



2024-10-04

Jämställdhetsmyndigheten

info@jamstalldhetsmyndigheten.se

Diarienummer: ALLM 2024/211

Arbetsmarknadsdepartementet

a.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia till a.mrd@regeringskansliet.se

Diarienummer A2024/00792

JÄMSTÄLLDHETSMYNDIGHETENS REMISSVAR PÅ BETÄNKANDET GENOMFÖRANDET AV LÖNETRANSPARENSDIREKTIVET, SOU 2024:40

Sammanfattning

Utredningen bedöms ha genomfört ett gediget arbete, särskilt med beaktande av direktivets komplexitet och detaljeringsgrad samt den korta tidsramen för uppdraget. Över lag ser Jämställdhetsmyndigheten positivt på de förslag till författningsändringar som utredningen föreslår.

Jämställdhetsmyndigheten har deltagit med en expert under utredningens arbete. Våra synpunkter delas in i övergripande större synpunkter och kommentarer av lagteknisk karaktär och sammanfattas i följande punkter:

Övergripande större synpunkter

- Förtydliga ansvarsfördelning mellan myndigheter i arbetet som ska utföras enligt artikel 29, så att det framgår av förordning med instruktion vad som är myndigheternas ansvar.
- Jämställdhetsmyndigheten bör ansvara för analys av löneskillnader och utarbetade av verktyg enligt artikel 29.3b.
- Staten bör ta ett större ansvar för att utarbeta verktyg enligt artikel 4 i direktivet.

Kommentarer av lagteknisk karaktär

- Intersektionell eller multipel diskriminering bör uppmärksammas i lagtexten.
- Tre detaljer i förslaget till lagtext behöver formuleras om för att förtydliga rättsläget.
- Terminologin inom arbetsrätten behöver skrivas om för att bevara enhetligheten.
- Diskrimineringsombudsmannen bör få rätt att utfärda föreskrifter.

Övrig kommentar

- Utifrån direktivets ändamål att bidra till substantiella förändringar av lönegapet mellan kvinnor och män är det nödvändigt att uppmärksamma frågan om marknadslöneläget som skäl för avsteg från likalöneprincipen.

Övergripande större synpunkter på utredningens förslag

Artikel 29 – analys av löneskillnader och utveckling av verktyg bör åläggas Jämställdhetsmyndigheten

Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker utredningens förslag att Diskrimineringsombudsmannen (DO) utses till övervakningsorgan med övergripande ansvar för genomförandet av direktivet.

Jämställdhetsmyndigheten delar inte utredningens slutsats att ”hur formerna för samverkan mellan de tre myndigheterna utformas lämnas åt myndigheterna att avgöra”. Ett rationellt och kostnadseffektivt utnyttjande av statsförvaltningens resurser talar för att Jämställdhetsmyndigheten får i uppdrag att analysera löneskillnader och att utarbeta de relevanta verktygen. Uppgifterna i artikel 29.3b ligger inom ramen för Jämställdhetsmyndighetens uppdrag.

När det gäller uppgifterna i artikel 29.3a, åläggs de DO, men har enligt utredningens resonemang också en koppling till Jämställdhetsmyndighetens uppdrag. Jämställdhetsmyndigheten delar utredningens bedömning att det är lämpligt att även Jämställdhetsmyndigheten bidrar när det gäller information och utbildning. Mellan Jämställdhetsmyndigheten och DO finns en överenskommelse om samverkan daterad 1 oktober 2021 (Dnr. ALLM 2021/335), som är tillämplig i detta sammanhang.

Det finns starka skäl att Jämställdhetsmyndigheten bör ansvara för att analysera löneskillnader och att utarbeta verktyg enligt utredningens resonemang i avsnitt 9.3 om artikel 29.3b. En effektiv statsförvaltning samt myndighetens långsiktiga arbete och gedigna expertkunskap på området är tungt vägande argument. Vi menar att genomförandet av direktivet i möjligaste mån bör ske på ett sätt så att myndigheters kärnuppdrag främjas.

