

2014-09-19

Ert dnr:  
A/2014/2355/DISK

Avdelningen för arbetsgivarpolitik  
Anna Ulveson

Arbetsmarknadsdepartementet  
103 33 STOCKHOLM

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

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet ”Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering (SOU 2014:41).”

### **Sammanfattning av förbundets ställningstaganden**

SKL:s grundläggande inställning är att diskriminering aldrig kan accepteras. Diskrimineringsförbuden är viktiga för att reglera detta. De aktiva åtgärderna ska vara främjande och förebyggande, för lika rättigheter och möjligheter.

SKL anser att diskrimineringslagen (DL) och den sammanslagna myndigheten Diskrimineringsombudsmannen (DO), som enbart funnits sedan 2009, borde utvärderas innan lagstiftningen ändras.

SKL anser att det är angeläget att inte jämställdhetsperspektivet tappas bort i diskrimineringslagen, vilket bör påverka bestämmelsernas utformning, till exempel när det gäller föräldraskap och arbete.

SKL motsätter sig att DO ska utfärda föreskrifter som myndigheten sedan ska utöva tillsyn över. SKL anser att arbetsgivarens skyldigheter ska framgå direkt av DL och inte av myndighetsföreskrifter.

SKL anser att istället för ökad tillsyn borde DO få ökade resurser för att ge stöd, rådgivning och vägledning i arbetet med aktiva åtgärder.

SKL förordar att befintliga regler om lönekartläggning behålls oförändrade.

SKL anser inte att DO ska utfärda föreskrifter om hur samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare genomförs, då detta är en fråga som arbetsmarknadens parter ansvarar för.

SKL tillstyrker att Skolinspektionen övertar ansvaret för tillsyn över aktiva åtgärder inom grundskolan och gymnasieskolan och att tillsynsansvaret i skolan därmed hålls ihop.

SKL anser, som en generell synpunkt, att lagstiftningen på diskrimineringsområdet inte ska innebära en dubbelreglering jämfört med arbetsmiljölagen eller i förhållande till annan lagstiftning som gäller för kommuners, landstings eller regioners verksamheter. Det är av samma skäl angeläget att tillsynen från olika statliga myndigheter avgränsas och samordnas i så hög utsträckning som möjligt.

SKL avvisar utredningens förslag när det gäller arbetslivets område.

## Inledning

Kommuner, landsting och regioner är positiva till att arbeta med aktiva åtgärder inom bland annat skolans och arbetslivets områden. SKL:s principiella inställning är att det är viktigt att arbeta proaktivt för jämställdhet, för mänskliga rättigheter och mot diskriminering. Diskriminering kan aldrig accepteras. Diskrimineringsförbuden är grundläggande för att reglera detta. De aktiva åtgärderna ska vara främjande och förebyggande, för lika rättigheter och möjligheter.

SKL har redan tidigare, i sitt remissyttrande 2006 över Diskrimineringskommitténs förslag, uttalat ett stöd för införande av det som då kallades likabehandlingsplaner för samtliga diskrimineringsgrunder. Många kommuner, landsting och regioner arbetar redan idag med mångfalds- eller likabehandlingsplaner som omfattar såväl jämställdhet som andra diskrimineringsgrunder. SKL anser att kraven på aktiva åtgärder och jämställdhetsplan har bidragit till en positiv utveckling i arbetslivet.

Diskrimineringslagen (DL) i nuvarande lydelse har funnits sedan 2009, men effekterna av lagstiftningen och den sammanslagna myndigheten DO har inte utvärderats. DL borde rimligen utvärderas innan den förändras.

Risken med en hård reglering som bygger på tillsyn och viten och som kräver mycket administration och kostnader, är att den väcker motstånd och därmed riskerar att motverka sitt syfte. De aktiva åtgärderna i arbetslivet bygger inte på ett konfliktperspektiv utan på ett samverkansperspektiv mellan arbetsgivare och arbetstagarorganisationer.

SKL anser att en effektiv lagstiftning bygger på ett klarlagt behov och ett tydligt samband mellan det problem som ska lösas och regelverkets utformning. I detta fall är inte sambanden helt klarlagda och inte heller behovet av utvidgningen.

SKL förespråkar skapandet av andra stimulanser och incitament för att arbetsmarknadens parter ska medverka i utvecklingen av metoder för att upptäcka, åtgärda och förhindra diskriminering, samt för att arbeta strukturerat med jämställdhet och med att säkerställa full respekt för de mänskliga fri- och rättigheterna.

