016/17:10.

### 12.7.3 Utredningens bedömning avseende våld i nära relationer

**Bedömning:** Det krävs inga lagändringar eller andra åtgärder för att svensk rätt ska vara förenlig med konventionens bestämmelser om att medlemsstaterna ska erkänna konsekvenserna av våld i nära relationer och, i den utsträckning som är praktiskt möjligt, minska dess påverkan i arbetslivet.

Att förebygga och bekämpa våld i nära relationer är en viktig samhällsfråga där ansvaret huvudsakligen ligger på staten, regionerna och kommunerna samt olika myndigheter.

På kommunal nivå ska socialnämnden särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation. Socialnämnden har enligt socialtjänstlagen det yttersta ansvaret för socialtjänsten. Socialtjänsten har ett övergripande ansvar för människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet.

Vidare har en rad myndigheter olika uppgifter i arbetet med att förebygga våld i nära relationer. Hälso- och sjukvården samt Polismyndigheten fyller viktiga funktioner. Uppdraget från regeringen som Jämställdhetsmyndigheten samordnar och där myndigheten samverkar med Socialstyrelsen, Försäkringskassan, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen sedan 2018 är också en betydelsefull åtgärd i syfte att förbättra upptäckten av våld i nära relationer. Uppdraget innebär bl.a. att både anställda och arbetssökande som utsätts för våld i nära relationer kan identifieras och få stöd. Därtill kommer även skyldigheten för vissa myndigheter att i vissa situationer utreda våld i nära relationer för att kunna förebygga detta i samhället i stort.

Civilsamhället, t.ex. kvinnojourer, har också en viktig kompletterande funktion i sammanhanget.

Det finns ingen särskild ledighetslag kopplat till dessa situationer. För den som utsätts för våld och som därmed inte kan arbeta står socialförsäkringen till buds eftersom den i regel omfattar alla som bor eller arbetar i Sverige. Arbetsrättens regler och praxis för vad som utgör saklig grund för uppsägning vid t.ex. eventuell frånvaro gäller även i dessa situationer. Vidare föreskriver arbetsmiljöregelverket att

arbetsförhållandena ska anpassas till människors olika förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende.

Det är utredningens uppfattning att, utifrån ovan nämnda regelverk och system samt myndighetsuppdrag, får svensk rätt anses leva upp till konventionens krav på att medlemsstaterna ska erkänna konsekvenserna av våld i nära relationer och, i den utsträckning som är praktiskt möjlig, minska dess påverkan i arbetslivet.

Även om utredningen bedömer att det inte föreligger ratifikationshinder i förhållande till artikel 10 f kan det ändå finnas fler åtgärder som samhället kan behöva vidta för att förbättra utsattas situation och minska våldets påverkan i arbetslivet, se avsnitt 14.

Vidare pågår ett arbete på olika fronter kopplat till våld i nära relationer som bl.a. handlar om tänkbara straffskärpningar och ytterligare förebyggande insatser. Utredningen är positiv till ett fortsatt arbete med att identifiera och genomföra olika åtgärder inom detta område, se vidare avsnitt 14.



## 13 Verktyg, vägledning och utbildning

### 13.1 Kravet på att höja medvetenheten om våld och trakasserier i arbetslivet – artikel 4.2 g och 11 b–c

Medlemsstaterna ska ta fram verktyg, vägledningar och utbildningar, och se till att medvetenheten ska höjas, i tillgängliga format och på lämpligt sätt (artikel 4.2 g). Varje medlemsstat ska i samråd med representativa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer sträva efter att säkerställa att arbetsgivare och arbetstagare och deras organisationer samt relevanta myndigheter ges vägledning, resurser, utbildning eller andra verktyg i tillgängliga format på lämpligt sätt, om våld och trakasserier i arbetslivet, inbegripet om könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier (artikel 11 b). Vidare ska medlemsstaterna sträva efter att säkerställa att initiativ genomförs, inbegripet kampanjer för att höja medvetenheten (artikel 11 c).

I punkt 23 i rekommendationen finns en lista med exempel på vägledningar och utbildningar m.m. som medlemsstaterna på lämpligt sätt bör finansiera, utveckla, genomföra och sprida. Ett sådant exempel är program som syftar till att ta itu med faktorer som ökar sannolikheten för våld och trakasserier i arbetslivet, bl.a. diskriminering och genusnormer. Bestämmelsen tar också upp jämställdhetsintegrerande vägledningar och utbildningsprogram som stöd till olika myndighetspersoner samt för att hjälpa statliga och privata arbetsgivare och arbetstagare och deras organisationer att förebygga våld och trakasserier i arbetslivet. Vidare nämns allmänna eller sektorspecifika modeller för riktlinjer och riskbedömningsverktyg avseende våld och trakasserier i arbetslivet som beaktar situationen för de grupper som artikel 6 avser. Rekommendationen listar också kampanjer på olika språk för att höja medvetenheten hos allmänheten, inbegripet migrerande arbetstagare som vistas i landet, som förmed-

lar att våld och trakasserier är oacceptabla, i synnerhet könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier m.m. Även läroplaner och informationsmaterial om våld och trakasserier, inbegripet könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier, som är jämställdhetsintegrerande, på alla utbildnings- och yrkesutbildningsnivåer och i överensstämmelse med nationell lagstiftning och nationella förhållanden. Vidare lyfter rekommendationsbestämmelsen material till journalister och andra inom media, med vederbörlig respekt för deras oberoende och yttrandefrihet, om könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier, inbegripet bakomliggande orsaker och riskfaktorer. Slutligen listas offentliga kampanjer som har som mål att främja säkra, hälsosamma och harmoniska arbetsplatser som är fria från våld och trakasserier.

## **13.2 Myndigheternas uppgifter och arbetsmarknadsparternas gemensamma arbete med verktyg, vägledningar m.m.**

### **13.2.1 Inledning**

De olika åtgärder och insatser utredningen redogör för i detta avsnitt har beröringspunkter med avsnitt 10. I avsnitt 10 framgår att arbetet med våld och trakasserier i arbetslivet är en del av flera nationella politiska mål och inriktningar dit strategier och handlingsplaner kopplas. Myndighetsstyrningen i form av instruktioner, regleringsbrev och regeringsuppdrag är en form av vägledning som förväntas leda till att myndigheterna bidrar till att prioriteringarna uppnås. I sammanhanget bör nämnas att myndigheterna, vid sidan av experter i Regeringskansliet, utgör regeringens expertkompetens i sakfrågor. Det är därför i huvudsak ansvariga myndigheter som ansvarar för kunskapshöjande insatser, inbegripet vägledningar, utbildning och andra verktyg. När det gäller Arbetsmiljöverkets verksamhet ska myndigheten samråda med arbetsmarknadens parter samt med andra organisationer och myndigheter i den utsträckning som behövs.

Även det partsgemensamma arbetet med framtagandet av vägledningar, stöd och utbildningar som riktar sig till särskilda yrkesgrupper är av särskild betydelse även i detta avsnitt utifrån vad konventionen föreskriver.

I detta avsnitt redogör utredningen alltså för relevanta myndigheters uppdrag och det partsgemensamma arbetet när det gäller konventionens krav på att medvetenheten ska höjas, genom olika medel, avseende våld och trakasserier inbegripet könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier. Utredningen redogör även i korthet för uppbygget för vissa branschspecifika utbildningar och vissa myndighetsfunktioner. Urvalet av myndighetsfunktionerna baseras på punkt 23 b och 23 e i rekommendationen. Redogörelsen i detta avsnitt är inte uttömmande.

### 13.2.2 Relevanta myndigheters arbete

#### *Arbetsmiljöverket*

Arbetsmiljöverket har enligt myndighetens instruktion, förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket, i uppgift att ta fram och tillhandahålla behovsanpassad, lättillgänglig och kvalificerad information inom sitt ansvarsområde, där små och medelstora företags behov särskilt ska beaktas. Av instruktionen framgår att Arbetsmiljöverket har ansvar för arbetsmiljöfrågor (1 §) vilket innefattar våld och trakasserier i arbetsmiljön. Arbetsmiljöverkets information riktar sig bl.a. till arbetstagare, skyddsombud och arbetsgivare. En del information på myndighetens hemsida tillhandahålls även på ett flertal olika språk. Av Arbetsmiljöverkets instruktion framgår också att myndigheten ska bedriva verksamheten så att den främjar mångfald och jämställdhet och en arbetsmiljö fri från kränkande särbehandling (4 a §). I enlighet med regleringsbrevet till myndigheten redovisar Arbetsmiljöverket årligen resultatet till regeringen av myndighetens arbete med jämställdhetsintegrering (jfr artikel 4.2 och kravet på en jämställdhetsintegrerad ansats).

Inom ramen för uppgiften att informera publicerar myndigheten material, t.ex. stöd i riskbedömningar och verktyg om bl.a. våld och hot om våld samt kränkande särbehandling. Informationen är både generell och sektorsspecifik. Stöd och verktyg består av vägledningar till regelverken, en guide för en bättre arbetsmiljö, checklistor, webb-utbildningar och informationsfilmer. När det gäller sexuella trakasserier har myndigheten skapat en gemensam digital plattform tillsammans med Diskrimineringsombudsmannen (DO). Plattformen innehåller bl.a. broschyrer och filmer.

Arbetsmiljöverket tillhandahåller även ett digitalt självtest i syfte att stimulera en diskussion om jämställda arbetsvillkor. Myndigheten konstaterar att arbetsvillkoren ofta skiljer sig åt i kvinnodominerade och mansdominerade verksamheter. Testet beskrivs som en hjälp att synliggöra, jämföra samt reflektera kring förutsättningarna för en god arbetsmiljö i olika verksamheter.

Vidare finns Genuskollen, en folder om hur genusperspektivet kan hjälpa bl.a. arbetsgivare att identifiera risker i arbetsmiljön. Arbetsmiljöverket tillhandahåller också information om trakasserier och sexuella trakasserier enligt diskrimineringslagen (2008:567) och hänvisar via länkar till DO:s hemsida. På DO:s hemsida finns bl.a. information om trakasserier p.g.a. kön.

### *Diskrimineringsombudsmannen*

DO har ett främjandeuppdrag, vilket framgår av lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen. Där anges att DO har de uppgifter som framgår av diskrimineringslagen och att DO därutöver ska verka för att diskriminering som har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder inte förekommer på några områden av samhällslivet. DO ska också i övrigt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder (1 § lagen om DO).

Vidare ska DO inom sitt verksamhetsområde informera, utbilda, överlägga och ha andra kontakter med myndigheter, företag, enskilda och organisationer. DO ska följa såväl den internationella utvecklingen som forsknings- och utvecklingsarbete, ha kontakter med internationella organisationer, föreslå författningsändringar samt ta andra initiativ som kan motverka diskriminering (3 § lagen om DO). På DO:s hemsida tillhandahålls bl.a. stöd och verktyg inom arbetslivet. På temasidan finns checklistor och tips, vägledningar, guider och e-utbildningar som hjälp i det förebyggande arbetet mot diskriminering. Broschyren *Motverka och förebygg sexuella trakasserier på din arbetsplats* riktar sig till arbetsgivare och ger konkreta exempel på

situationer som en arbetsgivare kan behöva hantera samt hur arbetsgivaren förväntas agera om sexuella trakasserier förekommer.

Konventionen anger också att medlemsstaterna, i samråd med arbetsmarknadsparterna, ska sträva efter att säkerställa att t.ex. kampanjer genomförs. I sammanhanget är regeringsuppdraget till DO och Arbetsmiljöverket relevant som utredningen redogör för i avsnitt 10. Uppdraget innebar i korthet att myndigheterna skulle genomföra särskilda informationsinsatser gällande arbetet mot sexuella trakasserier. Inom ramen för uppdraget utvecklade myndigheterna bl.a. den gemensamma digitala plattformen och genomförde två större informationskampanjer riktade till arbetsgivare.

### *Jämställdhetsmyndigheten*

Att medlemsstaterna ska ha en jämställdhetsintegrerad ansats för att förebygga och avskaffa våld och trakasserier framgår av artikel 4.2. Jämställdhetsmyndigheten har i uppdrag att stödja statliga myndigheter i arbetet med jämställdhetsintegrering. Myndigheten ska arbeta med uppföljning, analys, samordning, kunskap och stöd i syfte att nå de jämställdhetspolitiska målen och ska bidra till en strategisk, sammanhållen och hållbar styrning och ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken, 2 § förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten. Vidare ska myndigheten främja ett systematiskt, sammanhållet och effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken på alla nivåer i samhället, såväl nationellt som regionalt och lokalt samt sprida kunskap baserad på forskning och beprövad erfarenhet och verka för en kunskapsbaserad praktik (3 § 2 och 5 p.).

Regeringens utvecklingsprogram Jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM) syftar till att förbättra statliga myndigheters arbete med de jämställdhetspolitiska målen. Under perioden 2020–2025 har regeringen gett 54 myndigheter ett särskilt jämställdhetsuppdrag. Jämställdhetsmyndigheten har till uppgift att stödja myndigheterna i arbetet med att identifiera och åtgärda ojämställdhet inom sina kärnverksamheter och bidra till att öka jämställdheten i samhället. Jämställdhetsmyndigheten ska också sprida kunskap och lärande, främja samverkan mellan myndigheter och andra aktörer och löpande utvärdera JiM-programmet.

Jämställdhetsmyndigheten har utvecklat den egna webbplatsen så att information om sexuella trakasserier nu finns lättillgänglig. På webbplatsen beskriver myndigheten samspelet mellan olika regelverk som kan bli aktuella vid en anmälan om sexuella trakasserier. Vidare finns information om material, metoder och verktyg för arbetsgivare eller utbildningsanordnare som har ansvar för och möjlighet att förebygga och motverka sexuella trakasserier. På sidorna finns också kunskapsmaterial, filmer och information om vad olika aktörer i det civila samhället gör för att motverka sexuella trakasserier.

### 13.2.3 Vägledning, utbildning och medvetandegörande inom olika sektorer

Rekommendationens punkt 23 ger ytterligare vägledning när det gäller medlemsstaternas olika insatser och hjälpmedel för att höja medvetenheten kring våld och trakasserier i arbetslivet. Av punkt 23 följer att medlemsstaterna bör finansiera, utveckla, genomföra och sprida, på lämpligt sätt, olika vägledningar och utbildningsprogram m.m. och där vissa särskilda yrkeskategorier nämns.

Nedan redogör utredningen i korthet för vissa branschspecifika utbildningar och vissa myndighetsfunktioner. Urvalet av myndighetsfunktionerna baseras på punkt 23 b och 23 e i rekommendationen. Redogörelsen i detta avsnitt är inte uttömmande.

#### *Arbetsmiljöverket*

Inom ramen för Arbetsmiljöverkets internutbildningar till alla inspektörer (tillsynsutbildningen TUB-en) omfattas bl.a. sakfrågorna hot och våld samt kränkande särbehandling genom föreskrifterna om våld och hot i arbetsmiljön och OSA-föreskrifterna. Utbildningstillfället avseende hot och våld omfattar bl.a. statistik om anmälda tillbud och arbetsskador samt branschvis förekomst av våld eller hot om våld. I samband med projektet om kvinnors arbetsmiljö (2011–2016) har alla medarbetare på Arbetsmiljöverket genomgått utbildning om jämställdhet. Vidare framgår det av instruktionen till ledare och sakkunniga för TUB-en att alla sakkunniga ska integrera jämställdhet i sina avsnitt. De olika tillsynskampanjerna, som benämns nationella tillsynsinsatser, har löpande haft fokus på de för konven-

tionen relevanta frågorna. Däribland finns våld och hot i kollektivtrafiken (2007), hot och våld i detaljhandeln (2010–2011), risker för hot och våld i myndighetsutövning (2011–2013), skolan (2013–2016), vård och omsorg – socialsekreterare (2016–2017) och HVB-hem och LSS-boenden (2017–2022).

Enligt Arbetsmiljöverkets kompetensförsörjningsplan 2021 ska alla avdelningar ges ökad kompetens i att förebygga och motverka trakasserier och sexuella trakasserier. Vidare pågår en nationell tillsyn om kränkande särbehandling inom ramen för kompetensområdet ”Människa”. Den nationella tillsynen innebär ett medvetandegörande på alla arbetsplatser där inspektioner genomförs. I fråga om vilken uppföljning som genomförs av utbildningen anger Arbetsmiljöverket att internutbildningarna alltid utvärderas av deltagarna.

Arbetsmiljöverket anordnar även utbildningar rörande arbetsmiljöbrott tillsammans med representanter från Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Tillsammans beslutar de om vilka teman som ska ingå i utbildningen. Organisatorisk och social arbetsmiljö som inbegriper kränkande särbehandling och våld har varit stående moment i utbildningen.

### *Polismyndigheten och lärosätena*

Hur utbildningen till polis ska bedrivas framgår av förordningen (2014:1105) om utbildning till polisman. Enligt 4 § framgår bl.a. att Polismyndigheten beslutar, i samråd med Säkerhetspolisen, vilka kurser som utbildningen omfattar, vilka närmare krav som ställs för att antas till polisprogrammet och vad som krävs för att få påbörja aspirantutbildningen.

Polismyndigheten har en utbildningsplan som innehåller en form av kravspecifikation för de moment som är reglerade i Polismyndighetens föreskrifter, framför allt vapenhantering och hantering av andra särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning. Med utgångspunkt i utbildningsplanen utarbetar lärosätena sina kursplaner.

På Polisprogrammet på Södertörns högskola är undervisning om jämställdhet samt våld och trakasserier i arbetslivet integrerade i grundutbildningen till polis och förekommer i flera delkurser samt löpande under utbildningens gång. I utbildningen ingår bl.a. diskussioner avseende problematiken med makt, strukturell ojämlikhet och

individuell utsatthet ur statsvetenskapliga, juridiska och kriminologiska perspektiv. Även intersektionella och interkulturella perspektiv (teoretiska perspektiv som problematiserar maktförhållanden från den underordnades perspektiv) introduceras. Under utbildningen fördjupas kunskaperna och relateras än mer till den polisiära verksamheten. Maktförhållanden och bemötande relateras till lagar rörande våld eller hot mot tjänsteman samt blåljussabotage. I samband med fältstudierna ingår reflektion om bemötande och det polisiära arbetsvillkor. Stor vikt läggs vid etiska, intersektionella och interkulturella perspektiv samt bemötande av marginaliserade och viktimiserade individer och grupper. Faktorer som kan påverka utsatthet, till exempel ålder, kön/genus, klass, hbtq, funktionsnedsättningar relateras till vikten av ett anpassat förhållningssätt och bemötande präglad av respekt för människors olika livsvillkor. Vidare undersöks och problematiseras diskriminering, ojämlikhet och underliggande maktstrukturer samt institutionella och strukturella fördomar ur bredare samhällsvetenskapliga perspektiv.

Högskolan i Borås berör frågor om våld, trakasserier och jämställdhet i arbetslivet med särskilt fokus på polisen i början av utbildningen. Jämställdhetsdelen handlar bl.a. om normer eller strukturer inom polisen som även tangerar frågor om trakasserier och t.ex. tystnadskultur.

Linnéuniversitetet har ett program för likabehandling, vilket bland annat innebär nolltolerans mot alla former av kränkande särbehandling. Programmet består av teoretiska delar och arbetsmiljöfrågorna ingår i ett system med klassmentorer. Teman för mentorstimmarna är olika aspekter av likabehandling och skydd mot kränkningar.

Inom kursen grupprocesser och polisiär yrkeskultur vid Umeå universitet ingår moment där syftet är att medvetandegöra studenterna och arbeta med frågor som berör sexuella trakasserier, tystnadskultur och kränkningar i relation till polisutbildning och polisverksamhet. Inom kursen genomförs ett seminarium där syftet är att studenterna ska få kunskap om vad härskartekniker innebär och hur de kan motverkas.

Som ett led i utbildningen till polis ingår en sex månader lång aspiranttjänstgöring. Under tjänstgöringen säkerställs att studenterna har den faktiska kunskapen som krävs för polisycket och kan omsätta sina kunskaper i praktiken. Aspiranterna leds då av handledare som kontinuerligt bedömer deras förmågor. Under utbildningen görs



uppföljning via enkäter som både handledare och studenter svarar på och eventuella brister som upptäcks återförs till lärosätena. Även brister som upptäcks under aspiranttjänstgöringen återförs till lärosätena.

### *Åklagarmyndigheten*

Åklagarmyndighetens uppgifter framgår av förordningen (2007:971) med instruktion för Åklagarmyndigheten.

Inom Åklagarmyndigheten finns 32 allmänna kammare och en nationell åklagaravdelning som består av ett antal riksenheter, däribland riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål. Det är vid de allmänna kamrarna som ärenden avseende hot och våld mot person handläggs. Åklagarkammarnas organisation kan dock variera. På vissa kammare finns särskilt utpekade åklagare för vissa typer av brott, t.ex. relationsåklagare. Oavsett var ärenden handläggs har åklagaren genomgått en adekvat utbildning med bäring på dessa brottstyper.

Alla medarbetare vid Åklagarmyndigheten får en grundläggande säkerhetsutbildning i anslutning till att de anställs. Den består bl.a. av en e-utbildning, Informationssäkerhet – Grundläggande säkerhetsutbildning, som innehåller vissa delar om hot- och våldssituationer. Vidare ges en basvecka för nyanställda åklagare. Inom ramen för basveckan håller Åklagarmyndighetens säkerhetschef i en säkerhetsutbildning med inriktning på personsäkerhet. Administratörerna får en något kortare utbildning.

Vid utbildningstillfällena avhandlas även s.k. otillåten påverkan (våld, trakasserier, skadegörelse, hot och korruption).

Åklagarmyndighetens vidareutbildningar som bl.a. innefattar kursen våld i nära relationer riktar sig till färdiga kammaråklagare. Det finns även möjligheter för åklagare att specialisera sig inom t.ex. arbetsmiljöbrott.

Åklagarmyndighetens etiska riktlinjer är bindande för all personal i myndigheten vilket bl.a. innebär åklagarkollektivet. Av riktlinjerna framgår bl.a. att förhållningssättet på arbetsplatsen ska byggas på respekt. Alla anställda i åklagarväsendet bör uppträda på ett sådant sätt mot varandra att samtliga medarbetare känner att de ingår i arbetsgemenskapen. Ingen ska utsättas för diskriminering eller trakasserier på arbetsplatsen. Riktlinjerna är föremål för diskussion på alla arbetsplatser inom Åklagarmyndigheten en gång per år.

Åklagarmyndigheten har valt att göra en gemensam plan för jämställdhet och mångfaldsfrågor, en likabehandlingsplan. Av likabehandlingsplanen följer att de övergripande målen med planen bl.a. är att myndigheten ska främja ett inkluderande synsätt där diskriminering inte förekommer genom att verka för att sexuella trakasserier eller trakasserier på grund av kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning, funktionsnedsättning eller ålder inte förekommer. Likabehandlingsplanen presenteras för alla nyanställda åklagare under de första dagarna i Åklagarmyndighetens egen grundutbildning. Vidare ska ansvarig chef se till att alla anställda har god kännedom om likabehandlingsplanens mål, syfte och innehåll. Uppföljningar av åtgärder och aktiviteter genomförs årligen för att säkerställa att arbetet fortgår. Likabehandlingsaspekten ska även vara en naturlig del i alla utbildningar som Åklagarmyndigheten anordnar.

### *Skolverket*

Skolverket tillhandahåller information om förebyggande arbete mot sexuella trakasserier och andra kränkningar. På Skolverkets webbsida betonas att både personal och elever behöver ha kännedom om skolans rutiner och veta vad som gäller när det uppstår händelser som skulle kunna utgöra trakasserier, sexuella trakasserier eller kränkande behandling. Det krävs att alla har god kunskap om vad som utgör olika slags kränkningar och att rutiner och riktlinjer finns på plats och används om kränkningar förekommer.

Av 1 kap. 5 § skollagen (2010:800) följer att utbildningen ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor. Var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling. Skollagen omfattar skolformerna förskola upp till gymnasiet samt kommunal vuxenutbildning.

