

Genomförande av lönetransparensdirektivet

*Betänkande av Utredningen om
genomförande av lönetransparensdirektivet*

Stockholm 2024



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2024:40

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-0942-5 (tryck)

ISBN 978-91-525-0943-2 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Paulina Brandberg

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 genom insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer (lönetransparensdirektivet) ska genomföras i svensk rätt.

Till särskild utredare förordnades samma dag justitierådet Jonas Malmberg.

Som sakkunniga i utredningen förordnades den 22 augusti 2023 kansliråden Erik Adell Hellström och Cecilia Asklöf (Arbetsmarknadsdepartementet) samt ämnesrådet Anna Schölin (Arbetsmarknadsdepartementet).

Som experter i utredningen förordnades den 22 augusti 2023 seniora utredaren Sara Andersson (Jämställdhetsmyndigheten), statistikansvarige John Ekberg (Medlingsinstitutet), upphandlingsrådet Michael Eriane (Konkurrensverket) och utredaren Gustav Staaf (Diskrimineringsombudsmannen). Från den 21 november 2023 entledigades Gustav Staaf från uppdraget och ersattes samma dag av utredaren Carl Lind (Diskrimineringsombudsmannen).

Till utredningen har varit knuten en referensgrupp med arbetsmarknadens parter. Den har bestått av Anders Stålsby och Karin Berglind (Arbetsgivarverket), Karolina Löf och Edel Karlsson Håål (Svenskt Näringsliv), Lena Schaller och Marie Nordström (Sveriges Kommuner och Regioner), Sofie Rehnström och Malin Sjunnebo (Landsorganisationen LO), Helena Larsson och Heléne Robson (Sveriges akademikers centralorganisation Saco), samt Mikael Ruukel och Hedvig Forsselius (Tjänstemännens centralorganisation TCO). I december 2023 ersattes Karolina Löf av Henrik Olander (Svenskt Näringsliv). I januari 2024 ersattes Mikael Ruukel av Jens Lidén (TCO).

Som sekreterare i utredningen anställdes den 1 juni 2023 hovrätts-assessorn Stina Washburn och den 1 juli 2023 biträdande lektorn Caroline Johansson.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om genomförande av lönetransparensdirektivet.

Härmed överlämnas betänkandet *Genomförande av lönetransparensdirektivet* (SOU 2024:40).

Utredningens uppdrag är härigenom slutfört.

Stockholm i maj 2024

Jonas Malmberg

/Caroline Johansson
Stina Washburn

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| Sammanfattning | 15 |
| Summary | 23 |
| 1 Författningsförslag | 31 |
| 1.1 Förslag till lag om ändring i diskrimineringslagen (2008:567)..... | 31 |
| 1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen | 48 |
| 2 Uppdraget och dess genomförande | 51 |
| 2.1 Bakgrund | 51 |
| 2.2 Uppdraget..... | 51 |
| 2.3 Arbetets utförande..... | 52 |
| 2.4 Betänkandets disposition..... | 53 |
| 3 Introduktion till lönetransparensdirektivet | 55 |
| 3.1 Bakgrund till direktivet..... | 55 |
| 3.1.1 Inledande kommentarer | 55 |
| 3.1.2 Den europeiska pelaren för sociala rättigheter | 56 |
| 3.1.3 Utvärdering av tidigare åtgärder på EU-nivå..... | 57 |
| 3.2 En översikt över direktivets bestämmelser..... | 61 |
| 3.2.1 Kapitel I – Allmänna bestämmelser..... | 61 |
| 3.2.2 Kapitel II – Insyn i lönesättningen..... | 62 |
| 3.2.3 Kapitel III – Rättsmedel och efterlevnad..... | 63 |
| 3.2.4 Kapitel IV – Övriga bestämmelser | 64 |
| 3.2.5 Arbetsmarknadens parter roll | 65 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 4 | Den svenska lönebildningsmodellen..... | 69 |
| 4.1 | Inledning..... | 69 |
| 4.2 | Kort bakgrund till den svenska lönebildningsmodellen..... | 70 |
| 4.3 | Den svenska modellen för lönebildning..... | 72 |
| 4.3.1 | Det rättsliga ramverket..... | 72 |
| 4.3.2 | Dagens lönebildning..... | 73 |
| 5 | Direktivets syfte och tillämpningsområde samt definitioner..... | 77 |
| 5.1 | Direktivets syfte..... | 77 |
| 5.1.1 | Stärka likalöneprincipen och förbudet mot lönediskriminering..... | 77 |
| 5.1.2 | Rättigheter och skyldigheter som har samband med likalöneprincipen..... | 78 |
| 5.2 | Direktivets tillämpningsområde..... | 79 |
| 5.3 | Definitioner..... | 80 |
| 5.3.1 | Lönedefinitioner..... | 80 |
| 5.3.2 | Andra definitioner..... | 84 |
| 5.3.3 | Definitionen av diskriminering..... | 86 |
| 6 | Lönestrukturer som säkerställer lika lön för lika eller likvärdigt arbete..... | 89 |
| 6.1 | Direktivets bestämmelser..... | 89 |
| 6.1.1 | Artikel 4..... | 89 |
| 6.1.2 | Krav på lönestrukturer som säkerställer lika lön för lika eller likvärdigt arbete..... | 90 |
| 6.1.3 | Tillhandahållande av analytiska verktyg eller metoder..... | 93 |
| 6.2 | Gällande rätt..... | 93 |
| 6.2.1 | Arbetsgivarnas arbete med aktiva åtgärder mot diskriminering..... | 93 |
| 6.2.2 | Arbetsgivarna ska genomföra en årlig lönekartläggning..... | 94 |
| 6.2.3 | Analytiska verktyg eller metoder..... | 97 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 6.3 | Utredningens överväganden..... | 98 |
| 6.3.1 | Kravet på lönekartläggning innebär att Sverige säkerställer att svenska arbetsgivare har lönestrukturer som säkerställer lika lön för lika eller likvärdigt arbete..... | 98 |
| 6.3.2 | Diskrimineringsombudsmannen bör få i uppdrag att följa utvecklingen avseende analytiska verktyg för arbetsvärdering | 101 |
| 7 | Insyn i lönesättningen för arbetsökande och arbetstagare | 105 |
| 7.1 | Direktivets bestämmelser | 105 |
| 7.1.1 | Artikel 5–8 | 105 |
| 7.1.2 | Artikel 12 | 106 |
| 7.1.3 | Utvärderingar har visat att det finns ett behov av ökad insyn i lönesättningen | 107 |
| 7.1.4 | Insyn i lönesättningen före anställning | 108 |
| 7.1.5 | Tillgång till kriterier för lönesättning, lönenivåer och löneutveckling | 109 |
| 7.1.6 | Information om genomsnittliga lönenivåer för arbetstagare som utför lika eller likvärdigt arbete... .. | 109 |
| 7.1.7 | Anpassning för personer med funktionsnedsättning | 111 |
| 7.2 | Gällande rätt | 111 |
| 7.2.1 | Bestämmelser om rekryteringsförfaranden | 111 |
| 7.2.2 | Information om löner | 112 |
| 7.2.3 | Skydd av personuppgifter | 113 |
| 7.3 | Utredningens överväganden..... | 114 |
| 7.3.1 | Genomförandet kräver nya bestämmelser om rätt till insyn i lönesättningen..... | 114 |
| 7.3.2 | De föreslagna bestämmelserna bör införas i ett nytt kapitel i diskrimineringslagen tillsammans med bestämmelserna om lönekartläggning..... | 123 |
| 7.3.3 | Det befintliga skyddet av personuppgifter är tillräckligt..... | 124 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 8 | Kollektiv information om lönesättning – lönekartläggning och lönerapportering..... | 127 |
| 8.1 | Direktivets bestämmelser..... | 127 |
| 8.1.1 | Artikel 9..... | 127 |
| 8.1.2 | Artikel 10..... | 132 |
| 8.2 | Gällande rätt | 136 |
| 8.2.1 | Lönekartläggning | 136 |
| 8.3 | Utredningens överväganden | 139 |
| 8.3.1 | Några utgångspunkter | 139 |
| 8.3.2 | En ny rubrik om särskilda regler för arbetsgivare som sysselsätter 100 eller fler arbetstagare införs | 141 |
| 8.3.3 | De uppgifter i lönerapporten som inte ska offentliggöras regleras i lönekartläggningen | 146 |
| 8.3.4 | Reglerna om lönekartläggning revideras för att uppfylla direktivets krav | 149 |
| 8.3.5 | Särskilda regler för samverkan vid lönekartläggning och arbetsvärdering..... | 155 |
| 8.3.6 | Arbetsgivare som sysselsätter 100 eller fler arbetstagare ska på eget initiativ lämna information till Diskrimineringsombudsmannen .. | 161 |
| 9 | Myndigheters ansvar för stöd, övervakning och statistik . | 167 |
| 9.1 | Direktivets bestämmelser..... | 167 |
| 9.1.1 | Inledande kommentar..... | 167 |
| 9.1.2 | Artikel 28..... | 167 |
| 9.1.3 | Artikel 29..... | 168 |
| 9.1.4 | Artikel 31..... | 170 |
| 9.2 | Gällande rätt | 171 |
| 9.2.1 | Tre myndigheter vars uppdrag angränsar till lönetransparensdirektivets myndighetsuppgifter..... | 171 |
| 9.2.2 | Diskrimineringsombudsmannen..... | 172 |
| 9.2.3 | Jämställdhetsmyndigheten | 173 |
| 9.2.4 | Medlingsinstitutet | 173 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 9.3 | Utredningens överväganden..... | 175 |
| 9.3.1 | Diskrimineringsombudsmannen är Sveriges jämställdhetsorgan | 175 |
| 9.3.2 | Diskrimineringsombudsmannen bör utses till övervakningsorgan | 177 |
| 9.3.3 | Medlingsinstitutet bör ansvara för statistiken om löneskillnader | 191 |
| 10 | Genomdrivande av rättigheter och skyldigheter som följer av likalöneprincipen | 193 |
| 10.1 | Direktivets bestämmelser | 193 |
| 10.1.1 | Rättigheter och skyldigheter som har samband med likalöneprincipen och bestämmelserna om rättsmedel och efterlevnad..... | 193 |
| 10.1.2 | Artikel 14 | 194 |
| 10.1.3 | Artikel 15 | 195 |
| 10.2 | Gällande rätt | 196 |
| 10.3 | Utredningens överväganden..... | 197 |
| 10.3.1 | Utvidgat tillämpningsområde för domstolsförfaranden och rätten att få frågan om diskriminering prövad..... | 197 |
| 11 | Frågor om bevisning i mål om lönediskriminering | 203 |
| 11.1 | Direktivets bestämmelser | 203 |
| 11.1.1 | Artikel 18 | 203 |
| 11.1.2 | Artikel 19 | 203 |
| 11.1.3 | Artikel 20 | 204 |
| 11.1.4 | Situationer där bevisbördan ska gå över på arbetsgivaren | 204 |
| 11.1.5 | Bevis för lika eller likvärdigt arbete | 206 |
| 11.1.6 | Förelägganden om att lämna ut bevisning | 207 |
| 11.2 | Gällande rätt | 207 |
| 11.2.1 | Placering av bevisbördan | 207 |
| 11.2.2 | Bevis för lika eller likvärdigt arbete | 209 |
| 11.2.3 | Tillgång till bevisning | 210 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 11.3 | Utredningens överväganden | 212 |
| 11.3.1 | Brister i insynen i lönesättningen ska leda till att bevisbördan placeras på arbetsgivaren | 212 |
| 11.3.2 | Svensk rätt kräver ingen faktiskt jämförbar person | 214 |
| 11.3.3 | Reglerna om edition uppfyller direktivets krav... | 216 |
| 12 | Preskriptionstid om tre år | 219 |
| 12.1 | Direktivets bestämmelser..... | 219 |
| 12.1.1 | Artikel 21 | 219 |
| 12.2 | Gällande rätt | 220 |
| 12.2.1 | Preskription inom arbetsrätten | 220 |
| 12.2.2 | Tillämpliga bestämmelser | 220 |
| 12.3 | Utredningens överväganden | 222 |
| 12.3.1 | Svensk lagstiftning behöver anpassas..... | 222 |
| 13 | Rättegångskostnader | 227 |
| 13.1 | Direktivets bestämmelser..... | 227 |
| 13.1.1 | Artikel 22 | 227 |
| 13.2 | Gällande rätt | 228 |
| 13.3 | Utredningens överväganden | 229 |
| 13.3.1 | I svensk rätt finns en motsvarande bestämmelse ... | 229 |
| 14 | Sanktioner | 231 |
| 14.1 | Direktivets bestämmelser..... | 231 |
| 14.1.1 | Artikel 16..... | 231 |
| 14.1.2 | Artikel 17 | 232 |
| 14.1.3 | Artikel 23 | 233 |
| 14.2 | Gällande rätt | 234 |
| 14.2.1 | Diskrimineringsersättning | 234 |
| 14.2.2 | Viten..... | 236 |
| 14.2.3 | Sanktionsavgifter..... | 238 |
| 14.3 | Utredningens överväganden | 239 |
| 14.3.1 | Några utgångspunkter | 239 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 14.3.2 | Kravet på kompensation genomförs genom diskrimineringsersättning och allmänt skadestånd..... | 240 |
| 14.3.3 | Vitesbestämmelsen utformas för att underlätta tillgång för centrala arbetstagarorganisationer att framställa vitesföreläggande | 245 |
| 14.3.4 | Övriga sanktioner inklusive sanktionsavgifter..... | 247 |
| 15 | Sanktioner vid situationer rörande offentlig upphandling..... | 251 |
| 15.1 | Direktivets bestämmelser | 251 |
| 15.1.1 | Artikel 24 | 251 |
| 15.2 | Gällande rätt | 252 |
| 15.2.1 | Inledande kommentarer | 252 |
| 15.2.2 | Den EU-rättsliga regleringen..... | 253 |
| 15.2.3 | Den svenska regleringen | 254 |
| 15.3 | Utredningens överväganden..... | 256 |
| 15.3.1 | Svensk lagstiftning uppfyller kraven i artikel 24.1 .. | 256 |
| 15.3.2 | Svensk rätt uppfyller kraven i artikel 24.2 och möjligheten att gå längre bör inte utnyttjas..... | 257 |
| 16 | Förbud mot repressalier | 259 |
| 16.1 | Direktivets bestämmelser | 259 |
| 16.1.1 | Artikel 25 | 259 |
| 16.2 | Gällande rätt | 260 |
| 16.2.1 | Diskrimineringslagen innehåller ett förbud mot repressalier | 260 |
| 16.3 | Utredningens överväganden..... | 262 |
| 16.3.1 | Repressalieförbudet bör skydda de som utnyttjar rättigheter enligt lagen..... | 262 |
| 17 | Förslagen i förhållande till EU-rätten och övriga internationella åtaganden | 265 |
| 17.1 | Förslagen i förhållande till EU-rätten | 265 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 17.2 | Förslagen i förhållande till Sveriges övriga internationella åtaganden | 266 |
| 18 | Ikraftträdande och övergångsbestämmelser | 269 |
| 19 | Konsekvenser av förslagen | 273 |
| 19.1 | Inledning | 273 |
| 19.2 | Utredningens uppdrag och utrymmet för alternativa lösningar..... | 274 |
| 19.2.1 | Utrymmet för alternativa lösningar har varit begränsat | 274 |
| 19.2.2 | Förslag som går längre än vad direktivet kräver ... | 275 |
| 19.3 | Utredningens förslag..... | 276 |
| 19.4 | De som berörs av förslaget | 279 |
| 19.4.1 | Myndigheter | 279 |
| 19.4.2 | Offentliga och privata arbetsgivare | 280 |
| 19.4.3 | Arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer | 281 |
| 19.4.4 | Arbets sökande och arbetstagare | 281 |
| 19.4.5 | Övriga | 282 |
| 19.5 | Konsekvenserna för staten..... | 282 |
| 19.5.1 | Konsekvenserna för Diskrimineringsombudsmannen..... | 282 |
| 19.5.2 | Konsekvenserna för staten i övrigt | 288 |
| 19.6 | Konsekvenserna för kommuner och regioner | 288 |
| 19.7 | Konsekvenserna för företag och övriga arbetsgivare..... | 289 |
| 19.7.1 | Några utgångspunkter | 289 |
| 19.7.2 | Påverkan på kostnader och verksamheten..... | 291 |
| 19.7.3 | Påverkan på konkurrensförhållanden | 298 |
| 19.7.4 | Påverkan i andra avseenden | 299 |
| 19.7.5 | Särskild hänsyn till små företag..... | 299 |
| 19.8 | Konsekvenserna för arbetsmarknadens parter..... | 300 |
| 19.8.1 | Inga konsekvenser för den svenska lönebildningsmodellen..... | 300 |
| 19.8.2 | Förslagen har konsekvenser för arbetsmarknadens parter | 301 |

| | | |
|----------------|---|------------|
| 19.9 | Konsekvenserna för arbetstagarna | 303 |
| 19.9.1 | Förslagen bedöms gynna en vidare krets än kvinnor samt män som arbetar i kvinnodominerade yrken | 303 |
| 19.9.2 | Närmare om förslagets betydelse för arbetstagarna | 304 |
| 19.9.3 | Konsekvenserna på lönerna | 306 |
| 19.10 | Konsekvenserna för övriga enskilda | 306 |
| 19.11 | Konsekvenser för jämställdhet mellan kvinnor och män ... | 307 |
| 19.12 | Konsekvenser för personlig integritet | 308 |
| 19.13 | Förslagets förhållande till EU-rätt och internationell rätt .. | 309 |
| 19.14 | Särskilda hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser | 310 |
| 19.14.1 | Ikraftträdande och övergångsbestämmelser | 310 |
| 19.14.2 | Det finns behov av speciella informationsinsatser | 311 |
| 19.15 | Övriga konsekvenser | 311 |
| 20 | Författningskommentar | 313 |
| 20.1 | Förslaget till lag om ändring i diskrimineringslagen (2008:567)..... | 313 |
| 20.2 | Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen | 346 |
| Bilagor | | |
| Bilaga 1 | Kommittédirektiv 2023:68 | 349 |
| Bilaga 2 | Löntransparensdirektivet..... | 361 |

Sammanfattning

Uppdraget

Lönetransparensdirektivet¹ 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 (likalöneprincipen), bl.a. genom att öka insynen i lönesättningen, fastställa minimikrav för regelverket kring förbudet mot lönediskriminering och skärpa efterlevnadsmekanismerna.

Utredningen ska, med utgångspunkt i den svenska arbetsmarknadsmodellen, arbetsmarknadens parterers autonomi och diskrimineringslagens (2008:567) systematik, ta ställning till vad som krävs för att lönetransparensdirektivet ska genomföras i Sverige. Utredningens förslag ska så långt det är möjligt upprätthålla det svenska regelsystemet och inte innefatta andra åtgärder eller andra författningsförslag än de som är nödvändiga för att genomföra direktivet.

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. I Sverige säkerställs att arbetsgivarna har sådana lönestrukturer genom att alla arbetsgivare årligen ska genomföra en lönekartläggning.

¹ 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 genom insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer. Direktivet finns i bilaga 2.

Insyn i lönesättningen

Övergripande om förslagen avseende insyn

Utredningen föreslår att det i diskrimineringslagen införs ett nytt kapitel – 3 a – om insyn i lönesättningen. Lönekartläggningen blir stommen i insynsreglerna och tanken är att arbetsgivare ska kunna använda sig av informationen i lönekartläggningen för att förse enskilda med den information de har rätt till. En väl genomförd lönekartläggning ska således bidra till såväl att osakliga löneskillnader upptäcks och åtgärdas som att ge arbetsgivare underlag för att uppfylla insynsrätten för enskilda.

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. Utredningens förslag innebär i huvudsak följande.

Arbetsgivaren ska 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. Arbetsgivare får inte fråga en arbetssökande om dennes lön från en anställning hos en annan arbetsgivare. I övrigt bedöms att direktivets krav om att rekryteringsprocesser ska bedrivas på ett icke-diskriminerande sätt uppfylls genom redan befintliga bestämmelser i diskrimineringslagen.

Arbetsgivaren ska 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, om den är väl genomförd.

På begäran av en arbetstagare ska arbetsgivaren även lämna 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. Informationen motsvarar information som arbetsgivaren tar fram i arbetet med lönekartläggning. Det bör vara tillräckligt att informationen hämtas från den senaste lönekartläggningen, om den är väl genomförd.

Arbetsgivaren får inte hindra en arbetstagare att lämna uppgift till annan om sin lön. Förbudet syftar till att stärka efterlevnaden av lika-löneprincipen.

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

Justeringar i lönekartläggningen

Utredningen föreslår justeringar i arbetsgivarnas arbete med lönekartläggning.

Den fördjupade analysen i lönekartläggningen ska 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.

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

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. Centrala arbetstagarorganisationer som tecknat kollektivavtal med arbetsgivaren får göra en framställan om vite. Rätten ska alltså inte längre vara subsidiär Diskrimineringsombudsmannens.

Lönerapportering m.m.

Arbetsgivare med minst 100 arbetstagare ska återkommande genomföra en lönerapportering med uppgifter om löneskillnader mellan kvinnor och män. Uppgifterna ska omfatta hela arbetsstyrkan. Lönerapporteringen 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. En redogörelse ska bifogas för hur löneskillnader på fem procent eller mer, om sådana finns, 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

Arbetsgivaren ska enligt direktivet samverka med arbetstagarföreträdare i arbetet med lönekartläggningen, i arbetet med lönerapporteringen, samt vid utformningen av två typer av kriterier – kriterier för arbetsvärdering och sakliga kriterier som kan motivera löneskillnader mellan könen. Särskilda samverkansbestämmelser föreslås för arbetet med lönerapporteringen och för arbetet med utformningen av kriterier. Dessa begränsas till samverkan med arbetstagarorganisationer som arbetsgivaren är bunden till av kollektivavtal.

Arbetsgivaren ska förse den arbetstagarorganisation som denne är bunden till av kollektivavtal med information. Skyldigheten att lämna information utvidgas på så sätt att arbetsgivare som inte är bundna av något kollektivavtal alls ska förse alla arbetstagarorganisationer 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.

Rättegången i mål om lönediskriminering

Tillgång till domstolsförfaranden

Utredningen bedömer att svensk rätt i stort uppfyller kraven på tillgång till domstol för enskilda och organisationer, samt rätt till stöd för enskilda vid domstolsförfaranden. Innebörden av tillgång till domstolsförfaranden har dock preciserats i EU-domstolens praxis. En ny bestämmelse föreslås därför i diskrimineringslagen med syfte att klargöra att det är möjligt att föra en fastställsetalan om diskriminering förekommit. Bestämmelsen föreslås vara tillämplig på alla former av diskriminering.

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.

En ny preskriptionsfrist om tre år

Direktivet innehåller tvingande bestämmelser om preskription av anspråk som avser lönediskriminering på grund av kön. Till följd härav föreslås en ny paragraf i diskrimineringslagen som fastställer preskriptionstiden till tre år för talan rörande lika lön, samt fastställer när preskriptionstiden börjar löpa och hur preskriptionsavbrott sker. Paragrafen gäller oavsett vilken diskrimineringsgrund i diskrimineringslagen som anspråket gäller.

Förslaget innebär att preskriptionstiden börjar löpa när arbetstägaren 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. Har arbetstagarorganisationen försuttit tiden att enligt kollektivavtal eller medbestämmandelagen² påkalla förhandling eller väcka talan, hindrar detta inte att arbetstagaren väcker och kan vinna framgång om talan inte är preskriberad enligt paragrafen.

Rättegångskostnader

Utredningen bedömer att bestämmelsen i 5 kap. 2 § första stycket arbetstvistlagen³ uppfyller direktivets krav om att en arbetstagare (kärande) som förlorar ett mål om lönediskriminering inte ska krävas på rättegångskostnaderna, om arbetstagaren hade rimliga skäl att väcka talan och om det i övrigt är lämpligt. Enligt bestämmelsen kan en domstol besluta att vardera parten ska bära sin rättegångskostnad, om den part som förlorat målet hade skälig anledning att få tvisten prövad.

Efterlevnadsmekanismer

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. Sanktions-

² Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

³ Lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

avgiften ska tillämpas när arbetsgivare underlåter att lämna information till DO.

Diskrimineringsersättning och möjligheten att göra en framställan om vite som redan finns i diskrimineringslagen bedöms kunna utgöra effektiva sanktioner i enlighet med direktivets krav.

Sanktioner vid offentlig upphandling

De generella formuleringarna vad gäller arbetsrättsliga hänsyn i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling bedöms motsvara de minimikrav på nationella upphandlingsregler som följer av direktivet.

Ett utökat uppdrag för Diskrimineringsombudsmannen

DO får nya uppgifter enligt förslagen. Bland annat utses ombudsmannen till 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. Hur formerna för samverkan regleras överlämnas till myndigheterna att avgöra.

Summary

Remit

The Pay Transparency Directive¹ was adopted in May 2023 and must be implemented by 7 June 2026. The Directive aims to strengthen application of the principle of equal pay for equal work or work of equal value between men and women (the equal pay principle). This will be achieved by increasing pay transparency, establishing minimum requirements for the regulatory framework on the prohibition of pay discrimination and strengthening enforcement mechanisms.

Based on the Swedish labour market model, the autonomy of the social partners and the structure of the Swedish Discrimination Act (2008:567), the Inquiry's task is to determine what is necessary to implement the Pay Transparency Directive in Sweden. The Inquiry's proposal will, as far as possible, uphold the Swedish regulatory system and not include measures or legislative proposals other than those necessary for implementing the Directive.

Pay structures ensuring equal pay for equal work and work of equal value

Under the Directive, Member States must take the necessary measures to ensure that employers have pay structures providing equal pay for equal work or work of equal value. In Sweden, pay surveys, which all employers must conduct annually, ensure that employers have such pay structures.

¹ Directive (EU) 2023/970 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 to strengthen the application of the principle of equal pay for equal work or work of equal value between men and women through pay transparency and compliance mechanisms. The Directive can be found in Annex 2.

Pay transparency

Overview of the proposals concerning transparency

The Inquiry proposes introducing a new chapter – 3 a – on pay transparency to the Discrimination Act. The pay survey will serve as a backbone for the transparency rules; the aim is to enable employers to make use of the information in the pay survey to provide individuals with the information to which they are entitled. A well-executed pay survey will thus help detection and remediation of unjustified gaps in pay and provide employers with material to fulfil the right of individuals to pay transparency.

Information to job applicants and employees

Under the terms of the Directive, job applicants and employees have the right to certain pay transparency. The aim is to combat gender-based pay discrimination, mainly by providing employees with information to be able to assess whether they are being subjected to pay discrimination. The Inquiry's proposals mainly involve the following.

Employers must provide information to job applicants about the initial salary or its range and the collective agreement provisions applied by the employer for the position concerned. Such information must be provided in reasonable time to allow for an informed negotiation on pay. An employer must not ask an employee about their pay history during employment with another employer. In other respects, the Directive's requirement that recruitment processes must be carried out in a non-discriminatory manner is considered to be met through existing provisions in the Discrimination Act.

The employer must inform their employees about norms and practices for wages that it applies. The meaning of the expression 'norms and practices for wages' is the same as for the rules on pay surveys. The intent is to make it possible for employers to retrieve information from the latest pay survey, if it was well-executed.

At the request of an employee, the employer must also provide information on their individual pay level and the average pay levels, broken down by gender, that apply to other employees employed by the same employer and performing the same work or work of equal value. This information corresponds to the information produced by

the employer for the pay survey. It should suffice to retrieve information from the latest pay survey, if it was well-executed.

Employers must not prevent employees from providing information to others about their pay. This prohibition aims to strengthen compliance with the equal pay principle.

Employers who breach the rules will be obliged to pay damages. To protect job applicants and employees from adverse treatment by the employer, the prohibition against reprisals in the Discrimination Act must be expanded to include individuals who have exercised their rights under the law.

Pay survey adjustments

The Inquiry proposes adjustments to employers' work on their pay survey.

The in-depth analysis in the pay survey should include a comparison between women's and men's pay progression in connection with parental leave and pay progression for employees who perform equal work or work of equal value and have not taken a corresponding leave.

Employers with at least ten employees should produce a written pay survey. The written pay survey corresponds to the written documentation previously produced for the pay survey and additionally report the proportion of women and men who perform equal work and work of equal value.

Employers who do not fulfil their obligation to conduct a pay survey or prepare a pay survey in writing may be ordered to fulfil their obligation on pain of a fine. Central employee organisations that have signed a collective agreement with the employer may apply for imposition of a fine. In other words, the right would no longer be subsidiary to the Equality Ombudsman's right.

Reporting on pay

Employers with at least 100 employees should regularly report on pay that includes information on differences in pay between women and men. This information should include the whole workforce. Pay reporting should be submitted to the Equality Ombudsman, who

should publish the information and report back to the Commission. Employers who do not report information on pay to the Equality Ombudsman should be ordered to pay a penalty.

Employers with at least 100 employees should also report on differences in pay between women and men who perform the same work or work of equal value. If there is a difference of at least five percent in pay level between men and women, an account of the reasons for these differences, based on objective criteria, or an account of the measures to address these differences, should be reported as well. Employers who do not report the information to the Equality Ombudsman should be ordered to pay a penalty.

Cooperation between employers and employees

Under the Directive, employers should cooperate with employee representatives in their work on their pay survey, when reporting on pay and when drafting two sorts of criteria – criteria for job evaluation and objective criteria that can justify differences in pay between men and women. Special provisions on cooperation are therefore proposed for work on drafting criteria and when reporting on pay. These would be limited to cooperation with employee organisations to which the employer is bound by collective agreement.

The employer must provide information to an employee organisation to which they are bound by collective agreement. The obligation to provide information should be expanded such that employers who are not bound by any collective agreement would have to provide information to all employee organisations that have members at the workplace and who have requested cooperation. Employers who violate the rules concerning information would be required to pay damages.

Proceedings in cases concerning pay discrimination

Access to court proceedings

The Inquiry considers that Swedish law essentially fulfils the requirements on individuals' and organisations' access to the courts, and the right of individuals to assistance in court proceedings. The meaning of access to court proceedings has nevertheless been specified in

Court of Justice of the European Union's case law. A new provision in the Discrimination Act is therefore proposed with the aim of clarifying that it is possible to bring a declaratory claim if discrimination has occurred. It is proposed that the provision be applicable to all forms of discrimination.

Burden of proof

The Directive contains provisions on where the burden of proof lies, what evidence may be invoked, and employees' access to evidence in cases concerning pay discrimination. The Inquiry considers that Swedish law essentially fulfils the requirements set out in the Directive. However, if an employer has violated their pay transparency obligations, it should be possible for the burden of proof to shift to the employer (defendant).

The Inquiry proposes that an employer that has violated their pay transparency obligations should have to prove that no such discrimination has taken place. However, this does not apply if the employer proves that the violation was obviously unintentional and minor in character, or if the violation is irrelevant to the claim.

A new statutory limitation period of three years

The Directive contains binding provisions on statutory limitation on claims concerning pay discrimination on grounds of gender. As a result, the Inquiry proposes adding a new section to the Discrimination Act. This new section would establish the statutory limitation period for claims concerning equal pay at three years, when such a period begins and how it should be interrupted. This section would apply regardless of the grounds of discrimination in the Discrimination Act to which the claim refers.

With this proposal, the statutory limitation period would begin when the employee becomes aware of or can be expected to have become aware of the circumstance to which the claim refers. Statutory limitation is interrupted by the measures specified under the Swedish Act on Limitation (1981:130). The proposed section would also follow the Act on Limitation with regard to the effect of interrupting statutory limitation.

As a consequence of the proposed provision, rules on negotiation procedures would have no effect if they prescribe a statutory limitation on claims on grounds of pay discrimination that is less favourable than the proposed provision. The provision is not intended to affect the time limits to call for negotiation or requirement of negotiation in order to bring a claim before the Labour Court. If the employee organisation has forfeited the time, specified under a collective agreement or the Swedish Employment (Co-determination in the Workplace) Act², to call for negotiation or bring a claim, this would not prevent the employee from successfully bringing a claim, if it is not time-barred under the provision.

Litigation costs

The Inquiry considers that the provision in Chapter 5, Section 2, first paragraph of the Swedish Labour Disputes (Judicial Procedure) Act³ meets the Directive's requirement that an employee (claimant) who is unsuccessful in a pay discrimination claim should not be required to pay the costs of the proceedings, if the employee had reasonable grounds for bringing the claim and it is otherwise appropriate. Under the provision, a court could decide that each party must bear its own legal costs, if the party that lost the claim had reasonable grounds for bringing the dispute to court.

Compliance mechanisms

Penalties

The Inquiry proposes introducing two new forms of penalty to the Discrimination Act: a penalty fee and damages. Damages would apply to violations of the law that do not constitute discrimination; in other words, a distinction would be made between compensation in cases where an employer has failed to fulfil their pay transparency obligations and cases of discrimination. The damages would cover economic and non-pecuniary damages. The penalty fee would apply

² Employment (Co-determination in the Workplace) Act (1976:580).

³ The Labour Disputes (Judicial Procedure) Act (1974:371).

when employers fail to submit information to the Equality Ombudsman.

The Inquiry considers that the compensation for discrimination and option to request a financial penalty already contained in the Discrimination Act are effective penalties in accordance with the Directive's requirements.

Penalties in connection with public procurement

The Inquiry considers that the general wording concerning labour considerations in the Swedish Public Procurement Act (2016:1145) satisfies the minimum requirements for national procurement rules set out in the Directive.

Expanded remit for the Equality Ombudsman

Based on the proposals, the Equality Ombudsman would be given new tasks. The Ombudsman would act as a monitoring body in accordance with the Directive. This means that it would be tasked with raising awareness about the principle of equal pay and the right to pay transparency, analysing the causes of the gender pay gap, devising tools to help assess pay inequalities, collecting pay reporting and publishing the information contained therein, aggregating data on the number and types of pay discrimination complaints brought before the Equality Ombudsman and claims brought before the national courts, and being responsible for providing the European Commission with information. The Equality Ombudsman would also monitor developments concerning analytical tools for job evaluation and submit proposals for measures to the Government if the Ombudsman considers that access to analytical tools is lacking.

The Equality Ombudsman, the Swedish Gender Equality Agency and the National Mediation Office would work together on certain analysis tasks and knowledge production. The purpose of this collaboration would be to support the Equality Ombudsman. The government agencies would be entrusted with deciding on the forms of collaboration.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i diskrimineringslagen (2008:567)

Härigenom förskrivs i fråga om diskrimineringslagen (2008:567)

dels att 3 kap. 8–10 och 14 §§ ska upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 3 kap. 8 § ska utgå,

dels att 2 kap. 18 §, 3 kap. 13 §, 4 kap. 3 och 5 §§ och 6 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas ett nytt kapitel, 3 a kap., och fyra nya paragrafer, 5 kap. 2 a § och 6 kap. 2 a, 3 a och 5 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

18 §

En arbetsgivare får inte utsätta en arbetstagare för repressalier på grund av att arbetstagaren

1. anmält eller påtalat att arbetsgivaren handlat i strid med lagen,

2. *utnyttjat rättigheter enligt lagen,*

2. medverkat i en utredning enligt lagen, eller

3. medverkat i en utredning enligt lagen, eller

3. avvisat eller fogat sig i arbetsgivarens trakasserier eller sexuella trakasserier.

4. avvisat eller fogat sig i arbetsgivarens trakasserier eller sexuella trakasserier.

Förbudet gäller också i förhållande till den som hos arbetsgivaren

1. gör en förfrågan om eller söker arbete,

2. söker eller fullgör praktik, eller

3. står till förfogande för att utföra eller utför arbete som inhyrd eller inlånad arbetskraft.

Den som i arbetsgivarens ställe har rätt att besluta i frågor som rör någon som avses i första eller andra stycket ska likställas med arbetsgivaren.

3 kap.

13 §

En arbetsgivare som vid in-
gången av kalenderåret syssel-
satte 25 eller fler arbetstagare ska
under året skriftligen dokumen-
tera arbetet med aktiva åtgärder
enligt 4–10 §§.

En arbetsgivare som vid in-
gången av kalenderåret syssel-
satte 25 eller fler arbetstagare ska
under året skriftligen dokumen-
tera arbetet med aktiva åtgärder
enligt 4–7 §§.

Dokumentationen ska innehålla

1. en redogörelse för alla delar av arbetet som det beskrivs i 2 och 3 §§ och som avser de områden som anges i 5 §,

2. en redogörelse för de åtgär-
der som vidtas och planeras en-
ligt 6 och 7 §§,

2. en redogörelse för de åtgär-
der som vidtas och planeras en-
ligt 6 och 7 §§, och

3. en redovisning av resultatet
av kartläggningen och analysen en-
ligt 8–10 §§,

4. en redovisning av vilka löne-
justeringar och andra åtgärder som
behöver vidtas för att åtgärda före-
kommande löneskillnader som har
direkt eller indirekt samband med
kön,

5. en kostnadsberäkning och en
tidsplanering utifrån målsättningen
att de lönejusteringar som behöver
vidtas ska genomföras så snart som
möjligt och senast inom tre år,

6. en redovisning och utvärder-
ing av hur föregående års plane-
rade åtgärder har genomförts, och

7. en redogörelse för hur sam-
verkansskyldigheten enligt 11 §
fullgörs.

3. en redogörelse för hur sam-
verkansskyldigheten enligt 11 §
fullgörs.

3 a kap. Insyn i lönesättningen och lönekartläggning

Före anställning

1 §

Arbetsgivaren ska lämna information till en arbetsökande om ingångslön eller ingångslöneintervall för den befattning som ska tillsättas. Information ska även lämnas om tillämpliga kollektivavtalsbestämmelser.

Informationen enligt första stycket ska lämnas i sådan tid att en informerad löneförhandling kan ske.

2 §

Arbetsgivaren får inte fråga den som hos arbetsgivaren söker arbete om dennes lön från en anställning hos en annan arbetsgivare.

Information till arbetstagare

3 §

Arbetsgivaren ska informera arbetstagarna om bestämmelser och praxis om löner som tillämpas hos arbetsgivaren. Informationen får lämnas genom att den görs allmänt tillgänglig på arbetsplatsen.

4 §

Arbetsgivaren ska 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.

Informationen enligt första stycket ska lämnas så snart som möjligt, dock senast inom två månader från det att arbetsgivaren fick begäran. Om informationen enligt första stycket är ofullständig eller felaktig ska arbetsgivaren utan dröjsmål lämna fullständig och korrekt information samt, om arbetstagaren begär det, lämna en förklaring till bristerna i den information som har lämnats.

Arbetsgivaren ska varje år informera arbetstagarna om deras rätt att begära ut information enligt första stycket.

Övriga bestämmelser rörande insynen

5 §

Arbetsgivaren får begära att arbetstagare inte använder information enligt 4 § i andra syften än att utöva sin rätt till lika lön för lika eller likvärdigt arbete. Detta gäller dock inte information om den egna lönen.

6 §

Den information som arbetsgivaren ska lämna enligt 1, 3 och 4 §§ ska tillhandahållas i ett tillgängligt format för personer med funktionsnedsättning.

7 §

Arbetsgivaren får inte hindra en arbetstagare att lämna uppgift till annan om sin lön.

Arbetsgivarens arbete med lönekartläggning

8 §

I syfte att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män ska arbetsgivaren varje år kartlägga och analysera

1. bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor som tillämpas hos arbetsgivaren, och

2. löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt.

9 §

Arbetsgivaren ska analysera om förekommande löneskillnader har direkt eller indirekt samband med kön. Analysen ska särskilt avse skillnader mellan

1. kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika,

2. en grupp med arbetstagare som utför arbete som är eller brukar anses vara kvinnodominerat och en grupp med arbetstagare som utför arbete som är att betrakta som likvärdigt med sådant arbete men inte är eller brukar anses vara kvinnodominerat,

3. en grupp med arbetstagare som utför arbete som är eller brukar anses vara kvinnodominerat och en grupp med arbetstagare som utför arbete som inte är eller brukar anses vara kvinnodominerat men ger högre lön trots att kraven i arbetet bedömts vara lägre, och

4. kvinnors och mäns löneutveckling i samband med sådan ledighet som regleras i föräldraledighetslagen (1995:584), lagen (1988:1465) om ledighet för närståendevård och lagen (1998:209) om rätt till ledighet av trängande familjeskäl, och löneutvecklingen för arbetstagare som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt och som inte tagit ut motsvarande ledighet.

10 §

Ett arbete är att betrakta som likvärdigt med ett annat arbete om det utifrån en sammantagen bedömning av de krav arbetet ställer och dess natur kan anses ha lika värde som det andra arbetet. Bedömningen av de krav arbetet ställer ska göras med beaktande av kriterier som kunskap och färdigheter samt ansvar och ansträngning. Vid bedömningen av arbetets natur ska särskilt arbetsförhållandena beaktas.

