

Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 STOCKHOLM
Er ref: A2014/2355/DISK

Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering, SOU 2014:41

Arbetsgivarverket, som har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerat betänkande, begränsar sina överväganden och synpunkter till att utgå från ett statligt arbetsgivarpolitiskt perspektiv.

Kapitel 9 Förslag till nya regler om aktiva åtgärder i diskrimineringslag

9.2 Arbetet med aktiva åtgärder ska omfatta samtliga diskrimineringsgrunder
Utredaren konstaterar att det är svårt att mäta vilka effekter reglerna om aktiva åtgärder har, men anser att reglerna i vart fall bör ha bidragit till en positiv utveckling på normer och samhällsstrukturer. Antagandet, tillsammans med en tro på att de föreslagna reglerna kommer att bli mer effektiva, ligger till grund för förslaget att utvidga reglerna om aktiva åtgärder till att omfatta samtliga diskrimineringsgrunder.

Arbetsgivarverket finner att utredarens antagande utgör en alltför svag grund för att utvidga reglerna om aktiva åtgärder. Den administrativa börda detta kommer att innebära för statliga arbetsgivare, däribland även mycket små arbetsgivare, överstiger vida nyttan av de regler som utredningen föreslår. Arbetsgivarverket ställer sig också tveksamt till om de föreslagna reglerna verkligen är mer effektiva.

Diskrimineringsgrunderna har olika utgångspunkter. Kön kan till exempel, till skillnad från övriga diskrimineringsgrunder, mätas kvantitativt och utgör ingen minoritet, grunden "skär" så att säga genom samtliga andra diskrimineringsgrunder. Etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, som redan idag omfattas av reglerna om aktiva åtgärder, är däremot svårare att kvantitativt fastställa och kan även ifrågasättas av integritetsskäl. Därmed blir det svårt att utöva tillsyn och utvärdera reglernas effektivitet för denna grund. Samma

argument gör sig gällande för de övriga diskrimineringsgrunderna. Trots att utredaren är medveten om detta föreslås en utvidgning av regelverket.

Ett gemensamt regelverk för samtliga diskrimineringsgrunder ger intryck av att diskrimineringsgrunderna kan hanteras utifrån samma mall. Regelverket ställer stora krav på kunskaper om respektive grundens särskilda förutsättningar och att arbetsgivaren har förmåga att hantera dessa frågor utan att kränka enskilda individers integritet. Arbetsgivarverket anser därför att diskrimineringsförbudet är tillfyllest för de diskrimineringsgrunder som idag inte täcks av reglerna om aktiva åtgärder.

9.4 Hur arbetet med aktiva åtgärder ska bedrivas

Arbetsgivarverkets uppfattning är att det ska vara upp till arbetsgivaren att avgöra hur man vill motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter.

För det fall frågan överhuvudtaget ska regleras, delar Arbetsgivarverket utredarens uppfattning, att fokus snarare bör ligga på arbetsprocessen än i lagen angivna mål och åtgärder. Arbetsgivarverket har inga invändningar mot den anvisade metoden som sådan. Den möjliggör anpassningar utifrån de lokala förutsättningarna och påminner om det systematiska arbetsmiljöarbetet, vilket de statliga arbetsgivarna redan är vana vid att tillämpa.

9.6 Lönekartläggning

Arbetsgivarverket ställer sig mycket kritiskt till att lönekartläggning ska genomföras varje år. Medlingsinstitutets analyser av löneskillnaderna mellan kvinnor och män visar en stadig minskning över tid. Under perioden 2005-2012 sker en genomgående minskning av löneskillnaderna inom den statliga sektorn. Medlingsinstitutets siffror visar att trenden är den samma oberoende av om lönekartläggning sker vart tredje eller varje år. Det finns således inga tecken på en förändring i mönstret efter år 2009, då treårsintervallet infördes. Det är uppenbart att löneskillnaderna inte påverkas av glesare lönekartläggning, det är istället andra aktiviteter som driver utveckling mot mindre löneskillnader mellan könen.

Som exempel på detta kan nämnas den lönebildningsprocess som följer av Ramavtal om löner m.m. 2010-T mellan Arbetsgivarverket och SACO-S (RALS-T), av vilket följande framgår.