På webbsidan om förebyggande arbete mot sexuella trakasserier och andra kränkningar framgår vidare att lika rättigheter och möjligheter också innebär att inte behöva bli utsatt för olika former av

kränkningar så som sexuella trakasserier eller annat våld. Skolverket anger att arbetet mot detta kan vara nära knutet till normer kring kön där det kan belysas och problematiseras kring maskulinitetsnormer både inom undervisningen och i utbildningen som helhet.

### *Domstolsverket*

Utbildningen av domare tillhandahålls av Domstolsakademien som är en del av Domstolsverket. Domstolsverket är i sin tur en förvaltningsmyndighet som ska stödja domstolarna. Varje domstol är en egen myndighet med en av regeringen utsedd myndighetschef. Domstolsakademien utformar sitt kursprogram efter en behovsinventering bland domstolarna. När det gäller domare utses alla ordinarie domare av regeringen och utbildningsinsatser är frivilliga.

Sveriges Domstolar erbjuder olika utbildningar som riktar sig till alla medarbetare inom Sveriges Domstolar. Bland utbildningarna finns e-utbildningen jämställdhetsintegrering. Utbildningen syftar till att skapa en medvetenhet om jämställdhet och hur arbetet kan bedrivas inom Sveriges Domstolar och i internationella uppdrag. Vidare tillhandahålls en utbildning om arbetsmiljö som riktar sig till chefer med ansvar för arbetsmiljöuppgifter. Under utbildningen behandlas förebyggande och reaktivt arbetsmiljöarbete, likabehandling, kränkande särbehandling, riskbedömning, rehabilitering och skadligt bruk. Inom Sveriges Domstolar ska det finnas ett högt säkerhetsmedvetande och ett gott bemötande av dem som kommer i kontakt med domstolarna. I mötet med människor under stark stress kan samtalet övergå till en eskalerande konflikt med hot och trakasserier som följd. Utbildningen om bemötande och säkerhet för medarbetare inom administration syftar till att ge kommunikationsverktyg och bemötandestrategier vid hotfulla eller besvärliga samtal. Utbildningen riktar sig främst till medarbetare som möter människor via telefonsamtal och i receptionen.

### 13.2.4 Tillgänglighetskrav i lagstiftning

Olika slag av verktyg, vägledningar och utbildningsmaterial finns tillgängliga via olika aktörer, särskilt via deras webbsidor.

När det gäller konventionens krav på att medvetenheten för våld och trakasserier ska höjas i tillgängliga format förutsätter lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service att offentliga aktörer säkerställer att deras webbplatser och mobila applikationer uppfyller lagkrav på digital tillgänglighet. Med offentlig aktör avses en statlig eller kommunal myndighet eller en beslutande församling i en kommun eller en region. I begreppet offentlig ingår även vissa privata aktörer inom exempelvis skola och sjukvård (4 §).

Vid tillämpning av lagen ska med offentlig aktör även jämföras ett offentligt styrt organ som tillgodoser behov i det allmännas intresse, under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär, och som ägs eller på annat sätt kontrolleras av en stat, kommun eller annan offentlig aktör enligt lagen (5 §). Det kan handla om statligt och kommunalt ägda bolag och stiftelser.

Myndigheten för digital förvaltning kompletterar bestämmelser i lagen om tillgänglighet till digital offentlig service och i förordningen (2018:1938) om tillgänglighet till digital offentlig service. I myndighetens föreskrifter om tillgänglighet till digital offentlig service (MDFFS 2019:2) förtydligas vilka tekniska lösningar som avses och hur dessa definieras. Av 4 § framgår att digital offentlig service ska vara möjlig att uppfatta, vara hanterbar, begriplig och robust. Lagen om tillgänglighet till digital offentlig service innehåller också ett krav på tillgänglighetsredogörelse (13 §). I myndighetens föreskrifter anges att tillgänglighetsredogörelsen bl.a. ska innehålla information om att upplevd brist i tillgängligheten kan anmälas till Myndigheten för digital förvaltning och en länk till det förfarande för anmälningar som myndigheten tillhandahåller (4 § 6 p.).

Myndigheters informationsmaterial är dessutom ofta tillgängliga i tryckt format antingen genom egen utskrift eller beställning. Viss information går även att lyssna på. Vidare ska en myndighet enligt 7 § förvaltningslagen (2017:900) vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kan tas. Myndigheten ska vidta de åtgärder i fråga om tillgänglighet som behövs för att den ska kunna uppfylla sina skyldigheter gentemot all-

mänheten enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen (1949:105) om rätten att ta del av allmänna handlingar.

### 13.2.5 Arbetsmarknadsparternas gemensamma arbete

Arbetsmarknadens parter har en viktig roll när det gäller att på olika sätt höja medvetenheten hos arbetsgivare, fackliga representanter, skyddsombud och medarbetare avseende våld och trakasserier i arbetslivet. Det är framför allt de partsägda organisationernas olika kunskapshöjande insatser som utredningen redogjort för i avsnitt 10 som är av intresse i detta sammanhang. Prevent, Suntarbetsliv och Partsrådet har alla verktyg, vägledning och utbildningar kopplat till våld och trakasserier, inbegripet om könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier. Även det arbete som Fackligt center för papperslösa utför som stöd för papperslösa och asylsökande på arbetsmarknaden är relevant i sammanhanget.

## 13.3 Utredningens bedömning

**Bedömning:** Det krävs inga lagändringar eller andra åtgärder för att svensk rätt ska vara förenlig med konventionens bestämmelser om att medlemsstaterna ska ta fram verktyg, vägledning, utbildningar och att medvetenheten ska höjas m.m. med sikte på att förebygga och avskaffa våld och trakasserier i arbetslivet.

Arbetsmiljöverkets, DO:s och Jämställdhetsmyndighetens uppdrag, enligt myndighetsinstruktioner, att tillhandahålla relevant information som är både generellt utformad och sektorsspecifik och som riktar sig till bl.a. arbetstagare, skyddsombud och arbetsgivare är en viktig del för att uppfylla konventionens krav om verktyg, vägledning och utbildning. Arbetsmiljöverket och DO tillhandahåller även informationen på ett flertal språk på deras respektive hemsidor. Tillgänglighetskravet i lagen om tillgänglighet till digital offentlig service bidrar också till att den digitala informationen tillhandahålls på ett begripligt och tillgängligt sätt. Berörda myndigheter finns även på sociala medier där de för ut sin information. Som framgår ovan är arbetet med våld och trakasserier i arbetslivet en del av flera natio-

nella politiska mål och inriktningar dit strategier och handlingsplaner kopplas. Myndighetsstyrningen i form av instruktioner, regleringsbrev och regeringsuppdrag är en styrning som förväntas leda till att myndigheterna bidrar till att prioriteringarna uppnås.

Även de partsägda organisationernas olika insatser utgör en viktig del av hur Sverige uppfyller konventionens bestämmelser i det här avseendet, i synnerhet eftersom de har bäst kännedom om olika branschers behov av kunskap och information.

Utredningen uppfattar att initiativ som kampanjer enligt artikel 11 c huvudsakligen tar sikte på mer tillfälliga åtgärder för att höja medvetenheten. Det är utredningens uppfattning att myndigheterna inte huvudsakligen fokuserar på att nå ut med relevant information genom kampanjer även om det förekommer. Eftersom artikel 11 c i konventionen anger att medlemsstaterna ska sträva efter att säkerställa att olika initiativ genomförs, inbegripet kampanjer, anser utredningen att det kravet får anses uppfyllt.

Hur Sverige arbetar med verktyg, vägledningar, utbildningar och att höja medvetenheten för att förebygga och avskaffa våld och trakasserier i arbetslivet beror bl.a. på hur regeringen styr myndigheterna. Myndighetsstyrningen kan komma att ändras över tid, delvis beroende på vilken regering Sverige har. Det är utredningens uppfattning att det krävs att regeringen, myndigheterna och arbetsmarknadens parter fortsätter att prioritera frågorna om våld och trakasserier, inbegripet könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier, i arbetslivet för att upprätthålla efterlevnaden av konventionens krav. Detta förutsatt att Sverige ratificerar konventionen. Rapporteringskravet i kombination med arbetsmarknadsparternas möjlighet att rapportera Sverige till ILO för bristande efterlevnad av konventionskraven får enligt utredningen anses utgöra ett tillräckligt säkerställande för att frågorna förblir prioriterade i den utsträckning som krävs i förhållande till ILO.

Sammantaget bedömer utredningen att Sverige i nuläget uppfyller konventionens krav när det gäller att höja medvetenheten om våld och trakasserier, inbegripet könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier, i arbetslivet genom olika verktyg, vägledningar och utbildningar.

# 14 Åtgärder som innebär att Sverige bättre uppfyller konventionens syfte

## 14.1 Utredningens uppdrag

Utredningens huvuduppdrag har varit att undersöka om det behövs författningsändringar eller andra åtgärder för att konventionen ska kunna ratificeras. Därutöver ges i kommittédirektiven även utrymme för utredningen att föreslå ytterligare åtgärder om sådana bedöms lämpliga för att uppnå konventionens övergripande syfte. Om så bedöms vara fallet ingår det i uppdraget att föreslå de författningsändringar eller eventuella andra åtgärder som förslaget kräver, och utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Varje medlemsstat som ratificerar konventionen ska respektera, främja och förverkliga allas rätt till ett arbetsliv fritt från våld och trakasserier. Att ratificera konventionen innebär därmed i sig ett fortsatt åtagande om att arbeta mot våld och trakasserier i arbetslivet. Arbetslivet förändras, och vilka insatser som är nödvändiga kan därmed också förändras över tid.

Under arbetets gång har representanterna i expert- och referensgruppen lämnat förslag till åtgärder för att bättre uppfylla konventionens syfte. Inom ramen för den tid som står till förfogande är det inte möjligt att ta ställning till samtliga av dessa förslag, men flera av de förslag som lämnats kan det finnas anledning att utreda närmare för en fortsatt utveckling av ett arbetsliv fritt från våld och trakasserier. Utredningens ambition är att återge de flesta av de förslag som lämnats och i viss utsträckning resonera kring några dem.

De förslag som har lämnats och frågeställningar som har aktualiserats handlar övergripande om bl.a. följande teman.

- Behöver samhällets respektive arbetsgivarens ansvar för våld och trakasserier i arbetslivet stärkas?
- Behöver regelverket ses över för att tydligare visa på allvaret i förekomsten av våld och trakasserier samt visa vikten av att arbeta med dessa frågor?
- Behöver arbetsgivare ytterligare verktyg och stöd för att ha goda förutsättningar för att hantera våld och trakasserier?

I det här avsnittet lämnar utredningen förslag på åtgärder som kan genomföras omedelbart. Utredningen konstaterar också att det pågår ett antal andra utredningar som har förutsättningar att ha en positiv inverkan på arbetet mot våld och trakasserier.

## 14.2 En ökad tydlighet när det gäller arbetsgivares arbete med våld och trakasserier

**Förslag:** Det ska framgå av arbetsmiljölagen att arbetsmiljön så långt som möjligt ska vara fri från våld och trakasserier.

**Bedömning:** Arbetsmiljöverket bör ges i uppdrag att ta fram information som förklarar

- arbetsgivarens ansvar i arbetet mot våld och trakasserier från tredje part,
- arbetsgivarens ansvar när våld och trakasserier som är arbetsrelaterat sker utanför arbetet, samt
- hur arbetsgivare kan arbeta med dessa frågor och frågor om våld och trakasserier i allmänhet.

### 14.2.1 Arbetsgivarens skyldigheter enligt arbetsmiljölagen framgår inte tydligt

Konventionens utgångspunkt är att en god arbetsmiljö är en arbetsmiljö som är fri från våld och trakasserier. I de fall våld och trakasserier ändå förekommer måste tillräckliga hjälp- och stödinsatser erbjudas. En återkommande fråga under utredningstiden har varit om



arbetsgivarens ansvar för att motverka våld och trakasserier samt erbjuda stödinsatser framgår tillräckligt tydligt av gällande rätt, så att arbetsgivare kan arbeta med dessa frågor på ett effektivt sätt.

Som framgår av betänkandet aktualiseras såväl det arbetsmiljörättsliga som det diskrimineringsrättsliga, straffrättsliga och arbetsrättsliga regelverket när det gäller hanteringen av våld och trakasserier i arbetslivet. Detta kan innebära en utmaning för arbetsgivare, särskilt för mindre sådana.

Arbetsgivarens övergripande och generella ansvar för att förebygga våld och trakasserier i arbetslivet finns i arbetsmiljöregelverket. Enligt arbetsmiljölagen (1977:1160), AML, faller det inom arbetsgivarens allmänna skyldigheter *dels* att vidta alla åtgärder som krävs för att förebygga att arbetstagare utsätts för ohälsa eller olycksfall, *dels* att systematiskt planera och kontrollera arbetsmiljön. Detta ansvar omfattar redan i dag våld och trakasserier. Utredningen har bl.a. mot den bakgrunden bedömt att det inte behövs några lagändringar för att konventionen ska kunna ratificeras. Det framgår emellertid inte på ett tydligt sätt att våld och trakasserier som utgångspunkt inte ska förekomma och att arbetsgivarens ansvar enligt arbetsmiljölagen även omfattar våld och trakasserier. Inom ramen för uppdraget att föreslå ytterligare lämpliga åtgärder för att uppnå konventionens övergripande syfte finns det därför anledning att överväga ett förtydligande.

#### **14.2.2 Arbetsmiljöverkets föreskrifter ger inte en fullständig bild av arbetsgivarens ansvar enligt arbetsmiljölagen**

Ett skäl som talar för att det finns behov av ett förtydligande av arbetsmiljölagen är att samtliga aspekter av arbetsgivarens ansvar inte framgår av de mer specifika föreskrifterna på temat våld och trakasserier som Arbetsmiljöverket utfärdat. Föreskrifterna ger med andra ord inte en fullständig bild av arbetsgivarens ansvar. Som utvecklas nedan gäller det främst arbetsgivarens ansvar i förhållande till agerande från tredje part men även i viss mån för vilken personkrets arbetsgivaren har ett ansvar.

Även *begreppsbildningen* i föreskrifterna när det gäller beteenden som kan kategoriseras som trakasserier bidrar till att bilden av ansvaret är otydlig. I föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4), OSA, används begreppet *kränkande särbehandling*

för interna kränkningar. Kränkande särbehandling kan delvis beskrivas som en form av trakasserier. Begreppet kan uppfattas som svår-  
begripligt. Det krävs t.ex. inte att någon är utsatt för särbehandling  
i förhållande till sina kollegor – det kan vara fråga om ett kränkande  
beteende som riktar sig mot flera arbetstagare.

Enligt Arbetsmiljöverket tar kränkande särbehandling bara sikte  
på interna kränkningar (se avsnitt 4), även om detta inte framgår på  
ett tydligt sätt av föreskrifterna. Handlingar från tredje part omfattas  
alltså inte. Föreskrifterna omfattar inte heller den som genomgår ut-  
bildning eller är under vård i anstalt, till skillnad mot vad som gäller  
enligt arbetsmiljölagen.

Föreskrifterna om våld och hot i arbetsmiljön (AFS 1993:2) där-  
emot reglerar även arbetsgivarens arbete med våld eller hot om våld  
från tredje part. I våld- och hotföreskrifterna finns alltså inte mot-  
svarande begränsning till interna förhållanden i tillämpningsområdet  
som i OSA-föreskrifterna. Andra typer av hot än *hot om våld* om-  
fattas dock inte av föreskrifterna. Hur arbetsgivaren ska arbeta med  
andra typer av hot än hot om våld regleras alltså inte av våld- och  
hotföreskrifterna.

Med ett förtydligande i arbetsmiljölagen kan det bli tydligare att  
risken för våld och trakasserier ska beaktas inom ramen för det syste-  
matiska arbetsmiljöarbetet, samt att det systematiska arbetsmiljö-  
arbetet ska ta sikte på att förebygga våld och trakasserier – och det  
oavsett vem som är förövare. Det blir också tydligare att detta gäller  
inom hela arbetsmiljölagens tillämpningsområde som regleras i första  
kapitlet.

Arbetsmiljölagen är en ramlag. Det innebär att lagen inte i detalj  
reglerar vad som gäller, och att arbetsgivare i de flesta fall behöver  
stöd av Arbetsmiljöverkets föreskrifter för att veta hur de ska arbeta  
med arbetsmiljöfrågor i praktiken. Den omständigheten ändrar inte  
att det övergripande ansvaret för att motverka våld och trakasserier  
ändå kan behöva framgå tydligt av ramlagen. Utredningens bedöm-  
ning är att ett förtydligande av arbetsgivarens ansvar för att före-  
bygga våld och trakasserier inte skulle innebära att systematiken i  
arbetsmiljölagen eller dess karaktär av ramlag förändras. Arbetsmiljö-  
lagen innehåller redan i nuläget preciseringar i vissa delar t.ex. när det  
gäller starkt styrt eller bundet arbete, ensamarbete, bygg- och anlägg-  
ningsarbete, tekniska anordningar och hantering av ämnen.

Metoden för allt arbetsmiljöarbete är det systematiska arbetsmiljöarbetet. Det är föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1), SAM-föreskrifterna, som reglerar skyldigheten att undersöka, utreda, åtgärda och följa upp när det finns risk för ohälsa. Från arbetsgivarhåll har framförts att även om tillämpningsområdet för OSA-föreskrifterna är begränsat i förhållande till tredje part har det i praktiken inte någon större betydelse då arbetsgivaren vid riskbedömningen enligt SAM-föreskrifterna inte begränsar sig till vem eller vad som orsakar risken för ohälsa. Det ses som naturligt att det förebyggande ansvaret ligger på arbetsgivaren. Men det praktiska tillämpningsområdet uppfattas som otydligt – hur vet arbetsgivaren när den ska göra vad och enligt vilket regelverk? Svenskt Näringsliv har förespråkat att ett förtydligande bör ske i SAM-föreskrifterna genom dess vägledning i stället för att tas in i arbetsmiljölagen.

Utredningen utesluter inte att det kan behöva vidtas åtgärder även på föreskriftsnivå. Föreskriftsrätten tillkommer Arbetsmiljöverket. Ett förtydligande på föreskriftsnivå skulle inte heller ge det helhetsperspektiv och den tydlighet i förhållande till annan lagstiftning som ett förtydligande i arbetsmiljölagen innebär.

### 14.2.3 Diskrimineringslagen ger ett begränsat skydd mot trakasserier

Begreppet trakasserier finns i gällande rätt i diskrimineringslagen, (2008:567), DL, men inte i arbetsmiljöregelverket. För att utgöra trakasserier enligt diskrimineringslagen krävs att det kränkande beteendet har koppling till en *diskrimineringsgrund* eller, i fråga om sexuella trakasserier, är av *sexuell karaktär*. Från ett arbetsmiljöperspektiv finns det emellertid ett behov av att kunna adressera frågor om trakasserier ur ett vidare perspektiv än kopplat till en diskrimineringsgrund eller till trakasserier av sexuell karaktär. Det beror för det första på att det finns andra typer av beteenden som kan betecknas som trakasserier men som inte har koppling till en diskrimineringsgrund eller är av sexuell karaktär. För det andra har diskrimineringslagen – i likhet med OSA-föreskrifterna – ett begränsat tillämpningsområde på så sätt att enbart kränkande behandling *inom* arbetsplatsen omfattas, dvs. inte kränkande behandling från tredje part.

När det gäller kränkningar från tredje part har Utredningen om vissa frågor i diskrimineringslagen i uppdrag att utreda om det finns

behov av ytterligare åtgärder för att skydda arbetstagare som diskrimineras, trakasseras och hotas av personer som inte är anställda på arbetsplatsen, dvs. tredje part. I tilläggsdirektiven<sup>1</sup> till utredningen anges att ingen anställd ska behöva utstå diskriminering, trakasserier och hot på sin arbetsplats på grund av kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. Det konstateras att i samband med metoo-upproppen har anställda vittnat om upplevd diskriminering och trakasserier från t.ex. kunder och brukare. Vidare konstateras att Arbetsmiljöverket återkommande har granskat och gjort mätningar av förekomsten av sexuella trakasserier och trakasserier på grund av kön i arbetslivet. Arbetsmiljöundersökningen från 2017 visar att omkring 6 procent av de sysselsatta hade varit utsatta för sexuella trakasserier från andra personer än chefer och arbetskamrater minst någon gång den senaste 12-månadersperioden. Det kunde t.ex. vara kunder, patienter, klienter, passagerare eller elever som utsatt anställda för trakasserier. Andelen var högst bland unga kvinnor i åldern 16–29 år där var fjärde person hade varit utsatt. Av arbetsmiljöundersökningen framgår det även att omkring en av tio män och två av tio kvinnor hade varit utsatta för våld eller hot om våld i arbetet minst någon gång under den senaste 12-månadersperioden. Högst var andelen bland unga kvinnor i åldern 16–29 år där närmare var fjärde person hade varit utsatt. Bland personer som är sysselsatta i försäljningsyrken inom detaljhandeln m.m. och butikspersonal har drygt två femtedelar varit i konflikt eller bråk med andra personer än arbetskamrater och chefer, nästan var femte varit utsatt för hot eller våld samt var femte varit utsatt för sexuella trakasserier från andra personer än chefer och arbetskamrater.

I nuläget regleras alltså arbetsgivarens ansvar för att förebygga och hantera olika former av trakasserier, inklusive sexuella trakasserier, från tredje part i form av kunder, patienter, klienter m.fl. endast i arbetsmiljölagstiftningen.

Utredningen uppfattar att eventuella förslag från diskrimineringsutredningen kommer att ta sikte på diskrimineringslagstiftningen och därmed enbart beröra trakasserier och våld som är kopplade till diskrimineringsgrunderna eller utgör sexuella trakasserier. Sådana förslag skulle enligt utredningens uppfattning inte minska behovet av ett förtydligande i arbetsmiljölagen eftersom det förekommer trakas-

---

<sup>1</sup> Dir. 2020:102, beslutat den 1 oktober 2020.

serier från tredje part inom arbetslivet som inte är kopplade till någon diskrimineringsgrund eller utgör sexuella trakasserier och som behöver hanteras.

Vid den fortsatta hanteringen av förslag på arbetsmiljöområdet respektive diskrimineringsområdet är det naturligtvis viktigt att arbeta för att säkerställa att regelverken fungerar tillsammans.

#### 14.2.4 Arbetsmiljölagen bör förtydligas

Utredningen anser sammanfattningsvis att det finns anledning att i det arbetsmiljörättsliga regelverket förtydliga att arbetsmiljön ska vara fri från våld och trakasserier och därmed att arbetsgivaren har ansvar för att arbeta för en sådan arbetsmiljö. Det beror på att trots att detta ansvar redan finns, så framgår det inte tillräckligt tydligt av befintlig reglering, dvs. varken av arbetsmiljölagen eller Arbetsmiljöverkets föreskrifter. Föreskrifterna på arbetsmiljöområdet ger inte en fullständig bild av arbetsgivarens ansvar. Omfattningen av arbetsgivarens ansvar varierar även i de olika föreskrifterna, t.ex. när det gäller om agerande från tredje part omfattas och vilka som likställs med arbetstagare. Begreppsbildningen skiljer sig åt i de olika föreskrifterna och i arbetsmiljö- respektive diskrimineringsregelverket, och det kan vara svårt att förstå skillnaden mellan de olika begreppen. Kränkande särbehandling är väletablerat på arbetsmiljöområdet men kan uppfattas som svårbegripligt. Begreppet trakasserier finns i diskrimineringslagen, men tar bara sikte på trakasserier som har koppling till en diskrimineringsgrund eller är av sexuell karaktär. Diskrimineringslagen ger inte heller något skydd mot trakasserier från tredje part.

Det bör normalt inte införas lagregler annat än om det saknas reglering. Som framgår ovan finns det emellertid en splittring i regelverket för våld och trakasserier, både inom ramen för arbetsmiljöregelverket och i förhållandet mellan arbetsmiljölagstiftningen och diskrimineringslagstiftningen. Denna splittring medför att ansvaret för våld och trakasserier är otydligt och att det följaktligen finns behov av ett förtydligande.

Utredningens bedömning är dessutom att en ändring i arbetsmiljölagen som tydliggör ansvaret kan ha ett viktigt värde för att medvetandegöra problematiken och bidra till beteendeförändringar. Det gäller i förhållande till alla som är inblandade i arbetsmiljöarbetet,

dvs. arbetsgivare, arbetstagarare och andra som skyddas av lagen samt skyddsombud.