Skriftlig lönekartläggning

11 §

En arbetsgivare som vid ingången av kalenderåret sysselsatte 10 eller fler arbetstagare ska under året upprätta en skriftlig lönekartläggning.

Den skriftliga lönekartläggningen ska innehålla

1. en redovisning av andelen manliga respektive kvinnliga arbetstagare som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt,

2. en redovisning av resultatet av kartläggningen och analysen enligt 8–10 §§,

3. en redovisning av vilka lönejusteringar och andra åtgärder som behöver vidtas för att åtgärda förekommande löneskillnader som har direkt eller indirekt samband med kön,

4. en kostnadsberäkning och en tidsplanering utifrån målsättningen att de lönejusteringar som behöver vidtas ska genomföras så snart som möjligt och senast inom tre år,

5. en redovisning och utvärdering av hur föregående års planerade åtgärder har genomförts, och

6. en redogörelse för hur samverkansskyldigheten enligt 12 § fullgörs.

Samverkan

12 §

I arbetet med lönekartläggning ska arbetsgivare och arbetstagare samverka.

Vid utformningen av kriterier för arbetsvärdering och kriterier för att motivera löneskillnader ska samverkan ske med den arbetstagarorganisation som arbetsgivaren är bunden till av kollektivavtal.

Information som behövs för samverkan

13 §

Arbetsgivaren ska förse en arbetstagarorganisation som arbetsgivaren är bunden till av kollektivavtal med den information som behövs för att organisationen ska kunna samverka i arbetet med lönekartläggning och vid utformningen av kriterier för arbetsvärdering och kriterier för att motivera löneskillnader.

Om arbetsgivaren inte är bunden av något kollektivavtal alls och en arbetstagarorganisation med medlem på arbetsplatsen begär att få samverka i arbetet med lönekartläggning, ska arbetsgivaren förse organisationen med den information som behövs för samverkan. Detta gäller dock inte om arbetsgivaren endast tillfälligt inte är bunden av något kollektivavtal.

Om informationen avser uppgifter om lön eller andra förhållanden som berör en enskild arbetstagar, gäller reglerna om tystnadsplikt och skadestånd i 21, 22 och 56 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. I det allmännas verksamhet gäller i stället 10 kap. 11–14 §§ och 12 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Särskilda regler för arbetsgivare som sysselsätter 100 eller fler arbetstagare

Lönerapportering

14 §

Arbetsgivare som sysselsätter 250 eller fler arbetstagare ska årligen sammanställa en lönerapport.

Arbetsgivare som sysselsätter mellan 100 och 249 arbetstagare ska sammanställa en lönerapport var tredje år.

Lönerapporteringen ska göras i samverkan med arbetstagarorganisation som arbetsgivaren är bunden till av kollektivavtal.

15 §

Lönerapporten ska innehålla uppgift om

1. löneskillnader mellan kvinnor och män,

2. löneskillnader mellan kvinnor och män med avseende på lönetillägg eller rörliga ersättningar,

3. medianlöneskillnader mellan kvinnor och män,

4. medianlöneskillnader mellan kvinnor och män med avseende på lönetillägg eller rörliga ersättningar,

5. andelen kvinnor och män som får lönetillägg eller rörliga ersättningar, och

6. andelen kvinnor och män i varje lönekvartil.

Uppgifterna ska baseras på föregående års årslöneinkomst.

Information

16 §

Arbetsgivare som avses i 14 § ska lämna lönerapporten till Diskrimineringsombudsmannen.

Arbetsgivaren ska tillsammans med lönerapporten lämna uppgifter om löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt. I de fall uppgifterna visar en löneskillnad på 5 procent eller mer ska arbetsgivaren även redogöra för hur löneskillnaden kan motiveras med sakliga och könsneutrala kriterier eller för hur löneskillnaderna ska åtgärdas. Motiveringen och redogörelsen ska tas fram i samverkan med den arbetstagarorganisation som arbetsgivaren är bunden till av kollektivavtal.

Arbetsgivaren ska lämna den senast upprättade skriftliga lönekartläggningen till Diskrimineringsombudsmannen om uppgiften i

andra stycket visar en löneskillnad på 5 procent eller mer och en sådan skillnad inte motiverats eller åtgärdats inom sex månader från dagen då lönerapporteringen gjordes.

17 §

Arbetsgivare som avses i 14 § 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 en arbetstagare begär det ska arbetsgivaren lämna ytterligare förtydliganden och uppgifter eller förklaringar avseende eventuella löneskillnader mellan könen. Arbetsgivaren ska vid sådan begäran, lämna information så snart som möjligt.

Arbetsgivaren ska ställa den skriftliga lönekartläggningen till förfogande för arbetstagarna. Detta gäller endast om uppgiften i första stycket visat en skillnad på åtminstone 5 procent mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt och en sådan skillnad inte åtgärdats eller motiverats.

Sanktionsavgift

18 §

Arbetsgivare som inte lämnat information till Diskrimineringsombudsmannen enligt 16 § ska åläggas att betala en sanktionsavgift till staten. Sanktionsavgiften ska bestämmas till lägst ett halvt och högst åtta prisbasbelopp. Om det finns särskilda skäl kan sanktionsavgiften bestämmas till ett lägre belopp eller helt falla bort.

Sanktionsavgiften döms ut av tingsrätt på talan av Diskrimineringsombudsmannen. Talan ska väckas inom ett år från den dag lönerapporten skulle ha lämnats in. Försummas det får talan inte väckas.

Föreskrifter

19 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om inlämning av information enligt 16 §.

4 kap.

3 §

Den som omfattas av förbuden mot diskriminering och repressalier, av skyldigheten att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier eller av bestämmelserna om aktiva åtgärder i denna lag är skyldig att på begäran av Diskrimineringsombudsmannen

Den som omfattas av förbuden mot diskriminering och repressalier, av skyldigheten att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier eller av bestämmelserna om aktiva åtgärder, *insyn i lönesättningen eller lönekartläggning* i denna lag är skyldig att på

begäran av Diskrimineringsombudsmannen

1. lämna de uppgifter om förhållandena i verksamheten som kan ha betydelse för tillsynen,

2. lämna uppgifter om meriter när ombudsmannen biträder en begäran av en enskild enligt 2 kap. 4 eller 8 §,

3. lämna uppgifter om lön när ombudsmannen biträder en begäran av en enskild enligt 3 a kap. 4 §,

3. ge ombudsmannen tillträde till arbetsplatser eller andra lokaler där verksamheten bedrivs för undersökningar som kan ha betydelse för tillsynen, och

4. komma till överläggningar med ombudsmannen.

Skyldigheten enligt 1–3 gäller inte om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl som talar däremot.

4. ge ombudsmannen tillträde till arbetsplatser eller andra lokaler där verksamheten bedrivs för undersökningar som kan ha betydelse för tillsynen, och

5. komma till överläggningar med ombudsmannen.

Skyldigheten enligt 1–4 gäller inte om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl som talar däremot.

5 §

Den som inte fullgör sina skyldigheter att bedriva ett arbete med aktiva åtgärder enligt 3 kap. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 16, 17 eller 18 §, lämna information enligt 3 kap. 12 § *eller* dokumentera enligt 3 kap. 13, 14 eller 20 § får föreläggas att fullgöra dem. Ett sådant föreläggande ska förenas med vite och meddelas av Nämnden mot diskriminering efter framställning av Diskrimineringsombudsmannen. Föreläggandet får riktas även mot staten som arbetsgivare eller som huvudman för utbildningsverksamhet.

Den som inte fullgör sina skyldigheter att bedriva ett arbete med aktiva åtgärder enligt 3 kap. 4, 5, 6, 7, 16, 17 eller 18 §, lämna information enligt 3 kap. 12 §, dokumentera enligt 3 kap. 13, 14 eller 20 §, *bedriva ett arbete med lönekartläggning enligt 3 a kap. 8 eller 9 §, eller upprätta skriftlig lönekartläggning enligt 3 a kap. 11 §* får föreläggas att fullgöra dem. Ett sådant föreläggande ska förenas med vite och meddelas av Nämnden mot diskriminering efter framställning av Diskrimineringsombudsmannen. Föreläggandet får riktas även mot staten som arbets-

Om ombudsmannen förklarar sig inte vilja göra en framställning till nämnden om vitesföreläggande, får en central arbetstagarorganisation som arbetsgivaren är bunden till av kollektivavtal göra en framställning i fråga om aktiva åtgärder i arbetslivet enligt 3 kap. 4–9 och 12–14 §§.

I framställningen ska det anges vilka åtgärder som bör åläggas den som framställningen riktas mot, vilka skäl som åberopas till stöd för framställningen och vilken utredning som har gjorts.

givare eller som huvudman för utbildningsverksamhet.

Avser bristen 3 kap. 4, 5, 6, 7, 12, 13 eller 14 § eller 3 a kap. 8, 9 eller 11 §, får en sådan framställning även göras av en central arbetstagarorganisation som arbetsgivaren är bunden till av kollektivavtal.

5 kap.

2 a §

Arbetsgivare som bryter mot bestämmelserna om insyn i lönesättningen m.m. enligt 3 a kap. 1, 2, 3, 4, 6, 7, 13 eller 17 § ska betala skadestånd. När skadeståndet bestäms ska hänsyn tas även till omständigheter av annan än rent ekonomisk betydelse.

Om det är skäligt får skadeståndet sättas ned eller helt falla bort.

6 kap.

1 §

Mål om tillämpningen av 2 kap. 1, 2, 3 eller 18 § ska handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. I sådana mål ska som arbetstagare anses också den som gör en förfrågan om eller söker arbete och den som söker eller fullgör praktik eller står till förfogande för att

Mål om tillämpningen av 2 kap. 1, 2, 3 eller 18 §, eller 3 a kap. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 13 eller 17 § ska handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. I sådana mål ska som arbetstagare anses också den som gör en förfrågan om eller söker arbete och den som söker eller fullgör prak-

utföra eller utför arbete som inhyrd eller inlånad arbetskraft. Den hos vilken praktiken eller arbetet utförs eller skulle ha utförts ska anses som arbetsgivare. Detta gäller också när reglerna om tvisteförhandling i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet tillämpas.

Mål om tillämpningen av 2 kap. 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 12 a, 12 b, 12 c, 13, 13 a, 13 b, 14, 14 a, 14 b, 15, 16, 17 eller 19 § ska prövas av allmän domstol och handläggas enligt bestämmelserna i rättegångsbalken om rättegången i tvistemål när förlikning om saken är tillåten.

tik eller står till förfogande för att utföra eller utför arbete som inhyrd eller inlånad arbetskraft. Den hos vilken praktiken eller arbetet utförs eller skulle ha utförts ska anses som arbetsgivare. Detta gäller också när reglerna om tvisteförhandling i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet tillämpas.

2 a §

Den som anser sig ha blivit diskriminerad i strid med denna lag får föra talan om att få fastställt att så är fallet.

I mål där en sådan talan förs ska 1 kap. 3 d § första stycket rättegångsbalken inte tillämpas.

3 a §

En arbetsgivare som inte har fullgjort sina skyldigheter avseende insyn i lönesättningen enligt 3 a kap. ska visa att diskriminering i fråga om lön inte har förekommit. Detta gäller inte om arbetsgivaren visar att bristen varit uppenbart oavsiktlig och av ringa karaktär, eller om bristen är utan betydelse i målet.

5 a §

Anspraak som avser diskriminering i fråga om lön preskriberas tre år efter det att arbetstagaren har fått kännedom om eller rimligen kan förväntas ha fått kännedom om den omständighet vartill yrkandet hänför sig, om inte preskriptionen avbryts dessförinnan.

Preskription avbryts genom att

1. arbetsgivaren utfäster betalning, erlägger ränta eller amortering eller erkänner anspråket på annat sätt gentemot arbetstagaren,

2. arbetsgivaren får ett skriftligt krav eller en skriftlig erinran om anspråket, eller

3. om talan väcks mot arbetsgivaren eller anspråket annars åberopas gentemot arbetsgivaren vid domstol, hos Kronofogdemyndigheten eller i skiljeförfarande, konkursförfarande eller planförhandling under företagsrekonstruktion.

Om preskription har avbrutits genom erkännande, krav eller erinran, löper en ny preskriptionstid enligt första stycket från dagen för avbrottet. Om preskription har avbrutits genom att talan har väckts eller genom att fordringen annars har åberopats enligt andra stycket 3, löper en ny preskriptionstid enligt första stycket på det sätt som anges i 7 § preskriptionslagen (1981:130).

1. Denna lag träder i kraft den 1 juni 2026.

2. För repressalier som har ägt rum före ikraftträdandet tillämpas 2 kap. 18 § i dess lydelse före den 1 juni 2026.

3. I fråga om aktiva åtgärder som har eller skulle ha genomförts före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

4. Arbetsgivarens skyldighet enligt 3 a kap. 14 § ska fullgöras första gången 2027 för arbetsgivare som sysselsätter 150 eller fler arbetstagare och 2031 för arbetsgivare som sysselsätter mellan 100 och 149 arbetstagare.

5. Talan som avses i 6 kap. 2 a § får endast grundas på handlingar som har ägt rum efter ikraftträdandet.

6. För anspråk som avser lönediskriminering som har ägt rum före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser i fråga om preskription.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen

Härigenom förskrivs i fråga om lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen

dels att 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 4 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Diskrimineringsombudsmannen ska vidare inom sitt verksamhetsområde

– informera, utbilda, överlägga och ha andra kontakter med myndigheter, företag, enskilda och organisationer,

– följa den internationella utvecklingen och ha kontakter med internationella organisationer,

– följa forsknings- och utvecklingsarbete,

– följa utvecklingen avseende analytiska verktyg till stöd vid bedömningen av arbetets värde enligt 3 a kap. 10 § diskrimineringslagen (2008:567),

– hos regeringen föreslå författningsändringar eller andra åtgärder som kan motverka diskriminering, och

– ta initiativ till andra lämpliga åtgärder.

4 §

Diskrimineringsombudsmannen är övervakningsorgan i enlighet med 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 genom insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer.

Övervakningsorganets uppgifter omfattar

– att öka medvetenheten bland privatägda och offentligägda företag och organisationer, arbetsmarknadens parter och allmänheten i syfte att främja principen om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete och rätten till insyn i lönesättningen, inbegripet genom att beakta intersektionell diskriminering med avseende på lika lön för lika eller likvärdigt arbete,

– att analysera orsakerna till löneskillnader mellan könen och utarbeta verktyg för att bedöma löneojämlikheter,

– att ta emot lönerapporter och utan dröjsmål offentliggöra dem,

– att sammanställa uppgifter om hur många och vilken typ av klagomål om lönediskriminering som lämnats in till Diskrimineringsombudsmannen och lönediskrimineringsmål som anhängiggjorts vid nationella domstolar, samt

– att vartannat år förse Europeiska kommissionen med information som omfattar inlämnade lönerapporter, inlämnade skriftliga lönekartläggningar och sammanställningen av uppgifter om klagomål om lönediskriminering och lönediskrimineringsmål.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2026.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Bakgrund

Lönetransparensdirektivet¹ antogs den 10 maj 2023 och ska vara genomfört senast den 7 juni 2026. Syftet med direktivet är att stärka tillämpningen av principen om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete (likalöneprincipen), bl.a. genom att öka insynen i lönesättningen, fastställa minimikrav för regelverket kring förbudet mot lönediskriminering och skärpa efterlevnadsmekanismerna.

2.2 Uppdraget

Utredningen ska enligt kommittédirektiven², med utgångspunkt i den svenska arbetsmarknadsmodellen, arbetsmarknadens parterers autonomi och diskrimineringslagens (2008:567) systematik, ta ställning till vad som är nödvändigt för att lönetransparensdirektivet ska genomföras i Sverige samt vid behov lämna nödvändiga författningsförslag och förslag på andra åtgärder som är nödvändiga för att genomföra direktivet.

I kommittédirektiven anges att utredningen i sina förslag så långt det är möjligt ska upprätthålla det svenska regelsystemet, däribland diskrimineringslagen. Utredningen ska inte föreslå andra åtgärder eller att lägga andra författningsförslag än vad som är nödvändigt för att direktivet ska kunna genomföras.

¹ 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 genom insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer. Direktivet finns i bilaga 2.

² Kommittédirektiven finns i bilaga 1.

2.3 Arbetets utförande

Utredningen inledde sitt arbete i juni 2023. Arbetet har utförts i samarbete med utredningens sakkunniga och experter, som kontinuerligt har fått ta del av utkast till texter och författningsförslag samt lämna synpunkter på innehållet. Sammanträden med expert- och sakkunniggruppen har hållits vid fyra tillfällen. Därtill har flertalet enskilda möten hållits med utredningens sakkunniga och experter.

Utredningen har även samrått med företrädare för Integritets- skyddsmyndigheten, Skatteverket och Tillväxtverket.

Utredningen har tillsatt en referensgrupp med representanter för arbetsmarknadens parter; Arbetsgivarverket, Svenskt Näringsliv, Sveriges Kommuner och Regioner, Landsorganisationen LO, Sveriges akademikers centralorganisation Saco och Tjänstemännens centralorganisation TCO. Ledamöterna i referensgruppen har kontinuerligt fått ta del av utkast till texter och författningsförslag samt lämna synpunkter på innehållet. Sammanträden med referensgruppen har hållits vid fem tillfällen. Möten har även hållits separat med företrädare från arbetsgivar- respektive arbetstagar sidan.

Därutöver har utredningen även träffat företrädare för samverkansorganisationen PTK, arbetstagarorganisationen Ledarna, branschorganisationen Srf konsulterna, intresseorganisationen Sveriges Kvinnoorganisationer och den ideella föreningen Lönelotsarna.

För bedömningen avseende genomförandet av artikel 24 i lönetransparensdirektivet (lika lön vid offentlig upphandling och koncession) har utredningen beställt underlag i form av ett utlåtande från Andrea Sundstrand, docent och lektor vid Juridicum, Stockholms universitet.

Utredningen har följt andra utredningar och annat relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och inom EU. Det har däremot inte varit möjligt att följa genomförandet av lönetransparensdirektivet i övriga nordiska länder, eftersom arbetet kring genomförandet i dessa länder inte har kommit tillräckligt långt.

Utredningen har deltagit i diverse seminarier på temana inkomstskillnader mellan kvinnor och män samt diskriminering.

De synpunkter som utredningen har fått del av genom referensgruppen och experterna har beaktats i de bedömningar som utredningen har gjort. Slutsatserna som dras av underlaget och de förslag som läggs fram står dock utredaren ensam för. I betänkandet använder vi uttrycken ”utredningen” och ”vi” för att markera att texten i prak-

tiken skrivits av den särskilde utredaren och utredningssekreterarna gemensamt.

2.4 Betänkandets disposition

Kapitel 3 innehåller en bakgrund till lönetransparensdirektivet. Där ges även en översiktlig beskrivning av direktivets bestämmelser och en redogörelse av hur arbetsmarknadens parter roll beskrivs i direktivet.

I kapitel 4 lämnas en allmän beskrivning av den svenska lönebildningsmodellen.

Syftet med lönetransparensdirektivet och direktivets tillämpningsområde behandlas i kapitel 5. Kapitlet avslutas med en redogörelse för de definitioner som anges i direktivet.

I kapitel 6–16 går utredningen igenom de för Sverige centrala artiklarna i lönetransparensdirektivet och gör en bedömning av om det behövs några författningsändringar eller andra åtgärder för att genomföra direktivets bestämmelser i svensk rätt.

En redogörelse för hur utredningens förslag förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden finns i kapitel 17.

I kapitel 18 finns utredningens överväganden och förslag avseende tidpunkt för ikraftträdande och övergångsbestämmelser.

I kapitel 19 finns en samlad konsekvensbeskrivning av utredningens förslag.

Betänkandet avslutas i kapitel 20 med en författningskommentar.

3 Introduktion till lönetransparensdirektivet

3.1 Bakgrund till direktivet

3.1.1 Inledande kommentarer

Lönetransparensdirektivet¹ 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. Därutöver finns regler om bl.a. statistik och arbetsvärdering.

Lönetransparensdirektivets tillkomst och utformning är ett utflöde av två processer. Den ena är den europeiska pelaren för sociala rättigheter (sociala pelaren) och dess handlingsplan som antogs 2021. Pelaren har lett till en ökad prioritering från kommissionens sida av frågor rörande arbetsmarknad och jämställdhet mellan kvinnor och män. Pelaren har fungerat som en katalysator och ett ramverk för flera olika insatser inom det socialpolitiska området. Lönetransparensdirektivet är ett av flera initiativ som antagits eller lagts som förslag de senaste åren.

Den andra processen är de utvärderingar som kommissionen genomfört av tidigare EU-initiativ kopplade till likalöneprincipen, vilka lett till slutsatsen att dessa initiativ inte varit tillräckliga för att uppnå målet med lika lön för kvinnor och män för lika och likvärdigt arbete. Kommissionen har identifierat tre problemområden på nationell nivå:

¹ 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 genom insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer.

bristen på tydlighet och förutsebarhet i begreppet ”likvärdigt arbete”, bristande insyn i systemen för lönesättning och administrativa hinder.²

Nedan behandlas kort den sociala pelaren och därefter görs en genomgång av tidigare initiativ och utvärderingar med fokus på de identifierade problemområdena. Slutligen ges en översikt av lönetransparensdirektivets bestämmelser.

3.1.2 Den europeiska pelaren för sociala rättigheter

Den sociala pelaren är en proklamation om sociala rättigheter som antogs av ministerrådet, Europaparlamentet och kommissionen vid toppmötet i Göteborg 2017.³ Pelaren är inte rättsligt bindande men är tänkt att driva på utvecklingen av ett socialt Europa för alla europeiska medborgare. I proklamationen framhålls att det rör sig om ett gemensamt politiskt åtagande och ansvar och att genomförandet av pelaren bör ske på både unionsnivå och medlemsstatsnivå inom vars och ens behörighetsområde.

Den sociala pelaren innehåller 20 principer och rättigheter som är tänkta att tjäna som vägledning för insatser på det socialpolitiska området. Hälften av dem rör arbetsmarknaden och av dem handlar ett flertal om jämställdhet.⁴ Bland annat anges att kvinnor och män har rätt till lika lön för likvärdigt arbete (2.b) och att all lönebildning ska ske på ett transparent och förutsägbart sätt i enlighet med nationell praxis och med respekt för arbetsmarknadsparternas självständighet (6.c).

Den sociala pelaren tycks ha fungerat som en katalysator för EU-initiativ på arbetsmarknadsområdet. Sedan proklamationen antogs har den hänvisats till i flera lagstiftningsakter, bl.a. lönetransparensdirektivet (skäl 9), balansdirektivet⁵ (skäl 9) och minimilönedirektivet⁶ (skäl 5). I handlingsplanen för den europeiska pelaren för sociala rättigheter som publicerades 2021 samlas genomförda och framtida initiativ

² COM(2013) 861 final, *Rapport om tillämpningen av Europaparlamentet och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och lika behandling av kvinnor och män i arbetslivet (omarbetning)*, s. 7.

³ Interinstitutionell proklamation av den europeiska pelaren för sociala rättigheter (2017/C 428/09).

⁴ Interinstitutionell proklamation (2017/C 428/09).

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1158 av den 20 juni 2019 om balans mellan arbete och privatliv för föräldrar och anhörigvårdare och om upphävande av rådets direktiv 2010/18/EU.

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2041 av den 19 oktober 2022 om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen.

på EU-nivå som kan kopplas till principerna i pelaren. I planen anges bl.a. kommissionens förslag till lönetransparensdirektiv.⁷

3.1.3 Utvärdering av tidigare åtgärder på EU-nivå

Den unionsrättsliga likalöneprincipen

Principen om lika lön för kvinnor och män (likalöneprincipen) anses vara en central del av EU:s regelverk mot könsdiskriminering och slogs fast redan i fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen från 1957. Enligt artikel 119 skulle medlemsstaterna säkerställa att principen om lika lön för lika arbete tillämpas. Bestämmelsen finns numera i artikel 157 FEUF⁸ och omfattar numera såväl lika som likvärdigt arbete.⁹

Likalöneprincipen har reglerats i sekundärlagstiftning sedan 1970-talet. När det nuvarande likabehandlingsdirektivet¹⁰ antogs 2006 infogades reglerna om lika lön för kvinnor och män in i ett direktiv som även innehåller regler andra former av könsdiskriminering i arbetslivet. I artikel 4 anges att för lika eller likvärdigt arbete ska direkt och indirekt könsdiskriminering avskaffas vid alla former och villkor för ersättning. När ett arbetsvärderingssystem används för att bestämma lön, ska detta enligt artikeln vara baserat på samma kriterier för både kvinnor och män och vara utformat så att det utesluter all könsdiskriminering.

Definitionen av likvärdigt arbete

Likabehandlingsdirektivet innehåller ingen definition av vad som utgör likvärdigt arbete. I skälen anges dock att frågan om arbetstagare utför lika eller likvärdigt arbete i enlighet med domstolens fasta rättspraxis bör bedömas med ledning av en rad faktorer, bl.a. arbetets art, utbildning och arbetsvillkor, kan anses vara i jämförbara situationer (skäl 9).

Enligt kommissionen kan den tillämpningen av bestämmelser om lika lön hindras av brist på tydlighet och rättslig förutsebarhet när det

⁷ The European Pillar of Social Rights, Action Plan (2021), s. 25.

⁸ Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

⁹ Skrivningen om likvärdigt arbete tillkom 1999 i samband med att fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen trädde i kraft (Amsterdamfördraget).

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (omarbetning).

gäller begreppet likvärdigt arbete.¹¹ Ett sätt att avgöra om det är fråga om likvärdigt arbete är enligt kommissionen att använda sig av system för arbetsvärdering och arbetsindelning.¹²

Det följer av EU-domstolens praxis att arbetsgivaren, så snart det finns en antydning om diskriminering på grund av kön, ska visa att behandlingen i fråga grundas på sakliga skäl som helt saknar samband med diskriminering på grund av kön. Motiveringen ska grundas på ett legitimt syfte och de medel som valts för att uppfylla syftet ska vara lämpliga och nödvändiga för att uppnå detsamma.¹³

EU-domstolen har konstaterat att arbetstagares utbildning¹⁴, erfarenhet (tjänstgöringstid)¹⁵, prestationsförmåga (kvaliteten på arbetsresultatet)¹⁶ och flexibilitet¹⁷ kan utgöra sakliga skäl för löneskillnader. Även situationen på arbetsmarknaden kan – från fall till fall – motivera löneskillnader.¹⁸

Transparens i lönesättningen

Tanken att ett genomförande av likalöneprincipen kan underlättas genom ökad insyn i lönesättningen är inte ny. I likabehandlingsdirektivet finns mjuka skrivningar om ökad insyn för arbetstagare. Enligt direktivet ska medlemsstaterna uppmuntra arbetsgivare att på ett planerat och systematiskt sätt främja likabehandlingen av kvinnor och män och som ett led i detta ska arbetsgivarna uppmuntras att förse arbetstagare och deras representanter med information som bl.a. kan

¹¹ COM(2013) 861 final, s. 7 och Kommissionens rekommendation av den 7 mars 2014 om stärkande av principen om lika lön för kvinnor och män genom bättre insyn (2014/124/EU), skäl 21.

¹² COM(2013) 861 final, s. 8 och SWD(2013) 512 final, *Staff working document accompanying the document Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the application of Directive 2006/54/EC of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation*, bilaga 1.

¹³ EU-domstolens dom av den 3 oktober 2006, *Cadman*, C-17/05, EU:C:2006:633, p. 31 och 32. Se även EU-domstolens dom av den 13 maj 1986, *Bilka-Kaufhaus*, C-170/84, EU:C:1986:204, p. 35 och 37, för ett liknande resonemang.

¹⁴ Se exempelvis EU-domstolens dom av den 11 maj 1999, *Angestelltenbetriebsrat der Wiener Gebietskrankenkasse*, C-309/97, EU:C:1999:241, p. 19.

¹⁵ Dom *Cadman*, EU:C:2006:633, p. 40.

¹⁶ Se t.ex. EU-domstolens dom av den 26 juni 2021, *Brunnhofer*, C-381/99, EU:C:2001:358, p. 72, 73 och 80 sista stycket.

¹⁷ EU-domstolens dom av den 17 oktober 1989, *Danfoss*, C-109/88, EU:C:1989:383, p. 22 och 25.

¹⁸ Se EU-domstolens dom av den 27 oktober 1993, *Enderby*, C-127/92, EU:C:1993:859, p. 25 och 26.

innehålla en översyn av kvinnors och mäns positioner och löner i organisationen.

De mjuka formuleringarna verkar inte ha haft den effekt som kommissionen hoppats. I en rapport från kommissionen 2013 behandlades bl.a. hur likabehandlingsdirektivet genomfördes i praktiken.¹⁹ Det underlag som rapporterades in från medlemsstaterna tydde på att det var svårt för personer som utsatts för könsrelaterad lönediskriminering att få rättslig prövning. Antagandet baserades på att det inom EU fortfarande fanns en löneskillnad mellan könen samtidigt som antalet mål i nationell domstol som rör lönediskriminering var lågt. I rapporten framhålls att en ökad insyn i lönesättningen kan avslöja köns- och lönediskriminering och göra det möjligt för arbetstagare, arbetsgivare och arbetsmarknadens parter att vidta åtgärder. I rapporten uttrycktes att en förbättrad lönetransparens var ett lämpligt sätt att i praktiken komma åt lönediskriminering i ett företag eller i en bransch.

Rapporten från 2013 följdes upp av en rekommendation från kommissionen (lönetransparensrekommendationen).²⁰ Enligt rekommendationen bör medlemsstaterna uppmana arbetsgivare och arbetsmarknadens parter att vidta åtgärder som ger insyn i lönepolitiken, lönernas sammansättning och lönestrukturer, samt att de bör vidta särskilda åtgärder för att främja insynen i lönesättningen. Rekommendationen är inte rättsligt bindande och innehållet är utformat utan särskilt skarpa skrivningar.

Likabehandlingsdirektivet och lönetransparensrekommendationen var 2020 föremål för en s.k. REFIT-utvärdering.²¹ Utvärderingen avsåg de åtgärder som vidtagits för att genomföra fördragsbestämmelsen om lika lön för lika och likvärdigt arbete (artikel 157 FEUF). Slutsatsen av utvärderingen var att det fanns behov för ytterligare initiativ på EU-nivå (s. 67). Mot bakgrund härav ansåg kommissionen att det inte var tillräckligt att besluta om ytterligare icke-bindande åtgärder,

¹⁹ COM(2013) 861 final.

²⁰ Kommissionens rekommendation (2014/124/EU).

²¹ SWD(2020) 50 final, *Evaluation of the relevant provisions in the Directive 2006/54/EC implementing the Treaty principle on 'equal pay for equal work or work of equal value'*. REFIT står för "the Regulatory Fitness and Performance Programme" som är ett kommissionsprogram för uppföljning och utvärdering av existerande lagstiftning.

utan att ett direktiv som kompletterar det omarbetade likabehandlingsdirektivet var den lämpligaste lösningen.²²

Skärpta efterlevnadsmekanismer

Likabehandlingsdirektivet innehåller regler som ska säkerställa efterlevnaden av bl.a. rätten till lika lön för kvinnor och män. Medlemsstaterna ska säkerställa att de som anser sig förfördelade på grund av att principen om likabehandling inte har tillämpats på dem har tillgång till domstolsförfaranden och att föreningar, organisationer och andra rättsliga enheter som har ett berättigat intresse får stödja enskilda i administrativa förfaranden eller domstolsförfaranden (artikel 17). Det ska också finnas ett jämställdhetsorgan som kan bistå enskilda i domstolsförfaranden (artikel 20.2 a). Därutöver ska medlemsstaterna se till att det finns bestämmelser om kompensation och gottgörelse (artikel 18) och att bevisbördan för brott mot likabehandlingsprincipen inte enbart ligger på käranden (artikel 19). Flera efterlevnadsmekanismer har alltså varit på plats sedan en förhållandevis lång tid.

Trots likabehandlingsdirektivets bestämmelser om rättsmedel och efterlevnad finns enligt 2013 års rapport praktiska hinder för att få en rättslig prövning i medlemsstaterna. Problem som lyfts fram är långdragna och kostsamma förfaranden, tidsgränser, brist på effektiva sanktioner och tillräcklig kompensation, samt begränsad tillgång till den information som krävs för att väcka talan om lika lön. Andra problem kan vara tillämpningen av bevisbörderegeln samt att få jämställdhetsorgan har i uppgift att företräda enskilda.²³

Lönetransparensrekommendationen fokuserar främst på lönetransparens men i de övergripande bestämmelserna nämns att medlemsstaterna bör minska de processuella hindren för att väcka talan i domstol om lönediskriminering genom att ge jämställdhetsorganen rätt att företräda enskilda i mål om lönediskriminering.²⁴

²² SWD(2021) 41 final, *Impact assessment accompanying the document Proposal for a directive of the European parliament and of the Council to strengthen the application of the principle of equal pay for equal work or work of equal value between men and women through pay transparency and enforcement mechanisms*, avsnitt 8.8.

²³ COM(2013) 861 final, s. 9 f.

²⁴ Kommissionens rekommendation (2014/124/EU), p. 14.

3.2 En översikt över direktivets bestämmelser

3.2.1 Kapitel I – Allmänna bestämmelser

I kapitel 1 finns bestämmelser om direktivets innehåll, tillämpningsområde, definitioner och en bestämmelse om lika och likvärdigt arbete.

Lönetransparensdirektivets syfte kan sägas framgå av artikel 1 som har rubriken *Innehåll*. Där anges att direktivet fastställer minimikrav för att stärka tillämpningen av likalöneprincipen som är fördragsreglerad genom artikel 157 FEUF och för att stärka efterlevnaden av förbudet mot lönediskriminering i likabehandlingsdirektivet.

Direktivet är tillämpligt på arbetsgivare i offentlig och privat sektor. Direktivet ska tillämpas på arbetstagare som har ett anställningsavtal eller ett anställningsförhållande enligt definitionen i den lagstiftning, de kollektivavtal och/eller den praxis som gäller i varje medlemsstat med hänsyn till domstolens praxis. Formuleringen är i princip likalydande med formuleringen i artikel 1.2 i arbetsvillkorsdirektivet.²⁵ Direktivet är även tillämpligt på arbetssökande med avseende på bestämmelserna i artikel 5 (artikel 2).

I artikel 3 definieras 13 begrepp som används i direktivet. Där anges även vad som avses med diskriminering inom ramen för direktivet.

Artiklarna 1–3 behandlas utförligare i kapitel 5.

Den sista paragrafen i första kapitlet handlar om lika och likvärdigt arbete (artikel 4). Artikel 4 innehåller – till skillnad från övriga bestämmelser i kapitel 1 – materiella regler om skyldigheter för medlemsstater och arbetsgivare. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att se till att arbetsgivare har lönestrukturer som säkerställer lika lön för lika och likvärdigt arbete. Vidare ska de efter samråd med jämställdhetsorganen vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att analytiska verktyg eller metoder görs tillgängliga som stöd och vägledning vid bedömningen och jämförelsen av arbetets värde. Slutligen ska arbetsgivare ha lönestrukturer som gör det möjligt att bedöma om arbetstagare befinner sig i en jämförbar situation med avseende på arbetets värde. Arbetets värde ska bedömas på grundval av objektiva könsneutrala kriterier som överenskommit med arbetstagarföreträdarna om sådana företrädare finns. I artikeln utvecklas vad sådana kriterier ska omfatta. Artikel 4 behandlas nedan i kapitel 6.

²⁵ Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) 2019/1152 av den 20 juni 2019 om tydliga och förutsägbara arbetsvillkor i Europeiska unionen.

3.2.2 Kapitel II – Insyn i lönesättningen

I kapitel II finns bestämmelser som syftar till att ska ge olika aktörer insyn i lönesättningen. Det omfattar arbetssökande (artikel 5), arbetstagare (artiklarna 6, 7, 9 och 10), arbetstagarförträdare och myndigheter (artiklarna 9 och 10) samt allmänheten (artikel 9).

Bestämmelserna handlar om insyn i arbetsgivarens lönesättning och inte om hur arbetsgivaren går tillväga när denne sätter lön. Likväl indikerar de krav på information som arbetsgivaren enligt bestämmelserna ska tillhandahålla, att lönesättningen inte sker helt godtyckligt eller slumpmässigt. Det förutsätts att arbetsgivaren tillämpar vissa normer, kriterier eller strukturer för lönesättningen och dessa ska beskrivas och redovisas.

Artiklarna 5–7 reglerar enskildas rätt till information från arbetsgivaren. Det rör sig främst om arbetsgivarens arbetstagare, men även arbetssökande har rätt till viss information. Arbetssökanden har rätt att få information om ingångslön och ingångslöneintervall (artikel 5). Arbetstagare ska ha tillgång till de kriterier som används för att fastställa arbetstagarnas löner, lönenivåer och löneutveckling (artikel 6). Vidare har arbetstagare rätt att begära att skriftligen få ut information om sin egen lönenivå och de genomsnittliga lönenivåerna, uppdelade efter kön, för arbetstagar kategorier som utför lika eller likvärdigt arbete (artikel 7). Informationen ska tillhandahållas i ett format som är tillgängligt för personer med funktionsnedsättning (artikel 8). Artiklarna 5–8 behandlas mer nedan i kapitel 7.

Enligt artiklarna 9 och 10 ska arbetsgivaren samla in och i vissa fall analysera information, som rör samtliga arbetstagare på arbetsplatsen. Artiklarna är endast tillämpliga på arbetsgivare med minst 100 anställda (stora arbetsgivare). Stora arbetsgivare ska göra en lönerapportering (artikel 9). Rapporteringen ska innehålla vissa uppgifter om arbetsgivarens totala arbetsstyrka och en uppgift uppdelad på arbetstagar kategorier. Visar lönerapporteringen vissa avvikelser som arbetsgivaren inte åtgärdar eller motiverar inom sex månader ska arbetsgivaren utföra en gemensam lönebedömning (artikel 10). Den gemensamma lönebedömningen går ut på att identifiera, åtgärda och förhindra löneskillnader mellan kvinnliga och manliga arbetstagare som inte är motiverade på grundval av objektiva, könsneutrala kriterier. Artikel 10 anger vidare hur den gemensamma lönebedömningen ska vara utformad. Artiklarna behandlas mer utförligt nedan i kapitel 8.

Av artikel 11 framgår att medlemsstaterna ska tillhandahålla stöd i form av tekniskt bistånd och fortbildning till arbetsgivare med färre än 250 arbetstagare och till arbetstagarnas berörda arbetstagarföreträdare för att underlätta deras fullgörande av de skyldigheter som fastställs i direktivet. Artikeln behandlas kortfattat i kapitel 9.

Artikel 12 avser skyddet av personuppgifter i enlighet med dataskyddsförordningen.²⁶ Artikeln behandlas kortfattat i kapitel 7. Artikel 13 behandlar den sociala dialogen och att medlemsstaterna ska säkerställa effektivt deltagande av arbetsmarknadens parter, främja arbetsmarknadsparternas roll och uppmuntra kollektiva förhandlingar om åtgärder för att bekämpa lönediskriminering. Arbetsmarknadens parter roll behandlas samlat i avsnitt 3.2.5 nedan.

3.2.3 Kapitel III – Rättsmedel och efterlevnad

De skärpta efterlevnadsmekanismerna regleras i kapitel III (artiklarna 14–26). Flera av artiklarna syftar till att förenkla för enskilda att inleda processer om lönediskriminering. Enskilda ska ha tillgång till domstolsförfaranden (artikel 14) och kunna få stöd vid administrativa förfaranden eller domstolsförfaranden av jämställdhetsorgan, arbetstagarföreträdare och organisationer (artikel 15). Artiklarna behandlas mer utförligt i kapitel 10.

Andra artiklar rör frågor under rättegången som bevisfrågor (artiklarna 18–20), preskription (artikel 21) och rättegångskostnader (artikel 22). Artiklarna behandlas mer utförligt i kapitel 11–13.

I kapitel III regleras även påföljder vid överträdelser av en rättighet eller skyldighet som följer av likalöneprincipen (artiklarna 16, 17 och 23). Det handlar om rätt till kompensation, förelägganden och en sanktionsbestämmelse som, förutom att ange allmänna krav på sanktioner, anger att sanktionerna ska omfatta straffavgifter. Artiklarna behandlas mer utförligt i kapitel 14.

I lönetransparensdirektivet finns även en bestämmelse om offentlig upphandling (artikel 24). Medlemsstaterna ska säkerställa att skyldigheter i fråga om likalöneprincipen omfattas av den allmänna skyldigheten att iaktta miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter. Artikeln behandlas mer utförligt i kapitel 15.

²⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Direktivet innehåller även en bestämmelse om repressalieförbud (artikel 25). Se vidare kapitel 16.

I artikel 26 anges att bestämmelserna i kapitel III ska tillämpas på förfaranden som avser de rättigheter och skyldigheter som följer av likalöneprincipen i enlighet med artikel 4 i likabehandlingsdirektivet. Enligt förklaringen till kommissionens förslag innebär det att när ett diskrimineringsärende rör lönediskriminering ska reglerna i lönetransparensdirektivets tredje kapitel tillämpas i stället för motsvarande bestämmelser i likabehandlingsdirektivet.²⁷

3.2.4 Kapitel IV – Övriga bestämmelser

Det allmännas uppgifter

Lönetransparensdirektivet innebär nya uppgifter för nationella myndigheter. Två organ nämns uttryckligen: jämställdhetsorgan och övervakningsorgan.

EU ställer sedan länge krav på att medlemsstaterna ska ha jämställdhetsorgan. Genom lönetransparensdirektivet får jämställdhetsorgan (jfr artikel 3.1 l) nya uppgifter dels genom explicita hänvisningar till organet, dels genom att medlemsstaterna är skyldiga att säkerställa olika former av verktyg och ge stöd åt företag, vilket är uppgifter som kan tilldelas ett jämställdhetsorgan. Vidare framgår uttryckligen av artikel 28 att jämställdhetsorganen ska vara behöriga i frågor som rör direktivets tillämpningsområde.

Medlemsstaterna ska utse ett övervakningsorgan som ska ha en rad uppgifter, varav några saknar motsvarighet i svensk rätt (artikel 29). Övervakningsorganet får vara en del av redan befintliga organ eller strukturer på nationell nivå. Organets uppgifter får fördelas på fler än ett organ, så länge som vissa uppgifter säkerställs av ett centralt organ. Medlemsstaterna får inom vissa ramar fördela uppgifterna på en eller flera redan existerande myndigheter.

Medlemsstaterna ska årligen förse kommissionen (Eurostat) med aktuella nationella data för beräkning av löneskillnaderna mellan könen (artikel 31). Därutöver finns mer generella skrivningar om tekniskt bistånd och fortbildning för att underlätta för företag att fullfölja sina

²⁷ COM(2021) 93 final, *Förslag till Europaparlamentet och rådets direktiv om stärkt tillämpning av principen om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete tack vare insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer*, s. 19.

skyldigheter enligt direktivet (artikel 11), samt informations spridning till alla berörda personer vad gäller de nationella bestämmelser som antas för att genomföra direktivet (artikel 32). Myndighetsbestämmelserna behandlas mer utförligt i kapitel 9.

Bestämmelser kopplade till genomförandet i nationell rätt

Vid genomförandet av lönetransparensdirektivet får medlemsstaterna införa eller behålla bestämmelser som är mer förmånliga för arbetstagare än de som fastställs i direktivet. Vidare får genomförandet under inga omständigheter utgöra skäl för att försämra skydds nivån på de områden som omfattas av detta direktiv (artikel 27).

Medlemsstaterna får överlåta åt arbetsmarknadens parter att genomföra direktivet, antingen delvis eller som helhet, förutsatt att medlemsstaterna vidtar alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de resultat som eftersträvas med direktivet alltid garanteras (artikel 33).

Lönetransparensdirektivet ska vara genomfört i nationell rätt senast den 7 juni 2026 (artikel 34). Medlemsstaterna ska informera kommissionen om tillämpningen av direktivet senast den 7 juni 2031 (artikel 35).

3.2.5 Arbetsmarknadens parters roll

Förhandlingar och kollektivavtalsreglering

Arbetsmarknadens parters roll berörs på flera ställen i lönetransparensdirektivet. I skälen framhålls att det är viktigt att parterna diskuterar och ägnar särskild uppmärksamhet åt frågor avseende lika lön vid kollektivavtalsförhandlingar (skäl 45). Därför ska medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för ett effektivt deltagande av arbetsmarknadens parter och främja deras roll i bekämpandet av lönediskriminering. Detta ska göras utan att parternas autonomi inskränks (artikel 13).

De olika särdragen i dialogen mellan arbetsmarknadens parter och kollektivavtalsystemen på nationell nivå i unionen och arbetsmarknadens parters handlingsfrihet och avtalsfrihet samt kapacitet att företräda arbetstagare och arbetsgivare bör respekteras (skäl 45). Direktivet ska inte på något sätt påverka rätten att förhandla om, ingå och tillämpa kollektivavtal eller att vidta kollektiva åtgärder i enlighet med nationell rätt eller praxis (artikel 30).

I direktivet finns också mer konkreta formuleringar om vilka uppgifter som kan överlåtas till parterna. Som nämnts ovan får medlemsstaterna överlåta åt arbetsmarknadens parter att genomföra detta direktiv, i enlighet med nationell rätt och/eller praxis vad avser arbetsmarknadsparternas roll, förutsatt att medlemsstaterna vidtar alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de resultat som eftersträvas med detta direktiv alltid garanteras (artikel 33). Utöver denna allmänna formulering om att genomförandet kan överlåtas till parterna nämns särskilt två uppgifter som kan överlåtas till parterna, dels utvecklingen av analytiska verktyg eller metoder som avses i artikel 4.2 (punkt a), dels ekonomiska sanktioner som är likvärdiga med straffavgifter, under förutsättning att de är effektiva, proportionella och avskräckande (punkt b). Med beaktande av lydelsen i första delen av artikeln och att det står att det som kan överlåtas till parterna *kan* omfatta punkterna a och b, drar vi slutsatsen att även andra uppgifter kan överlåtas till parterna.

Arbetstagarrepresentanternas roll

Arbetstagarrepresentanterna, eller arbetstagarföreträdarna som är den term som används i direktivet, har tilldelats en rad rättigheter både i relation till insyn i lönesättningen och de skärpta efterlevnadsmekanismerna. Vilka som är arbetstagarföreträdare definieras i nationell rätt och/eller praxis (artikel 3.1 m). Arbetstagarföreträdarna har rätt att vara delaktiga i arbetsgivarens arbete med att utforma de objektiva, könsneutrala kriterierna som ska tillämpas vid arbetsvärdering (artikel 4.4), de ska kunna bistå sina medlemmar när det kommer till att få ut information om deras lönenivå och den genomsnittliga lönenivån för kvinnor respektive män i samma arbetstagarkategori (artikel 7.2), de har rätt till insyn i arbetet med lönerapporten och rätt att begära förtydliganden om den (artiklarna 9.6 och 9.10), De har rätt att samverka i arbetet med den gemensamma lönebedömningen (artikel 10.1), få tillgång till det slutliga resultatet av bedömningen och medverka i de åtgärder som vidtas för att avhjälpa osakliga löneskillnader (artikel 10.3 och 4).

När det kommer till de skärpta efterlevnadsmekanismerna ska arbetstagarföreträdarna ha rätt att agera för eller till stöd för arbetstagare som påstår sig fallit offer för en överträdelse av någon av de

rättigheter eller skyldigheter som följer av likalöneprincipen, med den personens godkännande (artikel 15).

4 Den svenska lönebildningsmodellen

4.1 Inledning

I Sverige ses lönebildning som en utpräglad intressefråga som arbetsmarknadens parter primärt är ansvariga för. I svensk rätt saknas därför i stort sett lagregler om lön. Det finns alltså inga lagregler om t.ex. minimilön eller tidpunkt och sätt för lönebetalning, något man ofta finner i andra rättsordningar.¹ Däremot finns lagregler som indirekt rör lönesättning. Förbudet mot lönediskriminering och reglerna om lönekartläggning är exempel på sådana regler.²

Ordet ”lönebildning” används ofta för att bredare beskriva förfarandena för att sätta lön. I lönetransparensdirektivet³ används i stället ”lönesättningsystem”. I betänkandet om genomförandet av minimilönedirektivet används ”lönesättning” för att beskriva processer och system för sättande av löner.⁴ Vi uppfattar att uttrycken har samma betydelse och kommer att använda dem omväxlande. I de fall de är tänkta att ha en snävare innebörd framgår det av sammanhanget.

I lönetransparensdirektivet framhålls att de nationella lönesättningsystemen är olika och att direktivet inte är tänkt att påverka de olika nationella lönesättningsystemen (skäl 27).

Enligt kommittédirektiven ska det svenska genomförandet bl.a. ta sin utgångspunkt i den svenska arbetsmarknadsmodellen och parternas autonomi.⁵ Det finns alltså en önskan om att värna det sätt som lönebildningen går till på i Sverige. Nedan följer en kort redo-

¹ Källström, Kent & Malmberg, Jonas, *Anställningsförhållandet – Inledning till den individuella arbetsrätten*, Iustus förlag, 6 uppl. (2022), s. 220.

² SOU 2023:36, *Genomförande av minimilönedirektivet*, s. 33.

³ 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 genom insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer.

⁴ SOU 2023:36 s. 39.

⁵ Bilaga 1, s. 9.

görelse av den svenska modellen för lönebildning, som syftar till att ge en övergripande bild av varför lönetransparensdirektivet innebär utmaningar för svensk lönesättning.

4.2 Kort bakgrund till den svenska lönebildningsmodellen

Beskrivningar av den svenska arbetsmarknadsmodellen inleds ofta med den s.k. decemberkompromissen 1906 mellan SAF och LO. För den svenska lönebildningens särart och den autonomi som parterna har när det kommer till lönebildningen är det dock rimligt att ta utgångspunkt i huvudavtalet mellan SAF och LO 1938, det s.k. Saltsjöbadsavtalet. Avtalet träffades bl.a. för att hindra lagstiftning om samhällsfarliga stridsåtgärder. Avtalet lade grunden för ett synsätt där reglering av förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare var ett gemensamt ansvar för arbetsmarknadens parter och där staten skulle avstå från att ingripa med lagstiftning. Detta synsätt kom väsentligen att accepteras under decennierna efter 1938 av såväl lagstiftaren som arbetsmarknadens parter.⁶

Under en stor del av 1900-talet präglades relationen mellan arbetsmarknadens parter av samförståndsanda. De centrala arbetsmarknadsparterna tog ansvar för lönebildningen genom centraliserade löneförhandlingar.⁷ En förklaring till hur detta samförstånd blev möjligt är bl.a. att fackföreningsrörelsen kom att erkänna företag och andra verksamheters behov av teknisk utveckling och rationalisering i syfte att öka produktiviteten och därmed skapa utrymme för förbättrade arbetsvillkor. De kollektiva löneförhandlingarna och löneökningar kom under perioden att ses som ett led i en ekonomisk utveckling och en tanke var att verksamheter som inte kunnat bära ökade arbetskostnader skulle slås ut och arbetskraften skulle slussas till effektivare verksamheter. De centraliserade löneförhandlingarna kunde även bidra till att hålla nere löneökningarna, trots att arbetslösheten var låg, och därmed säkra utrymmet för investeringar i företagen.⁸

Under 1970-talet bröt lagstiftaren med den tidigare traditionen att avhålla sig från lagstiftning, vilket innebar ett avbräck från Saltsjöbads-

⁶ Källström, Kent, Malmberg, Jonas & Öman, Sören, *Den kollektiva arbetsrätten – En lärobok*, version 3, JUNO (2022), s. 19.

⁷ Glavå, Mats & Hansson, Mikael, *Arbetsrätt*, Studentlitteratur, 5 uppl. (2023), s. 27.

⁸ Källström, Malmberg & Öman, s. 19.

andan. Skälet till den förändrade strategin från lagstiftarens sida var troligtvis andra politiska strömningar och folklig aktivism i form av strejker och studentuppror, både nationellt och internationellt. På kort tid antogs lagstiftning som medförde en genomgripande omändring av den arbetsrättsliga regleringen, bl.a. anställningsskyddslagen,⁹ medbestämmandelagen¹⁰ och jämställdhetslagen¹¹. Ett syfte var att stärka arbetstagares position, både på individuell och kollektiv nivå. Ett sätt att stärka arbetstagsidan på kollektiv nivå var att göra lagstiftning semidispositiv. Det gav arbetstagarorganisationerna möjlighet att förhandla med arbetsgivaren från en mer gynnsam position. Den arbetsrättsliga lagstiftningen som antogs under perioden var till stor del semidispositiv. Jämställdhetslagstiftningen har dock sedan 1970-talet varit till stor del tvingande. Bestämmelserna om aktivt jämställdhetsarbete och jämställdhetsplan har varit tvingande sedan 1990-talet.

I början av 1990-talet drabbades Sverige av en svår ekonomisk kris, som bl.a. medförde kraftigt ökad arbetslöshet, höga räntor och sjunkande bostadspriser. I spåren av krisen skedde en omprövning av den ekonomiska politiken vilket ändrade förutsättningarna för lönebildningen. Steg i riktning mot förändrade förhandlingsformer togs med den statliga s.k. Rehnbergkommissionens stabiliseringsavtal 1991 och 1992 och därefter genom industriavtalet från 1997 och inrättandet av Medlingsinstitutet 2000.¹²

Medlingsinstitutet ska, enligt sin instruktion, verka för en väl fungerande lönebildning (förordning (2007:912) med instruktion för Medlingsinstitutet, 1 §). Enligt förarbetena innebär det att Medlingsinstitutet på ett tidigt stadium överlägger med parterna om de samhälls-ekonomiska förutsättningarna inför kommande förhandlingar. Där emot innebär uppgiften inte att institutet bör verka för samordning av kollektivavtalens materiella innehåll.¹³ Det betyder att det, även efter 1990-talets förändringar, är parterna som bestämmer avtalsinnehållet och på vilken nivå i organisationsstrukturen förhandling om löneutrymme och lönesättning ska genomföras.

Den ekonomiska krisen och de åtgärder som genomfördes under 1990-talet, både av arbetsmarknadens parter och från statligt håll, ledde

⁹ Lagen (1974:12) om anställningsskydd.

¹⁰ Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

¹¹ Lagen (1979:1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet.

¹² Källström, Malmberg & Öman, s. 46.

¹³ Prop. 1999/2000:32, *Lönebildning för full sysselsättning*, s. 44.

till en förändring av lönebildningen. Industriavtalet har i praktiken kommit att innebära att den internationellt konkurrensutsatta sektorn fått en lönenormerande roll för arbetsmarknaden i stort. De ökningarna av arbetskraftskostnader som industrins parter kommer överens om, däribland löneökningar, ska sätta ramarna för utvecklingen även inom andra branscher. I och med att industrin har fått denna normerande roll säger man att den sätter märket i avtalsrörelser.¹⁴

4.3 Den svenska modellen för lönebildning

4.3.1 Det rättsliga ramverket

Den svenska arbetsmarknadsmodellen kan beskrivas på olika sätt, men de flesta beskrivningar innehåller några, specifika komponenter. Det brukar framhållas att den svenska lagstiftningen är semidispositiv och utformad på ett sätt som ger arbetsmarknadens parter ett stort inflytande, att både arbetstagare och arbetsgivare har en hög organiseringsgrad och att kollektivavtalsäckningen är stor, att kollektivavtal inte kan allmängiltigförklaras, att det inte finns någon allmänt tillämplig lagreglering av minimilön, samt att det råder en samförståndanda, vilket innebär att tvister på arbetsmarknaden i första hand löses genom förhandling.¹⁵

I dagsläget täcker den arbetsrättsliga lagstiftningen, inklusive diskrimineringslagstiftningen och arbetsmiljölageftningen i princip samtliga aspekter av anställningen, utom lönebildningen. Det finns t.ex. regler vad gäller arbetstid, hur arbetsplatsen ska vara utformad för att vara säker och vad som gäller vid uppsägning. Många av dessa regler är semidispositiva och skapar ett ramverk för parternas avtalsförhandlingar, eftersom det är möjligt för dem att avtala om att annat ska gälla. Reglernas innehåll blir utgångspunkten för parternas förhandling och har på så sätt en indirekt påverkan på parternas förhandling eftersom den materiella utgångspunkten kan ha betydelse för vilken av parterna som vill åstadkomma en förändring genom avtal.

Inte all arbetsrättslig lagstiftning är semidispositiv. Till exempel är de grundläggande reglerna om förenings- och förhandlingsrätt tvingande. Detsamma gäller centrala delar av reglerna om fredsplikt. Vidare

¹⁴ Medlingsinstitutet, *Vilka tecknar avtalen och hur är löneavtalen konstruerade*, (2023), s. 25 och SOU 2023:36, s. 36.

¹⁵ Se t.ex. SOU 2023:36 s. 32 och Glavå & Hansson, s. 66.

begränsar unionsrätten i viss mån vad parterna kan avtala om.¹⁶ Arbetsmiljölagen (1977:1160) och diskrimineringslagen (2008:567) är tvingande, men utformade så att arbetstagersidan på kollektiv nivå har möjlighet till inflytande genom regler om skyddsombud och samverkan. Även i övrigt finns en del arbetslagstiftning som är tvingande.

Det finns ingen lag som reglerar lönenivåer och lönesättning. I grunden är det alltså arbetsgivaren och arbetstagaren som avtalar om lön. Den statliga inblandningen i lönesättningen begränsas väsentligen till Medlingsinstitutets arbete med information och medling, samt lagstiftning som har en indirekt påverkan, t.ex. reglerna om lönekartläggning.

På större delen av arbetsmarknaden omgärdas dock lönesättningen av de förfaranden som arbetsmarknadens parter enats om i kollektivavtal. Parterna är fria att bestämma hur kollektivavtalen som rör lön ska utformas. De avtalsmässiga ramarna för lönesättning har förändrats över tid och skiljes åt mellan olika branscher. En gemensam nämnare är dock att arbetsmarknadens parter på den kollektivavtalsreglerade delen av arbetsmarknaden avgör vilken frihet de individuella parterna – arbetsgivare och arbetstagare – har när lön avtalas. Det är arbetsmarknadens parter som avgör om lön ska betalas enligt en tariff eller motsvarande, om det ska finnas en viss minimilön, hur stora löneökningarna ska vara, vilka procedurer som ska följas när lönen bestäms etc.

4.3.2 Dagens lönebildning

Under lång tid var löneförhandlingarna centraliserade. Sedan flera decennier träffas dock de huvudsakliga löneavtalen på förbunds nivå, låt vara att det sker en viss samordning inom huvudorganisationerna på ömse sidor om t.ex. vilka krav som ska ställas. Därutöver är det vanligt att den reella förhandlingen sker på lokal nivå.

Medlingsinstitutet har i en rapport delat in kollektivavtalen på svensk arbetsmarknad i sju kategorier på en skala från de med mest lokal lönebildning till de med mest central.¹⁷ I ett system med central

¹⁶ Flera arbetsrättsliga lagar innehåller s.k. ”EU-spärrar” som är tänkta att försäkra den rättighetsnivå som framgår av olika EU-rättsliga direktiv, se t.ex. 2 b § anställningsskyddslagen. Det finns även särskild reglering för vissa arbetstagargrupper såsom utstationerade arbetstagare eller arbetstagare från tredje land.

¹⁷ Medlingsinstitutet (2023), s. 27 ff.

lönebildning förhandlas löneökningarnas storlek fram av arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer på nationell nivå, medan det i ett system med lokal lönebildning sker på lokal nivå under fredsplikt.

Medlingsinstitutets indelningar utgår från hur avtalen reglerar dels hur löneutrymmet ska bestämmas (dvs. hur storleken på den pott pengar som ska fördelas bestäms), dels hur lönen sätts (dvs. hur löneutrymmet fördelas på enskilda arbetstigare).¹⁸ I de avtal som placeras i kategori 1 bestäms löneutrymmet på lokal nivå och lönen sätts av de lokala parterna eller genom lönesamtal mellan arbetsgivare och arbetstigare. I de avtal som placeras i kategori 7 regleras lönen i det närmaste helt genom förbundsavtalet. Kategorierna där emellan varierar mellan mer eller mindre central styrning vad gäller löneutrymmet och lönesättningen.

Rapporten visar att förbundsavtal med ett centralt angivet utrymme som fördelas generellt är förhållandevis ovanligt. Under 10 procent av de anställda omfattas av sådana avtal. Helt sifferlösa avtal är vanligare och omfattar drygt 25 procent av de anställda. Fler-talet arbetstigare i Sverige omfattas av avtal där förbundsavtalen innehåller regler om löneutrymmet men lönesättningen görs lokalt. Det innebär att de lokala parterna eller arbetsgivaren har stort handlingsutrymme i lönesättningen. Den lokala löneförhandlingen kan dock vara begränsad på olika sätt genom s.k. stupstockar eller individgarantier.¹⁹

Det nu sagda tar väsentligen sikte på löneökningar för redan anställda. Lönetransparensdirektivet omfattar även överenskommelser om lön vid anställning. Enligt Medlingsinstitutets rapport saknar de flesta kollektivavtal uppgift om någon bestämd lön för den som ska anställas. Överenskommelser om lön vid anställningen sker för det mesta individuellt. Sådana avtal mellan arbetsgivare och arbetstigare tar ibland avstamp i de lägsta lönenivåer som är specificerade i kollektivavtal, dvs. kollektivavtalets miniminivåer fungerar som en utgångspunkt för löneförhandlingen. Det är dock endast drygt 250 av de cirka 650 kollektivavtal om löner som finns i Sverige som innehåller specificerade nivåer på lägsta löner.²⁰ Det innebär att det i många fall inte finns några avtalade begränsningar vare sig uppåt eller nedåt för överenskommelser om lön vid anställning. Överenskommelser om lön vid

¹⁸ Medlingsinstitutet (2023), s. 24. Det framgår av rapporten att termen "lönebildning" har en snävare betydelse när det används för att göra kategoriseringen.

¹⁹ Se Medlingsinstitutet (2023), avsnitt 5 för en mer detaljerad genomgång.

²⁰ Medlingsinstitutet (2023), s. 23.

anställning torde därför oftast baseras på arbetsgivarens egna kriterier vid lönesättning, eller vad arbetsgivaren och den som erbjuds arbete enas om när förutsättningarna för anställningen diskuteras.

5 Direktivets syfte och tillämpningsområde samt definitioner

5.1 Direktivets syfte

5.1.1 Stärka likalöneprincipen och förbudet mot lönediskriminering

Lönetransparensdirektivet¹ innehåller ingen bestämmelse med rubriken *Syfte*, så som t.ex. likabehandlingsdirektivet² gör. Direktivets syfte framgår dock av artikel 1 med rubriken *Innehåll*. Där anges att direktivet innehåller bestämmelser om minimikrav för att stärka likalöneprincipen enligt fördraget och att stärka efterlevnaden av det förbud mot lönediskriminering som finns i likabehandlingsdirektivet.

Syftet är alltså att genom kompletterande bestämmelser stärka tillämpningen av likalöneprincipen och förbudet mot lönediskriminering. Enligt skälen har behovet av skärpt reglering framkommit av utvärderingen av likabehandlingsdirektivet. Tillämpningen av likalöneprincipen försvåras av att den som anser sig utsatt för könsdiskriminering hindras av bristande insyn i lönesättningen, bristande rätts-säkerhet i fråga om begreppet ”likvärdigt arbete” och av processuella hinder (skäl 11). Vidare anges att arbetstagarna inte har den information som behövs för att framgångsrikt driva talan om rätten till lika lön, i synnerhet information om lönenivåerna för arbetstagar-kategorier som utför lika eller likvärdigt arbete. Bättre insyn ska enligt skälen alltså göra det lättare att upptäcka könsbaserad snedvridning

¹ 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 genom insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (omarbetning).

och diskriminering i lönestrukturerna i företag och organisationer. Det är också tänkt att ge arbetstagare, arbetsgivare och arbetsmarknadens parter möjlighet att vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa efterlevnaden av likalöneprincipen.³

5.1.2 Rättigheter och skyldigheter som har samband med likalöneprincipen

I lönetransparensdirektivets artikel 1 nämns både likalöneprincipen och lönediskriminering. Den fördragsfästa likalöneprincipen har preciserats i sekundärlagstiftning. Innebörden av principen utvecklades i EU-domstolens praxis på 1970-talet, samt i 1975 års likalönedirektiv.⁴ Det direktivet arbetades 2006, tillsammans med andra direktiv, samman i likabehandlingsdirektivet. Syftet var att förenkla och uppdatera regleringen på jämställdhetsområdet.⁵

Likabehandlingsdirektivet innehåller en definition av lön som motsvarar den i artikel 157 FEUF⁶ (artikel 2.1 e). Direktivet är tänkt att förtydliga vad som gäller enligt EU-domstolens praxis. Det finns på så sätt en tydlig koppling mellan fördragsbestämmelsen om lika lön och regleringen i sekundärlagstiftningen.

Trots den tydliga kopplingen mellan fördragsbestämmelsen om lika lön och regleringen i sekundärlagstiftningen görs i lönetransparensdirektivet en viss åtskillnad mellan likalöneprincipen i fördraget och förbudet mot lönediskriminering i likabehandlingsdirektivet. Detta görs bl.a. i artikel 1. Uttrycket likalöneprincipen har i lönetransparensdirektivet en annan och vidare betydelse än förbudet mot lönediskriminering. I flera artiklar talas om ”rättigheter och skyldigheter som följer av likalöneprincipen” eller liknande. Det finns ingen förklaring av vad den formuleringen omfattar enligt direktivet. Den svenska språkversionen kan tolkas som att det är just tvister om brott mot förbudet mot lönediskriminering som avses. I andra språkversioner lyder motsvarande formulering ”rättigheter och skyldigheter

³ Se även kapitel 3 där bakgrunden till direktivet redogörs för kortfattat.

⁴ Rådets direktiv 75/117/EEG av den 10 februari 1975 om tillnärmningen av medlemsstaternas lagar om tillämpningen av principen om lika lön för kvinnor och män. Se t.ex. Kenner, Jeff, *EU Employment Law – From Rome to Amsterdam and beyond*, Hart (2002), s. 42 ff. och Barnard, Catherine, *EU Employment Law*, Oxford University Press, 4 uppl. (2012), s. 254 ff.

⁵ KOM(2004) 279, *Förslag till Europaparlamentet och rådets direktiv om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet*, se särskilt s. 4–6.

⁶ Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

som *har samband med* likalöneprincipen”.⁷ Formuleringen ”har samband med” talar för att likalöneprincipen i dessa sammanhang inte bara omfattar lönediskriminering, utan också åtgärder med syfte att stärka tillämpningen av likalöneprincipen. Distinktionen får främst betydelse för kapitel III om rättsmedel och efterlevnad (se vidare avsnitt 10.1.1).

5.2 Direktivets tillämpningsområde

Lönetransparensdirektivet är tillämpligt på arbetsgivare i offentlig och privat sektor (artikel 1.1). Begreppet arbetsgivare definieras inte i direktivet och inte heller i likabehandlingsdirektivet. Det finns inte grund för att anta att direktivets arbetsgivarbegrepp skulle avvika från det begrepp som tillämpas i svensk rätt. Vem som är att anse som arbetsgivare påverkas dock även av hur arbetstagarbegreppet definieras.

Direktivet ska tillämpas på arbetstagare som har ett anställningsavtal eller ett anställningsförhållande enligt definitionen i den lagstiftning, de kollektivavtal och/eller den praxis som gäller i varje medlemsstat med hänsyn till domstolens praxis (artikel 1.2). Enligt skälen till direktivet bör det tillämpas på alla arbetstagare. Det inbegriper deltidsarbetande, visstidsanställda och personer som är anställda av eller står i ett anställningsliknande förhållande till bemanningsföretag samt arbetstagare med ledande befattningar (skäl 18). Uppgifter om arbetets faktiska utförande – och inte parternas beskrivning av förhållandet – bör enligt samma skäl vara vägledande för fastställande av om ett anställningsförhållande föreligger.

Diskrimineringslagen (2008:567) utgår från det i svensk rätt sedvanliga arbetstagarbegreppet. I förarbetena konstateras helt kort att arbetstagare är den som är part i ett anställningsavtal.⁸ Vem som är arbetstagare avgörs genom en helhetsbedömning där en rad faktorer beaktas.⁹ Diskrimineringslagen är tillämplig på alla arbetstagare, och det görs inte, såsom i lagen (1982:80) om anställningsskydd, undantag för t.ex. arbetstagare med företagsledande ställning.

⁷ Se den engelska versionens ”relating to”, den spanska ”relativos al”, franskans ”relatifs au” och tyskans ”im Zusammenhang”. Den danska språkversionen ligger dock nära den svenska.

⁸ Prop. 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering*, s. 497.

⁹ Se t.ex. Sjödin Erik & Sigeman Tore, *Arbetsrätten – en översikt*, Norstedts juridik, 8 uppl., (2022), s. 31 ff.

Vi föreslår en rad ändringar i diskrimineringslagen för att genomföra direktivet. Någon ändring av diskrimineringslagens tillämpningsområde behöver enligt vår mening inte införas för att genomföra direktivet.

5.3 Definitioner

5.3.1 Lönedefinitioner

Lön definieras i lönetransparensdirektivet som den ordinarie grund- eller minimilönen samt all övrig betalning i form av kontanter eller in natura som en arbetstagare får, direkt eller indirekt (lönetillägg eller rörliga ersättningar), av sin arbetsgivare med anledning av sin anställning (artikel 3.1 a).

Ett syfte med direktivet är att förtydliga centrala begrepp såsom lön i enlighet med EU-domstolens praxis (skäl 20). I skälen ges även exempel på förmåner som utgör lön och det framgår att alla typer av ersättning som lämnas enligt lag, kollektivavtal och/eller praxis i en medlemsstat bör omfattas (skäl 21).

I 2020 års utvärdering av likabehandlingsdirektivet angavs att det saknade den komplexitet och precision som EU-domstolens praxis erbjöd. Vidare poängterades att det inte var tydligt om EU-domstolens vida tolkning av begreppet lön genomförts på nationell nivå. Lön ska därför definieras brett precis som det har gjorts i EU-domstolens praxis där en rad förmåner har ansetts ingå i lönebegreppet.

Definitionen av lön i EU-domstolens praxis

EU-domstolen har i ett flertal mål bedömt om olika ersättningar och förmåner är att betrakta som lön enligt artikel 157 FEUF. Det har bl.a. rört sig om sjuklön,¹⁰ ersättning som betalas ut under föräldraledighet eller mammaledighet,¹¹ ersättning för att delta i utbildning,¹² förmåner vid uppsägning på grund av arbetsbrist,¹³ och tjänstepen-

¹⁰ EU-domstolens dom av den 13 juli 1989, *Rinner-Kühn v FWW Spezial-Gebaudereinigung GmbH*, C-171/88, EU:C:1989:328.

¹¹ EU-domstolens dom av den 13 februari 1996, *Gillespie*, C-342/93, EU:C:1996:46 och dom av den 30 mars 2004, *Alabaster v Woolwich plc and Secretary of State for Social Security*, C-147/02, EU:C:2004:192.

¹² EU-domstolens dom av den 7 mars 1996, *Freers och Speckmann*, C-278/93, EU:C:2996:83 och dom av den 6 februari 1996, *Lewark*, C-457/93, EU:C:1996:33.

¹³ EU-domstolens dom av den 17 maj 1990, *Barber*, C-262/88, EU:C:1990:209.

sion.¹⁴ Av denna praxis kan slutsatsen dras att typen av förmån inte är avgörande, utan de förmånsslag som tagits upp i domstolens praxis har ansetts utgöra lön.

Av EU-domstolens praxis framgår också att det saknar betydelse om skyldigheten att betala ut ersättning är grundad i lag, kollektivavtal, anställningsavtal eller om den lämnas frivilligt av arbetsgivaren. Det avgörande är att förmånen eller ersättningen kommer från arbetsgivaren och betalas ut på grund av anställningsförhållandet.¹⁵

Att ersättningen ska lämnas av arbetsgivaren innebär att förmåner från det allmänna sociala trygghetssystemet typiskt sett inte ingår i lönedefinitionen.¹⁶ Ur ett svenskt perspektiv innebär det att förmåner enligt socialförsäkringsbalken som huvudregel inte omfattas trots att det kan argumenteras för att vissa av dem har grund i anställningsförhållandet och finansieras av arbetsgivarens sociala avgifter.

EU-domstolen har förtydligat att offentliga arbetsgivares tjänstepensioner typiskt sett inte räknas till det allmänna trygghetssystemet, oberoende av om sådan pension är reglerad i lag eller avtal.¹⁷ Huruvida förmåner från arbetsgivare, som t.ex. myndigheter, statligt reglerade företag eller verksamheter som bedrivs av det allmänna, är att anses som lön får avgöras från fall till fall. EU-domstolen har bedömt att faktorer såsom om det finns någon form av förhandling mellan parterna om utformningen av pensionen, om pensionen finansieras av arbetsgivaren själv eller tillsammans med arbetstagarna och om den avser en definierad grupp arbetstagare (och alltså inte gäller generellt för befolkningen) talar för att det rör sig om en förmån kopplad till tjänsten.¹⁸ Dessa faktorer är inte avgörande, utan det som kommer närmast till att vara avgörande för bedömningen är om omständigheter visar att pensionen betalas ut *på grund av* anställningen eller den tidigare anställningen hos arbetsgivaren.¹⁹

¹⁴ Se t.ex. EU-domstolens dom av den 13 maj 1986, *Bilka-Kaufhaus*, 170/84, EU:C:1986:204 och dom, *Barber*, EU:C:1990:209. Att tjänstepension omfattas av lönedefinitionen har gett upphov till en rad mål i EU-domstolen. Se KOM(2004) 279, s. 12–17 för en sammanställning.

¹⁵ EU-domstolens dom av den 9 februari 1982, *Garland v British Rail Engineering Ltd*, 12/81, EU:C:1982:44 och dom, *Barber*, EU:C:1990:209, p. 16.

¹⁶ EU-domstolens dom av den 25 maj 1971, *Defrenne*, 80/70, EU:C:1971:55.

¹⁷ EU-domstolens dom av den 28 september 1994, *Beune*, C-7/93, EU:C:1994:350, p. 29.

¹⁸ I dom *Beune*, EU:C:1994:350 görs en genomgång av olika faktorer som kan påverka bedömningen av om en pension är allmän eller kopplad till tjänsten. Se även EU-domstolens dom av den 29 november 2001, *Griesmar*, C-366/99, EU:C:2001:648 och dom av den 12 september 2002, *Niemi*, C-351/00, EU:C:2002:408.

¹⁹ Dom, *Beune*, EU:C:1994:350, p. 43.

Sammanfattningsvis kan sägas att EU-domstolen varit extensiv i sin tolkning av vilka förmåner och ersättningar som ingår i löne-definitionen i artikel 157 FEUF. Det är svårt att se att någon form av ersättning eller förmån som arbetsgivaren frivilligt eller på grund av skyldighet i lag, kollektivavtal eller enskilt avtal utger till arbetstagen skulle falla utanför begreppet.

Lönedefinitionen och genomförandet av reglerna om information

De rättsakter och den praxis som redogjorts för ovan har till syfte att försäkra att kvinnor och män ska ha rätt till samma lön. Det förefaller, utifrån den breda definition som fanns redan i Romfördraget, rimligt att EU-domstolen tillämpat en vid tolkning av begreppet lön i de mål som tagits upp till prövning, eftersom de har rört rätten att i en specifik situation få en viss ersättning eller en viss förmån som nekats på grund av kön eller på grund av indirekt diskriminering baserad på kön.

Lönetransparensdirektivet innehåller bestämmelser för att underlätta nationella förfaranden om rätten till lika lön, men direktivet innehåller också flera bestämmelser om rätt till information om lön. Det rör sig i de sistnämnda fallen inte om att i en specifik situation justera könsbaserad lönediskriminering utan om att ge ett underlag för att öka transparensen i lönesättningen och i förlängningen minska könsbaserade löneskillnader. Arbetsgivaren ska dels förse enskilda med information på begäran, dels på eget initiativ sammanställa information och lämna ut uppgifter.

Den definition som utvecklats i EU-domstolens praxis har fått sitt innehåll från mål där det i en specifik situation stått klart att ersättningar betalats ut, eller inte betalats ut, på grund av kön. Det har i många fall rört sig om ersättningar som betalas ut först under speciella omständigheter (ersättning vid arbetsbristuppsägning eller ersättning till änkor). Den typen av ersättningar behöver inte ha något att göra med den avtalade lönen, är inte alltid lätta att informera om och behöver inte bidra till att underlätta jämförelse.

Det är alltså inte säkert att denna breda förståelse av begreppet lön är ändamålsenligt vid tillämpning av bestämmelser som syftar till att möjliggöra jämförelser mellan enskilda arbetstagare eller jämförelser mellan grupper av arbetstagare som utför lika eller likvärdigt arbete.

Det kan t.ex. tänkas att information om avtalad månadslön kan ge bättre underlag för lönejämförelser, än information om den sammanlagda ersättning som betalats under t.ex. ett år. Den senare påverkas av sådant som arbetstidsförläggning, arbetstidsmätt, förekomst av övertid och sjukfrånvaro.

Ändamålet kan skilja sig åt mellan olika bestämmelser i direktivet där uttrycket lön används, och det kan därför finnas skäl att i viss mån tolka omfattningen av begreppet i relation till ändamålet med de enskilda bestämmelserna.

Andra lönebegrepp i direktivet

I lönetransparensdirektivet används inte bara uttrycket lön, utan oftare sammansatta ord där lön ingår.

Ett sådant uttryck är *lönenivå*, som definieras som årslön brutto och motsvarande timlön brutto (artikel 3.1 b). Enligt direktivet ska arbetsgivaren lämna information om lönenivåer. Definitionen får förstås som att lönenivån ska redovisas på två sätt: dels som den sammanlagda lönen under ett år, dels som den sammanlagda lönen under ett år delad på antalet arbetade timmar.

Löneskillnad mellan könen definieras som skillnaden mellan de genomsnittliga lönenivåerna mellan kvinnliga och manliga arbetstagare hos en arbetsgivare, uttryckt som en procentandel av de manliga arbetstagarnas genomsnittliga lönenivå (artikel 3.1 c). Definitionen knyter an till begreppet lönenivå och förtydligar dessutom att löneskillnader ska redovisas i procent.

Andra definitioner kopplade till lön är *medianlönenivå* (artikel 3.1 d), *medianlöneskillnad* (artikel 3.1 e) och *lönekvartil* (artikel 3.1 f). Dessa används främst i relation till lönerapporten och berörs i kapitel 8.

Ytterligare begrepp som har med lön att göra är *ingångslön* och *ingångslöneintervall*. De definieras dock inte i direktivet. Vår tolkning av innebörden av begreppen framgår i kapitel 7.

Därutöver används uttrycket lönestrukturer. Uttrycket är viktigt eftersom det är genom arbetsgivarens lönestruktur som snedvridning och diskriminering ska upptäckas och åtgärdas (se t.ex. skäl 26 och 39). Begreppet lönestruktur behandlas främst i kapitel 6.

5.3.2 Andra definitioner

Likvärdigt arbete

Genom artikel 3.1 g och 4.4 i lönetransparensdirektivet införs en unionsrättslig definition av likvärdigt arbete. Med likvärdigt arbete avses arbete som fastställs vara av lika värde i enlighet med icke-diskriminerande och sakliga, könsneutrala kriterier som ska omfatta färdigheter, ansträngning, ansvar och arbetsförhållanden, och om det är lämpligt, eventuella andra faktorer som är relevanta för det specifika arbetet eller den specifika befattningen. Det vill säga de kriterier som anges i artikel 4.4.

Definitionen av likvärdigt arbete anknyter till begreppet lönestruktur: arbetsgivare förväntas ha en lönestruktur som säkerställer lika lön för lika eller likvärdigt arbete (artikel 4.1). Den anknyter även till begreppet arbetstagarkategori (artikel 3.1 h, se nedan).

Arbetsgivaren ska komma överens med arbetstagarföreträdare, om sådana finns, om kriterierna för att bedöma arbetets värde. Skrivningen får i ett svenskt sammanhang tolkas som att arbetsgivaren ska samverka med arbetstagarföreträdarna och sträva efter att komma överens. I den mån någon överenskommelse inte kan nås, får arbetsgivaren självständigt ta ställning till vilka arbeten som är likvärdiga på arbetsplatsen. Bedömningen av likvärdigheten måste dock göras på objektiva och könsneutrala kriterier. Frågorna behandlas mer utförligt i kapitel 6 och, vad gäller samverkan, i kapitel 8.

Arbetstagarkategori

Uttrycket *arbetstagarkategori* används i flera av direktivets bestämmelser. Bland annat ska beräkningen av löneskillnader i många fall baseras på de arbetstagare som tillhör samma arbetstagarkategori. En arbetstagarkategori utgörs enligt artikel 3.1 h av ”arbetstagare som utför lika eller likvärdigt arbete och som grupperats på ett icke godtyckligt sätt på grundval av de icke-diskriminerande och objektiva, könsneutrala kriterier som det hänvisas till i artikel 4.4, av arbetstagarnas arbetsgivare och, i tillämpliga fall, i samarbete med arbetstagarföreträdarna i enlighet med nationell rätt och/eller praxis”.

