

Yttrande över betänkandet Bättre skydd mot diskriminering (SOU 2016:87)

Sammanfattning

Sveriges Kvinnolobby tackar för möjligheten att yttra sig över betänkandet *Bättre skydd mot diskriminering (SOU 2016:87)*. Tyvärr saknar utredningen ett genomgående jämställdhetsperspektiv vilket innebär att det är omöjligt för oss att ta ställning till flera av dess förslag. Vi kan varken tillstyrka eller avstyrka inrättandet av en ny diskrimineringsnämnd förrän vi har fått mer information om innehållet i en sådan nämnds verksamhet och konsekvenserna för arbetet mot diskriminering på grund av kön.

Istället för att göra små justeringar i den organisation som finns vill Sveriges Kvinnolobby se en verklig utvärdering av den sammanslagna diskrimineringslagstiftningen och tillhörande ombudsman. Vi anser att den institutionella ordningen för jämställdhetsarbetet har försvagats sedan 2009. En verklig utvärdering kan leda till slutsatsen att lagstiftningen och organiseringen av arbetet behöver förändras på ett mer genomgående sätt.

För att DO:s arbete ska ge ett bättre och mer effektivt skydd mot diskriminering måste myndigheten fokusera mer övergripande arbete mot diskriminering. Diskriminering på grund av kön är inte ett individproblem utan ett samhällsproblem och måste mötas med åtgärder på samhällsnivå. DO bör fokusera mer än idag och mer än vad utredningen antyder på tillsyn och främjande åtgärder. En effektiv tillsyn kräver i sin tur att DO får möjlighet att förelägga kännbara viten. Detta är särskilt viktigt för att tillsynen av de nya lönekartläggningsbestämmelserna ska få effekt.

Sveriges Kvinnolobby tillstyrker utredningens förslag om att det statliga stödet till lokala och regionala antidiskrimineringsbyråer ska finnas kvar och utformas på ett sådant sätt att byråerna inte behöver konkurrera med varandra om medel. Till skillnad från utredningen anser vi att byråerna även kan bidra i det främjande arbetet, men att deras insatser måste kvalitetssäkras ur ett jämställdhetsperspektiv.

Sveriges Kvinnolobby tillstyrker utredningens förslag om att arbetet med åtgärder mot diskriminering i skolor ska flyttas till Skolinspektionen och samordnas med de regler som finns i skollagen om kränkande behandling.

Bristande jämställdhetsperspektiv

Jämställdhetsintegrering är Sveriges huvudsakliga strategi för att nå jämställdhet mellan kvinnor och män. Strategin innebär att statliga utredningar är skyldiga att göra en analys av vilka konsekvenser deras förslag och bedömningar får för kvinnor och män och för utvecklingen mot jämställdhet. Sådana analyser lyser emellertid med sin frånvaro i denna

utredning. Det är särskilt allvarligt att en utredning som handlar om ett bättre och mer effektivt skydd mot diskriminering inte lever upp till strategin för jämställdhetsintegrering.

I slutet av betänkandets sammanfattning slår utredningen fast att dess förslag får positiva effekter för jämställdheten mellan kvinnor och män. Varför eller på vilket sätt framkommer inte. Sveriges Kvinnolobby ifrågasätter hur denna slutsats har kunnat dras då utredningen inte innehåller några jämställdhetsanalyser. Att fler medborgare eventuellt kommer att få sina ärenden utredda av DO eller av en diskrimineringsnämnd betyder inte per automatik att positiva effekter har skapats för jämställdheten i samhället, det betyder inte ens att fler ärenden som handlar om diskrimineringsgrunden kön kommer att utredas.

Några ord om lönediskriminering

Lönediskrimineringen på grund av kön är den typ av diskriminering som berör flest personer. Alla kvinnor som arbetar, ska arbeta eller har arbetat kommer att drabbas av att kvinnors arbete värderas lägre än mäns. Lönediskriminering är också ett tydligt exempel på att strukturell diskriminering inte kan bekämpas ett fall i taget. Att en sjuksköterska har lägre lön än en sophämtare för att det tidigare är ett kvinnodominerat yrke och det senare ett mansdominerat kan inte avhjälpas av att sjuksköterskan anmäler landstinget för lönediskriminering. Mot bakgrund av hur stort problemet med lönediskriminering är och dess tydliga särart är det en allvarlig brist att utredningen inte lyfter hur arbetet mot lönediskriminering ska förbättras och effektiviseras.

Det är tydligt att dagens arbete mot lönediskriminering inte ger ett bra och effektivt skydd. Sedan nämnden mot diskriminering bildades 2009 har endast två fall rörande lönediskriminering prövats varav DO har anfört ett. Risken att dömas för lönediskriminering är därmed i princip obefintlig vilket betyder att arbetsgivare får signalen att det är acceptabelt att bryta mot lagen inom detta område.

