

Genomförande av lönetransparensdirektivet (SOU 2024:40)

Arbetsgivarverket besvarar remisser med utgångspunkt i ett statligt arbetsgivarpolitiskt perspektiv.

Sammanfattning

Enligt Arbetsgivarverket är det angeläget att motverka och undanröja lönediskriminering. Lönetransparensdirektivet har därför ett gott syfte. Direktivets utformning och förslaget till svenskt genomförande kommer dock att medföra en ökad administrativ börda och merkostnader för arbetsgivarna samtidigt som det enligt Arbetsgivarverkets bedömning kommer att ha en obetydlig påverkan på löneutvecklingen ur ett jämställdhetsperspektiv.

Flera av direktivets bestämmelser rimmar också illa med svensk partsautonomi och parternas ansvar för lönebildningen. Det är uppenbart att direktivet är utformat utifrån en lönesättning baserad på tarifflöner och inte individuell lönesättning. Tillämpningen av direktivet riskerar därför att leda till en mer sammanpressad lönestruktur och att av parterna överenskomna löneprinciper kan komma att ifrågasättas av EU-domstolen.

Sverige har redan i dag lagstiftning med krav på lönekartläggning och handlingsplaner vid osakliga löneskillnader med samma syfte som direktivet. Utöver redan existerande lagkrav tar arbetsmarknadens parter ett stort ansvar för att lönesättningen är saklig. Utifrån detta hade det enligt Arbetsgivarverkets mening varit önskvärt att utredningen, i likhet med den utredning som föreslog det svenska genomförandet av minimilönedirektivet, i högre utsträckning utgått från direktivets syfte och svensk arbetsmarknads funktionssätt snarare än att lämna förslag som i varje detalj genomför direktivets bestämmelser.

I strid med sitt uppdrag lägger utredningen på flera områden förslag som går längre än vad direktivet kräver. Arbetsgivarverket betonar vikten av att genomförandet av direktivet inte leder till mer omfattande åtaganden för arbetsgivarna än vad som är absolut nödvändigt för att direktivets krav ska uppfyllas och att de delar av utredningens förslag som innebär en överimplementering inte genomförs.

Direktivet

Enligt Arbetsgivarverket är det angeläget att motverka och undanröja lönediskriminering. Lönetransparensdirektivet har därför ett gott syfte. Direktivet utgår dock från ett påfallande mekaniskt och statistiskt synsätt på lönebildning och arbetsmarknad och står därmed i stark kontrast till lönebildningen på svensk arbetsmarknad där arbetsmarknadens parter har ett självständigt ansvar för lönebildningen och har funnit samsyn om att lönesättningen ska utgå från sakliga kriterier och inte baseras på arbetsvärderingssystem. På stora delar av svensk arbetsmarknad är parterna också överens om att lönesättningen ska vara individuell och differentierad och inte baseras på tarifflöner.

Direktivet rimmor därmed illa med svensk partsautonomi och parternas ansvar för lönebildningen. Det är uppenbart att direktivet är utformat utifrån en lönesättning baserad på tarifflöner och inte individuell lönesättning.

Förhandlingarna mellan medlemsstaterna om direktivets utformning genomfördes i ett forcerat tempo med stark press från EU-kommissionen och ordförandelandet om att nå en överenskommelse. Detta resulterade i ett direktiv med detaljerade men samtidigt otydliga bestämmelser. Det forcerade tempot i förhandlingarna av direktivet gjorde att omfattande och detaljerade bestämmelser släpptes genom utan närmare konsekvensanalys.

Överimplementering

I Mario Draghis nyligen presenterade rapport om EU:s framtida konkurrenskraft lyfts överdriven regelbörda och administrativ börda som ett hinder för EU:s konkurrenskraft. Draghi pekar på att denna börda inte enbart uppkommer genom regleringen på EU-nivå utan också på grund av överimplementering i genomförande av regelverket på medlemsstatsnivå. I rapporten pekas på genomföranden av EU-direktiv som går längre än vad

direktiven kräver och dubbelreglering genom att nya bestämmelser läggs ovanpå befintlig reglering med samma syfte.

Överimplementeringen kan enligt rapporten ta sig uttryck i att medlemsstaterna inte utnyttjar de undantagsmöjligheter som ett EU-direktiv medger eller att det nationella genomförandet avser ett bredare tillämpningsområde än vad direktivet kräver. Att befintlig nationell reglering lämnas orörd när ett EU-direktiv med samma syfte genomförs medför att regelverk läggs lager på lager vilket ger en svårbegriplig och betungande regelmassa.

