



Arbetsmarknadsdepartementet
Diarienummer A2024/00792

2024-09-20

YTTRANDE: GENOMFÖRANDE AV LÖNETRANSARENSDIREKTIVET (SOU 2024:40)

DIK är fackförbundet för alla som arbetar eller studerar inom kultur, kommunikation eller kreativ sektor. DIK är en del av Saco och organiserar fler än 20 000 medlemmar inom arbetsmarknadens alla sektorer.

Om direktivet

EU:s lönetransparensdirektiv antogs i maj 2023 och ska vara genomfört senast den 7 juni 2026. Direktivet syftar till att stärka tillämpningen av principen om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete. Enligt direktivet ska medlemsstaterna bland annat öka insynen i lönesättningen, fastställa minimikrav för regelverket kring förbudet mot lönediskriminering och skärpa efterlevnadsmekanismerna. Utredningen lämnar förslag kring vad som krävs för att införa direktivet i Sverige.

Sammanfattning

Löneskillnaderna mellan kvinnor och män i Sverige är ihållande och har dessutom ökat något under de senaste åren. Lönetransparensdirektivet är därför ett välkommet steg i arbetet med att stoppa lönediskrimineringen av kvinnor och undervärderingen av kvinnors arbete.

DIK välkomnar flera av utredningens förslag till åtgärder för att lönetransparensdirektivet ska kunna genomföras i Sverige. DIK beklagar dock att utredningens uppdrag varit snävt och kort. Utredningen har haft ett tydligt uppdrag att endast lämna sådana förslag som är nödvändiga för att direktivet ska genomföras i svensk rätt och att så långt det är möjligt upprätthålla det nuvarande regelsystemet. Det betyder att de inte kunnat föreslå några större förändringar. DIK anser att införandet av direktivet i Sverige hade varit och är ett ypperligt tillfälle att se över och införa fler åtgärder för att skärpa efterlevnaden av diskrimineringslagen. För att direktivet ska få avsedd effekt anser DIK framför allt att det behövs utökad tillsyn av hur diskrimineringslagen och kraven på lönekartläggningar efterlevs, och mer kännbara sanktioner för de arbetsgivare som bryter mot lagkraven.

DIK föreslår därför flera insatser för att stärka tillsynsarbetet; att skrivningen om att DO i första hand ska försöka få arbetsgivare att frivilligt följa lagen tas bort, att DO ska få möjlighet att utfärda föreskrifter och att använda sanktionsavgifter kopplade till dessa, samt att regeringen ska tydliggöra DO:s uppdrag och mandat kopplat till tillsyn. Det är också avgörande att DO får tillräckliga resurser för sitt tillsynsarbete.

DIK bedömer att förslagen om ökad transparens kommer att göra det lättare för både individen och arbetsmarknadens parter att få syn på, och därmed också att åtgärda, osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män. DIK vill dock betona att det kommer att krävas ett relativt stort arbete för att både arbetstagare och arbetsgivare

ska få information och kunskap om de nya reglerna. Det är därför viktigt att DO får tydliga uppdrag och tillräckliga resurser för att arbeta med detta tillsammans med arbetsmarknadens parter.

Fördjupade kommentarer

6.3.1 Kravet på lönekartläggning innebär att Sverige säkerställer att svenska arbetsgivare har lönestrukturer som säkerställer lika lön för lika eller likvärdigt arbete

Enligt direktivet ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att se till att arbetsgivarna har lönestrukturer som säkerställer lika lön för lika eller likvärdigt arbete. Utredningen bedömer att Sverige uppfyller detta genom kravet i diskrimineringslagen på att alla arbetsgivare årligen ska genomföra lönekartläggning. Utredningen menar alltså att reglerna i nuvarande 3 kap. 8–10 §§ diskrimineringslagen uppfyller kravet i artikel 4.1 i lönetransparensdirektivet.

