

UTREDNING OM AKTIVA ÅTGÄRDER FÖR LIKA MÖJLIGHETER OCH RÄTTIGHETER LAG OCH KOLLEKTIVAVTAL

Lena Svenaeus

2009-10-31

Sammanfattning

Ändamålet med denna utredning är att belysa de kollektivavtalsbestämmelser om diskriminering och aktivt jämställdhets- och jämlikhetsarbete som finns idag och undersöka vilka hinder respektive incitament som finns för att utvidga och fördjupa avtalsregleringen inom dessa områden. Kollektivavtalsreglering är ett ovärderligt verktyg, om man vill skapa ett arbetsliv med lika möjligheter och rättigheter för alla. Rapporten inleds med en redovisning av de skäl som talar för att det förhåller sig så.

En omdiskuterad fråga är om lagens bestämmelser om aktiva åtgärder bör vara semidispositiva eller ej. Arbetsmarknadens parter officiella attityd har i regel varit att tvingande lagregler om diskriminering hämmar möjligheterna att träffa kollektivavtal. Frågan är dock mera komplicerad än så och svaret är inte givet.

I avsnittet "Lagregleringen i ett historiskt perspektiv" finns information om hur sambandet mellan lag och avtal sett ut under de trettio år som förflutit, sedan den första diskrimineringslagen infördes. Därpå följer en redovisning av vilken reglering kring diskriminering och aktiva åtgärder som finns i de branschavtal som är i kraft hösten 2009. Den visar att avtalsbestämmelser kring problemet osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män dominerar men att det är på väg att flyta in formuleringar i avtalen också kring andra diskrimineringsgrunder än kön. I avsnittet "Avtalsbestämmelserna kvalitet – vackra ord eller hårdvaluta?" analyseras i vilken utsträckning det handlar om vad man kan kalla "effektiv avtalsreglering" eller om mera allmänna policyuttalanden. Inte oväntat är slutsatsen att det är en blandad konfekt. Någon rättspraxis om brott mot dessa bestämmelser finns inte. En jämförelse med hur diskrimineringslagarnas sanktionssystem fungerat kan vara av intresse. Genomgången i avsnittet "Sanktionssystemet" torde visa att det knappast kan fungera sämre än det hittills gjort när det gäller lagreglerna.

Den slutsats jag drar efter genomgången av avtalen och intervjuer med ett antal erfarna förhandlingsansvariga hos arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer är, att det **viktigaste incitamentet** för att stimulera kollektivavtalslösningar är **lagregler** som ålägger arbetsgivaren att i samverkan med facket genomföra konkreta åtgärder som går att utvärdera. En sådan positiv effekt har lagens lönekartläggningsregler - som inte är dispositiva - haft. Först när lagreglerna om aktiva åtgärder ges tyngd och konkretion kan det vara intressant att överväga om man åstadkommer något ytterligare genom att ge parterna möjlighet att i kollektivavtal närmare reglera hur arbetet för lika möjligheter och rättigheter ska gå till. Semidispositivitet medför inte i sig att det träffas fler eller starkare kollektivavtal.

Det **största hindret** för kollektivavtalsutvecklingen torde vara **bristen på utbildning** kring diskriminering och hur man arbetar med aktiva åtgärder. Det vore önskvärt att arbetsmarknadens parter fick ekonomiska resurser för att gemensamt satsa på utbildning. Därmed skulle regering och riksdag markera vikten av ett diskrimineringsfritt arbetsliv. Eftersom reglering i kollektivavtalen kring diskriminering är ett relativt nytt sakområde innehåller denna rapport också en checklista med förslag till avtalsbestämmelser som förhoppningsvis kan användas på konferenser eller workshops i samarbete med organisationerna och /eller Medlingsinstitutet.

Varför kollektivavtal om lika möjligheter och rättigheter på arbetsplatsen?

Kollektivavtal är det instrument som används på svensk arbetsmarknad för att reglera förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Det finns avtalsbestämmelser kring allt som kan inträffa på en arbetsplats från det att någon söker ett arbete till dess det är aktuellt att gå i pension. Man kan naturligtvis nöja sig med att konstatera att det faller sig naturligt att lösa diskrimineringsproblematik av olika slag just genom kollektivavtal. Men det finns andra och viktigare skäl för att arbeta för kollektivavtalslösningar. Om man ska förändra attityder och värderingar som är okunniga, fördomsfulla eller rentav diskriminerande så behövs en mötesplats och ett skäl att börja diskutera sina värderingar på ett konkret sätt. Om parterna på en arbetsplats enligt ett kollektivavtal är skyldiga att formulera en målsättning och skapa ett handlingsprogram för att uppnå målen så startar en process där man erfarenhetsmässigt vet att individernas värderingar påverkas och förändras.

Förändring av värderingar är utomordentligt viktigt också av ett annat skäl. Som facit för vad som ska bedömas som diskriminering har i lagförarbeten från 1978 och framåt hänvisats till vad man kallar "arbetsmarknadens parter värderingar". Detta passar nämligen väl in i det traditionella arbetsrättsliga systemet där arbetsgivarintresset vägs mot arbetstagarintresset i ett slags balansakt där man utgår från det som är vanligt och som betraktas som normalt på svensk arbetsmarknad. Konsekvensen blir att man vid rättslig prövning bara kommer åt beslut och beteenden som bjärt sticker av mot praxis på svenska arbetsplatser. Eftersom det vid tjänstetillsättningar är vanligt att sökande med annat modersmål än svenska blir bortsorterade är det svårt att vid domstolprövning få bifall till en talan om etnisk diskriminering.

Det är alltså först när arbetslivets värderingar har ändrats som kan man förvänta sig en bra rättspraxis i Arbetsdomstolen. Någon invänder kanske att det i de senaste årens lagförarbeten inte hänvisas till arbetsmarknadens parter värderingar utan till EG-rätten. Tyvärr har detta inte satt några spår i rättspraxis. Likadant förhåller det sig i Jämställdhetsnämndens praxis. I det sista beslutet före nyordningen den 31.12.2009 uttalar Jämställdhetsnämnden att man på svensk arbetsmarknad brukar anse att socialsekreterare i mindre kommuner har lika arbete. Att begreppet lika arbete har en annan och snävare innebörd rättsligt sett, tog man ingen hänsyn till. Tvistefrågan gällde grupperingarna i lika och likvärdigt arbete i en kritiserad lönekartläggning.

Sammanfattningsvis: om arbetslivets diskrimineringsförbud ska få någon reell betydelse måste det ske ett partsgemensamt arbete för att upptäcka, förebygga och förhindra diskriminering oavsett diskrimineringsgrund. Det bästa sättet att åstadkomma detta är genom kollektivavtal. Det medför att både arbetsgivare och fackförbund tar ansvar för det aktiva framåtsyftande arbetet. Att många arbetsgivare redan idag visar ett starkt engagemang för att arbeta med vad de brukar kalla mångfaldsfrågor och att de utan att det finns skyldighet i lag upprättar likabehandlingsplaner (så gör t.ex. vissa kommuner) är naturligtvis bra. Men – som en av de lokala förhandlare jag intervjuat uttryckte saken – det blir ett annat allvar och en annan långsiktighet i åtagandena, om man har ett kollektivavtal som utgångspunkt för sin samverkan.

Lagregleringen i ett historiskt perspektiv

Det arbetsrättsliga systemet och den första jämställdhetslagen

Först några ord om de två typer av lagregler som en diskrimineringslagstiftning kan innehålla. Man skiljer mellan tvingande och dispositiva lagregler. I det senare fallet är det tillåtet att "disponera" över regeln och i dess ställe sätta en kollektivavtalsbestämmelse. Semidispositivitet innebär att det finns en viss spärr för avtalsfriheten. Kollektivavtalet ska vara träffat på förbunds nivå eller i efterhand godkänt på förbunds nivå. Det har alltså att göra med partsställningen i avtalet.

En arbetsgivare får tillämpa avtalet även på arbetstagare som står utanför den avtalslutande organisationen. Den fackliga avtalsparten kan kräva att så sker men den individ som inte är medlem i det avtalslutande förbundet kan inte göra gällande några rättigheter enligt avtalet. I diskussionen kring för- och nackdelar med dispositiva lagregler har ibland framförts förslag att facket skulle vara skyldigt att också bevaka att oorganiserade får del av avtalets rättigheter. Det är ett fullständigt verklighetsfrämmande förslag, helt på kollisionkurs med grundläggande principer i arbetsrätten.

I princip är det möjligt att i lag stipulera en viss miniminivå i de avtal som ska ersätta lagen. Sådana förslag möter i regel starkt motstånd från arbetsmarknadens parter. Är det tillåtet att ersätta en lagregel med kollektivavtal vill man ha full frihet att utan pekpinna bestämma innehållet. Det är slutligen en missuppfattning att regionala skyddsombud kan åläggas att bevaka situationen för oorganiserade.

Den första jämställdhetslagen som trädde i kraft den 1 juli 1980 innehöll såväl diskrimineringsförbud som regler om aktiva åtgärder. Arbetsmarknadens parter var emot lagstiftning och det gällde inte minst de aktiva åtgärderna. De största arbetsmarknadsorganisationerna, både på arbetsgivarsidan och arbetstagarsidan, menade att man borde avvakta effekterna av de jämställdhetsavtal som hade träffats för SAF-LO-PTK-områdena våren 1977. När lagen efter diverse turer antogs hade man emellertid hunnit anpassa sig och på de sektorer där avtal saknades var parterna på god väg att skaffa sig sådana.

Regleringen innebar att den statliga tillsynen genom Jämställdhetsombudsmannen (JämO) endast skulle gälla arbetsgivare som inte var bundna av kollektivavtal. Det slogs fast i § 2 Förordning (1980:415) med instruktion för Jämställdhetsombudsmannen. Något formellt krav på jämställdhetsplan fanns inte i lagen. I lagens 6 § första stycket stadgades att en arbetsgivare inom ramen för sin verksamhet skulle bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja jämställdhet i arbetslivet. I den fortsatta texten berördes arbetsförhållanden, rekrytering och utbildning. Bestämmelserna var semidispositiva och kunde frångås genom kollektivavtal på central nivå.

Jämställdhetsavtalen

Vad innehöll då jämställdhetsavtalen från denna tid? Ett typiskt avtal var "Överenskommelse den 27 april 1977 mellan SAF och LO om åtgärder för jämställdhet mellan kvinnor och män på arbetsmarknaden". Det var de centrala organisationerna som ingått avtalet och som sedan

rekommenderade förbunden på ömse sidor att anta avtalet. Det fanns i själva avtalet ett åtagande från förbundsparterna att hjälpa till med att förhandlingsvägen lösa uppkommande tvister. Under förutsättning av *utbildad praxis* om vad som var diskriminering kunde skadeståndspåföljd komma i fråga. I en bilaga till avtalet formulerades dels en gemensam målsättning - som bl.a. anslöt till ILO-konventionerna nr 100 angående lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde och nr 111 angående diskriminering i fråga om anställning och utbildning – och dels åtgärder i fyra punkter. Ett planmässigt och målinriktat arbete skulle bedrivas. Alla former av diskriminering skulle motarbetas. Vidtagna åtgärder borde kontinuerligt utvärderas och vidareutvecklas.