Om första delen av definitionen – arbetstagare som utför lika eller likvärdigt arbete och som grupperats på ett icke godtyckligt sätt – läses

isolerat kan den ge intrycket av att arbetsgivaren inom gruppen likvärdigt arbete får välja hur arbetstagarna ska indelas i arbetstagar-kategorier, under förutsättning att det görs på ett icke godtyckligt sätt. Om man läser definitionen i dess helhet – och ”ett icke godtyckligt sätt” läses tillsammans med ”objektiva, könsneutrala kriterier som det hänvisas till i artikel 4.4” blir det tydligt att arbetstagar-kategori syftar på grupper arbetstagare hos arbetsgivaren som utför likvärdigt arbete enligt en sådan arbetsvärdering som beskrivs i artikel 4.4.

Vår slutsats är därför att en arbetstagar-kategori består av arbets-tagare som utför likvärdigt arbete. Det är primärt arbetsgivaren som, i samverkan med arbetstagar-företrädarna, bestämmer över kriterier som ska användas för att göra värderingen av arbetena. Kriterierna och tillämpningen av dem ska på sätt som beskrivs i artikel 4.4 vara objektiva och icke-diskriminerande.

När arbetsvärderingen är gjord ska de arbetstagare som utför arbete som är att betrakta som såväl lika som likvärdigt placeras i en och samma arbetstagar-kategori. Grupperingen ska göras i samverkan med arbetstagar-företrädare om sådana finns.

En annan tolkning av definitionen skulle riskera att motverka en stärkt tillämpning av principen om lika lön för lika och likvärdigt arbete. I ljuset av syftet med lönerapporten skulle en möjlighet att gruppera arbetstagare i mindre grupper kunna påverka informationen i t.ex. artikel 7.

Eftersom begreppet ”arbetstagar-kategori” inte används i svensk lagtext förordar vi att uttrycket i genomförandet ersätts med ”kvinnor och män som utför arbete som är att anse som lika eller likvärdigt”. Formuleringen ska omfatta samtliga kvinnor och män som utför lika och likvärdigt arbete och på så sätt motsvara samma grupp arbets-tagare som omfattas av begreppet arbetstagar-kategori.

Jämställdhetsorgan

Jämställdhetsorgan definieras som det eller de organ som utsetts enligt artikel 20 i direktiv 2006/54/EG (artikel 3.1 l). Begreppet har på så sätt samma betydelse som i likabehandlingsdirektivet.

Arbetsstagarföreträdare

Med arbetsstagarföreträdare avses i direktivet arbetstagarnas företrädare i enlighet med nationell rätt och/eller praxis (artikel 3.1 m). Motsvarande definition finns i andra arbetsrättsliga EU-direktiv. Vid genomförandet av dessa har arbetsstagarorganisationer som i förhållande till arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal regelmässigt ansetts vara arbetstagarnas företrädare.²⁰

Vi har inte funnit att skäl till att ha någon annan utgångspunkt vid genomförandet av lönetransparensdirektivet. Hur situationen att arbetsgivaren inte är bunden av kollektivavtal bör hanteras berörs i anslutning till genomförandet av direktivets övriga bestämmelser.

5.3.3 Definitionen av diskriminering

Definitioner som är hämtade från likabehandlingsdirektivet

Både direkt och indirekt diskriminering definieras på samma sätt som i likabehandlingsdirektivet (artiklarna 3.1 i och j). I artikel 3.2 utvidgas diskriminering till att också avse vissa specifika ageranden. Konstruktionen finns även i likabehandlingsdirektivet och precis som det direktivet omfattar diskriminering i lönetransparensdirektivet dessutom trakasserier och sexuella trakasserier (artikel 3.2 a), samt instruktion att diskriminera på grund av kön (artikel 3.2 b).

Lönetransparensdirektivet reglerar inte i sig något lönediskrimineringsförbud, utan endast regler som ska tillämpas i relation till det diskrimineringsförbud som regleras i artikel 4 i likabehandlingsdirektivet.

Mindre förmånlig behandling vid ledighet

Precis som i likabehandlingsdirektivet avses med diskriminering även varje form av mindre förmånlig behandling i samband med graviditet eller barnledighet i den mening som avses i det s.k. mödrskapsdirektivet²¹ (artikel 3.2 c). Därutöver omfattas varje form av mindre för-

²⁰ Se t.ex. prop. 1994/95:102, *Övergång av verksamhet och kollektiva uppsägningar*, s. 58 ff. och s. 71 ff.

²¹ Rådets direktiv 92/85/EEG av den 19 oktober 1992 om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar.

månlig behandling i den mening som avses i det s.k. balansdirektivet,²² på grund av kön, inbegripet med avseende på pappaledighet, föräldraledighet och ledighet för vård av anhörig (artikel 3.2 d).

Den inskjutna satsen *på grund av kön* finns inte i balansdirektivet. I balansdirektivets artikel 11 med rubriken diskriminering framgår att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att förbjuda mindre gynnsam behandling av *arbetstagare* på grund av att de ansöker om eller utnyttjar sin rätt till ledighet enligt direktivet. I balansdirektivets mening talas det alltså om diskriminering av arbetstagare som utnyttjar ledighet och inte om deras kön. Tillägget tyder på att diskrimineringsdefinitionen i lönetransparensdirektivet endast siktar in sig på de fall när utnyttjande av ledighet leder till könsbaserad lönediskriminering.

Intersektionell diskriminering

Intersektionell diskriminering definieras i direktivet som diskriminering som grundar sig på en kombination av kön och en eller flera av de andra grunder som omfattas av det s.k. arbetslivsdirektivet och av direktivet mot etnisk diskriminering (artikel 3.2 e).²³ Det rör sig alltså om diskrimineringsgrunderna ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionsnedsättning, ålder eller sexuell läggning. I skälen framhålls att könsbaserad lönediskriminering kan yttra sig på många olika sätt och att det kan röra sig om en skärningspunkt mellan olika grunder för diskriminering (skäl 25). Direktivet är tänkt att klargöra att det vid lönediskriminering på grund av kön bör vara möjligt att beakta sådan intersektionalitet.

Utöver att intersektionell diskriminering omfattas av lönetransparensdirektivets diskrimineringsbegrepp är intersektionalitet en faktor som ska beaktas vid bedömningen av sanktioners storlek.

²² Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) 2019/1158 av den 20 juni 2019 om balans mellan arbete och privatliv för föräldrar och anhängigvårdare och om upphävande av rådets direktiv 2010/18/EU.

²³ Rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling och rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung.

6 Lönestrukturer som säkerställer lika lön för lika eller likvärdigt arbete

6.1 Direktivets bestämmelser

6.1.1 Artikel 4

I artikel 4 i lönetransparensdirektivet¹ finns en övergripande bestämmelse om att arbetsgivarna ska ha lönestrukturer som säkerställer att principen om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete (likalöneprincipen) tillämpas.

Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att arbetsgivarna har lönestrukturer som säkerställer lika lön för lika eller likvärdigt arbete (artikel 4.1).

Vidare ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att analytiska verktyg eller metoder görs tillgängliga och är lättillgängliga som stöd och vägledning vid bedömningen och jämförelsen av arbetets värde. Dessa verktyg eller metoder ska göra det möjligt för arbetsgivare och arbetsmarknadens parter att enkelt fastställa och använda könsneutrala system för arbetsvärdering och arbetsindelning som utesluter varje lönediskriminering på grund av kön (artikel 4.2).

Genom bestämmelser i lönetransparensdirektivet har det införts en EU-rättslig definition av begreppet likvärdigt arbete. I artikel 3.1 anges att likvärdigt arbete är sådant arbete som fastställs vara av lika värde i enlighet med de icke-diskriminerande, sakliga och könsneutrala kriterier som omnämns i artikel 4.4: nämligen färdigheter, ansträngning, ansvar och arbetsförhållanden.

¹ 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 genom insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer.

Lönestrukturer ska göra det möjligt att bedöma om arbetstagare befinner sig i en jämförbar situation med avseende på arbetets värde på grundval av objektiva och könsneutrala kriterier som överenskommits med arbetstagarföreträdare om sådana företrädare finns. Kriterierna ska omfatta färdigheter, ansträngning, ansvar och arbetsförhållanden samt, om det är lämpligt, eventuella andra faktorer som är relevanta för det specifika arbetet. Kriterierna ska även tillämpas på ett sakligt och köns neutralt sätt som utesluter all direkt eller indirekt diskriminering på grund av kön. Särskilt får relevanta mjuka färdigheter inte undervärderas (artikel 4.4).

6.1.2 Krav på lönestrukturer som säkerställer lika lön för lika eller likvärdigt arbete

För att respektera rätten till lika lön måste arbetsgivare ha lönestrukturer som inte ger upphov till könsbaserade löneskillnader

Det finns ingen EU-rättslig bestämmelse som definierar vad som avses med begreppet lika arbete. I skälen till likabehandlingsdirektivet² uttalas att för att kunna bedöma om arbetstagare utför lika eller likvärdigt arbete bör man i enlighet med EU-domstolens praxis avgöra om de med avseende på bl.a. arbetets art, utbildning och arbetsvillkor kan anses vara i jämförbara situationer (skäl 9). I och med lönetransparensdirektivet finns det dock numera en EU-rättslig definition av begreppet likvärdigt arbete (se avsnittet ovan). De kriterier som ska användas för att fastställa arbetets värde behandlas mer i avsnittet nedan.

I skälen till lönetransparensdirektivet anges att för att respektera rätten till lika lön måste arbetsgivare ha lönestrukturer som inte ger upphov till könsbaserade löneskillnader – mellan arbetstagare som utför lika eller likvärdigt arbete – som inte är motiverade utifrån objektiva och könsneutrala kriterier (skäl 26). Även i kommissionens konsekvensbedömning till det ursprungliga förslaget till direktiv anges att en tillämpning av likalöneprincipen i praktiken innebär att arbets-

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (omarbetsning).

givarna måste ha lönestrukturer som säkerställer att kvinnor och män får lika lön för lika eller likvärdigt arbete.³

Lönestrukturerna bör enligt skälen möjliggöra jämförelser mellan värdet av olika arbeten inom samma organisation. Det bör också vara möjligt att basera sådana lönestrukturer på unionens befintliga riktlinjer om könsneutrala system för arbetsvärdering och arbetsindelning eller på indikatorer eller könsneutrala modeller. (Skäl 26)

En förbättring av likalöneprincipen ska inte hindra arbetsgivare från att ge arbetstagare som utför lika eller likvärdigt arbete olika lön utifrån objektiva, könsneutrala och opartiska kriterier, såsom prestation och kompetens (skäl 17).

Direktivet ska inte påverka de olika nationella lönesättningsystemen (skäl 27).

Arbetsvärdering och arbetsindelning

För att följa kravet på lönestrukturer bör arbetsgivare enligt kommissionen gruppera arbetstagarna på så sätt att varje arbetstagarkategori består av arbetstagare som utför lika eller likvärdigt arbete.⁴

Begreppet arbetstagarkategori definieras i artikel 3.1 h i lönetransparensdirektivet. Med arbetstagarkategori förstås arbetstagare som utför lika eller likvärdigt arbete och som grupperats på ett icke godtyckligt sätt på grundval av de icke-diskriminerande, objektiva och könsneutrala kriterier som det hänvisas till i artikel 4.4. Vidare anges att grupperingen ska göras av arbetsgivaren och, i tillämpliga fall, i samarbete med arbetstagarföreträdarna i enlighet med nationell rätt och/eller praxis.

I skälen anges att arbetets värde bör, i enlighet med EU-domstolens rättspraxis, bedömas och jämföras på grundval av objektiva kriterier, inbegripet yrkeskvalifikationer och krav på fortbildning, färdigheter, arbetsinsats, ansvarsområden och arbetsförhållanden, oberoende av skillnader i arbetsmönster. För att underlätta tillämpningen av begreppet likvärdigt arbete bör de sakliga kriterier som används omfatta fyra faktorer, nämligen färdigheter, arbetsinsats, ansvarsområden och

³ SWD(2021) 41 final, *Impact assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council to strengthen the application of the principle of equal pay for equal work or work of equal value between men and women through pay transparency and enforcement mechanisms*, s. 18.

⁴ SWD(2021) 41 final, s. 30.

arbetsförhållanden. Eftersom inte alla faktorer är lika relevanta för ett specifikt arbete, bör arbetsgivaren göra en avvägning mellan var och en av de fyra faktorerna beroende på dessa kriteriers relevans för det arbete det är fråga om. Även andra kriterier får beaktas om de är relevanta och motiverade. (Skäl 26)

Enligt kommissionen kan system för arbetsvärdering och arbetsindelning användas för att uppnå en rättvis lönestruktur.⁵ System som inte används på ett könsneutralt sätt kan dock enligt skälen till direktivet bidra till lönediskriminering på grund av kön, särskilt när de bygger på antaganden om könsstereotyper. I sådana fall bidrar systemen till och befäster löneskillnader genom att mans- respektive kvinnodominerade yrken värderas olika i situationer där det utförda arbetet är likvärdigt. Vidare anges att där könsneutrala system för arbetsvärdering används är de effektiva för att etablera insyn i lönesättningen och centrala för att säkerställa att direkt och indirekt diskriminering på grund av kön förhindras. Systemen gör det möjligt att upptäcka lönediskriminering som beror på undervärdering av traditionellt kvinnodominerade arbeten, genom att arbetsuppgifter med olika innehåll men med lika värde mäts och jämförs (skäl 31).

I en rekommendation från kommissionen från 2014 uppmanas medlemsstaterna att, när det kommer till könsneutrala system för arbetsvärdering och arbetsindelning, låta sig inspireras av ett dokument som tagits fram av kommissionen för att fungera som vägledning för bland andra arbetsgivare och arbetstagarföreträdare.⁶ Såvitt vi förstår är det detta dokument som utgör unionens befintliga riktlinjer och som nämns i skäl 26 till direktivet. Enligt uppgift från kommissionen uppdateras riktlinjerna just nu i samarbete med Europeiska jämställdhetsinstitutet (EIGE). Arbetet förväntas vara klart i slutet av 2025.⁷

⁵ SWD(2021) 41 final, s. 36.

⁶ Kommissionens rekommendation av den 7 mars 2014 om stärkande av principen om lika lön för kvinnor och män genom bättre insyn (2014/124/EU), p. 12 med hänvisning till bilaga 1 i SWD(2013) 512 final, *Accompanying the document report from the Commission to the Council and the European Parliament on the application of Directive 2006/54/EC of the European Parliament and the Council of 5 July 2006 on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation.*

⁷ Utredningsdokument: Komm2024/00328/A 2023:02-1.

6.1.3 Tillhandahållande av analytiska verktyg eller metoder

Medlemsstaterna ska, efter samråd med jämställdhetsorganen, vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att analytiska verktyg eller metoder görs tillgängliga och är lättillgängliga som stöd och vägledning vid bedömningen och jämförelsen av arbetets värde (artikel 4.2 i lönetransparensdirektivet).

I skälen anges att medlemsstaterna bör säkerställa att fortbildning och särskilda verktyg och metoder görs tillgängliga för att stödja och vägleda arbetsgivare i bedömningen av vad som utgör likvärdigt arbete. Vidare anges att detta bör underlätta tillämpningen av detta begrepp, i synnerhet för mikroföretag samt små och medelstora företag. (Skäl 30)

Med beaktande av nationell rätt, kollektivavtal och/eller praxis bör medlemsstaterna kunna anförtro utvecklingen av särskilda verktyg och metoder till arbetsmarknadens parter eller utveckla dem i samarbete med, eller efter samråd med, parterna (skäl 30).

6.2 Gällande rätt

6.2.1 Arbetsgivarnas arbete med aktiva åtgärder mot diskriminering

I svensk rätt finns inga lagstadgade minimilöner eller lagstiftning om hur löner ska sättas. Enligt den svenska arbetsmarknadsmodellen är det arbetsmarknadens parter som ansvarar för frågan om lönebildning och lönesättningen sker som utgångspunkt i förhandlingar mellan parterna. Lönerna regleras ofta i kollektivavtal. Se vidare kapitel 4.

Det finns dock lagstiftning som skyddar mot lönediskriminering. I diskrimineringslagen åläggs arbetsgivare att inom ramen för sin verksamhet bedriva arbete med aktiva åtgärder mot diskriminering. Arbetsgivare ska fortlöpande bedriva ett förebyggande och främjande arbete genom att bl.a. undersöka om det finns risker för diskriminering, analysera orsaker till upptäckta risker, vidta de förebyggande och främjande åtgärder som skäligen kan krävas samt följa upp och utvärdera arbetet. Arbetsgivares arbete med aktiva åtgärder ska omfatta bl.a. bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor. Arbetet ska ske i samverkan med arbetstagarerna. (3 kap. 2–5 och 11 §§ diskrimineringslagen)

6.2.2 Arbetsgivarna ska genomföra en årlig lönekartläggning

Regler om kartläggning av löneskillnader mellan kvinnor och män som utför lika eller likvärdigt arbete

Enligt 3 kap. 8 § diskrimineringslagen ska alla arbetsgivare varje år kartlägga och analysera bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor som tillämpas hos arbetsgivaren. Arbetsgivare ska även kartlägga löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt. Syftet med kartläggningen är att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män.

Vidare ska arbetsgivare analysera om förekommande löneskillnader har direkt eller indirekt samband med kön. Analysen ska särskilt avse

- löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika,
- löneskillnader mellan en grupp med arbetstagare som utför arbete som är eller brukar anses vara kvinnodominerat och en grupp med arbetstagare som utför arbete som är att betrakta som likvärdigt med sådant arbete men inte är eller brukar anses vara kvinnodominerat, och
- löneskillnader mellan en grupp med arbetstagare som utför arbete som är eller brukar anses vara kvinnodominerat och en grupp med arbetstagare som utför arbete som inte är eller brukar anses vara kvinnodominerat men ger högre lön trots att kraven i arbetet bedömts vara lägre. (9 §)

I lagen anges att ett arbete är att betrakta som likvärdigt med ett annat arbete om det utifrån en sammantagen bedömning av de krav som arbetet ställer och dess natur kan anses ha lika värde som det andra arbetet. Bedömningen av de krav arbetet ställer ska göras med beaktande av kriterier som kunskap och färdigheter samt ansvar och ansträngning. Vid bedömningen av arbetets natur ska särskilt arbetsförhållandena beaktas. (10 §)

Arbetstagarna ska delas in i olika grupper

För att kunna göra de lönejämförelser som beskrivs i 3 kap. 8 och 9 §§ diskrimineringslagen måste arbetsgivare gruppera arbetstagarna på så sätt att det framgår vilka arbeten som är att betrakta som lika respektive likvärdiga. Gruppindelningen sker genom att de arbetstagare som bedöms utföra lika arbete sätts i samma grupp. Samtliga arbetstagare, dvs. även chefer, ska omfattas av gruppindelningen.⁸

Vid bedömningen av om två arbeten är att betrakta som lika ska de arbetsuppgifter som ingår i de båda arbetena jämföras. I förarbetena uttalas att arbeten ska betraktas som lika om arbetstagarna utför samma eller i det närmaste samma arbetsuppgifter. Jämförelsen måste visa åtminstone några skillnader mellan arbetena för att det inte ska vara fråga om lika arbete. När det finns skillnader mellan arbetsuppgifterna ska det bedömas om skillnaderna är sådana att de kan förväntas ha någon betydelse för lönesättningen. Bedömningen får grundas på hur stora skillnaderna är och om de är av sådant slag att de bör beaktas när lönen ska bestämmas.⁹

För att kunna avgöra vilka grupper av arbetstagare som utför likvärdigt arbete krävs att arbetsgivaren gör en arbetsvärdering. Återigen är det kraven i arbetet som ska bedömas. Bedömningen ska göras utifrån de kriterier – kunskap och färdigheter, ansvar, ansträngning och arbetsförhållanden – som anges i 3 kap. 10 § diskrimineringslagen. Det finns ingenting som hindrar att arbetsgivare använder fler kriterier för att beskriva arbetet än de som anges i paragrafen. Definitionen klargör dock att det är själva arbetet som ska bedömas och inte den arbetstagare som utför arbetet. Arbetsgivare kan även välja att tillmäta ett eller vissa kriterier större vikt än övriga kriterier. Om det t.ex. bedöms vara särskilt viktigt med kunskap vid utförandet av arbetet kan det kriteriet ge ett större utslag än andra kriterier vid bedömningen av arbetets värde.¹⁰

Förutom bedömningen av vilka arbeten som är likvärdiga behöver arbetsgivaren – för att kunna jämföra grupper som utför kvinnodominerat arbete med grupper som inte utför kvinnodominerat arbete men får högre lön trots att kraven i arbetet är lägre – även göra

⁸ Prop. 1999/2000:143, *Ändringar i jämställdhetslagen m.m.*, s. 106.

⁹ Prop. 1999/2000:143 s. 70 och 75.

¹⁰ Se t.ex. AD 2001 nr 76 och DO:s instruktioner för lönekartläggning www.e-utbildning.do.se/lonekartlaggning/lonekartlaggning/kartlaggning-och-analys-av-loner/index.html (hämtad 2023-11-02).

en bedömning av hur icke likvärdiga arbeten förhåller sig till varandra. Arbetena ska rangordnas baserat på svårighetsgraden i arbetet.

När alla arbetstagare har delats in i grupper som består av arbetstagare som utför arbete som är att betrakta som lika ska det alltså bedömas hur krävande arbetet är utifrån de krav arbetet ställer på kunskap, färdigheter, ansträngning och ansvar samt de rådande arbetsförhållandena. Bedömningen ska visa vilka grupper av arbetstagare som kan sägas ligga på ungefär samma nivå – dvs. vilka som har likvärdiga arbeten – och vilka grupper som har ett mer respektive mindre krävande arbete.¹¹

Arbetsgivaren ska analysera om förekommande löneskillnader har samband med kön

Efter att arbetsgivaren har delat in arbetstagarna i grupper, bedömt vilka arbeten som är att betrakta som likvärdiga och rangordnat de olika arbetena ska arbetsgivaren analysera eventuella löneskillnader. Bedömningen som ska göras är om förekommande löneskillnader har direkt eller indirekt samband med kön. Det måste enligt förarbetena alltid finnas sakliga och av kön oberoende skäl för löneskillnaderna för att de ska godtas ur jämställdhetssynpunkt.¹²

Fokus på löneskillnader som drabbar arbetstagare i kvinnodominerade yrken

I förarbetena angavs att forskning entydigt visade att s.k. typiskt kvinnliga yrken utmärks av en undervärdering av kraven i arbetet och att det har samband med att det är eller brukar vara företrädesvis kvinnor som utför arbetet i fråga. Det påtalas även att lönespridningen inom grupper med kvinnodominerat arbete ofta är mindre än inom grupper med mansdominerat arbete. Det ansågs kunna tala för att den individuella prestationen, inom grupper med kvinnodominerat arbete, inte fått den påverkan på lönen som arbetstagare inom andra grupper har haft fördel av.¹³

Mot den bakgrunden gjordes bedömningen att lönejämförelserna mellan olika grupper bör koncentreras till att undersöka hur grupper

¹¹ Prop. 1999/2000:143 s. 76.

¹² Prop. 1999/2000:143 s. 77.

¹³ Prop. 1999/2000:143 s. 70 och Näringsdepartementet, promemorian *Jämställdhetsanalys av löner*, N2000/2452/JÄM, s. 23.

med kvinnodominerat arbete avlönas i förhållande till andra grupper som inte utför arbete som är eller brukar anses vara kvinnodominerat. På så sätt riktas granskningen i lönekartläggningen till de yrkesområden där det finns anledning att misstänka att skillnader i lönesättningen kan förekomma.¹⁴

Bedömningen om ett visst arbete är kvinnodominerat bör i första hand utgå från förhållandena i arbetsgivarens egen verksamhet. Om mer än 60 procent av arbetstagarna inom ett visst arbete är eller brukar vara kvinnor, så anses arbetet vara kvinnodominerat. Om det inte är möjligt att på ett enkelt sätt avgöra om ett arbete är kvinnodominerat eller inte, bör förhållandena hos arbetsgivare med likartad verksamhet vara vägledande.¹⁵

6.2.3 Analytiska verktyg eller metoder

DO utövar tillsyn över arbetsgivarnas arbete med lönekartläggning

DO ska utöva tillsyn över att diskrimineringslagen följs och ska i första hand försöka få dem som omfattas av lagen att frivilligt följa den. Tillsynsansvaret omfattar arbetsgivarnas arbete med lönekartläggning. (4 kap. 1 § första stycket)

På sin hemsida tillhandahåller DO information om de krav som diskrimineringslagen ställer samt en E-utbildning i lönekartläggning.¹⁶ Därutöver lämnar ombudsmannen rådgivning. Tidigare tillhandahöll DO även ett verktyg för arbetsvärdering och lönekartläggning.

Det finns många verktyg för arbetsvärdering och lönekartläggning

Sedan kravet på lönekartläggning infördes i svensk rätt har flera aktörer tagit fram verktyg för arbetsvärdering, arbetsindelning och löneanalys.

Ett sådant verktyg är *Analys Lönelots* som fram till 2018 tillhandahölls av DO. Verktuget innehåller de funktioner som krävs vid utförandet av en lönekartläggning enligt diskrimineringslagen, däribland

¹⁴ Prop. 1999/2000:143 s. 70 och Näringsdepartementet, N2000/2452/JÄM, s. 23 f.

¹⁵ Prop. 1999/2000:143 s. 78.

¹⁶ www.do.se/arbetsgivare-ska-forebygga-diskriminering/kontinuerligt-arbete-mot-diskriminering-fyra-steg/undvika-diskriminering-loner/lonkartlaggning-enligt-diskrimineringslagen och www.do.se/kunskap-stod-och-vagledning/stodmaterial-forebygga-diskriminering/arbetslivet/e-utbildning-i-lonekartlaggning (hämtade 2023-10-14).

ett arbetsvärderingssystem som kan användas vid bedömningen av vilka arbeten som är att betrakta som likvärdiga. Analys Lönelots togs fram på 1990-talet på uppdrag av regeringen och inom ramen för ett forskningsprogram på Arbetslivsinstitutet. Verktuget kom senare att utvecklas av Jämställdhetsombudsmannen. Det tillhandhålls numera kostnadsfritt av den ideella föreningen Lönelotsarna, som även tillhandahåller en handbok och teknisk support.¹⁷

Det finns även verktyg och metoder som har tagits fram av arbetsmarknadens parter. Till exempel har Arbetsgivarverket tillsammans med sina fackliga motparter som en del i ett partsgemensamt utvecklingsarbete utarbetat ett metodstöd: *BESTA-vägen*. Stödet kan användas för analys av löneskillnader mellan kvinnor och män och har tagits fram som ett stöd till de lokala parternas lönebildningsarbete i den del som handlar om att säkerställa att det inte uppstår osaklighet i lönesättningen på grund av kön.¹⁸

Arbetsgivarverket tillhandahåller även information om och utbildning i arbetsklassificering och löneanalys samt flera verktyg som deras medlemmar kan använda sig av.

Förutom de verktyg som har tagits fram från myndighets- och partshåll finns det flera konsultföretag som mot ersättning erbjuder verktyg för lönekartläggning.

6.3 Utredningens överväganden

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

Bedömning: Genom kravet på att en årlig lönekartläggning ska genomföras av samtliga arbetsgivare säkerställer Sverige att arbetsgivarna har lönestrukturer som säkerställer lika lön för lika eller likvärdigt arbete. Reglerna i nuvarande 3 kap. 8–10 §§ diskrimineringslagen uppfyller således kravet i artikel 4.1 i lönetransparensdirektivet.

¹⁷ www.lonelotsarna.se/analyslonelots (hämtad 2023-10-14) och Utredningsdokument: Komm2024/00329/A 2023:02-4, *Förslag om metod för löneanalys och värdering av arbete*, Lönelotsarna.

¹⁸ www.partsradet.se/arbetsomraden/lonebildning/metodstodet-besta-vagen/ (hämtad 2023-10-14).

Krav på lönestrukturer som säkerställer lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete

En utgångspunkt i direktivet är att likalöneprincipens efterlevnad förutsätter att utrymmet för godtycklig och missgynnande lönesättning begränsas. Det kan ske genom att arbetsgivare använder sig av system eller strukturer som motverkar osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män. Eftersom likalöneprincipen innebär att kvinnor och män har rätt till lika lön för lika eller likvärdigt arbete måste arbetsgivare vid lönesättningen, antingen direkt eller indirekt, beakta lönenivåerna för lika och likvärdigt arbete.

En av Riksrevisionen utförd undersökning bland arbetsmarknadens parter har visat att tillämpningen av begreppet lika arbete vanligtvis inte leder till några svåra gränsdragningar. Däremot upplevs bedömningen av vad som utgör likvärdigt arbete som desto svårare.¹⁹

Vid bedömningen av vad som är likvärdigt arbete ska de krav som ställs på en arbetstagare som utför ett visst arbete bedömas utifrån objektiva och könsneutrala kriterier. Kraven i olika arbeten ska där efter jämföras med varandra. Kraven ska även värderas för att jämförelsen mellan olika arbeten ska avspegla de olika arbetsuppgifternas betydelse för företaget eller organisationen. Det får inte finnas utrymme för förutfattade meningar som leder till en undervärdering av vissa typer av arbetsuppgifter eller av kraven i ett visst arbete på grund av att det är eller brukar vara företrädesvis kvinnor som utför arbetet i fråga.²⁰

Omständigheter som inte är hänförliga till kraven i själva arbetet – utan som i stället hänför sig till arbetstagaren eller situationen på arbetsmarknaden – får under vissa förutsättningar påverka lönesättningen. Dessa omständigheter ska dock tillämpas lika – dvs. påverka lönen i samma utsträckning – oberoende av om arbetstagaren är en kvinna eller en man. Exempelvis ska en arbetstagares individuella prestation få samma genomslag i lönesättningen för kvinnor som för män.²¹

¹⁹ Riksrevisionen, *Diskrimineringslagens krav på lönekartläggning – ett trubbigt verktyg för att minska löneskillnader mellan könen*, RiR 2019:16, s. 52.

²⁰ Jfr COM(94) 6 final, *Memorandum on equal pay for work of equal value*, s. 19 f.

²¹ Se prop. 1999/2000:143 s. 70.

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

Alla arbetsgivare i Sverige ska varje år 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 skillnader i lön.

Under arbetet med lönekartläggningen ska olika arbeten bedömas och jämföras på ett sätt som enligt vår bedömning motsvarar kraven i lönetransparensdirektivet. De objektiva och könsneutrala kriterierna för bedömningen av om arbetstagare befinner sig i en jämförbar situation som listas i artikel 4.4 i direktivet överensstämmer enligt vår bedömning såväl till ordalydelsen som i sak med kriterierna för om ett arbete ska vara att betrakta som likvärdigt enligt 3 kap. 10 § diskrimineringslagen.

De osakliga löneskillnader som upptäcks under en lönekartläggning ska åtgärdas av arbetsgivaren. Kravet på att samtliga arbetsgivare i Sverige ska genomföra en årlig lönekartläggning fungerar därför enligt vår bedömning som ett säkerställande av att arbetsgivarna har könsneutrala lönestrukturer. Reglerna om lönekartläggning uppfyller därmed enligt vår mening lönetransparensdirektivets krav på att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att arbetsgivarna har lönestrukturer som säkerställer lika lön för lika eller likvärdigt arbete.

Med anledning av genomförandet av artikel 9 och 10 i direktivet föreslår vi vissa tillägg till reglerna om lönekartläggning, se kapitel 8.

Särskilt om lönestrukturer i förhållande till den svenska lönesättningsmodellen

Individuell lönesättning dominerar i avtal och praxis på den svenska arbetsmarknaden. Det innebär att lönerna grundas dels på de arbetsuppgifter som en enskild arbetstagare utför, dels på arbetstagarens prestation vid utförandet av arbetet.

Den svenska modellen för lönesättning innebär att det sällan finns en ”lönestruktur” med på förhand fastställda löner för vissa arbeten eller arbetsuppgifter. Direktivets uttryck lönestruktur får en-

ligt vår mening i en svensk kontext förstås som de bestämmelser och den praxis om löner som tillämpas hos en arbetsgivare. I de fall en arbetsgivare inte tillämpar individuell lönesättning utan i stället ett tarifflönesystem eller ett system med betalningsgrupper eller lönegrads- och löneklassinplacering kan det uppfattas som en lönestruktur.

Lönestrukturen hos en arbetsgivare baseras således på de lönesättningskriterier som fastställts antingen av arbetsmarknadens parter eller tillämpas av den enskilde arbetsgivaren. Genom lönekartläggningen ska arbetsgivaren årligen kartlägga och analysera bestämmelser och praxis om löner. Kartläggningen utgör på detta sätt en kontroll av att de lönestrukturer som finns hos svenska arbetsgivare är könsneutrala och säkerställer lika lön för lika eller likvärdigt arbete.

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

Förslag: I en ny strecksats i 3 § lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen åläggs ombudsmannen att följa utvecklingen avseende analytiska verktyg till stöd vid bedömningen av arbetets värde.

Om DO anser att det brister i tillgängligheten av analytiska verktyg för arbetsvärdering ska ombudsmannen rapportera det till regeringen samt lämna förslag om åtgärd.

Lönekartlägningsverktyg för arbetsvärdering utgör sådana verktyg som avses i artikel 4.2 i direktivet

Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att analytiska verktyg eller metoder görs tillgängliga och är lättillgängliga som stöd och vägledning vid bedömningen och jämförelsen av arbetets värde. Dessa verktyg eller metoder ska göra det möjligt för arbetsgivare och arbetsmarknadens parter att enkelt fastställa och använda könsneutrala system för arbetsvärdering och arbetsindelning som utesluter varje lönediskriminering på grund av kön.

Det behöver inte vara en myndighetsuppgift att ta fram och tillhandahålla verktyg eller metoder för bedömningen. I skälen till löne-

transparensdirektivet anges att medlemsstaterna bör kunna anförtro utvecklingen av särskilda verktyg och metoder till arbetsmarknadens parter eller utveckla dem i samarbete med, eller efter samråd med, arbetsmarknadens parter (skäl 30). Enligt artikel 33 i direktivet får medlemsstaterna överlåta åt arbetsmarknadens parter att genomföra vissa delar av direktivet, förutsatt att medlemsstaterna vidtar alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de resultat som eftersträvas med direktivet alltid garanteras. Utvecklingen av sådana analytiska verktyg eller metoder som avses i artikel 4.2 omnämns i artikel 33 som en genomförandeuppgift som kan överlåtas åt arbetsmarknadens parter.

Som angetts ovan motsvarar kommissionens riktlinjer för arbetsvärdering och arbetsindelning enligt vår bedömning det arbete som svenska arbetsgivare utför vid lönekartläggningen. Det är alltså samma bedömning som ska göras för att avgöra om arbetstagare befinner sig i en jämförbar situation med avseende på arbetets värde enligt lönetransparensdirektivets definition som för att avgöra om ett arbete är att betrakta som likvärdigt enligt diskrimineringslagens definition.

Verktyg och metoder som tagits fram i syfte att användas för arbetsvärderingen vid arbetet med lönekartläggning ger stöd och vägledning vid bedömningen och jämförelsen av arbetets värde och är alltså sådana verktyg och metoder som avses i artikel 4.2 i direktivet.

En metod för arbetsvärdering tillhandahålls i dag av DO

DO ansvarar för tillsynen av diskrimineringslagens efterlevnad.²² På sin hemsida tillhandahåller ombudsmannen information om de krav som lagen ställer på arbetsgivarna och lönekartläggningen samt en E-utbildning i hur kartläggningen och analysen ska genomföras. E-utbildningen innehåller stegvisa instruktioner med förklaringar och riktar sig till arbetsgivare.²³ Bland annat förklaras hur arbetsgivaren ska bedöma vilka arbeten som är att betrakta som likvärdiga. DO:s instruktion för lönekartläggningen utgör enligt vår bedömning en sådan metod som avses i artikel 4.2 i lönetransparensdirektivet.

²² 4 kap. 1 § första stycket diskrimineringslagen.

²³ www.do.se/arbetsgivare-ska-forebygga-diskriminering/kontinuerligt-arbete-mot-diskriminering-fyra-steg/undvika-diskriminering-loner/lonekartlaggning-enligt-diskrimineringslagen och www.do.se/kunskap-stod-och-vagledning/stodmaterial-forebygga-diskriminering/arbetslivet/e-utbildning-i-lonekartlaggning (hämtade 2023-10-14).

Det är viktigt för efterlevnaden av reglerna om lönekartläggning att DO tillhandahåller en instruktion för arbetsgivarna om hur kartläggningen och analysen av löneskillnader ska genomföras. Denna uppgift får enligt vår bedömning anses ingå i ombudsmannens uppdrag att inom sitt verksamhetsområde informera och utbilda företag, enskilda och organisationer. Uppdraget att informera och utbilda finns reglerad i 3 § lagen om Diskrimineringsombudsmannen och vi anser därför inte att det finns behov av någon lagändring i den delen.

DO bör ansvara för att följa utvecklingen av utbudet av analytiska verktyg för arbetsvärdering

Som redogjorts för i avsnitt 6.2.3 tillhandahöll DO tidigare ett verktyg för bl.a. arbetsvärdering. Jämställhetsmyndigheten och parter på arbetstagar sidan har förordat att DO återigen får i uppdrag att tillhandahålla ett sådant verktyg. Som skäl har angetts bl.a. att efterlevnaden av reglerna om lönekartläggning är bristfällig, att arbetsgivarernas tolkning av begreppen lika och likvärdigt arbete varierar kraftigt och att ett grundläggande verktyg med tydliga instruktioner skulle underlätta för såväl arbetsgivarernas arbete med lönekartläggningen som för DO:s tillsyn.

Det bör framhållas att det saknas uppgifter till stöd för att efterlevnaden av lönekartlägningsreglerna var bättre när DO tillhandahöll ett verktyg för hur kartläggningen och analysen skulle gå till. Tvärtom avser både DO:s och Riksrevisionens rapporter, som båda visar på brister i lönekartläggningarna, tiden då det fanns ett verktyg hos DO.²⁴ Det ska även beaktas att DO inte anser att det vore bra att återgå till ordningen att ombudsmannen tillhandahåller ett verktyg. Det har från flera håll påpekats att kvaliteten på lönekartläggningarna inte beror på vilket verktyg som används utan i stället på vilka uppgifter som arbetsgivaren väljer att mata in i verktyget. Då det i dag finns en marknad för tjänster för lönekartläggning ställer vi oss tveksamma till om det är nödvändigt att en myndighet tillhandahåller ett verktyg som lika väl kan tillhandahållas av andra.

Lönetransparensdirektivet kräver inte att analytiska verktyg eller metoder för arbetsvärdering ska tillhandahållas av medlemsstaterna.

²⁴ Diskrimineringsombudsmannen, *Sakligt motiverad eller koppling till kön? – En analys av arbetsgivares arbete med att motverka osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män*, Rapport 2016:1 och Riksrevisionen, RIR 2019:16.

Mot bakgrund av att DO tillhandahåller en metod för arbetsvärdering och att det för närvarande finns ett förhållandevis stort utbud av verktyg tillgängligt för svenska arbetsgivare, däribland det verktyg som tidigare tillhandahölls av DO, anser vi inte heller att det i nuläget finns anledning att uppdra åt en myndighet att tillhandahålla ett verktyg. Ett arbetsvärderingsverktyg som en myndighet får i uppdrag att ansvara för bedöms inte tillsäkra en bättre kvalitet eller tillsyn av lönekartläggningarna.

Däremot föreslår vi att DO får i uppdrag att följa utvecklingen avseende tillgängligheten av analytiska verktyg för arbetsvärdering. Ombudsmannen bör ansvara för kontroll av att det finns verktyg för arbetsvärdering som är lättillgängliga för arbetsgivarna. Även om det – såvitt vi kan se – inte finns några brister i tillgängligheten i dag, så kan situationen komma att förändras över tid. Om DO anser att det brister i tillgängligheten av verktyg ska ombudsmannen rapportera det till regeringen samt lämna förslag om åtgärd.

Genom förslaget säkerställs att både analytiska verktyg och metoder finns tillgängliga och är lättillgängliga som stöd och vägledning vid bedömningen och jämförelsen av arbetets värde. Enligt vår bedömning uppfyller förslaget kravet i artikel 4.2 i lönetransparensdirektivet, utan att gå utöver vad som är nödvändigt för att direktivet ska kunna genomföras.

