

Till: Arbetsmarknadsdepartementet
Diarienummer: A2020/02630
Remissyttrande från: Sveriges Kvinnolobby
Datum och ort: 2021, Stockholm

Remissyttrande över SOU 2020:79 Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen

Sveriges Kvinnolobby är en obunden paraplyorganisation för kvinnorörelsen i Sverige. Vi verkar för kvinnors fulla mänskliga rättigheter utifrån FN:s Kvinnokonvention och Sveriges jämställdhetspolitiska mål. Vi tackar för möjligheten att få yttra oss över SOU 2020:79. Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen. Nedan finner ni våra kommentarer.

Sammanfattning och övergripande kommentarer

Sveriges Kvinnolobby är över lag positiva till utredningens förslag och bedömningar och menar att det är angeläget att flera av dem nu bereds vidare och genomförs för att stärka kvinnors skydd mot diskriminering samt sexuella och andra trakasserier i arbetslivet och flickors skydd i skolan.

Vi ser det som särskilt angeläget att uttrycket "att förmå enskilda att frivilligt följa lagen" ska utgå samt att DO ska ta fram föreskrifter som ett stöd för hur arbetet med aktiva åtgärder, inte minst lönekartläggning, ska genomföras. Det är vidare brådskande att se över DO:s resurser, tillsynsmetoder och organisering för att komma bort från dagens situation där många arbetsgivare upplever det som i princip riskfritt att bryta mot lagen.

Vår främsta invändning är att utredningen avskriver möjligheten till sanktionsavgifter som ett sätt att öka efterlevnaden av lagen som idag är låg. Att aktiva åtgärder idag saknar den tydlighet och precision som krävs för att överträdelser ska kunna beläggas med en sanktionsavgift är ett problem i sig. Vi menar att föreskrifterna ska bidra till en ökad tydlighet och anser att så fort de införs ska en ny utredning tillsättas med uppdrag att ta fram förslag över vilka delar av lagen som är lämpliga att koppla till skarpare sanktioner.

Kommentarer till utredningens förslag

Utredningens förslag och överväganden för en effektivare tillsyn över aktiva åtgärder

Tillstyrker följande förslag:

Att uttrycket "att förmå enskilda att frivilligt följa lagen" ska utgå

Sveriges kvinnolobby välkomnar utredningens förslag att det inte längre ska finnas en uttrycklig bestämmelse i DL om att DO i samband med sin tillsyn ska försöka få dem som omfattas av

bestämmelserna att frivilligt följa dessa. Vi delar helt utredningens bedömning att det är paradoxalt, och i vår mening direkt olämpligt, att en lagstiftning som ytterst vilar på skyddet av mänskliga rättigheter så starkt betonar att detta skydd ska åstadkommas på frivillig väg.

Bestämmelserna om aktiva åtgärder bör alltså vara tvingande

Sveriges kvinnolobby delar utredningens bedömning att reglerna om aktiva åtgärder fortsatt ska vara tvingande och **inte** vara semidispositiva, dvs kunna regleras i kollektivavtal istället för lag. Vi är helt eniga med utredningen om att skyddet mot diskriminering är grundat i de mänskliga rättigheterna och därför bör vara lika för alla arbetstagare på arbetsmarknaden och inte beroende av lokala överenskommelser. Precis som utredningen ser vi att det redan i dag finns möjlighet att genom kollektivavtal bestämma hur arbetet i arbetsgivarens verksamhet ska bedrivas i detalj. Vi menar att denna möjlighet kan och bör nyttjas mer inom ramen för dagens regelverk.

Nämnden mot diskriminering

Utredningen föreslår att nämnden mot diskriminering ska kvarstå i sin nuvarande form men bestå av sju ledamöter. Ordförande och vice ordförande ska vara jurister med erfarenhet av tjänstgöring som domare, en ledamot ska utses efter förslag av arbetsgiversidan, en ledamot ska utses efter förslag av arbetstagersidan, två ledamöter ska vara jurister med erfarenhet från arbete med diskrimineringsfrågor och en ledamot ska ha särskilda kunskaper om universitets- och högskoleområdet. Sveriges Kvinnolobby anser att utredningen gjort en gedigen analys och övervägt flera olika modeller. Vi stödjer utifrån det utredningens förslag.