Problemet med dessa ambitiösa formuleringar var dock att de fyra punkterna inleddes med att parterna var överens om att *beakta* dessa punkter. Några skarpa skyldigheter var det alltså inte frågan om. Vid några tillfällen försökte fackförbund utan framgång göra gällande att skadestånd skulle utgå för brott mot avtalet. Det stupade på rekvisitet *utbildad praxis*.

Den nya jämställdhetslagen

Den 1 januari 1992 trädde en ny jämställdhetslag i kraft. Uppräkningen av aktiva åtgärder hade nu kompletterats med regler om att arbetstagare måste kunna förena föräldraskap och förvärvsarbete, vidare med bestämmelser om sexuella trakasserier och trakasserier pga en anmälan om diskriminering. En viktig förändring var kravet på årlig jämställdhetsplan för arbetsgivare med minst 10 arbetstagare. Bestämmelserna var fortfarande semidispositiva. I SOU1990:41 Tio år med jämställdhetslagen, redovisas (se sid 291 ff) erfarenheterna av de dispositiva reglerna som en besvikelse. De förväntningar som vid lagens tillkomst ställdes på arbetsmarknadens parter hade endast infriats i mindre utsträckning.

Utredaren reagerade mot att de avtal som kunde ersätta lagens regler om aktiva åtgärder kunde hålla en lägre nivå än den lagen föreskrev. Den enda spärr som fanns var, att ett avtal inte fick förklara att 6 § inte skulle gälla utan att sätta någon annan bestämmelse i dess ställe; vidare att avtalet inte fick innehålla bestämmelser som i sig var diskriminerande. Utredaren ansåg att man borde skärpa lagens krav på arbetsmarknadens parter och också diskutera en utökning av JämOs tillsyn. Det resulterade i ett förslag att avtalsinnehållet minst skulle svara mot lagens nivå och att JämO skulle kunna gå in och begära ett vitesföreläggande mot en arbetsgivare som enligt JämOs uppfattning inte uppfyllde nivån. Denna fråga skulle då prövas av Jämställdhetsnämnden som en fråga om JämOs behörighet att föra talan i nämnden och således inte avse kollektivavtalets giltighet i sig, vilket var en fråga för Arbetsdomstolen. Den föreslagna lydelsen (som syftar på plankravet i 6 § och uppräkningsreglerna i 6a §) var följande:

Ett avtal är ogiltigt i den mån det inskränker eller upphäver föreskrifterna i 6 § eller 6a §.

Föreskrifterna i 6a § får dock ersättas av kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation, om avtalet står i överensstämmelse med dessa föreskrifter eller avviker däri genom att kompletterande regler avtalats.

Under remissbehandlingen av utredningen var arbetsgivarparterna starkt kritiska mot att en miniminivå skulle införas för kollektivavtalen. Miniminivån av alltför hög, ansåg man. I fråga om JämOs rätt att överpröva avtalen var även arbetstagarorganisationerna negativa. Departementschefen anförde att det var en djupt rotad princip på svensk arbetsmarknad att parterna själva skulle

övervaka efterlevnaden av avtalen och att en myndighetstillsyn över avtalen inte utan mycket starka skäl kom på fråga (sid 78 i prop. 1990/91:113 om en ny jämställdhetslag.)

Förslaget kom inte att genomföras. Lagstiftaren uttryckte en förhoppning att arbetsmarknadens parter skulle aktivera sig och att avtalen skulle revideras med tanke på de i den nya lagen utförligare reglerna om aktiva åtgärder. Denna förhoppning kom emellertid på skam och i nästa lagstiftningsomgång genomdrev regeringen att reglerna inte fick ersättas av kollektivavtal. JämO fick tillsyn över hela arbetsmarknaden fr.o.m. den 1 juli 1994.

Vad gäller idag?

Under de senaste tio åren har lagstiftningen på diskrimineringsområdet utvidgats och förändrats på många sätt. När det gäller frågan om lagregler om aktiva åtgärder ska kunna ersättas av kollektivavtal är situationen oförändrad. Lagens regler ska iaktas även när det finns kollektivavtal med bestämmelser i dessa frågor. Det är sålunda de bestämmelser som gäller både i fråga om aktiva åtgärder rörande kön och i fråga om etnicitet i den nya Diskrimineringslagen som trädde i kraft den 1 januari 2009.

Kollektivavtal idag om diskriminering och aktiva åtgärder

År 2007 omförhandlades flertalet kollektivavtal på svensk arbetsmarknad. Det gällde såväl privata som kommunala och statliga avtalsområden. Ett stort antal av dessa avtal löper på tre år varför en ny omfattande avtalsrörelse står för dörren hösten 2009. Medlingsinstitutet har gått igenom alla till myndigheten insända kollektivavtal och redovisar i årsrapporten avseendeavtalsrörelsen och lönebildningen 2007 vad som finns i avtalen rörande jämställdhet (se sid 164 – 185). I den mån det finns avtalsbestämmelser om diskriminering som inte är begränsade till jämställdhet mellan kvinnor och män så redovisar man detta. Detsamma gäller redovisningen för 2008 års avtalsrörelse som finns i årsrapporten för 2008 (se sid 144– 147).

Det material jag använt för min bedömning av hur kollektivavtalsituationen på diskrimineringsområdet ser ut hösten 2009 bygger på genomgång av kollektivavtal utifrån Medlingsinstitutets redovisningar, kompletterade med uppgifter och avtalstexter jag fått vid intervjuer med ett antal förhandlingschefer och jurister på fackförbund och arbetsgivarorganisationer.

Bilaga 1 till denna rapport innehåller exempel på avtalsformuleringar, främst hämtade från Medlingsinstitutets redovisningar.

Modeller för avtalsreglering

Det finns ett vägval när avtal ska träffas på diskrimineringsområdet; särreglering eller mainstreaming. Antingen kan allt som handlar om diskriminering och aktiva åtgärder samlas i ett särskilt avtal eller så kan bestämmelser inarbetas i befintlig avtalstext och då hänföras till det sakområde man vill reglera, t.ex. lön eller arbetstid. När parterna under åren kring 1980 träffade kollektivavtal i syfte att undvika statlig inblandning tillämpades särreglering. Valet av modell styrdes av att lagreglerna i den första jämställdhetslagen var dispositiva. Det var naturligt att avtalsregleringen anslöt till lagen.

Bestämmelserna placerades i ett särskilt avtal. Det finns sannolikt en risk med att placera jämställdhets- och diskrimineringsfrågor i en "sidofåra" även om en sådan modell till att börja med kan ha fördelen att rikta uppmärksamheten mot problem som man tidigare inte arbetat med.

Man kan konstatera att arbetsmarknadens parter frångått modellen med att samla bestämmelser om diskriminering och aktiva åtgärder i särskilda avtal. Numera hittar man dem i de vanliga avtalstexterna eller i de förhandlingsprotokoll och andra texter som ansluter till avtalen.

Som en kuriositet kan nämnas att 1983 års jämställdhetsavtal mellan SAF, LO och PTK ligger kvar som bilaga i ett antal kollektivavtal på den privata sektorn. Det gäller t.ex. Stål- och Metallavtalet. Ett liknande exempel utgör jämställdhetsavtalet mellan Tidningsutgivarna och Grafiska fackförbundet, gällande sedan 1984. Mycket tyder på att dessa avtal fallit i glömska och inte längre tillämpas. Även om man numera kan konstatera att de inte varit tillräckligt starka verktyg i jämställdhetsarbetet skulle parterna kunna använda dem som en struktur att bygga vidare på och inarbeta i sina bransch- och löneavtal.

1983 års Jämställdhetsavtal innehåller de facto en rad bestämmelser som skulle vara av värde om de användes aktivt. Det finns klausuler om regelbunden utvärdering, om arbetsbeskrivningar och kvalifikationskrav vid platsannonsering, om information och utbildning för arbetsledningen och dessutom en bestämmelse om att arbetsledningen ska utövas så att jämställdhetsmålen främjas. Med dagens lagstiftning bör sådan utbildning självklart avse alla diskrimineringsgrunder och arbetsledningen säkerställa lika möjligheter och rättigheter inte bara i fråga om jämställdhet. Riktade utbildningsinsatser liksom arbetsbyte, arbetsrotation och vikariatstjänstgöring i syfte att göra inbrytningar på befattningsområden som domineras av det ena könet behandlas också i avtalet. Även den typen av formuleringar skulle kunna vidareutvecklas för att säkerställa att individer som traditionellt har en svag ställning på arbetsmarknaden eller som ofta möts med fördomar får en kompetensutveckling i sitt arbete. Inte minst gäller det arbetstagare med någon form av funktionsnedsättning.

En orsak till att jämställdhetsavtalet inte fått den betydelse man hoppades på när det ingicks är sannolikt att sanktionssystemet varit för svagt. Det är Utvecklingsavtalets skiljenämnd som ska användas också för tvister på jämställdhetsavtalet. Nämnden kan förelägga vite men inte utdöma skadestånd. Viss typ av tvister kan dock gå till Arbetsdomstolen.

Bestämmelser om lön och diskriminering

Oavsett avtalsområde är det bestämmelser kring lön och kön som dominerar. De kan vara formulerade som rena diskrimineringsförbud med samma innebörd som i lagstiftningen men det är också vanligt med bestämmelser om aktivt arbete för att åstadkomma jämställda löner. Det handlar då om hur löner ska analyseras och proceduren kring detta. När det gäller övriga diskrimineringsgrunder finns dessa sällan konkret benämnda men kan finnas med som en erinran om att det är förbjudet att diskriminera.

Avtalsbestämmelser om aktiva åtgärder för att upptäcka eller förebygga diskriminering på annan grund än kön är sällsynta. I den mån det finns en sådan reglering har den oftast kommit med på köpet, t.ex. när man föreskriver att löner ska kartläggas och analyseras i syfte att uppnå *sakliga* löner. Ett exempel är begreppet *sakliga grunder* i de statliga löneavtalen, där den förklarande texten dock endast nämner osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män. Ordet saklig i begreppet sakliga grunder täcker i och för sig samtliga diskrimineringsgrunder och det är väl sannolikt att

arbetsgivarparten inte anser att texten behöver förtydligas. Eftersom den gemensamma partsavsikten har avgörande betydelse, om det skulle bli tvist om avtalets innebörd, är det dock önskvärt att parterna i kommande avtal förtydligar begrepp som bör ges en vidare innebörd till följd av de senast tillkomna diskrimineringsgrunderna.

