

Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

Beredningsdatum
2014-09-26

Ulrika Hagström
+46 70-555 1220
ulrika.hagstrom@tco.se

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

A 2014/2355/DISK

Dnr 14-0076

Utredningen om aktiva åtgärder mot diskriminering (A 2012:02) har i sitt betänkande Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering (SOU 2014:41) lämnat ett antal förslag till hur krav på aktiva åtgärder ska utformas och göras tydliga för att bli ett mer effektivt medel i arbetet med att förebygga diskriminering och uppnå lika rättigheter och möjligheter.

Utredningen i korthet

Utredningen föreslår att arbetet med aktiva åtgärder i framtiden ska omfatta samtliga sju diskrimineringsgrunder. Vidare föreslås att arbetet ska bedrivas systematiskt, enligt en arbetsmetod, och ske i samverkan mellan arbetsgivare/arbetstagare eller utbildningsanordnare/barn, elever och studenter.

Utredningen föreslår också att lönekartläggning nu ska genomföras årligen i stället för vart tredje år.

Ytterligare en förändring är att plankrav ska ersättas med dokumentationskrav. I stället för jämställdhetsplan och handlingsplan för jämställda löner ska arbetsgivare och utbildningsanordnare på universitets- och högskoleområdet årligen dokumentera sitt systematiska arbete med aktiva åtgärder. Skollagsreglerad verksamhet ska även fortsättningsvis producera en likabehandlingsplan. I denna ska arbetet med aktiva åtgärder dokumenteras.

Utredningen föreslår nämligen att reglerna om aktiva åtgärder när det gäller skollagsreglerad verksamhet (barn och elever) flyttas från diskrimineringslagen till skollagen, och att detta samordnas med arbetet mot kränkande behandling. Med förändringen följer att Skolinspektionen blir tillsynsmyndighet. När det gäller arbetslivsområdet (bland andra lärare och skollärare) och universitets- och högskoleområdet (studenter) kommer reglerna även i fortsättningen att finnas i diskrimineringslagen. Diskrimineringsombudsmannen fortsätter att vara tillsynsmyndighet i dessa fall.

TCOs yttrande över ovanstående utredning.

TCO tillstyrker förslaget att bestämmelserna om aktiva åtgärder i arbetslivet och inom utbildningsväsendet ska omfatta diskrimineringslagens samtliga diskrimineringsgrunder. TCO delar utredningens bedömning att det finns ett behov av ett proaktivt förebyggande och främjande arbete som ett komplement till diskrimineringsförbuden som är reaktiva och reparativa till sin karaktär och funktion.

TCO välkomnar utredningens förslag att definitioner av såväl aktiva åtgärder som tillsyn ska föras in i diskrimineringslagen.

TCO tillstyrker utredningens förslag om att ersätta de nu gällande lagkraven om att åtgärder ska vidtas i syfte att nå preciserade, lagstadgade mål med en skyldighet att använda en arbetsmetod enligt vilken arbetet med aktiva åtgärder ska bedrivas.

TCO välkomnar att utredningen understryker samverkansskyldigheten mellan arbetsgivare och arbetstagare i det systematiska arbetet med aktiva åtgärder och att dokumentationen ska ange hur denna har uppfyllts. TCO uppskattar också utredningens förslag om att arbetsgivarens informationskyldighet gentemot arbetstagarorganisation i förhållande till vilken arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal, ska utökas till att gälla hela det systematiska arbetet med aktiva åtgärder och inte som är fallet i gällande rätt, enbart arbetet med lönekartläggning och analys samt handlingsplan för jämställda löner.

Utpekade områden

TCO ställer sig bakom utredningens förslag beträffande vilka utpekade områden det systematiska arbetet med aktiva åtgärder ska omfatta. TCO anser dock att det är viktigt att dessutom behålla den nuvarande paragrafen om att "Arbetsgivaren ska underlätta för både kvinnliga och manliga arbetstagare att förena förvärvsarbete och föräldraskap" för att föräldrars rättigheter i arbetslivet inte ska försvagas i och med en ny författningstext. Denna förs med fördel in i anslutning till, före eller efter författningsförslagets 8 §. Dessutom anser TCO att arbetsgivarens skyldighet att genom utbildning, kompetensutveckling och andra lämpliga åtgärder främja en jämn könsfördelning i skilda typer av arbeten och inom olika kategorier av arbetstagare samt på ledande positioner bör utökas till att även omfatta en skyldighet att vid behov främja en jämnare könsfördelning vid nyanställningar.

TCO välkomnar utredningens förslag att arbetet med lönekartläggning och analys ska bli en del av det systematiska arbetet och genomföras årligen. Detta stämmer väl överens med den nu vanligast förekommande löneprocessen på arbetsmarknaden.