Att tydligt framhålla att arbetsmiljön ska vara fri från våld och trakasserier i arbetsmiljölagen är ett sätt att uppnå konventionens övergripande syfte. Med en sådan åtgärd blir det bl.a. tydligare att våld och trakasserier från tredje part omfattas av arbetsgivarens ansvar för det förebyggande arbetsmiljöarbetet och att de som likställs med arbetstagarare enligt arbetsmiljölagen omfattas. Arbetsmarknadens parter är överens om att detta ansvar redan finns, så konsekvenserna bör bli marginella för arbetsgivarna av en sådan här reglering. Utredningen återkommer till konsekvenserna i avsnitt 16.

#### 14.2.5 Förtydligandet bör tas in i 2 kap. arbetsmiljölagen

Ett förtydligande kan göras genom att det anges i arbetsmiljölagen att arbetsmiljön så långt som möjligt ska vara fri från våld och trakasserier. Ett alternativ vore att ange att arbetsmiljön ska vara utformad så att förekomsten av våld och trakasserier undviks eller begränsas.

Eftersom det är fråga om ett förtydligande bör det följa systematiken i arbetsmiljölagen. Även om utgångspunkten bör vara att arbetslivet ska vara fritt från våld och trakasserier måste det, som alltid i arbetsmiljösammanhang, göras en intresseavvägning. Det framgår av 2 kap. 1 § AML att arbetsmiljön ska vara tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället. Det gäller även i förhållande till förekomsten av våld och trakasserier. Här har exempelvis arbetets natur betydelse eftersom det finns vissa yrken och arbetsuppgifter som till art och ändamål kan innebära ökad risk för arbetstagarare att bli utsatta för våld och trakasserier, t.ex. väktare och polis. Genom att beakta arbetets natur finns möjlighet att anpassa kravet på en arbetsmiljö fri från våld och trakasserier till olika arbetsuppgifter.<sup>2</sup> Även om intresseavvägningen framgår av 2 kap. 1 § bör det återspeglas i en ny bestämmelse genom att det anges att arbetsmiljön ska vara fri från våld och trakasserier *så långt som möjligt*.

När det gäller vilka skyldigheter arbetsgivaren ska ha är det inte utredningens avsikt att åstadkomma en förändring av rättsläget.

---

<sup>2</sup> Se ang. intresseavvägningen prop. 1993/94:186 s. 22–24.

Arbetsgivaren har redan ett ansvar för att vidta åtgärder för att förebygga och förhindra våld och trakasserier. I det sammanhanget är även bestämmelsen i 3 kap. 2 § AML av betydelse. Enligt den bestämmelsen ska arbetsgivaren vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall. En utgångspunkt ska därvid vara att allt sådant som kan leda till ohälsa eller olycksfall ska ändras eller ersättas så att risken för ohälsa eller olycksfall undanröjs. På samma sätt som när det gäller avvägningen enligt 2 kap. 1 § AML får de insatser som krävs för att förbättra arbetsmiljön inte vara orimliga i förhållande till de resultat som kan uppnås. Inte bara arbetets natur utan även yttre förhållanden av olika slag kan inverka.<sup>3</sup>

Utredningen har övervägt att i stället göra ett förtydligande i lagens tredje kapitel, där arbetsgivarens allmänna skyldigheter regleras. Som anges i konventionens inledning drabbar våld och trakasserier i arbetslivet en persons psykologiska, fysiska och sexuella hälsa, värdighet familj och sociala miljö. Våld och trakasserier i arbetslivet utgör en arbetsmiljörisk. Utredningens bedömning är att konventionens syfte framför allt handlar om arbetslivets beskaffenhet och att det ska vara fritt från våld och trakasserier. På grund därav och med beaktande av att det även väl följer systematiken i arbetsmiljölagen föreslås att förtydligandet tas in i andra kapitlet.

#### 14.2.6 Förtydligandet bör avse våld och trakasserier

Frågan är slutligen hur ett förtydligande närmare bör utformas och vilka begrepp som bör användas. Mest naturligt är att använda begreppen våld och trakasserier. Arbetsmiljölagen syftar till att förebygga olycksfall och ohälsa. För att omfattas av lagen ska det med andra ord vara fråga om ageranden eller händelser som i sig kan kategoriseras som olycksfall eller medför risk för olycksfall eller ohälsa. Trakasserier är ett begrepp som väl passar in på kränkande beteenden som kan leda till ohälsa för den eller de som utsätts.

Att använda begreppet trakasserier signalerar också en koppling till begreppen trakasserier och sexuella trakasserier i diskrimineringslagen. Den kopplingen finns redan i dag genom att de risker som arbetsgivaren ska förebygga inom ramen för aktiva åtgärder enligt

---

<sup>3</sup> Prop. 1976/77 :149 s. 253.

diskrimineringslagen respektive det systematiska arbetsmiljöarbetet enligt arbetsmiljölagen och SAM-föreskrifterna, är närliggande och delvis överlappar. I diskrimineringslagen är det bara kränkningar med koppling till en diskrimineringsgrund eller av sexuell karaktär som omfattas. Enligt diskrimineringslagen ställs också krav på att trakasserier ska vara oönskade och att den som trakasserar ska ha insikt om det.<sup>4</sup> Kränkningar från tredje part omfattas inte heller. Motsvarande krav bör inte ställas enligt arbetsmiljölagen, där arbetsgivarens ansvar i stället bör omfatta kränkande beteenden som kan leda till ohälsa.

Det kan naturligtvis uppfattas som problematiskt att använda ett begrepp som redan finns i en annan lag och där har en delvis snävare betydelse. Från Diskrimineringsombudsmannens (DO) sida har inväntats att en användning av begreppet trakasserier i arbetsmiljölagen vore starkt problematiskt eftersom såväl arbetsmiljölagen som diskrimineringslagen riktar sig till arbetsgivare. Enligt DO skulle en användning av begreppet trakasserier i båda lagarna vara ägnat att skapa förvirring och försvåra arbetsgivarens användning av, och arbetstagarens förståelse för begreppet när det används t.ex. i riktlinjer, rutiner, handlingsplaner etc. Även Svenskt Näringsliv ser det som problematiskt.

Samtidigt får begreppet trakasserier redan i dag uppfattas ha en vidare mening än vad som regleras i diskrimineringslagen, dvs. trakasserier används inte enbart som ett begrepp när det är fråga om diskriminerande trakasserier eller sexuella trakasserier inom ramen för en arbetsplats. Som framgår av avsnitt 12.4.5 används exempelvis begreppet trakasserier i en vidare bemärkelse inom arbetsrätten. Det saknas en definition i lag, men begreppet används i arbetsrättsliga sammanhang på ett sätt som kan täcka allt från grova fysiska och verbala trakasserier till psykiska övergrepp och olika former av kränkande arbetsledning. Trakasserier i arbetsrättsliga sammanhang kan även hänföras till diskriminerande beteenden och handlingar eller ha arbetsmiljökoppling.

Begreppet att trakassera någon förekommer också på annat håll i lagstiftningen, t.ex. i lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butik. Tillträdesförbud kan enligt 2 § den lagen meddelas om det finns risk för att någon kommer att begå brott i butiken eller *allvarligt trakassera* någon som befinner sig där. Med att allvarligt trakassera någon avses enligt författningskommentaren beteenden som inte nödvän-

---

<sup>4</sup> Prop. 2007/08:95 s. 492 f.



digttvis är straffbara, men som ändå utgör kännbara kränkningar. Ett sådant beteende kan exempelvis vara att en person i syfte att trakassera, besvära eller skrämma följer efter någon i butiken, utan att detta anses utgöra ett brott.<sup>5</sup>

Från DO:s sida har framhållits att detta inte är problematiskt på samma sätt eftersom tillträdesförbudet ska meddelas av staten mot en viss individ och därför har en annan adressat än diskrimineringslagen och den arbetsrättsliga regleringen. Samtidigt är det på skriftlig ansökan av eller med samtycke från en företrädare för butiken som en fråga om tillträdesförbud ska tas upp av åklagare, se 6 § lagen om tillträdesförbud till butik, så även arbetsgivare eller chefer kan behöva förhålla sig till denna lagstiftning.

Ett alternativt begrepp som skulle kunna användas i stället för trakasserier är kränkande behandling. Det begreppet finns emellertid redan i skollagen. Kränkande eller arbetsrelaterade trakasserier, kränkande agerande eller kränkningar är andra tänkbara begrepp, men eftersom den beskrivningen stämmer in även på trakasserier enligt diskrimineringslagen skulle det knappast vara till hjälp för att skilja ut begreppen från varandra. Dessa alternativa begrepp beskriver inte heller lika väl vad som avses.

Ett annat angreppssätt är att benämna trakasserier som har koppling till en diskrimineringsgrund för diskriminerande trakasserier. Det framstår för utredningen som ett adekvat begrepp som går att använda vid behov redan utifrån hur lagstiftningen är utformad i dag. Ett alternativ skulle kunna vara att lägga till ordet *diskriminerande* i de bestämmelser i diskrimineringslagen där det i dag enbart står trakasserier.

Att använda begreppet kränkande särbehandling är däremot inte lämpligt, bl.a. eftersom det tar sikte på interna kränkningar.

En positiv aspekt av att använda begreppet trakasserier är också att utredningen uppfattar att det innebär ett större fokus på handlandet hos dem som trakasserar, medan begreppet kränkning lätt för tankarna till dem som utsätts. Även om arbetsmiljölagens fokus är att skydda arbetstagare m.fl. och att förebygga olycksfall och ohälsa bör fokus ligga främst på beteenden som utgör en arbetsmiljörisk och därför bör förhindras eller motverkas.

Sammanfattningsvis är utredningens slutsats att det är begreppen våld och trakasserier som bör användas i lagtexten.

---

<sup>5</sup> Prop. 2020/21:52 s. 100.

### 14.2.7 Uppdrag till Arbetsmiljöverket att sammanställa information om hur arbetsgivare kan arbeta med frågor om våld och trakasserier

Ett förslag som har framförts till utredningen är att Arbetsmiljöverket och DO tillsammans ska ta fram information kring gemensamma frågor om kränkande särbehandling/trakasserier/sexuella trakasserier. Även andra myndigheter skulle kunna bidra till denna information för att gemensamt arbeta mot våld och trakasserier.

Att gemensam information efterfrågas kan ses mot bakgrund av att förhållandet mellan arbetsmiljölagsstiftningen och diskrimineringslagstiftningen inte är helt enkelt att hantera. Förhållandet mellan arbetsgivarens skyldigheter enligt diskrimineringslagen och arbetsmiljölagen kan beskrivas så här: Om trakasserier mellan personer på arbetsplatsen har koppling till en diskrimineringsgrund eller är av sexuell karaktär har arbetsgivaren en utrednings- och åtgärdsskyldighet enligt diskrimineringslagen. Det räcker att någon anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier för att arbetsgivarens skyldigheter ska aktualiseras när arbetsgivaren får kännedom om detta.

Om trakasserierna kommer från arbetsgivaren själv eller dennes företrädare är trakasserierna skadeståndsgrundande på så sätt att arbetsgivaren kan bli skyldig att betala diskrimineringsersättning. Arbetsgivaren kan också bli skadeståndsskyldig om hen inte uppfyller sitt utrednings- eller åtgärdsansvar.

Arbetsgivaren har också en skyldighet att inom ramen för arbetet med aktiva åtgärder ha riktlinjer och rutiner för att förhindra diskriminerande trakasserier. Av riktlinjerna bör det framgå att sådana trakasserier inte tolereras på arbetsplatsen och av rutinerna hur de ska hanteras om de ändå förekommer.

Om trakasserier mellan personer på arbetsplatsen *inte* är trakasserier i diskrimineringslagens mening aktualiseras OSA-föreskrifterna, där kränkande särbehandling behandlas. På ett liknande sätt som för diskriminerande trakasserier ska arbetsgivaren ge tillkänna att kränkande särbehandling inte tolereras på arbetsplatsen och ha rutiner för hur detta ska hanteras. Någon uttrycklig utredningsskyldighet finns däremot inte i OSA-föreskrifterna. Utredningsskyldigheten regleras i stället i SAM-föreskrifterna. Om någon arbetstagare råkar ut för ohälsa eller olycksfall eller om något allvarligt tillbud

inträffar i arbetet ska arbetsgivaren utreda orsakerna så att risker för ohälsa och olycksfall kan förebyggas i fortsättningen. Utredningen uppfattar att utredningsskyldigheten enligt arbetsmiljörregelverket inte är lika tydlig jämfört med utredningsskyldigheten enligt diskrimineringslagen.

Det måste framstå som en utmaning för bl.a. en arbetsgivare som kommer i kontakt med dessa frågor att olika regelverk aktualiseras beroende på om det finns en koppling till en diskrimineringsgrund eller inte. Det gäller inte minst för mindre arbetsgivare. En ytterligare utmaning är att båda regelverken hanterar individperspektivet olika. Det beror på att regelverken har olika utgångspunkt. Diskrimineringslagen utgår från ett förebyggande arbete på kollektiv nivå, men ger också enskilda individuella rättigheter och kan ge individer rätt till skadestånd i form av diskrimineringsersättning. Arbetsmiljölagen är en skyddslagstiftning som utgår från ett förebyggande arbete för att säkerställa en viss skyddsnivå, vilket i första hand gäller på kollektiv nivå.

Arbetsmiljölagens karaktär av ramlag innebär att mycket av regleringen finns på föreskriftsnivå. Regleringen i diskrimineringslagen är mera utförlig och preciserad och DO har inte någon föreskriftsrätt. Det kan nämnas att DO har efterfrågat en föreskriftsrätt för att myndigheten bättre ska kunna utöva tillsyn och ge vägledning om hur arbetet med aktiva åtgärder mot diskriminering ska bedrivas.

Som framgår av avsnitt 12.3.2 undertecknade Arbetsmiljöverket och DO den 20 april 2021 en samverkansöverenskommelse. Överenskommelsen innebär en möjlighet till fördjupad samverkan mellan myndigheterna med syfte att tydliggöra för arbetsgivare vad som gäller enligt respektive lagstiftning så att arbetstagare inte riskerar att utsättas för diskriminering eller ohälsosam arbetsmiljö. Överenskommelsen ska också öka möjligheterna till kunskapsutbyte kring myndigheternas tillsyn respektive inspektioner.

Från arbetstagarorganisationernas håll har det framförts att det finns ett behov av en mobbningslagstiftning i arbetslivet som bygger på samma principer som i diskrimineringslagen vilket innebär en rätt till skadestånd för den som utsätts för mobbning. Organisationerna har särskilt lyft fram offrens behov av upprättelse.

En ny lag att förhålla sig till skulle riskera att komplicera ytterligare för arbetsgivare m.fl. Att införa en ny reglering med större individfokus och ett utvidgat skadeståndsansvar för arbetsgivaren

skulle kräva en mer omfattande utredning än vad som är möjligt att genomföra på den tid som utredning fått till förfogande. I sammanhanget skulle t.ex. de ekonomiska konsekvenserna och övriga effekter av en ökad möjlighet att driva domstolsprocess mot arbetsgivaren behöva utredas. Med beaktande av att utredningen enligt kommittédirektiven bl.a. ska värna befintliga regelverk och system kan det också ifrågasättas om det skulle vara inom ramen för uppdraget att föreslå en ny mobbningslag.

Det kan också nämnas att Myndigheten för arbetsmiljökunskap (Mynak) nyligen har publicerat en riktlinje för hanteringen av sociala risker på arbetet, som handlar om kränkande särbehandling och mobbing. Den riktar sig främst till företagshälsovården.

I det sammanhanget är det av intresse att Utredningen om utökade möjligheter att upprätthålla en god arbetsmiljö (arbetsmiljöutredningen) har fått i uppdrag att utreda hur arbetsmiljölagen kan förtydligas så att arbetsgivare som en del av det systematiska arbetsmiljöarbetet i högre utsträckning än i dag använder företagshälsovården i det förebyggande arbetsmiljöarbetet.<sup>6</sup> Det skulle kunna ha en positiv påverkan även på det förebyggande arbetet mot våld och trakasserier.

I arbetsmiljöutredningens kommittédirektiv konstateras också att arbetslivet inte ser likadant ut som det gjorde när arbetsmiljölagen trädde i kraft 1978. Då stod industrin för en större del av den svenska sysselsättningen. Fler hade manuella arbeten och tillsvidareanställningar, och en större del av arbetskraften var män. Därför utformades arbetsmiljölagen på ett sådant sätt att den ger ett bättre skydd mot olyckor än mot arbetsjukdomar och är mer inriktad mot arbetsmiljön i t.ex. industrin än i t.ex. tjänste- och välfärdssektorn. Det konstateras vidare att fungerande och tydliga regler för organisatorisk och social arbetsmiljö utgör en lika central del av arbetsmiljöregelverket som regler för mer traditionella arbetsmiljörisker, t.ex. belastningsskador. Utredaren ges därför i uppdrag att utreda om det är lämpligt att införa en möjlighet för tillsynsmyndigheten att förelägga om sanktionsavgifter för överträdelse av vissa föreskrifter eller vissa delar av föreskrifter som har meddelats i anslutning till 4 kap. 10 § AML. Om det bedöms lämpligt kan även detta kan få positiva effekter för arbetet mot våld och trakasserier.

---

<sup>6</sup> Dir. 2021:44.

Även arbetsmiljöutredningens tredje och sista uppdrag är av intresse. Utredaren ska analysera förutsättningarna för att utöka rådgivningsansvaret i arbetsmiljölagen till att gälla i fler situationer. Det skulle kunna innebära ett vidgat ansvar i förhållande till fler individer när det gäller arbetet med att förebygga våld och trakasserier, vilket vore positivt.

Det pågår alltså andra utredningar som kan lämna förslag som påverkar helheten. Trots att ytterligare arbete pågår anser utredningen att det är angeläget att arbetsgivare så snart som möjligt ges bättre information om vad som förväntas av dem i arbetet med att förebygga olycksfall och ohälsa relaterat till våld och trakasserier. Två aspekter av det är vilket ansvar arbetsgivare har och hur de bör agera i förhållande till våld och trakasserier från tredje part, och hur de ska hantera våld och trakasserier som är arbetsrelaterat men inträffar utanför arbetsplatsen eller utanför egentlig arbetstid, jfr avsnitt 4.2.2 där dessa frågor problematiseras. Ett uppdrag att ta fram sådan information kan därför lämpligen lämnas till Arbetsmiljöverket, som bör samverka med DO och eventuellt med andra relevanta myndigheter.

### **14.3 Särskilt om våld och trakasserier mot myndighetspersoner**

#### **14.3.1 Omfattningen av våld och trakasserier mot myndighetspersoner**

Våld och trakasserier mot myndighetspersoner är vanligt förekommande. Förutom att det skapar lidande hos den enskilde medarbetaren kan det utgöra ett hot mot såväl demokratin som rättssamhället. Nio av tio myndigheter uppger att det finns en risk för att anställda kan utsättas för trakasserier, hot och våld.<sup>7</sup>

Brå har genomfört en studie om förekomsten av otillåten påverkan vid statliga myndigheter.<sup>8</sup> Rapporten bygger på en enkät skickad till samtliga anställda vid 13 myndigheter, 2 arbetslöshetskassor och nämndemannakåren. I enkäten fick respondenterna svara på frågan om de under de senaste 18 månaderna blivit utsatta för otillåten påverkan genom trakasserier, hot, våld, skadegörelse eller otillbörliga erbjudanden eller relationer. Resultat från enkäten visade att otill-

<sup>7</sup> Myndigheternas arbete mot trakasserier, hot och våld, Statskontoret 2018:19.

<sup>8</sup> Otillåten påverkan mot myndighetspersoner – En uppföljning, Brås rapport 2016:13.

låten påverkan var en relativt vanlig företeelse på flera av myndigheterna där över 60 procent av de anställda vid Kronofogden uppgav att de blivit utsatta och nästan hälften av de anställda vid Migrationsverket.

De fackliga organisationer som representerar anställda i myndigheter har också undersökt hur vanligt det är att deras medlemmar utsätts för hot, våld och andra angrepp. Akavias undersökning visar t.ex. att drygt 30 procent av myndighetsanställda blivit utsatta för trakasserier, hot, våld, skadegörelse, mutförsök eller annan otillbörlig påverkan under de senaste två åren.<sup>9</sup> Hot är mest förekommande följt av andra former av otillbörlig påverkan och trakasserier.

Resultat av en undersökning som Polisförbundet lät Novvus göra 2019 visar bl.a. att polisers angivna utsatthet för hot, våld och annan otillbörlig påverkan har ökat med två procentenheter sedan 2017, från 40 procent till 42 procent. I ingripandeverksamheten har utsattheten ökat med fyra procentenheter, från 68 till 72 procent. Närmare en av tio (9 procent) uppger att deras yrkesval varit orsaken till att familjemedlemmar utsatts för hot, våld eller trakasserier.<sup>10</sup>

Enligt Sekos undersökning i Kriminalvården från 2017 uppgav hälften av de medlemmar som besvarade enkäten att de har varit utsatta för hot och våld i jobbet minst en gång under det senaste året.

### 14.3.2 Förslag från expert- och referensgruppen

Ett förslag som diskuterats i utredningen och som enligt utredningens uppfattning bör utredas närmare i framtiden är att möjliggöra ”anonymt” beslutsfattande i myndigheter. En variant är att låta myndigheten stå som beslutsfattare i stället för den enskilde myndighetspersonen eller att beslutsfattaren identifieras med ett ID-nummer. En sådan åtgärd skulle syfta till att flytta fokus från den enskilde beslutsfattaren som kan riskera att trakasseras och hotas privat i samband med beslutsfattandet. En sådan reglering behöver säkerställa både allmänhetens rätt till insyn, möjligheten att kunna identifiera beslutsfattaren inom myndigheten och om/när en beslutsfattarens namn kan/bör vara offentligt.

---

<sup>9</sup> Hot, våld och trakasserier mot medarbetare i medborgarnas tjänst, Akavias rapport.

<sup>10</sup> När de som ska skyddas attackerats – en rapport om hot och våld mot poliser, Polisförbundet 2019, s. 6.

Ett närliggande problem som har lyfts från fackligt håll är situationen för poliser. Offentlighetsprincipen gör det lätt att ta reda på identiteten på en enskild polis och därmed även dennes familj, vilket innebär att poliser och deras familjer utsätts också privat för t.ex. hot, våld och bedrägerier. Det har framhållits att det är viktigt att kunna identifiera varje polis men det kan göras på andra sätt än med deras namn, t.ex. genom ett ID-nummer.

Som framgår ovan kan våld och trakasserier mot myndighetspersoner utgöra ett hot mot såväl demokratin som rättsstaten. Samtidigt aktualiserar förslagen komplicerade frågor om bl.a. grundlagsskyddade rättigheter. Det är därför inte möjligt att utreda frågan inom ramen för den här utredningen, och därför förespråkar utredningen att det görs i särskild ordning.

Ytterligare ett förslag som framförts inom ramen för utredningen är att utvidga tillämpningsområdet för bestämmelsen om förgripelse mot tjänsteman i 17 kap. 2 § BrB, se även avsnitt 9.

Arbetsgivarverket har framfört att straffrättsliga bestämmelser i flera fall saknas vid mindre allvarliga former av trakasserier mot personer med arbetsuppgifter som innefattar myndighetsutövning. Arbetsgivarverket menar att det därför är tveksamt om nuvarande lagstiftning är tillräcklig i förhållande till konventionen när det gäller denna grupp. Det beror enligt Arbetsgivarverkets synsätt på att även mindre allvarliga trakasserier ofta innebär en risk för skada, dels i form av skada för en enskild arbetstagare (fysiskt, psykiskt och ekonomiskt) och dennes kollegor, dels i form av otillbörlig påverkan på tjänstemän vilket riskerar att påverka rättssäkerheten negativt och i förlängningen därför utgör ett hot mot demokratin och tilltron till statsförvaltningen. Mindre allvarliga trakasserier omfattas inte enligt Arbetsgivarverket av tillämpningsområdet för bestämmelsen i 17 kap 2 § BrB. Tillämpningsområde bör därför enligt Arbetsgivarverkets förslag utvidgas så att det ska räcka med en risk för lidande, skada eller annan olägenhet för att bestämmelsen ska kunna tillämpas.