Utredningens uppdrag var att, med utgångspunkt i den svenska arbetsmarknadsmodellen, arbetsmarknadens parter autonomi och diskrimineringslagens systematik, ta ställning till vad som krävs för att genomföra lönetransparensdirektivet i Sverige. Utredningens förslag skulle enligt kommittédirektivet inte innefatta andra åtgärder eller andra författningsförslag än de som är nödvändiga för att genomföra direktivet.

Trots tydligheten i uppdraget finns i utredningens förslag exempel på alla de typer av överimplementering som Draghi-rapporten beskriver. Utredningen utnyttjar inte direktivets undantagsmöjligheter, föreslår bredare tillämpningsområden än direktivet kräver och ser inte över möjligheten att stryka befintlig reglering med samma syfte som direktivet.

Utredningens förslag visar på ett olyckligt förhållningssätt till direktivet där nya bestämmelser läggs lager på lager ovanpå redan existerande reglering och överimplementering av direktivet föreslås i syfte att uppnå en enklare regelstruktur. Sverige har redan i dag en omfattande och långtgående reglering med samma syfte som direktivet. Det hade enligt Arbetsgivarverkets mening varit önskvärt att utredningen, i likhet med den utredning som föreslog det svenska genomförandet av minimilönedirektivet, i högre utsträckning utgått från direktivets syfte och den svenska arbetsmarknadsmodellen. I stället lämnas nu förslag som i varje detalj genomför direktivets bestämmelser vilket skapar ett svårbegripligt och administrativt betungande regelverk.

Undantagsmöjligheter utnyttjas inte

Enligt kommittédirektiven ingick det inte i utredningens uppdrag att föreslå andra åtgärder eller att lägga andra författningsförslag än vad som är nödvändigt för att direktivet ska kunna genomföras. Trots detta utnyttjar inte utredningen i sitt förslag de möjligheter till undantag som direktivet medger

avseende skyldigheter för små arbetsgivare. Artikel 6 i direktivet ger möjlighet till undantag för arbetsgivare med färre än 50 arbetstagare från att behöva tillgängliggöra kriterier för löneutveckling. Utredningen utnyttjar inte undantaget, bland annat med hänvisning till att det skulle skapa oklarhet om arbetsgivarens skyldigheter om undantaget tillämpades. Utredningen anför att denna överimplementering innebär en enklare regelstruktur. Den arbetsgivare som drabbas av denna börda är dock inte hjälpt av en sådan enklare regelstruktur eftersom åliggandet medför en faktisk och onödig belastning. Den arbetsgivare som inte lever upp till kravet kan därför i onödan ställas till svars. Ett genomförande som medför en onödig administrativ börda för arbetsgivare rimmar också illa med regeringens ambition om regelförenkling som bland annat tagit sig uttryck i det nyligen presenterade initiativet om inrättandet av regeringens förenklingsråd.

Arbetsgivarverket betonar vikten av att genomförandet av direktivet inte leder till mer omfattande åtaganden för arbetsgivarna än vad som är absolut nödvändigt för att direktivets krav ska uppfyllas och att de delar av utredningens förslag som innebär en överimplementering inte genomförs.

Bestämmelser föreslås omfatta fler diskrimineringsgrunder än som krävs av direktivet

Utredningen föreslår bestämmelser om möjlighet till fastställelsetalan avseende diskriminering och förlängda preskriptionstider. Bestämmelserna föreslås gälla oavsett vilken diskrimineringsgrund i diskrimineringslagen som anspråket gäller trots att direktivets krav enbart avser osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män. Utredningen motiverar sitt förslag till överimplementering med att direktivet tar sikte på intersektionalitet och därmed rör även andra diskrimineringsgrunder än kön.

Även detta förslag till överimplementering medför en onödig belastning för arbetsgivarna. Arbetsgivarverket betonar vikten av att genomförandet av direktivet inte heller på detta område leder till mer omfattande åtaganden för arbetsgivarna än vad som är absolut nödvändigt för att direktivets krav ska uppfyllas och att de delar av utredningens förslag som innebär en överimplementering därmed inte genomförs.