DIK delar inte utredningens bedömning. Enligt direktivet ska medlemsstaterna ha effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder vid överträdelser av de nationella bestämmelser som avser lika lön för lika och likvärdigt arbete. DIK anser att nuvarande tillsyn och sanktioner kopplade till Diskrimineringslagen inte är tillräckliga för att uppfylla detta.

Flera granskningar har visat att det finns stora brister i arbetsgivarnas arbete med lönekartläggningar och att allt för många inte följer lagens krav. Det beror i viss mån på okunskap, men en avgörande förklaring är också just bristen på tillsyn och kännbara sanktioner mot de som bryter mot lagen.

DO har likt Arbetsmiljöverket (AV) ett stort tillsynsuppdrag som omfattar hela Sveriges arbetsmarknad, och DO:s uppdrag omfattar dessutom utbildningsområdet. I jämförelse med AV har DO dock betydligt mindre resurser och färre anställda. Det betyder förstås att DO har mindre möjlighet att granska arbetsgivare och utbildningsanordnare.

En svaghet i diskrimineringslagen är också att den säger att Diskrimineringsombudsmannen (DO) i första hand ska försöka få arbetsgivare att frivilligt följa lagen (4 kap. 1 §). DO:s arbete är främst fokuserat på att sprida kunskap och att försöka få arbetsgivare att självmant rätta sig efter lagen, snarare än att bedriva en aktiv tillsyn. Att en lag som handlar om diskriminering är svag och bygger på frivillighet är ett symptom på att frågor om diskriminering och jämställdhet ofta betraktas som mindre viktiga. Skrivningen om frivillig rättelse är dessutom ovanlig i svensk rätt och finns inte för andra närliggande tillsynsmyndigheter. DIK anser därför att skrivningen om frivillighet ska tas bort, vilket också har föreslagits av den statliga utredningen Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen (SOU 2020:79). Även utredningen om genomförandet av lönetransparensdirektivet bedömer att förslagen i SOU 2020:79 ligger väl i linje med direktivets allmänna syfte, men lämnar på grund av sitt snäva uppdrag inga rekommendationer om att gå vidare med dessa.

Därutöver anser DIK att DO bör få möjlighet att utfärda föreskrifter. Det vill säga att DO får en möjlighet att förtydliga och fylla ut de övergripande bestämmelserna i lagen och att utarbeta allmänna råd i anslutning till föreskrifterna, på samma sätt

som exempelvis AV:s föreskrifter och allmänna råd förtydligar det systematiska och organisatoriska arbetsmiljöarbetet. Detta skulle öka tydligheten för arbetsgivarna, men också innebära att DO kan använda sig av sanktionsavgifter när arbetsgivare bryter mot föreskrifterna. Sanktionsavgifter kan utgå direkt och är en mer effektiv och kännbar påföljd än vite. Mer kännbara sanktioner ligger i linje med lönetransparensdirektivet och skulle hjälpa till att sända en starkare signal till arbetsgivarna om att leva upp till bestämmelserna i lagen.

För att tillsynsarbetet ska prioriteras i högre grad anser DIK också att regeringen ska tydliggöra DO:s uppdrag och mandat kopplat till tillsyn, antingen i lagtexten eller i myndighetens instruktion. Regeringen behöver också säkerställa att myndigheten har tillräckliga resurser för tillsynsarbetet. DIK ser vidare att DO skulle vinna på att, likt AV, ha en särskild enhet för inspektioner och tillsyn. Man bör också överväga att upprätta en särskild enhet för lönekartläggningar med kompetens på just detta område.

6.3.2 Diskrimineringsombudsmannen bör få i uppdrag att följa utvecklingen avseende analytiska verktyg för arbetsvärdering

DIK tillstyrker förslaget att det i en ny strecksats i 3 § lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen åläggs ombudsmannen att följa utvecklingen avseende analytiska verktyg som finns till stöd vid de bedömningar av arbetets värde som ska göras i lönekartläggningarna. Om DO anser att det brister i tillgängligheten av analytiska verktyg för arbetsvärdering ska ombudsmannen rapportera det till regeringen samt lämna förslag om åtgärd.