Jämställdhetsmyndigheten har en avdelning för analys och uppföljning av jämställdhetspolitiken. Inom verksamheten finns en avgränsad statistikverksamhet med statistisk metodkompetens som kan hantera stora mängder data. Avdelningen har gjort analyser och publicerat rapporter som särskilt berör det jämställdhetspolitiska delmålet om ekonomisk jämställdhet. Två av analyserna har direkt koppling till tillämpning och stöd för likalöneprincipen.¹

Av förordningen med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten framgår att myndigheten ska bidra till ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken (§ 2) samt bidra till bättre prioriteringar och större träffsäkerhet i utformningen av insatserna och genomförandet av jämställdhetspolitiken (§ 6). Av den tredje paragrafen (§ 3) framgår att myndigheten ska följa utvecklingen i samhället efter de jämställdhetspolitiska målen. Av det följer att Jämställdhetsmyndigheten ska analysera orsakerna till de ojämlikheter som förekommer inom vart och ett av samtliga jämställdhetspolitiska delmål. När det gäller delmålet om ekonomisk jämställdhet, är inkomst av lön den viktigaste inkomstkällan. Analyser av orsaker till löne- och inkomstskillnader mellan könen är därmed otvivelaktigt en viktig del i Jämställdhetsmyndighetens uppdrag. En ansevärd del av de beslutade indikatorerna rörande delmålet om ekonomisk

¹ Jämställdhetsmyndigheten (2022) Ekonomisk jämställdhet – en uppföljning av senare års utveckling av det jämställdhetspolitiska delmålet. Rapport 2022:2., Jämställdhetsmyndigheten (2023) Så ska fler välja jobb i välfärden – förslag för att motverka könsbundna studie- och yrkesval. Rapport 2023:11.

jämställdhet, som politiken ska följas upp med hjälp av och som årligen publiceras av statistikmyndigheten SCB, berör just inkomster och löner.²

Grundförutsättningarna för att redan nu utarbeta verktyg och analysera löneskillnader mellan könen finns på plats. Direktivet förutsätter ett samarbete med den europeiska Jämställdhetsmyndigheten (EIGE) vid utvecklingen av verktyg och metoder enligt artikel 29.3b. Genom Jämställdhetsmyndighetens internationella uppdrag finns ett etablerat samarbete med EIGE.

Jämställdhetsmyndigheten deltar också i ett nordiskt nätverk för jämställda löner, som sammankallas av Nordisk information om kunskap om kön (NIKK). Det aktuella erfarenhetsutbytet i nätverket har fokus på lönetransparens. Nätverket utvecklar metoder för att göra nordiska jämförelser av utvecklingen av löneskillnader mellan könen för likvärdigt arbete.

Den infrastruktur (analysfunktion med avgränsad statistikverksamhet) och kompetens (sakområdeskompetens och metodkompetens) som krävs för att analysera löneskillnader mellan könen och utarbeta verktyg för analys finns tillgänglig hos Jämställdhetsmyndigheten. Och det ligger inom ramen för vårt befintliga uppdrag enligt instruktion. Jämställdhetsmyndighetens långsiktiga arbete och gedigna kunskap kopplat till analys av löneskillnader och utarbetande av verktyg och metoder för att analysera utvecklingen av lika lön för likvärdigt arbete, gör att det är en betydligt kortare startsträcka för myndigheten att fortsätta detta arbete jämfört med övriga myndigheter. Uppdelningen skulle också ge DO mer utrymme att bygga upp sin statistikverksamhet och starta insamlingen av övriga uppgifter kopplat till artikel 29.3. En uppdelning skulle samtidigt bidra till att DO även framöver kan fokusera på sitt kärnuppdrag gällande tillsyn av diskrimineringslagen utan att riskera att hamna i en intressekonflikt mellan tillsynsroll och en mer analyserande roll.

Artikel 29 – myndigheternas ansvar bör framgå av förordning med instruktion

För att underlätta en rationell och kostnadseffektiv personal- och resursplanering är det önskvärt att ansvaret för olika delmoment, enligt direktivets artikel 29, förtydligas i de förordningar som styr respektive myndighet.

Medlemsstaternas ansvar för att utveckla analytiska verktyg och metoder för löneanalys

Jämställdhetsmyndigheten bedömer att delar av den kritik mot direktivets utformning som har framförts från arbetsmarknadens parter kan ha viss bäring. Det handlar i första hand om direktivets omfattande och detaljerade dokumentations- och rapporteringskrav. Det finns en risk att frågan om jämställda löner inte främjas, utan tvärt om framöver associeras med komplexitet och en omfattande byråkrati och därmed också ökade kostnader. Staten behöver därför ta ett större helhetsansvar gällande utarbetandet av mallar och verktyg för löneanalys och lönerapportering än vad som föreslagits i betänkandet. Statens ansvar blir då också en viktig garant för neutralitet och långsiktigheten i arbetet med att utveckla verktyg och metoder.