Förslaget har även kommit regeringen tillhandla genom en hemställan från Arbetsgivarverket, som nämns i kommittédirektiven till Utredningen om ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner och några andra straffrättsliga frågor (Ju 2020:12). Den utredningen har i uppdrag bl.a. att analysera och ta ställning till hur ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner bör utformas och analysera behovet och lämpligheten av en lag-

ändring som innebär att brottet våld eller hot mot tjänsteman delas upp och att straffskalan för våld mot tjänsteman skärps.

Utredningen utesluter inte att det kan finnas behov att se över bestämmelsen, men anser inte att det är möjligt att göra det inom tidsperioden för det här uppdraget. Det kan även ifrågasättas om det ryms inom uppdraget att *uppnå konventionens syfte och värna befintliga regelverk*. Berörda bestämmelser är dessutom redan föremål för översyn i en annan utredning. Om den utredningens översyn, som Arbetsgivarverket påpekar, inte omfattar just de aspekter av tillämpningsområdet som Arbetsgivarverket efterfrågat, finns det anledning för regeringen att överväga sådana tilläggsdirektiv.

En övergripande fråga som också är relevant att undersöka vidare är om det behövs fler och skärpta generella regler eller om reglerna till skydd för särskilt utsatta grupper i stället bör förstärkas. Den frågeställningen gäller för övrigt inte bara i förhållande till myndighetspersoner. Detsamma gäller vilken roll arbetsmarknadens parter kan spela i arbetet.

#### 14.4 Övriga möjliga åtgärder

Det är viktigt att betona att våld och trakasserier inte bara är en arbetsmiljöfråga. Det brottsförebyggande arbetet och hanteringen av brottsliga handlingar måste rättssystemet kunna ta hand om på ett effektivt sätt.

Att utvidga tillträdesförbudet till fler branscher är en åtgärd som har föreslagits inom ramen för utredningsarbetet. Sedan den 1 mars 2021 gäller lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butik. Lagen innebär att en person kan förbjudas att få tillträde till och vistas i en butik, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att han eller hon kommer att begå brott i butiken eller allvarligt trakassera någon som befinner sig där. Det är huvudsakligen inom besöksnäringen, t.ex. inom hotell och restaurang, som behovet har identifierats enligt vissa arbetsgivarorganisationer.

Lagstiftning som innebär inskränkningar i människors rörelsefrihet är en komplicerad fråga som skulle kräva mer omfattande överväganden än vad utredningen har möjlighet till under den utredningstid som står till förfogande. Det framstår också som rimligt att utvärdera effekterna av tillträdesförbudet i butik innan en utvidgning av för-



budet till fler områden övervägs. Det kan nämnas att det för närvarande pågår beredning av ett förslag att utvidga tillträdesförbudet till badanläggningar och bibliotek. Förslaget lämnades i Ds 2019:1.

När det gäller förslag kopplade till diskrimineringslagen har DO lyft behovet av en utvidgning av principalansvaret, dvs. att förbudet mot trakasserier inte enbart ska gälla arbetsgivaren utan även mellan medarbetare eller i vart fall en vidare krets av företrädare för arbetsgivaren. Det är DO:s uppfattning att begränsningen av arbetsgivarbegreppet, och att förbudet mot trakasserier enbart förbjuder arbetsgivaren att trakassera, innebär att en betydande del av arbetstagarna på den svenska arbetsmarknaden utesluts från diskrimineringslagens skydd mot diskriminering/trakasserier. DO menar vidare att det finns bristande likvärdighet i skyddet för enskilda exempelvis genom att arbetsgivarens ansvar för en anställds diskriminering/trakasserier av en annan anställd/arbets sökande är mer begränsat jämfört med ansvaret för anställdas diskriminering/trakasserier av kunder. DO anser att ett begränsat principalansvar innebär ett mindre effektivt skydd mot trakasserier i arbetslivet när det gäller trakasserier mellan arbetstagare.

Vidare har DO framfört att insiktskravet enligt diskrimineringslagen vid trakasserier och sexuella trakasserier, dvs. att den som utför trakasserande handlingar ska ha insett att handlingen är oönskad och kränkande för den som utsatts på grund av sambandet med en diskrimineringsgrund, bör utredas närmare i en kommande utredning. DO menar att insiktskravet i praktiken innebär en markant begränsning av vilka beteenden och handlingar som kan bedömas som trakasserier i arbetslivet, särskilt när vanligt förekommande bevissvårigheter i diskrimineringsärenden beaktas. Den begränsning av arbetsgivarens ansvar för kränkande handlingar som blir följden av insiktskravet är alltså problematisk ur skyddssynvinkel.

DO har också framfört att preskriptionstiderna i diskrimineringslagen vid olika former av talan som grundas på diskriminering är problematiska. Myndigheten anser att problemet med diskrimineringslagens preskriptionsregler för diskriminering i arbetslivet bl.a. är mängden olika tidsfrister. Det är också problematiskt att de preskriptionstider som gäller för vissa former av talan, där den yrkade rättsföljden är diskrimineringsersättning, är så korta att de kan göra det orimligt svårt för enskilda som anser sig diskriminerade, exempelvis i form av trakasserier, att göra anspråk på sina rättigheter.

DO:s uppfattning är att åtgärder för att komma till rätta med nämnda brister i diskrimineringslagen utgör lämpliga åtgärder för att bidra till att främja ILO-konventionens syfte att motverka våld och trakasserier i arbetslivet.

Det krävs en mer djupgående analys för att kunna ta ställning till förslagen som är kopplade till diskrimineringslagen. Utifrån den utredningstid som står till förfogande bedömer utredningen att det inte är möjligt att genomföra en sådan analys.

## 14.5 Våld i nära relationer i arbetslivet

### 14.5.1 Våld i nära relationer – en jämställdhetsfråga

Konventionen belyser att våld i nära relationer påverkar arbetslivet. Varje medlemsstat ska därför vidta lämpliga åtgärder för att erkänna konsekvenserna av våld i nära relationer och, i den utsträckning som är praktiskt möjlig, minska dess påverkan i arbetslivet. Jämställdhetsperspektivet är centralt i konventionen. Att arbeta mot våld i nära relationer är en angelägen jämställdhetsfråga, 25 procent av alla kvinnor och 17 procent av männen har varit utsatta för våld i en nära relation.<sup>11</sup> Det är betydligt vanligare bland kvinnor än bland män att brottet de utsatts för är grovt och återkommande. Våld mot kvinnor och våld i nära relationer medför stora kostnader för individers hälsa och försörjning samt för hela samhället. Våldet påverkar jämställdhet mellan kvinnor och män på flera sätt. Det finns ett tydligt samband mellan våldsutsatthet och sämre hälsa och våldsutsatthet kan även leda till sämre möjligheter till ekonomisk självständighet. Arbetslivet påverkas inte minst utifrån det ekonomiska produktionsförluster som våldet kan resultera i. Med ekonomiska produktionsförluster menas det förlorade produktionsvärdet som uppstår till följd av att människor som skulle kunna arbeta (helt eller delvis) inte tas i anspråk och deras bidrag till folkhushållet (det som ibland kallas deras BNP-bidrag) uteblir. Det drabbar den våldsutsatta, arbetsgivaren, men också förövaren och samhället i stort.<sup>12</sup>

De senaste åren har flera förändringar skett i syfte att förstärka arbetet mot våld i nära relationer. I januari 2017 började regeringens tioåriga nationella strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld

<sup>11</sup> Brott i nära relationer – En nationell kartläggning, Brås rapport 2014:8.

<sup>12</sup> Se SOU 2015:55 s. 100 fotnot 9.

mot kvinnor gälla. Den 16 juni 2021 presenterade regeringen ett åtgärds paket för att intensifiera arbetet med genomförandet av strategin. Åtgärds paketet innehåller en rad åtgärder för ett utökat och verkningsfullt förebyggande arbete mot våld, åtgärder för effektivare brottsbekämpning och förbättrad kunskap och metodutveckling. Åtgärds paketet fokuserar alltså för närvarande på åtgärder inom andra områden än arbetslivsområdet, dvs. den aspekt av våld i nära relationer som konventionen tar upp och som därmed är utredningens fokus. En punkt i åtgärds paketet är att Jämställdhetsmyndigheten ska genomföra kunskaphöjande insatser gällande våldsutsatta personer som lever med skyddade personuppgifter. Insatserna riktar sig till både yrkesverksamma och direkt till de utsatta och syftar till att öka kännedomen om gällande lagstiftning samt belysa livssituationen för dem som lever med skyddade personuppgifter. Regeringen uttryckte i anslutning till att åtgärds paketet presenterades att arbetet mot mäns våld mot kvinnor behöver mer resurser. Ytterligare åtgärder presenterades i samband med budgetpropositionen för 2022.

Inom ramen för utredningens arbete har expert- och referensgruppen lyft ett antal åtgärds förslag som bl.a. fokuserar på åtgärder som kan underlätta för utsatta i ett tidigare skede än när någon har fått skyddade personuppgifter, mer om detta i följande avsnitt.

#### **14.5.2 Möjliga förbättringar av situationen för våldsutsatta kvinnor i arbetslivet**

Vissa av förslagen som expert- och referensgruppen anser behöver utredas närmare rör olika lättnader för utsatta kopplat till de ekonomiska konsekvenserna som våldet kan resultera i. Det kan handla om att slippa löneavdrag vid frånvaro eller i allmänhet minska kostnaderna vid sjukfrånvaro, inbegripet frågan om karensdag, i fall då någon inte kan arbeta p.g.a. våld hen utsatts för. Åtgärds förslagen syftar delvis till att öka incitamenten för arbetstagaren att berätta om sin situation för arbetsgivaren. I vissa fall är orsaken till frånvaron att arbetstagaren är så skadad att hen därmed inte förmår arbeta. Det är troligtvis även vanligt att frånvaro beror på att den utsatta inte vill visa sig för kunder, patienter, elever eller arbetskamrater. Om arbetstagaren skulle kunna undgå löneavdrag genom att tala om orsaken till frånvaron är förhoppningen att det kan bidra till ett ökat incita-

ment för arbetstagare att berätta om sin situation, vilket i sin tur ökar samhällets förmåga att hantera och ingripa.

Ytterligare förslag som lyfts som nödvändiga att utreda närmare är att införa en möjlighet till kortare eller längre ledighet för det fall den våldsutsatta inte kan inställa sig på sin arbetsplats p.g.a. att hen behöver lämna hemmet och kanske t.o.m. orten. Det har också framförts att det bör införas ett skydd mot uppsägning i dessa situationer. Möjligheten att införa en rätt för den våldsutsatta att få arbetsgivaren att överväga och lämna ett motiverat svar på en förfråga om möjligheten att få ändrade eller flexibla arbetstider under viss period p.g.a. våldet har också lyfts fram som förslag till förändring. Vidare har det föreslagits regler om att en arbetsgivare ska behöva överväga att möjliggöra en geografisk, eller på annat sätt tryggande, omplacering.

Några av förslagen är alltså sådana att det i och för sig kan minska våldets påverkan i arbetslivet genom någon form av arbetsanpassning. Förslagen är också inriktade mot olika samhällsinsatser som kan stärka den våldsutsattas ekonomiska förutsättningar och möjlighet att fortsätta vara en del av arbetslivet. Slutligen har även betydelsen av genusforskning lyfts i utredningsarbetet.

Med hänsyn till den tid som står till förfogande är det inte möjligt att ta ställning till samtliga av dessa förslag genom att utreda dem närmare.

### 14.5.3 Ökad kunskap om hanteringen av våld i nära relationer i arbetslivet

**Bedömning:** En myndighet bör ges i uppdrag att, i nära samverkan med berörda myndigheter, genomföra informationsinsatser för att höja kunskapen om våld i nära relationer och tydliggöra vilka regelverk som aktualiseras och vilka skyldigheter det innebär inom ramen för arbetslivet.

Uppdraget bör även innehålla uppgiften att samla och sprida kunskap om våld i nära relationer i form av ett praktiskt inriktat metodstöd till arbetsgivare.

Förutom ovan nämnda åtgärder har ledamöter i expert- och referensgruppen även framhållit att frågor som utbildningsinsatser, enkätundersökningar om våldsutövande och våldsutsatthet samt värder-

ingsdiskussioner inom ämnet för alla anställda kan övervägas. Sådana insatser syftar bl.a. till att öka kunskapen om våld i nära relationer och minska stigmatiseringen.

I utredningens arbete har även Socialstyrelsens förslag från rapporten Dödsfallsutredningar 2016–2017 lyfts. Förslaget innebär att Arbetsmiljöverket får regeringens uppdrag att utreda förutsättningarna för att lyfta fram arbetsgivarens roll och ansvar när det finns misstanke eller kännedom om att en anställd är utsatt för våld av en närstående.

Vidare har det framförts att det bör övervägas att förtydliga i anvisningar och föreskrifter att rehabiliteringsskyldigeten även omfattar våld i nära relationer och att risk för våld i hemmet ska ingå i riskbedömningar för hemarbete. Arbetsgivaren bör ha ett ansvar att vidta åtgärder som ökar tryggheten för den som har varit utsatt för våld så att arbetstagaren kan fortsätta vara en aktiv del i arbetslivet. Kompetens för dessa frågor ska också finnas hos företagshälsovården.

På olika håll pågår redan ett arbete med att höja kunskapen om våld i nära relationer inom arbetslivet. Nationellt centrum för kvinnofrid har tagit fram riktlinjer för Region Uppsala avseende arbetet med likabehandling. Riktlinjerna innefattar även olika åtgärder vid våld i nära relationer på arbetsplatsen, t.ex. en checklista för chefer vid misstanke om våld/hot om våld och olika frågeställningar som kan vara användbara.

Förutom kommuner, regioner och myndigheters kunskapshöjande insatser om våld i nära relationer finns exempel på arbetsgivare som självmant producerat olika kunskapshöjande material och metodstöd till chefer och medarbetare i syfte att upptäcka och hantera våld i nära relationer.

Suntarbetsliv, som drivs gemensamt av de fackliga organisationerna och arbetsgivarorganisationerna, SKR och Sobona har också publicerat stödmaterial inom ämnet. Stödmaterialiet har utvecklats inom ramen för Sveriges Kommuner och Regioners kvinnofridssatsning som genomfördes efter överenskommelse med regeringen 2018–2020.

Utredningen har i avsnitt 12.6.1 konstaterat att utöver de insatser från t.ex. socialtjänsten, hälso- och sjukvården och Polismyndigheten som en utsatt medarbetare kan få så aktualiseras även arbetslivsrelaterade regelverk, däribland arbetsgivarens arbetsanpassnings-

och rehabiliteringsansvar. Även företagshälsovårdens expertis kan komma ifråga.

Att utsättas för våld av en närstående kan medföra negativa konsekvenser för medarbetares arbetsförmåga, den psykiska och fysiska hälsan och hela livssituationen. Det är utredningens uppfattning att det är angeläget att tydliggöra vilka regelverk som aktualiseras och vilka skyldigheter det innebär inom ramen för arbetslivet.

Utredningen bedömer följaktligen att det finns ett behov av ökad kunskap och vägledning kring våld i nära relationer inom ramen för arbetslivet. Det finns ett behov av att dels utveckla informationen med inriktning mot arbetslivet, dels hålla informationen samlad i syfte att öka tillgängligheten.

Mot den bakgrunden anser utredningen att en lämplig åtgärd är att en myndighet får i uppdrag att, i nära samverkan med andra berörda myndigheter, vidta informationsinsatser för att höja kunskapen om befintligt regelverk inom arbetslivet när det gäller våld i nära relationer. Informationen bör inriktas mot hur arbetsanpassnings- och rehabiliteringsregelverket aktualiseras samt hur företagshälsovården eller annan expertresurs kan användas i sådana situationer. Ett sådant uppdrag kan lämpligen ges till Jämställdhetsmyndigheten att samordna, och den myndigheten bör i sin tur arbeta tillsammans med bl.a. Arbetsmiljöverket, Nationellt centrum för kvinnofrid och Mynak vid framtagandet av informationen.

Uppdraget bör även innehålla uppgiften att samla och sprida kunskap i form av ett praktiskt inriktat metodstöd riktat till arbetsgivare, likt det som Region Uppsala och SKR arbetat fram. Metodstödet kan alltså utformas mer utifrån en frivillighet för de arbetsgivare som önskar arbeta vidare med dessa frågor och få praktiska tips och råd om hur detta arbete kan bedrivas. Framtagandet av ett sådant stödmaterial skulle lämpligen också kunna samordnas av Jämställdhetsmyndigheten, som bör arbeta tillsammans med de aktörer som anges ovan samt arbetsmarknadens parter.

## 15 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

**Förslag:** Lagändringen ska träda i kraft den 1 juli 2022.

**Bedömning:** Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

Det föreslagna förtydligandet i arbetsmiljölagen (1977:1160) bör träda i kraft så snart som möjligt. Utredningen föreslår att det sker den 1 juli 2022. Eftersom lagändringen enbart är ett förtydligande av vad som redan gäller är utredningens bedömning att det inte är nödvändigt med övergångsbestämmelser.





# 16 Konsekvenser av utredningens förslag

## 16.1 Inledning

I följande avsnitt redogör utredningen för konsekvenserna av det förslag som lämnas, dvs. vilka som berörs och på vilket sätt de berörs. Bestämmelser om hur konsekvensutredningar ska vara utformade finns i kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Enligt 14–15 §§ kommittéförordningen ska kostnadsberäkningar och andra konsekvensanalyser genomföras. Konsekvensanalyserna ska innefatta ekonomiska konsekvenser för staten, myndigheter, kommuner, landsting, organisationer, företag eller andra enskilda. Om förslagen i ett betänkande innebär övriga samhällsekonomiska konsekvenser ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för stat, kommun eller landsting ska en finansiering för detta föreslås. Om förslagen har betydelse för det kommunala självstyret ska konsekvenser av detta anges och detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten, det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, men också för små företags villkor, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att uppnå de integrationspolitiska målen. Vidare ska konsekvenser för den personliga integriteten redogöras för och en prövning av det offentliga åtagandet genomföras.

I kommittédirektiven anges särskilt att det i utredningens uppdrag ingår att analysera konsekvenserna från ett jämställdhetsperspektiv och konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

Enligt kommittédirektiven ingår också att säkerställa att förslagen är förenliga med EU-rätten, inklusive Europeiska unionens stadga

om de grundläggande rättigheterna, Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet och Sveriges internationella åtaganden i övrigt.

## 16.2 Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag är att utreda och ta ställning till om svensk rätt är förenlig med ILO:s konvention om avskaffande av våld och trakasserier i arbetslivet. Om svensk rätt inte är förenlig med konventionen ska utredningen föreslå de författningsändringar och eventuella andra åtgärder som krävs för ratificering av konventionen och utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Förutom att utreda om några åtgärder krävs för ratificering har utredningen också getts utrymme att föreslå ytterligare åtgärder om sådana bedöms lämpliga för att uppnå konventionens övergripande syfte. Utredningen ska därför också ta ställning till om ytterligare åtgärder bör vidtas för att uppnå konventionens syfte, om så är fallet, föreslå de författningsändringar eller eventuella andra åtgärder som förslaget kräver samt utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Utredningen ska i sitt arbete så långt som möjligt värna befintliga regelverk och system som gäller för arbetstagare i Sverige, inklusive yrkesgrupper med riskfyllda arbetsuppgifter, och säkerställa att författningsförslagen ansluter till den systematik och terminologi som används i svensk rätt. Utredningen ska också värna den svenska arbetsmarknadsmodellen och den befintliga myndighetsstrukturen i sina överväganden och förslag, och beakta rekommendationen i arbetet.

## 16.3 Utredningens förslag

Utredningens bedömning är att svensk rätt är förenlig med konventionen. Inom ramen för den första delen av uppdraget lämnar utredningen därför inga förslag, vilket innebär att det inte heller aktualiseras några konsekvenser.

När det gäller möjligheten att föreslå ytterligare åtgärder som innebär att konventionens syfte bättre uppfylls föreslår utredningen en ändring i arbetsmiljölagen för att förtydliga att arbetsgivaren har ansvar för att arbeta för en arbetsmiljö som är fri från våld och trakasserier. Utredningen föreslår följaktligen att det ska anges i arbets-

miljölagen att arbetsmiljön så långt som möjligt ska vara fri från våld och trakasserier.

Utredningen gör slutligen bedömningen att regeringen bör överväga att lämna två uppdrag, ett till Arbetsmiljöverket och ett till en myndighet.

## 16.4 Alternativa lösningar

Enligt 6 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning ska en konsekvensutredning bl.a. innehålla en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för att åstadkomma det förslaget syftar till att uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd.

Om något förtydligande inte kommer till stånd kommer det fortsatt finnas en otydlighet i arbetsmiljöregelverket när det gäller våld och trakasserier i arbetslivet. Det kan leda till att frågan inte får nödvändigt fokus i det förebyggande arbetsmiljöarbetet och att risken för våld och trakasserier förbises i större utsträckning, inte minst i förhållande till våld och trakasserier från tredje part. Omkring en av tio män och närmare två av tio kvinnor som enligt arbetsmiljöundersökningen (Arbetsmiljöstatistik Rapport 2020:2) varit utsatta för våld eller hot om våld i arbetet minst en gång under den senaste 12-månadersperioden. Vidare har drygt en av tio kvinnor varit utsatt för sexuella trakasserier på arbetet någon gång under de senaste 12 månaderna. Bland män var det omkring 2 procent som blivit utsatta. Av betänkandet (se avsnitt 10 och 14) framgår att arbetstagare anställda inom vissa yrken och sektorer är särskilt utsatta för våld, hot om våld, trakasserier och sexuella trakasserier.

När det gäller alternativa lösningar har föreskriftsrätten delegerats till Arbetsmiljöverket. Att styra Arbetsmiljöverkets arbete genom att ge myndigheten i uppdrag att utfärda föreskrifter på ett visst område eller en vägledning till en viss föreskrift framstår inte som en lämplig väg. Det skulle inte heller ge det helhetsperspektiv och den tydlighet i förhållande till annan lagstiftning som ett förtydligande i arbetsmiljölagen innebär. Utredningen gör dock bedömningen att ett uppdrag till Arbetsmiljöverket att ta fram information kan utgöra ett komplement till ett förtydligande i lagen och att det alternativet bör övervägas av regeringen.

## 16.5 Vilka berörs av regleringen?

Samtliga arbetsgivare och arbetstagare och övriga personkategorier som omfattas av arbetsmiljölagen berörs. Detsamma gäller skyddsombud. När det gäller arbetsgivare ingår alltså både privata, enskilda och offentliga arbetsgivare. Vidare berörs både stora och små företag.

Eftersom det rör sig om en ändring i lagstiftning där Arbetsmiljöverket har föreskriftsrätt och är ansvarig tillsynsmyndighet berörs den myndigheten.

## 16.6 Konsekvenser för arbetsgivare och företag

Alla företag som är arbetsgivare berörs av utredningens förslag. I november 2020 fanns det 309 979 företag i Sverige med minst en anställd. Av det totala antalet företag var det 300 681 företag som hade färre än 50 anställda, vilket brukar klassas som små företag.<sup>1</sup>

Eftersom lagförslaget endast utgör ett förtydligande av arbetsgivarens nuvarande ansvar gör utredningen bedömningen att det inte leder till några märkbara ekonomiska konsekvenser för arbetsgivare och företag. Förslaget innehåller inget särskilt krav på dokumentation som kan leda till administrativa kostnader. Inledningsvis kan en liten kostnad uppstå för att informera sig om den nya informationen, vilket dock arbetsgivarorganisationer kan förväntas bidra till i förhållande till arbetsgivare som är medlemmar i sådana, liksom Arbetsmiljöverket.

Samtidigt bör förslaget kunna öka kunskapen om att arbetsmiljöarbetet ska omfatta våld och trakasserier. Ett ökat sådant fokus skulle kunna leda till att det genomförs fler förebyggande åtgärder, vilket kan innebära ökade kostnader. Sådana åtgärder för att förbättra arbetsmiljön bör emellertid samtidigt kunna leda till positiva effekter i form av exempelvis ökad effektivitet som kan följa av minskade påfrestningar i form av utsatthet för våld och trakasserier eller minskad sjukfrånvaro, varför det bedöms att nettoeffekten inte bör bli ökade kostnader.