Skyldigheten att följa utvecklingen avseende analytiska verktyg bör enligt vår mening regleras i en ny strecksats i 3 § lagen om Diskrimineringsombudsmannen. Skyldigheten att vid behov rapportera till regeringen att det finns brister i tillgängligheten av verktyg för arbetsvärdering får anses ingå i ombudsmannens uppdrag att hos regeringen föreslå författningsändringar eller andra åtgärder som kan motverka diskriminering. Även denna uppgift regleras i 3 § lagen om Diskrimineringsombudsmannen.

7 Insyn i lönesättningen för arbetssökande och arbetstagare

7.1 Direktivets bestämmelser

7.1.1 Artikel 5–8

Artikel 5–8 i lönetransparensdirektivet¹ innehåller bestämmelser om arbetssökandes och arbetstagares insyn i lönesättningen.

Artikel 5 avser situationen innan anställningsavtal ingåtts. En arbetssökande ska från en tilltänkt arbetsgivare få information om ingångslön eller ingångslöneintervall – som bygger på objektiva och könsneutrala kriterier och avser den tjänst som ska tillsättas – samt eventuella relevanta bestämmelser i kollektivavtal. Informationen ska tillhandahållas på sådant sätt att en informerad och öppen löneförhandling säkerställs. En arbetsgivare får inte fråga en arbetssökande om lönehistorik från nuvarande eller tidigare anställningar. Vidare ska arbetsgivare säkerställa att platsannonser och tjänstebeteckningar är könsneutrala samt att rekryteringsprocesser bedrivs på ett icke-diskriminerande sätt.

Artikel 6 och 7 reglerar arbetstagares rätt till insyn i lönesättningen. Arbetsgivare ska se till att deras arbetstagare lätt kan få tillgång till de kriterier som används för att fastställa arbetstagarnas löner, lönenivåer och löneutveckling samt att kriterierna ska vara sakliga och könsneutrala. Medlemsstaterna får undanta arbetsgivare med färre än 50 arbetstagare från skyldigheten i fråga om löneutveckling. (Artikel 6)

Vidare ska arbetstagare ha rätt att begära och få ut skriftlig information om sin egen lönenivå och de genomsnittliga lönenivåerna – uppdelade efter kön – för arbetstagarkategorier som utför lika eller likvärdigt arbete. Om den mottagna informationen är oriktig eller ofullständig

¹ 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 genom insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer.

ska arbetstagare ha rätt att begära ytterligare och rimliga förtydliganden och preciseringar av de uppgifter som lämnats och få ett motiverat svar. Medlemsstaterna ska förbjuda avtalsvillkor som hindrar arbetstagare från att lämna ut information om sin lön. (Artikel 7)

I artikel 8 anges att all information som delas med arbetstagare eller arbetssökande ska tillhandahållas i ett format som är tillgängligt för personer med funktionsnedsättning.

7.1.2 Artikel 12

Artikel 12 i lönetransparensdirektivet rör skydd av personuppgifter. I den mån åtgärderna enligt artiklarna 7, 9 och 10 i direktivet inbegriper behandling av personuppgifter ska det ske i enlighet med dataskyddsförordningen.² Personuppgifterna får inte användas i andra syften än att tillämpa likalöneprincipen.

Artikel 9 och 10 reglerar lönerapportering och gemensam lönebedömning. Genomförandet av artiklarna behandlas i kapitel 8.

Enligt artikel 12 får medlemsstaterna besluta att endast arbetstagarföreträdarna, arbetsinspektionen eller jämlikhetsorganet ska ha tillgång till den information som avses i artikel 7 – dvs. information om en arbetstagares egen lönenivå och de genomsnittliga lönenivåerna för arbetstagar-kategorier som utför lika eller likvärdigt arbete – om utlämnandet av uppgifterna skulle leda till direkt eller indirekt utlämnande av en identifierbar arbetstagares lön. I sådana fall ska arbetstagarföreträdarna eller jämlikhetsorganet bistå den arbetstagare som har begärt ut uppgifterna med råd om ett eventuellt rättsligt anspråk, utan att röja faktiska lönenivåer för enskilda arbetstagare som utför lika eller likvärdigt arbete.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

7.1.3 Utvärderingar har visat att det finns ett behov av ökad insyn i lönesättningen

Behovet av transparens i lönesättningen har diskuterats inom EU under en långre tid. Kommissionen har vid flera tillfällen uttalat att den faktiska tillämpningen av likalöneprincipen försvåras av en brist på insyn i systemen för lönesättning.³

I mars 2014 lämnade kommissionen en rekommendation om att stärka principen om lika lön för kvinnor och män genom bättre insyn.⁴ Medlemsstaterna uppmanades bl.a. att vidta lämpliga och proportionerliga åtgärder för att ge anställda bättre insyn i lönesättningen.

I skälen till lönetransparensdirektivet anges att arbetstagare inte har den information som behövs för att framgångsrikt driva talan om rätten till lika lön. I synnerhet saknas information om lönenivåerna för arbetstagar-kategorier som utför lika eller likvärdigt arbete. Bättre insyn skulle enligt en utvärdering som genomfördes 2020 göra det möjligt att upptäcka könsbaserad snedvridning och diskriminering i lönestrukturer i företag och organisationer. Det skulle också ge relevanta aktörer möjlighet att vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa efterlevnaden av rätten till lika lön för lika eller likvärdigt arbete (skäl 11).⁵

I skälen anges även att bindande åtgärder behövs för att öka insynen i lönesättningen, uppmuntra företagen att se över sina lönestrukturer och ge personer som utsatts för diskriminering möjlighet att utöva sin rätt till lika lön (skäl 16).

³ Se t.ex. COM(2013) 861 final, *Rapport om tillämpningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och lika behandling av kvinnor och män i arbetslivet (omarbetning)*, s. 7 och Kommissionens rekommendation av den 7 mars 2014 om stärkande av principen om lika lön för kvinnor och män genom bättre insyn (2014/124/EU), skäl 21.

⁴ Kommissionens rekommendation (2014/124/EU).

⁵ Se även COM(2017) 671 final, *Rapport från kommissionen till europaparlamentet, rådet och europeiska ekonomiska och sociala kommittén, Rapport om tillämpningen av kommissionens rekommendation om stärkande av principen om lika lön för kvinnor och män genom bättre insyn*, s. 3.

7.1.4 Insyn i lönesättningen före anställning

Arbetssökande ska få information om ingångslön eller ingångslöneintervall

Artikel 5 i lönetransparensdirektivet innehåller regler om insyn för arbetssökande. I skälen till direktivet anges att insyn i lönesättningen före anställning är en viktig faktor för att undanröja lönediskriminering (skäl 19).

Arbetssökande ska ha rätt till information om ingångslön eller ingångslöneintervall samt eventuella relevanta bestämmelser i kollektivavtal. Informationen ska tillhandahållas på ett sådant sätt att en informerad och öppen löneförhandling säkerställs.

Informationen kan enligt skälen ges i en offentliggjord platsannons, före anställningsintervjun eller annars före ingåendet av ett anställningsavtal. Informationen kan t.ex. lämnas av arbetsgivaren eller av arbetsmarknadens parter (skäl 32). I kommissionens ursprungliga förslag till direktiv poängteras att den arbetssökande inte ska behöva be om informationen.⁶

Syftet med bestämmelsen är enligt förslaget att säkerställa att arbetssökande har tillräckligt med information för att kunna föra balanserade och rättvisa förhandlingar om sin lön, när de ingår ett anställningsförhållande.⁷

Enligt skälen ger brist på information om en tjänsts potentiella löneintervall en informationsasymmetri som begränsar arbetssökandes förhandlingsposition. Genom insynen ges tilltänkta arbetstagare möjlighet att fatta välinformerade beslut om den förväntade lönen utan att det begränsar arbetsgivarnas eller arbetssökandenas förhandlingspositioner eller möjligheter att förhandla även om löner utanför de angivna löneintervallen (skäl 32).

Insyn kan, enligt skälen, även säkerställa en uttrycklig icke könsdiskriminerande grund för lönesättningen och förhindra en undervärderande lönesättning i förhållande till kompetens och erfarenhet. Därtill skulle insyn göra det möjligt att komma åt intersektionell diskriminering (skäl 32).

⁶ COM(2021) 93 final, *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om stärkt tillämpning av principen om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete tack vare insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer*, s. 12.

⁷ COM(2021) 93 final, s. 12.

Mer rörande anställningsförfaranden

Enligt direktivet ska arbetsgivare säkerställa att platsannonser och tjänstebeteckningar är könsneutrala samt att rekryteringsprocesser bedrivs på ett icke-diskriminerande sätt (artikel 5.3). Bestämmelsen syftar till att motverka att löneskillnader mellan könen vidmakthålls över tid (skäl 33).

Enligt direktivet får en arbetsgivare inte fråga en arbetssökande om lönehistorik från nuvarande eller tidigare anställningar (artikel 5.2). I skälen anges att en arbetsgivare inte heller bör få lov att proaktivt försöka erhålla information om en arbetssökandes lönehistorik (skäl 33).

7.1.5 Tillgång till kriterier för lönesättning, lönenivåer och löneutveckling

Enligt lönetransparensdirektivet ska arbetsgivare se till att deras arbetstagare lätt kan få tillgång till de kriterier som används för att fastställa löner, lönenivåer och löneutveckling. Kriterierna ska vara sakliga och könsneutrala. (Artikel 6.1)

Lönenivå definieras som årslön brutto och motsvarande timlön brutto (artikel 3.1 b).

Löneutvecklingen avser enligt skälen den process genom vilken en arbetstagare flyttas upp till en högre lönenivå. Kriterier för löneutveckling kan omfatta bl.a. individuella prestationer, kompetensutveckling och tjänstgöringstid (skäl 35).

Vid genomförandet av skyldigheten bör medlemsstaterna enligt skälen undvika en alltför stor administrativ börda för mikroföretag och små företag. Medlemsstaterna får därför undanta arbetsgivare med färre än 50 arbetstagare från skyldigheten i fråga om löneutveckling, t.ex. genom att tillåta arbetsgivarna att hålla kriterier för löneutveckling tillgängliga på arbetstagares begäran. (Skäl 35 och artikel 6.2)

7.1.6 Information om genomsnittliga lönenivåer för arbetstagare som utför lika eller likvärdigt arbete

Enligt artikel 7 ska arbetstagare ha rätt att begära och få ut skriftlig information om sin egen lönenivå och de genomsnittliga lönenivåerna för arbetstagarkategorier som utför lika eller likvärdigt arbete. De

genomsnittliga lönenivåerna ska vara uppdelade efter kön. Även här avses med lönenivå årslön brutto och motsvarande timlön brutto.⁸ Informationen ska tillhandahållas inom rimlig tid och senast inom två månader från den dag då begäran gjordes.

Arbetstagare ska ha möjlighet att vända sig till sina arbetstagarföreträdare för att begära ut informationen via dem. Det ska även vara möjligt att få ut informationen via ett jämställdhetsorgan. Dessa möjligheter syftar enligt det förslag till direktiv som kommissionen presenterade 2021 till att bemöta eventuella repressalier eller påtryckningar från arbetsgivarens sida och arbetstagarnas rädsla för sådana.⁹

Om den information som en arbetstagare får ut är oriktig eller ofullständig ska arbetstagaren ha rätt att begära rimliga förtydliganden och preciseringar av de uppgifter som lämnats samt få ett motiverat svar. Direktivet ger ingen ledning i vad som avses med rimliga förtydliganden och preciseringar.

Syftet med rätten till information är enligt kommissionens förslag att ge arbetstagarna tillgång till den information som behövs för att avgöra om deras lön är icke diskriminerande jämfört med andra anställda som utför lika eller likvärdigt arbete. Informationen ska även ge arbetstagarna möjlighet att hävda sin rätt till lika lön.¹⁰

Utöver att lämna information om genomsnittliga lönenivåer på begäran av en arbetstagare, ska arbetsgivare varje år informera arbetstagarna om deras rätt att få sådan information och om de åtgärder som arbetstagare då behöver vidta.

Arbetstagare får inte hindras från att frivilligt uppge sin lön med avseende på efterlevnaden av likalöneprincipen. Medlemsstaterna ska därför förbjuda avtalsvillkor som hindrar arbetstagare från att lämna ut information om sin lön.

En arbetsgivare ska få kräva att arbetstagare som har fått ut information om lönenivåer inte använder informationen i andra syften än att utöva sin rätt till lika lön. Förbudet kan dock inte avse sådan information som rör en arbetstagers egen lön eller lönenivå.

⁸ Se artikel 3.1 b i lönetransparensdirektivet.

⁹ COM(2021) 93 final, s. 13.

¹⁰ COM(2021) 93 final, s. 12.

7.1.7 Anpassning för personer med funktionsnedsättning

Enligt direktivet ska all information som delas med arbetssökande eller arbetstagare i enlighet med artikel 5–7 tillhandahållas i ett format som är tillgängligt för personer med funktionsnedsättning och som beaktar deras särskilda behov (artikel 8).

I skälen framhålls att det bör säkerställas att personer med funktionsnedsättning har adekvat tillgång till informationen. Informationen bör tillhandahållas med lämplig form av assistans och stöd samt i ett format som beaktar den särskilda funktionsnedsättningen och säkerställer att mottagaren får tillgång till och förstår informationen. Detta kan innebära tillhandahållande av information på ett begripligt sätt, i tillräckligt stora typsnitt, med tillräcklig kontrast eller i ett annat anpassat format. När det är relevant är Europaparlamentets och rådets direktiv om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer tillämpligt (skäl 37).¹¹

I kommissionens ursprungliga förslag till direktiv fanns kravet endast i artikel 7, och var då således endast tänkt att gälla för information om egen och genomsnittliga lönenivåer för arbetstagare som utför lika eller likvärdigt arbete. I förslaget angavs att informationen på begäran skulle tillhandahållas i ett format som är tillgängligt för arbetstagare med funktionsnedsättning.¹²

7.2 Gällande rätt

7.2.1 Bestämmelser om rekryteringsförfaranden

Enligt 2 kap. 1 § 2 diskrimineringslagen får en arbetsgivare inte diskriminera den som hos arbetsgivaren gör en förfrågan om eller söker arbete. Vidare ska arbetsgivare inom ramen för sin verksamhet bedriva arbete med aktiva åtgärder mot diskriminering (3 kap. 2–5 §§). De aktiva åtgärderna innefattar att arbetsgivare fortlöpande ska bedriva ett förebyggande och främjande arbete genom att bl.a. undersöka om det finns risker för diskriminering, analysera orsaker till upptäckta risker, vidta de förebyggande och främjande åtgärder som skäligen

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102 av den 26 oktober 2016 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer.

¹² COM(2021) 93 final, s. 35.

kan krävas samt följa upp och utvärdera arbetet. Rekryteringsförfaranden ska omfattas av arbetsgivarens arbete med aktiva åtgärder (5 § 3).

I fråga om rekrytering omfattar de aktiva åtgärder t.ex. riktlinjer och rutiner för extern och intern rekrytering. Åtgärdsarbetet kan handla om att se över hur lediga arbeten annonseras, hur annonserna utformas och hur intervjuer går till. I arbetet ingår att undersöka vilka hinder som finns för att ge alla – oavsett diskrimineringsgrund – lika möjligheter att söka lediga anställningar.¹³ Det saknas uttryckliga regler i svensk rätt om att annonser och tjänstebeteckningar ska vara könsneutrala.

Svensk rätt innehåller inte någon rätt för arbetssökande att få information om ingångslöner från en tilltänkt arbetsgivare.

Inte heller finns något förbud mot att en arbetsgivare frågar en arbetssökande om lönehistorik från nuvarande eller tidigare arbetsgivare.

7.2.2 Information om löner

Arbetstagare har inte rätt att ta del av uppgifter om genomsnittliga lönenivåer för arbetstagare som utför lika eller likvärdigt arbete

Enligt anställningsskyddslagen ska arbetsgivare lämna skriftlig information till arbetstagare om deras lön (6 c § 4 och 6 e §). Det finns däremot ingen generell rätt för arbetstagare att ta del av uppgifter om lönenivåer.

Medlingsinstitutet ansvarar för den officiella lönestatistiken i Sverige och presenterar varje år en rapport om löneskillnaden mellan kvinnor och män. Den statistiken innehåller inte uppgifter lönenivåer hos enskilda arbetsgivare.

Uppgifter om lönenivåer kan finnas tillgängliga via arbetstagarorganisationer. Arbetsgivare ska enligt 3 kap. 12 § första stycket diskrimineringslagen förse arbetstagarorganisationer, med vilka arbetsgivaren har tecknat kollektivavtal, med den information som behövs för samverkan i arbetet med aktiva åtgärder för att motverka diskriminering. Informationsskyldigheten omfattar bl.a. lönefrågor. Bestämelsen innebär dock ingen rätt till information om samtliga arbets-

¹³ Prop. 2015/16:135, *Ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter*, s. 101 f.

tagares löner. I förarbetena har uttalats att det rör sig om en begränsad informationsplikt.¹⁴

Uppgifter om löner för offentliganställda kan ofta begäras ut med stöd av offentlighetsprincipen.

Det finns inget förbud mot avtalsvillkor som hindrar arbetstagare att lämna ut uppgift om sin lön

Enligt artikel 7.5 i lönetransparensdirektivet ska medlemsstaterna förbjuda avtalsvillkor som hindrar arbetstagare från att lämna ut information om sin lön. Det finns inget sådant förbud i svensk rätt.

7.2.3 Skydd av personuppgifter

Alla arbetsgivare är skyldiga att följa dataskyddsförordningen

Dataskyddsförordningen¹⁵ är direkt tillämplig i Sverige. Förordningen skyddar grundläggande rättigheter och friheter, särskilt enskildas rätt till skydd av sina personuppgifter, och reglerar hur personuppgifter får behandlas. Med personuppgifter avses varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person. Typiska personuppgifter är personnummer, namn och adress.

Uppgifter om etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, medlemskap i en fackförening, hälsa, sexualliv eller sexuell läggning, genetiska uppgifter eller biometriska uppgifter som används för att entydigt identifiera en person klassas som känsliga och har därför ett starkare skydd enligt förordningen. För sådana uppgifter gäller att det är förbjudet att behandla dem om inte särskilt angivna undantag tillämpas (artikel 9 i förordningen).

Alla arbetsgivare hanterar personuppgifter och ska följa förordningens regler om hur uppgifterna får behandlas.

¹⁴ Prop. 1999/2000:143, *Ändringar i jämställdhetslagen m.m.*, s. 89 f.

¹⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Tystnadsplikt för arbetstagarorganisationer

Enligt 3 kap. 12 § diskrimineringslagen ska en arbetsgivare förse en arbetstagarorganisation som arbetsgivaren är bunden till av kollektivavtal med den information som behövs för att organisationen ska kunna samverka i arbetet med aktiva åtgärder. Om informationen avser uppgifter om lön eller andra förhållanden som berör en enskild arbetstagare, gäller regler om tystnadsplikt och skadestånd.

7.3 Utredningens överväganden

7.3.1 Genomförandet kräver nya bestämmelser om rätt till insyn i lönesättningen

Förslag: Sju nya paragrafer ska reglera den rätt till insyn i lönesättningen som föreskrivs i artikel 5–8 i lönetransparensdirektivet. De nya paragraferna innebär att arbetssökande och arbetstagare får en individuell rätt till insyn i lönesättningen. De innebär även att en arbetsgivare inte får fråga en arbetssökande om dennes lön från en annan anställning eller hindra en arbetstagare att lämna uppgift till annan om sin lön.

Arbetsgivaren ska lämna information till en arbetssökande om ingångslön eller ingångslöneintervall för den befattning som ska tillsättas. Information ska även lämnas om tillämpliga kollektivavtalsbestämmelser. Informationen ska lämnas i sådan tid att en informerad löneförhandling kan ske.

Arbetsgivaren får inte fråga den som hos arbetsgivaren söker arbete om dennes lön från en anställning hos en annan arbetsgivare.

Arbetsgivaren ska informera arbetstagarna om de bestämmelser och den praxis om löner som tillämpas. Informationen får lämnas genom att den görs allmänt tillgänglig på arbetsplatsen.

Arbetsgivaren ska på begäran av en arbetstagare 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. DO:s möjlighet att biträda en begäran av en arbetstagare ska regleras i en ny punkt i 4 kap. 3 § diskrimineringslagen. Informationen ska lämnas så snart som möjligt, dock senast inom två månader från det att arbetsgivaren fick begäran

om information. Om den information som har lämnats är ofullständig eller felaktig ska arbetsgivaren utan dröjsmål lämna fullständig och korrekt information samt, på begäran av arbetstagaren, lämna en förklaring till bristerna i den information som har lämnats. Arbetsgivaren ska varje år informera arbetstagarna om deras rätt att begära ut information om lön enligt ovan.

Arbetsgivaren får begära att arbetstagare inte använder informationen om genomsnittlig lön i andra syften än att utöva sin rätt till lika lön för lika eller likvärdigt arbete.

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

Arbetsgivaren får inte hindra en arbetstagare att lämna uppgift till annan om sin lön.

Bedömning: Diskrimineringsförbudet i 2 kap. 1 § första stycket 2 diskrimineringslagen och kravet i 3 kap. 2–4 §§ och 5 § 3 samma lag om att alla arbetsgivare fortlöpande ska bedriva ett arbete med aktiva åtgärder mot diskriminering i samband med rekrytering, uppfyller direktivets krav om att arbetsgivare ska säkerställa att platsannonser och tjänstebeteckningar är könsneutrala och att rekryteringsprocesser bedrivs på ett icke-diskriminerande sätt.

Direktivets bestämmelser om insyn i lönesättningen före anställning medför behov av ändringar i svensk rätt

Arbetssökande ska ha rätt att från en tilltänkt arbetsgivare få information om ingångslön eller ingångslöneintervall och, i förekommande fall, relevanta bestämmelser i kollektivavtal (artikel 5.1 i lönetransparensdirektivet). Informationen ska ge arbetssökande möjlighet att fatta välinformerade beslut om den förväntade lönen (skäl 32). Kravet medför behov av ändringar i svensk rätt.

Direktivet ger ingen tydlig ledning i vad som avses med begreppen *ingångslön* och *ingångslöneintervall* eller hur långt arbetsgivarens skyldighet sträcker sig. Ytterst ankommer det på EU-domstolen att tolka begreppen.

Det är ovanligt att svenska arbetsgivare tillämpar en ordning med fasta ingångslöner eller ett tydligt uttryckt ingångslöneintervall. På den svenska arbetsmarknaden bestäms lönen ofta genom en överens-

kommelse mellan arbetsgivaren och arbetstagaren i samband med att anställningsavtal sluts. De flesta kollektivavtal saknar bestämmelser om ingångslöner.¹⁶ Frågan är mot bakgrund härav vilka uppgifter en arbetsgivare ska lämna till en arbetssökande.

Enligt vår bedömning bör den information som en arbetsgivare ska lämna om ingångslön, avse innebörden av de normer – kriterier – som arbetsgivaren tillämpar i fråga om ingångslöner. Normerna kan komma till uttryck antingen som en avtalsreglering eller en praxis som tillämpas hos arbetsgivaren. I den mån ett kollektivavtal är tillämpligt på den tänkta befattningen ska arbetsgivaren lämna upplysningar om avtalets innehåll. Ofta är dock kollektivavtalens innebörd i fråga om ingångslön relativt innehållslöst. Avtalet kan t.ex. vara begränsat till att ange en viss lägsta lön samt att lönen sätts individuellt efter vissa allmänna principer. Om det hos arbetsgivaren finns lokala avtal eller riktlinjer för ingångslön eller ingångslöneintervall ska upplysning lämnas om dessa. För det fall det saknas sådan reglering, men det hos arbetsgivaren finns en utarbetad och aktuell praktik i fråga om inom vilket intervall som tillämpas för en viss befattning, bör denna redovisas. Exempelvis bör en arbetsgivare vara skyldig att för en arbetssökande redovisa uppgifter om vilka ingångslöner, eventuellt beskrivet som ett intervall, som arbetsgivaren i praktiken har tillämpat i liknande anställningsavtal under de senaste åren.

Informationen ska avse den befattning (tjänst) som ska tillsättas och hänföra sig till lönen för arbetstagare som utför de arbetsuppgifter som ingår i den utlysta tjänsten. Det är alltså inte fråga om en uppgift om t.ex. ingångslön i yrket, om det inte är en befattning för nyutexaminerade som ska tillsättas.

Informationen ska tillhandahållas i sådan tid att en informerad och öppen löneförhandling kan ske. I direktivet anges att informationen t.ex. kan lämnas i en offentliggjord platsannonser, före en anställningsintervju eller annars före ingåendet av ett anställningsavtal. Vi anser inte att det finns skäl att reglera när eller hur informationen ska lämnas. Det är arbetsgivaren som har bevisbördan för att informationen har lämnats, och det kan därför vara lämpligt att den lämnas skriftligt.

En arbetsgivare som bryter mot bestämmelsen ska vara skyldig att betala skadestånd, se förslag i avsnitt 14.3.2. Om rekryteringsförfarandet för en arbetssökande avslutats innan det funnits skäl att

¹⁶ Medlingsinstitutet, *Vilka tecknar avtalen och hur är löneavtalen konstruerade*, (2023), s. 23.

inleda en diskussion om lönen, bör en arbetssökande som inte fått information om ingångslön likväl inte ha rätt till skadestånd, eftersom informationen behöver lämnas först i sådan tid att en informerad löneförhandling kan ske.

Arbetsgivaren bör inte få fråga en arbetssökande om lönehistorik

Enligt artikel 5.2 i lönetransparensdirektivet får en arbetsgivare inte fråga en arbetssökande om lönehistorik från nuvarande eller tidigare anställningar. Bestämmelsen saknar motsvarighet i svensk rätt. Det bör därför införas en ny bestämmelse som anger att arbetsgivaren inte får fråga den som hos arbetsgivaren söker arbete om dennes lön från en anställning hos en annan arbetsgivare.

En sådan regel innebär en begränsning av den grundlagsskyddade friheten att inhämta och ta emot upplysningar och får bara göras för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. (Se 2 kap. 1 § första stycket 2 och 21 § regeringsformen.) Frågeförbudet syftar till att motverka lönediskriminering, vilket får anses vara ett sådant särskilt viktigt skäl som medger en begränsning av informationsfriheten (23 § första stycket samma kapitel).

Bestämmelsen ska enligt vårt förslag vara skadeståndssanktionerad, se avsnitt 14.3.2.

Direktivets krav om att rekryteringsförfaranden ska bedrivas på ett icke-diskriminerande sätt är uppfyllt i svensk rätt

Enligt lönetransparensdirektivet ska arbetsgivare säkerställa att platsannonser och tjänstebeteckningar är könsneutrala och att rekryteringsprocesser bedrivs på ett icke-diskriminerande sätt (artikel 5.3).

Kraven får enligt vår bedömning anses uppfyllda genom diskrimineringslagens förbud mot diskriminering av den som gör en förfrågan om eller söker arbete och kraven om att arbetsgivarens arbete med aktiva åtgärder ska omfatta förfaranden kring rekrytering (2 kap. 1 § första stycket 2 och 3 kap. 5 § 3 diskrimineringslagen).

Arbetsgivare ska fortlöpande undersöka om det finns risker för diskriminering eller hinder för att ge alla lika möjligheter att söka lediga anställningar. Arbetsgivare ska även vidta de åtgärder som skäligen kan

krävas samt följa upp och utvärdera arbetet. Arbetet innefattar en översyn av riktlinjer och rutiner för rekrytering. Hit hör bl.a. frågor om hur lediga arbeten annonseras, hur annonserna utformas och hur intervjuer går till.¹⁷

Arbetsgivarnas arbete med aktiva åtgärder innebär enligt vår bedömning att arbetsgivarna säkerställer att rekryteringsförfaranden bedrivs på ett sådant sätt att rätten till lika lön för lika eller likvärdigt arbete inte undergrävs.

Arbetstagares rätt att ta del av kriterierna för lönesättningen bör genomföras i en ny bestämmelse

Arbetsgivare ska se till att arbetstagarna lätt kan få tillgång till de kriterier som används för att fastställa arbetstagarnas löner, lönenivåer och löneutveckling (artikel 6 i lönetransparensdirektivet).

Arbetsgivare med färre än 50 arbetstagare får till viss del undantas från skyldigheten såvitt avser kriterier för löneutveckling. Som ett alternativ anges i skälen till direktivet att dessa arbetsgivare kan tillåtas att hålla kriterier för löneutveckling tillgängliga på arbetstagarnas begäran.¹⁸ Av det följer att det i andra fall inte är tillräckligt att arbetsgivaren tillhandahåller kriterier för lönesättningen endast på begäran. Möjligheten för en arbetstagare som är medlem i en arbetstagarorganisation att vända sig till organisationen för att få ut informationen kan därför enligt vår bedömning inte heller anses nå upp till tillgänglighetskravet. Detta gäller särskilt som inte alla arbetstagare är medlemmar i en arbetstagarorganisation. Det finns således behov av en ny bestämmelse.

Enligt direktivet ska arbetsgivare alltså informera om de kriterier som används för att fastställa löner. Detta bör enligt vår mening i en svensk kontext uttryckas som *bestämmelser och praxis om löner*. Denna formulering används redan i reglerna om aktiva åtgärder och lönekartläggning i diskrimineringslagen. Med bestämmelser och praxis om löner avses bl.a. kriterier för lönesättning, vilket väl motsvarar det som avses i artikel 6.¹⁹ Det bör enligt vår bedömning underlätta vid tillämpningen av den nya bestämmelsen om formuleringen över-

¹⁷ 3 kap. 2–4 §§ och 5 § 3 diskrimineringslagen samt prop. 2015/16:135 s. 101 f.

¹⁸ Lönetransparensdirektivet, skäl 35.

¹⁹ Se t.ex. prop. 2015/16:135 s. 43.

ensstämmer med den formulering som redan finns i bestämmelsen om lönekartläggning i nuvarande 3 kap. 8 § diskrimineringslagen.

Genom kopplingen till reglerna om lönekartläggning, bör arbetsgivare kunna fullgöra sin informationsskyldighet genom att tillgängliggöra lönekartläggningen, förutsatt att den är väl genomförd.

Det är enligt direktivet tillräckligt att arbetstagare lätt ska kunna få tillgång till kriterierna. Det bör därför inte finnas något krav på att arbetsgivaren ska lämna informationen direkt till arbetstagarna. Informationen ska få lämnas genom att den görs allmänt tillgänglig på arbetsplatsen, t.ex. på en anslagstavla eller på arbetsplatsens intranät.

En arbetsgivare som inte följer bestämmelsen ska vara skadeståndsskyldig (se avsnitt 14.3.2).

Vi anser inte att det finns skäl att utnyttja möjligheten att, såvitt avser kriterier för löneutveckling, undanta arbetsgivare med färre än 50 arbetstagare. Även om ett sådant undantag tillämpades skulle arbetsgivarna behöva redovisa kriterier för löneutveckling, dels för att på begäran av en arbetstagare kunna lämna ut informationen, dels för att lönestrukturerna ska säkerställa lika lön för lika eller likvärdigt arbete. Det ska även beaktas att ett undantag riskerar att skapa otydlighet kring vilka skyldigheter en arbetsgivare har gentemot arbetstagarna. Mot bakgrund av detta finner vi inte skäl att införa något undantag för arbetsgivare med färre än 50 arbetstagare, utan anser att den nya bestämmelsen bör utformas så att informationsskyldigheten för alla arbetsgivare tydligt omfattar samtliga kriterier som används för lönesättning.

Det bör i detta sammanhang sägas något om löneutvecklingen på den svenska arbetsmarknaden. Det är i Sverige ovanligt att det i kollektivavtal eller på annat vis finns lönetrappor eller motsvarande regler om hur lönen utvecklas över tid, t.ex. genom tariffer baserade på anställningstid. Löneutvecklingen styrs väsentligen av förbundsavtal som träffas för ett eller ett par år. I förbundsavtalen sätts en norm för lönekostnadsökningar, bl.a. avseende höjda löner och andra ersättningar. Inom ramen för förbundsavtalen bestäms lönehöjningar för enskilda arbetstagare vanligtvis vid årliga lönerevisioner, ofta i förhandling eller samverkan med de lokala arbetstagarorganisationerna. Det är på grund härav sällan möjligt att beskriva en framtida löneutveckling på annat sätt än genom en beskrivning av de processer som tillämpas vid lönerevision.

En ny paragraf bör införas för att reglera arbetstagares rätt till information om genomsnittliga löner

De löneuppgifter som arbetstagare, i vissa fall, kan få ut via sina arbetstagarorganisationer eller med åberopande av offentlighetsprincipen, fullgör inte kravet i artikel 7.1–4 i lönetransparensdirektivet. Arbetsgivarens skyldighet att på begäran av en arbetstagare lämna skriftlig information om arbetstagarens lön samt genomsnittlig lön, uppdelad efter kön, för arbetstagare som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt med arbetstagarens, behöver därför genomföras i en ny bestämmelse.

I artikel 7.1 anges att informationen ska avse arbetstagarens egen *lönenivå* och de *genomsnittliga lönenivåerna* för en grupp av arbetstagare. Det valda uttrycket talar för att informationen bör avse *årslön brutto* och *motsvarande timlön brutto* (jfr artikel 3.1 b). På svensk arbetsmarknad jämförs löner i första hand som månadslöner (ofta som heltidsekvivalenter) eller timlön. För att underlätta jämförelsen bör därför informationen kunna avse lön i den meningen. Detta får anses vara mer förmånligt för arbetstagarna (jfr artikel 27). De löneuppgifter som ska användas bör därigenom kunna hämtas från den senaste lönekartläggningen (se avsnitt 8.3.4).

Enligt vår bedömning innefattar begreppet *arbetstagarkategori* i artikel 7.1 alla arbetstagare som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt (se artikel 3.1 h och avsnitt 5.3.2). De genomsnittliga lönerna ska alltså baseras på löneuppgifter för samtliga kvinnliga respektive manliga arbetstagare som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt.

Arbetstagare ska ha möjlighet att begära och få ut informationen via arbetstagarföreträdare och jämställdhetsorgan (artikel 7.2). Såvitt vi förstår syftar dessa möjligheter till att undvika eventuella represalier eller påtryckningar från arbetsgivarens sida och arbetstagarnas rädsla för sådana.²⁰ Det kommer dock inte vara möjligt att begära ut uppgifterna utan att det framgår vem uppgifterna avser. Detta eftersom informationen ska avse uppgifter om arbetstagarens egen lön och den genomsnittliga lönen som tillämpas på arbetstagare som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt med arbetstagarens. DO:s möjlighet att biträda en begäran av en arbetstagare bör framgå av en ny punkt i 4 kap. 3 § diskrimineringslagen. Arbetstagarorganisationers

²⁰ COM(2021) 93 final, s. 13.

möjlighet att begära ut informationen på uppdrag av en medlem behöver enligt vår bedömning inte regleras särskilt. Bestämmelsen innebär inte att arbetstagarorganisationer får rätt att begära ut informationen på eget initiativ.

Informationen ska tillhandahållas inom rimlig tid, dock senast inom två månader från den dag då begäran gjordes (artikel 7.4). För att inte öka arbetsgivarnas administrativa börda mer än nödvändigt föreslås ingen kortare tidsgräns än två månader. Informationen ska dock lämnas så snart som möjligt.

Om den information som lämnats är oriktigt eller ofullständig ska arbetstagaren ha rätt att begära ytterligare och rimliga förtydliganden och preciseringar av de uppgifter som lämnats ut och få ett motiverat svar (artikel 7.2 andra stycket). Direktivet ger ingen ledning i vad som avses med rimliga förtydliganden och preciseringar. Endast en rättelse av informationen synes dock inte leva upp till kravet i artikeln. Eftersom det är svårt för arbetstagaren att avgöra om informationen är felaktig ska arbetsgivaren på eget initiativ och utan dröjsmål lämna ut fullständig och korrekt information, om den information som redan lämnats är ofullständig eller felaktig. Om arbetstagaren begär det ska arbetsgivaren även lämna en förklaring till bristerna.

Skyldigheten att lämna informationen i rätt tid bör vara skadeståndssanktionerad. Se avsnitt 14.3.2 för övervägandena i denna del. Det innebär bl.a. att en arbetsgivare som inte lämnar den begärda informationen, alternativt lämnar ofullständig eller felaktig information, ska vara skyldig att betala skadestånd. Om arbetsgivaren rättar felet genom att lämna fullständig och korrekt information samt, om arbetstagaren begär det, lämnar en förklaring till bristerna, bör det kunna utgöra skäl för att låta skadeståndet sättas ned eller helt falla bort. Om en arbetsgivare däremot inte utnyttjar möjligheten till rättelse ska det i sig inte utgöra grund för skadestånd.

Det bör inte finnas någon begränsning av hur ofta en arbetstagare får begära ut information. När en arbetstagare som redan har fått korrekt och fullständig information begär ut samma information på nytt, bör arbetsgivaren dock inte bli skadeståndsskyldig för en underlåtenhet att lämna informationen. Arbetstagaren ska då inte anses ha lidit någon skada av att inte få ut samma uppgifter en gång till.

Varje år ska arbetsgivaren informera arbetstagarna om deras rätt att begära ut information om egen och genomsnittlig lön (se artikel 7.3). Förslaget ställer inga formkrav för hur en sådan begäran ska göras.

En arbetsgivare bör få kräva att informationen om genomsnittliga löner inte används i andra syften än att utöva rätten till lika lön

En arbetsgivare ska enligt artikel 7.6 i lönetransparensdirektivet få ställa villkor om att informationen om genomsnittliga lönenivåer inte får användas i andra syften än att utöva arbetstagarens rätt till lika lön. Möjligheten regleras i förslaget i en ny bestämmelse.

Om DO biträder en arbetstagare och begär ut informationen kommer handlingarna dock att betraktas som allmänna när de inkommer till myndigheten.

Förbudet mot att hindra arbetstagare att lämna uppgift om sin lön till annan behöver regleras i en ny paragraf

Arbetstagare ska inte hindras från att frivilligt uppge sin lön med avseende på efterlevnaden av likalöneprincipen. Medlemsstaterna ska införa åtgärder för att förbjuda avtalsvillkor som hindrar arbetstagare från att lämna information om sin lön. (Artikel 7.5 i lönetransparensdirektivet) Något sådant förbud finns inte i svensk rätt.

Förbudet bör kunna begränsas till arbetsgivaren eftersom ingen annan bedöms ha vare sig anledning eller möjlighet att hindra en arbetstagare från att lämna uppgift om sin lön. I den nya bestämmelsen ska därför anges att en arbetsgivare inte får hindra en arbetstagare att lämna uppgift till annan om sin lön.

Förbudet ska enligt förslaget vara skadeståndssanktionerat (se avsnitt 14.3.2).

Informationen ska tillhandahållas i ett tillgängligt format för personer med funktionsnedsättning

Personer med funktionsnedsättning ska kunna delta i arbetslivet på jämlika villkor. Det är viktigt att alla kan ta del av sådan information som behandlas i det här kapitlet samt göra gällande sin rätt till lika lön för lika och likvärdigt arbete. Informationen om bl.a. ingångslön, lönekriterier och genomsnittlig lön enligt ovan ska därför på begäran tillhandahållas i ett tillgängligt format för personer med funktionsnedsättning.²¹

²¹ Jfr COM(2021) 93 final, s. 35, angående på begäran.

Kravet på tillgänglighet bör regleras i en ny bestämmelse som hänvisar till bestämmelserna om arbetssökandes och arbetstagares rätt till insyn i lönesättningen. Därmed genomförs artikel 8 i lönetransparensdirektivet.

Tillgänglighetskravet innebär att förmedlingen av informationen ska anpassas till arbetssökande och arbetstagare med funktionsnedsättning, utifrån deras särskilda behov, för att de ska kunna ta del av informationen. De exempel på tillgänglighetsåtgärder som anges i skälen till direktivet är att information kan behöva tillhandahållas på ett begripligt sätt, i tillräckligt stora typsnitt eller med tillräcklig kontrast (skäl 37). Såvitt vi kan bedöma kommer kravet inte medföra en ökad administrativ börda för arbetsgivare som redan har skapat en tillgänglig arbetsmiljö för anställda med funktionsnedsättning.

Arbetsgivare som bryter mot kravet på tillgänglighet ska enligt förslaget vara skadeståndsskyldiga (se övervägandena i avsnitt 14.3.2). Eftersom funktionsnedsättning är en av diskrimineringsgrunderna i diskrimineringslagen skulle det även kunna bli aktuellt med diskrimineringsersättning. Om en arbetsgivare samtidigt bryter mot den föreslagna bestämmelsen och 2 kap. 1 § diskrimineringslagen bör ett gemensamt belopp dömas ut för skadestånd och diskrimineringsersättning (jfr t.ex. AD 2015 nr 12).

7.3.2 De föreslagna bestämmelserna bör införas i ett nytt kapitel i diskrimineringslagen tillsammans med bestämmelserna om lönekartläggning

Förslag: De nya paragraferna om insyn i lönesättningen och de befintliga paragraferna om lönekartläggning samlas i ett nytt kapitel i diskrimineringslagen.