² Ds 2013:37. Ett uppföljningssystem för jämställdhetspolitiken. Stockholm: Fritzes.

Frågan om ”verktyg” berörs i 3 och 4 §§ i förslaget till lag om ändring i lag 2008:568. Att DO bara föreslås ”följa utvecklingen” avseende analytiska verktyg för arbetsvärdering, som utredningen föreslår, är inte tillfredsställande. I praktiken innebär det att utvecklingsarbetet gällande analys- och rapporteringsverktyg för lokala parter överläts åt någon annan. Det skulle kunna vara arbetsmarknadens parter, men enligt nuvarande praxis är det mer sannolikt att konsultbolag som redan idag erbjuder tjänster kring lönekartläggning som blir de aktörer som utvecklar dessa verktyg. En väl dokumenterad problematik i detta sammanhang är att arbetsgivare vid lönekartlägningsarbete snarare samverkar med de lönekonsulter som tillhandahåller analysverktygen i stället för med arbetstagarrepresentanter som lagen föreskriver. Den praktik som har utvecklats går således, med vissa undantag, stick i stäv med lagstiftarens intentioner.

Utvecklingen av verktyg för att analysera löneskillnader mellan likvärdiga arbeten, vilket kan gå på tvärs över kollektivavtalsgränser, kan inte ses som en primär uppgift vare sig för en enskild facklig organisation eller för en arbetsgivarorganisation. Behovet av nämnda verktyg och mallar följer av krav på åtgärder som enligt direktivet riktar sig mot staten. Därför bör ansvaret för detta utvecklingsarbete hanteras som en myndighetsuppgift. Det är angeläget att staten tar ett helhetsansvar på detta område. Inte minst för att reducera arbetsgivarnas kostnader och förenkla deras administrativa börda, men också för att all rapportering och utvärdering på myndighetsnivå ska ske på smidigast möjliga sätt. Själva utvecklingsarbetet, med möjlighet till branschpassade varianter, bör lämpligtvis ske i samråd med arbetsmarknadens parter.

Kommentarer av lagtekniskt karaktär

Intersektionell- eller multipel diskriminering behöver uppmärksammas i lagtext

Intersektionell- eller multipel diskriminering är en fråga som behandlas i artiklarna 3.2.e, 16.3, 23.3 och 29.3.a. Av artikel 3.2 framgår att intersektionell diskriminering ska ses som en form av diskriminering. Detta bör leda till konsekvenser i diskrimineringslagen på två ställen:

1. Intersektionell- eller multipel diskriminering bör läggas till i den nuvarande uppräknningen av diskrimineringsformer i diskrimineringslagens 1 kap. 4 §. I den isländska jämställdhetslagen som uppdaterades 2020 finns exempel på en sådan skrivning i artikel 2.³
2. Direktivets artikel 16.3 handlar om rätt till kompensation och artikel 23 om sanktioner. Direktivets övergripande ambition om att stärka tillämpningen av likalöneprincipen bör därför även leda till ett tillägg i diskrimineringslagens 5 kap. 1 §. Av denna bestämmelse framgår vad som särskilt ska beaktas vid bedömningen av diskrimineringsersättnings storlek i situationer där någon bryter mot förbuden mot diskriminering. Hittills har varken svenska domstolar eller EU-domstolen beaktat intersektionell- eller multipel diskriminering som en möjlig försvårande omständighet kring överträdelsen.

³ Act on Equal Status and Equal Rights Irrespective of Gender.

Frågan har särskild bäring för Jämställdhetsmyndigheten. I betänkandet uppmärksammas på sidorna 173 och 179 att Jämställdhetsmyndigheten enligt vår instruktion ska uppmärksamma intersektionell diskriminering. Utredningen landar på sidan 190 i slutsatsen att en samverkan mellan DO och Jämställdhetsmyndigheten ”är särskilt lämplig vad gäller (...) intersektionell diskriminering”.

Tre detaljer för att förtydliga det nya rättsläget

Nedanstående referenser till bestämmelser i diskrimineringslagen syftar på utredningens förslag till ändrad lagtext.