För det fall att det skulle uppfattas som att regelverket blir mer komplicerat av att det införs en ny bestämmelse med ett för arbetsmiljölagen nytt begrepp kan det föra med sig negativa konsekvenser

---

<sup>1</sup> SCB:s allmänna företagsregister.

för arbetsgivare, som ju har ett behov av enkla och tydliga regler. Utredningens bedömning är emellertid att det finns ett behov av ett förtydligande, eftersom ansvaret i dag är svårt att utläsa. På så sätt underlättar det för arbetsgivare att inte missa en viktig aspekt av arbetsmiljöansvaret. Arbetsmiljöverket kan också bistå med information, t.ex. i samband med ikraftträdandet.

## 16.7 Konsekvenser för enskilda

Arbetsmiljölagen syftar till att skydda enskilda arbetstagare och vissa andra personkategorier från ohälsa och olycksfall. Utredningens förslag syftar till att regelverket ska bli tydligare och våld och trakasserier därmed i större utsträckning beaktas inom ramen för arbetsmiljöarbetet. Ett ökat fokus på att motverka våld och trakasserier i arbetsmiljöhänseende kan ha positiva effekter på så sätt att arbetsgivare vidtar ytterligare förebyggande åtgärder, vilket kan leda till ett bättre arbetsklimat där arbetsplatserna blir tryggare. Om risken för att utsättas för våld och trakasserier minskar, minskar också risken för att arbetstagare och andra drabbas av olycksfall eller ohälsa.

## 16.8 Konsekvenser för det allmänna

### *Arbetsmiljöverket*

Utredningen bedömer att förslaget, som förtydligar att arbetsmiljön så långt som möjligt ska vara fri från våld och trakasserier, sammantaget inte bör leda till fler tillsynsärenden för Arbetsmiljöverket. Dessa arbetsmiljörisker ska redan i dag beaktas inom ramen för arbetsgivarens systematiska arbetsmiljöarbete. Med utredningens förslag blir arbetsgivarens ansvar ännu tydligare. Det bör i sin tur kunna ha positiv inverkan på att just dessa arbetsmiljörisker kontinuerligt arbetas med, vilket skulle kunna leda till färre krav från tillsynsmyndigheten.

En möjlig konsekvens av förtydligandet kan vara att fokuset ökar på dessa arbetsmiljörisker. Det skulle kunna leda till fler framställningar från t.ex. skyddsombud enligt 6 kap. 6 a § AML vilket skulle leda till en ökning av ärendemängden.

Utredningen anser att det förvisso är svårt att uppskatta omfattningen av en eventuell ökning av ärendemängden hos Arbetsmiljö-

verket, men bedömer att det i så fall skulle innebära en marginell ökning och att det skulle få mycket liten påverkan på myndighetens arbete och belastning. Förslaget bedöms därmed innebära endast marginella kostnadsökningar som ryms inom myndighetens befintliga anslag.

I samband med att lagändringen träder i kraft kan det också förväntas bli ett ökat fokus på frågor om hur arbetsgivare kan arbeta mot våld och trakasserier i arbetslivet. Det kan därför finnas ett behov av informationsinsatser från Arbetsmiljöverkets sida. Även detta bör rymmas inom befintliga anslag.

### *Domstolarna*

Utredningen gör bedömningen att den nya bestämmelsen i arbetsmiljölagen skulle kunna leda till viss ökad måltillströmning i förvaltningsdomstolarna. Denna konsekvens hänger samman med en eventuell ökning av ärendemängden hos Arbetsmiljöverket. En eventuell ökning bedöms dock som marginell och motiverar därför inte ökade anslag till domstolarna.

## **16.9 Konsekvenser för jämställdhet mellan kvinnor och män**

Jämställdhetspolitikens syfte är att ge lika rättigheter och möjligheter för kvinnor och män samt flickor och pojkar, att forma samhället och sina egna liv. Det finns sex jämställdhetspolitiska delmål: 1) jämn fördelning av makt och inflytande, 2) ekonomisk jämställdhet, 3) jämställd utbildning, 4) jämn fördelning av det obetalda hem och omsorgsarbetet, 5) jämställd hälsa och 6) att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.<sup>2</sup>

Förslaget om att införa ett förtydligande i arbetsmiljölagen om att arbetsmiljön så långt som möjligt ska vara fri från våld och trakasserier bedömer utredningen kunna ha positiva effekter för jämställdheten. Genom att arbetsmiljöns beskaffenhet regleras tydligare i detta avseende kan tillämpningen av bestämmelserna i ökad utsträckning följas upp, vilket utredningen bedömer kan bidra positivt till delmål 1

---

<sup>2</sup> Skr. 2016/17:10, Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid.

om jämn fördelning av makt och inflytande. Eftersom den nya bestämmelsen i arbetsmiljölagen även lyfter ansvaret för våld och trakasserier från tredje part på ett tydligare sätt bedömer utredningen att det kan leda till att det finnas bättre förutsättningar att vidta åtgärder för att säkerställa jämställda arbetsplatser och bidra till delmål 1. Utredningen har tidigare konstaterat att arbetsmarknaden överlag är kraftigt könsuppdelad där endast omkring en sjättedel av befolkningen arbetar inom ett yrke med jämn könsfördelning. Enligt de studier som utredningen redovisat framgår att det förekommer könsskillnader i andelen utsatta inom vissa yrkesgrupper. Män anställda inom socialt arbete är t.ex. mer utsatta för brott mot person (hot, misshandel, rån, trakasserier eller sexualbrott) än kvinnor i samma yrkesgrupp. Män är också mer utsatta än kvinnor bland anställda inom hälso- och sjukvård samt bevakning och säkerhet. Kvinnor är däremot mer utsatta än män bland butiks- och kassapersonal och inom övriga yrken.

Vidare synliggjorde berättelserna från metoo-upproppet att sexuella trakasserier och diskriminering förekommer i många branscher och i alla delar av samhället. Det är vanligast att det är män som är förövare och det framför allt är kvinnor som utsätts för sexuella trakasserier i arbetslivet. Utredningen bedömer att förslaget, som syftar till att synliggöra och förtydliga att risken för våld och trakasserier måste beaktas och motverkas inom ramen för de skyldigheter som arbetsgivarens har att bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete, även bör kunna ha en positiv inverka på delmål 6 om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

## **16.10 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet**

Utifrån utredningens bedömning bör den nya bestämmelsen i arbetsmiljölagen få positiva konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

Förslaget syftar till att regelverket ska bli tydligare och våld och trakasserier därmed i större utsträckning beaktas inom ramen för arbetsmiljöarbetet, vilket kan leda till ett bättre arbetsklimate där arbetsplatserna blir tryggare. Det kan i förlängningen också gynna det brottsförebyggande arbetet. När våld och trakasserier inträffar i arbetslivet

är det i stor utsträckning fråga om brottsligt agerande. Om våld och trakasserier kan förebyggas och undvikas inom arbetslivet genom ett väl organiserat arbetsmiljöarbete, får det också en positiv verkan på brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

### **16.11 Konsekvenser för de integrationspolitiska målen**

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Utredningen bedömer att förslaget om att arbetsmiljön så långt som möjligt ska vara fri från våld och trakasserier skulle kunna bidra till att öka möjligheten att nå dessa mål.

En trygg och inkluderande arbetsplats med en god arbetsmiljö bör kunna ha positiv inverkan på integration genom att det kan underlätta för nyanlända att komma in och stanna kvar i arbetslivet.

### **16.12 Förslagets förhållande till EU-rätten och internationell rätt**

Det finns flera internationella rättsakter som Sverige är bundet av som på ett eller annat sätt berör arbetsmiljöfrågor. Regleringen av arbetsmiljöfrågor på EU-nivå sker främst genom direktiv. Rådets direktiv 89/391/EEG av den 12 juni 1989 om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet, det s.k. ramdirektivet, är en central rättsakt inom arbetsmiljöområdet. Ramdirektivet utgör grunden för arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet på EU-nivå och syftar till att initiera åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet. Ramdirektivet innehåller övergripande principer för arbetsmiljön som helhet och kompletteras med olika särdirektiv inriktade på särskilda områden. Ramdirektivet utvecklar även en rad åtgärder som arbetsgivaren måste vidta för att uppfylla sina skyldigheter för arbetsmiljön.

EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna blev bindande för unionens institutioner och för medlemsstaterna i december 2009 i samband med att Lissabonfördraget trädde i kraft. I artikel 31.1 slås fast att varje arbetstagare har rätt till hälsosamma, säkra och värdiga arbetsförhållanden. Stadgan är tillämplig mellan enskilda och unio-



nens institutioner, samt mellan enskilda och medlemsstater när unionsrätten tillämpas (artikel 51).

Mot bakgrund av att diskrimineringsrätten i stor utsträckning bygger på EU-rättslig lagstiftning, de s.k. likabehandlingsdirektiven, har utredningen även beaktat detta i sitt arbete. Utredningen har även beaktat Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet i sitt arbete.

När det gäller förslaget koppling till olika ILO-instrument kan konvention nr 187 och rekommendation nr 197 om ett ramverk för att främja arbetsmiljö särskilt nämnas. Konventionen ratificerades av Sverige 2008.

Utredningen har även redogjort för vissa konventioner i avsnitt 7 och 8. Att arbetsmiljön så långt som möjligt ska vara fri från våld och trakasserier har en koppling till att respektera, främja och förverkliga de grundläggande principerna och rättigheterna i arbetslivet, dvs. föreningsfrihet och verkningfullt erkännande av den kollektiva förhandlingsrätten, avskaffande av alla former av tvångsarbete och obligatoriskt arbete, verkningfullt avskaffande av barnarbete samt avskaffande av diskriminering i anställning och yrkesutövning, samt främja anständigt arbete. Dessa grundläggande rättigheter och principer anses återspeglas i de åtta s.k. kärnkonventionerna som handlar om tvångsarbete, barnarbete, förenings- och organisationsrätt och diskriminering. De är konvention nr 29 om tvångs- eller obligatoriskt arbete, nr 87 om föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten, nr 98 om organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten, nr 100 om lika lön, nr 105 om avskaffande av tvångsarbete, nr 111 om diskriminering (anställning och yrkesutövning), nr 138 om minimiålder och nr 182 om de värsta formerna av barnarbete. Samtliga konventioner har ratificerats av Sverige.

Förutom Philadelphiadeklarationen, som anger ILO:s mål och uppgifter samt ILO:s kärnkonventioner finns andra konventioner som är relevanta. De är den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, den internationella konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering, konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, FN:s internationella konvention för skydd av migrantarbetare och

deras familjers rättigheter och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Den föreslagna ändringen i arbetsmiljölagen utgör ett förtydligande. Utredningen bedömer att förslaget är förenligt med EU-rätten, inklusive Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning mot kvinnor och våld i hemmet och Sveriges internationella åtaganden i övrigt. Förslaget får därmed inte konsekvenser för Sveriges åtaganden i förhållande till Europeiska unionen eller övriga internationella åtaganden.

### **16.13 Övriga konsekvenser**

Förslaget kommer enligt utredningens bedömning inte att ha några regionala konsekvenser eller konsekvenser för det kommunala självstyret eller den kommunala ekonomin. Det bedöms inte heller ha några konsekvenser för miljön.

### **16.14 Inga särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande**

Utredningen bedömer att förslaget till författningsändring kan träda i kraft tidigast den 1 juli 2022 utifrån ordinarie lagstiftningsförfarande. Som framgår ovan kan det initialt komma att krävas vissa informationsinsatser från Arbetsmiljöverket. Några särskilda hänsyn behöver inte tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdandet. Det är inte en förutsättning för ikraftträdande av författningsförslaget att konventionen har ratificerats av Sverige.

# 17 Författningskommentar

## 17.1 Förslaget till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160)

### 2 kap.

#### 1 a §

*Arbetsmiljön ska så långt som möjligt vara fri från våld och trakasserier.*

Förslaget behandlas i avsnitt 14.

I paragrafen, som är ny, anges hur arbetsmiljön ska vara beskaffad i förhållande till förekomsten av våld och trakasserier. Våld och trakasserier ska som utgångspunkt inte förekomma. Att detta gäller så långt som möjligt förtydligar att det behöver göras en intresseavvägning enligt 2 kap. 1 §, där det anges att arbetsmiljön ska vara tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället. Det finns vissa yrken och arbetsuppgifter som till art och ändamål kan innebära ökad risk för våld och trakasserier. Vid en bedömning av vilka krav som kan ställas på arbetsmiljön ska alltså en intresseavvägning göras, på samma sätt som i övrigt vid tillämpning av arbetsmiljölagen. För en närmare redogörelse för intresseavvägningen, se avsnitt 4.2.2 och avsnitt 14.

Den nya bestämmelsen innebär ett förtydligande av att risken för våld och trakasserier är en risk som måste beaktas och motverkas inom ramen för de skyldigheter som finns enligt 3 kapitlet i arbetsmiljölagen.

Arbetsmiljölagen syftar till att förebygga olycksfall och ohälsa. Med våld avses fysiska kränkningar som orsakar skada. Med trakasserier avses olika typer av kränkande beteenden eller kränkande handlingar som kan leda till ohälsa. Det kan t.ex. handla om direkta hot, hotfullt beteende och kränkningar av sexuell karaktär.

Trakasserier som har samband med en diskrimineringsgrund och som utgör sexuella trakasserier regleras i vissa fall i diskrimineringslagen (2008:567).

Arbetsmiljölagen gäller i varje verksamhet i vilken en arbetstagare utför arbete för en arbetsgivares räkning i enlighet med 1 kap. 2 § i lagen.

# Kommittédirektiv 2020:98

## **Genomförande av ILO:s konvention om avskaffande av våld och trakasserier i arbetslivet**

Beslut vid regeringssammanträde den 24 september 2020

### **Sammanfattning**

En särskild utredare ska föreslå hur ILO:s konvention (nr 190) om avskaffande av våld och trakasserier i arbetslivet ska genomföras i svensk rätt. Utredaren ska också beakta den därtill hörande rekommendationen (nr 206) i arbetet. Syftet med konventionen är att motverka våld och trakasserier samt könsrelaterat våld och könsrelaterade trakasserier i arbetslivet.

Utredaren ska bl.a.

- utreda och ta ställning till om svensk rätt är förenlig med konventionen,
- om svensk rätt inte är förenlig med konventionen, föreslå de författningsändringar och eventuella andra åtgärder som krävs för ratificering av konventionen, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2021.

## Uppdraget att genomföra konventionen i svensk rätt

Internationella arbetskonferensen antog den 21 juni 2019 konvention (nr 190) om avskaffande av våld och trakasserier i arbetslivet och den därtill hörande rekommendationen (nr 206). Syftet med konventionen är att motverka våld och trakasserier samt könsrelaterat våld och könsrelaterade trakasserier i arbetslivet. Konventionen inkluderar även våld i hemmet och dess påverkan i arbetslivet. Konventionen och rekommendationen innefattar framför allt bestämmelser om arbetsmiljö, arbetsrätt och diskriminering. Instrumenten har också koppling till bl.a. socialförsäkringsrätt, straffrätt och parts-gemensamt arbete.

Konventionen träder i kraft tolv månader efter den dag då ratifikation av två medlemsstater har registrerats, vilket innebär ett ikraftträdande den 25 juni 2021.

Svenska ILO-kommittén inkom, efter remiss till myndigheter och arbetsmarknadens parter, med sitt yttrande till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) den 13 mars 2020 (ILO-kommitténs dnr 52/2019). ILO-kommittén anser att det är viktigt och angeläget att arbeta för att avskaffa våld och trakasserier i arbetslivet och bedömer att ILO-konventionen är ett viktigt instrument i detta arbete. Kommittén anser därför att det är eftersträvänsvärt att Sverige ratificerar konventionen.

I yttrandet identifierar kommittén ett antal oklarheter när det gäller instrumentens överensstämmelse med svensk lagstiftning. ILO-kommittén konstaterar att dessa oklarheter behöver analyseras närmare innan ett slutligt ställningstagande om ratificering kan göras.

ILO-kommittén konstaterar att det finns olika definitioner av begreppen våld och trakasserier i svensk lagstiftning. Beroende på om det finns ett samband med en diskrimineringsgrund, vem som utsätts och vem som utför handlingarna blir olika regelverk tillämpliga som föreskriver olika skydd. Det är enligt ILO-kommittén också oklart om det arbetsrättsliga regelverket omfattar samtliga grupper i konventionen och om arbetsmiljölagen (1977:1160) omfattar vissa delar av konventionens tillämpningsområde. Vid en bedömning av om svensk rätt är förenlig med konventionen måste även straffrätten och andra relevanta rättsområden beaktas.

Även när det gäller rekommendationen lyfter remissinstanserna ett antal frågor och oklarheter jämfört med svenska förhållanden.

Vissa instanser konstaterar också att rekommendationen är omfattande och detaljerad i sin utformning. ILO-kommittén konstaterar att rekommendationen visserligen inte är tvingande men bedömer samtidigt att även rekommendationen bör analyseras vidare.

Regeringen anser att ILO:s konvention och den tillhörande rekommendationen om avskaffande av våld och trakasserier i arbetslivet är viktiga instrument för att komma till rätta med problemen och åstadkomma en förändring. Sverige var pådrivande för att konventionen skulle röstas igenom under arbetskonferensen. Under #metoo-upproppen blev det tydligt att arbete återstår för att få slut på våld och sexuella trakasserier i arbetslivet. Det är regeringens bedömning att ett viktigt led i detta arbete är att konventionen ratificeras.

Utredaren ska därför

- utreda och ta ställning till om svensk rätt är förenlig med konventionen,
- om svensk rätt inte är förenlig med konventionen, föreslå de författningsändringar och eventuella andra åtgärder som krävs för ratificering av konventionen, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Förutom att utreda om några åtgärder krävs för ratificering bör utredningen också ges utrymme att föreslå ytterligare åtgärder om sådana bedöms lämpliga för att uppnå konventionens övergripande syfte.

Utredaren ska därför också

- ta ställning till om ytterligare åtgärder bör vidtas för att uppnå konventionens syfte,
- om så är fallet, föreslå de författningsändringar eller eventuella andra åtgärder som förslaget kräver, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska i sitt arbete så långt som möjligt värna befintliga regelverk och system som gäller för arbetstagare i Sverige, inklusive yrkesgrupper med riskfyllda arbetsuppgifter, och säkerställa att författningsförslagen ansluter till den systematik och terminologi som används i svensk rätt. Utredaren ska också värna den svenska arbets-

marknadsmodellen och den befintliga myndighetsstrukturen i sina överväganden och förslag, och beakta rekommendationen i arbetet.

### **Konsekvensbeskrivningar**

Utredarens beslutsunderlag och eventuella åtgärder och metoder ska följa kommittéförordningens (1998:1474) krav på konsekvensbeskrivningar och kostnadsberäkningar och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Utredaren ska också analysera konsekvenserna från ett jämställdhetsperspektiv och konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

### **Kontakter och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta andra utredningar och annat pågående arbete, både på nationell nivå och på EU-nivå, som är relevant för utredningen. Utredaren ska säkerställa att förslagen är förenliga med EU-rätten, inklusive Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet och Sveriges internationella åtaganden i övrigt.

Utredaren ska föra en dialog med och inhämta synpunkter från relevanta myndigheter och andra organisationer i den utsträckning som det behövs. Utredaren ska samråda med en referensgrupp bestående av företrädare för arbetsmarknadens parter.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2021.

(Arbetsmarknadsdepartementet)



# Kommittédirektiv 2021:38

## **Tilläggsdirektiv till Utredningen om ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet (A 2020:02)**

Beslut vid regeringssammanträde den 27 maj 2021

### **Förlängd tid för uppdraget**

Regeringen beslutade den 24 september 2020 kommittédirektiv om genomförande av ILO:s konvention om avskaffande av våld och trakasserier i arbetslivet (dir. 2020:98). Uppdraget skulle redovisas den 31 augusti 2021.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 29 oktober 2021.

(Arbetsmarknadsdepartementet)



# Konvention (nr 190) om avskaffande av våld och trakasserier i arbetslivet





















# Rekommendation (nr 206) om avskaffande av våld och trakasserier i arbetslivet













# Convention No. 190 concerning the elimination of violence and harassment in the world of work





















# Recommendation No. 206 concerning the elimination of violence and harassment in the world of work

















# Statens offentliga utredningar 2021

## Kronologisk förteckning

---

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och utbildning. U.
4. Informationsöverföring inom vård och omsorg. S.
5. Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. Ju.
6. God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. S.
7. Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. Ju.
8. När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). S.
9. Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. I.
10. Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. M.
11. Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. U.
12. Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion. Ju.
13. En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. Ju.
14. Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. S.
15. Föreningsfrihet och terroristorganisationer. Ju.
16. En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. Fi.
17. Ett moderniserat konsumentskydd. Fi.
18. Bolags rörlighet över gränserna. Volym 1 & 2. Ju.
19. En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. S.
20. Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. Ju.
21. En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. M.
22. Hårdare regler för nya nikotinprodukter. S.
23. Stärkt planering för en hållbar utveckling. Fi.
24. Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. M.
25. Struktur för ökad motståndskraft. Ju.
26. Använd det som fungerar. M.
27. Ett förbud mot rasistiska organisationer. Ju.
28. Immunitet för utställningsföremål. Ku.
29. Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. I.
30. Kampen om tiden – mer tid till lärande. U.
31. Kontroller på väg. I.
32. Papper, poddar och ... Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. U.
33. En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialsolan och sameskolan. U.
34. Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. S.
35. En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. Ju.

36. Gode män och förvaltare – en översyn. Ju.
37. Stärkt rätt till personlig assistans. Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. S.
38. En ny lag om ordningsvakter m.m. Ju.
39. Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. S.
40. Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. Fi.
41. VAB för vårdåtgärder i skolan. S.
42. Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fi.
43. Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar. Ju.
44. Tillgänglighetsdirektivet. S.
45. En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. N.
46. Snabbare lagföring – ett snabbförfarande i brottmål. Ju.
47. Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. Fi.
48. I en värld som ställer om. Sverige utan fossila drivmedel 2040. M.
49. Kommuner mot brott. Ju.
50. Fri hyressättning vid nyproduktion. Ju.
51. Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar. Vol. 1 och 2. M.
52. Vilja välja vård och omsorg. En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. S.
53. En rättssäker vindkraftsprövning. M.
54. Ändrade regler i medborgarskapslagen. Ju.
55. Mikroföretagarkonto – schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen. Fi.
56. Nya regler om utländska föräldraskap och adoption i vissa fall. Ju.
57. Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer. Fi.
58. Läge och kvalitet i hyressättningen. Ju.
59. Vägen till tillgänglighet – långsiktig, strategisk och i samverkan. S.
60. Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen. N.
61. Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk. Ju.
62. Användning av e-legitimation i tjänsten i den offentliga förvaltningen. I.
63. Sveriges säkerhet – behov av starkare skydd för nätverks- och informationssystem. Fö.
64. Ersättning till brottsoffer. Ju.
65. Stärkt fokus på framtidens forskningsinfrastruktur. U.
66. Rätt mottagare. Demokrativillkor och integritet. Ku.
67. Vägen mot fossiloberoende jordbruk. N.
68. Skärpta straff för brott i kriminella nätverk. Ju.
69. En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet. Volym 1 och 2. S.
70. Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap. U.
71. Riksintressen i hälso- och sjukvården – stärkt statlig styrning för hållbar vårdinfrastruktur. S.
72. Högskoleprovets organisation och styrning. U.
73. Regler för statliga elvägar. I.
74. Ett modernt belöningssystem, de allmänna flaggdagarna och redovisningen av anslaget till hovet. Ju.
75. En god kommunal hushållning. + Digital bilagedel för bilaga 3–6. Fi.
76. EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – frågan om behörig myndighet. Ju.
77. Från kris till kraft. Återstart för kulturen. Ku.
78. Börja med barnen! Följ upp hälsa och dela information för en god och nära vård. S.
79. En uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning. Fi.