## Jämställdhet

Kommuner, landsting och regioner har ett omfattande uppdrag i att möta kvinnors och mäns grundläggande behov av välfärdstjänster och därigenom motverka ojämställdhet i de egna verksamheterna och i samhället i stort. Kommuner och landsting har en betydelsefull roll i jämställdhetsarbetet i egenskap av lokal politisk nivå, arbetsgivare samt utförare av verksamhet och service. I praktiken konkretiseras mycket av jämställdhetspolitiken i kommuner och landsting, som ska förverkliga mål uppsatta av regering och riksdag samt fatta beslut av stor vikt för människors livsvillkor och möjlighet att leva jämställt.

Kommuner, landsting och regioner samt SKL har en aktiv del, roll och ansvar i det fortsatta jämställdhetsarbetet. Sedan lång tid tillbaka finns ett aktivt arbete för jämställdhet i kommun- och landstingssektorn. Sverige har genom EU och internationella konventioner förbundet sig att arbeta för jämställdhet, jämställdhetsintegrering och bekämpa förtryck mot kvinnor. Målet för den svenska jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.

År 2009 ersattes jämställdhetslagen av DL, i vilken kön finns med som en diskrimineringsgrund. DL:s ändamål är att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter. Jämställdhetslagens portalparagraf om att uppnå jämställdhet i arbetslivet togs bort 2009. Begreppet jämställdhet som mål för aktiva åtgärder är helt utmönstrat ur nu aktuellt förslag till lagtext. Genomförs utredningens förslag finns inte heller något krav på att göra en jämställdhetsplan.

Arbete för att motverka alla former av diskriminering är viktigt. På ett ytterst abstrakt och övergripande plan kan det arbetet sägas ha samma mål: ingen ska diskrimineras. Men då man bryter ner det abstrakta målet till mer konkreta mål uppstår en rad skillnader bland annat i de metoder man kan använda för att nå målen. Kön är en mät- och identifierbar kategori vilket påverkar mål och metoder i arbetet. Kön kan ha både kvantitativa och kvalitativa mål medan övriga grunder bland annat av integritetsskäl har till övervägande del kvalitativa. Kön skär igenom alla diskrimineringsgrunder. Åtgärder som syftar till jämställdhet skiljer sig åt från antidiskrimineringsåtgärder.

SKL befävar att om utredningens förslag genomförs innebär det att jämställdhetsarbetet kommer göra förluster vad gäller kunskap och kraft och att ett långvarigt förändringsarbete riskeras.

SKL har i uppdrag att systematiskt integrera ett jämställdhetsperspektiv inom det politiska livet, verksamheterna och arbetslivet. I uppdraget ligger också att jämställdhet ska vara ett perspektiv som ska genomsyra verksamheten externt och internt.

SKL vill värna om det aktiva jämställdhetsarbetet och arbetet med jämställdhetsintegrering som pågår i våra medlemmars verksamheter ur arbetsgivar- och verksamhetsperspektiv.

### **EU:s fördrag**

I EU:s fördrag skiljer man mellan det som är diskriminering inklusive könsdiskriminering och att säkerställa jämställdhet på alla områden. SKL menar att detta visar att det finns en samsyn om att jämställdhet inte kan uppnås enbart genom förbud mot diskriminering utan att det krävs en struktur för jämställdhetsarbete.

EU:s jämställdhetsinstitut, EIGE, har framfört stark kritik om medlemsländernas ”juridifiering” av jämställdhetsfrågorna där det aktiva arbetet riskerar att försvagas och att fokus istället riktas på lagstiftningsarbetet.

SKL ser risker med en sådan utveckling samtidigt som förbundet betonar vikten av att arbeta aktivt mot alla former av diskriminering. Utmaningen handlar om att hitta arbetsformer i praktiken mot alla former av diskriminering och samtidigt inte sätta det i motsatsställning till jämställdhetsarbete.

### **Jämställdhetspolitiken**

En utredning arbetar för närvarande med att följa upp och analysera utvecklingen mot jämställdhet och jämställdhetspolitikens genomförande och bedöma politiska insatsers effektivitet i förhållande till de jämställdhetspolitiska målen under de senaste tio åren.

Uppdraget omfattar inte diskrimineringslagens bestämmelser om diskriminering på grund av kön och inte heller Diskrimineringsombudsmannens uppdrag som rör dessa bestämmelser eller nedläggningen av JämO och dessas betydelse för jämställdhetsutvecklingen. (Dir. 2014:55).