Det bör införas ett nytt kapitel i diskrimineringslagen för bestämmelser rörande insyn i lönesättningen

Vi föreslår sju nya paragrafer för att genomföra artikel 5–8 i lönetransparensdirektivet. Paragraferna avser individuella rättigheter och liknar på det sättet flera av bestämmelserna i anställningsskyddslagen. Eftersom de nya bestämmelserna syftar till att motverka löne-

diskriminering anser vi dock att de bör placeras i diskrimineringslagen. Därtill kommer att artikel 9 och 10 i direktivet, som också avser insyn i lönesättningen, har flera likheter med bestämmelserna om lönekartläggning i 3 kap. diskrimineringslagen.

Även för genomförandet av artikel 9 och 10 i direktivet föreslås nya paragrafer (se avsnitt 8.3). Sammantaget rör det sig om relativt många nya paragrafer som reglerar insynen i lönesättningen. Vi föreslår därför att det införs ett nytt kapitel som samlar dessa paragrafer tillsammans med paragraferna om lönekartläggning. Förslaget innebär alltså att materiella regler till motverkande av lönediskriminering på grund av kön, däribland reglerna om lönekartläggning i nuvarande 3 kap. 8–10 §§ diskrimineringslagen, förs in i ett eget kapitel. Reglerna om lönekartläggning behandlas i kapitel 8 i betänkandet.

Det nya kapitlet i diskrimineringslagen bör placeras efter kapitlet om aktiva åtgärder (3 kap.) och ha rubriken *Insyn i lönesättningen och lönekartläggning*.

7.3.3 Det befintliga skyddet av personuppgifter är tillräckligt

Bedömning: Det behöver inte vidtas några åtgärder till skydd av personuppgifter med anledning av de föreslagna bestämmelserna.

Arbetsgivare är skyldiga att hantera personuppgifter i enlighet med bestämmelserna i dataskyddsförordningen

Om genomförandet av artikel 7 i lönetransparensdirektivet inbegriper behandling av personuppgifter ska det ske i enlighet med dataskyddsförordningen (artikel 12.1 i direktivet). Eftersom alla arbetsgivare i Sverige ska följa förordningens regler om hantering av personuppgifter bedömer vi att det inte finns behov av några åtgärder till skydd av personuppgifter med anledning av artikel 12.1 i direktivet.

Det är värt att nämna att de uppgifter som avses i artikel 7 – dvs. egen lönenivå och genomsnittliga lönenivåer, uppdelade efter kön, för arbetstagar-kategorier som utför lika eller likvärdigt arbete – inte utgör känsliga uppgifter enligt dataskyddsförordningen.

En uppgift om sjuklön som går att härleda till en viss person är visserligen en känslig personuppgift eftersom det är en uppgift om

en persons hälsa. Informationen om genomsnittslöner är dock endast siffror och förekomsten av eventuell sjuklön ska inte framgå.

Det föreslås ingen ytterligare begränsning av i vilka syften personuppgifter får användas

Enligt artikel 12.2 i lönetransparensdirektivet får personuppgifter som behandlas i enlighet med artikel 7 inte användas i andra syften än att tillämpa likalöneprincipen.

Det är möjligt att den begärda informationen om genomsnittliga löner kommer innehålla personuppgifter. Det kan t.ex. vara möjligt att identifiera en person utifrån löneuppgifterna om förhållandena är sådana att det endast finns en person av ett visst kön som utför lika eller likvärdigt arbete. En begäran om information om genomsnittliga löner kommer dock inte föranleda behandling av några andra typer av personuppgifter än lön.

Enligt vår bedömning skulle det inte vara möjligt att begränsa arbetsgivarens hantering av löneuppgifterna på det sätt som artikel 12.2 föreskriver. Det saknas också skäl för en sådan ordning.

Skrivningen i artikel 12.2 torde inte heller syfta på arbetstagares hantering av personuppgifter. För arbetstagare gäller i stället artikel 7.2 i direktivet. Enligt den bestämmelsen får en arbetsgivare kräva att arbetstagare som fått ut information om genomsnittliga lönenivåer inte använder informationen i andra syften än att utöva sin rätt till lika lön. I vårt förslag finns en möjlighet för arbetsgivare att ställa ett sådant villkor för utlämnandet.

Den behandling av personuppgifter som artikel 12.2 får antas åsyfta är därmed den som kan utföras av arbetstagarföreträdare och jämställdhetsorgan, dvs. i vårt fall DO.

Arbetstagarföreträdare och DO ska hantera personuppgifter i enlighet med bestämmelserna i dataskyddsförordningen. Av det följer att personuppgifter inte får användas för ändamål som är oförenliga med de ändamål för vilka uppgifterna har samlats in.²² Sammantaget finns det inte skäl att lämna något förslag för genomförandet av artikel 12.2 i direktivet.

²² Se artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen.

Det saknas anledning att begränsa arbetstagarnas tillgång till löneuppgifterna

Medlemsstaterna får enligt artikel 12.3 i lönetransparensdirektivet besluta att endast arbetstagarföreträdarna, arbetsinspektionen eller jämlikhetsorganet ska ha tillgång till den information som avses i bl.a. artikel 7 – dvs. uppgifter om en arbetstagares egen lönenivå och de genomsnittliga lönenivåerna för arbetstagare som utför lika eller likvärdigt arbete – om utlämnandet av uppgifterna skulle leda till direkt eller indirekt utlämnande av en identifierbar arbetstagares lön. I sådana fall ska arbetstagarföreträdarna eller jämlikhetsorganet enligt artikeln bistå arbetstagare med råd om ett eventuellt rättsligt anspråk, utan att röja faktiska lönenivåer för enskilda arbetstagare.

Vi föreslår ingen sådan begränsning i arbetstagarnas tillgång till informationen om löneuppgifter som artikeln tillåter. Enligt vår bedömning skulle ett sådant undantag vara svårt att tillämpa. Vi ser inte heller att det finns behov av en sådan lösning. Denna uppfattning delas av de sakkunniga och de experter som förordnats i utredningen. En begränsning i enlighet med artikel 12.3 i direktivet har inte heller efterfrågats av företrädarna för arbetsmarknadens parter.

8 Kollektiv information om lönesättning – lönekartläggning och lönerapportering

8.1 Direktivets bestämmelser

8.1.1 Artikel 9

Övergripande om artikelns innehåll

Av artikel 9 i lönetransparensdirektivet¹ framgår att medlemsstaterna ska säkerställa att arbetsgivare med jämna mellanrum rapporterar om de löneskillnader mellan kvinnor och män som finns inom organisationen. Rapporteringen ska innehålla viss specifik information (artikel 9.1). Den ska lämnas till en myndighet som ska sammanställa och offentliggöra innehållet (artikel 9.7). Viss information ska även lämnas till arbetstagare och arbetstagarnas företrädare (artikel 9.9).

Lönerapporten har en självständig funktion; att öppet redovisa vissa nyckeltal avseende löneskillnader mellan kvinnor och män. I direktivet har lönerapporten och dess innehåll också betydelse för arbetsgivarens skyldighet göra en s.k. gemensam lönebedömning (artikel 10).

Det är bara arbetsgivare som sysselsätter 100 eller fler arbetstagare som ska sammanställa och lämna in en lönerapport. Arbetsgivare med 100 till 149 arbetstagare ska lämna in sin lönerapport var tredje år med start den 7 juni 2031. Samma tidsintervall gäller för arbetsgivare med 150 till 249 arbetstagare, men med start den 7 juni 2027. Arbetsgivare med 250 eller fler arbetstagare ska årligen lämna in en lönerapport med start den 7 juni 2027 (artikel 9.2–4).

¹ 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 genom insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer.

Medlemsstaterna får utvidga skyldigheten både till att omfatta mindre arbetsgivare och till att öka rapporteringsfrekvensen (skäl 38). Medlemsstaterna får inte hindra att arbetsgivare med färre än 100 arbetstagare frivilligt tillhandahåller information (artikel 9.5).

Huvudregeln i artikeln är att arbetsgivaren ska samla in informationen och skicka in den till myndigheten, men det finns även en möjlighet för medlemsstaten att själva sammanställa en del av uppgifterna om sådan information finns tillgänglig (artikel 9.8).

Övergripande om informationen

Lönerapportering innebär att arbetsgivaren ska samla in och sammanställa viss information om lönerna hos arbetsgivaren. Det rör sig främst om uppgifter om löneskillnader presenterade i procent. Uppgifterna syftar till att dels ge en övergripande bild av arbetsgivarens lönestruktur, dels ge en indikation på om det finns skäl att utreda om det finns osakliga löneskillnader baserade på kön.² Tanken är att lönerapporten ska ge arbetsgivaren möjlighet att utvärdera sin lönestruktur och sin lönepolicy, samt agera proaktivt för att efterleva likalöneprincipen (skäl 39).

Lönerapporteringen ska innehålla sju typer av uppgifter (artikel 9.1 a–g). Arbetsgivaren ska lämna information om

- a) löneskillnader mellan könen,
- b) löneskillnader mellan könen med avseende på lönetillägg eller rörliga ersättningar,
- c) medianlöneskillnader mellan könen,
- d) medianlöneskillnaden mellan könen avseende på lönetillägg och rörliga ersättningar,
- e) andelen kvinnliga respektive manliga arbetstagare som får lönetillägg eller rörliga ersättningar,
- f) andelen kvinnliga respektive manliga arbetstagare i varje lönekvartil och slutligen

² SWD(2021) 41, *Impact assessment accompanying the document Proposal for a directive of the European Parliament and of the council to strengthen the application of the principle of equal pay for equal work or work of equal value between men and women through pay transparency and enforcement mechanisms*, s. 32 f.

- g) löneskillnader mellan könen i varje arbetstagarkategori fördelat på ordinarie grundlön samt lönetillägg eller rörliga ersättningar.

Löneskillnader mellan könen definieras som skillnaden mellan de genomsnittliga lönenivåerna mellan kvinnliga och manliga arbetstagare hos en arbetsgivare uttryckt som en procentandel av de manliga arbetstagarnas genomsnittliga lönenivå (artikel 3.1 c). Lönenivå definieras i sin tur som årslön brutto och motsvarande timlön brutto (artikel 3.1 b). Det innebär att både årslön och timlön ska redovisas. Uppgifterna i lönerapporten ska avse det föregående kalenderåret (artikel 9.2–4). Eftersom ett syfte med lönerapporten är att kunna jämföra löner hos och mellan enskilda arbetsgivare är det viktigt att det finns en enhetlighet i hur lönen presenteras. I skälen anges att lönenivåerna bör uttryckas som årslön brutto och motsvarande timlön brutto och att det bör vara möjligt att basera beräkningen av lönenivåerna på den faktiska lön som anges för arbetstagaren oavsett om den fastställs årligen, månadsvis, per timme eller på annat sätt (skäl 22).

Informationens riktighet ska intygas av arbetsgivarens ledning efter samråd med de fackliga representanterna. De fackliga representanterna ska även ha tillgång till de metoder som arbetsgivaren använt när informationen sammanställts (artikel 9.6).

Information som ska offentliggöras

De första sex uppgiftstyperna (a–f) syftar till att ge en övergripande bild av lönerna hos arbetsgivaren. Det rör sig om nyckeltal för hela verksamheten. Uppgifterna är inte uppdelade på olika typer av arbeten, och härigenom ges endast en grovhuggen bild av löneskillnaderna. Det krävs inte heller att uppgifterna följs av en motivering som kan ge en saklig och könsneutral förklaring till löneskillnaderna.

Uppgifterna blir tillgängliga för en bred allmänhet, för myndigheter, för arbetssökande och för arbetstagare hos arbetsgivaren genom att de ska lämnas till en myndighet som ska sammanställa och offentliggöra dem. Arbetsgivaren får också publicera uppgifterna eller på annat sätt göra dem tillgängliga i egna kanaler (artikel 9.7).

Information som inte ska offentliggöras

Den sjunde uppgiftskategorin i lönerapporten avser löneskillnader mellan könen i varje arbetstagarkategori fördelat på ordinarie grundlön samt lönetillägg eller rörliga ersättningar (g). Med arbetstagarkategori avses alla arbetstagare, vilka utför arbete som arbetsgivaren värderat som lika eller likvärdiga. Tanken är att uppgiften i artikel 9.1 g ska ge information som är mer specificerad och kan ge en indikation på möjlig lönediskriminering. Det i sin tur ska skapa starkare incitament för förändring.³

Information i punkten g ingår i lönerapporten och ska lämnas till den ansvariga myndigheten (artikel 9.7). Myndigheten ska dock inte offentliggöra uppgiften. I stället kan informationen fungera som ett underlag för vidare utredning från myndighetens sida.

Information i punkten g ska även göras tillgänglig för alla arbetstagare och till arbetstagarernas företrädare (artikel 9.9). Informationen kan ge arbetstagarerna och deras företrädare en indikation på om det finns skäl att begära ut mer information, få skillnader motiverade eller inleda en process. Informationen ska, på begäran, lämnas till arbetsinspektioner och jämställdhetsorgan (artikel 9.9). Finns informationen för de senaste fyra åren tillgänglig ska även den lämnas ut på begäran.

Uppgiften i artikel 9.1 g baseras på samma informationsunderlag som de uppgifter som enskilda arbetstagare ska ha möjlighet att begära att få av arbetsgivaren, sina arbetstagarföreträdare eller från ett jämställdhetsorgan enligt artikel 7. I kommissionens arbetsunderlag framhålls det som ett argument för att arbetsgivaren bör ha informationsunderlaget tillgängligt.⁴ En skillnad är dock att arbetsgivare som sysselsätter 100 eller fler arbetstagare på löpande basis och på eget initiativ ska förse samtliga anställda med uppgiften om den procentuella löneskillnaden mellan kvinnor och män i samtliga arbetstagar kategorier.

Uppgiften i artikel 9.1 g är också relevant för huruvida arbetsgivaren behöver ta initiativ till en gemensam lönebedömning.

³ SWD(2021) 41 final, s. 59.

⁴ SWD(2021) 41 final, s. 59.

Arbetsgivaren ska på begäran lämna ytterligare information

Förutom den information som arbetsgivaren är skyldig att på eget initiativ samla in och tillhandahålla i lönerapporteringen ska arbetsgivaren på begäran och inom rimlig tid lämna ytterligare förtydliganden, uppgifter eller förklaringar avseende eventuella löneskillnader. En sådan begäran kan framställas av arbetstagare, fackliga företrädare, arbetsinspektioner och jämställdhetsorgan.

Om löneskillnader mellan könen inte är motiverade på grundval av sakliga, könsneutrala kriterier ska arbetsgivare inom en rimlig tidsperiod avhjälpa situationen i nära samverkan med arbetstagarföreträdare, arbetsinspektion och/eller jämställdhetsorgan (artikel 9.10). På så sätt finns det möjlighet för både arbetstagare och deras företrädare, samt för myndigheter att få ett mer fullödigt underlag till orsakerna till löneskillnaderna. Det finns inget hinder för arbetsgivaren att lämna en motivering till löneskillnaderna redan i lönerapporten och på så sätt föregå eventuella följdfrågor. Saklig motivering eller åtgärdande av de löneskillnader som ska redovisas enligt artikel 9.1 g är också en förutsättning för att arbetsgivaren ska undgå att göra en lönebedömning, om löneskillnaderna är fem procent eller mer.

Det allmännas ansvar för informationsinhämtning

För att minska den administrativa bördan för arbetsgivare kan medlemsstaten välja att sammanställa en del av informationen själv genom att samla in och bearbeta uppgifter som arbetsgivare lämnat till olika myndigheter för andra syften (artikel 9.8 och skäl 40). Det kan t.ex. röra sig om uppgifter till Skatteverket eller andra myndigheter som samlar in information om t.ex. inkomst. Om myndigheter kan få tillgång till information som kvalitetsmässigt motsvarar vad arbetsgivaren annars ska rapportera in ersätter myndighetens informationsinsamling arbetsgivarens rapporteringsskyldighet i relation till uppgifterna i artikel 9.1 a–f (skäl 40).

Artikel 9.8 omfattar inte information om löneskillnader mellan könen i varje arbetstagarkategori (artikel 9.1 g) eftersom sådan information är mer arbetsgivarspecifik. Som framgår av avsnitt 5.3.2 kan de arbeten som faller inom en arbetstagarkategori variera mellan olika arbetsgivare, eftersom det är arbetsgivaren som, själv eller i samverkan med arbetstagarföreträdarna, gör arbetsvärderingen. Det innebär att

det finns ett utrymme för olika bedömningar på olika arbetsplatser, så länge bedömningarna är sakliga och könsneutrala. I arbetsvärderingen avgörs således hur betydelsen av olika faktorer och hur olika kriterier ska viktas. Av det skälet kan det allmänna inte ta fram informationen i artikel 9.1 g. Det är samma skäl som också ligger till grund för att uppgiften i 9.1 g inte ska offentliggöras – det är enligt kommissionen inte möjligt att jämföra löneskillnader i samma kategori arbetstagare mellan olika arbetsgivare.⁵

Informationen i artikel 9.1 g utgör en del av lönerapporten och ska lämnas till den ansvariga myndigheten trots att den inte ska offentliggöras och oavsett om övrig informationsinhämtning sköts av det allmänna.

8.1.2 Artikel 10

Övergripande om artikelns innehåll

Den gemensamma lönebedömningen (artikel 10) kopplas i direktivet till lönerapporteringen (artikel 9) på så sätt att en lönebedömning bara behöver genomföras om lönerapporteringen visar för stora löneskillnader inom minst en arbetstagarkategori och skillnaden inte motiverats eller åtgärdats. Kravet på att genomföra en gemensam lönebedömning är beroende av vad informationen i artikel 9.1 g utvisar och om åtgärder i artikel 9.10 vidtagits.

Medan lönerapporten är tänkt att bidra till ökad transparens på ett generellt plan är den gemensamma lönebedömningens syfte att upptäcka och åtgärda omotiverade löneskillnader.⁶ Uppgiften om löneskillnader i lönerapporteringen innebär som sagt att arbetsgivaren måste vidta åtgärder och tanken är att sådana åtgärder ska innebära en översyn och förändring av lönestrukturerna hos arbetsgivaren (skäl 43).⁷ Kopplingen till lönerapporteringen innebär att endast arbetsgivare med minst 100 anställda omfattas av en eventuell skyldighet att genomföra en gemensam lönebedömning.

Den gemensamma lönebedömningen saknar motsvarighet i tidigare, rättsligt bindande unionsregler. Däremot innehåller lönetransparens-

⁵ COM(2021) 93 final, *Förslag till Europaparlamentet och Rådets direktiv om stärkt tillämpning av principen om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete tack vare insyn i lönesättningen och efterlevandamekanismer*, s. 13.

⁶ SWD(2021) 41 final, s. 60.

⁷ Se även COM(2021)93 final, s. 14.

rekommendationen bestämmelser om en liknande åtgärd som där kallas *lönerevision*.⁸ Medlemsstaterna uppmanas i rekommendationen att vidta åtgärder för att se till att en lönerevision görs hos stora arbetsgivare. En sådan lönerevision bör enligt rekommendationen innehålla en analys av andelen män och kvinnor i varje anställningskategori eller befattning, system för arbetsvärdering och upplysningar om lönesättning och könsbaserade löneskillnader.⁹

Den svenska lönekartläggningen har, tillsammans med liknande åtgärder i vissa andra medlemsstater, varit inspirationen för den utveckling som lett fram till den gemensamma lönebedömningen.¹⁰ I utvärderingen av regleringen av likalöneprincipen i likabehandlingsdirektivet tas bl.a. den svenska lönekartläggningen upp som en form av gemensam lönebedömning (*pay audit*).¹¹

Den gemensamma lönebedömningen aktiveras vid avvikelser i lönerapporten

En gemensam lönebedömning ska göras om tre villkor är uppfyllda (artikel 10.1). För det första ska lönerapporteringen visa en skillnad i den genomsnittliga lönenivån för kvinnor och män på åtminstone fem procent i någon arbetstagarkategori (artikel 10.1 a). Skälet till att gränsen satts vid en femprocentig skillnad är att det innebär en statistisk signifikant skillnad, vilket i sin tur motiverar en noggrannare undersökning av löneskillnaderna.¹²

En löneskillnad på fem procent är inte tillräckligt för att kravet på en gemensam lönebedömning ska aktualiseras. I samband med lönerapporteringen ska arbetsgivaren åtgärda löneskillnader som inte motiverats med sakliga, könsneutrala kriterier (artikel 9.10). Om arbetsgivaren inte gjort det, ska en gemensam lönebedömning göras. På så

⁸ Kommissionens rekommendation av den 7 mars 2014 om stärkande av principen om lika lön för kvinnor och män genom bättre insyn (2014/124/EU). Se även COM(2013) 861 final, *Rapport om tillämpningen av Europaparlamentet och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (omarbetning)*, s. 9.

⁹ Kommissionens rekommendation (2014/124/EU), avsnitt II.5.

¹⁰ COM(2013) 861 final & SWD(2013)512 final, *Commission staff working document accompanying the report on the application of the Directive 2006/54/EC of the European Parliament and of the Council of the 5 July 2006 on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation*.

¹¹ SWD(2020) 50 final, *Evaluation of the relevant provisions in the Directive 2006/54/EC implementing the Treaty principle on 'equal pay for equal work or work of equal value'*.

¹² SWD(2021) 41 final, s. 60.

sätt knyter punkt b och c i artikel 10.1 an till kraven i artikel 9.10. Arbetsgivaren behöver alltså inte göra en gemensam lönebedömning om denne motiverat skillnaden i genomsnittlig lönenivå på grundval av objektiva och könsneutrala kriterier (artikel 10.1 b) eller avhjälpit en ogrundad skillnad i den genomsnittliga lönenivån inom sex månader från det att lönerapporten lämnades in (artikel 10.1 c). Detta kan ses som en mer begränsad version av lönebedömningen som, om den genomförs på ett korrekt sätt, läker kravet på en mer genomgripande lönebedömning.

I skälen anges att lönebedömningen bör genomföras om arbetsgivaren och de berörda arbetstagarföreträdarna inte är överens om att skillnaden i kvinnliga och manliga arbetstagares genomsnittliga lönenivå kan motiveras av objektiva och könsneutrala kriterier (skäl 43). Det indikerar att vid en femprocentig löneskillnad i en arbetstagar-kategori som inte åtgärdats har arbetstagarföreträdarna möjlighet att avgöra om arbetsgivarens kriterier är objektiva och könsneutrala eller om en gemensam lönebedömning bör göras.

Lönebedömningen ska göras i samverkan med arbetstagarnas företrädare. Om det inte finns några arbetstagarföreträdare i form av t.ex. fackliga representanter bör arbetstagarna utse sådana för den gemensamma lönebedömningen (skäl 43).

Lönebedömningens utformning

Den gemensamma lönebedömningen ska omfatta hela arbetsgivarens verksamhet. Den innebär ett krav på en fördjupad granskning av samtliga arbetstagar-kategorier, även de där skillnaden i den genomsnittliga lönenivån mellan kvinnor och män är mindre än fem procent.¹³ Det rör sig alltså om en helhetsöversyn av arbetsgivarens verksamhet.

I direktivet anges vad en gemensam lönebedömning ska omfatta. Det rör sig om sju punkter med olika typer av information:

- a) en analys av andelen kvinnliga och manliga arbetstagare i varje arbetstagar-kategori,
- b) upplysningar om kvinnliga och manliga arbetstagares genomsnittliga lönenivåer samt lönetillägg eller rörliga ersättningar för varje arbetstagar-kategori,

¹³ COM(2021)93 final, s. 14.

- c) alla skillnader i genomsnittlig lönenivå för kvinnliga respektive manliga arbetstagare i varje arbetstagarkategori,
- d) skälen till dessa skillnader i genomsnittlig lönenivå, i förekommande fall på grundval av objektiva, könsneutrala kriterier som gemensamt fastställts av arbetstagarföreträdarna och arbetsgivaren,
- e) andelen kvinnliga och manliga arbetstagare som har gynnats av löneökning efter återkomst från mamma- eller pappaledighet, föräldraledighet eller ledighet för vård av anhörig, om en sådan ökning har skett i den relevanta arbetstagarkategorin under den period ledigheten togs ut,
- f) åtgärder för att avhjälpa löneskillnader, om de inte är motiverade på grundval av objektiva, könsneutrala kriterier och
- g) en utvärdering av effektiviteten av åtgärder från tidigare gemensamma lönebedömningar.

Flera av punkterna är identiska eller endast något modifierade jämfört med kommissionens förslag. Varken skälen i lönetransparensdirektivet eller i kommissionens förslag ger någon närmare ledning kring hur punkterna ska tolkas. I vissa fall kan vägledning hittas i arbetsunderlag men även där ges förhållandevis lite information om varför de sju punkterna är utformade som de är.

Lönebedömningen ska förmedlas till arbetstagare och myndighet

Den gemensamma lönebedömningen ska lämnas till flera aktörer. Arbetsgivaren ska ställa lönebedömningen till förfogande för arbetstagarna och deras representanter. Lönebedömningen ska dessutom lämnas till en utpekad myndighet. På begäran ska även arbetsinspektörer och jämställdhetsorganet få tillgång till den gemensamma lönebedömningen (artikel 10.3).

8.2 Gällande rätt

8.2.1 Lönekartläggning

I Sverige finns ingen reglering som motsvarar lönetransparensdirektivets lönerapport. Lönerapporten skiljer sig från den lönestatistik som Medlingsinstitutet presenterar årligen, både i utförande och syfte. Medlingsinstitutets statistikverksamhet ligger närmare direktivets statistikbestämmelse och behandlas därför i kapitel 9.

Lönekartläggningen i diskrimineringslagen (2008:567) motsvarar väsentligen den gemensamma lönebedömningen. Direktivets bestämmelser är dock förhållandevis detaljerade vilket medför vissa skillnader i fråga om innehåll och uppbyggnad. Lönekartläggningen beskrivs i kapitel 6. Nedan ges dels en kort redogörelse för reglerna om samverkan och information i samband med lönekartläggningen, dels för de delar av reglerna om lönekartläggning som är relevanta för att visa på skillnader mellan den och den gemensamma lönebedömningen i artikel 10.

Samverkan

En bestämmelse om att arbetsgivare och arbetstagare ska samverka vid lönekartläggning infördes i jämställdhetslagen (1991:443) i början av 1990-talet.¹⁴ Bestämmelsen överfördes till diskrimineringslagen där det helt kort anges att arbetsgivare och arbetstagare ska samverka i arbetet med aktiva åtgärder (3 kap. 11 §). I förarbetena utvecklas hur samverkan bör gå till.

Samverkan ska ske oavsett om arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal eller om det finns en facklig närvaro på arbetsplatsen. Om facklig representation saknas får arbetsgivaren ta ställning till hur samverkan ska ske med arbetstagarna.¹⁵ I normalfallet sker dock samverkan genom de kollektivavtalsbärande arbetstagarorganisationerna.

Samverkan innebär att arbetsgivare och arbetstagare gemensamt verkar för att frågor om att främja lika rättigheter och möjligheter drivs aktivt på arbetsplatserna. De närmare formerna för samverkan lämnas till parterna att bestämma, så att de kan anpassas till specifika

¹⁴ Prop. 1990/91:113, *Om en ny jämställdhetslag m.m.*, avsnitt 9.5.

¹⁵ Prop. 2015/16:135, *Ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter*, s. 54.

behov på arbetsplatsen.¹⁶ Det innebär att samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagarorganisationer kan ske genom de uppbyggda strukturer som finns för förhandling och överenskommelser. I förarbetena framhålls att de former för arbetstagarinflytande som redan finns på arbetsplatsen kan vara lämpliga att använda i samverkan om lönekartläggning.¹⁷ Det har också påtalats att det ofta kan vara lämpligt att träffa lokala överenskommelser om hur arbetet med aktiva åtgärder ska bedrivas och hur samverkan bör ske.¹⁸ Det finns dock inget hinder mot att samverka genom att samråda löpande i stället för att sluta lokala överenskommelser.

Arbetsgivarens skyldighet att lämna ut information i samband med lönekartläggning

Diskrimineringslagen innebär inte att arbetsgivare på eget initiativ ska lämna information till Diskrimineringsombudsmannen (DO) om lönekartläggningen. Däremot kan DO begära in de uppgifter som behövs för att utöva tillsyn över t.ex. hur väl arbetsgivaren utför sin lönekartläggning (4 kap. 3 § 1 diskrimineringslagen). Möjligheten att begära in uppgifter syftar alltså till att underlätta ombudsmannens tillsynsarbete och inte till att offentliggöra några uppgifter om arbetsgivarna.

Arbetsgivaren ska dock, på eget initiativ, förse den eller de arbetstagarorganisationer som arbetsgivaren är bunden till av kollektivavtal med information i och med samverkansarbetet (3 kap. 12 §). Lagen anger inte vilken information som ska lämnas. I förarbetena sägs att arbetsgivaren ska tillhandahålla den information som krävs för att arbetstagarrepresentanterna ska kunna delta aktivt i alla delar av lönekartläggningen.¹⁹ Det kan alltså röra sig om olika typer av information från generella bedömningsgrunder vid rekrytering och policydokument till information om individuella löner. Hur individualiserad informationen behöver vara beror på hur lönerna sätts. Vid individuell lönesättning måste i regel individuella löner granskas.²⁰ För uppgifter om lön eller andra förhållanden som berör enskilda arbetstagare gäller särskilda regler om tystnadsplikt.

¹⁶ Prop. 2015/16:135 s. 54.

¹⁷ Prop. 1999/2000:143, *Ändringar i jämställdhetslagen m.m.*, s. 85.

¹⁸ Prop. 2015/16:135 s. 54.

¹⁹ Prop. 1999/2000:143 s. 85.

²⁰ Prop. 1999/2000:143 s.76 f.

Reglerna om information är inte utformade för att bidra till någon insyn i lönesättningen för enskilda arbetstagare hos arbetsgivaren eller för allmänheten.

Lönekartläggning och den gemensamma lönebedömningen

Till skillnad mot lönetransparensdirektivets gemensamma lönebedömning ska samtliga arbetsgivare i Sverige genomföra en lönekartläggning. Den går ut på att arbetsgivaren ska kartlägga och analysera bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor, samt löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt (3 kap. 8 § diskrimineringslagen). Även om samtliga arbetsgivare ska genomföra lönekartläggningen finns det en tröskel för dokumentationen av lönekartläggningen som går vid arbetsgivare som sysselsätter 10 eller fler arbetstagare (3 kap. 14 §). Både dokumentationen av lönekartläggningen och direktivets gemensamma lönebedömning är tänkta att utmynna i en rapport. Tröskeln i lönetransparensdirektivet för vilka arbetsgivare som ska genomföra en lönerapport och följaktligen även potentiellt ska göra en gemensam lönebedömning går vid arbetsgivare som sysselsätter 100 eller fler arbetstagare. På så sätt går den svenska regleringen längre än direktivet.

En annan skillnad mellan den svenska dokumentationen av lönekartläggningen och den gemensamma lönekartläggningen är innehållet. Dokumentationen av lönekartläggningen ska innehålla en redovisning av resultatet av kartläggningen och analysen, en redovisning av åtgärder som behöver vidtas, en kostnadsberäkning och tidsplan och slutligen en redovisning och utvärdering av hur föregående års planerade åtgärder har genomförts. Skillnaderna rör främst hur analysen ska brytas ner, vilket behandlas mer ingående nedan.

Som beskrivits ovan finns det ingen skyldighet i svensk rätt för arbetsgivaren att på eget initiativ tillhandahålla dokumentationen av lönekartläggningen till samtliga arbetstagare eller till DO. Det finns det däremot för den gemensamma lönebedömningen (se artikel 10.3 och 29.3 d).

8.3 Utredningens överväganden

8.3.1 Några utgångspunkter

Lönerapporteringen bör regleras under en separat rubrik i diskrimineringslagen och den gemensamma lönebedömningen genomförs genom bestämmelserna om lönekartläggning

I svensk rätt finns ingen motsvarighet till lönetransparensdirektivets lönerapportering. Rapporteringen syftar till att öka transparensen i lönesättningen inom företag och organisationer, samt hos myndigheter. De flesta av uppgifterna i rapporten ska offentliggöras av en svensk myndighet. Myndigheten ska dessutom göra en sammanställning av uppgifterna som ska rapporteras till EU-kommissionen (se avsnitt 9.3.2). Sammantaget kommer de inrapporterade löneuppgifterna att resultera i en stor mängd information som kan betraktas som ett komplement till lönestatistiken. Lönerapporten syftar delvis till att visa fördelningen av lön mellan könen på enskilda arbetsplatser. Funktionen som den offentliggjorda informationen kommer ha kan därför liknas vid ett jämförelseverktyg.

Med tanke på att lönerapporteringen saknar motsvarighet i svensk rätt är det svårt att foga in den i befintliga bestämmelser. Vårt förslag är att de uppgifter i lönerapporten som ska offentliggöras placeras under en separat rubrik i diskrimineringslagens nya 3 a kapitel. Reglerna kommer då att finnas i samma kapitel som bestämmelserna om lönekartläggning och individers rätt till insyn i lönesättningen (se avsnitt 7.3.2).

Direktivets bestämmelse om lönerapportering innehåller inte bara uppgifter som ska offentliggöras, utan också uppgifter om löneskillnader mellan kvinnliga och manliga arbetstagare som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt (artikel 9.1 g). Syftet med att arbetsgivaren ska lämna dessa uppgifter är troligtvis främst att ge tillsynsmyndigheter, arbetstagarorganisationer och enskilda en indikation på att det kan finnas skäl att utreda om det rör sig om osakliga löneskillnader, samt att aktivera bestämmelserna om gemensam lönebedömning. Rapporteringen av denna uppgift kan genomföras genom ändringar i de befintliga reglerna om lönekartläggning.

Vi föreslår även att direktivets regler om den gemensamma lönebedömningen genomförs genom ändringar i de befintliga reglerna om lönekartläggning i diskrimineringslagen. Direktivets regler om gemen-

sam lönebedömning är inspirerade av bl.a. den svenska lönekartläggningen och reglerna har stora likheter.

*Närmare om genomförandet av lönerapporteringen
och den gemensamma lönebedömningen i svensk rätt*

Lönekartläggningen och den gemensamma lönebedömningen innehåller likartade, men inte identiska, förpliktelser. Man kan tänka sig flera olika sätt att genomföra direktivet i denna del.

Ett sätt är att införa ett parallellt lönekartläggningsförfarande motsvarande artikel 10, och att detta förfarande ska tillämpas när arbetsgivare som sysselsätter 100 eller fler arbetstagare har minst en avvikelse i lönerapporteringen som inte åtgärdats eller motiverats på ett tillfredställande sätt. Ett sådant genomförande skulle förutsätta att arbetsgivaren, efter eller i samband med lönerapporteringen, redovisar löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt, samt redogör för hur de skillnader som överstiger fem procent kan motiveras eller åtgärdas. Det skulle innebära en mer utförlig lönerapportering till DO som kan liknas vid en snävare variant av lönekartläggning.²¹

Ett annat alternativ är att införa ytterligare en tröskel i diskrimineringslagen som gäller för samtliga arbetsgivare som sysselsätter 100 eller fler arbetstagare. De arbetsgivarna skulle, oavsett vad lönerapporten säger, genomföra en lönekartläggning som är modifierad för att uppfylla de krav som ställs i artikel 10.

Ett tredje alternativ är att ändra reglerna om lönekartläggning för alla arbetsgivare så att de uppfyller de krav som ställs i artikel 10.

De två sistnämnda alternativen går längre än vad direktivet kräver eftersom alla arbetsgivare respektive alla stora arbetsgivare – inte bara stora arbetsgivare vars lönerapporter innehåller vissa avvikelser – skulle komma att göra en årlig lönekartläggning som uppfyller de krav som ställs i artikel 10.

Vår bedömning är att de modifieringar som behövs i diskrimineringslagens regler om lönekartläggning är av mindre ingripande art och inte särskilt betungande för arbetsgivare som gör en ordentlig lönekartläggning enligt dagens regler. Vi anser därför att det är lämpligt att genomföra direktivet genom att ändra reglerna om lönekartlägg-

²¹ Se resonemanget om en mer begränsad lönebedömning i avsnitt 8.1.2.

ning för alla arbetsgivare så att de uppfyller de krav som ställs i artikel 10, trots att detta medför en viss överimplementering. På detta sätt behöver det inte införas ytterligare trösklar för arbetsgivarens storlek som riskerar att onödigt komplicera reglerna och göra diskrimineringslagen mer svåröverskådlig.

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

Förslag: En rubrik, *Särskilda regler för arbetsgivare som sysselsätter 100 eller fler arbetstagare*, införs i nya 3 a kapitlet i diskrimineringslagen. Under rubriken behandlas lönerapportering och särskilda informationskrav.

Arbetsgivare som sysselsätter 250 eller fler arbetstagare ska göra en lönerapportering varje år. 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.

Nya regler om lönerapportering införs

Det är bara arbetsgivare med minst 100 anställda som ska göra en lönerapportering. Lönerapporteringen består till största delen av uppgifter som i dag inte samlas in. Dessa uppgifter ska ligga till grund för det allmännas offentliggörande av uppgifter om lön hos stora arbetsgivare (artikel 9.1 a–f). Mot bakgrund härav är det inte möjligt att genomföra direktivets regler genom justeringar av befintliga regler i diskrimineringslagen. Nya regler bör därför införas under rubriken *Särskilda regler för arbetsgivare som sysselsätter 100 eller fler arbetstagare* i nya 3 a kapitlet i diskrimineringslagen.

Lönerapporteringen begränsas till de trösklar som anges i lönetransparensdirektivet

Arbetsgivare som sysselsätter 250 eller fler arbetstagare ska göra en lönerapportering varje år, medan arbetsgivare som sysselsätter mellan 100 och 249 arbetstagare ska göra en lönerapportering var tredje år. Arbetsgivare som sysselsätter färre än 100 arbetstagare omfattas inte av reglerna om lönerapport. Av direktivet framgår att medlemsstaterna får kräva att arbetsgivare med färre än 100 arbetstagare tillhandahåller information om löner. Vi föreslår inte en sådan utvidgning.

Antalet anställda hos en arbetsgivare kan variera under ett kalenderår och vara högre eller lägre än 100 respektive 250. Vi föreslår att beräkningen av antalet arbetstagare görs vid ingången av kalenderåret (jfr 3 kap. 13 och 14 §§ diskrimineringslagen).

Arbetsgivare som sysselsätter mellan 100 och 249 arbetstagare behöver bara göra en lönerapportering var tredje år. Precis som antalet arbetstagare kan variera under ett år kan antalet arbetstagare variera under en treårsperiod. Det finns därför skäl att utveckla hur arbetsgivare som ibland är inom och ibland utom intervallet vet vilka år de ska genomföra lönerapporteringen.

En arbetsgivare som vid ingången av varje år tre år i rad (år 1–3) haft minst 100, men färre än 250, arbetstagare ska göra en lönerapportering för det tredje året (dvs. år 3). Lönerapporteringen ska lämnas in den dag under år 4 som bestäms i särskilda föreskrifter. Om antalet arbetstagare vid ingången av de tre följande åren (år 4–6) alltså ligger inom intervallet 100–249, ska arbetsgivaren göra en lönerapportering för det tredje året i denna period (dvs. år 6). Om antalet arbetstagare för ett år ligger lägre än intervallet börjar en ny treårsperiod att löpa när antalet arbetstagare på nytt ligger inom intervallet. Om antalet arbetstagare vid ingången av ett kalenderår överskrider 249 ska arbetsgivaren göra en lönerapportering för det året och varje kommande år enligt första stycket, tills antalet arbetstagare är inom intervallet 100–249 igen då en ny treårsperiod börjar löpa.

Arbetsstagarorganisationernas roll i lönerapporteringen

Det är arbetsgivaren som ska göra lönerapporteringen. Riktigheten av uppgifterna ska bekräftas av arbetsgivarens ledning i samråd med arbetstagarföreträdarna. Arbetstagarföreträdarna ska dessutom ha till-

gång till de metoder som arbetsgivaren tillämpar (artikel 9.6). Av direktivtexten framgår alltså att arbetstagarorganisationerna har rätt till insyn och en samrådande funktion.

Det framgår inte vad som menas med samråd i direktivet. Om det knyter an till ordets betydelse i tidigare direktiv ligger samråd nära samverkan. Formuleringen i artikel 9.6 är dock begränsad till samråd om informationens riktighet vilket indikerar att det inte rör sig om samverkan vad gäller utformningen av lönerapporten. För att kunna intyga informationens riktighet behöver dock arbetstagarföreträdarna ha information om och insyn i arbetsgivarens löneadministration. Gränsdragningen mellan samråd vad gäller uppgifternas riktighet och samverkan vid framtagandet av lönerapporten är därför svår att göra. Det talar för att utsträcka de svenska samverkansreglerna till lönerapporteringen. Eftersom det rör sig om en ny uppgift att samverka om bör den begränsas till kollektivavtalsbärande arbetstagarorganisationer.

