

2014-09-22
Remissvar – Rnr 50-14
Saco
Box 2206
103 15 Stockholm

Remissvar: Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering (SOU 2014:41)

Arbetsdepartementet har genom remiss via Saco gett Akademikerförbundet SSR möjlighet att yttra sig över rubricerat betänkande.

Betänkandets förslag i korthet:

Utredningen föreslår att arbetet med aktiva åtgärder på arbetslivsområdet också fortsättningsvis ska regleras i diskrimineringslagen. Arbetet med aktiva åtgärder ska omfatta samtliga diskrimineringsgrunder. Det införs en definition av begreppet aktiva åtgärder som anger att aktiva åtgärder är ett förebyggande och främjande arbete för att inom en verksamhet motverka diskriminering samt på annat sätt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett diskrimineringsgrund.

Dagens regler ersätts med en skyldighet att använda en arbetsmetod enligt vilken arbetet med aktiva åtgärder ska bedrivas - ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder. Arbetsmetoden innebär enligt utredningen att arbetsgivare ska bedriva ett förebyggande och främjande arbete genom att

- undersöka om det finns risker för diskriminering eller om det finns andra hinder för enskildas rättigheter och möjligheter i verksamheten,
- analysera orsakerna till upptäckta risker och hinder,
- vidta de förebyggande och främjande åtgärder som skäligen kan krävas och
- följa upp och utvärdera arbetet.

Det systematiska arbetet ska omfatta verksamhetens arbetsförhållanden, bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor, rekrytering och befordran, utbildning och övrig kompetensutveckling samt möjligheten att förena förvärvsarbete med föräldraskap.

Arbetsgivarens skyldighet att genomföra lönekartläggning ska vara en del av det systematiska arbetet. Bestämmelserna om lönekartläggning blir i princip oförändrade. Lönekartläggning ska genomföras varje år.

Kravet att arbetsgivare med 25 anställda eller fler vart tredje år ska upprätta en jämställdhetsplan och en handlingsplan för jämställda löner tas bort och ersätts med ett krav på att det systematiska arbetet i sin helhet ska dokumenteras årligen. Dokumentationen behöver inte samlas in en plan.

Arbetsgivare som sysselsätter mellan 10 och 24 arbetstagare behöver bara dokumentera lönekartläggningsarbetet.

Lagens regler förslås vara tvingande.

DO ska vara tillsynsmyndighet över reglerna om aktiva åtgärder och ska lämna råd och vägledning inom ramen för sin tillsyn. DO ges rätt att utfärda vitesföreläggande rörande skyldigheten att bedriva ett systematiskt arbete och nämnden mot diskriminering avskaffas.

Våra kommentarer:

Övergripande synpunkter

Akademikerförbundet SSR, som begränsar sitt yttrande till de förslag som gäller arbetslivet, delar utredningens uppfattning att arbetet liksom hittills ska bedrivas utifrån regler i diskrimineringslagen. En central uppgift för utredningen har varit att föreslå regler som är tydliga och effektiva i den meningen att de utgör ett konkret och verksamt stöd i arbetet mot diskriminering. Dessvärre uppfyller inte den föreslagna modellen sådana krav, eftersom den i huvudsak endast har fokus på metoderna i arbetet och lämnar mål och målinriktade åtgärder därhän.

Beträffande ett antal förslag finns dock anledning att vara positiv. Således föreslår utredningen att aktiva åtgärder inom arbetslivet ska omfatta alla i diskrimineringslagen angivna diskrimineringsgrunder, vidare att det sker en återgång till före 2009 gällande regel att arbetet med aktiva åtgärder ska bedrivas kontinuerligt och på ettårsbasis. Det är också positivt att arbetsgivare som har tio eller fler anställda ska omfattas av skyldigheten att genomföra kartläggning och analys av löneskillnader. Samma gränsdragning i fråga om antal anställda borde enligt vår uppfattning gälla generellt i arbetet med aktiva åtgärder.

Förbundet välkomnar förslaget att kartläggning och analys av löneskillnader också ska omfatta grupp med arbetstagare som utför arbete som är eller brukar vara kvinnodominerat och grupp med arbetstagare som utför ett lägre värderat men högre avlönat arbete. Genom våra granskningar av lönekartläggningar vet vi att osakliga löneskillnader synliggörs när man gör dessa jämförelser.

Det är självfallet så att förutsättningar och problembild när det gäller det förebyggande arbetet ser olika ut i olika typer av verksamheter och inom olika yrken och branscher. Utredningen föreslår att konkretiseringen av lagförslagets allmänt hållna regler ska åstadkommas genom att Diskrimineringsombudsmannen (DO) ger ut föreskrifter eller allmänna råd. Vi finner denna lösning helt realistisk och utvecklar nedan varför det förhåller sig så.