1. 3a kap. 3 § i diskrimineringslagen - formuleringen ”bestämmelser och praxis” bör ändras

Ersätt formuleringen ”bestämmelser och praxis” med direktivets ”kriterier som används för att fastställa arbetstagarnas löner, lönenivåer och löneutveckling”. Genom att varje medarbetare veta på vilka grunder lönen sätts och vad hen kan göra för att påverka sin lön, menar vi att det bidra till ett stärkande av den svenska modellen för individuell lönesättning.

Formuleringen ”bestämmelser och praxis” är luddig och mindre precis än ordalydelsen i direktivets artikel 6.1 om arbetstagares rätt till insyn. Av direktivet framgår att arbetsgivaren måste kunna lämna information om kriterier som används för att fastställa löner, lönenivåer och löneutveckling. I utredningen återfinns denna formulering enbart i förarbetsuttalanden. Att det finns tydliga och begripliga kriterier för att bedöma krav i arbetet, samt individens förmåga och skicklighet, är helt avgörande för att i slutfasen av lönekartläggningsarbetet bedöma om en viss lönestruktur och därav följande löneskillnader sakligt kan motiveras.

Direktivets krav på ökad transparens i just denna fråga adresserar ett långt större problem på svensk arbetsmarknad än frågan om jämställda löner. Arbetsmarknadsforskarna Bengt Larsson (Göteborgs universitet) och Magnus Sverke (Stockholms universitet) visar i sin forskning att en stor del av de svenska arbetstagarna inte förstår hur lönekriterierna i deras verksamheter tillämpas rent praktiskt och vad de anställda ska göra för att påverka sin löneutveckling. Detta gäller såväl inom offentlig sektor (Larsson) som i privat sektor (Sverke).⁴ I Sverkes studie understryks att upplevelsen av en rättvis, legitim och transparent lönesättning är viktigare för trivsel och motivation på jobbet än lönen som sådan. Problematiskt nog, enligt studien, uppger en tredjedel av de som haft lönesamtal att de inte förstått hur chefen bedömt deras insats. Vidare hade färre än hälften haft ett lönesamtal under det senaste året och ungefär 40 procent av samtliga svarande angav att de inte kände till vilka kriterier deras lön baseras på.

2. Förändringen av rättsläget i 3a kap. 8 § 2p jämfört med nuvarande 3 kap. 8 § 2p behöver framgå av lagtexten.

På sidan 152 kallas den nya lagtexten för ett förtydligande, trots att ordalydelsen inte genomgått någon förändring. Att analysen numera kräver ett beaktande av ”genomsnittlig lönenivå ... i någon arbetstagarkategori” behöver framgå av lagtexten. Uppllysning om

⁴ Svenskt Näringsliv (2018) Anställdas syn på lön, motivation och prestation. En undersökning av lönesättning i privat sektor. Och Publikt nr. 2 (2019-03-21) Morot som motiverar?

detta finns i stället på sidan 147 och sidorna 150–152. Förändringen har även bäring för tillämpningen av den nya 5 procent regeln som lagts in i 3a kap. 16 §, 2 st.

3. Direktivet kräver överenskommelser med arbetstagarföreträdare som inte motsvaras av det svenska samverkansbegreppet.

I två artiklar används formuleringar vars innebörd sträcker sig längre än samverkansbegreppet enligt medbestämmandelagen. I artikel 4.4 anges att lönestrukturer som möjliggör att bedöma vilka arbeten som är likvärdiga i en arbetsgivares verksamhet, ska bygga på kriterier som gemensamt överenskommit med arbetstagarföreträdare. I artikel 10.2.d, som preciserar förfarandet vid en gemensam lönebedömning, refereras tillbaka till ovan nämnda kriterier som ”gemensamt fastställts”. Enligt den svenska arbetsmarknadsmodellen är innebörden av en gemensam överenskommelse mellan arbetsgivare och arbetstagarföreträdare att en sådan har formen av ett kollektivavtal. Vad som är innebörden av begreppet gemensam överenskommelse i de fall som direktivet aktualiserar har, överfört till en svensk kontext, inte tillräckligt blivit belyst av utredningen.