Ett exempel på att man tänkt längre än till könsbaserade löneskillnader är Löneavtalet 2008 – 2010 för Vård och Omsorg, träffat mellan Arbetsgivaralliansen och Vårdförbundet, Kommunal, SKTF, Sveriges Läkarförbund och Akademikerförbunden. Här står följande att läsa: "För äldre arbetstagare gäller samma principer som för yngre arbetstagare. Samma principer för lönesättningen ska även gälla för föräldralediga och sjukskrivna. Likaså ska deltids- och visstidsanställda bedömas efter samma principer som heltidstjänstgörande arbetstagare."

Avtalsregleringen kring osakliga löneskillnader är generellt sett mera detaljerad på den privata arbetsmarknaden än på den offentliga. Kanske kan det bero på att man hunnit längre i utvecklingen av kriterier för individuell löneutveckling och att man anser det särskilt viktigt att använda lönesättningen som styrinstrument för ökad produktivitet. Samtidigt finns på den privata arbetsmarknaden djupa löneklyftor mellan kvinno- och mansdominerade yrkesområden vilket t.ex. Unionens medlemmar får känna av. Unionen är också bland de fackförbund som satsat och satsar hårt på lönekartläggning som metod för att åtgärda lönediskriminering.

Lönekartläggning - ett område att vidareutveckla

Att det finns bra formuleringar i kollektivavtalet i syfte att upptäcka osakliga löneskillnader innebär inte automatiskt att problemet blir löst. Å ena sidan finns det ett antal arbetsgivarorganisationer, t.ex. SKL, som tagit fram modeller och redskap för seriös lönekartläggning. Å andra sidan vittnar fackliga organisationer om att kvaliteten på genomförda lönekartläggningar genomgående är dålig, både till följd av bristande kunskaper och bristande ambitioner. På vissa sektorer handlar det också om att det saknas ekonomiska resurser för att åtgärda strukturell undervärdering av kvinnodominerade yrkesområden.

Vanliga misstag i lönekartlägningsarbetet är - enligt fackförbunden - att jämförelsegrupperna är för stora och att analysen av orsakerna till löneskillnaderna är för lättvindig. Marknadsargument används flitigt för att (bort)förklara mäns högre löner vid likvärdigt arbete. Samtidigt är den vanliga åsikten att jämställdhetslagens lönekartlägningsregler har varit och är ett mycket viktigt stöd i det fackliga arbetet och att man med hjälp av lagen och anslutande avtalsbestämmelser uppnått betydande resultat. Ett stort problem är att det öppnats en marknad för mindre seriösa lönekartlägningskonsulter som tillhandahåller färdiga förklaringar till löneskillnaderna. Lagstiftarens mening var ju att parterna gemensamt skulle genomlys löner, inte att arbetsgivaren skulle köpa sig fri genom att anlita konsult.

Som en inledning till sin utförliga redovisning i årsrapporten 2007 skriver Medlingsinstitutet att åtminstone tre av de orsaker, som i olika sammanhang nämns som förklaringar till löneskillnader mellan kvinnor och män med fördel kan åtgärdas genom regler i kollektivavtal. Det handlar då om att synliggöra osakliga löneskillnader genom lönekartläggning och analys, att åtgärda att föräldralediga kvinnor halkar efter i löneutvecklingen under ledigheten samt att angripa könsuppdelning av arbetsuppgifter, vilken leder till vad man brukar kalla befattningsdiskriminering.

Det borde vara möjligt, skriver Medlingsinstitutet, att i förbundsavtalen skapa garantier för att lönekartläggningen kommer till stånd och att parterna låter resultatet vara underlag i lönerevisionerna. Det är på arbetsplatsnivå som kartläggningen av löner måste ske. Den övervägande delen av förbundsavtalen föreskriver lokal lönebildning, vilket naturligtvis är en förutsättning för att man någorlunda enkelt ska kunna koppla ihop kartlägningsresultatet med lönerevisionen. Samtidigt finns en diskrepans mellan krav på lönekartläggning i det enskilda kollektivavtalet och lagens krav på lönekartläggning. Det senare ska omfatta alla arbetstagare på arbetsplatsen medan en bestämmelse i ett kollektivavtal bara binder parterna i avtalet. På ett större antal arbetsplatser är arbetsgivaren bunden av kollektivavtal i förhållande till olika – ibland ett stort antal – fackliga organisationer.

Fler metoder för att i kollektivavtal åtgärda löneproblem

Man talar ibland om ett "deltidsräsk" och syftar därmed på vissa yrkesområden där kvinnor ofrivilligt måste arbeta i deltidanställningar. Det gäller inte minst anställda inom detaljhandeln, dock inte så ofta i branscher där manlig personal dominerar. En effektiv metod att avtalsvägen minska löneskillnader mellan kvinnor och män skulle kunna vara att föreskriva heltid som det normala arbetstidsmåttet. Vissa fackförbund har detta på sin agenda men hitintills finns varken lag eller avtal som ger en sådan rättighet.

Det torde förhålla sig så, att inte bara kvinnor utan också anställda med invandrarbakgrund och arbetstagare med funktionsnedsättning är överrepresenterade i svaga anställningsformer. Det finns positiva exempel på att man i kollektivavtal uppmärksammat de ekonomiska konsekvenserna vid friställning av arbetstagare med tidsbegränsad anställning. Vanligen behandlas dessa inte på samma sätt som tillsvidareanställda när det gäller att komma i åtnjutande av förmåner i trygghets- och omställningsavtal. I det Omställningsavtal som 2004 tecknats mellan Arbetsgivaralliansen, Förhandlings- och samverkansrådet PTK samt Svensk Scenkonst finns en bestämmelse som, när vissa förutsättningar är uppfyllda, ger arbetstagare med tidsbegränsad anställning rätt till s.k. omställningsstöd.

Beträffande problemet med föräldraledighetens negativa effekter på löneutvecklingen tycks man enligt samstämmiga åsikter från arbetsgivarorganisationer och fackförbund vara på god väg att lösa detta. I regel är föräldralediga med i lönerevisionen och metoderna för att bestämma vilket lönepåslag som ska utgå blir allt tydligare. Här har kollektivavtalsregleringen haft avgörande betydelse. Avtalsbestämmelser som lägger på individen att själv anmäla om vederbörande vill vara med i lönerevisionen framstår dock som mindre effektiva och borde utvärderas.

Arbetstider

Beträffande arbetstider finns exempel på en anpassning till arbetstagares behov av ledighet på så sätt att kollektivavtalets bestämmelser om arbetsfria dagar s.k. röda dagar kan bytas ut mot annat samfunds högtidsdagar. Sådan reglering finns i Branschavtal och Löneavtal 2008 – 2011 för Trossamfund och Ekumeniska Organisationer gällande mellan Arbetsgivaralliansen och Akademikerförbunden, SKTF och Kommunal. Arbetsgivaralliansens förhandlare trodde att denna typ av avtalsbestämmelser snabbt skulle få spridning men så tycks inte ha skett. Det är dock möjligt att man på lokal nivå i större företag med personal av olika etnisk härkomst har ordnat detta utan att det syns i förbundsavtalen.

Diskrimineringslagens regel att arbetsgivaren ska se till att det går att förena familjeansvar med förvärvsarbete har också gett avtryck i kollektivavtalen. Det handlar om möjligheter att anpassa arbetstiden för att kunna hämta och lämna på dagis, att sammanträden ska förläggas på tider som fungerar för familjen, att kunna arbeta i hemmet osv. Ofta löses problemen genom att lokala parter har möjlighet att avtalsvägen anpassa arbetstiden på olika sätt eller så sker det i individuella överenskommelser mellan arbetsgivare och anställda.

Rekrytering

Rekrytering är ett underutvecklat område när det gäller att via kollektivavtal förebygga diskriminering. Fördomar och okunskap medför att rekryterande arbetsgivare inte får den bästa kompetensen i tillsättningsärenden. Avtalsbestämmelser om rekrytering bör vara utformade så att de ger möjlighet att upptäcka de hinder och trösklar som finns för vissa grupper och individer. Samtliga steg i en rekryteringsprocess kan med fördel regleras i kollektivavtal.

Fackliga organisationer har sedan länge - om än i varierande utsträckning - insyn i och viss möjlighet att påverka arbetsgivarens rekryteringsrutiner. Det följer av medbestämmandelagen och av kollektivavtalsbestämmelser som reglerar samverkansformerna mellan fack och arbetsgivare. Det är därför naturligt att som plattform för en mera detaljerad avtalsreglering av rekryteringsprocessen utgå från de samverkansmodeller som finns på olika avtalsområden. Ett positivt exempel på utveckling av innehållet i det man ska samarbeta kring utgör Samverkansavtalet ingånget 2000-04-01 mellan Arbetsgivaralliansen, LO och PTK.

Sju olika samverkansområden beskrivs i avtalet och i ingressen sägs att lokala överenskommelser kan träffas kring ytterligare frågor. Samverkansfrågorna ska präglas av en helhetssyn där alla aspekter, bl.a. jämställdhet och arbetsmiljö, vävs in i alla frågor. Att i ett kollektivavtal finna en formulering om *jämställdhetsintegrering* på sätt som här finns formulerat, torde vara ovanligt. Ett av samverkansområdena, B 3 Personal, handlar om samverkan kring rekrytering. Här finns en anmärkning med följande lydelse: "Arbetsgivaren svarar för att man lokalt lever upp till kraven i de nya s k diskrimineringslagarna vars syfte bl a är att förhindra diskriminering i arbetslivet p g a funktionshinder, sexuell läggning eller etnisk tillhörighet." Formuleringarna i detta samverkansavtal torde utgöra en bra grund för att lokalt utveckla avtalstexten rörande rutiner kring kravprofiler, meritvärdering, anställningsintervjuer och liknande praktiska frågor. Det är troligt att parterna vid nästa revidering kompletterar med de nya diskrimineringsgrunderna.

I Samverkansavtalet finns också ett utförligt avsnitt om aktivt jämställdhetsarbete. Jämställdhetsplan ska upprättas varje år på arbetsplatser med fler än nio anställda. I det avsnitt som behandlar arbetsmiljön finns regler om internkontroll m.m. jämte hänvisningar till vad som gäller enligt arbetsmiljölagen.

Kompetensutveckling

Flertalet kollektivavtal har bestämmelser om kompetensutveckling. Det beskrivs för det mesta som ett medel för att utveckla verksamheten eller öka effektiviteten. För individens del kan det handla om att förbereda sig inför förändringar eller förbättra sin löneutveckling. Det är relativt vanligt att kompetensutveckling också beskrivs som en metod för att bryta könssegregeringen och därmed

minska löneskillnaderna mellan kvinnor och män. En del avtal har kompletterats med regler om kompetensutveckling för föräldralediga när de återgår i arbete.