Centrala arbetstagarorganisationer ges förstahandsrätt att vända sig till Nämnden mot diskriminering

Sveriges Kvinnolobby ser inga hinder för att centrala arbetstagarorganisationer som en arbetsgivare är bunden till av kollektivavtal ska ges förstahandsrätt att kunna göra en framställning till Nämnden mot diskriminering om vitesföreläggande.

Tillstyrker följande förslag, med vissa tillägg och/eller ändringar

Förslag om föreskriftsrätt

Sveriges Kvinnolobby välkomnar utredningens förslag att det ska bli möjligt att meddela föreskrifter avseende reglerna om aktiva åtgärder i DL inom arbetslivsområdet och inom högre utbildning samt att DO ges rätt att utfärda dessa föreskrifter. Vi vill särskilt betona behovet av föreskrifter kring lönekartläggning där efterfrågan om vägledning är stor. Vi ser det som särskilt angeläget att vägledning och förtydliganden tas fram gällande bland annat:

- Hur bonus, provision och andra rörliga lönetillägg ska beräknas i lönekartläggningen.
- Hur jämförelser mellan grupper med arbetstagare som utför arbete som är (eller brukar anses vara) kvinnodominerat med en annan grupp med arbetstagare vars arbete är att betrakta som likvärdigt med sådant arbete (men som inte är eller brukar anses vara kvinnodominerat).
- När "marknaden" är ett giltigt skäl för löneskillnader. Där ser vi att den kanadensiska delstaten Ontarios Pay Equity Act och den brittiska lagstiftningen kan användas som inspiration. I Ontarios Pay Equity Act definieras giltiga marknadsskäl som "brist på kompetens som orsakar en temporär

höjning av lönen därför att arbetsgivaren har svårt att rekrytera personal med rätt kompetens för anställning inom en viss job class." Arbetsgivaren har bevisbördan för att en sådan situation föreligger. Därtill kan, liksom brittisk lagstiftning, läggas till att arbetsgivaren måste ta fram tillräckliga bevis så att en arbetsdomstol kan göra en konkret beräkning av marknadslönen för en period på upp till sex år, med bevis för varje år.

- Hur "historiska löner" ska hanteras. När avtal om omplacering till tjänst med lägre lönenivå ingås bör löneutvecklingen frysas för den omplacerade tills andra i samma grupp kommer i kapp om omplaceringen innebär att det uppstår löneskillnader mellan kvinnor och män i gruppen.
- En viktig aspekt för att säkra jämställda löner är föräldraledighetslagens bestämmelse om att föräldralediga inte får missgynnas, vilket bland annat innebär att föräldralediga arbetstagare ska bedömas som om de vore i tjänst. Alltför många arbetsgivare bryter mot denna bestämmelse vilket leder till osakliga löneskillnader. Det bör ses över om även detta kan förtydligas kopplat till föreskrifter om lönekartläggning, utöver bestämmelsen som redan återfinns i föräldraledighetslagen.

Föreskriftsråd hos DO

Sveriges Kvinnolobby tillstyrker förslaget att inrätta ett särskilt föreskriftsråd hos DO med ledamöter från arbetsmarknadens parter, universitets- och högskoleområdet samt civila samhället. Vi är även positiva till att DO, utöver rådet, ska konsultera arbetsmarknadens parter i sitt arbete med att ta fram föreskrifter. Vi vill här understryka vikten av att även andra organisationer som har särskild kunskap om de olika diskrimineringsgrunderna och delarna av lagen, såsom lönekartläggning, ska konsulteras.

Vite ska kvarstå som sanktion tills dess att föreskrifter kommit på plats, men därefter anser vi att sanktionsavgifter ska kopplas till de områden där det är lämpligt.