Lagen bör ha tydligare regler och vara semidispositiv. Den inom arbetsrättslig lagstiftning traditionella metoden att åstadkomma nödvändig

anpassning genom att medge lösningar genom kollektivavtal bör tillämpas. Vår uppfattning om hur samarbetet mellan arbetsgivare och fackliga organisationer ska gå till har samma utgångspunkt. Den osanktionerade regeln om samverkan som utredningen föreslår ger inte arbetstagarna det inflytande som kan åstadkommas genom sedvanlig förhandlingsskyldighet.

Ett väl fungerande sanktionssystem är nödvändigt för att lagreglerna ska få genomslag. Det finns inget att invända mot att Nämnden mot diskriminering avskaffas men vi är starkt kritiska till att ersätta denna ordning med att ge DO rätt att utfärda vitesförelägganden. Vi anser att sanktionssystemet bör bli föremål för fortsatt utredning. Frågan om semidispositivitet hör nära samman med sanktionsvalet.

Under rubrikerna nedan beskriver vi vår uppfattning om hur reglerna om aktiva åtgärder bör utformas. Vi lämnar förslag på ytterligare förstärkning av lönekartläggningsreglerna och kommenterar den roll som tilldelats arbetstagarorganisationerna.

Regelutformning

Utredningen ägnar ett särskilt kapitel åt effekter av aktiva åtgärder. Avsikten är att undersöka vilken typ av regler som fungerar respektive fungerar mindre bra eller inte alls. Man framhåller att många organisationer hänvisat till bestämmelserna om lönekartläggning som en förebild för vad som bör göras även beträffande andra diskrimineringsgrunder. Det överensstämmer med vad som redovisats av Statskontoret i rapporten "Aktiva åtgärder mot diskriminering – effekter och kostnader", 2011:4. Det är då relevant att ställa frågan vad det är som skiljer lönekartläggningsreglerna från andra påbud om aktiva åtgärder.

Kännetecknande för lönekartläggningsreglerna är ett i lagen klart angivet mål. Målsättningen är lika lön för lika och likvärdigt arbete. Det finns klarläggande uttalanden i förarbetena om vad som menas med lika respektive likvärdigt arbete och beträffande det senare begreppet ges en definition direkt i lagen. Vidare finns en i lagtexten beskriven metodik för hur målet ska nås. Metoden handlar om lönejämförelser som ska genomföras i viss ordning. Slutligen finns krav på att arbetsgivaren ska vidta specificerade åtgärder inom viss tid. En handlingsplan för jämställda löner ska beslutas. Den ska innehålla såväl kostnadsberäkning som tidsplanering.

Förbundet anser att det är denna beprövade lagstiftningsmetod som utredningen borde ha utvecklat och anpassat till övriga områden för aktiva åtgärder istället för att föreslå en helt ny modell som i princip är begränsad till dokumentation av *hur* man arbetar men saknar krav på resultat. Om utredningen genomfört någon typ av fältundersökning och funnit ett antal arbetsplatser där man arbetat på det sätt som nu föreslås, så hade man kunnat förstå valet av lagstiftningsteknik. Så är inte fallet. Inte heller finns stöd för den föreslagna modellen i forskning eller i erfarenheter från andra länders lagstiftning. Att som utredningen nu föreslår ta bort det inarbetade begreppet *handlingsplan för jämställda löner* för att få in allt som rör aktiva åtgärder under ordet *plan* finner vi märkligt, särskilt som ordet *plan*

kommer att täcka beskrivning av en process snarare än planering av åtgärder.

Det finns numera en omfattande forskning om hur olika diskrimineringsgrunder samspelar och ofta förstärker varandra (intersektionalitet). Det resulterar i särskild utsatthet och sårbarhet för vissa människor och är beroende av förhållandena i olika typer av arbetsmiljö. Intersektionalitet borde uppmärksammas i lagtexten för att hos dem som arbetar med aktiva åtgärder skapa lyhördhet för hur diskrimineringsgrunder samspelar. I detta sammanhang vill vi också betona att den rågång mellan att å ena sidan åtgärda inträffad diskriminering och å andra sidan förebygga framtida diskriminering som utredningen förordar är en konstlad gränsdragning. Den diskriminering som synliggörs genom "aktivaåtgärdsarbetet" ska självklart åtgärdas av arbetsgivaren samtidigt som man arbetar förebyggande och tar lärdom av det man upptäckt. Det är en klar försämring och tillbakagång om det inte ställs tydliga krav på att arbetsgivaren ska åtgärda diskriminering som framkommer vid "aktivaåtgärdsarbetet".

Särskilt om lönekartlägningsreglerna

Förbundet välkomnar förslaget att slopa det år 2009 införda treårsintervallet och återgå till krav på att lönekartläggning ska göras årligen. Kartläggning och analys av löneskillnader har sin givna plats i arbetsgivarens lönesättningsrutiner, både vid nyanställningar och i lönerevisionerna. Det skapar merarbete att utföra lönekartläggningen som en sidoaktivitet. Av det skälet vore det en fördel om just frågan om periodicitet kunde kollektivavtalsregleras i syfte att få följsamhet till lönerevisionerna och lagen ska bl.a. därför vara semidispositiv.