Arbetsmiljöfrågor

Arbetsmiljö och företagshälsovård är sakområden där det oftast finns kollektivavtalsreglering, ibland i ett särskilt avtal. Det gäller både privata och offentliga avtalssektorer. Det kan i branschavtalen finnas allmänna formuleringar om att arbetsförhållandena ska lämpa sig för både kvinnor och män eller hänvisningar till arbetsmiljölagens krav på anpassning till den enskilde arbetstagaren. Likaså finns exempel på att man under beskrivningen av ett aktivt jämställdhetsarbete har med en punkt som handlar om att "Vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att anställda utsätts för sexuella trakasserier eller trakasseras på grund av anmälan om könsdiskriminering". Det saknas konkreta bestämmelser om hur detta ska gå till. Det tycks inte heller finnas något mera detaljerat om trakasserier på annan grund än kön.

I kommuner och landsting gäller arbetsmiljöavtalet FAS 05 som handlar om förnyelse, arbetsmiljö och samverkan i kommuner och landsting. I bilaga 1 till avtalet uttalas följande: "Arbetslivet ska vara attraktivt för medarbetare i alla livsfaser och tillgängligt för alla. Som en del av utvecklingsarbetet ingår därför att stödja jämställdhets- och mångfaldsarbete samt att motverka alla former av diskriminering. Detta skapar möjligheter att bättre tillvarata organisationens samlade kompetens."

Avtalsbestämmelsernas kvalitet - vackra ord eller hårdvaluta?

Det finns många typer av kollektivavtalsbestämmelser. De kan vara av beskrivande karaktär och ange en målsättning för viss typ av insatser. De kan vara procedurregler för umgänget parterna emellan. Eller de kan skapa rättigheter för avtalskontrahenterna och deras medlemmar. I de två senare fallen brukar det finnas sanktioner för det fall att part bryter mot avtalet. Av vilken karaktär är då de ovan beskrivna avtalsbestämmelserna på diskrimineringsområdet? Hur uppfattas de av parterna? Används sanktionssystemet?

Först och främst kan konstateras att det är vanligt med mjuka formuleringar när det gäller diskriminering och aktiva åtgärder. Det *bör* vara på ett visst sätt, en *aspekt* ska *beaktas* eller ett visst förhållande *eftersträvas*. Även till synes skarpa formuleringar kan vara så generella att de knappast går att tillämpa på individnivå. Om det t.ex. står i avtalet att "samma löneprinciper ska tillämpas för kvinnor och män", så krävs en bred jämförande utredning och en grundlig analys också över tiden för att man ska kunna hävda avtalsbrott.

De bestämmelser som handlar om lönesättning och kartläggning och analys av löner brukar behandlas av parterna som intressefrågor. Arbetsrättsligt betyder det, att man ser osakliga löneskillnader som i första hand ett problem som ska lösas i lönerevisionerna. Det får därför inte så stor betydelse om en bestämmelse hur kartläggning och analys av löner ska gå till har kollektivavtalsstatus eller – utan att formellt ingå i kollektivavtalet - finns i mindre bindande text, såsom råd och anvisningar från kollektivavtalsparterna. Det finns dock exempel på att facket lokalt påkallat tvisteförhandling och yrkat skadestånd för kollektivavtalsbrott, när man ansett att arbetsgivaren inte följt bestämmelserna om lönekartläggning. Följden av detta blir vanligen att kartlägningsarbetet kommer i gång. Tvisten brukar inte ens nå central nivå och det finns inga domstolsutslag.

När det gäller bestämmelser i avtalen som har samma eller nästan samma lydelse som diskrimineringsförbudet i lagen tvistar man inte med kollektivavtalet som grund utan använder lagreglerna. Det vore fullt möjligt att i en diskrimineringsvist om lön samtidigt eller istället hävda kollektivavtalsbrott om det, som t.ex. i det statliga avtalet, stipuleras att lönen ska sättas på sakliga grunder. Så hanterar man inte problemet.

Inte heller när det gäller avtalsbestämmelser om aktiva åtgärder (som mestadels handlar om jämställdhet) brukar man tackla det som ett kollektivavtalsbrott även om tvisten kan inledas med en överläggning kring detta. Det vanliga sättet att ge uttryck för sitt missnöje med upplevda brister har varit att göra en anmälan till någon av Ombudsmännen, oftast JämO. I några få fall har ett fackförbund utnyttjat möjligheten att själv begära vitesföreläggande i Jämställdhetsnämnden. Mera därom under rubriken sanktioner. Beträffande bestämmelserna kring lön och kön måste man dock konstatera att kollektivavtalsregleringen, oavsett hur parterna löser tvister, medfört att orsakerna till löneskillnader uppmärksammas på ett sätt som knappast skulle ha skett om avtal saknats.

En viktig del av diskrimineringslagstiftningens bestämmelser om aktiva åtgärder handlar om arbetsförhållanden och arbetsmiljö. Hur ska det förebyggande arbetet mot trakasserier och sexuella trakasserier se ut? Det lämpar sig väl att i kollektivavtal reglera stegen i ett sådant arbete liksom när det gäller hur en utredning av påstådda trakasserier ska gå till. Men här lutar man sig starkt mot arbetsmiljölagstiftningen och de föreskrifter som finns om kränkande särbehandling. Det blir därför en viktig fråga huruvida en komplettering av arbetsmiljölagstiftningen ska ha första prioritet.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att på svensk arbetsmarknad är frågor om diskriminering fortfarande och i stor utsträckning präglade av värderingen att det inte i första hand handlar om individens rättigheter utan om ett långsiktigt arbete med attityder och värderingar.

Hinder och incitament – hur kan kollektivavtalslösningar stimuleras?

Detta avsnitt bygger på intervjuer med ett antal erfarna förhandlare som tillfrågats hur de ser på hinder och incitament i fråga om utveckling av kollektivavtalen. Självfallet gör jag inte anspråk på att ge någon heltäckande bild. Det finns olika åsikter också inom organisationerna.

Först kan man göra det enkla konstaterandet att när både arbetsgivarorganisation och fackförbund har uppfattningen att ett problem måste lösas kollektivavtalsvägen så hittar man en lösning. Inför den första jämställdhetslagens ikraftträdande fanns ett starkt gemensamt intresse att försöka hindra statlig inblandning och insyn i det man ansåg vara parternas angelägenheter. I den andan ingicks jämställdhetsavtalen. Att reglerna om det aktiva jämställdhetsarbetet var dispositiva utnyttjades samfällt. Det fanns ingen brinnande iver att flytta fram positionerna i jämställdhetsarbetet genom att träffa kollektivavtal. Man ville slippa JämO!

Trettio år senare är situationen annorlunda. Inställningen till lagstiftning om diskriminering och till de statliga Ombudsmännen har förändrats. Många fackförbund är positiva till en skarp diskrimineringslagstiftning och ser den som ett viktigt redskap i arbetet för sina medlemmar. Den skepsis som en gång fanns mot JämO förändrades, allteftersom tiden gick, till en positiv syn på samarbete mellan fackförbund och Ombudsmän.

Ska lagreglerna om aktiva åtgärder vara tvingande eller dispositiva? Den vanliga uppfattningen från facket är att det är bra med semidispositivitet, men många påstår att det förutsätter att lagens regler är så pass krävande att det också för motparten i avtalsförhandlingarna är meningsfullt att finna anpassade modeller för det aktiva arbetet. Fackliga förhandlare skyller ofta på bristande vilja hos motparten när man frågar varför det är en så sparsam kollektivavtalsreglering på diskrimineringsområdet. Det senare gäller dock inte kartläggning och analys av löneskillnader där många kollektivavtal kan uppvisa mer eller mindre detaljerade bestämmelser. Det är enligt de förhandlingsansvariga jag intervjuat helt klart, att det är jämställdhetslagens långtgående krav på att analysera löneskillnader vid lika och likvärdigt arbete som drivit fram kollektivavtalsregler om lönekartläggning. Att reglerna varit tvingande har inte hindrat att avtal träffats. Därför finns hos fackförbund som arbetat hårt med lönediskrimineringsproblematiken - såsom Unionen, SKTF och Akademikerförbundet SSR - en stor frustration över att lönekartläggningar numera endast ska göras vart tredje år. Här kan man förvänta sig krav på återställare.

Lagstiftningen om diskriminering har under inflytande av EG-rätten byggts ut i snabb takt under senare år. Även om kritiska synpunkter redovisas i remissyttranden inför nya lagregler, särskilt vad gäller aktiva åtgärder, så finns en acceptans av lagstiftningen. Också på arbetsgivarsidan kan man således iaktta en förändrad och mer positiv inställning till lagstiftning om diskriminering. Det har dock inte gällt lönekartläggningsreglerna och JämOs granskning av hur dessa regler tillämpas.

En uppfattning som nästan slagordsmässigt framförs är, att om det finns lagregler ska man inte ha kollektivavtal om samma sak, eftersom arbetsgivaren då riskerar att drabbas av dubbla sanktioner. Ändå finns det i praktiken många exempel på avtalsklausuler om diskriminering som är desamma som i lagstiftningen. När det gäller frågan om diskrimineringslagens regler om aktiva åtgärder ska vara dispositiva finns olika uppfattningar på arbetsgivarsidan. Staten, SKL och Arbetsgivaralliansen verkar ha en positiv inställning till att reglerna görs dispositiva medan privata arbetsorganisationer som står nära Svenskt Näringsliv tycker att dispositivitet är onödig och motsätter sig detta.

”Sedan vi genom den nya diskrimineringslagen fått mjukare regler om jämställdhetsplan och lönekartläggning är reglerna bra som de är”, löd ett intervju svar. Samma person hävdade också att man hellre vill ha tillsyn av DO än av facket. Inte heller finns hos flertalet arbetsgivarorganisationer något intresse att ta initiativ till kollektivavtalsförändringar utan man väntar och ser vad fackförbunden lägger fram i den stundande avtalsrörelsen. Det finns både hos offentliga och privata arbetsgivare en oro för hur man ska klara av att hantera diskrimineringsgrunderna funktionshinder (tillgänglighetsproblem) och ålder.

Om man ser till vad som åstadkommit i kollektivavtalsväg på skilda sektorer av arbetsmarknaden kan några iakttagelser göras. På den privata arbetsmarknaden är det en organisation som sticker ut, nämligen Arbetsgivaralliansen. Vad är förklaringen till att Arbetsgivaralliansen i större utsträckning än andra arbetsgivarorganisationer varit initiativtagare till avtalsbestämmelser på diskrimineringsområdet? Enligt förhandlingschefen handlar det om att det är det uppdrag man har från medlemmarna, vilka till stor del är idéburna organisationer som arbetar med frågor som på ett eller annat sätt inbegriper mänskliga rättigheter. När arbetsgivare och fackförbund har samma grundläggande värderingar går det lättare att träffa avtal.