SKL förordar att även detta ska ingå i den ovan nämnda utredningens uppdrag för att få en helhetssyn på jämställdhetspolitikens genomförande i praktiken.

### **DO:s roll och resurser**

En central fråga i utredningen är DO:s roll och resurser. Utredaren föreslår att DO får föreskriftsrätt för den systematiska arbetsmetoden med aktiva åtgärder, samverkan och dokumentationen. DO föreslås också få rätt att utfärda vitesförelägganden avseende aktiva åtgärder.

### **Den systematiska arbetsmetoden, dokumentationen, föreskrifter och viten**

Förslaget innebär inte en reglering av mål för aktiva åtgärder eller krav på vissa angivna åtgärder. Kärnan i förslaget är att det införs lagkrav på en systematisk arbetsmetod. Det är metoden eller processen som utgör de aktiva åtgärderna och arbetsgivare ska bedriva det systematiska arbetet fortlöpande. Det som kan prövas av DO är om arbetsgivaren arbetat enligt metoden, inte vad den har lett till. Det reser frågor om hur tillsynsmyndigheten (DO) ska utöva tillsyn över en pågående process. Arbetsgivarens arbete ska årligen dokumenteras och där ska ingå en redogörelse för hur samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagarare fullgjorts.

Utredaren föreslår att regeringen ska delegera till DO att besluta om föreskrifter. Dessa kan DO sen utföra tillsyn över samt vitesförelägga för vart och ett av de fyra stegen av det systematiska arbetet, för varje område och för varje steg av dokumentationen, för samtliga diskrimineringsgrunder.

SKL anser att arbetsgivarens skyldigheter ska framgå direkt av DL och inte av myndighetsföreskrifter. Myndigheten ska inte utfärda föreskrifter som den sedan ska utöva tillsyn över.

SKL menar att det är vanligt med en systematisk arbetsmetod i förändring- och ledningsarbete. Kommuner, landsting och regioner arbetar redan med olika

systematiska metoder för ledning, styrning och uppföljning av arbetet för jämställdhet och jämlikhet. Att enbart hänvisas till en av DO föreskriven metod skulle innebära en avsevärd nackdel och begränsning.

SKL menar att utredningens förslag riskerar att flytta resurser och fokus från att förbättra verksamheter och arbetsmiljö till omfattande administration.

SKL anser att Allmänna råd från DO är att föredra framför föreskrifter. Om DO ändå ges föreskriftsrätt föreslår SKL att det enbart gäller den närmare utformningen av dokumentationen av det systematiska arbetet.

### **Samverkan**

Enligt förslaget kan DO besluta om föreskrifter om hur samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare ska gå till. Samverkan ska ske i samtliga steg som ingår i det systematiska arbetet och de områden som omfattas samt redovisas i dokumentationen. För en genomsnittlig kommun är det 18 arbetstagarorganisationer att samverka med. Samverkan förutsätter att båda berörda parter deltar, vilket är parternas ansvar att hantera.

Lagtekniskt innebär förslaget att DO även ska utfärda föreskrifter över hur arbetsgivaren har hanterat sin primära förhandlingsskyldighet enligt medbestämmandelagen (MBL) inför beslut om viktigare förändring i verksamheten. Nu nämnda bestämmelser i MBL är dispositiva och har i många fall ersatts av andra regler genom kollektivavtal (samverkansavtal). Formerna för samverkan och eventuella överträdelser mot MBL eller samverkansavtal ska hanteras mellan berörda parter och är inte en fråga för någon myndighet.

SKL avvisar förslaget att DO ska utfärda föreskrifter om samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare/arbetstagarorganisationer.

När det gäller DO:s tillsyn över arbetsgivare omfattas samverkansbestämmelsen indirekt genom att förslaget innebär att samverkan ska dokumenteras, och till den bestämmelsen kopplas vite. Tillsammans med föreskriftsrätten framstår förslaget sammantaget som att DO ges inflytande över hur samverkan ska genomföras.

SKL avvisar förslaget om att samverkan ska ingå i dokumentationen eftersom det riskerar att inskränka arbetsmarknadsparternas handlingsfrihet och ansvar för samverkan.

### **Tillsyn och sanktioner**

Utvecklingen går alltmer mot att myndigheters uppdrag renodlas och att dubbla roller undviks. Kunskapsutveckling och tillsyn delas mellan olika myndigheter. Ett antal statliga myndigheter har delats i två delar av samma skäl de senaste åren, t.ex. Socialstyrelsen och IVO samt Skolverket och Skolinspektionen.