”En arbetstagares lön ska bestämmas utifrån sakliga grunder såsom ansvar, arbetsuppgifternas svårighetsgrad och övriga krav som är förenade med arbetsuppgifterna, samt arbetstagarens skicklighet och resultat i förhållande till verksamhetsmålen.”

”De lokala parterna har vid tillämpningen av löneprinciperna att särskilt uppmärksamma sitt gemensamma ansvar för att det inte i något avseende uppstår osaklighet i lönesättningen, bl.a. mot bakgrund av de förbud mot lönediskriminering som gäller enligt lag. Det innebär bl.a. att parterna har ett gemensamt ansvar för att utjämna och förhindra skillnader i löner och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt. Parterna ska också främja alla medarbetares lika möjligheter att på sakliga grunder påverka sin löneutveckling. Parterna har vidare att ta ställning till principerna för lönesättningen av de medarbetare som under viss tid inte befinner sig i arbete, som t.ex. föräldralediga.”

Parterna ska gemensamt planera hur det långsiktiga arbetet med den lokala lönebildningen ska bedrivas och utgångspunkten är att det ska ske en årlig planering. Arbetet med lönekartläggning tillför ingenting ytterligare till den process som följer av löneavtalen utan kräver istället resurser som bättre behövs inom ramen för den sedvanliga lönebildningsprocessen.

Vidare föreslår utredaren att arbetet med lönekartläggning ska omfatta skillnader mellan grupp med arbetstagare som utför arbete som är eller brukar anses vara kvinnodominerat och grupp med arbetstagare som utför arbete som bedömts ha lägre värde avseende kraven i arbetet men som erhåller högre lön. Arbetsgivarverket motsätter sig denna förändring och menar att diskrimineringsförbudet är tillräckligt för att åtgärda osakliga löneskillnader mellan individer i sådana yrken.

Utredaren menar att detta redan gäller och hänvisar till förarbeten och praxis från EU-domstolen. Av förarbetena framgår emellertid bara att sådan jämförelse ”bör” göras. Och den praxis från EU-domstolen som utredaren hänvisar till avser en konkret jämförelse mellan kvinna och man, dvs. inte tillämpning av regler om aktiva åtgärder. Att påstå att förslaget inte innebär någon förändring av gällande rätt är således missvisande. Om en förändring av regelverket likväl ska göras bör det förtydligas att jämförelsen ska göras med en grupp av arbetstagare med *icke kvinnodominerade* arbeten som utför arbeten som bedöms ha lägre värde men har högre lön.

9.7 Samverkan på arbetslivsområdet

Arbetsgivarverket motsätter sig att reglerna om förhandlingsskyldighet enligt MBL införs i diskrimineringslagen eftersom dessa regler redan gäller.

Arbetet med aktiva åtgärder utgör inte en process som kantas av beslut om viktigare förändring för verksamheten eller individer. I de fall detta sker ska naturligtvis reglerna i MBL följas. En hänvisning till MBL kan emellertid

innebära att de fackliga organisationerna förväntar sig att arbetsgivaren inom ramen för arbetet med aktiva åtgärder påkallar förhandling enligt 11 § MBL även vid beslut av annan karaktär. Detta kan verka tvistedrivande.

Arbetsgivarverket anser att nuvarande regler om samverkan kopplat till aktiva åtgärder är fullt tillräckliga.

9.8 Dokumentation på arbetslivsområdet

Arbetsgivarverket ställer sig därför positivt till att dagens plankrav ersätts med krav på skriftlig dokumentation samt att detta även omfattar arbetet med lönekartläggning. Eftersom innehållet är viktigare än formen är ett mer allmänt krav på skriftlig dokumentation bra då det möjliggör för respektive arbetsgivare att dokumentera sitt arbete på lämpligt sätt.

Arbetsgivarverket anser emellertid att det är olyckligt att ha olika gränser för vilka arbetsgivare som ska dokumentera arbetet med aktiva åtgärder. Den ökade arbetsbörda som utvidgningen av lagstiftningen innebär, avseende såväl tillämpningsområde som krav på skriftlig dokumentation, motiverar att gränsen, oavsett det handlar om dokumentation i allmänhet eller lönekartläggning, ska gälla för arbetsgivare med 25 arbetstagare eller mer.

9.9 Arbetslivet och frågan om reglerna ska göras semidispositiva

Arbetsgivarverket delar utredarens slutsats att reglerna om aktiva åtgärder ska vara tvingande. Reglerna utgår i grunden från individens mänskliga rättigheter varför de inte lämpar sig för förhandlingar och kollektivavtalsreglering.