Sveriges Kvinnolobby välkomnar att krav på lönekartläggningar har återinförts, men beklagar att de nya reglerna är betydligt svagare och att tillsynen inte fungerar. Vi kräver att tillsynen ska förbättras och utökas. Vi menar att DO:s kontroller ska vara oannonserade och att myndigheten ska ha mandat att förelägga viten. Sveriges Kvinnolobby hade önskat att en utredning som ska ge förslag på hur skyddet mot diskriminering kan bli bättre och mer effektivt skulle ha diskuterat hur arbetet med främjande och tillsyn av bestämmelserna för lönekartläggning kan förbättras och effektiviseras.

Ökade möjligheter för DO att hjälpa den som blir diskriminerad (9.1.2-9.3.5)

Sveriges Kvinnolobby välkomnar att DO:s interna processer utvecklas, men beklagar att utredningen inte lyfter den kritik som finns mot DO:s roll och nuvarande arbetsätt. Kritiken handlar framförallt om att sammanslagningen av tidigare ombudsmän och diskrimineringsgrunder inte har varit positivt för arbetet mot alla former av diskriminering. När det gäller jämställdhet och diskriminering på grund av kön menar Sveriges Kvinnolobby att sammanslagningarna har gjort att den institutionella ordningen försvagats. Mycket pekar på att det strukturella och förändringsinriktade arbetet för jämställdhet mellan kvinnor och män som bedrevs av Jämställdhetsombudsmannen, JämO, har tonats ned sedan sammanslagningen till förmån för arbete med enskilda ärenden.

Sveriges Kvinnolobby vill se en verklig utvärdering av diskrimineringslagen och DO:s verksamhet innan vi tar ställning till om myndigheten ska fortsätta bedriva samma slags arbete som idag.

Vidare önskar vi att DO får tydligare instruktioner om att arbeta jämställdhetsintegrerat, det vill säga att ett jämställdhetsperspektiv ska integreras i alla verksamheter, processer och beslut och att verksamheten ska bidra till uppfyllandet av de jämställdhetspolitiska målen. Idag har de flesta myndigheter fått instruktioner om att arbeta jämställdhetsintegrerat. Det arbete som DO idag kallar "antidiskrimineringsintegrering" är inte likvärdigt med jämställdhetsintegrering. Dels för att antidiskriminering ett trubbigt verktyg då det är svårt att lyfta alla olika diskrimineringsgrunder samtidigt. Dels för att antidiskriminering handlar om att motverka orättvis behandling av individer snarare än att verka för ett önskat samhällstillstånd, vilket gör att det inte lämpar sig att använda som ett integrerat perspektiv på samma sätt som jämställdhet.

Sveriges Kvinnolobby delar utredningens bedömning av att det inte är DO:s huvuduppdrag att ge stöd till enskilda och att myndigheten bör fokusera mer på tillsyn och främjande. Samtidigt föreslår utredningen att DO ska utreda något fler enskilda ärenden än idag. Det kan dock finnas en motsättning i att både fokusera mer på generellt diskrimineringsarbete och utreda fler ärenden. För att kunna erbjuda ett bättre och mer effektivt skydd mot diskriminering bör en riktning pekas ut för myndighetens verksamhet. Vad ska vara fokus – individuella ärenden eller generellt arbete? Sveriges Kvinnolobby förordar det senare.

Utredningen bedömer vidare att DO bör fortsätta verka för att parter själva ska komma överens och att samförståndslösningar ska övervägas oftare. Sveriges Kvinnolobby vill uppmärksamma regeringen på att ärenden som rör ojämställdhet och diskriminering på grund av kön mycket sällan utreds och än mer sällan leder till att talan väcks. När dessa fall väl behandlas leder de nästan uteslutande till förlikning. Att fall som rör diskriminering av kvinnor så sällan går till domstol och att fällande domar i princip är obefintliga är mycket allvarligt. Ansvar för detta vilar inte bara på DO utan även på arbetsmarknadens parter och arbetsdomstolen. På jämställdhetsområdet finns alltså anledning att vara försiktig med att uppmuntra än fler förlikningar än vad som redan är fallet idag.

Inrättandet av en diskrimineringsnämnd (10)

Sveriges Kvinnolobby vill se en mer långtgående analys av hur verksamheten i en ny diskrimineringsnämnd skulle se ut innan vi tar ställning till dess inrättande. Betänkandet tecknar en god bild av hur en ny diskrimineringsnämnd kan organiseras, men ger inte tillräcklig information om vad myndighetens arbete ska innehålla. Sveriges Kvinnolobby är i grunden positiv till att fler får stöd och hjälp och till att skilja ut arbetet med individuella ärenden från det mer övergripande arbetet med tillsyn och främjande.