Utredningens förslag är inspirerade av Arbetsmiljöverket och arbetsmiljölagen. DO är en ombudsmannamyndighet som har ett annat uppdrag än Arbetsmiljöverket. Att ha många roller som går i varandra kan inte lösas organisatoriskt genom att ha olika avdelningar. Det kan finnas anledning att se över också Arbetsmiljöverkets organisation, mot bakgrund av vad som ovan anförts om att undvika dubbla roller, och det är därför inte ett starkt argument att ge DO föreskrifts- och vitesrätt med Arbetsmiljöverket som förebild.

Utredningen har tagit ställning för att renodla DO:s roll och uppdrag som granskande och kontrollerande, dvs. så kallad kontrollstyrning framför kunskapsstyrning. Att kunna ge råd och vägledning kommer enbart att innebära att lämna upplysningar om vad som utgör gällande rätt. SKL anser att DO borde få mer resurser för att kunna vara en kunskapsutvecklande myndighet som ger stöd och råd och som kan utveckla det förebyggande och främjande arbetet.

SKL förordar därför att istället för att genomföra utredningsförslaget borde DO:s uppdrag och organisation ses över.

#### **Central arbetstagarorganisations rätt att begära vitesföreläggande hos DO**

SKL anser att regeln griper in i relationerna mellan arbetsgivare och arbetstagarorganisationer och menar att de centrala arbetstagarorganisationerna inte ska ges en särställning i diskrimineringslagens bestämmelser om aktiva åtgärder. Utredningen har haft skyddsombudens möjlighet att lämna in begäran om vitesföreläggande till Arbetsmiljöverket som förebild (6 kap 6 a § arbetsmiljölagen).

SKL avvisar förslaget i denna del. De centrala arbetstagarorganisationerna ska fortfarande kunna påtala brister till DO, men det ska inte införas någon särskilt fastlagd ordning kopplat till vitesföreläggande.

#### **Nämnden mot diskriminering**

Utredningen föreslår att Nämnden mot diskriminering läggs ner och att den som vill överklaga ett vitesföreläggande från DO vänder sig till förvaltningsdomstol. Om DO skulle besluta om viten som överklagas till förvaltningsrätt kan detta leda till många fler tvister och långa ledtider. Konsekvenserna för förvaltningsdomstolarna måste ses över liksom deras kompetens i diskrimineringsfrågor och aktiva åtgärder.

SKL föreslår istället att DO:s tillsyn behålls som idag och att Nämnden mot diskriminering modifieras och finns kvar. Det innebär att DO inte har rätt att utfärda vitesförelägganden utan att de även i fortsättningen ska prövas av Nämnden mot diskriminering. SKL föreslår att Nämnden görs om och får en smidigare konstruktion med färre ledamöter där alla diskrimineringsgrunder inte behöver vara representerade. För att vara domför skulle nämnden t.ex. kunna bestå av ordförande, vice ordförande, en ledamot för vardera av arbetsgivarsidan och arbetstagersidan samt en ledamot som företräder en organisation som representerar i ärendet aktuell diskrimineringsgrund.

## Förening föräldraskap och förvärvsarbete

I den nuvarande DL ska arbetsgivaren *underlätta* för kvinnliga och manliga arbetstagare att förening förvärvsarbete och föräldraskap. Denna bestämmelse är ett stöd för föräldrar och har särskilt underlättat för män att begära och ta ut föräldraledighet. I förslaget ska arbetsgivarens systematiska arbete omfatta verksamhetens *möjligheter* att förening förvärvsarbete med föräldraskap.

SKL menar att detta innebär en försvagning av en regel som har stor betydelse för synen på föräldrar i arbetslivet.

## Lönekartläggning

För den kommunala- och landstingskommunala sektorn är det viktigt att vara attraktiva arbetsgivare för dagens och morgondagens kompetenta medarbetare. Lokal, individuell, differentierad och jämställd lön är det bästa verktyget som arbetsgivarna har – förutom intressanta jobb – för att rekrytera, utveckla och behålla medarbetare. Löneavtalen förutsätter att arbetsgivaren kartlägger och analyserar lönerna ur jämställdhetssynpunkt och enligt diskrimineringslagen.

För att en utveckling i riktning mot att utjämna och förhindra skillnader i löner mellan kvinnor och män på en övergripande nationell nivå fordras en samsyn på arbetsmarknaden.

