



Betänkandet - Genomförande av lönetransparensdirektivet (SOU 2024:40)

Remiss från Arbetsmarknadsdepartementet
Remisstid 4 oktober 2024

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Emilia Bjuggren

Sammanfattning av ärendet

Regeringen beslutade den 25 maj 2023 att låta en särskild utredare ta ställning till hur Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/970 av den 10 maj 2023 om stärkt tillämpning av principen om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete (likalöneprincipen) genom insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer (lönetransparensdirektivet) ska genomföras i svensk rätt.

Lönetransparensdirektivet syftar till att komma till rätta med osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män, och innehåller främst bestämmelser om ökad insyn i lönesättningen och bestämmelser som är tänkta att underlätta domstolsförfaranden för enskilda.

Utredningens uppdrag har slutförts genom betänkandet Genomförande av lönetransparensdirektivet (SOU 2024:40) och Arbetsmarknadsdepartementet har remitterat betänkandet till staden för yttrande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret framhåller att staden arbetar med att motverka osakliga löneskillnader mellan män och kvinnor och ställer sig frågande till förslagen i betänkandet.

Föredragande borgarrådets synpunkter

Sedan 2019 har löneskillnaden mellan könen i princip varit konstant, innan dess minskade den med 6,4 procentenheter mellan åren 2005-2019¹. Nu ser vi istället att löneskillnaden mellan könen ökar. År 2023 tjänade kvinnor 90 procent av männens månadslön. Den genomsnittliga månadslönen för kvinnor år 2023 var 37 800 kronor, motsvarande belopp för männen är 42 000 kronor. Det är en oroväckande utveckling att framstegen vi gjort under de senast 20 åren långsamt börjar gå förlorade.

En avgörande faktor för skillnaden i genomsnittslöner mellan könen är att vi har en arbetsmarknad som är könsuppdelad, där löneskillnaderna är ett allvarligt problem som kräver systemförändringar på olika nivåer i samhället.

Stockholms stad arbetar målinriktat med att vara en jämställd arbetsgivare där osakliga löneskillnader bekämpas och nolltolerans mot diskriminering och trakasserier råder. Staden arbetar jämställdhetsinriktat på många olika plan. Bland annat genom vår vuxenutbildning där studie- och yrkesvägledarna jobbar med att visa den bredd av yrkesmöjligheter som finns för att motverka könsstereotypa val.

Att frågan om mer jämställda löner lyfts på EU-nivå är en nödvändig åtgärd som behövs för att samhället ska bli mer jämställt. I Sverige har vi, genom den svenska modellen, ett system där arbetsmarknadens parter ansvarar för regleringen på arbetsmarknaden.

I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande som lyfter en del frågetecken kopplat till hur direktivet ska samköras med svensk lagstiftning och hur staden ska möta direktivet i takt med nuvarande arbetssätt.

Stockholm den 25 september 2024

Emilia Bjuggren

Bilaga

Remiss – Betänkandet – Genomförande av lönetransparensdirektivet (SOU 2024:40), dnr KS 2024/714 -1.1

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

¹ [Löneskillnaden mellan kvinnor och män 2023 \(mi.se\)](https://www.mi.se)

Ärendet

Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/970 av den 10 maj 2023 om stärkt tillämpning av principen om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete (likalöneprincipen) genom insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer (lönetransparensdirektivet) ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att se till att arbetsgivarna har lönestrukturer som säkerställer lika lön för lika eller likvärdigt arbete. I Sverige säkerställs att arbetsgivarna har sådana lönestrukturer genom att alla arbetsgivare årligen ska genomföra en lönekartläggning i vilken arbetsgivaren ska kartlägga och analysera bestämmelser och praxis om löner som tillämpas hos arbetsgivaren, samt analysera om förekommande löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt har direkt eller indirekt samband med kön. Lönekartläggningen görs i syfte att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga löneskillnader.

Utredningens bedömning är att lönetransparensdirektivets krav att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att arbetsgivarna har lönestrukturer som säkerställer lika lön för lika eller likvärdigt arbete är uppfyllda genom det arbetet men föreslår ändå en del justeringar i arbetsgivarnas arbete med lönekartläggning.

För arbetsgivare med minst tio arbetstagare föreslås att lönekartläggningen ska vara skriftlig. Den skriftliga lönekartläggningen motsvarar den skriftliga dokumentation som nu görs av arbetet med lönekartläggning, med tillägget att andelen kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika och likvärdigt ska redovisas.