Använd kollektivavtal för att fylla aktiva åtgärder med innehåll

TCO föreslår att det i förarbetena till en framtida lagändring avseende bestämmelserna om aktiva åtgärder anges på vilket sätt arbetsgivare med färre än 10 anställda ska visa att de levt upp till de föreslagna kraven på lönekartläggning och analys och hur arbetsgivare med färre än 25 anställda ska visa att de fullgjort skyldigheten att bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder. Detta eftersom det tydligt framgår av utredningens förslag att samtliga arbetsgivare omfattas av skyldigheten att bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder men att endast arbetsgivare med minst ett visst antal anställda är skyldiga att dokumentera detta arbete. Ett sådant förtydligande skulle göra det enklare för de lokala parterna på små arbetsplatser att veta vad som förväntas av dem och samtidigt underlätta fackliga organisationers uppföljning av efterlevnad av bestämmelserna om aktiva åtgärder.

TCO instämmer i utredningens förslag att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § RF ska kunna meddela närmare föreskrifter om det systematiska arbetet med aktiva åtgärder, samverkan och dokumentation.

TCO vill dessutom framföra följande. Bristande kunskap om bestämmelserna om aktiva åtgärder torde vara en viktig bidragande orsak till den bristande lagefterlevnaden som framgår av undersökningar från Statskontoret, tidigare JämO och vissa fackförbund, exempelvis Unionen. Även om utredningen föreslår ett systematiskt arbetsätt för arbetet med aktiva åtgärder ställer det fortfarande relativt höga kunskapskrav att genomföra en undersökning om och analys av risker för diskriminering och hinder för lika rättigheter och möjligheter i verksamheten. Om rätt frågor inte ställs i undersökningen eller om parterna i analysen inte förmår att ta hand om det inhämtade underlaget på ett ändamålsenligt sätt kommer det systematiska arbetsättet inte att ge ett tillräckligt bra underlag för att vidta rätt och behövliga åtgärder för att förebygga diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter.

Utredningen ser behov av ytterligare regleringar och preciseringar kring hur det systematiska arbetet med aktiva åtgärder ska bedrivas, och menar att det med fördel kan ske genom kollektivavtalsreglering. Även om DO ges föreskriftsrätt, och på så sätt ges mandat att på ett mer detaljerat sätt beskriva hur arbetet ska bedrivas, är det ändå parterna som i form av centrala satsningar på kunskapshöjande insatser och i och med sin närvaro på arbetsplatserna bäst kan åstadkomma den kunskapshöjning som behövs för att arbetet med lika rättigheter och möjligheter ska få det utrymme och den prioritering som behövs för att det ska leda till den samhälleliga förändring som lagstiftaren vill uppnå med bestämmelserna om aktiva åtgärder.

TCO anser därför att lagstiftaren bör se semidispositivitet som en möjlighet att flytta fram positionerna i arbetet för lika rättigheter och möjligheter. Om parterna ingår centrala avtal kommer det att öka engagemanget och ansvarstagandet för frågorna. Semidispositivitet skulle alltså enligt TCO inte innebära att kraven sänks utan det skulle istället ge parterna på arbetsmarknaden en förstärkt möjlighet att integrera frågorna i befintliga strukturer och arbetssätt. Kollektivavtal utgör en bra metod för att fylla ut regler om aktiva åtgärder med innehåll. Reglerna kan då anpassas till aktuell bransch och arbetsgivare, och det finns en stor vana att hantera arbetsrättsliga frågor genom kollektivavtal.

Mot bakgrund av den bristande efterlevnaden av bestämmelserna om aktiva åtgärder som råder idag anser TCO att det finns goda skäl för lagstiftaren att pröva nya lösningar för att stimulera arbetet för lika rättigheter och möjligheter. TCO skulle välkomna en utvärdering av hur väl bestämmelsernas semidispositivitet har fungerat för att utveckla aktiva åtgärder i kollektivavtal ett antal år efter en sådan möjlighet införts.

Tillsyn

TCO instämmer i utredningens förslag om att Diskrimineringsombudsmannen (DO) ska vara tillsynsmyndighet över reglerna i diskrimineringslagen. TCO anser dock att reglerna om aktiva åtgärder ska vara semidispositiva och att DO endast ska utöva tillsyn över de delar av arbetsmarkanden som inte omfattas av centrala kollektivavtal i vilka avvikande regler har överenskommit.

TCO ställer sig bakom utredningens förslag att vite ska kvarstå som sanktionsform om inte centrala kollektivavtal har ingåtts om avvikande regler, i vilket fall sanktionen för kollektivavtalsbrott ska vara skadestånd som utdöms av Arbetsdomstolen.

TCO tillstyrker utredningens förslag att DO ska ges rätt att utfärda vitesförelägganden mot den som inte fullgör sina skyldigheter att bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen, att Nämnden mot diskriminering följaktligen ska avskaffas och att centrala arbetstagarorganisationer ska ges rätt att göra framställning om vitesföreläggande till DO. Att ”fackens tale rätt” på detta sätt kvarstår är av vikt också för att fackens ”tillsynsarbete” inte ska minska i omfattning.