Den slutsats jag själv drar efter intervjuerna och genomgången av avtalen är att den enskilt viktigaste faktorn för att stimulera kollektivavtal om aktiva åtgärder är lagreglernas utformning. Jag vill ge ett

exempel. En företrädare för LO-förbunden framförde åsikten att det skulle vara önskvärt med en bestämmelse i diskrimineringslagen om att arbetsgivaren måste samverka med facket inför och efter en rekrytering. Då skulle det nämligen vara lättare att få fram ett kollektivavtal om redovisning av kravprofil och andra bra rutiner för att förebygga etnisk diskriminering vid rekrytering. Ändringarna per den 1 januari 2009 anses av fackliga förhandlare ha minskat motpartens intresse för att träffa kollektivavtal.

Vad menar man då med att lagreglerna om aktiva åtgärder ska ha en viss styrka? Några grundelement kan identifieras. För det första måste lagen innehålla en skyldighet att bedriva ett aktivt arbete i fråga om samtliga diskrimineringsgrunder. Det måste vidare finnas krav på att upprätta planer vars innehåll ska beskrivas i lagen. Tidsintervallet måste vara kortare än tre år alternativt måste det finnas regler om årlig utvärdering. Lönekartläggning ska i tiden kopplas samman med lönerevisionen.

Främst fackliga organisationer men också arbetsgivarorganisationer efterfrågar ekonomiska resurser för utbildning i diskrimineringsfrågor. Utbildning bedöms som oerhört viktigt för att skapa förutsättningar för att upptäcka och förebygga diskriminering.

Vad slutligen gäller sanktionssystemets eventuella betydelse för att stimulera till kollektivavtal är det ingen som pekat på att Jämställdhetsnämnden eller Nämnden mot diskriminering skulle haft någon betydelse i det sammanhanget.

Sanktionssystemet

Bestämmelser om sanktioner, när en arbetsgivare inte fullgör sina skyldigheter i fråga om aktiva åtgärder, finns i 4 kap diskrimineringslagen. Nämnden mot diskriminering kan förelägga vite efter framställning från DO eller central arbetstagarorganisation. Bestämmelserna har flyttats över från den äldre lagstiftningen och är oförändrade i sak med undantag för att det nu är en sammanslagen nämnd, Nämnden mot diskriminering, som har befogenheterna.

Det har från första stund funnits tveksamheter kring detta sanktionssystem. Det kom till sedan Arbetsdomstolen i sitt remissyttrande över Jämställdhetskommitténs betänkande SOU 1978:38 uttalat, att det inte var en lämplig uppgift för domstolen att ta ställning till hur arbetsgivare skulle sköta det aktiva jämställdhetsarbetet. Arbetsdomstolen föreslog att man istället skulle inrätta en särskild nämnd för att pröva framställningar om vitesförelägganden. Förslaget vann gehör och Jämställdhetsnämnden inrättades. Den blev sedermera modell för Nämnden mot etnisk diskriminering.

En av Jämställdhetskommitténs experter framförde - i ett till betänkandet fogat yttrande - betänkligheter mot att normer för arbetsgivare utan delegation av normgivningsmakten skulle kunna fastställas utifrån allmänt hållna målformuleringar i lagen. Det stred mot regeringsformen, menade hon. I efterhand kan konstateras att det är just oro kring rättssäkerheten för arbetsgivare som avhållit Jämställdhetsnämnden från att utveckla normer för hur det aktiva arbetet skulle bedrivas.

Enligt bestämmelserna har nämnderna haft ganska långtgående befogenheter och inte varit bundna av hur talan i nämnden varit utformad. Fortfarande gäller, se 4 kap 13 § diskrimineringslagen, att

nämnden "får vid avgörandet av ett ärende om vitesföreläggande ålägga den som framställningen riktas mot att vidta andra åtgärder än sådana som begärts i framställningen, om de andra åtgärderna inte är uppenbart mera betungande för denne". Dessa befogenheter har aldrig utnyttjats. Jämställdhetsnämndens bedömningar har genomgående präglats av mycket stor försiktighet.

Jämställdhetsnämnden meddelade sitt första beslut först 1994. När verksamheten upphörde i och med den nya diskrimineringslagens ikraftträdande hade sammanlagt nio beslut meddelats. I propositionen 1978/79:175 uttrycktes en stark förhoppning om att Jämställdhetsnämnden skulle kunna stimulera arbetet med aktiva åtgärder och det presenterades en hel katalog med exempel på ganska ingripande åtgärder. Av meddelade beslut är det endast ett som lever upp till denna ambitionsnivå, nämligen beslutet 1995-06-28 (dnr Å 1-95) mot United Tankers AB i Göteborg. Vitesförelägandet, som gällde innehållet i jämställdhetsplanen, föreskrev hur platsannonser skulle utformas, att minst en kvinna och en man skulle intervjuas dem som sökte arbete hos bolaget, vidare att bolaget vid lika meriter skulle anställa en person av det underrepresenterade könet. Arbetsgivarledamöterna i nämnden ansåg att beslutet gick för långt och skrev sig skiljaktiga.

De tre första besluten avsåg skyldigheten att ha en jämställdhetsplan med visst innehåll. Här förelades viten om 200 000 kr. De fem senaste ärendena har handlat om lönekartläggningar. I två av dem har vite förelagts. Det har då rört sig om avsaknad av kartläggning eller uppenbara brister. Även i dessa fall har arbetsgivarledamöterna i nämnden varit skiljaktiga. I något fall framförs öppen kritik mot själva lagstiftningen. Att den hätska debatt som förts kring jämställdhetslagens lönekartlägningsregler blir synlig i Jämställdhetsnämndens avgöranden måste betecknas som ytterst olyckligt. Det ger anledning att begrunda vilken sammansättning och kompetens Nämnden mot diskriminering bör ha.

Nämnden mot diskriminering (som år 1999 ersatte den tidigare Nämnden mot etnisk diskriminering) har endast handlagt två ärenden som bägge gällt överklagade vitesföreläganden.

Det är befogat att ställa frågan om det inte vore effektivare att låta DO själv förelägga vite med möjlighet att överklaga till förvaltningsdomstol. Oavsett hur sanktionssystemet utformas - och då kan naturligtvis även skadestånd eller straffavgifter övervägas - så måste lagreglerna om aktiva åtgärder vara tydliga. Det måste på ett mera preciserat sätt än hittills kunna utläsas av lagreglerna vad som krävs av arbetsgivaren. Lönekartlägningsreglernas utformning kan förmodligen förtydligas även de, men de har till skillnad från andra bestämmelser ett innehåll som tämligen väl beskriver vad som krävs av arbetsgivaren. Innebär en lagbestämmelse att det ska bedrivas ett planmässigt arbete på ett visst område, så måste lagstiftaren definiera vad detta innebär och ange en miniminivå.

Det är olyckligt att det i lagförarbetena finns uttalanden om att det bara vid mera påfallande brister bör utfärdas ett vitesföreläggande. Exempel: Om nämnden anser att en lönekartläggning visserligen inte uppfyller lagens krav men att felet inte är tillräckligt omfattande för att ett vitesföreläggande ska ges, så upplevs beslutet som en bekräftelse på att man inte behöver uppfylla lagens krav. De två fackförbund, Sveriges Psykologförbund och Akademikerförbundet SSR, som utnyttjat möjligheten att själva föra talan i Jämställdhetsnämnden har bägge mötts av negativa beslut av den arten. Sådana beslut stimulerar inte fackförbunden att tackla bristfälliga lönekartläggningar.

Om beslut i nämnden ska få någon praktisk betydelse måste handläggningen vara snabb och effektiv. Prövningen i Jämställdhetsnämnden har genomgående tagit mycket lång tid, omkring ett år. På

senare tid har samma rutiner för handläggningen tillämpats som i Arbetsdomstolen, något som inte förkortat handläggningstiden. Ledamöterna har ofta också varit ledamöter i Arbetsdomstolen. Det är befogat att erinra om att arbetsrättslig kompetens inte automatiskt innebär kompetens i diskrimineringsfrågor.

I diskrimineringsmål gäller numera särskilda regler om Arbetsdomstolens sammansättning. Huvudregeln är att ledamöter som är nominerade av arbetsmarknadens parter inte ska vara i majoritet. Nämnden mot diskriminering har tretton ledamöter och lika många ersättare. Enligt arbetsordningen ska som huvudregel åtta ledamöter delta i ett beslut. Av dessa representerar fyra ledamöter arbetsmarknadens parter. Ordföranden och vice ordförande är arbetsrättsexperter. Tredje ledamoten plus den som ska representera sakkunskap om den diskrimineringsgrund som ska prövas kan förväntas ha diskrimineringskompetens. Borde inte Nämnden mot diskriminering ha en tyngre sakkunskap på det ämnesområde inom vilket den ska agera?

Checklista med förslag till avtalsbestämmelser

Inom ramen för det organiserade informationsutbyte som finns mellan DO och arbetsmarknadsorganisationerna kan startas ett arbete för att ta fram modeller för bra branschanpassad avtalsreglering på diskrimineringsområdet. Det är rätt tidpunkt att göra detta nu, när kollektivavtalen och den svenska modellen upplevs som hotade samtidigt som utrymmet för löneökningar till följd av finanskrisen verkar vara begränsat. För att få igång ett konstruktivt arbete behövs ett diskussionsunderlag. Följande checklista med förslag på aktiva åtgärder skulle kunna vara en startpunkt och tjäna som stöd för arbetet. Varför inte en konferens på detta tema, kanske tillsammans med Medlingsinstitutet? Deltagare ska vara personer som kan påverka avtalsutformningen. Ofta sitter jämställdhets- och mångfaldsansvariga för långt från makten för att kunna göra detta.

Jag vill erinra om att i DOs eget PM *Kollektivavtal och aktiva åtgärder mot diskriminering*, enligt uppgift framtaget i samarbete med fackliga organisationer, finns utmärkta exempel på vad som kan kollektivavtalsregleras. Och självklart kan man hämta bra formuleringar från redan existerande avtal.

Bestämmelser om diskriminering och främjandearbete måste naturligtvis anpassas till den "avtalsmiljö" i vilka de ska införlivas och det kan inte göras i en checklista av det här slaget. Använda ord och begrepp kan sedan tidigare ha en bestämd innebörd, vilket påverkar formuleringarna.

Kollektivavtalsbestämmelser om aktiva åtgärder - förslag

1 Definitioner

På diskrimineringsområdet används ett antal begrepp såsom jämställdhet, mångfald, diskriminering, "missgynnande som har samband med", lika arbete, likvärdigt arbete, aktiva åtgärder, lönekartläggning etc. Avser man att i avtalet utgå från den betydelse begreppen har i lagstiftningen - under förutsättning att de finns i lagen - så kan det vara en god idé att ange detta i en inledande avtalsbestämmelse. Det underlättar om kollektivavtalet har samma definitioner som diskrimineringslagstiftningen, åtminstone vad gäller tvingande bestämmelser.

