

Regeringskansliet
Arbetsmarknadsdepartementet
Enheten för diskrimineringsfrågor

Vår referens/dnr:
A2014/2457/SV

103 30 Stockholm

Er referens/dnr:
129/2014 Eva Kovar

2014-09-25

Remissvar

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

Svenskt Näringsliv anser att utredningens förslag inte bör genomföras.

Förslagen innebär att en oacceptabel börda läggs på företagen, samtidigt som något behov av ändringarna inte kunnat påvisas. Utredningen har inte kunnat visa att nuvarande regler haft några märkbara effekter och inte heller förmått beskriva förslagets konsekvenser på ett godtagbart sätt.

Vi vill i sammanhanget framföra att vår grundläggande uppfattning är att några regler om aktiva åtgärder överhuvudtaget inte behövs, det är fullt tillräckligt med existerande diskrimineringsförbud.

Sammanfattning

Svenskt Näringsliv avstyrker att

- Aktiva åtgärder utvidgas till samtliga diskrimineringsgrunder
- Lönekartläggning ska genomföras årligen
- Skyldigheten att dokumentera lönekartläggning ska omfatta arbetsgivare med 10 eller fler anställda
- Dokumentation av det systematiska arbetet ska ske årligen
- Ny grupp ska omfattas av analys vid lönekartläggning
- Definitionen av likvärdigt arbete ska vara vitessanktionerad
- DO ges föreskriftsrätt
- En central kollektivavtalsbunden arbetstagarorganisation ska kunna göra en framställan till DO om vitesföreläggande

Nedan utvecklar vi dessa och även en del andra punkter i utredningen.

Effektanalys och konsekvensutredning

Utredningens förslag innebär att företagen åläggs nya skyldigheter och dokumentationskrav. Reglerna om aktiva åtgärder tillförs nya diskrimineringsgrunder, lönekartläggning och dokumentation ska ske varje år i stället för vart tredje år, gränsen för dokumentation av lönekartläggning sänks till 10 anställda, ett nytt arbetssätt införs, tillsynen skärps etc. Sammantaget innebär förslagen en avsevärd ny börda för företagen, i både administrativt och organisatoriskt avseende.

En ovillkorlig förutsättning för ett förslag av så ingripande slag är att det går att visa ett verkligt och entydigt behov av förändringarna. Detta förutsätter i sin tur att det finns en noggrann utvärdering av effekterna av dagens regler. Vidare krävs att företagens kostnader för de olika åtgärderna klargörs i relevanta och korrekta siffror.

Vi menar att utredningen har avgörande brister i samtliga dessa hänseenden.

När det gäller effekterna av gällande regler är underlaget synnerligen magert i fråga om både kvantitet och kvalitet. De få studier som presenteras har ett litet underlag och låg svarsfrekvens. De har inte kunnat ge en klar och entydig bild av att/hur aktiva åtgärder de facto påverkat främjandet av lika rättigheter och möjligheter. Detta är utredningen väl medveten om men drar trots det slutsatsen att någon ytterligare effektstudie inte behövs samt att reglerna om aktiva åtgärder ska finnas kvar. Vi anser att utredningen hanterat den uppenbara bristen på såväl påvisbara effekter som faktiska behov synnerligen lättvindigt, särskilt som reglerna inneburit höga administrativa och andra kostnader för arbetsgivarna. Den självklara slutsatsen borde enligt vår uppfattning vara att reglerna om aktiva åtgärder bör tas bort.

Vi anser vidare att utredningen inte kunnat presentera korrekta och aktuella uppgifter ang. förslagets ekonomiska och andra konsekvenser i enlighet med direktiven. Uppgifterna om antalet berörda företag och kostnadsberäkningarna härrör från 2006, nästan 10 år gamla siffror. Ett exempel är att beräkningarna utgår från 19 700 berörda företag, medan antalet de facto är minst 22 000 företag. Sammantaget torde de ekonomiska konsekvenserna av förslagen vara grovt underskattade. Utredningen avfärdar bristerna med att några alternativa siffror eller beräkningar inte presenterats samt att man inte haft möjlighet att, mot bakgrund av kort tid, genomföra konsekvensanalysen på något annat sätt än vad som gjorts.