Synpunkter angående universitets- och högskoleområdet

TCO ställer sig bakom utredningens förslag gällande universitets- och högskoleområdet. Särskilt välkomnar vi utredningens förslag att det införs en skyldighet till samverkan med studenter.

När det gäller arbetsgivare och utbildningsanordnare på universitets- och högskoleområdet formuleras också att regleringen i diskrimineringslagen ska anvisa skyldigheten att använda en *arbetsmetod*. För arbetsgivare och utbildningsanordnare inom universitets- och högskoleområdet är ordet *arbetsmetod* dock tveksamt, då det gärna för tankarna till fasta modeller med mallar och manualer. Det tillvägagångssätt som utredningen skisserar med undersökning av risker för diskriminering, analys, åtgärder och uppföljning är betydligt öppnare än en arbetsmetod. Kanske borde man i stället benämna det *arbetsordning* eller *arbetssätt*.

TCOs synpunkter gällande skollagsreglerad verksamhet

När det gäller skollagsreglerad verksamhet är det enligt TCO ett välkommet förslag att flytta reglerna om aktiva åtgärder till skollagen. Detta medför en förenkling för utbildningsanordnarna, och ger Skolinspektionen som tillsynsmyndighet möjlighet att ta sig an frågorna med en större helhetssyn.

TCO instämmer som sagt med att arbetet med aktiva åtgärder ska bedrivas systematiskt. För skolor och utbildningsanordnare som omfattas av skollagen föreslås att arbetet med aktiva åtgärder ska inlemmas i det systematiska kvalitetsarbetet. Detta är mycket bra.

När det gäller skollagsreglerad verksamhet anser TCO emellertid att det är viktigt att överväga om ett dokumentationskrav tillför tillräckligt mycket till verksamheten för att väga upp den belastning det utgör för lärare och skolledare. I detta fall anser TCO att det är positivt att ersätta dagens tre planer (likabehandlingsplan enligt diskrimineringslagen, plan mot kränkande behandling enligt skollagen och dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet enligt skollagen) med *en* likabehandlingsplan. TCO anser dock att det inom skollagsreglerad verksamhet, är tveksamt om regleringen kring dokumentation av aktiva åtgärder behöver vara så detaljerad som betänkandet föreslår. Ett annat sätt att stärka det förebyggande och främjande arbetet är att satsa på att stärka medarbetarnas kompetens på området.

Kommentar ang. författningstexten i 3 kap. 10-11 §§

Gällande den föreslagna författningstexten i 3 kap. 10-11 §§ välkomnar TCO med eftertryck att man i tredje strecksatsen uttalar att analysen särskilt ska avse även skillnader mellan grupp med arbetstagare som utför arbete som är eller brukar anses vara kvinnodominerat med och grupp med grupp med arbetstagare (som inte är det, men) som utför arbete som bedöms ha lägre värde, men som erhåller högre lön.

Vi vill dock framföra några redaktionella synpunkter gällande författningstexten i 3 kap. 10-11 §§. Skyldigheten att kartlägga och analysera löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt framgår av både den föreslagna 10 § och 11 § även om 11 § är mer precis med avseende på hur analysen ska gå till. De föreslagna 10-11 §§ motsvarar med ett tillägg i stort sett 3 kap. 10 § i gällande rätt och bakgrunden till uppdelningen anges vara redaktionella överväganden. I syfte att förtydliga och renodla lagkraven anser TCO att skyldigheten att kartlägga dels bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor som tillämpas hos arbetsgivaren och dels löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt bör framgå av 10 § medan skyldigheten att analysera bestämmelserna, praxisen och förekommande löneskillnader samt preciseringarna avseende hur dessa analyser ska gå till bör framgå av 11 §. I och med TCOs förslag skulle reglerna renodlas på så sätt att en bestämmelse (10 §) avser kartläggning och en annan (11§) analys.

Avseende sista strecksatsen i den föreslagna 3 kap. 11 § anser TCO att det i författningstexten bör förtydligas att analysen särskilt ska avse skillnader mellan grupp med arbetstagare som utför arbete som är eller brukar anses vara kvinnodominerat och grupp med arbetstagare som utför arbete som inte är eller brukar anses vara kvinnodominerat och som bedömts ha lägre värde avseende kraven i arbetet men som erhåller lika eller högre lön än sådant arbete. Enligt den av utredningen föreslagna strecksatsen skulle exempelvis en arbetsgivare som enbart har kvinnor anställda tvingas göra en bedömning av arbetskraven för att ta reda på om något av de kvinnodominerade arbetena som utförs på arbetsplatsen har högre krav men lägre lön än ett annat kvinnodominerat arbete. Ett sådant krav kan knappast anses motiverat mot bakgrund av syftet med bestämmelserna om lönekartläggning.

TJÄNSTEMÄNNENS CENTRALORGANISATION (TCO)

Eva Nordmark

Ordförande

Ulrika Hagström

Utredare