2 Målsättning / policy

Här bör i kollektivavtalet formuleras en målsättning att ingen arbetssökande, arbetstagare, inhyrd eller inlånad personal ska missgynnas av skäl som har samband med kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning, funktionshinder eller ålder. Vidare att målsättningen för det partsgemensamma aktiva arbetet ska bedrivas med syftet att så snart som möjligt uppnå lika möjligheter och lika rättigheter oavsett diskrimineringsgrund. Det finns inget som hindrar att kollektivavtalet innehåller ytterligare diskrimineringsgrunder.

3 Samverkan

Diskrimineringslagens samverkansbestämmelser handlar endast om aktiva åtgärder som rör kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning. Samverkan är särskilt inriktad på att åstadkomma jämställda löner, medan andra situationer som har stor betydelse för lika möjligheter och rättigheter för individen inte finns med. De frågor som fackförbund och arbetsgivare ska samverka kring måste omfatta samtliga diskrimineringsgrunder och den utökningen ska avtalstexten beskriva.

Det kan synas som om samverkansbestämmelser endast reglerar formerna för två parter gemensamma ansträngningar, något som naturligtvis är viktigt. Men samverkan får en särskilt viktig funktion när materiella bestämmelser saknas eller är svaga. Antag att det saknas avtalsreglering av hur rekrytering ska gå till på arbetsplatsen men att samverkansbestämmelsen anger att parterna ska samverka i rekryteringsfrågor. Då blir samverkan en metod att synliggöra hinder och fördomar i samband med rekrytering. Att synliggöra ett problem är ofta en nödvändig förutsättning för att människor ska engagera sig för en förändring.

Förslag till formulering: **Vid anställning ska arbetsgivaren, om inte särskilda skäl talar däremot, redovisa kompetenskraven i den lediga anställningen samt efter avslutad rekrytering redovisa resultatet för sina fackliga motparter.**

En sådan avtalsbestämmelse skulle ge insyn i och skäl för parterna på en arbetsplats att diskutera t.ex. om kraven på språkkrav är för högt ställda eller om det egentligen behövs körkort för att kunna utföra ett visst arbete eller om det faktum att en sökande är transvestit verkligen är ett sakligt skäl för att välja bort vederbörande.

På samma sätt kan man skapa en samverkansbestämmelse om hur parterna ska agera vid påtalade trakasserier eller repressalier som kan ha samband med någon av diskrimineringsgrunderna.

Fördelen med att bygga ut avtalstexten just kring samverkan är att man ansluter till sedan länge existerande medbestämmanderutiner.

4 Plan / handlingsprogram, kartläggning och utvärdering

Arbetet med aktiva åtgärder för lika möjligheter och lika rättigheter måste planeras och tidsramar måste bestämmas. Jag skulle vilja föreslå att man - för att försöka få en nytändning - byter terminologi och väljer ett annat ord än plan. *Handlingsprogram* är ett begrepp som inte bara anger

att det är ett antal punkter som ska klaras av i viss ordning utan också syftar på innehållet i det som ska göras.

Oavsett om man använder ordet plan eller handlingsprogram så bör erfarenhetsmässigt en arbetscykel bestå av följande led:

- Kartläggning av förhållandena på arbetsplatsen
- Beslut om åtgärder med uppgift om vem som är ansvarig för beslutet, när det ska genomföras och vad det får kosta (budget)
- Utvärdering och analys av genomfört arbete som bas för kommande plan/handlingsprogram

Frågorna om *hur* kartläggningen ska genomföras passar bra att avtalsreglera. Det kan t.ex. göras genom partsgemensamma enkäter där man formulerat frågor kring förhållanden som man misstänker kan vara problematiska. Även metoder för att utvärdera arbetet kan avtalsregleras. Information till de anställda om hur det aktiva arbetet fortskrider är också en fråga som lämpar sig för avtalsreglering.

En mycket viktig fråga är tidsramarna för det aktiva arbetet. Fr.o.m. den 1 januari 2009 ska jämställdhetsplan och handlingsplan för jämställda löner endast upprättas vart tredje år. Det är en lång period och det är lätt att arbetet avstannar om det är flera år till dess att en utvärdering ska göras. Det vore önskvärt att lagregeln föreskrev årliga avstämningar men i avvaktan på en sådan ändring är det i hög grad lämpligt att avtalsreglera tidsspannet för handlingsprogram eller avstämning/ar/. När det gäller lönekartläggningar bör de tidsmässigt kopplas till lönerevisionerna, så att resultatet kan användas vid dessa.

Det är sannolikt orealistiskt att parterna på en arbetsplats med fullkraft ägnar sig åt samtliga diskrimineringsgrunder samtidigt. Det är naturligt att prioritera utifrån kartläggningens resultat utan att det leder till att man negligerar vissa diskrimineringsgrunder. Att ett problem lyser med sin frånvaro kan ibland härledas till en total okunnighet om att det existerar. Det gäller t.ex. attityder och bemötande kring diskrimineringsgrunden sexuell läggning. **Kollektivavtalsreglerad utbildning** om de diskriminerande normer som finns i arbetslivet är ett första viktigt verktyg för att synliggöra dolda barriärer och aningslös diskriminering. I ett kollektivavtal om aktiva åtgärder bör alltid finnas återkommande utbildning för arbetsledare och personal kring diskrimineringsgrunderna. Man kan då koncentrera sig på områden där kunskaperna är mindre goda.

5 Rekrytering

Slentrianmässiga rekryteringsrutiner skapar trösklar som utestänger arbetssökande. De kan drabba oavsett diskrimineringsgrund. Det gäller därför att kvalitetssäkra rekryteringen i alla led. Att lyckas med en rekrytering, att få bästa tänkbara kompetens och att undvika omedveten diskriminering är ett kunskapsområde i sig. Det är därför önskvärt att arbetsgivare och fackförbund skaffar sig djupare kunskaper om vanliga fallgropar i samband med rekrytering. Ett förslag är att låta handlingsprogrammet för lika rättigheter och möjligheter innehålla en särskild punkt om utbildning kring rekrytering.

Diskrimineringsanmälningar är inte bra för en arbetsgivares ekonomi och anseende. Många klagomål handlar om bemötandet vid intervju eller telefonsamtal från sökande under processens gång. Många

problem kan förebyggas om de personer som är involverade i rekryteringsprocessen fått utbildning om hur man i möjligaste mån säkerställer att en rekrytering är fri från diskriminering.

Vad kan då en kollektivavtalsreglering kring rekrytering innehålla? Ett första viktigt steg är att se till att människor som kan ha intresse av att söka anställningen får kännedom om att det finns ett ledigt arbete. **Vilka sökvägar som ska användas kan avtalsregleras.** Informationen om det lediga arbetet i annons/ledigkungalösa är naturligtvis viktig och här kommer man då in på frågan om kompetenskraven och hur man ska säkerställa att dessa är relaterade till det lediga arbetet.

Exempel på kompetenskrav som vid första anblicken kan te sig sakliga men som närmare bör granskas är följande: språkkrav, svenskt medborgarskap, klädkod, körkort, viss ålder, visst utseende, viss yrkeserfarenhet (som endast den som bott länge i Sverige kan skaffa sig), vissa egenskaper enligt personlighetstest. Inte minst döljer sig bakom krav som samarbetsförmåga och personlig lämplighet ett stort utrymme för subjektiva värderingar. **Att kravprofilen ska vara tydlig och relaterad till arbetsuppgifterna kan lämpligen anges i kollektivavtalet.** En sådan skrivning ger incitament till att kritiskt granska krav som man kanske slentrianmässigt ställt upp för ett visst arbete.

Används språktest och personlighetstest måste man säkerställa att de mäter det som är relevant för arbetet och inte ger utrymme för diskriminerande värderingar. Det bör av kravprofilen framgå vad som är viktigt och vad som är mindre viktigt eftersom en sammanvägning alltid sker. Därmed ges redskap för sorteringen och urvalet av de sökande till anställningsintervju, när sådana ska hållas. Det intryck som en arbetssökande ger vid anställningsintervjun ges ofta – alltför? – stor betydelse. **Hur anställningsintervjun ska genomföras – samma frågor till alla och endast för arbetet relevanta frågor ska ställas – och vilka som ska delta kan lämpligen avtalsregleras.**

6 Positiv särbehandling

Positiv särbehandling är tillåten i lagstiftningen för att vid likvärdiga eller i det närmaste likvärdiga meriter välja sökande av underrepresenterat kön. Det får dock inte ske så att sökande av det överrepresenterade könet i praktiken inte har någon chans att få anställningen i fråga. Vidare måste urvalsprocessen säkerställa att sökandes meriter granskas på ett sakligt sätt (EG-domstolens domar). Något man tycks ha glömt bort i diskussionen kring positiv särbehandling är att EG-rättens och även den gamla jämställdhetslagens regler om positiv särbehandling tillkommit för att förbättra kvinnornas situation – inte männens. I praktiken används reglerna i Sverige oftare för att bistå män än kvinnor.

Positiv särbehandling kan naturligtvis avtalsregleras om man håller sig inom EG-rättens gränser. Eftersom detta rättsområde är tämligen minerat kan det vara klokare att inrikta sig på att avtalsreglera sökvägarna.

Diskrimineringslagen tillåter inte positiv särbehandling i fråga om etnicitet. Det går inte att via kollektivavtal frånga den principen och tillåta positiv särbehandling. Att behärska ett visst språk eller ha en erfarenhet från ett annat land ska ses som en merit för arbetet, när detta har betydelse. Den etniska bakgrunden ska då självklart värderas som en kvalifikation som ger positivt utslag vid i övrigt likvärdiga kvalifikationer.

7 Lön

De allra flesta kollektivavtal har bestämmelser om hur individens lön ska bestämmas och det borde därför inte vara så svårt att bygga vidare på och utveckla dessa regler. I flertalet fall behövs en komplettering vad gäller andra diskrimineringsgrunder än kön, alternativt att man - om begreppet sakliga grunder används - klargör att det täcker alla former av diskriminering. Ofta innehåller avtalen en ganska lång text med en uppräkningslista av allt som ska ha betydelse för lönen. Dessa texter skulle må väl av att redigeras så att diskrimineringskyddet pekas ut som ett grundläggande element för lönesättningen.

Ska de i avtalet angivna grunderna för lönesättningen få någon praktisk betydelse måste det i avtalet också ges konkreta anvisningar för hur lönejäm förelserna ska gå till. Just när det gäller lönekartläggningens metodik finns många problem som lämpar sig för att avtalsreglera. Några exempel: **När ska kartläggningen ske? Hur ska individer med olika arbetstidsmätt jämföras? Hur ska sidoförmåner jämföras?**

Ett mycket stort problem är hur lönejäm förelserna över avtalsgränserna ska gå till. Principen om lika lön för lika och likvärdigt arbete i diskrimineringslagen gäller ju alla som har samma arbetsgivare och stannar inte vid kollektivavtalsgränser och avtalsområden. Men för en facklig organisation är stadgarnas grundläggande uppdrag att gynna de egna medlemmarnas löneutveckling. Det är naivt och orealistiskt att tro att en facklig organisation ska värna om lönerna för oorganiserade eller för medlemmar i annat fackförbund. Det enskilda fackförbundets relation till arbetsgivaren och dess fackliga styrka blir i praktiken ofta avgörande för om det ska genomföras lika lön för likvärdigt arbete eller ej på en arbetsplats.