Den fördjupade analysen i lönekartläggningen föreslås omfatta en jämförelse mellan kvinnors och mäns löneutveckling i samband med bl.a. föräldraledighet med löneutvecklingen för arbetstagare som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt och som inte har tagit ut motsvarande ledighet.

En arbetsgivare som inte fullgör sin skyldighet att genomföra en lönekartläggning eller upprätta en skriftlig lönekartläggning kan föreläggas att fullgöra skyldigheten vid äventyr av vite.

En framställan om vite får göras av centrala fackliga organisationer som tecknat kollektivavtal med arbetsgivaren. Rätten ska alltså inte längre vara subsidiär Diskrimineringsombudsmannen (DO).

Lönerapportering m.m.

Enligt utredningen ska arbetsgivare med minst 100 arbetstagare återkommande genomföra en lönerapportering med uppgifter om löneskillnader mellan kvinnor och män. Uppgifterna ska omfatta samtliga medarbetare. Arbetsgivare som sysselsätter 250 eller fler arbetstagare ska göra detta årligen.

Lönerapporten ska lämnas in till Diskrimineringsombudsmannen (DO), som ska offentliggöra uppgifterna och även återrapportera till kommissionen. Arbetsgivare som inte skickar in uppgifterna från lönerapporteringen till DO ska åläggas att betala en sanktionsavgift.

Arbetsgivare med minst 100 arbetstagare ska även lämna information om löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt. Uppgifterna ska baseras på lönenivåerna för samtliga arbetsgivarens arbetstagare.

Om arbetsgivaren har löneskillnader på fem procent eller mer ska arbetsgivaren lämna in en redogörelse för om de kan motiveras sakligt eller hur de kan åtgärdas. Arbetsgivare som inte lämnar informationen till DO ska åläggas att betala en sanktionsavgift.

Samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare

Enligt direktivet ska arbetsgivaren samverka med fackliga företrädare i arbetet med lönekartläggningen, i arbetet med lönerapporteringen, samt vid utformningen av kriterier för arbetsvärdering samt sakliga kriterier som kan motivera löneskillnader mellan könen.

Utredningen föreslår därför särskilda samverkansbestämmelser för arbetet med lönerapporteringen och för arbetet med utformningen av kriterier. Samverkan ska ske med de fackliga organisationer som arbetsgivaren har kollektivavtal med. Arbetsgivaren ska förse den arbetstagarorganisation som denne är bunden till av kollektivavtal med information.

Skyldigheten att lämna information föreslås utvidgas på så sätt att arbetsgivare som inte är bundna av något kollektivavtal alls ska förse alla fackliga organisationer som har medlemmar på arbetsplatsen, och som begärt att få samverka, med information. En arbetsgivare som bryter mot reglerna om information ska vara skyldig att betala skadestånd.

Insyn i lönesättningen

Utredningen föreslår att det i diskrimineringslagen införs ett nytt kapitel om insyn i lönesättningen. Lönekartläggningen ska vara grunden för insynen och arbetsgivaren ska kunna använda sig av informationen i lönekartläggningen för att förse enskilda med den information de har rätt till enligt direktivet.

Information till arbetssökande och arbetstagare

Enligt direktivet ska arbetssökande och arbetstagare ha rätt till viss insyn i lönesättningen. Insynen syftar till att motverka lönediskriminering på grund av kön, främst genom att ge arbetstagare information för att kunna bedöma om de utsätts för lönediskriminering.

Utredningen föreslår därför en skyldighet för arbetsgivare att lämna information till en arbetssökande om den ingångslön eller det ingångslöneintervall, samt de kollektivavtalsbestämmelser, som arbetsgivaren tillämpar för den befattning som ska tillsättas. Informationen ska lämnas i sådan tid att en informerad löneförhandling kan ske. Den kan lämnas i anställningsannonsen eller förmedlas på annat sätt före en anställningsintervju eller annars innan anställningsavtal träffas.

Bestämmelsen ska gälla oavsett vilken anställningsform som anställningen avser, det vill säga ska gälla även för tidsbegränsade anställningar.

Enligt utredningens förslag ska arbetsgivare förbjudas att fråga en arbetssökande om dennes lön från en anställning hos en annan arbetsgivare.

Arbetsgivare föreslås vara skyldiga att informera arbetstagarna om de bestämmelser och den praxis om löner som tillämpas hos arbetsgivaren. Innebörden av uttrycket bestämmelser och praxis om löner är densamma som i reglerna om lönekartläggning. Avsikten är att arbetsgivaren ska kunna hämta informationen från den senaste lönekartläggningen. Det krävs inte att arbetsgivaren lämnar informationen direkt till arbetstagarna utan informationen får lämnas genom att den görs allmänt tillgänglig på arbetsplatsen. Arbetstagarna ska inte behöva be om den utan den ska finnas tillgänglig t ex på ett intranät.