Förstärkning av regionala och lokala antidiskrimineringsbyråer (12.3.1-12.3.4)

Sveriges Kvinnolobby välkomnar utredningens ambition om att förstärka lokala och regionala antidiskrimineringsbyråer och tillstyrker dess förslag om att det statliga stödet ska finnas kvar och utformas på ett sådant sätt att byråerna inte behöver konkurrera med varandra om medel. Vi vill däremot invända mot att anslag och instruktioner tydligare ska fokusera på stöd till enskilda medborgare. Diskriminering på grund av kön och ojämställdhet

mellan kvinnor och män är samhällsproblem som bäst kan angripas genom strukturella insatser. Det är inte realistiskt att DO och Länsstyrelsen ensamma ska bedriva främjande arbete på arbetsplatser, lärosäten och andra sammanhang runt om i landet. Här skulle regionala och lokala diskrimineringsbyråer kunna spela en viktig roll. Vi vill därutöver lyfta vikten av att de utbildningar och andra kampanjer som diskrimineringsbyråerna genomför måste kvalitetssäkras. Denna kvalitetssäkring kan med fördel göras av DO. I kvalitetssäkringen ska ingå att säkerställa att alla insatser som görs är jämställdhetsintegrerade.

Länsstyrelserna ska fortsatt arbeta med främjande insatser (12.4.2-12.4.4)
Sveriges Kvinnolobby tillstyrker utredningens förslag om att Länsstyrelsens ansvar för diskriminering ska behållas och att fokus för dess arbete ska vara främjande insatser. Vi delar också utredningens slutsats om att Länsstyrelsens särskilda sakkunniga för jämställdhet fortsatt ska arbeta med jämställdhet och att detta uppdrag inte ska blandas samman med arbetet mot diskriminering i stort. I likhet med vad som framförts till utredningen anser vi att en utvidgning till att omfatta alla diskrimineringsgrunder skulle ske på bekostnad av Länsstyrelsens viktiga arbete med jämställdhetsintegrering där det finns ett stort behov av stöd och kunskapsinsatser. Viktigt blir att det regionala arbetet med jämställdhetsintegrering som Länsstyrelsen bedriver koordineras med den nya Jämställdhetsmyndighetens verksamhet.

Mer fokus på generellt diskrimineringsarbete (14.5)

Sveriges Kvinnolobby välkomnar regeringens tilläggsdirektiv om att utredningen även ska ta ställning till om en annan ordning än den nuvarande för tillsyn och främjande av likabehandling skulle kunna bidra till ett mer effektivt arbete mot diskriminering. När det gäller jämställdhet och diskriminering på grund av kön är det också tydligt att så är fallet. Eftersom ojämställdhet och diskriminering på grund av kön främst sker på strukturell nivå skulle det många gånger vara mer effektivt att fokusera på främjande och tillsyn än att ta emot anmälningar, ge råd till enskilda och driva individuella ärenden.

Det är bra att DO redan har påbörjat ett förändringsarbete och vill gå från att bli en "anmälningsstyrd" till en "tillsynsstyrd" myndighet. Det är också välkommet om utredningens övriga förslag om att inrätta en diskrimineringsnämnd, stärka de lokala antidiskrimineringsbyråerna och att förtydliga länsstyrelsernas främjandeuppdrag kan leda till att DO avlastas och kan lägga mer resurser på tillsyn. Sveriges Kvinnolobby anser dock att det krävs mer kraftfulla åtgärder än så för att säkerställa att DO verkligen fokuserar på det generella arbetet mot diskriminering. I motsats till utredningen anser vi att det skulle vara klokt att förändra dagens organisation och att skilja det generella arbetet från det individuella arbetet samt att också tydligt separera rollerna för tillsyn och främjande så som diskuteras i den inledande delen av kapitel 14. Den tidigare jämställdhetsombudsmannen, JämO, som avskaffades när DO inrättades kan tjäna som en förebild för utformningen.

Sveriges Kvinnolobby vill även lyfta behovet av tillräckliga sanktionsmöjligheter, inte bara DO:s arbete med individuella fall utan även i tillsynsarbetet. Sanktioner syftar inte bara till att ge den som utsatts upprättelse, vilket är tonvikten i utredningens analys, utan ska även vara kännbara för den som diskriminerar. Vi delar utredningens bedömning av att det bör

utredas om DO ska få rätt att meddela förelägganden vid vite i samband med sitt tillsynsarbete.

Tillsyn av diskrimineringslagen i skolan flyttas till Skolinspektionen (17)
Sveriges Kvinnolobby tillstyrker utredningens förslag om att arbetet med åtgärder mot diskriminering i skolor ska flyttas till Skolinspektionen och samordnas med de regler som finns i skollagen om kränkande behandling. Förändringen kommer också göra det möjligt att förbättra arbetet för jämställdhet och mot sexuella kränkningar och övergrepp i skolan. Detta arbete har idag många gånger fallit mellan stolarna då tillsyn har saknats.

Stockholm 2017-09-19



Clara Berglund, generalsekreterare, Sveriges Kvinnolobby

Sveriges Kvinnolobby

Norrtullsgatan 45, 113 45 Stockholm

Telefon: 08-33 52 47

info@sverigeskvinnolobby.se

www.sverigeskvinnolobby.se