Hänvisning till marknaden är den "regulator" som arbetsgivaren oftast använder för att förklara högre löner för manligt dominerade yrkesområden i jämförelse med likvärdiga som inte är manligt dominerade.

Kan dessa problem tacklas i en kollektivavtalsreglering? Man kan komma en bra bit på väg om 1/avtalsreglerna om lönekartläggning är desamma för alla fackförbunden på en arbetsplats 2/ de fackliga organisationerna uppträder samfällt som en part i lönekartlägningsarbetet och 3/kontroversiella begrepp såsom marknaden definieras i kollektivavtalet.

Förslag till formulering: **Vid likvärdigt arbete utgör marknaden en saklig förklaring till en löneskillnad när arbetsgivaren kan visa att rekryteringen till högre lön fullt ut förklaras av svårigheten att finna rätt kompetens.**

De lönejusteringar som skett därför att kartläggning och analys visat att den tidigare lönen var diskriminerande eller osaklig behöver skyddas. Erfarenheten visar nämligen att sådana lönejusteringar ofta tjänar som ursäkt för att i kommande lönerevision satsa mindre på de arbetstagare "som redan fått ett kraftigt lönepåslag". I kollektivavtalet behövs en **klausul som skyddar sådana lönejusteringar som skett för att åtgärda osakliga löneskillnader.**

8 Arbetstid och ledighet

Arbetsplatsmöten på arbetstid är exempel på en rättighet som kan ges via kollektivavtal. Regelbundna möten på arbetstid ger möjlighet till kontakt och information. Förutom att det bidrar till

bättre förståelse arbetskamrater emellan, är det också ett forum där man har möjlighet att upptäcka och diskutera trakasserier och andra diskrimineringsproblem och påtala dem innan situationen blivit svår att hantera. Inte minst arbetsgivare har nytta av detta.

Det förekommer att utländsk arbetskraft trots gällande arbetstidslagstiftning utnyttjas för mycket stora övertidsuttag. Om arbetstidslagen eller vissa av dess bestämmelser tas in i kollektivavtalet ökar övervakningsmöjligheterna. Det kan t.ex. gälla **skyldigheten att föra övertidsjournal**.

En avtalsenlig rätt att **byta kollektivavtalets röda dagar mot den egna trosuppfattningens helger** finns i några kollektivavtal. Det finns många arbetsplatser som skulle ha glädje av en sådan reglering.

En bestämmelse i kollektivavtalet om **respekt för troende arbetstagare** kan bidra till bättre arbetsmiljö. Det är också en arbetstidsfråga. Liksom i fråga om raster och måltiduppehåll kan man avtalsvägen reglera arbetstagarens rätt att dra sig undan för bön eller få besöka ett andaktsrum om sådant finns på arbetsplatsen.

Det finns härutöver ett stort antal situationer med anknytning till diskrimineringsgrunderna där arbetstidsanpassning kan vara påkallad. Det kan för arbetstagare med funktionsnedsättning handla om rätt till **tätare pauser i arbetet** eller om **förläggning av arbetstiden** med hänsyn till resor.

9 Föräldraledighet

Både arbetsgivare och anställd har glädje av att kontakten med arbetsplatsen bibehålls under föräldraledigheten. Det kan ske på många olika sätt t.ex. genom att viktig information skickas hem under ledigheten, att möjlighet att delta i kompetensutveckling eller annan utbildning erbjuds, att en bra introduktion ges osv. Denna typ av rutiner lämpar sig mycket väl för avtalsreglering. För arbetsgivare är en sådan reglering ett plus i rekryteringssammanhang.

Problemet med att föräldralediga släpar efter i löneutveckling, därför att de lämnas utanför lönerevisionerna under föräldraledigheten verkar vara på väg att lösas kollektivavtalsvägen. Men det finns fortfarande många arbetsplatser som saknar rutiner för att ta med föräldralediga i lönerevisionen och även avtal där individen själv måste påkalla att han eller hon vill vara med i lönerevisionen. Detta måste man arbeta vidare med.

Modellerna för att beräkna hur stor löneökning den föräldraledige ska ha varierar mellan avtalen. Nivån bör vara den genomsnittliga löneförhöjningen inklusive individuell pottfördelning. Regler om hur beräkningen ska göras bör finnas i kollektivavtalet.

10 Utbildning av arbetsledning

Kompetensutveckling är ett ämnesområde som återfinns i många kollektivavtal. Till kompetensutveckling hör kunskaper om diskriminering och om hur man driver ett aktivt arbete för lika möjligheter och rättigheter. Det är särskilt viktigt att personer i arbetsledande ställning har sådana kunskaper. Så som diskrimineringslagen är uppbyggd har chefer och arbetsledare ett stort ansvar både för att förhindra och för att åtgärda diskrimineringsproblem. Domar i Arbetsdomstolen visar att en bristfällig utredning av trakasserier kan medföra höga skadestånd för arbetsgivaren. Ska arbetsledare kunna fullgöra sitt ansvar måste de få adekvat utbildning. Här kan man ha nytta av de tankemodeller som finns för delegering av arbetsmiljöansvar.

För att en arbetsledare ska kunna ta på sig ett arbetsmiljöansvar måste han/hon ha erforderlig utbildning. För att arbetsledare ska göra rätt i olika situationer behövs sålunda kunskaper om diskrimineringslagens krav. **Rätt till återkommande utbildning** bör skrivas in i kollektivavtalet. Utbildningsinsatser beträffande heteronormen och den fördomsfulla synen på s.k.transpersoner är exempel på områden som måste belysas. Situationen för arbetssökande och arbetstagare med någon form av funktionsnedsättning är också ett försummat område. Det handlar inte bara om att tackla fördomar utan också om att ge kunskaper om specifika funktionsnedsättningar och om olika sätt att anpassa arbetsplatserna för att göra dem tillgängliga på samma villkor för alla.

11 Krav på saklighet i arbetsledande beslut

Många kollektivavtal har regler som begränsar arbetsledningsrätten. Det gäller t.ex. förflyttningar och omplaceringar. Sådana bestämmelser präglas av en intresseavvägning mellan arbetsgivaren och individen. Medbestämmandelagens och kollektivavtalens regler om förhandling före mera ingripande beslut utgör också en "broms" för vissa typer av förändringar av arbetssituationen. En kollektivavtalsregel om att **arbetsledande beslut ska vara sakliga** skulle täcka in situationer, där det är svårt att bevisa ett samband med t.ex. den etniska tillhörigheten samtidigt som det inte går att finna något sakligt skäl för beslutet. Fackförbunden skulle säkert välkomna en sådan avtalsreglering, medan det kan vara svårt för motparten att acceptera ett generellt krav på saklighet eftersom det naturligtvis innebär ett ingrepp i affärsledningsrätten.

12 Fysisk arbetsmiljö

I 3 kap 4 § diskrimineringslagen finns bestämmelser om att arbetsförhållandena i möjligaste mån ska lämpa sig för alla arbetstagare oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning. Det är väl sannolikt att en utvidgning till alla diskrimineringsgrunder kommer att ske framöver.

I det fackliga och även partsgemensamma arbetet har frågor kring den fysiska arbetsmiljön alltid varit av stor betydelse. Men det saknas - med undantag för könsaspekten - en tradition att värdera arbetsförhållanden utifrån diskrimineringsgrunderna. Här måste diskuteras dels om det finns krav eller omständigheter som på ett osakligt sätt begränsar tillgång till arbetsuppgifter, dels på vad sätt arbetsplatsens och arbetsredskapens utformning behöver ändras för att passa alla. Med alla menas då både redan anställda och arbetssökande som är kvalificerade för det lediga arbetet. Ett exempel är att det kan finnas behov av att manualer finns tillgängliga på olika språk.

Tillgänglighet för rörelsehindrade – hur ordnas det i praktiken? Vilka bidrag till ombyggnad och annan förändring kan arbetsgivaren få? Hur ser man till att en individ – kanske efter en sjukdomsperiod – får en tyst och lugn arbetsmiljö? Kan ett faddersystem arrangeras för att underlätta introduktionen av den som har sin yrkeserfarenhet från ett annat land?

I kollektivavtalet kan förslagsvis införas en bestämmelse som säkerställer att det finns **en planering och en genomtänkt strategi för olika typsituationer**.

13 Psykisk arbetsmiljö

I 3 kap 6 § finns bestämmelser om arbetsgivarens skyldighet att förebygga och förhindra trakasserier eller repressalier som har samband med kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning

samt om sexuella trakasserier. Även denna bestämmelse kommer sannolikt att vidgas till att omfatta alla diskrimineringsgrunder.

Det är lämpligt att i kollektivavtalet reglera *hur* det förebyggande arbetet ska gå till. **En policy som tar avstånd från alla typer av trakasserier oavsett diskrimineringsgrund** behövs liksom **konkreta anvisningar om hur utredningen av påtalade händelser ska gå till**. Inom vissa branscher kan arbetstagare ha problem med gäster eller besökare som trakasserar personalen. Exempelvis kan hotellanställda eller hemtjänstpersonal råka ut för detta. Hur ska sådana klagomål hanteras och vilket ansvar har arbetsgivaren för att förebygga trakasserier från andra än arbetskamrater? För arbetsgivare måste det i rekryteringssammanhang vara positivt att kunna visa att man i kollektivavtalet har bestämmelser till skydd för sin personals arbetsmiljö.

14 Driftsinskränkning

Vid driftsinskränkning är det en realitet att vissa arbetstagare har en svagare ställning än andra. Detta bör uppmärksammas i kollektivavtalet. När avtalsturlista ska fastställas bör ske en kontroll av att urvalet skett på sakliga diskrimineringsfria grunder och en lämplig formulering kring en sådan **partsgemensam kontroll av avtalsturlistan** tas in i kollektivavtalet.

15 Tvister

Det är vanligt att kollektivavtalen för vissa ämnesområden har bestämmelser om en mellan parterna inrättad skiljenämnd. Det är således en typ av lösning som också kan användas för avtalsbestämmelser om diskriminering och aktiva åtgärder. Tvisteförhandling och prövning i Arbetsdomstolen är annars den vanliga vägen för tvistelösning.

Den avtalsreglerade påföljden bör i bägge fallen vara skadestånd.

Bilaga 1

Avtalens utformning, privat sektor

Avtalsbestämmelser om diskriminering, likabehandling mm

Medlingsinstitutet konstaterar att närmare 600 000 arbetstagare inom privat sektor omfattas av förbundsavtal som innehåller någon form av förbud mot diskriminering. Den vanligaste formuleringen är följande:

”diskriminerande eller andra osakligt motiverade skillnader i löner mellan anställda ska inte förekomma” – formuleringen går alltså längre än bestämmelserna om lönekartläggning i diskrimineringslagen. En formulering som förekommer i ett antal avtal är ”Skillnader i lön beroende på ålder, kön, etniskt ursprung, sexuell läggning eller funktionshinder ska inte förekomma.”