Det finns idag många olika företag och verksamheter som erbjuder stöd med lönekartläggningar. Dessa olika företag och verktyg har varierande kvalitet och bygger i varierande grad på aktuell kunskap på området. Även kostnaden skiljer sig åt. DIK anser att man bör överväga att återgå till tidigare ordning, det vill säga att DO tillhandahåller ett kostnadsfritt verktyg för värdering av krav i arbeten på sin webbsida, tillsammans med instruktioner och utbildningar i hur verktyget ska användas. Det skulle göra det lättare för arbetsgivare att få bra och objektivt stöd i sina lönekartläggningar och motverka att arbetsgivare gör allt för varierande tolkningar och analyser. Det skulle särskilt vara värdefullt för mindre arbetsgivare som inte har möjlighet att anlita konsulter för att få stöd med lönekartläggningar.

7.3.1 Genomförandet kräver nya bestämmelser om rätt till insyn i lönesättningen

DIK tillstyrker utredningens förslag om sju nya paragrafer i diskrimineringslagen som ska reglera den rätt till insyn i lönesättningen som föreskrivs i lönetransparensdirektivet. De nya paragraferna innebär bland annat att arbetssökande och arbetstagare får en individuell rätt till insyn i lönesättningen (t.ex. genom en rätt att få information om ingångslön eller ingångslöneintervall samt om arbetsgivarens praxis om tillämpade löner). Paragraferna innebär också att arbetsgivare inte får fråga en arbetssökande om dennes lön från en annan anställning eller hindra en arbetstagare att lämna uppgift till någon annan om sin lön. Arbetsgivaren ska också på begäran av en arbetstagare lämna skriftlig information om arbetstagarens lön samt den genomsnittliga lön, uppdelad efter kön, som tillämpas på andra arbetstagare hos arbetsgivaren som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt med arbetstagarens.

DIK bedömer att förslagen om ökad transparens kommer att göra det lättare för både individen och arbetsmarknadens parter att få syn på, och därmed också att åtgärda, osakliga löneskillnader. DIK vill här betona att det kommer att krävas ett relativt stort arbete för att både arbetstagare och arbetsgivare ska få information och kunskap om de nya reglerna, vilket utredningen också konstaterar i sin konsekvensbeskrivning. Det är därför viktigt att DO får tydliga uppdrag och tillräckliga resurser för att arbeta med detta tillsammans med arbetsmarknadens parter.

8.3.2 En ny rubrik om särskilda regler för arbetsgivare som sysselsätter 100 eller fler arbetstagare införs

Utredningen föreslår att arbetsgivare som sysselsätter 250 eller fler arbetstagare ska göra en lönerapportering varje år, och att arbetsgivare som sysselsätter mellan 100 och 249 arbetstagare ska göra en lönerapportering var tredje år. Arbetsgivarens arbete med lönerapporteringen ska göras i samverkan med den arbetstagarorganisation som arbetsgivaren är bunden till av kollektivavtal. Arbetsgivare som sysselsätter färre än 100 arbetstagare omfattas inte av reglerna om lönerapport.

Uppgifterna ska ligga till grund för det allmännas offentliggörande av uppgifter om lön hos stora arbetsgivare. Uppgifterna rör löneskillnader mellan samtliga kvinnor och män som är anställda hos arbetsgivaren. Informationen ska belysa verksamhetens struktur både vad gäller lön och hur kvinnor och män är fördelade på olika befattningar hos arbetsgivaren. Enligt förslaget ska det röra sig om arbetsgivarens hela verksamhet, utan indelning i vilka arbeten som är att betrakta som lika eller likvärdiga.

DIK ställer sig i stort bakom förslagen som kan öka transparensen, bidra till att motverka ojämsställda löner och ge värdefullt underlag till analyser av strukturella löneskillnader på arbetsmarknaden. DIK ställer sig dock frågande till varför inte indelningen i vad som är lika eller likvärdiga arbeten ska ingå i de uppgifter som offentliggörs. Den uppgiften är förstas viktig för att kunna bedöma om löneskillnaderna mellan kvinnor och män beror på diskriminering och för att det ska gå att få ordentlig insyn i lönesättningen.