En detalj för att bevara en enhetlig terminologi inom arbetsrätten; arbete – ej befattning

Ordet befattning i 3a kap. 1 § bör ändras till ”arbete”. Ordet befattning används i 3a kap. 1 § vilket ses som en implementering av artikel 5. I den svenska versionen av artikel 5 används ordet tjänst och i den engelska versionen står det *position*. I den svenska versionen av direktivet används ordet befattning på andra ställen och motsvaras då av följande termer i den engelska versionen: *position* (skäl 18, 26), *job* (skäl 26), *function* (skäl 39). Så här långt kan konstateras att direktivet inte ger någon entydig vägledning gällande begreppsval.

Implementeringen av direktivet bör anpassas till gängse terminologi som tillämpas i svensk arbetsrättslig lagstiftning. I lagen om anställningsskydd (LAS) liksom i diskrimineringslagen förekommer inte termen befattning. I LAS används till exempel formuleringen ”arbetstagare som är anställda för arbete i arbetsgivarens hushåll” och i diskrimineringslagen talas om personer som ”söker arbete”. Termen arbete används genomgående i diskrimineringslagen, exempelvis i fråga om ”lika och likvärdigt arbete” och bör användas även i detta sammanhang. Att blanda in begreppen ”tjänst” eller ”befattning” bör undvikas.

Diskrimineringsombudsmannens föreskriftsrätt

Av betänkandets förslag till ny 3a kap. 19 § framgår att övervakningsorganet ska tilldelas rätten att utfärda föreskrifter. Frågan om DO:s föreskriftsrätt berörs inte närmare i betänkandet. Saken har tidigare varit föremål för utredning och behandlats inom ramen för SOU 2020:79. Denna utredning har föreslagit att ett bemyndigande angående rätten att utfärda föreskrifter bör ges i lag och förordning. Jämställdhetsmyndigheten ser det som angeläget att förslagen i 2020 års betänkande i denna fråga genomförs och samordnas med lönetransparensutredningens förslag. Jämställdhetsmyndigheten har tidigare föreslagit detta i rapport 2023:11.⁵

⁵ Jämställdhetsmyndigheten (2023) Så ska fler välja jobb i välfärden – Förslag för att motverka könsbundna studie- och yrkesval. Rapport 2023:11.

Övrig kommentar

Marknadslöneläget som skäl för avsteg från likalöneprincipen

Utifrån direktivets ändamål att bidra till substantiella förändringar av lönegapet mellan kvinnor och män är det nödvändigt att uppmärksamma frågan om marknadslöneläget som skäl för avsteg från likalöneprincipen. I utredningen (s. 99) beskrivs det som omständigheter som inte hänför till kraven i själva arbetet utan situationen på arbetsmarknaden. Den slentrianmässiga motiveringen av löneskillnader som hänförs till situationen på arbetsmarknaden och som i en svensk kontext refereras till som marknadslöneläget har konstaterats stå i kontrast till lagstiftarens intention med lönekartläggningsreglerna.

Kommissionen för jämställda livsinkomster konstaterar i sitt slutbetänkande, ”*Minska gapet*” (SOU 2022:4, s. 213) att det finns ett behov av att inför kommande revidering av lönekartläggningsreglerna beakta behovet av att klargöra under vilka förutsättningar marknadslöneläget, eller som det uttrycks i utredningen ”*situationen på arbetsmarknaden*”, utgör en godtagbar förklaring. Jämställdhetsmyndigheten har lyft frågan i regeringsuppdraget om förutsättningar för jämställd rekrytering till välfärden och konstaterar där att marknadslöneläget kan bidra till att bibehålla löneskillnader mellan kvinno- och mansdominerade yrken.⁶ Jämställdhetsmyndigheten menar att det är viktigt att frågan nu uppmärksammas vid genomförandet av lönetransparensdirektivet, både av lagstiftaren och av arbetsmarknadens parter. I det senare fallet kan det ske i samband med utformningen av avtalstexter, eller gemensamt utarbetade kommentarer, som syftar till att underlätta samspelet mellan lagstiftning och kollektivavtal. Kärnan i problematiken handlar om nödvändigheten av att kunna skilja ut dokumenterbara svårigheter med att bibehålla och rekrytera personal, från den situation då hänvisningen till marknadskrafter reflekterar en önskan om att slippa göra en kritisk granskning av organisationens lönepolitiska ställningstaganden.

För Jämställdhetsmyndigheten

Peter Vikström
Avdelningschef

Sara Andersson
Utredare

I ärendets slutliga handläggning har enhetschefen Jens Sandahl deltagit.

⁶ Ibid.