9.11 Verkställighetsföreskrifter

Möjligheten för regeringen att till myndighet delegera rätten att utfärda verkställighetsföreskrifter framgår av regeringsformen. Arbetsgivarverket motsätter sig att detta skrivs in i diskrimineringslagen, eftersom det då framstår som att detta faktiskt vore nödvändigt.

En ordning där regeringen förväntas delegera rätten att utfärda verkställighetsföreskrifter innebär

- en risk för att arbetsgivarna kommer att uppfatta det som att verkställighetsföreskrifterna tillför ytterligare skyldigheter, vilket i sin tur inte kommer påverka dialogen med DO i positiv riktning,
- att möjligheten att anpassa arbetsmetoden utifrån de lokala förutsättningarna begränsas,

- att DO meddelar föreskrifter som myndigheten sedan är satt att utöva tillsyn över, och slutligen
- att DO ska kunna utfärda föreskrifter om hur parterna ska samverka. Detta är överhuvudtaget inte en fråga för någon myndighet att avgöra.

Om det blir aktuellt med föreskrifter bör sådana bara utfärdas avseende hur dokumentationen ska utformas. Arbetsgivarverket förordar dock i första hand att DO ger ut riktlinjer och i andra hand använder sig av möjligheten att utfärda allmänna råd. Oavsett vilken form det blir fråga om bör DO samverka med arbetsmarknadens parter.

Kapitel 11 Förslag till regler om tillsyn och sanktioner

11.4 Förslag om tillsyn

Utredaren föreslår att DO ska ha en renodlad roll som kontrollerande och granskande myndighet. Samtidigt ska DO *inom ramen* för sin tillsyn lämna råd och vägledning. Av citaten nedan framgår dock hur svårt det är för en och samma myndighet att ha dessa roller samtidigt.

Sidan 347:

”Som regeringen slagit fast i sin skrivelse om tillsyn är det i allmänhet inte lämpligt att tillsynsmyndigheten uppträder som konsult och ger råd om hur tillsynsobjekten ska agera i specifika ärenden. Det kan t.ex. uppstå svårigheter om tillsynsmyndigheten tidigare lämnat mycket precisa råd i ärenden som sedan blir föremål för tillsyn.”

Sidan 353:

”Det är dock inte lämpligt att tillsynsmyndigheten uppträder som konsult och uttalar sin åsikt om hur den verksamhetsansvarige ska handlägga ett konkret ärende.”

Sidan 353-354:

”Att tillsynen utformas i enlighet med regerings riktlinjer hindrar enligt dessa inte att tillsynsmyndigheten även i fortsättningen kan ha till uppgift att arbeta främjande och förebyggande för att effektivt uppnå lagstiftningens mål. Sådant arbete kan delvis ske inom ramen för den allmänna serviceskyldigheten som alla myndigheter har enligt 4 § förvaltningslagen...”

”Det ska också alltså framgå av diskrimineringslagen att DO i första hand ska försöka få den som omfattas av lagen att frivilligt följa den.”

”DO ska dock inte inom ramen för sin tillsyn ge råd i ett enskilt ärende. Förslaget innebär ingen ändring i formell mening av DO:s granskande uppdrag.”

På sidan 360-361 under avsnittet om vite förutsätts DO emellertid blir väldigt precis i det enskilda ärendet:

”Vid kontakter mellan DO och den verksamhetsansvarige kan man gemensamt komma fram till vad som är skäligt att begära på arbetsplatsen...”

Som man får förstå utredaren ska DO:s uppgift främst vara att kontrollera och granska. DO ska främja och verka för att arbetsgivaren frivilligt följer lagen men får inte gå in med konkreta råd i ärenden eftersom det kan medföra svårigheter om arbetsgivaren senare blir föremål för tillsyn.

Arbetsgivarverket menar att en främjande roll går utöver serviceskyldigheten och de facto innebär att DO behöver ge konkreta råd, särskilt om målet är att få arbetsgivaren att frivilligt följa lagen. Att så också torde vara fallet idag förstår man indirekt av att utredaren inte menar att förslaget innebär någon ändring i *formell* mening av DO:s granskande uppdrag.