Vi delar utredningens bild att vite i nuläget ska kvarstå som sanktion, men tycker till skillnad från utredningen att målet på sikt måste vara skarpare sanktioner som exempelvis sanktionsavgifter. Det är ett stort problem att lagstiftningen kring aktiva åtgärder inte efterlevs. Vad gäller exempelvis lönekartläggning vet vi att arbetsgivare underlåter sig att göra det som krävs eftersom det upplevs som riskfritt att bryta mot lagen. Vi har vidare svårt att följa utredningens resonemang om att skarpare sanktioner behövs på det skolreglerade området, som ska kunna omfattas av sanktioner i skollagen, men inte inom arbetslivet. Vi ser ingen anledning till att skyddet ska vara bättre och påföljderna svagare inom arbetslivet jämfört med skolan. Som utredaren påtalar kan sanktionsavgifter antas vara mer effektiva än vitesföreläggande eftersom en sanktionsavgift kan utgå direkt utan att det behöver ges tid för rättelse till tillsynsobjektet. Utredningen bedömer dock att bestämmelserna i stort vad gäller aktiva åtgärder saknar den tydlighet och precision som krävs för att överträdelser ska kunna beläggas med en sanktionsavgift. Otydligheten är ett problem i sig som vi menar att föreskrifterna måste komma till bukt med. Vi anser därför att så fort föreskrifter utarbetats och kommit på plats ska en ny utredning tillsättas med uppdrag att ta fram förslag över vilka delar av lagen som är lämpliga att koppla till skarpare sanktioner, förslagsvis sanktionsavgifter. Som vi ser det är lönekartläggning högst sannolikt ett sådant område. Vi delar vidare utredningens bild ett av huvudproblemen idag är att ansvarig myndighet inte använder de sanktionsmöjligheter som de redan har. Detta diskuterar vi vidare under rubriken "DO:s förutsättningar, prioriteringar och tillsynsmetoder behöver förbättras".

Likabehandlingsombud

Utredningen föreslår att regeringen bör överväga att utreda frågan om det ska införas likabehandlingsombud som mer direkt kan representera arbetstagarnas intressen i arbetet med aktiva åtgärder. Sveriges Kvinnolobby är positiva till detta och tillstyrker förslaget. Vi vill dock betona att detta på intet sätt får lägga över ansvar från arbetsgivaren på arbetstagarnas likabehandlingsombud och att det ska vara tydligt att det finns tid avsatt i tjänsten för att fullgöra ett sådant uppdrag för arbetstagaren.

Samverkan mellan Diskrimineringsombudsmannen och Arbetsmiljöverket

Sveriges Kvinnolobby tillstyrker förslaget om att regeringen bör ge DO och Arbetsmiljöverket, AV, i uppdrag att samverka vad gäller det systematiska arbetsmiljöarbetet i arbetsmiljölagen (1977:1160), AML, i förhållande till aktiva åtgärder i DL. Som utredningen nämner skulle det kunna handla om att utfärda gemensamma allmänna råd om hur det systematiska arbetsmiljöarbetet och det aktiva åtgärdsarbetet kan samordnas med varandra. Vi menar att det också bör ingå att se över möjligheten att göra vissa gemensamma inspektionsinsatser. Arbetsmiljöverket har lång erfarenhet och betydligt större resurser för inspektion jämfört med DO. Gemensamma inspektioner skulle således kunna förstärka tillsyn och efterlevnad vad gäller aktiva åtgärder och samtidigt förenkla för arbetsgivare då myndighetskontakter samordnas.

DO:s förutsättningar, prioriteringar och tillsynsmetoder behöver förbättras

Vi delar utredningens bild att DO skulle behöva en resursförstärkning för att kunna bedriva ett mer effektivt tillsynsarbete. Vi vill samtidigt betona att det, precis som utredningen lyfter fram, inte enbart är en fråga om resurser utan även handlar om metoder, organisering och prioriteringar. DO:s tillsynsmetoder behöver mycket riktigt utvecklas. Det enskilt viktigaste är att DO måste börja följa upp konstaterade brister. Vi anser vidare att kontroller ska vara oannonserade och likt AV:s innefatta besök.

DO:s mandat att bedriva en aktiv tillsyn och uppföljning bör även förtydligas i lagen. Det ska inte råda någon tvekan om att det är myndighetens uppdrag att utöva tillsyn och uppföljning med syfte att kontrollera och tillse att lagen efterföljs.

Därutöver finns skäl att se över myndighetens organisering. Det måste bland annat säkras att det finns särskild kompetens inom jämställdhetsområdet. Det gäller inte minst lönekartläggning och arbetsvärdering som är områden som kräver omfattande specialistkompetens.

Utredningens förslag och överväganden om överflyttning av tillsyn och talerätt till Skolinspektionen

Tillsyn, talerätt och sanktioner

Sveriges Kvinnolobby tillstyrker förslaget att tillsynsansvaret för det skollagsreglerade området i DL överförs från DO till Skolinspektionen. Vi delar utredningens bedömning att skollagens administrativa sanktioner därmed ska gälla vid tillsyn och att talerätten i mål om diskrimineringsersättning för barn och elever inom det skollagsreglerade området överförs från DO till Skolinspektionen.