Bestämmelserna om lönekartläggning har tillkommit för att synliggöra och åtgärda lönediskriminering, något som i största utsträckning drabbar kvinnor och anställda i arbete som traditionellt är kvinnodominerat. Det är därför inte acceptabelt att godta allmänt hållna hänvisningar till marknad som sakliga skäl för löneskillnader. Förbundet har i sina undersökningar av hur reglerna tillämpas sett många exempel på att lönekartläggningen, ofta genomförd med konsultstöd och utan inflytande från arbetstagarna, åberopas som ett alibi för att vidmakthålla status quo och slippa göra satsningar för att åstadkomma lika lön för lika och likvärdigt arbete. Vi förslår därför att det i lagen införs en bestämmelse om att tyngdpunkten i analysen ska ligga på att granska skälen till *kvinnors lägre löner*. I dagens tillämpning ligger ofta fokus på att (bort)förklara *männens högre löner*. Vi bifogar vårt förslag till bestämmelser i diskrimineringslagen om lönekartläggning (se bilaga).

Parternas roll i arbetet mot diskriminering

Frågan om det ska vara tillåtet att ersätta lagens regler med kollektivavtal ägnas en längre diskussion i utredningen med betoning på att s.k. semidispositivitet inte var en lyckad lösning under åren 1980 - 1994. Därför avskaffades möjligheten att ersätta lagens regler med kollektivavtal och reglerna är sedan 1994 tvingande. Bortsett från att situationen idag,

jämfört med för 20 år sedan, är annorlunda på många sätt - inte minst kan iakttas ett mycket starkare engagemang hos arbetsmarknadens parter för jämställdhet och jämlikhet – saknar vi en utvärdering av resultatet av att ha en tvingande modell. Enligt vår uppfattning har det fungerat dåligt. Aktiviteten från övervakningsorganet DO har varit låg. Under åren 2009-2010 förekom ingen granskning alls huruvida arbetsgivare respekterade lagstiftningen. De granskningsinsatser som görs idag är av begränsad omfattning. Enligt DOs senaste årsredovisning används endast 15 % av myndighetens resurser till sådant arbete. Handläggningen i den Nämnd som anförtrotts att utfärda vitesförelägganden har varit långsam och omständlig. Antalet beslut har varit litet och inte gett den vägledning som man kunnat förvänta.

Vi anser att etablerade vägar för partsgemensamt arbete ska användas också i fråga om aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen. Hörnstenar i sådant arbete är förhandlingar och kollektivavtal. Det finns ett samspel mellan lagregler om aktiva åtgärder och kollektivavtal på så sätt att lagregler som är tydliga i fråga om vilken nivå på arbetet som krävs (fastlagda mål och konkreta åtgärder) motiverar parterna att finna anpassade lösningar genom kollektivavtal. Den typ av allmänt hållna policydokument som för trettio år sedan kallades jämställdhetsavtal tillhör en gången tid.

Förslaget att ge DO rätt att utfärda föreskrifter alternativt allmänna råd om aktiva åtgärder avstyrks. Till skillnad från Arbetsmiljöverket - som utredningen genomgående hänvisar till - har DO inte någon etablerad ställning som sakkunnig myndighet på arbetslivets område. DO har många uppdrag och inriktar huvuddelen av sin verksamhet på annat än tillsyn av diskrimineringslagen. Den breda kunskapen om hur man upptäcker och förebygger diskriminering finns i mycket högre utsträckning hos arbetsmarknadens parter än hos DO. Det är därför kollektivavtalslösningar skulle vara långt effektivare och vinna mycket större respekt än råd från DO. Sanktionsfrågan bör bli föremål för ny utredning med förnyat övervägande av semidispositivitet och, för det som inte täcks av kollektivavtal, någon typ av system med straffavgifter.

Heike Erkers
Förbundsordförande

Ullika Dalén
Chefsjurist

Lena Svenaeus
Juridisk rådgivare

Akademikerförbundet SSRs förslag till ändring i lönekartläggningsreglerna

- Utred effekterna av att låta lönekartläggningsreglerna omfatta alla diskrimineringsgrunder, inklusive diskriminering av deltids-och visstidsanställda
- Ange i lagtexten att lönekartläggningsverktyg och metoder ska vara fria från diskriminering
- Ange i lagtexten att analysen av löneskillnaderna ska omfatta även lägre värderade men bättre betalda arbeten
- Förtydliga bestämmelserna om analysen av löneskillnader. Klargör att fokus i analysen ska ligga på kvinnornas lägre löner.
- Skriv in i lagtexten att kriterierna för individuell lönesättning ska vara sakliga.
- Slop treårsregeln och koppla lönekartläggningskravet till lönerevisionen.
- Inför primär förhandlingsskyldighet om metod, genomförande och åtgärder i lönekartläggningsarbetet.