Arbetsgivare med mer än 100 arbetstagare ska informera arbetstagare om löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt. Informationen får lämnas genom att den görs allmänt tillgänglig på arbetsplatsen. Uppgifter om sådana löneskillnader för de fyra föregående åren ska lämnas ut på begäran om sådana uppgifter finns tillgängliga. Om uppgiften visat en skillnad på 5 procent eller mer mellan män och kvinnor som utför lika eller likvärdigt arbete och en sådan skillnad inte åtgärdats eller motiverats ska arbetsgivaren ställa den skriftliga lönekartläggningen till förfogande för arbetstagarna.

På begäran av en arbetstagare ska arbetsgivaren även vara skyldig att lämna skriftlig information om arbetstagarens lön samt den genomsnittliga lönen, uppdelad efter kön, som tillämpas på andra arbetstagare hos arbetsgivaren som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt med arbetstagarens. Enligt utredningens uppfattning motsvarar informationen den information som arbetsgivaren tar fram i arbetet med lönekartläggning och det bör således vara tillräckligt att informationen hämtas från den senaste lönekartläggningen. Informationen ska lämnas så snart som möjligt och senast inom två månader från det att arbetsgivaren mottog begäran. Enligt förslaget ska arbetsgivare varje år upplysa arbetstagarna om att de kan begära ut information enligt ovan.

Den information som arbetsgivaren enligt ovan ska lämna ska tillhandahållas i ett tillgängligt format för personer med funktionsnedsättning.

I betänkandet föreslås även att arbetsgivare inte så få hindra en arbetstagare att lämna uppgift till annan om sin lön. Förbudet syftar till att stärka efterlevnaden av likalöneprincipen.

Enligt förslaget ska en arbetsgivare som bryter mot reglerna vara skyldig att betala skadestånd. För att skydda arbetssökande och arbetstagare mot repressalier från arbetsgivarens sida föreslås förbudet mot repressalier i diskrimineringslagen utsträckas till att omfatta enskilda som utnyttjat rättigheter enligt lagen.

Frågor om bevisning

Direktivet innehåller bestämmelser om bevisbördans placering, vilken bevisning som får åberopas och arbetstagares tillgång till bevisning i mål om lönediskriminering. Utredningen bedömer att svensk rätt i stort uppfyller de krav som direktivet ställer.

Om en arbetsgivare inte har fullgjort sina skyldigheter avseende insyn i lönesättningen ska det dock kunna resultera i att bevisbördan övergår till arbetsgivaren (svaranden). Det föreslås att en arbetsgivare som inte har fullgjort sina skyldigheter avseende insyn i lönesättningen ska visa att lönediskriminering inte har förekommit. Detta gäller dock inte om arbetsgivaren visar att bristen varit uppenbart oavsiktlig och av ringa karaktär, eller om bristen är utan betydelse i målet.

Preskriptionsfrist

Direktivet innehåller tvingande bestämmelser om preskription av anspråk som avser lönediskriminering på grund av kön. Utredningen föreslår därför en ny preskriptionsfrist om tre år i diskrimineringslagen för talan rörande lika lön, samt fastställande av när preskriptionstiden börjar löpa och hur preskriptionsavbrott sker. Regeln föreslås gälla oavsett vilken diskrimineringsgrund i diskrimineringslagen som anspråket gäller. Förslaget innebär att preskriptionstiden börjar löpa när arbetstagaren har fått kännedom om eller kan förväntas ha fått kännedom om den omständighet som yrkandet hänför sig till. Preskription avbryts genom de åtgärder som anges som preskriptionsavbrytande i preskriptionslagen (1981:130). Även vad avser verkan av preskriptionsavbrott följer den föreslagna paragrafen preskriptionslagen. En konsekvens av den föreslagna bestämmelsen är att regler i förhandlingsordningar saknar verkan till den del de föreskriver preskription i fråga om anspråk som grundas på lönediskriminering som är mindre förmånliga än lagbestämmelsen.

Bestämmelsen är inte avsedd att påverka tidsfrister för att påkalla förhandling eller de krav på förhandling som ställs för att få väcka talan vid Arbetsdomstolen (AD). Har den fackliga organisationen försuttit tiden att enligt kollektivavtal eller medbestämmandelagen (MBL) påkalla förhandling eller väcka talan, hindrar detta inte att arbetstagaren väcker och kan vinna framgång om talan inte är preskriberad enligt den föreslagna preskriptionsregeln.