De materiella bestämmelserna om diskriminering och aktiva åtgärder ska kvarstå i diskrimineringslagen

Sveriges Kvinnolobby tillstyrker förslagen om att bestämmelser om diskriminering och aktiva åtgärder fortsatt samlas i DL även om tillsyn, talerätt och sanktioner flyttas. Vi delar bilden att det är viktigt för tydligheten och tillgängligheten.

Skolverket ges föreskriftsrätt för aktiva åtgärder

Sveriges Kvinnolobby tillstyrker att Skolverket ges föreskriftsrätt för aktiva åtgärder inom skolans område. Vi förutsätter, liksom utredningen, att sådana föreskrifter tas fram i samråd med DO eftersom de rör diskrimineringslagen och vill även betona att organisationer med ingående kunskap om jämställdhet och flickors rättigheter ska involveras i arbetet.

Kompetenshöjning för Skolinspektionen

Vi tillstyrker förslaget om ett kunskapslyft om diskriminering vid Skolinspektionen och vill betona vikten av fördjupad kunskap inom de olika diskrimineringsgrunderna. Flickors utsatthet kopplat till kön, bland annat utsatthet för sexuella trakasserier, är ett allvarligt och omfattande problem i skolan. Det är helt nödvändigt att den myndighet som har tillsynsansvar på området har en fördjupad kunskap om de ojämställda strukturer som ligger till grund för flickors utsatthet och hur de bäst kan åtgärdas.

Sveriges Kvinnolobby avstår att kommentera övriga förslag.

Ytterligare förslag från Sveriges Kvinnolobby

Nedan följer ytterligare förslag som särskilt gäller utveckling av regelverk och efterlevnad i arbetet mot osakliga löneskillnader. Dessa förslag kan med fördel utredas vidare och preciseras av Kommissionen för jämställda livsinkomster.

Inrapportering och transparens

Sverige bör liksom bland annat Storbritannien införa ett system för arbetsgivare att rapportera löneskillnader mellan kvinnor och män. Om arbetsgivarna var tvungna att rapportera in sina viktigaste resultat av lönekartläggningen skulle efterlevnaden sannolikt öka på ett markant sätt. DO bör få resurser och ett tydligt uppdrag att ta fram ett lämpligt rapporteringssystem som gör det enkelt för arbetsgivare att lämna uppgifter och för myndigheten att sammanställa och publicera resultaten. Resultaten ska också publiceras och göras tillgängliga på ett sådant sätt att befintliga arbetstagare och den som söker arbete på arbetsplatsen ska kunna ta del av uppgifter om lönenivåer och löneskillnader mellan kvinnor och män. Att det nu börjat växa fram privata initiativ för inrapportering och publicering av bland annat löneskillnader, såsom Nasdaq's ESG-dataportal, visar att det finns både behov och vilja från näringslivet att göra detta. Det finns stora fördelar med ett samlat system som gör att uppgifter rapporteras in på ett likvärdigt sätt och därmed kan jämföras.

Stöd för att analysera och åtgärda osakliga löneskillnader kopplat till likvärdigt arbete

Det behövs ett bättre stöd i arbetet att analysera och åtgärda löneskillnader för likvärdigt arbete. Ett sådant stöd skulle exempelvis kunna tas fram av arbetsmarknadens parter branschvis, och av DO i det fall parterna inte tillhandahåller något stöd eller om arbetsgivaren inte omfattats av kollektivavtal. Vi ser också ett behov att ta fram metoder för jämförelser i de fall det saknas jämförelseobjekt för likvärdigt

arbete hos en och samma arbetsgivare. Det skulle även kräva en översyn av lagen som idag endast kräver jämförelser inom en och samma arbetsgivare.

Grupptalan

Grupptalan är en viktig metod att lyfta lönefrågan från individnivån till den strukturella nivå som förklarar större delen av skillnaderna och utgör det största problemet. Denna möjlighet finns och används redan i bland annat Storbritannien. När den svenska lagen om grupprättegång utarbetades inkluderades inte jämställdhetsområdet i väntan på en bedömning av vad ny lagstiftning på området skulle få för effekt. Nu finns både diskrimineringslagen och lagen om grupprättegång på plats och möjligheten till grupptalan kopplat till lönediskriminering bör skyndsamt utredas och införas.