Medlingsinstitutets analys av löneskillnaderna mellan kvinnor och män visar att för hela arbetsmarknaden har både den ovägdade och den standardvägdade löneskillnaden mellan kvinnor och män minskat något såväl mellan 2012 och 2013 som under perioden 2005 till 2013. Detta verkar betyda att löneskillnaderna inte ökar med glesare lönekartläggning. Det är andra aktiviteter som driver utvecklingen mot mindre löneskillnader.

SKL förordar att befintliga regler om lönekartläggning behålls. Ändringen i DL år 2009 gjordes bl.a. för att underlätta den administrativa bördan och kostnader för arbetsgivare och det gäller fortfarande.

SKL anser att bestämmelsen om *hur ofta* lönekartläggning ska ske hos varje arbetsgivare kan vara möjlig att reglera i kollektivavtal, dvs. en semidispositiv bestämmelse, snarare än att lagstiftningen återgår till krav om obligatorisk årlig kartläggning och handlingsplan.

## Ny regel

Utredningen föreslår att ytterligare en analys ska införas i lönekartlägningsbestämmelserna: ”grupp med arbetstagare som utför arbete som är eller brukar vara kvinnodominerat och grupp av arbetstagare som utför arbete som bedöms ha lägre värde avseende kraven i arbetet men som erhåller högre lön än sådant arbete”. Lagändringen

är en skärpning av befintliga bestämmelser, men är i linje med EU-rättens praxis när det gäller lönediskriminering.

SKL anser att regeln bör förtydligas så att det framgår av lagtexten att jämförelsen ska ske med grupp av arbetstagare med *icke kvinnodominerade arbeten* som utför arbeten som bedöms ha lägre värde men har högre lön.

### **Ändringar i skollagen**

SKL är positiv till förslaget om att arbetet med aktiva åtgärder i skollagsreglerad verksamhet ska regleras i skollagen istället för i diskrimineringslagen och att det samordnas med arbetet mot kränkande behandling. SKL är även positiv till att Skolinspektionen blir tillsynsmyndighet.

Utifrån skolans huvudmäns perspektiv är en samlad reglering runt dessa frågor att föredra. För skolans del är det bra att ha en samtalspartner, oavsett fråga. Att anpassa sig till olika tillsynsmyndigheters arbetsmetoder tar energi från arbetet med att verkligen se till att elever varken kränks eller diskrimineras.

### **Konsekvenser**

Utredningen har i uppdrag att göra en avvägning mellan behovet av en eventuell ökning av aktiva åtgärder och att inte belasta arbetsgivare med alltför omfattande administrativa åtgärder. SKL menar att det är självklart att en sådan omfattande förändring som utredningen föreslår kommer att öka både kostnaderna och administrationen avsevärt för arbetsgivare.

Dessutom beräknar DO att förslagen innebär att det behövs 92 årsarbetskrafter för 72 miljoner kronor och en eventuell regional tillsynsverksamhet med kostnader för lokaler m.m.

SKL förordar att resursförstärkningen till DO istället satsas på utvecklingsarbete, stöd och vägledning. För närvarande finns ingen myndighet som har som huvuduppdrag att stödja utvecklingsarbete för jämställdhet och mänskliga fri- och rättigheter. Fokus i utredningens förslag innebär ingen förändring i det avseendet, då de föreslagna bestämmelserna i förlängningen snarare upprepar vikten av diskrimineringsförbudet än det syfte som de aktiva åtgärderna borde ha – att vara förebyggande och främjande.

Genomförs utredningens förslag i sak förutsätter det enligt SKL att en översyn sker av DO:s uppdrag, med utgångspunkten att DO:s roll som tillsynsmyndighet och processförande myndighet bryts ut från rollen som kunskapsutvecklande myndighet, vari det förebyggande och främjande uppdraget ryms, och att DO därmed delas i två myndigheter.

En förstärkning av DO:s arbete med kunskapsutveckling, förebyggande och främjade arbete skulle få positiva effekter för samhällsutvecklingen.



Ett annat sätt att stödja utvecklingen i önskad riktning är att med statliga medel finansiera mer omfattande projekt. SKL har positiva erfarenheter av satsningen på jämställdhetsintegrering av den service och de tjänster som kommuner, landsting och regioner erbjuder medborgarna – ett projekt kallat Program för hållbar jämställdhet.

Sveriges Kommuner och Landsting

Anders Knappe  
Ordförande