Lönerapport skapar begreppsförvirring

Utöver den årliga lönekartläggningen ska arbetsgivare med fler än 100 arbetstagare ta fram en lönerapport som ska lämnas in till Diskrimineringsombudsmannen. Arbetsgivarverket ser inte att lönerapporten tillför någon information av värde. Däremot riskerar rapporten att leda till begreppsförvirring. Uppgifterna i rapporten ska baseras på måttet årslöneinkomst, ett begrepp som inte används i andra sammanhang. Den föreslagna användningen av detta begrepp skapar snarare förvirring än klarhet. Det är väsentligt att se skillnad mellan årsinkomst och årslön. I lönekartläggningen använder man heltidsekvivalenter. När årsinkomst redovisas kommer andra parametrar in som till exempel frånvaro och deltid. Uppgifterna i lönerapporten riskerar att leda till sammanblandning av olika mått och beräkningar.

Tvistedrivande förslag

Direktivets fokus på rättslig hantering av löneskillnader med omvänd bevisbörda och liten ekonomisk risk för arbetstagarsidan gör att regelverket blir påtagligt tvistedrivande vilket orsakar merarbete och kostnader för arbetsgivarna och verksamheterna. Dessutom är det otydligt hur de föreslagna bestämmelserna om insyn och samverkan ska tillämpas vilket i sig kommer att vara tvistedrivande.

Avtalsreglerade förhandlingsordningar om preskription som är mindre förmånliga för arbetstagare när det gäller anspråk som grundas på lönediskriminering kommer enligt utredningens förslag att bli ogiltiga, trots att de alltså bygger på en partsöverenskommelse. De föreslagna bestämmelserna om fastställsetalan i diskrimineringsmål och framför allt förändringarna av preskriptionstider kommer att göra diskrimineringstvister mer komplicerade och svåröverblickbara. I vissa fall kan preskriptionstiden förlängas med ytterligare tre år, det vill säga en preskriptionstid om mer än sex år. Dessa bestämmelser innebär en olycklig avvikelse från traditionen av korta preskriptionstider som gäller i svensk arbetsrättslig reglering.

Utredningen föreslår att bestämmelsen om begränsning av rättegångskostnader ska tas bort vid diskrimineringsmål. Bestämmelsen i rättegångsbalken innebär bland annat att om värdet av vad som yrkas uppenbart inte överstiger ett halvt prisbasbelopp, utges ersättning för rättegångskostnader endast för en timmes arbete. Vid tvister om småsummor kan rättegångskostnaderna vid diskrimineringsmål uppgå till

hundratusentals kronor. Den föreslagna ändringen kan enbart glädja parternas juridiska ombud.

Administrativt merarbete

Arbetsgivarverkets övergripande bedömning är att genomförandet av lönetransparensdirektivet kommer att ha en obetydlig påverkan på löneutvecklingen ur ett jämställdhetsperspektiv, samtidigt som det medför en ökad administrativ börda och merkostnader för arbetsgivarna. Sverige har redan i dag lagstiftning, med krav på lönekartläggning och handlingsplaner vid osakliga löneskillnader, med samma syfte som direktivet. Arbetsgivarnas arbete med lönekartläggning och jämställdhetsfrågor stärks därmed sannolikt inte av genomförandet av direktivet.

Eftersom det föreslagna genomförandet av direktivet innebär att ny reglering läggs till den befintliga, bedömer Arbetsgivarverket att det innebär ett administrativt merarbete som tar tid och därmed kostar pengar för alla arbetsgivare. För de statliga arbetsgivarna innebär merarbetet en undanträngningseffekt, där kärnverksamheten trängs undan på grund av onödig administration. Detta sker i ett läge där den ekonomiska situationen för många av Arbetsgivarverkets medlemmar redan är ansträngd.

De statliga arbetsgivarna skiljer sig åt i storlek och små arbetsgivare möter i många fall liknande utmaningar, oavsett om de är privata eller offentliga. Av Arbetsgivarverkets cirka 250 medlemmar har drygt 50 färre än 50 anställda. För små arbetsgivare är resursfrågan ofta än mer central. Ökande administration kan innebära att en större andel av verksamhetens resurser behöver avsättas för ändamålet. Den ovan nämnda undanträngningseffekten blir därmed större. Det är därför olyckligt att utredningens förslag inte utnyttjar alla möjligheter till undantag för små arbetsgivare.