80. Reglering av privata sjukvårdsförsäkringar – ökad kunskap och kontroll. S
81. En säker tillgång till dricksvatten av god kvalitet. N.
82. Säkerhetsprövning av totalförsvarspiktiga. Fö.
83. Belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter. U.
84. Granskning av Rättsmedicinalverkets metod för medicinsk åldersbedömning i asylprocessen. Ju.
85. Vägar till ett tryggare samhälle. Vol. 1 och 2. Ju.
86. ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet. A.

# Statens offentliga utredningar 2021

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet [86]

### Finansdepartementet

En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. [16]

Ett moderniserat konsumentskydd. [17]

Stärkt planering för en hållbar utveckling. [23]

Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. [40]

Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. [42]

Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. [47]

Mikroföretagarkonto  
– schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen. [55]

Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer. [57]

En god kommunal hushållning.  
+ Digital bilagedel för bilaga 3–6. [75]

En uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning. [79]

### Försvarsdepartementet

Sveriges säkerhet  
– behov av starkare skydd för nätverks- och informationssystem. [63]

Säkerhetsprövning  
av totalförsvarspflichtiga. [82]

### Infrastrukturdepartementet

Säker och kostnadseffektiv it-drift  
rättsliga förutsättningar för utkontraktering. [1]

Vem kan man lita på? Enkel och ändamåls-  
enlig användning av betrodda tjänster  
i den offentliga förvaltningen. [9]

Ökade möjligheter att förhindra illegal  
handel via post. [29]

Kontroller på väg. [31]

Användning av e-legitimation i tjänsten  
i den offentliga förvaltningen. [62]

Regler för statliga elvägar. [73]

### Justitiedepartementet

Krav på kunskaper i svenska och  
samhällskunskap för svenskt  
medborgarskap. [2]

Ett förbättrat system för arbetskrafts-  
invandring. [5]

Förstärkt skydd för väljarna vid röst-  
mottagningen. [7]

Andra chans för krisande företag  
– En ny lag om företagsrekonstruktion.  
[12]

En teknikneutral grundlagsbestämmelse  
för regeringsbeslut. [13]

Föreningsfrihet och terroristorganisationer.  
[15]

Bolags rörlighet över gränserna.  
Volym 1 & 2. [18]

Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av  
brottmålsdomar mot tredjelandsmed-  
borgare. [20]

Struktur för ökad motståndskraft. [25]

Ett förbud mot rasistiska organisationer.  
[27]

En stärkt rättsprocess och en ökad lag-  
föring. [35]

Gode män och förvaltare – en översyn.  
[36]

En ny lag om ordningsvakter m.m. [38]

Ett förstärkt skydd mot sexuella  
kränkningar. [43]



Snabbare lagföring  
– ett snabbförfarande i brottmål. [46]

Kommuner mot brott. [49]

Fri hyressättning vid nyproduktion. [50]

Ändrade regler i medborgarskapslagen. [54]

Nya regler om utländska föräldraskap och adoption i vissa fall. [56]

Läge och kvalitet i hyressättningen. [58]

Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk. [61]

Ersättning till brottsoffer. [64]

Skärpta straff för brott i kriminella nätverk. [68]

Ett modernt belöningssystem,  
de allmänna flaggdagarna och redovisningen av anslaget till hovet. [74]

EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – frågan om behörig myndighet. [76]

Granskning av Rättsmedicinalverkets metod för medicinsk åldersbedömning i asylprocessen. [84]

Vägar till ett tryggare samhälle.  
Vol. 1 och 2. [85]

Granskning av utländska direktinvesteringar. [xx]

### **Kulturdepartementet**

Immunitet för utställningsföremål. [28]

Rätt mottagare. Demokrativillkor och integritet. [66]

Från kris till kraft. Återstart för kulturen. [77]

### **Miljödepartementet**

Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. [10]

En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. [21]

Äga avfall  
– en del av den cirkulära ekonomin. [24]

Använd det som fungerar. [26]

I en värld som ställer om.  
Sverige utan fossila drivmedel 2040. [48]

Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar.  
Vol. 1 och 2. [51]

En rättssäker vindkraftsprövning. [53]

### **Näringsdepartementet**

En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. [45]

Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen. [60]

Vägen mot fossiloberoende jordbruk. [67]

En säker tillgång till dricksvatten av god kvalitet. [81]

### **Socialdepartementet**

Informationsöverföring inom vård och omsorg. [4]

God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. [6]

När behovet får styra  
– ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). [8]

Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. [14]

En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. [19]

Hårdare regler för nya nikotinprodukter. [22]

Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. [34]

Stärkt rätt till personlig assistans.  
Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. [37]

Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. [39]

VAB för vårdåtgärder i skolan. [41]

Tillgänglighetsdirektivet. [44]

Vilja välja vård och omsorg.  
En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. [52]

Vägen till ökad tillgänglighet – långsiktig, strategisk och i samverkan. [59]

- En sjukförsäkring med prevention,  
rehabilitering och trygghet.  
Volym 1 och 2. [69]
- Riksintressen i hälso- och sjukvården  
– stärkt statlig styrning för hållbar  
vårdinfrastruktur. [71]
- Börja med barnen!  
Följ upp hälsa och dela information  
för en god och nära vård. [78]
- Reglering av privata sjukvårdsförsäkringar  
– ökad kunskap och kontroll. [80]

### **Utbildningsdepartementet**

- Skolbibliotek för bildning och utbildning.  
[3]
- Bättre möjligheter för elever att nå  
kunskapskraven – aktivt stöd- och  
elevhälsoarbete samt stärkt utbildning  
för elever med intellektuell funktions-  
nedsättning. [11]
- Kampen om tiden  
– mer tid till lärande. [30]
- Papper, poddar och ...  
Pliktmateriallagstiftning för ett  
tryggt källmaterial. [32]
- En tioårig grundskola. Införandet  
av en ny årskurs 1 i grundskolan,  
grundsärskolan, specialskolan och  
sameskolan. [33]
- Stärkt fokus på framtidens forsknings-  
infrastruktur. [65]
- Läromedelsutredningen  
– böckernas betydelse och elevernas  
tillgång till kunskap. [70]
- Högskoleprovets organisation  
och styrning. [72]
- Belastningsregisterkontroll  
och avskiljande av studenter. [83]



Regeringskansliet

103 33 Stockholm Växel 08-405 10 00 [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

ISBN 978-91-525-0246-4 ISSN 0375-250X

Omslag: Elanders Sverige AB  
Bild: sv sunny  
Bildbearbetning: Agneta S Öberg

# Internationella arbetskonferensen

## KONVENTION 190

KONVENTION  
OM AVSKAFFANDE AV VÅLD OCH TRAKASSERIER I  
ARBETSLIVET, ANTAGEN AV KONFERENSEN  
VID DESS HUNDRAÅTTONDE MÖTE, I GENÈVE DEN  
21 JUNI 2019

**Konvention 190****KONVENTION  
OM AVSKAFFANDE AV VÅLD OCH TRAKASSERIER I  
ARBETSLIVET**

- Internationella arbetsorganisationens allmänna konferens, som har sammankallats till Genève av styrelsen för Internationella arbetsbyrån och samlats där den 10 juni 2019 till sitt hundraåttonde möte,
- som erinrar om Philadelphiadeklarationen som fastslår att alla människor, oavsett ras, religion eller kön, äger rätt att i frihet, ekonomisk trygghet och under lika förutsättningar arbeta i det materiella välståndets och den kulturella utvecklingens tjänst,
- som bekräftar relevansen av Internationella arbetsorganisationens kärnkonventioner,
- som erinrar om andra relevanta internationella instrument som den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, den internationella konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering, konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, FN:s internationella konvention för skydd av migrantarbetare och deras familjers rättigheter och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning,
- som erkänner allas rätt till ett arbetsliv fritt från våld och trakasserier, inbegripet könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier,
- som erkänner att våld och trakasserier i arbetslivet kan utgöra en kränkning eller övergrepp av de mänskliga rättigheterna, och att våld och trakasserier är ett hot mot lika möjligheter, är oacceptabelt och är oförenligt med anständiga arbetsvillkor,
- som erkänner vikten av en arbetskultur präglad av ömsesidig respekt och människors lika värde för att förebygga våld och trakasserier,
- som erinrar om medlemsstaternas viktiga ansvar för att främja en allmän miljö med nolltolerans mot våld och trakasserier för att underlätta arbetet med att förebygga sådana beteenden och handlingar, och att alla aktörer i arbetslivet måste avstå, förebygga och ta itu med våld och trakasserier,
- som inser att våld och trakasserier i arbetslivet drabbar en persons psykologiska, fysiska och sexuella hälsa, värdighet, familj och sociala miljö,

som erkänner att våld och trakasserier också inverkar på kvaliteten på offentliga och privata tjänster och kan hindra personer, i synnerhet kvinnor, från att ta sig in, stanna kvar och avancera på arbetsmarknaden,

som noterar att våld och trakasserier är oförenligt med ett främjande av hållbara företag och har negativa konsekvenser för hur arbete organiseras, relationer på arbetsplatser, arbetstagarnas engagemang, företagens rykte och produktiviteten,

som inser att könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier drabbar kvinnor och flickor oproportionerligt, och som erkänner att en inkluderande, helhetsinriktad och jämställdhetsintegrerande ansats, som råder bot på bakomliggande orsaker och riskfaktorer, inbegripet könsstereotyper, flerfaldiga och överlappande former av diskriminering och ojämlika könsbaserade maktförhållanden, är väsentlig för att avskaffa våld och trakasserier i arbetslivet,

som noterar att våld i nära relationer kan inverka på sysselsättning, produktivitet och hälsa och säkerhet, och att regeringar, arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer och arbetsmarknadsinstitutioner kan bidra, som en del i andra åtgärder, till att uppmärksamma, agera vid och ta itu med konsekvenserna av våld i nära relationer,

som har beslutat att anta vissa förslag om våld och trakasserier i arbetslivet, vilket är en fråga som utgör den femte punkten på mötets dagordning, och

som har beslutat att dessa förslag ska ta formen av en internationell konvention,

antar denna dag, den 21 juni 2019, följande konvention, som kan kallas 2019 års konvention om våld och trakasserier.

## I. Definitioner

### *Artikel 1*

1. I denna konvention gäller följande definitioner:

- a) *våld och trakasserier*: ett spektrum av oacceptabla beteenden och handlingar i arbetslivet, eller hot om sådana, oberoende av om de inträffar en gång eller upprepade gånger, som syftar till, resulterar i eller kan resultera i fysisk, psykologisk, sexuell eller ekonomisk skada, och som inbegriper könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier,
- b) *könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier*: våld och trakasserier som riktas mot personer på grund av deras kön eller genus, eller som oproportionerligt drabbar personer av ett visst kön eller genus, och som inbegriper sexuella trakasserier.

2. Utan att det påverkar tillämpningen av punkt 1 a och b i denna artikel kan det i definitioner i nationella lagar och andra författningar föreskrivas ett gemensamt begrepp eller separata begrepp.

## II. Tillämpningsområde

### *Artikel 2*

1. Denna konvention skyddar arbetstagare och andra personer i arbetslivet, inbegripet anställda såsom de definieras i nationell lagstiftning och praxis, samt personer som arbetar oavsett avtalsrättslig status, personer som yrkesutbildar sig, inbegripet praktikanter och lärlingar, arbetstagare som sagts upp, volontärer, arbetssökande och platssökande samt personer som utövar befogenhet, skyldigheter eller ansvar som arbetsgivare.

2. Denna konvention är tillämplig på alla sektorer, såväl privata som offentliga, både i den formella och informella ekonomin och såväl i stad som på landsbygd.

### *Artikel 3*

Denna konvention är tillämplig på våld och trakasserier i arbetslivet som inträffar i, är knutna till eller härrör från arbete

- a) på arbetsplatsen, inbegripet allmänna och privata utrymmen där arbete utförs,
- b) på platser där arbetstagaren får sin lön, tar rast eller intar en måltid eller utnyttjar utrymmen för toalett, tvätt/dusch eller ombyte,
- c) under arbetsrelaterade utflykter, resor, utbildningar, evenemang eller sociala aktiviteter,
- d) i arbetsrelaterad kommunikation, inbegripet sådan som möjliggörs genom informations- och kommunikationsteknik,
- e) i ett boende som tillhandahålls av arbetsgivaren,
- f) vid resor till och från arbetet.

## III. Kärnprinciper

### *Artikel 4*

1. Varje medlemsstat som ratificerar denna konvention ska respektera, främja och förverkliga allas rätt till ett arbetsliv fritt från våld och trakasserier.

2. Varje medlemsstat ska, i enlighet med nationell lagstiftning och förhållanden och i samråd med representativa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer, anta en inkluderande, helhetsinriktad och jämställdhetsintegrerande ansats för att förebygga och avskaffa våld och trakasserier i arbetslivet. En sådan ansats ska beakta våld och trakasserier som inbegriper tredje part, i tillämpliga fall, och inbegripa att

- a) förbjuda våld och trakasserier i lagstiftning,
- b) säkerställa att våld och trakasserier tas upp i relevanta policyer,
- c) anta en övergripande strategi för att genomföra åtgärder för att förebygga och bekämpa våld och trakasserier,
- d) upprätta eller stärka mekanismer för efterlevnad och kontroll,
- e) säkerställa att offer ges tillgång till rättsmedel och stöd,
- f) föreskriva sanktioner,

- g) ta fram verktyg, vägledningar och utbildningar, och att medvetenheten ska höjas, i tillgängliga format och på lämpligt sätt,
- h) säkerställa att det finns effektiva medel för granskning och utredning vid förekomst av våld och trakasserier, till exempel av yrkesinspektioner eller andra behöriga organ.

3. Vid antagandet och genomförandet av den ansats som avses i punkt 2 i denna artikel ska varje medlemsstat ta fasta på de skilda och kompletterande roller och funktioner som regeringar, arbetsgivare och arbetstagare och deras respektive organisationer har, med beaktande av respektive ansvarsrolls olikartade beskaffenhet och omfattning.

#### *Artikel 5*

Med sikte på att förebygga och avskaffa våld och trakasserier i arbetslivet ska varje medlemsstat respektera, främja och förverkliga de grundläggande principerna och rättigheterna i arbetslivet, dvs. föreningsfrihet och verkningsfullt erkännande av den kollektiva förhandlingsrätten, avskaffande av alla former av tvångsarbete och obligatoriskt arbete, verkningsfullt avskaffande av barnarbete samt avskaffande av diskriminering i anställning och yrkesutövning, samt främja anständigt arbete.

#### *Artikel 6*

Varje medlemsstat ska anta lagar, andra författningar och policyer som säkerställer rätten till likabehandling och icke-diskriminering i arbetslivet, inbegripet för kvinnliga arbetstagare och för arbetstagare och andra personer som tillhör en eller flera utsatta grupper eller grupper i utsatta situationer som drabbas oproportionerligt av våld och trakasserier i arbetslivet.

### IV. Skydd och förebyggande

#### *Artikel 7*

Utän att det påverkar eller strider mot artikel 1, ska varje medlemsstat anta lagar och andra författningar för att definiera och förbjuda våld och trakasserier i arbetslivet, inbegripet könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier.

#### *Artikel 8*

Varje medlemsstat ska vidta lämpliga åtgärder för att förebygga våld och trakasserier i arbetslivet, inbegripet att

- a) erkänna myndigheternas viktiga roll vad gäller arbetstagare i den informella ekonomin,
- b) i samråd med berörda arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer och på andra sätt, identifiera i vilka sektorer eller yrken och anställningsförhållanden som arbetstagare och andra berörda personer är mer exponerade för våld och trakasserier,
- c) vidta åtgärder för att effektivt skydda sådana personer.



*Artikel 9*

Varje medlemsstat ska anta lagar och andra författningar som kräver att arbetsgivare vidtar lämpliga åtgärder i proportion till deras grad av kontroll för att förebygga våld och trakasserier i arbetslivet, inbegripet könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier, och i synnerhet, i den utsträckning som är praktiskt möjlig, för att

- a) anta och genomföra, i samråd med arbetstagare och deras representanter, en arbetsplatspolicy om våld och trakasserier,
- b) beakta våld och trakasserier och åtföljande psykosociala risker i arbetsmiljöhanteringen,
- c) identifiera faror och bedöma riskerna för våld och trakasserier, med deltagande av arbetstagare och deras representanter, och vidta åtgärder för att förebygga och kontrollera dessa,
- d) tillhandahålla arbetstagare och andra berörda personer information och utbildning, i tillgängliga format och på lämpligt sätt, om identifierade faror och risker för våld och trakasserier och åtföljande förebyggande och skyddande åtgärder, inbegripet om arbetstagares och andra berörda personers rättigheter och skyldigheter med avseende på den policy som avses i led a.

## V. Efterlevnad och rättsmedel

*Artikel 10*

Varje medlemsstat ska vidta lämpliga åtgärder för att

- a) säkerställa övervakning och efterlevnad av nationella lagar och andra författningar som rör våld och trakasserier i arbetslivet,
- b) säkerställa enkel tillgång till lämpliga och effektiva rättsmedel och säkra, rättvisa och effektiva mekanismer och förfaranden för rapportering och tvistlösning vid förekomster av våld och trakasserier i arbetslivet, som
  - i) förfaranden för anmälan och utredningar samt, där så är tillämpligt, förfaranden för tvistlösning på arbetsplatsen,
  - ii) förfaranden för tvistlösning utanför arbetsplatsen,
  - iii) domstolar eller skiljenämnder,
  - iv) skydd mot att anmälände, offer, vittnen och visseblåsare utsätts för repressalier,
  - v) rättsliga, sociala, medicinska och administrativa stödåtgärder för klagande och offer,
- c) skydda den personliga integriteten för berörda personer och konfidentialiteten, i möjligaste mån och på lämpligt sätt, samt att säkerställa att krav på personlig integritet och konfidentialitet inte missbrukas,
- d) föreskriva sanktioner, där så är tillämpligt, för våld och trakasserier i arbetslivet,
- e) föreskriva att offer för könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier i arbetslivet ska ha verkningsfull tillgång till förfaranden för anmälan och tvistlösning, stöd, tjänster och rättsmedel som är jämställdhetsintegrerade, säkra och effektiva,

- f) erkänna konsekvenserna av våld i nära relationer och, i den utsträckning som är praktiskt möjlig, minska dess påverkan i arbetslivet,
- g) säkerställa att arbetstagare har rätt, utan att drabbas av repressalier eller andra oskäliga följder, att lämna en arbetssituation som de har rimliga skäl att anta utgör en överhängande och allvarlig fara för liv, hälsa eller säkerhet på grund av våld och trakasserier och att de har skyldighet att informera ledningen,
- h) säkerställa att yrkesinspektioner och andra relevanta myndigheter, på lämpligt sätt, är bemyndigade att hantera våld och trakasserier i arbetslivet, inbegripet att utfärda förelägganden med krav på åtgärder med omedelbar verkan och förelägganden om att avbryta arbete där faran för liv, hälsa eller säkerhet är överhängande, med förbehåll för eventuell lagstadgad rätt att överklaga till en domstol eller en förvaltningsmyndighet.

## VI. Vägledning, utbildning och åtgärder för att höja medvetenheten

### *Artikel 11*

Varje medlemsstat ska i samråd med representativa arbetsgivar- och arbetsstagarorganisationer sträva efter att säkerställa att

- a) våld och trakasserier i arbetslivet tas upp i relevanta nationella policyer, som till exempel de som rör arbetsmiljö, jämställdhet och icke-diskriminering och migration,
- b) arbetsgivare och arbetstagare och deras organisationer samt relevanta myndigheter ges vägledning, resurser, utbildning eller andra verktyg i tillgängliga format på lämpligt sätt, om våld och trakasserier i arbetslivet, inbegripet om könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier,
- c) initiativ genomförs, inbegripet kampanjer för att höja medvetenheten.

## VII. Metoder för tillämpning

### *Artikel 12*

Bestämmelserna i denna konventionen ska tillämpas genom nationella lagar och andra författningar samt genom kollektivavtal eller andra åtgärder som är förenliga med nationell praxis, inbegripet genom att befintliga arbetsmiljöåtgärder utvidgas eller anpassas till att omfatta våld och trakasserier och genom att särskilda åtgärder utarbetas vid behov.

## VIII. Slutbestämmelser

### *Artikel 13*

Ratifikationerna avseende denna konvention ska sändas till Internationella arbetsbyråns generaldirektör för registrering.

#### *Artikel 14*

1. Denna konvention ska vara bindande endast för de medlemsstater i Internationella arbetsorganisationen vilkas ratifikationer har registrerats hos Internationella arbetsbyråns generaldirektör.

2. Den träder i kraft tolv månader efter den dag då ratifikationer från två medlemsstater har registrerats hos generaldirektören.

3. Därefter träder konventionen i kraft för varje annan medlemsstat tolv månader efter den dag då dess ratifikation har registrerats.

#### *Artikel 15*

1. En medlemsstat som har ratificerat denna konvention kan säga upp den sedan tio år har förflutit från den dag då konventionen först träder i kraft, genom en skrivelse som sänds till Internationella arbetsbyråns generaldirektör för registrering. En sådan uppsägning får inte verkan förrän ett år efter den dag då den har registrerats.

2. Varje medlemsstat som har ratificerat denna konvention och som inte inom det år som följer på utgången av den i föregående punkt nämnda tioårsperioden gör bruk av den uppsägningsrätt som föreskrivs i denna artikel ska vara bunden för ytterligare en tioårsperiod och kan därefter säga upp konventionen inom det första året av varje ny tioårsperiod på de villkor som föreskrivs i denna artikel.

#### *Artikel 16*

1. Internationella arbetsbyråns generaldirektör ska underrätta samtliga av Internationella arbetsorganisationens medlemsstater om registreringen av alla ratifikationer och uppsägningar som har tagits emot från organisationens medlemsstater.

2. Vid underrättelsen till organisationens medlemsstater om registreringen av den andra ratifikation som har tagits emot ska generaldirektören göra medlemsstaterna uppmärksamma på den dag då konventionen träder i kraft.

#### *Artikel 17*

Internationella arbetsbyråns generaldirektör ska, för registrering i enlighet med artikel 102 i Förenta nationernas stadga, lämna Förenta nationernas generalsekreterare fullständiga upplysningar om samtliga ratifikationer och uppsägningar som har registrerats i enlighet med bestämmelserna i föregående artiklar.

#### *Artikel 18*

När Internationella arbetsbyråns styrelse finner det nödvändigt ska den lämna Internationella arbetsorganisationens allmänna konferens en redogörelse för hur denna konvention fungerar och överväga om det finns anledning att föra upp frågan om att helt eller delvis revidera den på konferensens dagordning.

*Artikel 19*

1. Om konferensen antar en ny konvention, varigenom denna konvention revideras, och den nya konventionen inte föreskriver annat

- a) ska en medlemsstats ratifikation av den nya reviderade konventionen anses i sig innebära omedelbar uppsägning av den här konventionen, utan hinder av bestämmelserna i artikel 15 ovan, om och när den nya konventionen har trätt i kraft,
- b) ska, från den dag då den nya reviderade konventionen träder i kraft, den här konventionen upphöra att vara öppen för ratifikation av medlemsstaterna.

2. Denna konvention ska likväl förbli gällande till form och innehåll för de medlemsstater som har ratificerat den men inte den nya reviderade konventionen.

*Artikel 20*

De engelska och franska versionerna av denna konventionstext har lika giltighet.

Ovanstående är en autentisk text av den konvention som vederbörligen antogs av Internationella arbetsorganisationen vid dess hundraåttonde möte som hölls i Genève och som förklarades avslutat den 21 juni 2019.

TILL BEKRÄFTELSE HÄRAV har vi denna dag i juni 2019  
undertecknat denna konvention.