Så som lönerapporteringen genomförs i svensk rätt kommer kravet bestå i att lämna in ett antal procenttal. Dessa ska kunna tas fram ur arbetsgivarens lönesystem. Artikel 9.1 g genomförs inom ramen för lönekartläggningen. Det som ska samverkas om rör alltså ett mer begränsat arbete än lönekartläggningen, särskilt om arbetsgivaren inte utnyttjar möjligheten att förklara löneskillnaderna. Det utgör dock inte skäl att hindra arbetstagarföreträdarna från att samverka.

Allmänt om tolkningen av informationen i lönerapporten

Enligt artikel 9.1 a–f ska arbetsgivaren, genom lönerapporteringen, lämna vissa uppgifter. Uppgifterna fördelas på sex punkter. Uppgifterna rör löneskillnader mellan samtliga kvinnor och män som är anställda hos arbetsgivaren. Det rör sig om arbetsgivarens hela verksamhet, utan indelning t.ex. i vilka arbeten som är att betrakta som lika eller likvärdiga. Informationen ska belysa verksamhetens struktur både vad gäller lön och hur kvinnor och män är fördelade på olika befattningar hos arbetsgivaren. Eftersom informationen syftar till att möjliggöra jämförelser mellan olika arbetsgivare är det viktigt att informationen följer punkternas uppdelning.

Den EU-rättsliga definitionen av lön är bred och inkluderar ersättningar som i ett svenskt perspektiv inte definieras som lön utan snarare ligger närmre inkomstbegreppet (se avsnitt 5.3.1 ovan). Sam-

tidigst rör det sig inte om arbetstagarens totala inkomst. Kapitalinkomst och ersättningar från socialförsäkringssystemet omfattas t.ex. inte, utan det rör endast inkomst från arbetsgivaren. Av det skälet väljer vi att använda oss av termen årslöneinkomst. På så sätt markerar vi att det rör sig om något annat än det som vi vanligtvis talar om när vi talar om lön, men också att det skiljer sig från en persons totala inkomst. I och med att det underlag som beräkningen ska baseras på definieras som årslöneinkomst och informationen enligt direktivet ska avse det föregående kalenderåret kan arbetsgivaren använda sig av samma information som för kontrolluppgiften till Skatteverket. På så sätt fångas även tilläggsersättningar som är beroende av hur arbetet har utförts upp.

De procental som ska redovisas bygger enligt direktivet på arbetstagares lönenivåer och lönenivå definieras som årslön brutto och motsvarande timlön brutto. Detta kan inte förstås på annat sätt än att två procentsatser ska redovisas per uppgiftspunkt: en för skillnaden i årslön och en för skillnaden i timlön. Årslönen kan motsvara årsarbetsinkomsten, dvs. summan av alla ersättningar som arbetsgivaren betalat till arbetstagaren under ett år, inklusive t.ex. övertidsersättningar och bonusar. Timlönen (eller timarbetsinkomsten) får beräknas på årsarbetsinkomsten fördelat på varje arbetstagares antal arbetade timmar per kalenderår.

Närmare om de uppgifter i lönerapporten som ska offentliggöras

Enligt punkt a i artikel 9.1. ska löneskillnader mellan könen redovisas. Punkten innehåller ingen uppdelning mellan olika ersättningar, utan beräkningen av löneskillnaden mellan könen omfattar totalsumman av alla former av ersättningar från arbetsgivaren som baseras på anställningsförhållandet, det som vi definierat som årslöneinkomst.

Enligt punkt b ska löneskillnader mellan könen med avseende på lönetillägg eller rörliga ersättningar redovisas. Det handlar om att bryta ut den avtalade ordinarie grundlönen och endast beräkna löneskillnaden avseende olika former av tillägg. De fasta och rörliga ersättningsarna ska omfatta, men är inte begränsade till, bonusar, övertidsersättning, reseersättning, bostads- och måltidsbidrag, fortbildningsbidrag, avgångsvederlag, lagstadgad sjuklön, lagstadgad kompensation och tjänstepension så länge ersättningen snarare är att härleda till anställ-

ningsförhållandet och inte till socialförsäkringen (se skäl 21 och avsnitt 5.3.1 ovan).

Det framgår inte av direktivet om olika typer av lönetillägg och rörliga ersättningar ska redovisas separat eller om tanken är att de ska delas upp på något sätt. Det skulle kunna vara av intresse att se vilka tillägg som betalas ut till vilka arbetstagare. Det skulle också kunna vara relevant att bryta ut ersättningar som betalas ut vid frånvaro från arbetet, t.ex. sjukdom och föräldraledighet, eftersom det kan ge en missvisande bild beroende på hur timlöneinkomsten ska beräknas. Ordalydelsen i direktivet, löneskillnader ”avseende lönetillägg eller rörliga ersättningar” ger en indikation på att en uppdelning skulle kunna göras mellan lönetillägg och rörliga ersättningar, men valet av ”eller” i stället för ”och” kan lika gärna ha att göra med att alla arbetsgivare i samtliga medlemsstater inte tillämpar både lönetillägg och rörliga ersättningar. Det framgår inte heller av direktivet eller arbetsunderlaget att tanken är att en uppdelning ska göras mellan lönetillägg och rörliga ersättningar. Slutligen svarar det inte på möjligheten att bryta ut ersättningar vid frånvaro. Med tanke på att direktivet inte ger någon tydlig ledning och att olika former av uppdelningar skulle innebära en större administrativ börda för arbetsgivarna anser vi att den rimliga tolkningen är att det är totalsumman av lönetillägg och rörliga ersättningar som ska redovisas.

Enligt punkterna c och d ska medianlöneskillnaden redovisas, först avseende den totala ersättningen och sedan avseende lönetillägg och rörliga ersättningar. Medianlön innebär den mittersta lönen i en urvalsgrupp, dvs. att hälften av arbetstagarna tjänar mer och hälften tjänar mindre än medianlönen (artikel 3.1 d). Den information som ska finnas med i lönerapporten är alltså skillnaden mellan arbetsgivarens kvinnliga arbetstagares medianlönenivå och arbetsgivarens manliga arbetstagares medianlönenivå uttryckt i procent. Precis som vid beräkningen av löneskillnader i punkterna a och b är underlaget totalsumman av årslöneinkomsten respektive totalsumman av lönetillägg och fasta ersättningar.

De fyra första punkterna i artikel 9.1 innefattar alltså olika sätt att redovisa löneskillnader. Uppgifterna i punkterna e och f är utformade på ett annat sätt. Enligt punkt e ska arbetsgivaren redovisa andelen kvinnliga respektive manliga arbetstagare som får lönetillägg eller rörliga ersättningar. Även i detta fall är direktivet tyst om huruvida olika typer av tillägg ska särredovisas. Vår slutsats är att det, precis som

i punkterna b och d, endast rör sig om totalsumman av alla former av fasta och rörliga ersättningar och att det följaktligen ska redovisas hur stor andel av manliga respektive kvinnliga arbetstagare som får någon form av lönetillägg eller rörlig ersättning och inte kvalitén på denna. En eventuell ojämn ekonomisk fördelning på gruppnivå framgår av de uppgifter som redovisas enligt punkterna b och d.

Den sista uppgiften som ska rapporteras in i den del av lönerapporten som ska offentliggöras rör andelen kvinnliga respektive manliga arbetstagare i varje lönekvartil (punkt f). Arbetsstyrkan ska delas in i fyra lika stora grupper där uppdelningen görs i enlighet med lönenivå från den lägsta till den högsta.

För att arbetsgivaren ska kunna lämna de efterfrågade uppgifterna måste arbetsgivaren ha tillgång till följande uppgifter om alla arbetstagare som varit anställd hos arbetsgivaren under kalenderåret:

- Kön
- Årsarbetsinkomst
- Summan av betalade lönetillägg och rörliga ersättningar
- Arbetade timmar

8.3.3 De uppgifter i lönerapporten som inte ska offentliggöras regleras i lönekartläggningen

Bedömning: Uppgiften som framgår av artikel 9.1 g bör inte genomföras genom de föreslagna reglerna om lönerapportering utan genom reglerna om lönekartläggning. Genomförandet görs genom en direktivkonform tolkning av 3 kap. 8 § 2, som i sin tur flyttas till nya 3 a kap.

Syftet med informationen i artikel 9.1 g

Punkten g skiljer sig från de övriga punkterna både vad gäller syfte och ordalydelse. Uppgiften i punkt g utgör en del av lönerapporten, men den ska inte offentliggöras. Syftet med uppgiften är snarare att ge en indikation på att det kan, men inte behöver, finnas osakliga löneskillnader och att vidare utredning kan behövas. Myndigheter och arbetsgivarens anställda samt arbetstagarorganisationer ska få ta del

av uppgiften. Dessa aktörer kan i nästa steg begära att få mer information. Artikel 9.10 ger t.ex. en rätt att begära ytterligare förtydliganden och uppgifter eller förklaringar avseende löneskillnader. Sådan information, eller bristen på sådan information, kan i sin tur ligga till grund för ett beslut om tillsyn eller ett lönediskrimineringsärende. Precis som uppgifterna i punkterna a–d rör det sig om löneskillnader angivna i procent.

Informationen i punkt g aktiverar dessutom den gemensamma lönebedömningen. Enligt artikel 9.10 ska löneskillnader som inte motive-rats av sakliga, könsneutrala kriterier åtgärdas i nära samverkan med arbetstagarföreträdare och jämställdhetsorgan. Artikeln ger igen ytterligare ledning om ifall alla typer av löneskillnader ska motiveras eller om artikel 9.10 endast syftar på punkt g. Formerna är heller inte specificerade förutom att det ska ske under nära samverkan. Vilka krav som ställs på den samverkan framgår inte. Det ligger, enligt vår mening, närmast till hands att se artikeln i ljuset av artikel 10.1, där förutsättningar för att arbetsgivaren ska vara skyldig att genomföra en gemensam lönebedömning framgår.

Arbetsgivarens lönerapport ska ha visat en skillnad i den genomsnittliga lönenivån för kvinnor och män på åtminstone fem procent i någon arbetstagar-kategori (artikel 10.1 a). Det rör sig alltså om sådan information som framgår av punkt g. Arbetsgivaren ska ha underlåtit att motivera en sådan skillnad på grundval av objektiva, könsneutrala kriterier (artikel 10.1 b) eller inte avhjälpt en ogrundad löneskillnad inom sex månader från den dag då lönerapporten lämnades in (artikel 10.1 c). Vår slutsats är att om arbetsgivaren motiverar eller åtgärdar löneskillnader enligt artikel 9.10 för de arbetstagar-kategorier där löneskillnaden är fem procent eller mer, undgår arbetsgivaren kravet att genomföra en gemensam lönebedömning enligt artikel 10.

Ordalydelsen av artikel 9.1 g

Enligt artikel 9.1 g ska arbetsgivare lämna information om löneskillnader ”mellan lönen i varje arbetstagar-kategori, fördelat på ordinarie grundlön samt lönetillägg och rörliga ersättningar”. Begreppet *ordinarie grundlön* används inte i övrigt i artiklarna 5 till 10. Det är dock det

begrepp som används i definitionen av lön i artikel 3.1 a som i sin tur korresponderar med definitionen i artikel 157 FEUF²².

Ordalydelsen i direktivet tyder på att en uppdelning ska göras så att procentandelen baseras på den avtalade lönen för sig och lönetillägg och rörliga ersättningar för sig. Det skiljer sig från punkterna a–d där vår tolkning är att procentandelen baseras dels på totalsumman av de ersättningar som grundas i anställningsförhållandet, dels lönetillägg och rörliga ersättningar för sig. Direktivet ger ingen indikation på varför punkten g skiljer sig från de övriga punkterna. Inte heller går det att läsa ut från direktivets systematik att det finns något som motiverar att uppdelningen i av olika ersättningar görs på ett annat sätt i artikel 9.1 g. Det torde därför vara möjligt att göra på samma sätt som i punkterna a–d.

Bestämmelsen bör genomföras i reglerna om lönekartläggning

Det finns många likheter mellan den gemensamma lönebedömningen och den svenska lönekartläggningen. Det finns dock inte någon möjlighet för svenska arbetsgivare att undkomma en fördjupad genomlysning av hela arbetsgivarens verksamhet genom att åtgärda eller motivera löneskillnaden inom vissa grupper av arbetstagare där löneskillnaderna överstiger en viss procent. Eftersom artikel 9.1 g tillsammans med artikel 9.10, sedd i ljuset av artikel 10.1, kan ses som en mindre ingripande eller snävare variant av lönekartläggningen bör arbetsgivarens arbete med att ta fram uppgifterna om och utföra analysen av löneskillnaderna genomföras i svensk rätt genom lönekartläggningen snarare än genom lönerapporteringen. Det görs lämpligast genom att bestämmelsen om arbetsgivarens skyldighet att kartlägga och analysera löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt (8 § 2) tolkas i ljuset av artikel 9.1 g tillsammans med artikel 9.10, sedd i ljuset av artikel 10.1.

Eftersom artikel 9.1 g genomförs i reglerna om lönekartläggning ska arbetsgivaren använda den definition av lön som tillämpas i lönekartläggningen (se avsnitt 8.3.4).

Av bestämmelserna följer även vissa krav på att lämna information till DO och till arbetstagare. Informationsinlämningen bör regleras

²² Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

i kapitlet med särskilda regler för arbetsgivare som sysselsätter 100 eller fler arbetstagare, se avsnitt 8.3.6.

8.3.4 Reglerna om lönekartläggning revideras för att uppfylla direktivets krav

Förslag: Reglerna om lönekartläggning revideras. Genom ändringar i nuvarande 3 kap. 9 § revideras 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 när sådan ökning skett i den relevanta arbetstagarkategorin under den period då ledigheten togs ut.

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.

Bestämmelserna om en gemensam lönebedömning genomförs genom ändringar i reglerna om lönekartläggning

Som redan nämnts anser vi att direktivets bestämmelser om gemensam lönebedömning ska genomföras genom ändringar i reglerna om lönekartläggning (se avsnitt 8.3.1). Av det skälet föreslår vi revideringar av nuvarande regler. Några bestämmelser om insyn och information kommer dock endast gälla för stora arbetsgivare och behandlas i avsnitt 8.3.6 nedan.

Den gemensamma lönebedömningen innefattar dels en arbetsprocess som arbetsgivaren ska genomföra i samverkan med arbetstagarrepresentanterna, dels en skriftlig rapport som ska kunna lämnas in till en myndighet. Den gemensamma lönebedömningen motsvaras av lönekartläggningen och kravet på dokumentation av lönekartläggningen i diskrimineringslagen. I den mån arbetet med lönekartläggningen inbegriper behandling av personuppgifter ska det ske i enlighet

med dataskyddsförordningen.²³ Eftersom alla arbetsgivare i Sverige ska följa förordningens regler om hantering av personuppgifter bedömer vi att det inte finns behov av några åtgärder till skydd av personuppgifter med anledning av artikel 12.1 i lönetransparensdirektivet (se avsnitt 7.2.3 och 7.3.3).

I och med att direktivets regler om gemensam lönebedömning genomförs i reglerna om lönekartläggning i diskrimineringslagen får arbetsgivaren tillämpa den definition av lön och det tidsintervall (årslön, månadslön eller timlön) som används vid lönekartläggning. Vi föreslår inga ändringar i vilken lönedefinition som tillämpas eftersom vi anser att det är mer ändamålsenligt med det tidsintervall som används på arbetsplatsen när jämförelser mellan löner ska göras (se avsnitt 5.3.1). Den lönedefinition som tillämpas i lönekartläggningen ska omfatta alla lönebestämmelser som tillämpas hos arbetsgivaren oavsett om de finns i kollektivavtal eller är bestämda på annat sätt. Detta omfattar även sidoförmåner såsom tjänstebil, bostads- eller reseförmåner, bonussystem och liknande som utgör lön.²⁴ Den är på så sätt förenlig med den unionsrättsliga definitionen.

Lönetransparensdirektivet och arbetsunderlaget ger ingen närmare ledning för tolkningen av de sju punkter som framgår av artikel 10. Artikel 10 är dock, precis som resten av direktivet, uppbyggd kring begreppet arbetstagarkategori.

Vi kommer i det följande närmare redovisa vår analys av punkternas innebörd. Vi behandlar inledningsvis punkterna a–d, vilka samtliga rör analysen av de löneskillnader som finns hos arbetsgivaren. Därefter behandlas punkt e som rör löneutvecklingen efter t.ex. föräldraledighet. Slutligen redovisas punkterna f och g som avser åtgärder för att avhjälpa omotiverade löneskillnader.

En analys av löneskillnaderna i varje arbetstagarkategori (punkt a–d)

Artikel 10.2 a–d kan ses som delmoment i en analys av hur lönerna på arbetsplatsen ser ut (punkterna a–c) och om de kan motiveras av de bestämmelser och den praxis om löner som tillämpas på arbetsplatsen (punkten d). Den sammantagna bedömningen av punkterna

²³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

²⁴ Prop. 1999/2000:143 s. 106 och prop. 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering*, s. 539.

innebär en redovisning av vilka löneskillnader som finns mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt och hur dessa motiveras av arbetsgivaren. Syftet med bedömningen är att upptäcka eventuella omotiverade löneskillnader.

Andelen manliga och kvinnliga arbetstagare som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt (punkt a)

Enligt punkt a i artikel 10.2 ska en analys av andelen kvinnliga respektive manliga arbetstagare i varje arbetstagarkategori göras. Det finns inte stöd för att det med en ”analys” avses något annat eller mer än att redogöra för andelen kvinnliga respektive manliga arbetstagare i varje arbetstagarkategori. Informationen är viktig av flera skäl, t.ex. för att se om något av könen är kraftigt överrepresenterat i kategorin.

I diskrimineringslagen anges inte att sådan information ska tas fram vid arbetet med lönekartläggningen. Men för att genomföra lönekartläggningen måste arbetsgivaren ha information om vilka arbetstagare som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt. För att ta fram löneskillnader behöver de arbetstagare som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt delas upp i grupper om kvinnor och män. Underlaget för informationen i punkt a måste alltså redan finnas och bearbetas i existerande reglering av lönekartläggningen.

Vi föreslår att den skriftliga lönekartläggningen ska innehålla information om andelen kvinnliga och manliga arbetstagare som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt. Eftersom underlaget redan behövs för att uppfylla de krav som framgår av bestämmelserna om lönekartläggning i dag uppfattar inte vi att uppgiften innebär en stor börda för arbetsgivaren.

Upplysningar om kvinnliga och manliga arbetstagares genomsnittliga lönenivåer (punkt b)

Enligt punkt b i artikel 10.2 ska arbetsgivaren redovisa upplysningar om kvinnliga och manliga arbetstagares genomsnittliga lönenivåer inom den grupp som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt. Det rör sig om information som arbetsgivaren, på begäran,

ska lämna till enskilda arbetstagare enligt artikel 7. Det är också informationen som utgör underlaget för uppgiften i artikel 9.1 g, dvs. de procentsatser som arbetsgivare som sysselsätter 100 eller fler arbetstagare ska lämna till DO, enskilda arbetstagare och arbetstagarföreträdarna.

I punkt b anges endast vad upplysningarna ska omfatta men inget om hur informationen ska behandlas. Vi drar slutsatsen att det rör sig om en redogörelse av upplysningarna och att behandlingen är det som görs i punkt c och d. Eftersom det rör sig om en *genomsnittlig lönenivå* och inte information om kvinnliga och manliga arbetstagares *lönenivå* rör det sig om uppgifter på grupp nivå, inte individ nivå. Punkt b genomförs i svensk rätt genom förtydligandet av 3 a kap. 8 § 2 diskrimineringslagen.

Redovisa löneskillnader (punkt c)

Punkterna c och d handlar om att redovisa alla skillnader i genomsnittlig lönenivå för kvinnliga respektive manliga arbetstagare i varje arbetstagar kategori, samt att motivera dessa skillnader. Eftersom det rör sig om *skillnader* i genomsnittlig lönenivå förstår vi det som att punkt c reglerar samma uppgift som i artikel 9.1 g även om ordalydelsen skiljer sig åt. Vi drar den slutsatsen eftersom ”löneskillnader mellan könen” som används i 9.1 g definieras som skillnaden mellan de genomsnittliga lönenivåerna mellan kvinnliga och manliga arbetstagare (artikel 3.1 c), dvs. samma formulering som i punkt c. Det innebär att skillnaderna ska redovisas som en procentandel av de manliga arbetstagarnas genomsnittliga lönenivå grupperat efter arbeten som är att betrakta som lika och likvärdiga. Punkt c genomförs i svensk rätt genom förtydligandet av 3 a kap. 8 § 2 diskrimineringslagen.

Motivera löneskillnader (punkt d)

Arbetsgivaren ska motivera eventuella löneskillnader i samtliga arbetstagar kategorier med hjälp av objektiva och könsneutrala kriterier. Dessa objektiva och könsneutrala kriterier ska fastställas gemensamt av arbetsgivaren och arbetstagarnas företrädare. Vi tolkar det som att samverkansförfarandet även omfattar utformandet av kriterier som

motiverar löneskillnader. Samverkan behandlas mer utförligt i avsnitt 8.3.5 nedan.

Att ange skälen för löneskillnaderna, så som ska göras enligt punkt d i artikel 10.2, innebär att arbetsgivaren måste analysera orsakerna till löneskillnaderna för att få klarhet i om de har samband med kön eller om de kan motiveras av andra, sakliga och könsneutrala skäl. Enligt vår bedömning motsvarar 3 kap. 8 § 2 diskrimineringslagen, efter vårt förtydligande av bestämmelsen, en stor del av den bedömning som ska göras enligt punkterna a till d (se författningskommentaren). Däremot genomför inte 8 § 2 punkten d i sin helhet. Punkten omfattar även sådan fördjupad analys som ska göras enligt 9 § samma kapitel. Av artikel 10 i direktivet följer att arbetsgivare som sysselsätter 100 eller fler arbetstagare och vars lönerapportering visar löneskillnader på mer än fem procent mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt, ska göra en fördjupad analys av löneskillnaderna, om inte dessa motiverats eller åtgärdats. Mot bakgrund härav bör sådana arbetsgivare, om det vid kartläggningen enligt 8 § 2 framkommer betydande löneskillnader som inte förklaras av den fördjupade analys som görs enligt punkterna i 9 §, gå vidare i analysen för att utreda om löneskillnaderna har direkt eller indirekt samband med kön.

Kravet att analysen ska innehålla en redovisning av löneskillnader och att motiveringen av sådana skillnader ska vara saklig framgår av gällande reglering av lönekartläggningen. Arbetsgivare ska dokumentera resultatet av kartläggningen och analysen (3 kap. 13 § diskrimineringslagen). I det måste det ingå att redovisa skillnaderna som kartlagts och hur dessa kan motiveras.²⁵ Se även författningskommentaren till 3 a kap. 11 § diskrimineringslagen.

Löneutveckling i samband med föräldradidighet m.m. (artikel 10.2 e)

Den gemensamma lönebedömningen ska innehålla en redogörelse av andelen kvinnliga och manliga arbetstagare som har gynnats av löneökning i samband med mamma- eller pappaledighet, föräldradidighet eller ledighet för vård av anhörig, under förutsättning att en sådan ökning har skett i den relevanta arbetstagarkategorin under perioden då ledigheten togs ut (artikel 10.2 e). Punkten har ingen motsvarig-

²⁵ Se vidare prop. 1999/2000:143 s. 76–78.

het i kommissionens förslag till direktiv och har inte diskuterats i arbetsunderlaget. Punkten torde ha samband med den utökade definitionen av diskriminering i lönetransparensdirektivet (artikel 3.2 c och d), samt det nyligen genomförda balansdirektivet.²⁶

I lönetransparensdirektivet avses med diskriminering bl.a. varje form av mindre förmånlig behandling, i den mening som avses i balansdirektivet, *på grund av kön*, inbegripet med avseende på pappaledighet, föräldraledighet och ledighet för vård av anhörig. Vi tolkar den inskjutna satsen ”på grund av kön” som att det relevanta är mindre förmånlig behandling som beror på kön och att ledighet tagits ut, inte som i balansdirektivet där den mindre förmånliga behandlingen endast kopplas till uttaget av ledighet.

Bestämmelsen i punkt e innebär därför att två jämförelser görs, dels en mellan de arbetstagare som tagit ut ledighet och de som inte gjort det, dels en jämförelse mellan kvinnliga och manliga arbetstagare som tagit ut sådan ledighet som regleras i direktiv 92/85/EEG²⁷ och balansdirektivet för att se om någon av grupperna gynnats av löneökning. Det följer systematiken i övriga punkter att jämföra gruppen kvinnor med gruppen män. Det följer också av direktivets övergripande syfte att skärpa tillämpningen av likalöneprincipen. Ordalydelsen talar också för detta eftersom det inte står ”arbetstagare” utan ”kvinnliga och manliga arbetstagare”.

Det finns ingen motsvarighet till punkten e i svensk lönekartläggning vilket innebär att det rör sig om analys av en ny uppgift. Vi föreslår därför att en ny punkt läggs till i 3 kap. 9 § diskrimineringslagen. För att förtydliga att det rör sig om en analys som görs det år arbetstagaren återkommer efter ledighet och inte en löpande analys använder vi oss av formuleringen ”i samband med” i stället för ”efter”. Det blir relevant att beakta de som tagit ut den relevanta ledigheten efter det att senaste lönerevisionen gjordes.

²⁶ Europaparlamentet och Rådets direktiv (EU) 2019/1158 av den 20 juni 2019 om balans mellan arbete och privatliv för föräldrar och anhörigvårdare och om upphävande av rådets direktiv 2010/18/EU, se även prop. 2021/22:175, *Genomförande av balansdirektivet*.

²⁷ Rådets direktiv 92/85/EEG av den 19 oktober 1992 om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar.

Åtgärder för att avhjälpa löneskillnader och utvärdering av tidigare åtgärder (artikel 10.2 f och g)

Slutligen, om slutsatsen är att det finns omotiverade löneskillnader, ska lönebedömningen innehålla en redogörelse för de åtgärder arbetsgivaren tänkt vidta för att avhjälpa dessa. Det kan t.ex. röra sig om att göra ändringar i lönestrukturen eller justera löner. Har åtgärder vidtagits i samband med tidigare lönebedömningar ska dessa åtgärders effektivitet utvärderas i lönebedömningen.

Arbetsgivaren ska genomföra åtgärderna för att avhjälpa omotiverade löneskillnader inom en rimlig tidsperiod och i nära samarbete med arbetstagarföreträdarna. Genomförandet av åtgärderna ska omfatta en analys av de befintliga systemen för könsneutral arbetsvärdering och arbetsindelning eller, om sådant saknas, införandet av sådana system för att motverka all direkt eller indirekt lönediskriminering på grund av kön (artikel 10.4). Det ska vara möjligt att be jämställdhetsorganet att delta i arbetet med genomförandet.²⁸

I kraven på dokumentation av aktiva åtgärder i 3 kap. 13 § diskrimineringslagen ska arbetsgivaren både ange en kostnadsberäkning och tidsplanering utifrån målsättningen att de lönejusteringar som behöver vidtas ska genomföras så snart som möjligt och senast inom tre år (p. 6) och ge en redovisning och utvärdering av hur föregående års planerade åtgärder genomförts (p. 7). Den svenska lönekartläggningen uppfyller därigenom direktivets krav på åtgärder och utvärdering. Punkterna f och g genomförs därför genom ovan nämnda punkter som flyttas från 3 kap. till 3 a kap. med ändrad numrering (enligt vårt förslag punkterna 4 och 5).

8.3.5 Särskilda regler för samverkan vid lönekartläggning och arbetsvärdering

Förslag: 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.

²⁸ I svenska språkversionen av artikel 10.4 står det "anmodas" men i den engelska står det "may be asked to participate", vilket indikerar att det är en möjlighet och inte ett krav.

Samverkan i arbetet med lönekartläggningen förtydligas. En arbetsgivare som inte är bunden av något kollektivavtal alls ska på begäran förse arbetstagarorganisationer med medlemmar på arbetsplatsen med information.

Reglerna införs i nya 3 a kap.

*Samverkansreglering i lönetransparensdirektivet
och diskrimineringslagen*

Lönetransparensdirektivet innehåller ett flertal regler om samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagarföreträdare. Det finns också flera bestämmelser om arbetstagarföreträdarnas rätt till information. Dessa regler är i vissa fall mer specifika än bestämmelserna om samverkan och information i diskrimineringslagen, genom att de tydliggör vilka moment som parterna ska samverka om.

I diskrimineringslagen anges att arbetsgivare och arbetstagare ska samverka i arbetet med aktiva åtgärder, men det lämnas åt arbetsgivare och arbetstagare att avgöra hur samverkan ska gå till. Arbetsgivaren ska tillhandahålla arbetstagarorganisationer som arbetsgivaren är bunden till av kollektivavtal med den information som behövs för att genomföra samverkan. Det innebär att det finns ett stort utrymme för parterna på arbetsplatsen att avgöra vad som omfattas av samverkan och vilken information som ska tillhandahållas. De påtryckningsmedel som arbetstagarföreträdare kan tillgripa om de inte är överens med arbetsgivaren om omfattningen och formen för samverkan är att begära förhandling enligt medbestämmandelagen²⁹, samt möjligheten att göra en framställning om vitesföreläggande enligt 4 kap. 5 § diskrimineringslagen.

Av lönetransparensdirektivet framgår att objektiva och könsneutrala kriterier ska användas vid bedömningen av olika arbetens värde och att kriterierna ska baseras på en överenskommelse mellan arbetsgivaren och arbetstagarföreträdare om sådana företrädare finns (artikel 4.4).³⁰ Vidare ska riktigheten i de uppgifter som ingår i lönerapporteringen bekräftas av arbetsgivarens ledning efter samråd med arbetstagarföre-

²⁹ Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

³⁰ I den svenska språkversionen står "... kriterier som överenskommit med arbetstagarföreträdare om sådana företrädare finnes.". I den engelska språkversionen används "... agreed with workers' representatives..." och i den danska "... kriterier, der er aftalt med arbejdstagerrepræsentanter...".

trädarna (artikel 9.6). Löneskillnader som framkommer i artikel 9.1 g som inte är motiverade på grundval av sakliga, könsneutrala kriterier ska arbetsgivaren avhjälpa i nära samverkan med arbetstagarföreträdare (artikel 9.10). Hela den gemensamma lönebedömningen ska göras i samverkan med arbetstagarföreträdare (artikel 10.1). De kriterier som används för att motivera skillnader i genomsnittlig lönenivå ska fastställas gemensamt av arbetsgivare och arbetstagarföreträdare (artikel 10.2 punkt d).³¹ Slutligen ska de åtgärder för att avhjälpa löneskillnader som anges i den gemensamma lönebedömningen genomföras i nära samarbete med arbetstagarföreträdarna (artikel 10.4).

De delar av direktivet som genomförs genom den svenska lönekartläggningen omfattas av diskrimineringslagens samverkansbestämmelser. Lönerapporten har ingen motsvarighet i gällande rätt och utformningen av kriterierna för arbetsvärdering och kriterierna för att motivera löneskillnader ingår inte uttryckligen i lönekartläggningen. Även om samverkan om utformning av kriterier skulle kunna läsas in som ett moment i lönekartläggningen eller åtminstone i relation till vad som ska omfattas av arbetsgivarens arbete med aktiva åtgärder enligt 3 kap. 5 § diskrimineringslagen finns det inte någon så uttryckligt utformad skyldighet som i artikel 4.4 och artikel 10.2 d. Av de skälet finns det anledning att förtydliga att samverkan ska ske i arbetet med lönerapporteringen, samt vad gäller utformningen av kriterier för arbetsvärdering och av kriterier för att motivera löneskillnader.

Direktivet använder olika uttryck för arbetsgivarens och arbetstagarföreträdarnas samarbete

I direktivet används olika uttryck för arbetstagarorganisationernas inflytande i lönetransparensdirektivet; från att arbetsgivaren ska komma överens med arbetstagarorganisationerna till att samråda med dem. Inget av uttrycken definieras i lönetransparensdirektivet.

Samråd definieras i ramverksdirektivet för information och samråd som ”diskussion och upprättande av dialog mellan arbetstagarrepresentanterna och arbetsgivaren”.³² Samråd ska enligt samma direktiv äga rum på ett sådant sätt att det är möjligt för arbetstagarrepresentan-

³¹ I den svenska språkversionen står ”... som gemensamt fastställts av...”. I den engelska språkversionen används ”...as established jointly by...” och i den danska ”... som fastsat af...”.

³² Europaparlamentet och Rådets direktiv 2002/14/EG av den 11 mars 2002 om inrättande av en allmän ram för information till och samråd med arbetstagarare i Europeiska gemenskapen, artikel 2 g.

terna att sammanträda med arbetsgivaren och få motiverade svar på eventuella yttranden. Syftet med samrådet ska vara att nå en överenskommelse i den fråga samrådet rör.³³

Samverkan, som är det uttryck som används mest i lönetransparensdirektivet, definieras inte heller. I den engelska språkversionen används ”cooperation”, ett uttryck som också använts i ramverksdirektivet vad gäller hur samråd (consultation) ska gå till. Arbetsgivaren och arbetstagarrepresentanterna ska arbeta i samförståndsanda (”in the spirit of cooperation”).³⁴ Det tyder på att samverkan är något annat än samråd. Samtidigt är det svårt att säga vad som är den kvalitativa skillnaden i ett svenskt sammanhang, vilket innebär att reglerna om samverkan i diskrimineringslagen även kan inkludera det som rör samråd i artikel 9.6.

I lönetransparensdirektivet finns två bestämmelser som talar om att arbetsgivaren och arbetstagarföreträdarna ska komma överens: de ska dels komma överens om objektiva, könsneutrala kriterier för att bedöma arbetets värde (artikel 4.4), dels gemensamt fastställa objektiva, könsneutrala kriterier som motiverar löneskillnader mellan manliga och kvinnliga arbetstagare som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt (artikel 10.2 d). Förutsättningen är att det finns arbetstagarföreträdare på arbetsplatsen. Ordalydelsen ger intrycket att det inte räcker att diskutera i samförståndsanda, utan att det finns ett krav på att komma överens. Det skulle kunna innebära att det finns ett krav på parterna att sluta kollektivavtal i dessa frågor alternativt ett krav på lagstiftaren att införa någon form av vetobestämmelse likt de som finns i medbestämmandelagen. Formuleringen av artikel 4.4 skiljer sig från kommissionens förslag där arbetstagarföreträdarna inte hade någon roll i utformandet av kriterierna. Arbetstagarföreträdarnas roll i utformandet av kriterier i artiklarna 4.4 och 10.2 d beskrivs inte heller i lönetransparensdirektivets skäl. Det finns inget utöver ordalydelsen som indikerar att utformningen av kriterierna kräver någon annan nationell reglering än samverkansbestämmelserna i diskrimineringslagen.

I direktivet finns inte några bestämmelser om vad som skulle vara följden av att arbetsgivaren och arbetstagarföreträdarna inte kommer överens. Vilka kriterier ska arbetsgivaren då tillämpa när denne fullgör sina skyldigheter enligt artiklarna 4.4 och 10.2? Eftersom det inte

³³ Direktiv 2002/14/EG, artikel 4.4 d och g.

³⁴ Direktiv 2002/14/EG, artikel 1.3.

anges någon annan metod för att fastställa kriterierna ligger det nära till hands att uppfatta det som det primärt är arbetsgivaren som själv fastställer kriterierna. Detta talar för att bestämmelsen, i vart fall till dess innebörden klarlagts av EU-domstolen, bör uppfattas som att arbetsgivaren ska samverka med arbetstagarföreträdarna.

Det kan i sammanhanget vara värt att påpeka att det av tidigare förarbeten framgått att samverkan kan utformas på olika sätt, men att det ofta är lämpligt att träffa lokala överenskommelser.³⁵ Det finns på så sätt utrymme i de svenska samverkansreglerna att komma överens om t.ex. kriterier för arbetsvärdering. Det finns heller inget hinder att parterna på central nivå kommer överens om riktlinjer för det lokala arbetet.

Vår bedömning är därför att arbetet med kriterier som framgår av artiklarna 4.4 och 10.2 d inte kräver någon annan reglering utan att det kan omfattas av samverkansbestämmelserna i diskrimineringslagen.

Rätt till information

Arbetstagarorganisationerna har rätt att få information om de löneskillnader mellan könen i varje arbetstagarkategori som ska tas fram enligt artikel 9.1 g (artikel 9.9), samt att få tillgång till det färdiga resultatet av den gemensamma lönebedömningen (artikel 10.3).

Begreppet information definieras inte i direktivet. I andra unionsakter beskrivs information som ”arbetsgivarens överlämnande av uppgifter till arbetstagarrepresentanterna som gör det möjligt för dem att sätta sig in i vad den behandlade frågan avser och att granska den samma”.³⁶ Utformningen i lönetransparensdirektivet ger intrycket att det rör sig om en självständig rätt till information utöver vad som krävs för samverkan. Eftersom vi föreslår att uppgiften i artikel 9.1 g ska tas fram i arbetet med lönekartläggningen blir den en del av det arbete som ska göras i samverkan. Det färdiga resultatet av den gemensamma lönebedömningen motsvaras av den skriftliga lönekartläggningen. På så sätt ingår även resultatet av arbetet med lönekartläggningen i sådan information som kommer fram i samverkansarbetet. Vi ser därför inget skäl till att särreglera den rätten till information för arbetstagarföreträdarna.

³⁵ Prop. 2015/16:135 s. 54.

³⁶ Direktiv 2002/14/EG, artikel 2 f.

Kretsen som har rätt till samverkan

Enligt 3 kap. 11 § diskrimineringslagen ska *arbetsgivare och arbetstagare* samverka i arbetet med aktiva åtgärder. Vi föreslår att en motsvarande bestämmelse införs i 3 a kap. för samverkan i arbetet med lönekartläggning. Det innebär att arbetsgivarens skyldighet att samverka inte är begränsad till arbetstagarföreträdarna. Enligt förarbetena bör samverkan normalt ske med arbetstagarna genom deras fackliga organisationer. Finns det ingen facklig representation får arbetsgivaren ta ställning till hur arbetstagarna lämpligast kan beredas tillfälle att samverka.³⁷ Samverkan i arbetet med lönekartläggning har på så sätt ett brett tillämpningsområde.

Enligt lönetransparensdirektivet ska arbetsgivaren samverka med arbetstagarföreträdare i arbetet med lönerapporteringen och vid utformningen av kriterier för värdering av arbete och av kriterier för att motivera löneskillnader. Enligt artikel 4.4 ska arbetsgivaren och arbetstagarföreträdarna komma överens om kriterierna för arbetsvärdering om sådana företrädare finns på arbetsplatsen. Om det inte finns företrädare på arbetsplatsen kan arbetsgivaren ensam utforma sådana kriterier. Direktivet anger bara att samverkan ska ske med arbetstagarföreträdare. Det talar emot en lika vid krets för samverkan som gäller i diskrimineringslagen. Av det skälet bör sådan samverkan som inte rör arbetet med lönekartläggningen begränsas till den arbetstagarorganisation som arbetsgivaren är bunden till av kollektivavtal.

Kretsen som har rätt till information

Enligt 3 kap. 12 § diskrimineringslagen ska arbetsgivare förse en organisation som arbetsgivaren är bunden till av kollektivavtal med den information som behövs för att organisationen ska kunna samverka i arbetet med aktiva åtgärder. Vi föreslår att en motsvarande bestämmelse införs i 3 a kap. för den information som behövs för att kunna samverka i arbetet med lönekartläggning.

Informationsskyldigheten enligt diskrimineringslagen begränsas till kollektivavtalsbärande arbetstagarorganisationer. Vid genomförandet av direktivet finns skäl att utvidga kretsen som har rätt till information. I svensk rätt har unionsakter som innehåller bestämmelser

³⁷ Prop. 2015/16:135 s. 54.

om arbetstagarföreträdares rätt till information i några fall genomförts på så sätt att det primärt är kollektivavtalsbärande arbetstagarorganisationer som har rätt till information. För det fall arbetsgivaren inte är bunden av något kollektivavtal alls har dock alla arbetstagarorganisationer med medlemmar på arbetsplatsen rätt till information.³⁸

Direktiv som innehåller uttrycket *arbetstagarföreträdare i enlighet med nationell rätt och praxis* (jfr artikel 3.2 m) har alltså genomförts som de kollektivavtalsbärande organisationerna, om sådana finns och annars alla arbetstagarorganisationer med medlemmar på arbetsplatsen.