Sanktioner

Två nya sanktionsformer föreslås i diskrimineringslagen: sanktionsavgift och skadestånd. Skadeståndet ska tillämpas på överträdelser i lagen som inte utgör diskriminering, vilket innebär att en skillnad görs mellan ersättningen i fall där en arbetsgivare brustit i t.ex. sina skyldigheter avseende insyn i lönesättningen och diskrimineringsfall. Skadeståndet omfattar ekonomiskt och allmänt skadestånd. Sanktionsavgiften ska tillämpas när arbetsgivare underlåter att lämna information till DO.

De redan idag gällande sanktionerna om diskrimineringsersättning och möjligheten att göra en framställan om vite bedöms uppfylla direktivets krav på effektiva sanktioner.

Ett utökat uppdrag för DO

I betänkandet föreslås DO bli övervakningsorgan i enlighet med direktivet. Det innebär att DO ska öka medvetenheten om likalöneprincipen och rätten till insyn i lönesättningen, analysera orsakerna till löneskillnader mellan könen och utarbeta verktyg för att bedöma löneojämlikheter, ta emot lönerapporteringar och offentliggöra de uppgifter som framgår av dem, sammanställa uppgifter om hur många och vilken typ av klagomål om lönediskriminering som lämnats in till DO och hur många lönediskrimineringsmål som anhängiggjorts vid nationella domstolar, samt ansvara för att förse kommissionen med information.

DO ska dessutom följa utvecklingen avseende analytiska verktyg för arbetsvärdering och lämna förslag på åtgärder till regeringen om ombudsmannen bedömer att det finns brister i tillgängligheten av analytiska verktyg. DO, Jämställdhetsmyndigheten och Medlingsinstitutet ska samverka vad gäller vissa analysuppgifter och viss kunskapsproduktion. Samverkan ska fungera som ett stöd till DO.

Ikraftträdande och övergångsregler

Utredningen föreslår att flertalet av de nya reglerna träder i kraft 1 juni 2026. Undantag gäller för lönerapporteringen som ska genomföras av arbetsgivare med 100 eller fler arbetstagare. Dessa regler ska börja tillämpas senast 2027 av arbetsgivare med 150 eller fler arbetstagare.

Utredningen föreslår även övergångsbestämmelser för ändringarna i förbudet mot repressalier, lönekartläggningen och preskriptionstiden samt för möjligheten till fastställsetalan. Övergångsbestämmelserna innebär att bestämmelsen om förbud mot repressalier ska tillämpas i dess lydelse före ikraftträdandet om repressalierna ägt rum då, att äldre bestämmelser ska gälla i fråga om lönekartläggning som har eller skulle ha genomförts före ikraftträdandet och att bestämmelserna om fastställsetalan och preskriptionstid inte ska tillämpas på diskriminering som har ägt rum före ikraftträdandet.

Remissammanställningen

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 27 augusti 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Ramen för stadens lönestrategier fastställs av Kommunfullmäktige genom antagen budget. Lönestrategin och dess tillämpning är, tillsammans med övriga personalstrategiska åtgärder, av avgörande betydelse för stadens effektivitet och möjligheter att nå uppsatta mål.

Den lönestrategiska inriktningen ska bland annat stimulera medarbetarna till goda insatser, engagemang och intresse samt främja utveckling och ansvarstagande i syfte att nå verksamhetsförbättringar.

Lön är ersättning för utfört arbete. Stadens principer för lönesättning innebär att lönen ska fastställas med hänsyn till arbetets svårighetsgrad och de krav som arbetet ställer på medarbetaren samt medarbetarens arbetsinsatser och personliga kompetens.

Staden tillämpar i enlighet med tecknade kollektivavtal individuell och differentierad lön som ska ge möjlighet att premiera enskilda medarbetares arbetsresultat.

Medarbetaren ska kunna påverka sin lön genom att öka sitt kunnande, bli mångsidigare och därmed också utveckla sitt arbete liksom förmågan att åta sig svårare och mer ansvarsfulla arbetsuppgifter. Staden uppmuntrar därför en ökad lönespridning vilket också är i enlighet med tecknade kollektivavtal. Sambandet mellan löneutveckling och utveckling av arbetsuppgifter och arbetsresultat ska vara tydligt.