Sammanfattningsvis finner vi det djupt otillfredsställande att förslag som innebär nya pålagor och en avsevärd påverkan på företagens vardag tillåts vila på ett så bristfälligt underlag, som i flera fall baseras på lösa resonemang och antaganden och ibland närmast spekulationer.

Utvidgning av aktiva åtgärder till samtliga diskrimineringsgrunder

Vi avstyrker att aktiva åtgärder utvidgas till samtliga diskrimineringsgrunder. Utredningen har inte kunnat visa på vari behovet består när det gäller de övriga

diskrimineringsgrunderna. Var finns problemen, hur yttrar de sig, hur ofta förekommer de. Utvidgningen innebär att en ny administrativ och ekonomisk börda åläggs företagen. Det är inte acceptabelt att detta sker utan att övertygande evidens presenteras.

Frågan om lönekartläggning

Svenskt Näringsliv avstyrker bestämt förslaget om att lönekartläggning ska genomföras årligen samt att dokumentationsskyldigheten ska omfatta arbetsgivare med 10 eller fler anställda. Förslaget ger inte tänkt effekt, samtidigt som det innebär merkostnader och ökat regelkrångel för företagen.

Svenskt Näringslivs medlemsföretag har stort engagemang i arbetsgivarpolitiska frågor. Att rekrytera, utveckla, behålla och omställa medarbetare så att företagen har relevant kompetens, är en av företagens viktigaste frågor. Att kunna rekrytera rätt kompetens, oavsett om den bärs av en kvinna eller en man, kräver att alla olika perspektiv som gör en arbetsgivare attraktiv, måste beaktas. Lönebildning och lönesättning av medarbetarna är ett sådant perspektiv.

Lönesättningen sker utifrån de avtal som gäller inom olika avtalsområden och branscher. I de avtal som möjliggör företags- och medarbetarnära lönebildning sätts lönerna utifrån överenskomna kriterier eller lönesystem, där medarbetarens arbete och resultat bedöms. Samtliga löneavtal är könsneutrala, d.v.s. kön har inte betydelse för lönesättning av individen och för företagen är det en självklarhet att kvinnor och män ska bedömas lika.

Inom Svenskt Näringsliv finns drygt 300 kollektivavtal, med ett 40-tal motparter. (Flera identiska avtal som främst förekommer på tjänstemannasidan räknas här som ett avtal.) Parterna arbetar sedan många år tillbaka med att motverka osakliga löneskillnader p.g.a. kön genom löneavtalen. I många löneavtal finns skrivningar om årliga analyser, osakliga löneskillnader, att samma principer ska råda för kvinnor och män m.fl. principer som parterna kommit överens om. Formuleringarna varierar men det gemensamma syftet är att uppnå jämställda löner.

Som exempel kan nämnas formuleringarna i kollektivavtalen inom industrin:
"Samma löneprinciper ska gälla för kvinnor och män liksom för yngre och äldre arbetstagare. Sakligt omotiverade skillnader i löner och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män, som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt, ska utjämnas och förhindras. De lokala parterna ska inför de löneförhandlingar, som ska ske enligt avtalen, analysera kvinnornas löner i förhållande till männens. Framgår det av dessa analyser att det finns omotiverade löneskillnader i företaget, ska dessa justeras i samband med löneförhandlingarna".

Medlemsorganisationerna inom Svenskt Näringsliv uppger att det sällan förekommer några tvister eller centrala förhandlingar om lönediskriminering/osakliga löneskillnader. Flera förhandlare från stora branscher uppger att de under en följd av år inte haft en enda förhandling om detta, vare sig för arbetare eller för tjänstemän. I

de förhandlingar som förekommit, centralt och lokalt, har i princip aldrig konstaterats osakliga löneskillnader p.g.a. kön. Även om detta naturligtvis inte betyder att osakliga löneskillnader inte existerar, visar det dock att dessa är sällsynt förekommande.