Vidare förekommer i avtalen hänvisningar till gällande diskrimineringslagstiftning. Ytterligare ett sätt att avtalsreglera är att slå fast att ”lönesättningsprinciperna inte ska vara diskriminerande”. Formuleringen innefattar då i avtalet uppräknade principer för individuell lönesättning.

Stort genomslag i avtalstexterna har begreppet *likabehandling* i fråga om lönesättning. Närmare 200 förbundsavtal vilka omfattar cirka en miljon arbetstagare innehåller föreskrifter om likabehandling. Ofta gäller principen om likabehandling alla utan någon exemplifiering. I drygt en fjärdedel av de 200 avtal som innehåller regler om likabehandling handlar det om att kvinnor och män ska behandlas lika. Ibland finns i avtalen tillägg i fråga om ålder, etniskt ursprung mm. Drygt en fjärdedel av förbundsavtalen nämner ålder. Ungefär en femtedel nämner etniskt ursprung, bakgrund eller tillhörighet.

Jämställdhetslagens *likalöneprincip* har tagits in i ett femtiotal avtal som omfattar drygt 300 000 arbetstagare. Likalöneprincipen går längre än likabehandlingsprincipen i det avseendet att den gäller resultatet av lönerevisionen. Samtidigt omfattar den bara kvinnor och män och inga andra diskrimineringsgrunder. MI har grupperat avtalen med likalöneklausuler på följande sätt:

Hård princip

”Kvinnor och män ska ha lika lön för arbete av lika värde” klausul i avtalet mellan Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare och Hotell och Restaurang Facket.

Mjuk princip

”Vid lönesättningen ska beaktas att kvinnor och män ska lika lön för arbete av lika värde”, finns t.ex. i avtalet mellan Arbetsgivarförbundet KFO och Handelsanställdas förbund.

Princip med förtydligande

Här har principen försetts med ett modifierande tillägg ”Män och kvinnor ska ha lika lön för arbete som är lika eller som är att betrakta som likvärdigt om inte löneskillnaderna beror på faktorer som gäller för den individuella lönesättningen”, formulering från Svensk Handels avtal med HTF och ett antal akademikerförbund.

Avtalsbestämmelser om föräldralediga

Sammantaget finns numera regler om föräldralediga i 180 förbundsavtal omfattande omkring 600 000 arbetstagare. Majoriteten av avtalen finns på tjänstemannaområdet. MI har sorterat avtalsbestämmelserna efter utformning i fyra grupper:

1. Formuleringar om att föräldralediga inte ska ha en ogynnsam löneutveckling
2. Föräldralediga omfattas av lönerevisionen; ”föräldralediga ska omfattas av den årliga lönerevisionen” eller ”lönesamtal ska hållas med föräldralediga”. Ibland finns tillägg om att de föräldralediga inte ska missgynnas i relation till icke föräldralediga
3. Anvisningar om hur lönen ska bestämmas under ledigheten t.ex. att lönen ska sättas ”utifrån en bedömning av den anställdes troliga löneutveckling i aktuell befattning om den anställda inte varit frånvarande”
4. Bedömning vid återkomst i arbete; särskild analys och bedömning ska göras i samband med återkomst i arbete. Ett annat exempel tar sikte på behovet av kompetensutveckling ”...ska bereda möjlighet till den kompetensutveckling som kan behövas med hänsyn till genomförd ledighets omfattning”

Lönekartläggning

SAMORDNING LÖNEKARTLÄGGNING/ANALYS OCH LÖNEREVISION

Förbundsavtal för omkring 1,3 miljoner arbetstagare har föreskrifter om diskrimineringsförbud och/eller principer om lika behandling och lika lön men bara knappt en miljon omfattas av bestämmelser som samordnar lönekartläggning och lönerevision. Här finns ett stort antal frågor som i varierande utsträckning är lösta, såsom när i tiden lönekartläggning och analys ska göras, vad som ska kartläggas och analyseras, vidare vad som ska åtgärdas, tidpunkt och finansiering för detta.

De flesta förbundsavtalen kopplar ihop lönekartläggning och lönerevision genom formuleringar av typ att lönekartläggning ska ske *inför* eller *i samband med* lönerevisionen. När det gäller vad som ska kartläggas är merparten inriktade på att det är det egna avtalets lönesättningsprinciper som ska följas upp, inte jämställdhetslagens krav även om det förekommer hänvisningar till lagstiftningen. Vanliga formuleringar är ”lönestrukturen på företaget” och ”lönesättningen”. Det som genomlysningen av lönesättningen ska syfta till kan vara formulerat på olika sätt. Det kan avse ”avtalets intentioner och dess tillämpning” men också vara mera långtgående. I Teknikarbetsgivarernas

avtal med IF Metall, SIF, Sveriges Ingenjörer och Ledarna finns formuleringen "om diskriminerande eller sakligt omotiverade skillnader förekommer". En sådan skrivning täcker in samtliga diskrimineringsgrunder och därutöver lönerelationer som på ett eller annat sätt inte stämmer överens med avtalets lönesättningsprinciper. Det finns således ingen begränsning till jämförelser mellan lika och likvärdigt arbete. Om det i praktiken tillämpas fullt ut enligt ordalydelsen är oklart.

När avtalen anger en tidpunkt för korrigerande av löneskillnader handlar det i regel om att det ska ske i samband med löneförhandlingarna eller lönerevisionen. Ett mindre antal avtal föreskriver att lönerna ska justeras före de lokala löneförhandlingarna. I fråga om finansieringen av kostnaderna för justeringen är den dominerande principen att "allt ska räknas", alltså inga extrapengar för att rätta till osakliga löneskillnader. Det finns dock i några avtal, Civilavtalet och Förpackningsavtalet mellan Grafiska Företagens Förbund och Grafiska Fackförbundet en skrivning om att det "Vid konstaterade brott mot jämställdhetslagens förbud mot osakliga löneskillnader skall justeringar göras utanför pott". Det finns information om att detta förekommer. I vilken utsträckning är dock oklart.

KOMPETENSUTVECKLING

Bestämmelser om kompetensutveckling finns sedan länge i de flesta avtalen på privat sektor. Kompetensutveckling är viktigt för företagets effektivitet och det är också medlet för individen att påverka sin löneutveckling. Uppfattningen att man med kompetensutveckling ska kunna påverka befattningssegregeringen mellan män och kvinnor finns i lagstiftningen men ett sådant uttalat jämställdhetssyfte är ovanligt i kollektivavtalen. Vanligare är bestämmelser som tar sikte på föräldraledigas behov av kompetensutveckling.

PARTSSAMMANSATTA GRUPPER OCH GEMENSAMMAPROJEKT

Partssammansatta grupper eller projekt för att arbeta med jämställdhet är en gammal företeelse. Kan parterna inte enas om hur en fråga ska regleras i avtalet väljer man att skjuta frågan framför sig genom att tillsätta en partsgemensam grupp. Det kan i och för sig - om man ska se positivt på företeelsen - vara ett första steg mot kollektivavtalsreglering. År 2007 tog arbetet i partsgemensamma grupper större fart. En vanlig uppgift var att ta fram hjälpmedel för de lokala parternas arbete med lönekartläggning. Ett antal sådana manualer har framställts. När det gäller att arbeta med diskrimineringsproblem som har samband med etnisk bakgrund har tongivande organisationer snarast drivit tesen att arbetet inte ska ske genom lagreglering eller kollektivavtal utan genom gemensamma ansträngningar i projektform. Ett exempel på detta utgör det av huvudorganisationernas inrättade Rådet för Integration i arbetslivet.

Avtalens utformning offentlig sektor

KOMMUNER OCH LANDSTING

På den kommunala och landstingskommunala sektorn är löneavtalen mellan SKL, Sveriges kommuner och landsting, och de fackliga motparterna (med ett undantag) likalydande. Gemensam utgångspunkt är Huvudöverenskommelse om lön och allmänna anställningsvillkor samt rekommendation om lokalt kollektivavtal, HÖK 07. Till HÖK:en hör ett antal bilagor där kriterier, mål och metoder för den individuella löneutvecklingen beskrivs. Det sägs att lagstiftningen om diskriminering ska beaktas som en övergripande utgångspunkt. Jämställdhetslagens regel om partsgemensamt arbete för att

åstadkomma lika lön för lika och likvärdigt arbete mellan kvinnor och män finns också omnämnd liksom lagens lönekartläggningsregler.

Protokollsanteckningarna till avtalet ger sammantaget budskapet att löner inför lönerevisionen ska kartläggas och analyseras, dels för att avtalets egna löneprinciper ska kunna tillämpas dels för att lönediskriminering mellan kvinnor och män ska kunna upptäckas och åtgärdas. Det ska upprättas en handlingsplan grundad på kartläggningsresultatet.

Att föräldralediga inte ska sacka efter i löneutvecklingen är en ambition som syns i följande formulering: "Det är naturligt att i lönebildningsprocessen uppmärksamma också arbetstagare som är frånvarande p.g.a.sjuk- eller föräldraledighet".

STATEN

De statliga avtal som träffades 2007 har tydligare skrivningar om mäns och kvinnors löner än tidigare avtal. Tre ramavtal om löner för arbetstagare hos staten, RALS 2007-2010, träffades mellan Arbetsgivarverket och SEKO, OFR och SACO-S. Lönekonstruktionerna är olika även om principen om lokal lönebildning genomsyrar samtliga avtal. Det finns i alla avtalen ett likalydande avsnitt kallat "Gemensamma löneprinciper". Här slås fast att en arbetstagares lön ska bestämmas utifrån sakliga grunder. I ett avsnitt som har rubriken Lokal lönebildning framhålls att de lokala parterna måste uppmärksamma sitt gemensamma ansvar för att det inte i något avseende uppstår osaklighet i lönesättningen. Detta exemplifieras med likalöneprincipen enligt gällande lagstiftning samt med uppmaningen att föräldraledigas situation ska observeras.

Lönerevisionen ska föregås av en analys av lönebildningen som arbetsgivaren ska presentera för sin fackliga motpart. Man ska eftersträva en samsyn. En särskild bilaga till RALS -avtalen har rubriken Jämställda löner. Där finns utfästelser från parterna att fortsätta arbeta med metoder för att utesluta osakliga löneskillnader.

I avtalen och även i bilagan Jämställda löner finns ganska utförliga skrivningar om möjligheter till karriär och kompetensutveckling och det betonas att man ska arbeta med målet att nå en jämnare könsfördelning i samtliga befattningskategorier. I olika sammanhang har staten som arbetsgivare gett uttryck för att det faktum att kvinnor har lägre löner än män främst ska tacklas med kompetensutveckling.