*Konferensens ordförande,*

*Internationella arbetsbyråns generaldirektör,*

# **Internationella arbetskonferensen**

## **REKOMMENDATION 206**

REKOMMENDATION OM AVSKAFFANDE AV VÅLD  
OCH TRAKASSERIER I ARBETSLIVET, ANTAGEN AV  
KONFERENSEN  
VID DESS HUNDRAÅTTONDE MÖTE, I GENÈVE DEN 21 JUNI  
2019

**Rekommendation 206****REKOMMENDATION  
OM AVSKAFFANDE AV VÅLD OCH TRAKASSERIER  
I ARBETSLIVET**

Internationella arbetsorganisationens allmänna konferens, som har sammankallats till Genève av styrelsen för Internationella arbetsbyrån och samlats där den 10 juni 2019 till sitt hundraåttonde möte, som har antagit 2019 års konvention om våld och trakasserier, som har beslutat att anta vissa förslag om våld och trakasserier i arbetslivet, en fråga som utgör den femte punkten på mötets dagordning, och som har fastställt att dessa förslag ska ta formen av en rekommendation som kompletterar 2019 års konvention om våld och trakasserier, antar denna dag, den 21 juni 2019, följande rekommendation, som kan kallas 2019 års rekommendation om våld och trakasserier.

1. Bestämmelserna i denna rekommendation kompletterar bestämmelserna i 2019 års konvention om våld och trakasserier (nedan kallad *konventionen*) och ska beaktas jämförda med dem.

**I. Kärnprinciper**

2. Vid antagandet och genomförandet av den inkluderande, helhetsinriktade och jämställdhetsintegrerande ansats som avses i artikel 4.2 i konventionen ska medlemsstaterna ta itu med våld och trakasserier i arbetslivet, inom arbete och sysselsättning, arbetsmiljö, jämlikhets- och icke-diskrimineringslagstiftning, och inom straffrättslig lagstiftning, beroende på vad som är tillämpligt.

3. Medlemsstaterna bör säkerställa att alla arbetstagare och arbetsgivare, inbegripet de i sektorer, yrken eller arbetsformer som är mer exponerade för våld och trakasserier, fullständigt åtnjuter föreningsfrihet och ett faktiskt erkännande av den kollektiva förhandlingsrätten i överensstämmelse med 1948 års konvention (nr 87) angående föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten, och 1949 års konvention (nr 98) angående tillämpning av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten.

4. Medlemsstaterna bör vidta lämpliga åtgärder för att

- a) främja ett faktiskt erkännande av den kollektiva förhandlingsrätten på alla nivåer som ett sätt att förebygga och ta itu med våld och trakasserier och, i möjligaste mån, lindra konsekvenserna av våld i nära relationer i arbetslivet,
- b) stödja sådana kollektiva förhandlingar genom att samla in och sprida information om utveckling och god praxis vad gäller förhandlingsprocessen för och innehållet i kollektivavtal.

5. Medlemsstaterna bör säkerställa att bestämmelser om våld och trakasserier i nationella lagar, andra författningar och policyer beaktar Internationella arbetsorganisationens instrument om jämlikhet och icke-diskriminering, inbegripet 1951 års konvention (nr 100) och rekommendation (nr 90) angående lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde och 1958 års konvention (nr 111) och

rekommendation (nr 111) angående diskriminering i fråga om anställning och yrkesutövning, samt andra relevanta instrument.

## II. Skydd och förebyggande

6. Arbetsmiljöbestämmelser om våld och trakasserier i nationella lagar, andra författningar och policyer bör beakta instrument från Internationella arbetsorganisationen om hälsa och säkerhet på arbetsplatsen som är tillämpliga, t.ex. 1981 års konvention (nr 155) om arbetarskydd och arbetsmiljö och 2006 års konvention (nr 187) om ett ramverk för att främja arbetsmiljö.

7. Medlemsstaterna bör, på lämpligt sätt, ange i lagar och andra författningar att arbetstagare och deras representanter ska delta i utformningen, genomförandet och övervakningen av den arbetsplatspolicy som avses i artikel 9 a i konventionen, och som ska

- a) ange att våld och trakasserier inte kommer att tolereras,
- b) fastställa att program för förebyggande av våld och trakasserier ska upprättas med, om det är lämpligt, mätbara mål,
- c) närmare ange arbetstagares och arbetsgivarens rättigheter och skyldigheter,
- d) innehålla information om förfaranden för anmälning och utredningar,
- e) föreskriva att all intern och extern kommunikation som avser inträffade händelser om våld och trakasserier kommer att beaktas i vederbörlig ordning och att lämpliga åtgärder kommer att vidtas,
- f) närmare ange den enskilda personens rätt till personlig integritet och konfidentialitet, i enlighet med vad som avses i artikel 10 c i konventionen, och samtidigt innehålla avvägningar vad gäller arbetstagarnas rätt till kännedom om alla faror,
- g) inkludera åtgärder för att skydda anmälare, offer, vittnen och visseblåsare mot repressalier eller vedergällning.

8. Den identifiering av faror och bedömning av risker av arbetsplatsen som avses i artikel 9 c i konventionen bör beakta faktorer som ökar sannolikheten för våld och trakasserier, inbegripet psykosociala faror och risker. Särskild uppmärksamhet bör ägnas faror och risker som

- a) härrör från arbetsvillkor och arbetsformer, arbetets organisering och hr-förvaltning, beroende på vad som är lämpligt,
- b) involverar tredje parter som klienter, kunder, tjänsteleverantörer, brukare, patienter och allmänheten,
- c) härrör från diskriminering, missbruk av maktförhållanden samt genusnormer, kulturella normer och sociala normer som ger näring åt våld och trakasserier.

9. Medlemsstaterna bör anta lämpliga åtgärder för sektorer eller yrken och arbetsförhållanden där sannolikheten att utsättas för våld och trakasserier är större, som nattarbete, ensamarbete, arbeten inom hälso- och sjukvård, besöksnäring, sociala tjänster, räddningstjänster, hushållsarbete, transport, utbildning och underhållning.

10. Medlemsstaterna bör vidta lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att skydda migrerande arbetstagare, särskilt kvinnliga migrerande arbetstagare, oberoende av den migrerandes status, i ursprungs-, transit- och destinationsländer som det är tillämpligt, från våld och trakasserier i arbetslivet.

11. För att underlätta övergången från den informella till den formella ekonomin bör medlemsstaterna ge arbetstagare och arbetsgivare i den informella ekonomin, och deras sammanslutningar, resurser och stöd för att förebygga och ta itu med våld och trakasserier i den informella ekonomin.

12. Medlemsstaterna bör säkerställa att åtgärder för att förebygga våld och trakasserier inte gör att kvinnor eller de grupper som avses i artikel 6 i konventionen begränsas vad gäller att vara verksam inom särskilda arbeten, sektorer eller yrken, eller utesluts därifrån.

13. Hänvisningen till utsatta grupper eller grupper i utsatta situationer i artikel 6 i konventionen ska tolkas i enlighet med tillämpliga internationella arbetsnormer och internationella människorättsinstrument.

### III. Efterlevnad, rättsmedel och stöd

14. De rättsmedel som avses i artikel 10 b i konventionen kan inbegripa

- a) rätten att säga upp sig med ersättning,
- b) återanställning,
- c) lämplig skadeståndersättning,
- d) förelägganden med krav på åtgärder med omedelbar verkan för att säkerställa att vissa beteenden stoppas eller att policyer eller praxis ändras,
- e) juridiska arvoden och rättegångskostnader i enlighet med nationell lagstiftning och praxis.

15. Offer för våld och trakasserier i arbetslivet bör ha tillgång till ersättning vid psykosocial, fysisk eller annan skada eller sjukdom som leder till arbetsförmåga.

16. De anmälningsförfaranden och förfarande för tvistelösning för könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier som avses i artikel 10 e i konventionen bör inbegripa åtgärder som

- a) domstolar med särskild sakkunskap inom könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier,
- b) effektiv och skyndsam handläggning,
- c) juridisk rådgivning och stöd till anmälande och offer,
- d) vägledning och andra informationsresurser som är tillgängliga på språk som talas allmänt i landet,
- e) omvänd bevisbörda, på lämpligt sätt, i andra förfaranden än straffrättsliga förfaranden.



17. Det stöd, de tjänster och de rättsmedel för offer för könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier som avses i artikel 10 e i konventionen bör inbegripa åtgärder som

- a) stöd för att hjälpa offer att återinträda på arbetsmarknaden,
- b) rådgivnings- och informationstjänster som är tillgängliga på lämpligt sätt,
- c) jourtelefonlinjer som är öppna dygnet runt,
- d) räddningstjänster,
- e) medicinsk vård och behandling och psykologiskt stöd,
- f) kriscentrum, inbegripet härbärgen,
- g) särskilt utbildade polisenheter eller särskilt utbildade tjänstepersoner för stöd till offer.

18. De tillämpliga åtgärder för att mildra konsekvenserna av våld i nära relationer i arbetslivet som avses i artikel 10 f i konventionen kan inbegripa

- a) ledighet för offer för våld i nära relationer,
- b) flexibla arbetssätt och skydd för offer för våld i nära relationer,
- c) tillfälligt skydd mot avskedande för offer för våld i nära relationer, på lämpligt sätt, med undantag för skäl som inte rör våld i nära relationer och dess konsekvenser,
- d) ett inbegripande av våld i nära relationer i identifieringar av faror och bedömningar av risker av arbetsplatser,
- e) ett system för hänskjutande till myndighetsåtgärder för lindrande av konsekvenser av våld i nära relationer, där sådana finns,
- f) åtgärder för att höja medvetenheten om konsekvenserna av våld i nära relationer.

19. Personer som gjort sig skyldiga till våld och trakasserier i arbetslivet ska hållas ansvariga och få tillgång till rådgivning eller andra åtgärder, beroende på vad som är lämpligt, med syftet att förebygga ytterligare våld och trakasserier och att underlätta deras anpassning i arbetet, där så är lämpligt.

20. Yrkesinspektioner och tjänstepersoner från andra behöriga myndigheter bör, beroende på vad som är tillämpligt, genomgå utbildningar i genderperspektiv med sikte på att kunna identifiera och ta itu med våld och trakasserier i arbetslivet, inbegripet psykosociala faror och risker, könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier och diskriminering av särskilda grupper av arbetstagare.

21. Det uppdrag som ges till nationella organ med ansvar för yrkesinspektion, arbetsmiljö samt jämlikhet och icke-diskriminering, inbegripet jämställdhet, bör omfatta våld och trakasserier i arbetslivet.

22. Medlemsstaterna bör göra ansträngningar för att samla in och publicera statistik om våld och trakasserier i arbetslivet som är uppdelad efter kön, typ av våld och trakasserier och näringsgren, inbegripet med avseende på de grupper som avses i artikel 6 i konventionen.

## IV. Vägledning, utbildning och medvetandegörande

23. Medlemsstaterna bör finansiera, utveckla och genomföra och sprida, på lämpligt sätt,

- a) program som syftar till att ta itu med faktorer som ökar sannolikheten för våld och trakasserier i arbetslivet, inbegripet diskriminering, missbruk av maktförhållanden, och genusnormer, kulturella normer och sociala normer som bidrar till våld och trakasserier,
- b) jämställdhetsintegrerande vägledningar och utbildningsprogram som stöd till domare, yrkesinspektioner, poliser, åklagare och andra myndighetspersoner verksamma inom ramen för sitt mandat avseende våld och trakasserier i arbetslivet samt för att hjälpa statliga och privata arbetsgivare och arbetstagare och deras organisationer att förebygga våld och trakasserier i arbetslivet,
- c) modeller för riktlinjer och riskbedömningsverktyg avseende våld och trakasserier i arbetslivet, antingen allmänna eller sektorspecifika, som beaktar den särskilda situationen för arbetstagare och andra personer som tillhör de grupper som avses i artikel 6 i konventionen,
- d) kampanjer på olika språk som talas i landet för att höja medvetenheten hos allmänheten, inbegripet migrerande arbetstagare som vistas i landet, som förmedlar att våld och trakasserier är oacceptabla, i synnerhet könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier, uppmärksammar diskriminerande attityder och förebygger att offer, anmälare, vittnen och visselblåsare stigmatiseras,
- e) läroplaner och informationsmaterial om våld och trakasserier, inbegripet könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier, som är jämställdhetsintegrerande, på alla utbildnings- och yrkesutbildningsnivåer och i överensstämmelse med nationell lagstiftning och nationella förhållanden,
- f) material till journalister och andra inom media, med vederbörlig respekt för deras oberoende och yttrandefrihet, om könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier, inbegripet bakomliggande orsaker och riskfaktorer,
- g) offentliga kampanjer som har som mål att främja säkra, hälsosamma och harmoniska arbetsplatser som är fria från våld och trakasserier.

Ovanstående är en autentisk text av den rekommendation som vederbörligen antogs av Internationella arbetsorganisationen vid dess hundraåttonde möte som hölls i Genève och som förklarades avslutat den 21 juni 2019.

TILL BEKRÄFTELSE HÄRAV har vi denna dag i juni 2019  
undertecknat denna rekommendation.

*Konferensens ordförande,*

*Internationella arbetsbyråns generaldirektör,*

# International Labour Conference

## CONVENTION 190

CONVENTION  
CONCERNING THE ELIMINATION OF VIOLENCE  
AND HARASSMENT IN THE WORLD OF WORK,  
ADOPTED BY THE CONFERENCE  
AT ITS ONE HUNDRED AND EIGHTH SESSION,  
GENEVA, 21 JUNE 2019

**Convention 190****CONVENTION  
CONCERNING THE ELIMINATION OF VIOLENCE  
AND HARASSMENT IN THE WORLD OF WORK**

- The General Conference of the International Labour Organization,  
Having been convened at Geneva by the Governing Body of the  
International Labour Office, and having met in its 108th  
(Centenary) Session on 10 June 2019, and
- Recalling that the Declaration of Philadelphia affirms that all human  
beings, irrespective of race, creed or sex, have the right to pursue  
both their material well-being and their spiritual development  
in conditions of freedom and dignity, of economic security and  
equal opportunity, and
- Reaffirming the relevance of the fundamental Conventions of the  
International Labour Organization, and
- Recalling other relevant international instruments such as the Universal  
Declaration of Human Rights, the International Covenant on Civil  
and Political Rights, the International Covenant on Economic,  
Social and Cultural Rights, the International Convention on  
the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, the  
Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination  
against Women, the International Convention on the Protection  
of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their  
Families, and the Convention on the Rights of Persons with  
Disabilities, and
- Recognizing the right of everyone to a world of work free from violence  
and harassment, including gender-based violence and harassment,  
and
- Recognizing that violence and harassment in the world of work can  
constitute a human rights violation or abuse, and that violence  
and harassment is a threat to equal opportunities, is unacceptable  
and incompatible with decent work, and
- Recognizing the importance of a work culture based on mutual  
respect and dignity of the human being to prevent violence and  
harassment, and
- Recalling that Members have an important responsibility to promote a  
general environment of zero tolerance to violence and harassment  
in order to facilitate the prevention of such behaviours and  
practices, and that all actors in the world of work must refrain  
from, prevent and address violence and harassment, and
- Acknowledging that violence and harassment in the world of work  
affects a person's psychological, physical and sexual health,  
dignity, and family and social environment, and

Recognizing that violence and harassment also affects the quality of public and private services, and may prevent persons, particularly women, from accessing, and remaining and advancing in the labour market, and

Noting that violence and harassment is incompatible with the promotion of sustainable enterprises and impacts negatively on the organization of work, workplace relations, worker engagement, enterprise reputation, and productivity, and

Acknowledging that gender-based violence and harassment disproportionately affects women and girls, and recognizing that an inclusive, integrated and gender-responsive approach, which tackles underlying causes and risk factors, including gender stereotypes, multiple and intersecting forms of discrimination, and unequal gender-based power relations, is essential to ending violence and harassment in the world of work, and

Noting that domestic violence can affect employment, productivity and health and safety, and that governments, employers' and workers' organizations and labour market institutions can help, as part of other measures, to recognize, respond to and address the impacts of domestic violence, and

Having decided upon the adoption of certain proposals concerning violence and harassment in the world of work, which is the fifth item on the agenda of the session, and

Having determined that these proposals shall take the form of an international Convention,

adopts this twenty-first day of June of the year two thousand and nineteen the following Convention, which may be cited as the Violence and Harassment Convention, 2019:

## I. DEFINITIONS

### *Article 1*

1. For the purposes of this Convention:

- (a) the term "violence and harassment" in the world of work refers to a range of unacceptable behaviours and practices, or threats thereof, whether a single occurrence or repeated, that aim at, result in, or are likely to result in physical, psychological, sexual or economic harm, and includes gender-based violence and harassment;
- (b) the term "gender-based violence and harassment" means violence and harassment directed at persons because of their sex or gender, or affecting persons of a particular sex or gender disproportionately, and includes sexual harassment.

2. Without prejudice to subparagraphs (a) and (b) of paragraph 1 of this Article, definitions in national laws and regulations may provide for a single concept or separate concepts.

## II. SCOPE

### *Article 2*

1. This Convention protects workers and other persons in the world of work, including employees as defined by national law and practice, as well as persons working irrespective of their contractual status, persons in training, including interns and apprentices, workers whose employment has been terminated, volunteers, jobseekers and job applicants, and individuals exercising the authority, duties or responsibilities of an employer.

2. This Convention applies to all sectors, whether private or public, both in the formal and informal economy, and whether in urban or rural areas.

### *Article 3*

This Convention applies to violence and harassment in the world of work occurring in the course of, linked with or arising out of work:

- (a) in the workplace, including public and private spaces where they are a place of work;
- (b) in places where the worker is paid, takes a rest break or a meal, or uses sanitary, washing and changing facilities;
- (c) during work-related trips, travel, training, events or social activities;
- (d) through work-related communications, including those enabled by information and communication technologies;
- (e) in employer-provided accommodation; and
- (f) when commuting to and from work.

## III. CORE PRINCIPLES

### *Article 4*

1. Each Member which ratifies this Convention shall respect, promote and realize the right of everyone to a world of work free from violence and harassment.

2. Each Member shall adopt, in accordance with national law and circumstances and in consultation with representative employers' and workers' organizations, an inclusive, integrated and gender-responsive approach for the prevention and elimination of violence and harassment in the world of work. Such an approach should take into account violence and harassment involving third parties, where applicable, and includes:

- (a) prohibiting in law violence and harassment;

- (b) ensuring that relevant policies address violence and harassment;
- (c) adopting a comprehensive strategy in order to implement measures to prevent and combat violence and harassment;
- (d) establishing or strengthening enforcement and monitoring mechanisms;
- (e) ensuring access to remedies and support for victims;
- (f) providing for sanctions;
- (g) developing tools, guidance, education and training, and raising awareness, in accessible formats as appropriate; and
- (h) ensuring effective means of inspection and investigation of cases of violence and harassment, including through labour inspectorates or other competent bodies.

3. In adopting and implementing the approach referred to in paragraph 2 of this Article, each Member shall recognize the different and complementary roles and functions of governments, and employers and workers and their respective organizations, taking into account the varying nature and extent of their respective responsibilities.

#### *Article 5*

With a view to preventing and eliminating violence and harassment in the world of work, each Member shall respect, promote and realize the fundamental principles and rights at work, namely freedom of association and the effective recognition of the right to collective bargaining, the elimination of all forms of forced or compulsory labour, the effective abolition of child labour and the elimination of discrimination in respect of employment and occupation, as well as promote decent work.

#### *Article 6*

Each Member shall adopt laws, regulations and policies ensuring the right to equality and non-discrimination in employment and occupation, including for women workers, as well as for workers and other persons belonging to one or more vulnerable groups or groups in situations of vulnerability that are disproportionately affected by violence and harassment in the world of work.

### IV. PROTECTION AND PREVENTION

#### *Article 7*

Without prejudice to and consistent with Article 1, each Member shall adopt laws and regulations to define and prohibit violence and harassment in the world of work, including gender-based violence and harassment.

*Article 8*

Each Member shall take appropriate measures to prevent violence and harassment in the world of work, including:

- (a) recognizing the important role of public authorities in the case of informal economy workers;
- (b) identifying, in consultation with the employers' and workers' organizations concerned and through other means, the sectors or occupations and work arrangements in which workers and other persons concerned are more exposed to violence and harassment; and
- (c) taking measures to effectively protect such persons.

*Article 9*

Each Member shall adopt laws and regulations requiring employers to take appropriate steps commensurate with their degree of control to prevent violence and harassment in the world of work, including gender-based violence and harassment, and in particular, so far as is reasonably practicable, to:

- (a) adopt and implement, in consultation with workers and their representatives, a workplace policy on violence and harassment;
- (b) take into account violence and harassment and associated psychosocial risks in the management of occupational safety and health;
- (c) identify hazards and assess the risks of violence and harassment, with the participation of workers and their representatives, and take measures to prevent and control them; and
- (d) provide to workers and other persons concerned information and training, in accessible formats as appropriate, on the identified hazards and risks of violence and harassment and the associated prevention and protection measures, including on the rights and responsibilities of workers and other persons concerned in relation to the policy referred to in subparagraph (a) of this Article.

## V. ENFORCEMENT AND REMEDIES

*Article 10*

Each Member shall take appropriate measures to:

- (a) monitor and enforce national laws and regulations regarding violence and harassment in the world of work;
- (b) ensure easy access to appropriate and effective remedies and safe, fair and effective reporting and dispute resolution mechanisms and procedures in cases of violence and harassment in the world of work, such as:



- (i) complaint and investigation procedures, as well as, where appropriate, dispute resolution mechanisms at the workplace level;
- (ii) dispute resolution mechanisms external to the workplace;
- (iii) courts or tribunals;
- (iv) protection against victimization of or retaliation against complainants, victims, witnesses and whistle-blowers; and
- (v) legal, social, medical and administrative support measures for complainants and victims;
- (c) protect the privacy of those individuals involved and confidentiality, to the extent possible and as appropriate, and ensure that requirements for privacy and confidentiality are not misused;
- (d) provide for sanctions, where appropriate, in cases of violence and harassment in the world of work;
- (e) provide that victims of gender-based violence and harassment in the world of work have effective access to gender-responsive, safe and effective complaint and dispute resolution mechanisms, support, services and remedies;
- (f) recognize the effects of domestic violence and, so far as is reasonably practicable, mitigate its impact in the world of work;
- (g) ensure that workers have the right to remove themselves from a work situation which they have reasonable justification to believe presents an imminent and serious danger to life, health or safety due to violence and harassment, without suffering retaliation or other undue consequences, and the duty to inform management; and
- (h) ensure that labour inspectorates and other relevant authorities, as appropriate, are empowered to deal with violence and harassment in the world of work, including by issuing orders requiring measures with immediate executory force, and orders to stop work in cases of an imminent danger to life, health or safety, subject to any right of appeal to a judicial or administrative authority which may be provided by law.

## VI. GUIDANCE, TRAINING AND AWARENESS-RAISING

### *Article 11*

Each Member, in consultation with representative employers' and workers' organizations, shall seek to ensure that:

- (a) violence and harassment in the world of work is addressed in relevant national policies, such as those concerning occupational safety and health, equality and non-discrimination, and migration;
- (b) employers and workers and their organizations, and relevant authorities, are provided with guidance, resources, training or other tools, in

accessible formats as appropriate, on violence and harassment in the world of work, including on gender-based violence and harassment; and

- (c) initiatives, including awareness-raising campaigns, are undertaken.

## VII. METHODS OF APPLICATION

### *Article 12*

The provisions of this Convention shall be applied by means of national laws and regulations, as well as through collective agreements or other measures consistent with national practice, including by extending or adapting existing occupational safety and health measures to cover violence and harassment and developing specific measures where necessary.

## VIII. FINAL PROVISIONS

### *Article 13*

The formal ratifications of this Convention shall be communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration.

### *Article 14*

1. This Convention shall be binding only upon those Members of the International Labour Organization whose ratifications have been registered with the Director-General of the International Labour Office.

2. It shall come into force twelve months after the date on which the ratifications of two Members have been registered with the Director-General.

3. Thereafter, this Convention shall come into force for any Member twelve months after the date on which its ratification is registered.

### *Article 15*

1. A Member which has ratified this Convention may denounce it after the expiration of ten years from the date on which the Convention first comes into force, by an act communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration. Such denunciation shall not take effect until one year after the date on which it is registered.

2. Each Member which has ratified this Convention and which does not, within the year following the expiration of the period of ten years mentioned in the preceding paragraph, exercise the right of denunciation provided for in this Article, will be bound for another period of ten years and, thereafter, may denounce this Convention within the first year of each new period of ten years under the terms provided for in this Article.