Sammantaget menar vi att frågan om jämställda löner är väl reglerad mellan parterna och den utgör en naturlig del av lönebildningsprocessen som äger rum i företagen. I de jämförelserna analyserar de lokala parterna som regel lönestrukturer utifrån aktuella löner där såväl arbetsuppgifter som hur arbetsuppgifterna utförs beaktas. Diskrimineringslagens regler om lönekartläggning, där enbart lika och likvärdiga arbeten ska jämföras har inget konstruktivt att tillföra i denna process. Tvärtom blir lönekartläggning enligt lagen en parallell process som tar fokus från och snarare försvårar de jämställdhetsanalyser som görs i samband med lönerrevisionen. Lönekartläggningen görs enbart p.g.a. att det är en lagstadgad skyldighet. Ofta görs arbetet av en konsult, då många arbetsgivare har svårt att själva klara av uppgiften så att de känner sig säkra på att de uppfyller lagens krav. Resultatet blir ett dokument utan liv, som vilar vid sidan om de analyser som görs kopplade till lönerrevisionen.

Medlingsinstitutets analyser av löneskillnaderna mellan kvinnor och män visar en stadig minskning över tiden. Under perioden 2005-2012 sker en genomgående minskning av löneskillnaderna inom privat sektor. Samma tendens finns i analyserna av den offentliga sektorns data. Beträffande tjänstemän inom privat sektor vill vi dock framhålla att det finns oklarheter i statistiken. Exempelvis tas inte hänsyn till att det inom de olika grupperna av tjänstemän finns mycket stora variationer när det gäller kompetenskrav och ansvar.

Kvinnor lön i procent av mäns efter standardvägning 2005-2012

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Skillnad 2005- 2012
Samtliga sektorer	93,2	93,4	93,5	93,4	94,0	94,1	94,1	93,9	0,7
Privat sektor	91,7	91,9	92,2	92,1	92,7	92,7	92,8	92,6	0,9
Arbetare	94,4	94,9	94,8	95,4	95,5	96,0	96,2	96,3	1,9
Tjänstemän	90,2	90,3	90,5	90,0	90,9	90,7	90,8	90,4	0,2
Offentlig sektor	96,5	96,6	96,6	96,6	97,0	97,1	97,0	96,9	0,4
Kommuner	99,1	99,0	98,8	99,2	99,4	99,6	99,4	99,3	0,2
Landsting	94,7	94,8	95,2	94,6	95,3	95,2	95,4	95,4	0,7
Staten	92,9	93,5	93,7	93,7	93,8	94,2	94,4	94,7	1,8

Källa MI

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.

De få undersökningar om lönekartläggningsfrekvens som presenteras av utredningen kan starkt ifrågasättas, på olika grunder. T.ex. åberopas en studie som utförts av DO 2012 – 2013, där arbetsgivare sägs förespråka årliga lönekartläggningar. Vad som inte alls framgår i utredningens beskrivning är att intervjuunderlaget är synnerligen begränsat. Sammanlagt har 11 personer intervjuats, nämligen vd, HR personalchef m fl samt fackliga ombud. De intervjuade kommer från fem olika arbetsgivare. Vidare intervjuades företrädare för två arbetsgivarorganisationer och två fackförbund. Urvalet har bl.a. skett via handläggare på DO. Det är inte möjligt att utläsa andelen arbetsgivare från privata respektive offentliga sektorn. Enligt uppgift är en av de intervjuade verksamheterna en bank, ett område där det de facto finns ett kollektivavtal om årlig lönekartläggning. Vi menar att denna undersökning överhuvudtaget inte borde ha åberopats av utredningen. Det är inte seriöst att den typ av undersökningar som presenteras av utredningen ska få utgöra grund för viktiga regelförändringar, som innebär en avsevärd börda för företagen.