Hur stort det totala administrativa merarbetet blir påverkas också av hur de nya bestämmelserna kommer att tillämpas, till exempel avseende arbetstagarnas möjlighet att begära ut skriftlig information om sin egen lönenivå och de genomsnittliga lönenivåerna för arbetstagarkategorier som utför lika eller likvärdigt arbete. Trots att offentliga arbetsgivarna omfattas av offentlighetsprincipen kan denna nya bestämmelse komma att medföra ett omfattande merarbete för arbetsgivarna beroende på omfattningen av hur denna möjlighet kommer att nyttjas.

Ingrepp i partsautonomin

Som påtalats ovan rimmar direktivets bestämmelser illa med svensk partsautonomi och parternas ansvar för lönebildningen. Det är uppenbart att direktivet är utformat utifrån en lönesättning baserad på tarifflöner och inte individuell lönesättning. Tillämpningen av direktivet riskerar därför att leda till en mer sammanpressad lönestruktur och att av parterna överenskomna löneprinciper kan komma att ifrågasättas av EU-domstolen.

Utöver redan existerande lagkrav på lönekartläggning och handlingsplaner vid osakliga löneskillnader konstaterar Arbetsgivarverket att arbetsmarknadens parter tar ett stort ansvar för att lönesättningen är saklig. På det statliga avtalsområdet har parterna i de centrala löneavtalen enats om gemensamma löneprinciper som anger vad som är sakliga kriterier i lönesättningen. Lokala parter har ett gemensamt ansvar för att det inte i något avseende uppstår osaklighet i lönesättningen. Det innebär att parterna har ett gemensamt ansvar för att utjämna och förhindra skillnader i löner och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt. Parterna på det statliga avtalsområdet har också gemensamt utvecklat ett metodstöd för analys av löneskillnader mellan kvinnor och män (BESTA-vägen). Metodstödet har tagits fram som stöd för lokala parter arbete med att säkerställa att det inte uppstår osaklighet i lönesättningen på grund av kön. Sammantaget innebär detta att direktivets syfte redan är uppfyllt på såväl det statliga avtalsområdet som på svensk arbetsmarknad i dess helhet.

Utredningen tar påtagligt lätt på risken att av parterna överenskomna kriterier för lönesättning kan komma att överprövas av EU-domstolen. Arbetsgivarverket gör dock bedömningen att denna risk är högst reell och att redan risken för en överprövning påverkar parternas agerande. Genomförandet av direktivet i sig skapar också olyckliga incitament för arbetsgivarna att eftersträva en mer sammanpressad lönestruktur och att frångå individuell lönesättning i syfte att undgå tvister och diskrimineringsmål. Direktivet innebär därmed ett påtagligt ingrepp i partsautonomin.

Det faktum att avtalsreglerade förhandlingsordningar om preskription som är mindre förmånliga för arbetstagare än vad direktivet kräver enligt utredningens förslag blir ogiltiga innebär även det ett ingrepp i partsautonomin. Förslaget leder sannolikt till fler tvister och diskrimineringsmål. Det riskerar också att leda till krav på längre preskriptionstider på fler områden.

Arbetsgivarverket konstaterar vidare att genomförandet försvagar arbetstagarorganisationernas ställning på svensk arbetsmarknad. Arbetstagarorganisationerna har en viktig roll i att stötta arbetssökande medlemmar med råd om löneanspråk och information om löneläget i den aktuella verksamheten, liksom om aktuella villkor i anställningen. Genom det föreslagna genomförandet av direktivet åläggs i stället arbetsgivaren denna uppgift. Förslaget till genomförande skapar merarbete för arbetsgivaren och fråntar arbetstagarorganisationerna en viktig roll gentemot sina medlemmar utan att arbetstagaren ges något mervärde. På detta område, liksom flera andra, borde förslaget till genomförandet av direktivet haft fokus på direktivets syfte i stället för att eftersträva att direktivets bestämmelser ska genomföras i varje detalj.

Beslut i detta ärende fattas av tf. generaldirektör Anna-Karin Jansson. I den slutliga handläggningen deltog kommunikationschef Lars Andréén, förhandlingschef Andreas Nyström, arbetsrättsjurist Lars Åström och förhandlare Anders Stålsby, föredragande.

Anna-Karin Jansson

Anders Stålsby

Detta beslut har fattats elektroniskt och saknar därför namnunderskrifter.