8.3.4 Reglerna om lönekartläggning revideras för att uppfylla direktivets krav

DIK tillstyrker förslaget om att reglerna om lönekartläggning revideras genom ändringar i nuvarande 3 kap. 9 § kring vad analysen av löneskillnader särskilt ska innehålla. En punkt läggs till, som innebär att en analys ska göras av andelen kvinnliga och manliga arbetstagare som gynnats av löneökning i samband med mamma- eller pappaledighet, föräldraledighet eller ledighet vid vård av anhörig. Kravet på dokumentation av lönekartläggningen ändras till ett krav på skriftlig lönekartläggning. Innehållet ändras genom ett tillägg vad gäller könsfördelningen inom gruppen arbetstagare som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt. Reglerna flyttas till nya 3 a kap. i diskrimineringslagen.

Det är väl känt att löneutvecklingen påverkas negativt av föräldraledighet och anhörigvård och att detta särskilt drabbar kvinnor då de i högre grad är och förväntas vara frånvarande på grund av omsorgsarbete. Det är därför bra att kraven på att analysera och åtgärda denna typ av diskriminering utökas.

8.3.5 Särskilda regler för samverkan vid lönekartläggning och arbetsvärdering

DIK tillstyrker att samverkan i arbetet med lönekartläggningen förtydligas och ställer sig bakom förslaget att det införs särskilda bestämmelser om samverkan vid utformningen av kriterier för arbetsvärdering respektive kriterier för att motivera löneskillnader, samt för lönerapportering. Kravet på samverkan begränsas i dessa fall till arbetstagarorganisationer som arbetsgivaren är bunden till av kollektivavtal.

DIK tillstyrker också förslaget att en arbetsgivare som inte är bunden av något kollektivavtal på begäran ska förse arbetstagarorganisationer med medlemmar på arbetsplatsen med information. Detta förslag är viktigt för att öka insynen i lönesättningen i de verksamheter som inte har kollektivavtal.

8.3.6 Arbetsgivare som sysselsätter 100 eller fler arbetstagare ska på eget initiativ lämna information till Diskrimineringsombudsmannen

DIK tillstyrker förslaget att arbetsgivare som sysselsätter 100 eller fler arbetstagare ska tillhandahålla information om löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt till DO, till arbetstagare och till arbetstagarföreträdare, enligt de förslag som utredningen lämnar.

DIK avstyrker dock förslaget att det ska krävas en löneskillnad på minst fem procent mellan grupper av kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt för att arbetsgivaren ska behöva redogöra för hur löneskillnaden kan motiveras sakligt eller åtgärdas, samt för att arbetsgivaren ska ställa den skriftliga lönekartläggningen till förfogande för arbetstagarna.

Fem procent kan utgöra en stor löneskillnad i kronor på arbetsplatser eller befattningar med höga löner. Även om alla arbetsgivare fortfarande kommer att ha krav på sig att genomföra lönekartläggningar och att åtgärda dessa om de inte kan förklaras, så anser DIK att förslagen sänder en signal om att en löneskillnad på mindre än fem procent är acceptabel.

Lönetransparensdirektivet anger att medlemsstaterna inte får ha sämre lagstiftning och krav än vad direktivet stipulerar. Däremot finns inga hinder för att ha mer långtgående krav. DIK anser därför att gränsen på fem procent bör tas bort och att alla löneskillnader ska motiveras och åtgärdas. Det rimmar dessutom bättre med nuvarande lagstiftning och praxis som inte har någon procentuell gräns för när lönekartläggningar ska genomföras eller motiveras.