De löneskillnader som diskuteras i debatten är främst kopplade till att kvinnor och män arbetar i olika sektorer och branscher, som har olika förutsättningar för lönebildningen och olika lönelägen. Övergripande beskrivet som att kvinnor arbetar i offentlig skattefinansierad verksamhet i mycket större omfattning och män i privat verksamhet, är den största förklaringsvariabeln till den skillnad på ca 14 procent som den ovägda analysen för hela arbetsmarknaden visar. Sådana skillnader fångas inte upp genom lönekartläggning, eftersom denna enbart avser det enskilda företaget. Förslaget att återinföra årlig lönekartläggning och utvidga kravet till att omfatta arbetsgivare med 10 eller fler anställda, leder inte enligt Svenskt Näringslivs uppfattning till lägre löneskillnader mellan kvinnor och män. Det är fel åtgärd. Däremot kommer företagens administrativa börda öka markant med åtföljande kostnader. Sammanlagt ca 10 900 fler av våra medlemsföretag skulle omfattas och merkostnaden för den återinförda administrationen beräknas till en kvarts miljard årligen.

Ny grupp som ska omfattas av analys vid lönekartläggning

Utredningen föreslår ett tillägg om att analys av förekommande löneskillnader 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 bedömts ha lägre värde avseende kraven i arbetet men som erhåller högre lön än sådant arbete”.

Vi motsätter oss att ett sådant nytt krav förs in i lagen. Det är mycket svårt att förstå vad kravet går ut på och vi menar att det är näst intill omöjligt att tillämpa i verkligheten.

Utredningen gör en genomgång av förarbetena till ändringar i jämställdhetslagen år 2000 samt rättspraxis i EU-domstolen och Nämnden mot diskriminering och konstaterar att det ingenstans stadgas någon rättslig skyldighet för arbetsgivaren att utsträcka lönekartläggning och analys utanför området för lika eller likvärdiga arbeten. Domen från EU-domstolen avser dessutom ett diskrimineringsärende och inte frågan om aktiva åtgärder. Utredningen landar i att lönekartlägningsregeln mot denna bakgrund bör ändras så att det klart framgår att den aktuella gruppen ska omfattas.

Vi finner utredningens resonemang svårt att förstå. Vi konstaterar att någon rättslig skyldighet inte finns idag, att regeln är så svår att förstå att en arbetsgivare inte vet vad man ska göra för att uppfylla den, vilket ter sig än mer vanskligt med hänsyn till att regeln föreslås vitesbelagd. Lönekartlägningsreglerna bör inte utökas med den föreslagna gruppen.

Övergång från mål till process

Vi delar uppfattningen att dagens regler om aktiva åtgärder är spretiga och har sinsemellan olika struktur, vilket gör dem svåra att tillämpa. Det är möjligt att ett system med fokus på arbetsmetoden kan komma att underlätta tillämpningen. Detta förutsätter dock att stor hänsyn tas till att det i olika verksamheter finns mycket olika förutsättningar att arbeta med denna typ av frågor och det därför måste finnas flexibilitet såväl i tillämpningen som i tillsynen. Många företag, framför allt de små, saknar expertkompetens och de har överlag svårt att hantera alla de lagar och regler som råder på arbetsmarknaden. Ett typexempel är reglerna om systematiskt arbetsmiljöarbete, som fått tjäna som förebild till utredningens förslag. Trots att reglerna har funnits i många år, är det enligt olika utredningar som gjorts ofta svårt för många företag att förstå vad som egentligen krävs för att uppfylla lagens krav.

Det är viktigt att företagen kan få vägledning i hur arbetet kan gå till i praktiken, i form av exempel och allmänna råd.

Kommentarer till några särskilda frågor

I 3:4 om samverkan föreslås en erinran om att förhandlingsskyldighet enligt MBL kan bli aktuell i vissa fall. Förslaget bör inte genomföras. MBL:s regler gäller redan och tillägget utgör en helt onödig komplikation. Formuleringen kommer att leda till förvirring och felaktiga slutsatser hos arbetsgivare. Den indikerar att arbetet med aktiva åtgärder till sin natur omfattas av reglerna i MBL, d.v.s. att åtgärderna regelmässigt skulle utgöra viktigare förändring i MBL:s mening.