Gränsen för vad som är konkreta råd och vägledning *inom ramen* för tillsynen, kommer bli en grannliga bedömning för DO:s handläggare, en bedömning som kommer att ifrågasättas av arbetsgivarna och en ordning som inte kommer att gynna förtroendet för myndigheten. Vidare konstaterar Arbetsgivarverket att det, för den arbetsgivare som vill göra rätt, inte kommer finnas någon myndighet att vända sig till för konkret vägledning. Förslaget verkar således kontraproduktiv.

Nyss beskrivna problematik har arbetsgivarna påtalat under lång tid och utredningens förslag leder inte heller denna gång mot en ordning med mer renodlade myndighetsroller. Detta ter sig märkligt i en tid då utvecklingen annars går mot att renodla myndigheternas uppdrag.

11.6 Förslag om vem som ska besluta om vitesföreläggande

Utredaren föreslår att Nämnden mot diskriminering tas bort, att DO kan fatta beslut om vite och att beslutet kan överklagas till förvaltningsdomstolen. Efter en sammantagen bedömning motsätter sig Arbetsgivarverket detta förslag. Bedömningen grundas på följande omständigheter.

- Arbetsmarknadens parter och deras kunskaper på området kommer inte tas tillvara i samband med beslut om vite. Det blir en mer tvistedrivande

ordning med längre handläggningstider. Förvaltningsdomstolarnas kunskaper om diskriminering och arbetsliv måste byggas upp.

- Om utredarens förslag genomförs kommer detta för DO:s del innebära en mängd olika roller. DO kommer uppträda som part i diskrimineringsmål, utfärda verkställighetsföreskrifter, utöva tillsyn över dessa föreskrifter samt besluta om vite för de arbetsgivare som DO anser bryter mot föreskrifterna.

De problem som uppstår till följd av att en myndighet har många olika roller kan man inte lösa organisatoriskt. Utredaren gör ofta jämförelse med hur det fungerar inom arbetsmiljöområdet. Arbetsgivarverket vill dock peka på några väsentliga skillnader.

- Arbetsmiljöverket kan inte uppträda som part i ett tvistemål.
- Arbetsmiljöverket samråder med arbetsmarknadens parter innan föreskrifter utfärdas.
- Arbetsmiljöföreskrifterna avser till stor del tekniska frågor. Den jämförelse som möjligtvis är relevant att göra med Arbetsmiljöverket är hur framgångsrikt arbetet varit när det gäller föreskrifter och tillsyn på det psykosociala området. För detta område har det dock visat sig vara svårt att finna lämpliga regler.

För övrigt är även Arbetsmiljöverkets dubbla roller en icke okontroversiell fråga varför jämförelsen med denna myndighet måste ifrågasättas.

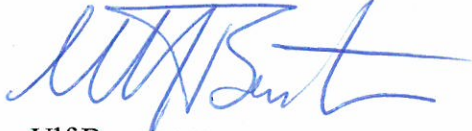
Mot bakgrund av ovan anser Arbetsgivarverket att Nämnden mot diskriminering ska vara kvar. Arbetsgivarverket anser att arbetsmarknadens parter har kunskaper att tillföra eftersom metoden troligtvis kommer att utformas utifrån lokala förutsättningar på arbetsplatsen. Möjligtvis kan man ändra nämndens sammansättning så att den har färre ledamöter.

Vidare motsätter sig Arbetsgivarverket att central arbetstagarorganisation, med vilken arbetsgivaren har kollektivavtal, ska kunna göra en framställan till DO om vitesföreläggande. En sådan regel ger arbetstagarorganisationerna en särställning som missgynnar samarbetet mellan parterna centralt och lokalt.

Övrigt om tillsyn

Av författningsförslaget 4 kap. 5 § framgår att DO ska kunna utöva tillsyn över 3 kap. 12 §. Det senare lagrummet tar sikte på definitionen av vad som är att betrakta som ett likvärdigt arbete. Denna fråga har inte varit uppe till diskussion under utredningen, den redogörs inte för i betänkandet och Arbetsgivarverket förstår inte hur DO ska kunna utöva tillsyn över denna bestämmelse.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Ulf Bengtsson. I den slutliga handläggningen deltog chefjurist Karl Pfeifer, förhandlingschef Monica Dahlbom, informationschef Lars Andrén och biträdande chefjuristen Hedda Mann, den senare som föredragande.



Ulf Bengtsson
Generaldirektör



Hedda Mann
Biträdande chefjurist