11.3.2 Svensk rätt kräver ingen faktiskt jämförbar person

DIK avstyrker bedömningen att det inte behöver vidtas några åtgärder med anledning av artikel 19 i lönetransparensdirektivet som handlar om att det ska gå att använda en hypotetisk jämförelseperson på en annan arbetsplats om det inte finns någon som har ett likvärdigt arbete på den aktuella arbetsplatsen.

Eftersom den svenska arbetsmarknaden är starkt könssegregerad finns det inte alltid en jämförelseperson i ett likvärdigt yrke på arbetsplatsen. För att komma åt strukturella löneskillnader mellan kvinno- och mansdominerade sektorer är det därför viktigt att det går att jämföra löner mellan yrken som bedöms vara likvärdiga, även om de finns i olika branscher. DIK anser därför att det behöver vara tydligt uttryckt från lagstiftarens sida att det är tillåtet att använda en hypotetisk jämförelseperson på en annan arbetsplats för att åberopa diskriminering.

Det finns visserligen inte något hinder för att göra detta enligt nuvarande lagstiftning, men det finns ingenting skrivet som kan ge vägledning kring hur det ska göras, vare sig i förarbetena till lagen eller någon annanstans, vilket bidrar till att möjligheten sällan nyttjas. DIK anser därför att frågan bör finnas med i den kommande propositionen tillsammans med konkreta exempel som ger vägledning i hur en sådan jämförelse kan genomföras. Det är också i linje med direktivet som säger att om det inte finns någon faktiskt jämförbar person får alla andra bevis (t.ex. statistik) användas för att bevisa misstänkt lönediskriminering.

14.3.3 Vitesbestämmelsen utformas för att underlätta tillgång för centrala arbetstagarorganisationer att framställa vitesföreläggande

DIK tillstyrker förslaget att centrala arbetstagarorganisationer som är bundna av kollektivavtal ska kunna göra en framställning om vitesföreläggande till Nämnden mot Diskriminering vad gäller reglerna om lönekartläggning, rätten till information och skriftlig lönekartläggning. Rätten ska inte längre vara subsidiär.

I dag finns en subsidiär rätt för centrala arbetstagarorganisationer att föra talan om vitesföreläggande i nämnden. Det innebär att centrala arbetstagarorganisationer på egen hand kan gå till nämnden för att få en prövning i situationer där DO avstår från att göra en framställning. DIK tillstyrker förslaget att denna rätt inte längre ska vara subsidiär.

DIK anser att processen blir mer effektiv om arbetstagarorganisationerna, som redan har utrett och tagit ställning i ärendet, kan vända sig direkt till nämnden och att en och samma part har hand om ärendet hela vägen i stället för att DO ska börja om med en egen process. I praktiken är det dessutom mest en formalitet för arbetstagarorganisationer att först tillfråga DO eftersom myndigheten alltid avstår från att ta över ärendet.

14.3.4 Övriga sanktioner inklusive sanktionsavgifter

DIK ställer sig bakom förslaget att en sanktionsavgift införs för arbetsgivare som underlåter att lämna information till DO vad gäller lönerapportering, uppgifter om löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt, en redogörelse för hur löneskillnader på fem procent eller mer, om sådana finns, kan motiveras med sakliga och könsneutrala kriterier eller hur de ska åtgärdas, samt i de undantagsfall arbetsgivaren ska lämna den skriftliga lönekartläggningen. Sanktionsavgiften åläggs av tingsrätt på talan av DO.

DIK anser att det är fullt rimligt med en sanktionsavgift i de fall arbetsgivaren inte utför sina informationsskyldigheter. Som DIK skriver i remissyttrandet är sanktionsavgift mer effektivt än vite. DIK vill dock betona att sanktioner inte endast ska utgå i de fall arbetsgivare inte fullgör sina informationsskyldigheter – det bör också utgå skarpa sanktioner gentemot de arbetsgivare som inte genomför lönekartläggningar eller inte åtgärdar de löneskillnader som upptäcks.

Anna Troberg
Förbundsordförande, DIK

Johanna Alm Dahlin
Utredningsansvarig, DIK