Vi ser det som problematiskt att arbetsförhållanden, så som den fysiska och psykosociala arbetsmiljön etc, enligt 3:6.1 ska vara föremål för systematiskt arbete. De nuvarande skrivningarna talar om åtgärder för att arbetsförhållandena ska lämpa sig för alla arbetstagare oavsett grunder, underlätta att förena förvärvsarbete och föräldraskap samt åtgärder i fråga om trakasserier etc. Genom att i sammanhang med det nya konceptet med systematiskt arbete föra in begreppet arbetsmiljö uppkommer en allvarlig risk för att arbetsgivarna sammanblandar regeln med

systematiskt arbetsmiljöarbete, SAM. Båda reglerna behandlar i mångt och mycket samma saker, men enligt olika regelkomplex, med tillsyn från olika myndigheter och med olika sanktioner. Det sistnämnda förhållandet kan även leda till dubbla sanktioner för en och samma förseelse.

I 3:6.3 föreslås att systematiskt arbete ska omfatta befordran. Vi menar att befordran inte lämpar sig för aktiva åtgärder. Det är många olika saker som kan avses med befordran, och frågan är vad som i så fall ska omfattas av regeln. Vid exempelvis chefstillsättning handlar det ofta om personliga egenskaper. Den föreslagna regleringen skulle inte gagna rekryteringsprocessen.

Enligt 3:14 och 3:15 ska dokumentationen innehålla en redogörelse för hur samverkansskyldigheten fullgörs. Vi anser att ett sådant åläggande inte är meningsfullt, med tanke på att många företag, framför allt SME-företag, inte har en lokal facklig motpart att samverka med. Formuleringen i 3:4 talar i och för sig om att samverkan ska ske mellan arbetsgivare och arbetstagare, varför det i dokumentationen på ett mindre företag teoretiskt skulle kunna stå att samverkan sker under kaffepausen på måndagseftermiddagarna. Vi menar att en administrativ skyldighet av denna typ ter sig opåkallad och verklighetsfrämmande.

Tillsyn och sanktioner

Utredningen föreslår att definitionen av likvärdigt arbete i 3:12 ska vara vites sanktionerad. Vi avvisar detta förslag eftersom vi anser att regeln är omöjlig att tillämpa i praktiken och förslaget därmed helt saknar mening. Vi förstår inte vad det är som ska tillsynas och hur ett vitesföreläggande som uppfyller viteslagens krav ska kunna utformas utifrån den föreslagna regeln. Vi vill även framhålla att detta förslag inte varit föremål för diskussion under utredningen och det behandlas inte någonstans i betänkandet.

Svenskt Näringsliv avvisar förslaget om verkställighetsföreskrifter i 3:23. Möjligheten för regeringen att delegera rätten att utfärda verkställighetsföreskrifter framgår av regeringsformen. Det är därför helt onödigt att föra in en regel om detta i diskrimineringslagen. Vi anser dessutom att de reglerna om aktiva åtgärder inte lämpar sig för bindande föreskrifter. Vad som kan utgöra aktiva åtgärder i praktiken i en verksamhet varierar starkt beroende på verksamhetens art, omfattning, organisation och övriga förutsättningar. Tillämpningen av reglerna om aktiva åtgärder skiljer sig därför med nödvändighet avsevärt från verksamhet till verksamhet. Det är därmed inte möjligt att utfärda fungerande föreskrifter med bindande verkan för arbetsgivare. Vi förordar i stället att arbetsgivarna får vägledning i form av allmänna råd.

En föreskriftsrätt för DO skulle vidare leda till en konflikt mellan DO:s olika roller, som riskerar att undergräva förtroendet för DO som myndighet. Det är olämpligt att en och samma myndighet först utfärdar regler och sedan, utifrån dessa regler dels utövar tillsyn och meddelar sanktioner, dels söker leda rättsutvecklingen framåt.

Vi avvisar slutligen förslaget i 4:5 om att en central kollektivavtalsbunden arbetstagarorganisation ska kunna göra en framställan till DO om vitesföreläggande. Arbetstagarorganisationerna skulle härigenom tilldelas en myndighetsroll i förhållande till arbetsgivaren och ges möjlighet att förfoga över ekonomiska sanktioner gentemot denne. En sådan särställning till förmån för arbetstagersidan riskerar att rubba rättssäkerheten. Tillsyn är en förvaltningsrättslig uppgift som inte ska ligga på andra än myndigheter.

SVENSKT NÄRINGSLIV

Christer Ågren