I Stockholms stads personalpolicy framgår det att det ska finnas en tydlig koppling mellan resultat och lön och att lönen ska vara individuell och differentierad.

Löneskillnader ska motiveras sakligt och får inte vara diskriminerande.

Staden använder DO:s metodstöd Analys Lönelots som verktyg för att bedöma svårighetsgrad och krav. Staden gör årligen en omfattande lönekartläggning. Lika rättigheter och möjligheter, jämställdhet mellan könen och jämställda löner är integrerade delar av stadens arbete som arbetsgivare.

Utredningens förslag har långtgående konsekvenser för staden som arbetsgivare. De nya reglerna kommer att innebära en väsentligt ökad administration för staden och ytterligare arbete för stadens arbetsgivarrepresentanter såväl på stadsövergripande som på förvaltningslokal nivå och även på enhetschefsnivå.

När det gäller förslaget att lönekartläggningen ska omfatta en jämförelse mellan kvinnors och mäns löneutveckling i samband med bland annat föräldraledighet med löneutvecklingen för arbetstagare som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt och som inte har tagit ut motsvarande ledighet ser staden stora svårigheter med att inhämta dessa uppgifter. Staden ställer sig även frågande till rätten att ha denna typ av uppgifter i system och spara löneutvecklingsdata över tid för enskilda personer utifrån GDPR.

Utredningen föreslår att lönerapporten ska lämnas in till DO. Arbetsgivare som inte skickar in uppgifterna från lönerapporteringen till DO ska åläggas att betala en sanktionsavgift.

För stora arbetsgivare och med sena, omfattande och stora lönerörelser måste det finnas tidsutdräkt för att lämna in uppgifter när dessa är klara.

Staden efterfrågar även vägledning gällande vilken nivå i en stor organisation som ska lämna in den. Ska den göras stadsövergripande blir den mycket omfattande och resurskrävande.

Uppgifterna ska vara tillgänglighetsanpassade vilket idag inte är möjligt när det gäller statistiska uppgifter.

Utredningen föreslår särskilda samverkansbestämmelser för arbetet med lönerapporteringen och för arbetet med utformningen av kriterier.

För en stor arbetsgivare som staden innebär det samverkan med cirka 19 fackliga organisationer av vilka många företräds av ombudsmän. Det medför en mycket resurskrävande samverkansbörda. Stora arbetsgivare har en stor mängd befattningar och det kommer för stadens del att innebära en utökning av resurser som på heltid ska befattningsvärdera minst 450 befattningar löpande.

Staden ställer sig även frågande till vad som händer om arbetsgivare och facklig organisation är oeniga i en bedömning.

Förändringarna kommer att kräva mycket omfattande informationsinsatser då arbetsgivareföreträdare i samtliga led kommer att ha behov av informationsinsatser och vägledning i t ex hur förändringarna ska genomföras och hur de ska hantera kraven på information. Arbetsgivaren handlar under skadeståndsansvar vilket gör det mycket viktigt att t ex varje rekryterande chef är informerad om förbudet att fråga en arbetssökande om dennes nuvarande lön.

Staden ser att förslagen kommer att medföra betydande kostnader för staden och öka arbetsbelastningen för stadens chefer.

Det finns även en stor risk att de nya reglerna är tvistedrivande både på initiativ av de fackliga organisationerna och enskilda arbetssökande och arbetstagare. Det finns en risk att reglerna används för att gynna enskilda individer, inte i syfte att säkerställa jämställda strukturer. Tvister är inte bara resurskrävande för staden utan kan även resultera i att staden får betala skadestånd vid påstådda brott. Den föreslagna förlängda preskriptionsfristen är udda jämfört med andra på arbetsmarknaden förekommande preskriptionsfrister vilket gör det svårare för arbetsgivare att hålla reda på vad olika ärenden har för preskriptionstider.

Enligt stadens uppfattning för förslagen med sig ett flertal frågetecken gällande dataskydd, informationssäkerhet och integritetsskydd för medarbete som innehar befattningar med få medarbetare där enskilda medarbetare lätt kan pekats ut.

Staden anser att det är svårt att till fullo överblicka förslagets konsekvenser mer än att de är såväl kostnads- och resurskrävande som tvistedrivande.

I en svensk kontext riktar sig direktivet mot privata arbetsgivare, inte offentliga, men konsekvenserna ska hanteras även av kommuner och regioner. Den svenska modellen bygger på att arbetsmarknadens parter ansvarar för reglerna på arbetsmarknaden. EU:s tvingande direktiv försvårar den svenska partsmodellen.