*Article 16*

1. The Director-General of the International Labour Office shall notify all Members of the International Labour Organization of the registration of all ratifications and denunciations that have been communicated by the Members of the Organization.

2. When notifying the Members of the Organization of the registration of the second ratification that has been communicated, the Director-General shall draw the attention of the Members of the Organization to the date upon which the Convention will come into force.

*Article 17*

The Director-General of the International Labour Office shall communicate to the Secretary-General of the United Nations for registration in accordance with Article 102 of the Charter of the United Nations full particulars of all ratifications and denunciations that have been registered in accordance with the provisions of the preceding Articles.

*Article 18*

At such times as it may consider necessary, the Governing Body of the International Labour Office shall present to the General Conference a report on the working of this Convention and shall examine the desirability of placing on the agenda of the Conference the question of its revision in whole or in part.

*Article 19*

1. Should the Conference adopt a new Convention revising this Convention, then, unless the new Convention otherwise provides:

- (a) the ratification by a Member of the new revising Convention shall *ipso jure* involve the immediate denunciation of this Convention, notwithstanding the provisions of Article 15 above, if and when the new revising Convention shall have come into force;
- (b) as from the date when the new revising Convention comes into force, this Convention shall cease to be open to ratification by the Members.

2. This Convention shall in any case remain in force in its actual form and content for those Members which have ratified it but have not ratified the revising Convention.

*Article 20*

The English and French versions of the text of this Convention are equally authoritative.

The foregoing is the authentic text of the Convention duly adopted by the General Conference of the International Labour Organization during its One hundred and eighth Session which was held at Geneva and declared closed the twenty-first day of June 2019.

IN FAITH WHEREOF we have appended our signatures this  
day of June 2019:

# **International Labour Conference**

## **RECOMMENDATION 206**

RECOMMENDATION  
CONCERNING THE ELIMINATION OF VIOLENCE  
AND HARASSMENT IN THE WORLD OF WORK,  
ADOPTED BY THE CONFERENCE  
AT ITS ONE HUNDRED AND EIGHTH SESSION,  
GENEVA, 21 JUNE 2019

**Recommendation 206****RECOMMENDATION  
CONCERNING THE ELIMINATION OF VIOLENCE  
AND HARASSMENT IN THE WORLD OF WORK**

The General Conference of the International Labour Organization,  
Having been convened at Geneva by the Governing Body of the  
International Labour Office, and having met in its 108th  
(Centenary) Session on 10 June 2019, and

Having adopted the Violence and Harassment Convention, 2019, and

Having decided upon the adoption of certain proposals concerning  
violence and harassment in the world of work, which is the fifth  
item on the agenda of the session, and

Having determined that these proposals shall take the form of a  
Recommendation supplementing the Violence and Harassment  
Convention, 2019,

adopts this twenty-first day of June of the year two thousand and nineteen  
the following Recommendation, which may be cited as the Violence and  
Harassment Recommendation, 2019:

1. The provisions of this Recommendation supplement those of the  
Violence and Harassment Convention, 2019 (hereafter referred to as “the  
Convention”), and should be considered in conjunction with them.

**I. CORE PRINCIPLES**

2. In adopting and implementing the inclusive, integrated and gender-  
responsive approach referred to in Article 4, paragraph 2, of the Convention,  
Members should address violence and harassment in the world of work  
in labour and employment, occupational safety and health, equality and  
non-discrimination law, and in criminal law, where appropriate.

3. Members should ensure that all workers and employers, including  
those in sectors, occupations and work arrangements that are more  
exposed to violence and harassment, fully enjoy freedom of association  
and the effective recognition of the right to collective bargaining consistent  
with the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise  
Convention, 1948 (No. 87), and the Right to Organise and Collective  
Bargaining Convention, 1949 (No. 98).

4. Members should take appropriate measures to:

- (a) promote the effective recognition of the right to collective bargaining  
at all levels as a means of preventing and addressing violence and  
harassment and, to the extent possible, mitigating the impact of  
domestic violence in the world of work; and
- (b) support such collective bargaining through the collection and  
dissemination of information on related trends and good practices  
regarding the negotiation process and the content of collective  
agreements.

5. Members should ensure that provisions on violence and harassment in national laws, regulations and policies take into account the equality and non-discrimination instruments of the International Labour Organization, including the Equal Remuneration Convention (No. 100) and Recommendation (No. 90), 1951, and the Discrimination (Employment and Occupation) Convention (No. 111) and Recommendation (No. 111), 1958, and other relevant instruments.

## II. PROTECTION AND PREVENTION

6. Occupational safety and health provisions on violence and harassment in national laws, regulations and policies should take into account relevant occupational safety and health instruments of the International Labour Organization, such as the Occupational Safety and Health Convention, 1981 (No. 155), and the Promotional Framework for Occupational Safety and Health Convention, 2006 (No. 187).

7. Members should, as appropriate, specify in laws and regulations that workers and their representatives should take part in the design, implementation and monitoring of the workplace policy referred to in Article 9(a) of the Convention, and such policy should:

- (a) state that violence and harassment will not be tolerated;
- (b) establish violence and harassment prevention programmes with, if appropriate, measurable objectives;
- (c) specify the rights and responsibilities of the workers and the employer;
- (d) contain information on complaint and investigation procedures;
- (e) provide that all internal and external communications related to incidents of violence and harassment will be duly considered, and acted upon as appropriate;
- (f) specify the right to privacy of individuals and confidentiality, as referred to in Article 10(c) of the Convention, while balancing the right of workers to be made aware of all hazards; and
- (g) include measures to protect complainants, victims, witnesses and whistle-blowers against victimization or retaliation.

8. The workplace risk assessment referred to in Article 9(c) of the Convention should take into account factors that increase the likelihood of violence and harassment, including psychosocial hazards and risks. Particular attention should be paid to the hazards and risks that:

- (a) arise from working conditions and arrangements, work organization and human resource management, as appropriate;
- (b) involve third parties such as clients, customers, service providers, users, patients and members of the public; and
- (c) arise from discrimination, abuse of power relations, and gender, cultural and social norms that support violence and harassment.

9. Members should adopt appropriate measures for sectors or occupations and work arrangements in which exposure to violence and harassment may be more likely, such as night work, work in isolation, health, hospitality, social services, emergency services, domestic work, transport, education or entertainment.

10. Members should take legislative or other measures to protect migrant workers, particularly women migrant workers, regardless of migrant status, in origin, transit and destination countries as appropriate, from violence and harassment in the world of work.

11. In facilitating the transition from the informal to the formal economy, Members should provide resources and assistance for informal economy workers and employers, and their associations, to prevent and address violence and harassment in the informal economy.

12. Members should ensure that measures to prevent violence and harassment do not result in the restriction of the participation in specific jobs, sectors or occupations, or their exclusion therefrom, of women and the groups referred to in Article 6 of the Convention.

13. The reference to vulnerable groups and groups in situations of vulnerability in Article 6 of the Convention should be interpreted in accordance with applicable international labour standards and international instruments on human rights.

### III. ENFORCEMENT, REMEDIES AND ASSISTANCE

14. The remedies referred to in Article 10(b) of the Convention could include:

- (a) the right to resign with compensation;
- (b) reinstatement;
- (c) appropriate compensation for damages;
- (d) orders requiring measures with immediate executory force to be taken to ensure that certain conduct is stopped or that policies or practices are changed; and
- (e) legal fees and costs according to national law and practice.

15. Victims of violence and harassment in the world of work should have access to compensation in cases of psychosocial, physical or any other injury or illness which results in incapacity to work.

16. The complaint and dispute resolution mechanisms for gender-based violence and harassment referred to in Article 10(e) of the Convention should include measures such as:

- (a) courts with expertise in cases of gender-based violence and harassment;



- (b) timely and efficient processing;
- (c) legal advice and assistance for complainants and victims;
- (d) guides and other information resources available and accessible in the languages that are widely spoken in the country; and
- (e) shifting of the burden of proof, as appropriate, in proceedings other than criminal proceedings.

17. The support, services and remedies for victims of gender-based violence and harassment referred to in Article 10(e) of the Convention should include measures such as:

- (a) support to help victims re-enter the labour market;
- (b) counselling and information services, in an accessible manner as appropriate;
- (c) 24-hour hotlines;
- (d) emergency services;
- (e) medical care and treatment and psychological support;
- (f) crisis centres, including shelters; and
- (g) specialized police units or specially trained officers to support victims.

18. Appropriate measures to mitigate the impacts of domestic violence in the world of work referred to in Article 10(f) of the Convention could include:

- (a) leave for victims of domestic violence;
- (b) flexible work arrangements and protection for victims of domestic violence;
- (c) temporary protection against dismissal for victims of domestic violence, as appropriate, except on grounds unrelated to domestic violence and its consequences;
- (d) the inclusion of domestic violence in workplace risk assessments;
- (e) a referral system to public mitigation measures for domestic violence, where they exist; and
- (f) awareness-raising about the effects of domestic violence.

19. Perpetrators of violence and harassment in the world of work should be held accountable and provided counselling or other measures, where appropriate, with a view to preventing the reoccurrence of violence and harassment, and facilitating their reintegration into work, where appropriate.

20. Labour inspectors and officials of other competent authorities, as appropriate, should undergo gender-responsive training with a view to identifying and addressing violence and harassment in the world of work, including psychosocial hazards and risks, gender-based violence and harassment, and discrimination against particular groups of workers.

21. The mandate of national bodies responsible for labour inspection, occupational safety and health, and equality and non-discrimination,

including gender equality, should cover violence and harassment in the world of work.

22. Members should make efforts to collect and publish statistics on violence and harassment in the world of work disaggregated by sex, form of violence and harassment, and sector of economic activity, including with respect to the groups referred to in Article 6 of the Convention.

#### IV. GUIDANCE, TRAINING AND AWARENESS-RAISING

23. Members should fund, develop, implement and disseminate, as appropriate:

- (a) programmes aimed at addressing factors that increase the likelihood of violence and harassment in the world of work, including discrimination, the abuse of power relations, and gender, cultural and social norms that support violence and harassment;
- (b) gender-responsive guidelines and training programmes to assist judges, labour inspectors, police officers, prosecutors and other public officials in fulfilling their mandate regarding violence and harassment in the world of work, as well as to assist public and private employers and workers and their organizations in preventing and addressing violence and harassment in the world of work;
- (c) model codes of practice and risk assessment tools on violence and harassment in the world of work, either general or sector-specific, taking into account the specific situations of workers and other persons belonging to the groups referred to in Article 6 of the Convention;
- (d) public awareness-raising campaigns in the various languages of the country, including those of the migrant workers residing in the country, that convey the unacceptability of violence and harassment, in particular gender-based violence and harassment, address discriminatory attitudes and prevent stigmatization of victims, complainants, witnesses and whistle-blowers;
- (e) gender-responsive curricula and instructional materials on violence and harassment, including gender-based violence and harassment, at all levels of education and vocational training, in line with national law and circumstances;
- (f) materials for journalists and other media personnel on gender-based violence and harassment, including its underlying causes and risk factors, with due respect for their independence and freedom of expression; and
- (g) public campaigns aimed at fostering safe, healthy and harmonious workplaces free from violence and harassment.

The foregoing is the authentic text of the Recommendation duly adopted by the General Conference of the International Labour Organization during its One hundred and eighth Session which was held at Geneva and declared closed the twenty-first day of June 2019.

IN FAITH WHEREOF we have appended our signatures this  
day of June 2019:

# Statens offentliga utredningar 2021

## Kronologisk förteckning

---

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och utbildning. U.
4. Informationsöverföring inom vård och omsorg. S.
5. Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. Ju.
6. God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. S.
7. Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. Ju.
8. När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). S.
9. Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. I.
10. Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. M.
11. Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. U.
12. Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion. Ju.
13. En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. Ju.
14. Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. S.
15. Föreningsfrihet och terroristorganisationer. Ju.
16. En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. Fi.
17. Ett moderniserat konsumentskydd. Fi.
18. Bolags rörlighet över gränserna. Volym 1 & 2. Ju.
19. En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. S.
20. Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. Ju.
21. En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. M.
22. Hårdare regler för nya nikotinprodukter. S.
23. Stärkt planering för en hållbar utveckling. Fi.
24. Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. M.
25. Struktur för ökad motståndskraft. Ju.
26. Använd det som fungerar. M.
27. Ett förbud mot rasistiska organisationer. Ju.
28. Immunitet för utställningsföremål. Ku.
29. Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. I.
30. Kampen om tiden – mer tid till lärande. U.
31. Kontroller på väg. I.
32. Papper, poddar och ... Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. U.
33. En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialsolan och sameskolan. U.
34. Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. S.
35. En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. Ju.

36. Gode män och förvaltare – en översyn. Ju.
37. Stärkt rätt till personlig assistans. Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. S.
38. En ny lag om ordningsvakter m.m. Ju.
39. Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. S.
40. Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. Fi.
41. VAB för vårdåtgärder i skolan. S.
42. Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fi.
43. Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar. Ju.
44. Tillgänglighetsdirektivet. S.
45. En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. N.
46. Snabbare lagföring – ett snabbförfarande i brottmål. Ju.
47. Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. Fi.
48. I en värld som ställer om. Sverige utan fossila drivmedel 2040. M.
49. Kommuner mot brott. Ju.
50. Fri hyressättning vid nyproduktion. Ju.
51. Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar. Vol. 1 och 2. M.
52. Vilja välja vård och omsorg. En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. S.
53. En rättssäker vindkraftsprövning. M.
54. Ändrade regler i medborgarskapslagen. Ju.
55. Mikroföretagarkonto – schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen. Fi.
56. Nya regler om utländska föräldraskap och adoption i vissa fall. Ju.
57. Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer. Fi.
58. Läge och kvalitet i hyressättningen. Ju.
59. Vägen till tillgänglighet – långsiktig, strategisk och i samverkan. S.
60. Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen. N.
61. Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk. Ju.
62. Användning av e-legitimation i tjänsten i den offentliga förvaltningen. I.
63. Sveriges säkerhet – behov av starkare skydd för nätverks- och informationssystem. Fö.
64. Ersättning till brottsoffer. Ju.
65. Stärkt fokus på framtidens forskningsinfrastruktur. U.
66. Rätt mottagare. Demokrativillkor och integritet. Ku.
67. Vägen mot fossiloberoende jordbruk. N.
68. Skärpta straff för brott i kriminella nätverk. Ju.
69. En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet. Volym 1 och 2. S.
70. Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap. U.
71. Riksintressen i hälso- och sjukvården – stärkt statlig styrning för hållbar vårdinfrastruktur. S.
72. Högskoleprovets organisation och styrning. U.
73. Regler för statliga elvägar. I.
74. Ett modernt belöningssystem, de allmänna flaggdagarna och redovisningen av anslaget till hovet. Ju.
75. En god kommunal hushållning. + Digital bilagedel för bilaga 3–6. Fi.
76. EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – frågan om behörig myndighet. Ju.
77. Från kris till kraft. Återstart för kulturen. Ku.
78. Börja med barnen! Följ upp hälsa och dela information för en god och nära vård. S.
79. En uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning. Fi.

80. Reglering av privata sjukvårdsförsäkringar – ökad kunskap och kontroll. S
81. En säker tillgång till dricksvatten av god kvalitet. N.
82. Säkerhetsprövning av totalförsvarspiktiga. Fö.
83. Belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter. U.
84. Granskning av Rättsmedicinalverkets metod för medicinsk åldersbedömning i asylprocessen. Ju.
85. Vägar till ett tryggare samhälle. Vol. 1 och 2. Ju.
86. ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet. A.

# Statens offentliga utredningar 2021

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet. [86]

### Finansdepartementet

En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. [16]

Ett moderniserat konsumentskydd. [17]

Stärkt planering för en hållbar utveckling. [23]

Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. [40]

Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. [42]

Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. [47]

Mikroföretagarkonto  
– schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen. [55]

Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer. [57]

En god kommunal hushållning.  
+ Digital bilagedel för bilaga 3–6. [75]

En uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning. [79]

### Försvarsdepartementet

Sveriges säkerhet  
– behov av starkare skydd för nätverks- och informationssystem. [63]

Säkerhetsprövning  
av totalförsvarspflichtiga. [82]

### Infrastrukturdepartementet

Säker och kostnadseffektiv it-drift  
rättsliga förutsättningar för utkontraktering. [1]

Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. [9]

Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. [29]

Kontroller på väg. [31]

Användning av e-legitimation i tjänsten i den offentliga förvaltningen. [62]

Regler för statliga elvägar. [73]

### Justitiedepartementet

Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. [2]

Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. [5]

Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. [7]

Andra chans för krisande företag  
– En ny lag om företagsrekonstruktion. [12]

En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. [13]

Föreningsfrihet och terroristorganisationer. [15]

Bolags rörlighet över gränserna.  
Volym 1 & 2. [18]

Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. [20]

Struktur för ökad motståndskraft. [25]

Ett förbud mot rasistiska organisationer. [27]

En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. [35]

Gode män och förvaltare – en översyn. [36]

En ny lag om ordningsvakter m.m. [38]

Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar. [43]

Snabbare lagföring  
– ett snabbförfarande i brottmål. [46]

Kommuner mot brott. [49]

Fri hyressättning vid nyproduktion. [50]

Ändrade regler i medborgarskapslagen. [54]

Nya regler om utländska föräldraskap och adoption i vissa fall. [56]

Läge och kvalitet i hyressättningen. [58]

Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk. [61]

Ersättning till brottsoffer. [64]

Skärpta straff för brott i kriminella nätverk. [68]

Ett modernt belöningssystem,  
de allmänna flaggdagarna och redovisningen av anslaget till hovet. [74]

EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – frågan om behörig myndighet. [76]

Granskning av Rättsmedicinalverkets metod för medicinsk åldersbedömning i asylprocessen. [84]

Vägar till ett tryggare samhälle.  
Vol. 1 och 2. [85]

Granskning av utländska direktinvesteringar. [xx]

### **Kulturdepartementet**

Immunitet för utställningsföremål. [28]

Rätt mottagare. Demokrativillkor och integritet. [66]

Från kris till kraft. Återstart för kulturen. [77]

### **Miljödepartementet**

Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. [10]

En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. [21]

Äga avfall  
– en del av den cirkulära ekonomin. [24]

Använd det som fungerar. [26]

I en värld som ställer om.  
Sverige utan fossila drivmedel 2040. [48]

Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar.  
Vol. 1 och 2. [51]

En rättssäker vindkraftsprövning. [53]

### **Näringsdepartementet**

En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. [45]

Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen. [60]

Vägen mot fossiloberoende jordbruk. [67]

En säker tillgång till dricksvatten av god kvalitet. [81]

### **Socialdepartementet**

Informationsöverföring inom vård och omsorg. [4]

God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. [6]

När behovet får styra  
– ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). [8]

Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. [14]

En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. [19]

Hårdare regler för nya nikotinprodukter. [22]

Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. [34]

Stärkt rätt till personlig assistans.  
Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. [37]

Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. [39]

VAB för vårdåtgärder i skolan. [41]

Tillgänglighetsdirektivet. [44]

Vilja välja vård och omsorg.  
En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. [52]

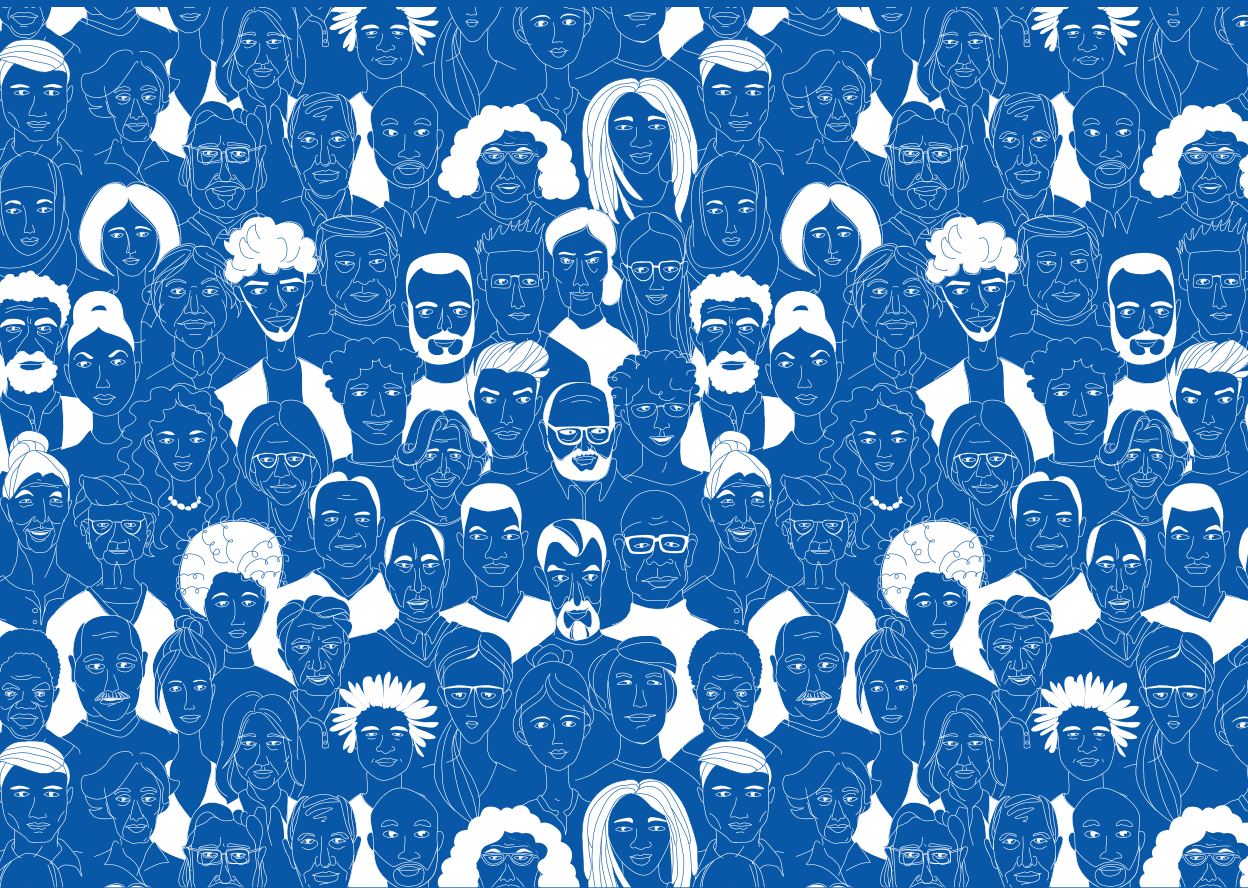
Vägen till ökad tillgänglighet – långsiktig, strategisk och i samverkan. [59]



- En sjukförsäkring med prevention,  
rehabilitering och trygghet.  
Volym 1 och 2. [69]
- Riksintressen i hälso- och sjukvården  
– stärkt statlig styrning för hållbar  
vårdinfrastruktur. [71]
- Börja med barnen!  
Följ upp hälsa och dela information  
för en god och nära vård. [78]
- Reglering av privata sjukvårdsförsäkringar  
– ökad kunskap och kontroll. [80]

### **Utbildningsdepartementet**

- Skolbibliotek för bildning och utbildning.  
[3]
- Bättre möjligheter för elever att nå  
kunskapskraven – aktivt stöd- och  
elevhälsoarbete samt stärkt utbildning  
för elever med intellektuell funktions-  
nedsättning. [11]
- Kampen om tiden  
– mer tid till lärande. [30]
- Papper, poddar och ...  
Pliktmateriallagstiftning för ett  
tryggt källmaterial. [32]
- En tioårig grundskola. Införandet  
av en ny årskurs 1 i grundskolan,  
grundsärskolan, specialskolan och  
sameskolan. [33]
- Stärkt fokus på framtidens forsknings-  
infrastruktur. [65]
- Läromedelsutredningen  
– böckernas betydelse och elevernas  
tillgång till kunskap. [70]
- Högskoleprovets organisation  
och styrning. [72]
- Belastningsregisterkontroll  
och avskiljande av studenter. [83]



Regeringskansliet

103 33 Stockholm Växel 08-405 10 00 [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

ISBN 978-91-525-0246-4 ISSN 0375-250X

Omslag: Elanders Sverige AB  
Bild: sv sunny  
Bildbearbetning: Agneta S Öberg