Diskrimineringslagens samverkansbestämmelse omfattar redan i dag arbetstagarorganisationer med medlemmar på arbetsplatsen. I de fall det inte finns kollektivavtal på arbetsplatsen torde det vara dessa fackliga företrädare som arbetsgivaren oftast samverkar med. Informationsbestämmelsen är dock begränsad till kollektivavtalsbärande organisationer.

För att genomföra direktivet anser vi att det är motiverat att informationsrätten hos arbetsgivare som inte är bundna av kollektivavtal utvidgas till arbetstagarorganisationer som har medlemmar på arbetsplatsen och som har begärt att få samverka. Informationsrätten begränsas till den information som krävs för att samverka i arbetet med lönekartläggningen.

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

Förslag: Under rubriken *Särskilda regler för arbetsgivare som sysselsätter 100 eller fler arbetstagare* placeras de särskilda informationskrav som ställs på stora arbetsgivare. Arbetsgivare som sysselsätter 100 eller fler arbetstagare ska tillhandahålla information till DO, till arbetstagare och till arbetstagarföreträdare.

Arbetsgivare ska lämna uppgifterna i lönerapporteringen till DO.

Arbetsgivare ska lämna uppgifter till DO om löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt. Är löneskillnaden i någon av grupperna fem

³⁸ Prop. 2004/05:148, *Utvidgad rätt till information för arbetstagarorganisationer*, avsnitt 6.1, prop. 2021/22:286, *Bolags rörlighet över gränserna inom EU*, s. 275 och prop. 2023/24:124, *Nya regler om hållbarhetsrapportering*, s. 224.

procent eller mer ska arbetsgivaren redogöra för hur löneskillnaden kan motiveras med sakliga och könsneutrala kriterier eller redogöra för hur löneskillnaderna ska åtgärdas.

Arbetsgivare som inte redogör för hur en löneskillnad på minst fem procent mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt kan motiveras eller för hur den ska åtgärdas ska lämna in den senast upprättade skriftliga lönekartläggningen.

Arbetsgivare 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.

Om en arbetstagare begär det ska arbetsgivaren lämna ytterligare förtydliganden och uppgifter eller förklaringar avseende eventuella löneskillnader mellan könen. Arbetsgivaren ska vid sådan begäran, lämna information så snart som möjligt.

Arbetsgivaren ska ställa den skriftliga lönekartläggningen till förfogande för arbetstagarna. Detta gäller endast om uppgiften i första stycket visat en skillnad på åtminstone fem procent mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt och en sådan skillnad inte åtgärdats eller motiverats.

Informationskraven regleras i två separata bestämmelser för att skilja arbetsgivarens skyldigheter mot DO från de mot arbetstagare.

Bedömning: Arbetstagarföreträdarnas rätt till information tillgodoses genom samverkansreglerna.

Informationskrav i artiklarna 9 och 10

Av artikel 9 och 10 följer krav på information om och insyn i arbetsgivares lönesättning för myndigheter, arbetstagare och arbetstagarföreträdare. Arbetstagarföreträdarens rätt till information genomförs genom samverkansreglerna som enligt förslaget omfattar alla delar av lönerapporteringen och lönekartläggningen samt utformandet av kriterier för arbetsvärdering och för motivering av löneskillnader. Myndigheters och arbetstagares rätt att på arbetsgivarens initiativ få information behöver regleras separat under rubriken *Särskilda bestämmelser för arbetsgivare som sysselsätter 100 eller fler arbetstagare*.

I och med rätten till information kommer arbetstagare och myndigheter få tillgång till mer information. Informationen kan komma att innehålla personuppgifter. Vi bedömer inte att det finns behov av ytterligare författningsreglering till skydd av personuppgifter (se avsnitt 7.3.3 och 19.12).

Arbetsgivaren ska lämna in lönerapporten till DO

Arbetsgivaren ska på eget initiativ lämna in lönerapporten till DO. De uppgifter som beräknas på arbetsgivarens samtliga anställda (artikel 9.1 a–f), kan enligt direktivet, antingen sammanställas av arbetsgivaren som skickar in det till DO eller så kan det allmänna sammanställa uppgifterna utifrån det informationsunderlag som redan skickas in till myndigheterna. Vår bedömning är att den informationsinsamling som görs till myndigheter i dag, främst Skatteverket, inte är sådan att de uppgifter som behövs för lönerapporten kan extraheras från den. Det innebär att arbetsgivarna behöver förse det allmänna med ny information.

Skatteverket har stor inblick i ersättningar från arbetsgivare till arbetstagare genom att verket tar emot arbetsgivardeklarationen. Arbetsgivardeklarationen skickas in månatligen för varje enskild arbetstagare. I dagsläget innehåller inte arbetsgivardeklarationen alla de inkomster som inkluderas i EU:s lönedefinition, t.ex. avsättningar till tjänstepension. Samtidigt innehåller den inkomster som inte ska inkluderas, t.ex. ersättningar från socialförsäkringssystemet. Slutligen innehåller den ingen information om arbetad tid. Vi anser inte att det är lämpligt att komplettera arbetsgivardeklarationen med de uppgifter som behövs för lönerapporten. Om arbetsgivardeklarationen skulle användas skulle det innebära att ytterligare information behöver läggas till den individuella rapportering som nu görs. Därutöver skulle informationen behöva sammanställas från individnivå till gruppnivå fördelat på kvinnliga respektive manliga arbetstagare hos varje enskild arbetsgivare. Till sist skulle den genomsnittliga löneskillnaden behöva räknas ut för att sedan vidarebefordras från Skatteverket till DO. Det skulle innebära ökade kostnader för Skatteverket, samt att Skatteverket skulle behöva ta emot en stor mängd information som de inte har användning av i sin verksamhet. Alternativt skulle Skatteverket direkt föra över informationen till DO som i sin tur skulle få hantera

individuell information för att själva göra uträkningen för att få fram de uppgifter som ska offentliggöras. Det kan inte heller anses motiverat att DO ska hantera den mängden individdata när det inte är påkallat för den uppgiften ombudsmannen tilldelats i och med lönerapporten.

Av det skälet landar vi slutsatsen att en ny modell för informationsinlämning behöver skapas och att det lämpligaste är att uppgifterna i lönerapporten förmedlas genom en teknisk lösning som ägs av DO. Frågorna behandlas vidare i avsnitt 9.3.2.

Information om löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt ska lämnas till DO

Arbetsgivare som sysselsätter 100 eller fler arbetstagare ska på eget initiativ lämna in informationen i artikel 9.1 g till DO. Enligt löneransvarsdirektivet är informationen en del av lönerapporteringen som inte ska offentliggöras till skillnad mot resten av informationen. Som angetts föreslår vi att underlaget för och beräkningen av uppgiften i artikel 9.1 g ska ingå i lönekartläggningen (avsnitt 8.3.1 och 8.3.3). Arbetsgivaren behöver alltså ta fram procentsatsen i samband med lönekartläggningen.

Enligt direktivet måste arbetsgivaren, som vi ser det, även lämna en redogörelse för hur löneskillnader på fem procent eller mer antingen kan motiveras med sakliga och könsneutrala kriterier eller hur de ska åtgärdas. Detta ska göras i samverkan med arbetstagarföreträdare (artikel 9.10 sedd i ljuset av artikel 10.1). Sådana redogörelser framgår av den skriftliga lönekartläggningen (föreslagna 3 a kap. 11 §) och baseras på de analyser som görs i och med arbetet med lönekartläggningen. Det framgår inte av direktivtexten att uppgifterna ska lämnas på arbetsgivarens initiativ. Å andra sidan är uppgifterna en förutsättning för att undgå kravet på att göra en gemensam lönebedömning. Skulle arbetsgivare på eget initiativ endast behöva lämna uppgifter om löneskillnader skulle DO behöva begära att alla arbetsgivare som har en löneskillnad på minst fem procent i någon gruppering av kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt lämnar information om hur löneskillnaderna motiveras eller ska åtgärdats. En rimligare tolkning av direktivet är att arbetsgivare ska lämna in både uppgift om löneskillnaderna och en redogörelse för motiveringar eller åtgärder på en och samma gång.

Eftersom de uppgifter som ska lämnas finns i lönekartläggningen skulle informationskravet kunna genomföras genom att arbetsgivaren lämnar in den senast upprättade lönekartläggningen. Ett sådant krav skulle inte innebära något merarbete för arbetsgivaren eftersom denne redan måste ta fram och analysera uppgifterna. DO skulle få in hela lönekartläggningen och få ta fram den information som är relevant för t.ex. rapportering till kommissionen. Ett sådant genomförande skulle innebära en överimplementering. Arbetsgivarens lönekartläggning kan dessutom innehålla uppgifter om enskilda, t.ex. uppgifter om lön vilket ofta framgår av lönekartläggningen hos arbetsgivare som tillämpar individuell lönesättning. Ett allmänt krav på att lämna den skriftliga lönekartläggningen kan på så sätt leda till att DO får in mycket uppgifter om enskilda.

Informationskravet kan också genomföras genom en mer begränsad informationsinlämning. Det skulle innebära att arbetsgivaren tar fram och endast lämnar de uppgifter som krävs enligt artikel 9.1 g och artikel 9.10, sedd i ljuset av artikel 10.1, till DO. Eftersom informationen finns i lönekartläggningen behöver det inte bli särskilt betungande för arbetsgivaren att ta fram den information som är relevant. Lönekartläggningen ska göras i samverkan, men även urvalet av uppgifter ska göras i samverkan. Arbetsgivaren ska också samverka i framtagandet av uppgifter om det görs på annat sätt än genom lönekartläggningen.

Vi föreslår att arbetsgivaren endast behöver göra den mer begränsade informationsinlämning som beskrevs ovan. Det uppfyller direktivets krav och är i linje med utredningens kommittédirektiv som innebär att vi inte ska lägga andra författningsförslag än vad som är nödvändigt för att genomföra direktivet.

Den skriftliga lönekartläggningen ska under vissa omständigheter lämnas till DO

Arbetsgivare ska under vissa omständigheter på eget initiativ lämna in sin skriftliga lönekartläggning till övervakningsorganet. Av direktivet följer att en gemensam lönebedömning ska göras när arbetsgivaren inte åtgärdar eller motiverat löneskillnader över fem procent inom en arbetstagarkategori.

Bestämmelsen kan genomföras genom att arbetsgivaren ska lämna in den senast upprättade skriftliga lönekartläggningen till DO, för

det fall denne inte gjort den mer begränsade informationsinlämningen som omfattar just information om hur löneskillnader på minst fem procent motiveras eller ska åtgärdas. En sådan bestämmelse genomför artikel 10.3.

Information till enskilda arbetstagare

Enskilda arbetstagare har rätt att få del av uppgiften i 9.1 g, dvs. de procenttal som visar löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt (artikel 9.9). Det innebär att när arbetsgivaren tagit fram dessa procenttal inom ramen för den årliga lönekartläggningen ska arbetsgivaren göra procenttalen tillgängliga på arbetsplatsen. Detta kan t.ex. göras genom att procenttalen publiceras på arbetsgivarens intranät.

Arbetstagare ska också ha rätt att på begäran få ytterligare förtydliganden och uppgifter eller förklaringar avseende löneskillnader mellan könen (artikel 9.10). Lönekartläggningen bör kunna fungera som underlag för att ta fram sådan information.

Arbetsgivaren ska också ställa den gemensamma lönebedömningen till förfogande för arbetstagarna på arbetsplatsen (artikel 10.3). Det gäller endast om arbetsgivaren inte lämnat de uppgifter till DO som anges ovan, dvs. uppgifter om löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt, samt information om hur löneskillnader på fem procent eller mer antingen kan motiveras med sakliga och könsneutrala kriterier eller hur de ska åtgärdas. Det är troligt att skyldigheten att ställa lönekartläggningen till förfogande till arbetstagare sällan uppstår. Det finns dock inget som hindrar arbetsgivaren från att på frivillig basis ställa den skriftliga lönekartläggningen eller delar av den till förfogande för arbetstagarna. Det kan vara ett sätt att möta eventuella frågor som uppstår om informationen om löneskillnader. En väl genomförd lönekartläggning kan användas som underlag för att tillgodose enskildas rätt till insyn och arbetstagares rätt att begära förtydliganden, uppgifter och förklaringar enligt artikel 9.10.

9 Myndigheters ansvar för stöd, övervakning och statistik

9.1 Direktivets bestämmelser

9.1.1 Inledande kommentar

Myndighetsansvar återkommer på flera ställen i lönetransparensdirektivet¹ och många av uppgifterna ingår redan i DO:s breda uppdrag. Det här kapitlet fokuserar framför allt på artiklarna 28, 29 och 31.

9.1.2 Artikel 28

Jämställdhetsorgan definieras i lönetransparensdirektivet som det eller de organ som utsetts enligt artikel 20 i likabehandlingsdirektivet (artikel 3.1 l). Jämställdhetsorgan är alltså ingen ny företeelse i unionsrätten utan redan i början av 2000-talet ställdes krav på medlemsstaterna att utse sådana. Detta gjordes genom en ändring av direktiv 76/207/EEG.² Bestämmelsen fördes sedan, i en något reviderad form, över till artikel 20 i likabehandlingsdirektivet.³

Lönetransparensdirektivets bestämmelse om jämställdhetsorgan syftar främst till att reglera jämställdhetsorganens behörighet i relation till lönetransparensdirektivet. Jämställdhetsorganen ska vara behöriga i frågor som omfattas av lönetransparensdirektivets tillämpningsområde. Deras behörighet ska inte påverka behörigheten för arbetsinspektioner, arbetsmarknadens parter eller andra organ som

¹ 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 genom insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer.

² Europaparlamentet och Rådets direktiv 2002/73/EG av den 23 september 2002 om ändring av rådets direktiv 76/207/EEG om genomförandet av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om tillgång till anställning, yrkesutbildning och befordran samt arbetsvillkor.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (omarbetning).

genomdriver arbetstagares rättigheter (artikel 28.1). Medlemsstaterna ska dessutom aktivt vidta åtgärder för att säkerställa samordning mellan arbetsinspektionerna, jämställdhetsorganen och, i tillämpliga fall, arbetsmarknadens parter med avseende på likalöneprincipen (artikel 28.2).

Jämställdhetsorganen ska också förse med sådana resurser att de effektivt kan utföra sina uppgifter avseende rätten till lika lön (artikel 28.3). I lönetransparensdirektivet ges exemplet att omfördela belopp som drivits in genom straffavgifter till jämställdhetsorgan så att de kan fullgöra sina uppgifter på ett effektivt och tillfredställande sätt (skäl 49).

9.1.3 Artikel 29

Övergripande om artikel 29

Artikel 29 innehåller regler med ett tvådelat syfte – övervakning och stöd. Medlemsstaterna ska dels säkerställa fortlöpande och samordnad övervakning av, dels erbjuda fortlöpande och samordnat stöd för genomförandet av direktivets bestämmelser (artikel 29.1). Medlemsstaterna ska utse ett övervakningsorgan (artikel 29.2). Organet ska ha i uppgift att övervaka och stödja de åtgärder som syftar till att införliva lönetransparensdirektivet i nationell rätt.

Övervakningsorganet har tilldelats specifika uppgifter i direktivet varav flera handlar om att samla in och analysera information. Jämställdhetsorganen har tilldelats liknande uppgifter i artikel 20 i lika-behandlingsdirektivet där det, i artikel 20, talas om ”främjande, analys och kontroll”. Det ska dock inte sättas likhetstecken mellan övervakningsorganet och jämställdhetsorganen eftersom lönetransparensdirektivet reglerar dem separat i artikel 28 respektive artikel 29. Båda organen har olika ansvarsuppgifter vilket framgår av ett flertal artiklar i lönetransparensdirektivet.

Direktivets formulering indikerar att det rör sig om ett nytt organ. Det finns dock inget som hindrar medlemsstaterna från att ge ett redan befintligt organ funktionen av övervakningsorgan eller att fördela arbetsuppgifterna på flera olika organ (artikel 29.2). Det ska dock finnas ett centralt organ som säkerställer att uppgifterna i punkterna b, c och e som redogörs för nedan genomförs.

Medlemsstaterna ska se till att övervakningsorganet utför de uppgifter som omfattas av de fem punkterna i artikel 29.3. Det rör sig

om att öka medvetenheten hos företag, organisationer, arbetsmarknadens parter och allmänheten vad gäller likalöneprincipen, insyn i lönesättningen och intersektionell diskriminering (a), analysera orsakerna till könsbaserade löneskillnader och utarbeta verktyg (b), samla in lönerapporteringar och offentliggöra uppgifter (c), samla in de gemensamma lönebedömningarna (d) och sammanställa uppgifter om klagomål om könsbaserad lönediskriminering och om lönediskriminering (e). Slutligen ska även informationen i punkterna c till e sammanställas och lämnas till kommissionen (artikel 29.4). Nedan följer en mer djupgående genomgång av organets uppgifter.

Övervakningsorganets uppgifter

Övervakningsorganet ska öka medvetenheten hos privat- och offentligägda företag, organisationer, arbetsmarknadens parter och allmänheten i syfte att främja likalöneprincipen och rätten till insyn i lönesättningen (artikel 29.3 a). I sitt arbete med att öka medvetenheten ska övervakningsorganet även beakta intersektionell diskriminering med avseende på lika lön för lika och likvärdigt arbete. Direktivet klargör att det vid lönediskriminering på grund av kön bör vara möjligt att beakta intersektionalitet, det vill säga hur diskriminering av en individ inte endast beror på kön utan hur kön samspelar med andra diskrimineringsgrunder. Övervakningsorganet ska i sitt arbete bidra till att öka medvetenheten om detta.

Övervakningsorganet ska också analysera orsakerna till löneskillnader mellan könen och utarbeta verktyg för att bedöma löneojämlikheter (artikel 29.3 b). Av artikeln framgår att analysen ska göras särskilt med hjälp av Europeiska jämställdhetsinstitutets (EIGE) analytiska arbete och verktyg.

En viktig, övergripande uppgift är att samla in och sammanställa information. Övervakningsorganet ska för det första samla in och sammanställa uppgifter hämtade från de lönerapporteringar som arbetsgivare är skyldiga att lämna till myndigheten enligt artikel 9.7. De uppgifter som framgår av artikel 9.1 a till f ska utan dröjsmål offentliggöras på ett enkelt, lättillgängligt och användarvänligt sätt som möjliggör en jämförelse mellan arbetsgivare, sektorer och regioner i medlemsstaten. Uppgifter från de fyra föregående åren ska, om sådana finns för en viss arbetsgivare, göras tillgängliga (artikel 29.3 c). I direktivet före-

slås att uppgifterna görs tillgängliga på en webbplats som är utformad på så sätt att det är möjligt att göra olika typer av jämförelser mellan arbetsgivare (skäl 41). Tanken är att den föreslagna webbplatsen ska kunna användas av myndigheter, arbetstagarföreträdare och andra aktörer med intresse att övervaka löneskillnader mellan könen. De könsuppdelade uppgifterna ska kunna användas för att se löneskillnader mellan könen i olika branscher (horisontell uppdelning) och arbeten (vertikal uppdelning) (skäl 39).

Den andra typen av uppgifter som övervakningsorganet ska samla in är rapporterna om de gemensamma lönebedömningarna som arbetsgivare kan bli skyldiga att utföra enligt artikel 10 (artikel 29.3 d). Slutligen ska övervakningsorganet sammanställa uppgifter om hur många och vilken typ av klagomål om lönediskriminering som lämnats in till myndigheter, däribland jämställdhetsorgan, och lönediskrimineringsmål som anhängiggjorts vid nationella domstolar (artikel 29.3 e). Medlemsstaterna ska vartannat år sammanställa de uppgifter som ska samlas in enligt punkterna c, d och e och lämna till kommissionen (artikel 29.4).

9.1.4 Artikel 31

Lönetransparensdirektivet innehåller en bestämmelse om statistik som medlemsstaterna ska förse Eurostat med. Det rör sig alltså om en annan typ av information än den som offentliggörs i och med lönerapporten (artiklarna 9 och 29). Skyldigheten i lönetransparensdirektivet skiljer sig från tidigare, obligatorisk inlämning av statistik till EU. Enligt artikel 31 ska medlemsstaterna *varje år* förse Eurostat med aktuella nationella data för beräkning av löneskillnaderna mellan könen i ojusterad form. Medlemsstaterna ska sedan tidigare lämna strukturstatistik över löner och arbetskraftskostnader i enlighet med statistikförordningen 530/1999.⁴ Sådan statistik ska tas fram *vart fjärde år* (artikel 2).

Enligt lönetransparensdirektivet ska statistiken vara uppdelad efter kön, ekonomisk sektor, arbetstid (heltid/deltid), ägarförhållanden (privat/offentligt ägande) och ålder. En i princip likalydande formulering finns i lönetransparensrekommendationen (II.7). Med-

⁴ Rådets förordning (EG) nr 530/1999 av den 9 mars 1999 om strukturstatistik över löner och arbetskraftskostnader.

lemsstaterna har tidigare haft möjlighet att utföra motsvarande uppgift på frivillig basis. I och med lönetransparensdirektivet blir den nu obligatorisk.

Den nya statistiken om löneskillnader ska vara beräknad på årsbasis. Enligt artikel 6.c i statistikförordningen ska lönestrukturstatistiken innehålla uppgifter om bruttolön under en representativ månad med särskilt angivande av övertidstillägg och tillägg för skift, årlig bruttolön under referensåret med särskilt angivande av bonus som betalas ut oregelbundet, samt arbetstid. Vad ”årsbasis” innebär definieras inte i lönetransparensdirektivet.

Ett förslag till ny statistikförordning är i skrivande stund under behandling. I de utkast som hittills tagits fram hänvisas till kravet på statistik i lönetransparensdirektivet.⁵ Mycket talar för att den nya statistikförordningen kommer att ange mer specifikt hur den statistik som ska produceras enligt artikel 31 ska vara utformad. Skyldigheten i lönetransparensdirektivets artikel 31 kommer på så sätt att kompletteras med den lämpliga statistiska ram som krävs för att sammanställa och överföra uppgifter om löneskillnader mellan kvinnor och män (se kommissionens förslag till förordning, skäl 6).

9.2 Gällande rätt

9.2.1 Tre myndigheter vars uppdrag angränsar till lönetransparensdirektivets myndighetsuppgifter

I Sverige finns tre myndigheter som har uppgifter som angränsar eller överlappar artikel 28, 29 och 31 – Diskrimineringsombudsmannen (DO), Jämställdhetsmyndigheten och Medlingsinstitutet (MI). Nedan följer en kort genomgång av respektive myndighets uppgifter som är relevanta i relation till lönetransparensdirektivet.

⁵ COM(2023) 459 final, Förslag till Europaparlamentet och rådets förordning om EU:s arbetsmarknadsstatistik om företag och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 530/1999 och Europaparlamentet och rådets förordningar (EG) nr 450/2003 och (EG) nr 453/2008.

9.2.2 Diskrimineringsombudsmannen

DO:s uppgifter framgår av diskrimineringslagen (2008:567), lag (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen och förordning (2008:1401) med instruktion för Diskrimineringsombudsmannen. DO:s uppgifter är främst reglerade i lag. Skälet till detta är att säkerställa ombudsmannens självständighet och oberoende. Ombudsmannens mandat bestäms alltså av riksdagen.⁶ Frågan om hur nationella organ som har i uppgift att främja och skydda mänskliga rättigheter bör organiseras har bl.a. behandlats i FN:s Pariskriterier och i ECRI:s (European Commission against Racism and Intolerance) grundläggande principer för nationella institutioner som arbetar mot rasism, främlingsfientlighet, antisemitism och intolerans.⁷ Båda dokumenten hänvisas till i förarbetena om införandet av DO.

Enligt diskrimineringslagen har DO två huvudsakliga uppgifter. Dels ska DO utöva tillsyn över att diskrimineringslagen följs (4 kap. 1 §), dels får DO föra enskildas talan i diskrimineringsmål (6 kap. 1 §).⁸ I sin tillsyn ska DO i första hand försöka få dem som omfattas av lagen att frivilligt följa den. DO har därutöver en jämlikhetsfrämjande funktion. Enligt lagen om Diskrimineringsombudsmannen ska DO ge råd och på andra sätt medverka för att den som utsatts för diskriminering kan ta tillvara sina rättigheter (2 §). Ytterligare några uppgifter som DO har är att informera utbilda och överlägga med myndigheter företag, enskilda och organisationer, ha en omvärldsbevakning inom sitt verksamhetsområde samt följa internationell utveckling och forsknings- och utvecklingsarbete (3 §). DO:s uppdrag är formulerat så brett som möjligt så att det bl.a. uppfyller de krav som EU-rätten ställde vid tidpunkten för införandet av Diskrimineringsombudsmannen.⁹

⁶ Prop. 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering*, s. 369.

⁷ A/RES/48/134 National institutions for the promotion and protection of human rights och ECRI general policy recommendation No 2 Specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level.

⁸ DO har även rätt att föra talan enligt föräldraledighetslagen (1995:584), lagen (1988:1465) om ledighet för närståendevård och lagen (1998:209) om rätt till ledighet av trängande familjeskäl. Ombudsmannens talerätt utvidgades i samband med genomförandet av balansdirektivet, se prop. 2021/22:175, *Genomförande av balansdirektivet*, s. 91 ff.

⁹ Prop. 2007/08:95 s. 378.

9.2.3 Jämställdhetsmyndigheten

Jämställdhetsmyndighetens är en förvaltningsmyndighet för frågor som rör jämställdhetspolitiken. Det finns sex jämställdhetspolitiska delmål varav det andra målet rör ekonomisk jämställdhet. Delmålet innebär att kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut. Delmålet omfattar bl.a. löneskillnader mellan kvinnor och män och orsakerna till dessa.¹⁰

Myndighetens uppgifter framgår av förordning (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten. Ett flertal av Jämställdhetsmyndighetens uppgifter handlar om att följa upp, samordna och ge stöd till regeringen och statliga myndigheter i deras arbete med jämställdhetspolitiska åtgärder (2 och 3 §§). Men Jämställdhetsmyndigheten ska också samla och sprida kunskap baserad på forskning och beprövad erfarenhet om bl.a. ekonomisk jämställdhet (3 §). Myndigheten har även uppgifter inriktade på könsbaserat våld och förtryck (4 §). Myndighetens fokus är maktordningar baserat på kön men därutöver ska myndigheten även beakta maktordningar baserade på andra typer av kategoriseringar, till exempel de diskrimineringsgrunder som framgår av diskrimineringslagen när det bidrar till bättre prioriteringar och större träffsäkerhet i utformningen (6 §). Det sistnämnda innebär att myndigheten ska beakta intersektionell diskriminering i sitt arbete.

9.2.4 Medlingsinstitutet

Medlingsinstitutets främsta uppgifter är att ansvara för den statliga medlingsverksamheten och verka för en väl fungerande lönebildning. Dess uppgifter framgår av förordningen (2007:912) med instruktion för Medlingsinstitutet. Medlingsinstitutet är dessutom statistikansvarig myndighet för löner och arbetskostnader.¹¹ Medlingsinstitutets statistikansvar innebär även att analysera löneutvecklingen från ett jämställdhetsperspektiv (4 §). Enligt samma paragraf ska Medlingsinstitutet när myndigheten överlägger med arbetsmarknadens parter om kommande och pågående avtalsförhandlingar fästa uppmärksamheten

¹⁰ Prop. 2005/06:155, *Makt att forma sambället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken* och SOU 2015:86, *Mål och myndighet – en effektiv styrning av jämställdhetspolitiken*.

¹¹ Förordningen (2001:100) om den officiella statistiken, bilaga.

på vikten av att de centrala kollektivavtalen konstrueras så att de främjar de lokala parternas arbete med lönefrågor ur ett jämställdhetsperspektiv. Institutet ska i detta arbete samråda med Diskrimineringsombudsmannen.

Den statistik som Medlingsinstitutet tar fram kan grovt delas in i tre delar: konjunkturlönestatistiken, lönestrukturstatistiken och EU-statistiken. Lönestrukturstatistiken är en årlig undersökning där bl.a. löneskillnaderna mellan kvinnor och män redovisas. Mätperioden är en enskild månad – september för privat sektor och staten, och november för kommuner och regioner. Lönestrukturstatistiken publiceras i maj året efter insamlingsåret och är uppdelad efter sektor (privat sektor, kommuner, regioner samt staten; den privata sektorn är uppdelad på arbetare och tjänstemän).

Näringsidkare, ideella föreningar, stiftelser, kommuner, regioner och kommunalförbund är skyldiga att lämna uppgifter till Medlingsinstitutet om bl.a. löner.¹² Samtliga arbetsgivare i kommunerna, regionerna och staten ska lämna in uppgifter till Medlingsinstitutet. Inom privat sektor sker det dock ett urval som medför att de till myndigheten inlämnade uppgifterna omfattar cirka 50 procent av det totala antalet anställda. Bland mindre företag, organisationer och stiftelser sker det ett slumpmässigt urval.

I lönestrukturstatistiken för hela arbetsmarknaden används begreppet månadslön. Måttet månadslön innehåller flera olika lönekomponenter där samtliga löner är uppräknade till heltid. Förutom grundlön ingår även fasta lönetillägg och ett stort antal rörliga lönetillägg. Cheflönetillägg är ett exempel på ett fast lönetillägg. Rörliga tillägg är ofta beroende av arbetstidens förläggning (till exempel ob- tillägg och skifttillägg). Andra rörliga tillägg är exempelvis tillägg för risk, smuts och värme. Lönestrukturstatistiken innehåller inte någon information om avtalstillhörighet för den anställde, inte heller information om så kallade engångsbelopp eller bonus och andra oregelbundna ersättningar.¹³

¹² 7 § lagen (2001:99) om den officiella statistiken. Lämnar inte den uppgiftsskyldige den uppgift som begärts in får myndigheten förelägga den uppgiftsskyldige att göra det. Ett sådant föreläggande får förenas med vite (20 § samma lag).

¹³ Medlingsinstitutet, *Löneskillnader mellan kvinnor och män 2022, Vad säger den officiella löne- statistiken?*, s. 8.

9.3 Utredningens överväganden

9.3.1 Diskrimineringsombudsmannen är Sveriges jämställdhetsorgan

Bedömning: DO har sedan tidigare de uppgifter som jämställdhetsorgan har enligt likabehandlingsdirektivet. Vi ser inga skäl till att ändra myndighet eller utvidga till fler myndigheter. Eventuella förändringar i DO:s uppgifter på grund av lönetransparensdirektivet behandlas i samband med de artiklar där sådana förändringar föreslås. Av det skälet bedömer vi att artikel 28 inte kräver några nya författningsförslag.

Enligt artikel 28.1 ska jämställdhetsorganen vara behöriga i frågor som ingår i lönetransparensdirektivets tillämpningsområde.

DO är sedan tidigare utsett till jämställdhetsorgan och har de uppgifter som framgår av tidigare direktiv, vilket bl.a. omfattar tillsyn av efterlevnaden av förbudet mot diskriminering vad gäller lika lön som regleras i artikel 4 i likabehandlingsdirektivet.¹⁴

Genom lönetransparensdirektivet tillkommer nya uppgifter för jämställdhetsorganet. Vilka dessa är framgår inte av artikel 28.1, utan av andra artiklar i direktivet. Jämställdhetsorganen har en samrådande funktion när det gäller att säkerställa att det finns verktyg och metoder för arbetsvärdering (artikel 4), de ska på begäran av arbetstagare lämna ut information om en dennes lönenivå och den genomsnittliga lönenivån för arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt med dennes arbete (artikel 7). Vidare ska organen ha rätt att begära att arbetsgivare lämnar ytterligare uppgifter och förtydliganden i samband med lönerapporten (artikel 9.9–10), de ska ha rätt att på begäran få se gemensamma lönebedömningar (artikel 10.3) och de ska ha rätt att agera för eller till stöd för enskilda (artikel 15).

I den mån genomförandet av lönetransparensdirektivet i svensk rätt kräver ändringar i DO:s uppgifter behandlas de i anslutning till respektive artikel. I lagen om Diskrimineringsombudsmannen och förordningen om instruktion för Diskrimineringsombudsmannen ges en vid definition av DO:s uppgifter. Vi kan inte se att genomför-

¹⁴ Prop. 2007/08:95, kapitel 12.

andet av artikel 28.1 skulle kräva någon ändring av dessa författningar.

Vi gör samma bedömning vad gäller att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att säkerställa samarbete och samordning mellan arbetsinspektioner, jämställdhetsorgan och arbetsmarknadens parter (artikel 28.2). Behov av samordning och samarbete behandlas i samband med de artiklar i direktivet där specifika uppgifter regleras.

Enligt artikel 28.3 ska medlemsstaterna förse jämställdhetsorganen med tillräckliga resurser för att de effektivt ska kunna utföra sina uppgifter avseende rätten till lika lön. Tilldelning av resurser är en budgetfråga. Vi anser att den allmänna formuleringen om tillräckliga resurser i artikel 28.3 inte motiverar författningsändringar.

Samtidigt noterar vi att den genomsyn som gjordes av DO:s resurser i samband med betänkandet *Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen* ledde till slutsatsen att ombudsmannens resurser är knappa jämfört med Arbetsmiljöverket och att det gav ombudsmannen en begränsad möjlighet att utöva tillsyn över aktiva åtgärder. Utredningen angav även att arbetet med lönekartläggning inte fått stort fokus.¹⁵ Någon granskning av arbetet med lönekartläggning har inte genomförts sedan 2013.¹⁶

Ett förslag till direktiv om standarder för jämställdhetsorgan förhandlas för närvarande. Förslaget innehåller EU-rättsliga bestämmelser om jämställdhetsorgans, eller likabehandlingsorgans, utseende, oberoende och resurser. Förslaget berör även frågor om informationsinsamling och -spridning samt jämställdhetsorganets roll i diskrimineringstvister.¹⁷ Vilka ändringar ett framtida genomförande av det direktivet kan innebära är inte inom ramen för denna utredning.

¹⁵ SOU 2020:79, *Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen – aktiva åtgärder och det skollags-reglerade området*, s. 146.

¹⁶ SOU 2020:79 s. 147.

¹⁷ COM(2022) 688 final, *Förslag till Europaparlamentet och rådets direktiv om standarder för likabehandlingsorgan på området likabehandling av och lika möjligheter för kvinnor och män i fråga om anställning och yrke och om strykning av artikel 20 i direktiv 2006/54/EG och artikel 11 i direktiv 2010/41/EU*.

9.3.2 Diskrimineringsombudsmannen bör utses till övervakningsorgan

Förslag: DO utses till övervakningsorgan enligt artikel 29 i lönetransparensdirektivet. Ombudsmannens nya uppgifter regleras i lagen om Diskrimineringsombudsmannen.

DO ska vid fullgörandet av uppgifterna i artikel 29.3 a samverka med Jämställdhetsmyndigheten och vid fullgörandet av uppgifterna i artikel 29.3 b samverka med både Jämställdhetsmyndigheten och Medlingsinstitutet. Frågan hur formerna för samverkan ska regleras överlämnas till myndigheterna.

En eller flera myndigheter ska ges uppgifter och få ansvar för att stödja och övervaka genomförandet av lönetransparensdirektivet

Medlemsstaterna ska utse ett organ som ska övervaka och stödja genomförandet av nationella åtgärder som genomför lönetransparensdirektivet. (artikel 29.2). I artikel 29.2 talas det om *ett* övervakningsorgan, men det behöver inte vara vare sig *en* myndighet eller en *ny* myndighet. Uppgiften kan ges till ett eller en del av befintliga, nationella organ. Medlemsstaterna får dessutom fördela uppgifterna på flera organ, men vissa uppgifter måste säkerställas av ett centralt organ. Det gäller

- analysen av löneskillnader (b),
- offentliggörandet av de uppgifter som framgår av lönerapporterna (c) samt
- sammanställningen av klagomål och domar rörande lönediskrimineringsmål (e).

Artikel 29 ger medlemsstaterna en förhållandevis stor frihet när det gäller hur övervakningsorganet ska organiseras på nationell nivå, eftersom ansvaret kan läggas på en befintlig myndighet och till och med fördelas på flera myndigheter. Det senare förutsätter dock att det finns ett nära samarbete mellan myndigheter, särskilt om utförandet av uppgifterna i punkterna b, c och e fördelas på olika myndigheter.

Sverige måste alltså utse minst en myndighet som är ansvarig för uppgifterna i artikel 29. De myndigheter som vi anser kan komma i

fråga av de som existerar i dag är DO, Jämställdhetsmyndigheten och Medlingsinstitutet. Ingen av dessa myndigheters nuvarande uppdrag omfattar alla de nya uppgifter som finns i artikel 29. Ett alternativ är att föreslå inrättandet av en ny myndighet.

Enligt våra direktiv ska vi bedöma och föreslå hur de myndighetsuppgifter som direktivet ställer krav på ska fördelas, med utgångspunkt i gällande regelverks systematik och den ansvarsfördelning som gäller mellan olika myndigheter i dagsläget.¹⁸ Vi föreslår att DO utses till övervakningsorgan. Valet har inte varit självklart, men vi bedömer att DO sammantaget är det lämpligaste alternativet. I det följande går vi igenom olika alternativ och redogör för våra ställningstaganden. Först görs dock en mer noggrann genomgång av uppgifterna i artikel 29. Ett tydliggörande av uppgifterna behövs för att motivera valet av myndighet.

Översikt av artikel 29

Medlemsstaterna ska säkerställa fortlöpande och samordnad övervakning och fortlöpande och samordnat stöd för tillämpningen av likalöneprincipen och genomdrivandet av alla tillgängliga rättsmedel (artikel 29.1). Bestämmelsen kan inte sägas tillföra något mer än de mer preciserade bestämmelser som följer av direktivet.

I tredje och fjärde stycket preciseras övervakningsorganets uppgifter.

Öka medvetenheten för att främja likalöneprincipen och rätten till insyn i lönesättningen (punkt a)

Enligt direktivet ska övervakningsorganet öka medvetenheten i samhället, dvs. hos företag oavsett ägandeform, organisationer, arbetsmarknadens parter och allmänheten, i syfte att främja likalöneprincipen och rätten till insyn i lönesättningen (punkt a). Mer än så kan inte utläsas ur punkten. Att öka medvetenheten bör kunna röra sig om, i mer konkreta termer, att t. ex. sprida information, utforma underlag och genomföra eller ge stöd till utbildning.

I artikel 32 anges att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att sprida information om nationella bestämmelser som genomför direk-

¹⁸ Bilaga 1, s. 10.

tivet. Det är därför rimligt att övervakningsorganet, ensamt eller med andra aktörer, sprider information om de nationella bestämmelser som genomför direktivet inbegripet kunskap om likalöneprincipen.

I övervakningsorganet uppdrag ingår att öka medvetenheten om diskriminering som inte enbart baseras på kön utan skapas i skärningspunkter med andra diskrimineringsgrunder, s.k. intersektionell diskriminering.

I dagsläget har både DO och Jämställdhetsmyndigheten uppgifter som överensstämmer eller tangerar uppgifterna i punkt a.

DO har ska informera, utbilda, överlägga och ha andra kontakter med myndigheter, företag enskilda och organisationer inom sitt verksamhetsområde (3 § lag om Diskrimineringsombudsmannen). De flesta av direktivets bestämmelser ska, enligt vårt förslag, genomföras genom bestämmelser i diskrimineringslagen, och det kommer därmed att vara DO:s uppgift att utöva tillsyn över att dessa bestämmelser följs (4 kap. 1 § diskrimineringslagen)

Jämställdhetsmyndighetens har inte i uppgift att informera allmänheten på samma sätt som DO har. Däremot ska myndigheten dels stödja myndigheter i deras arbete med att nå de jämställdhetspolitiska målen, dels samla och sprida kunskap inom sitt ansvarsområde som inbegriper ekonomisk jämställdhet (4 § instruktion för Jämställdhetsmyndigheten). Vidare bör Jämställdhetsmyndighetens uppföljning och analys, där det är relevant, utgå från ett intersektionellt perspektiv.¹⁹

Analysera orsakerna till löneskillnader mellan könen och utarbeta verktyg (punkt b)

Övervakningsorganet ska analysera orsakerna till löneskillnader mellan könen och utarbeta verktyg för att bedöma löneojämlikheter. Detta ska göras med hjälp av Europeiska jämställdhetsinstitutets (EIGE) analytiska arbete och verktyg (punkt b). Uppgifterna måste säkerställas av ett centralt organ, dvs. det organ som även ska säkerställa punkterna c och e.

Direktivet ger ingen närmare ledning i fråga om vilken typ av analys som avses eller för vilken typ av verksamhet verktygen ska användas.

Analys av löneskillnader och utarbetande av verktyg kan göras på olika nivåer. De kan t.ex. avse det löpande arbetet med tillsyn av indi-

¹⁹ SOU 2015:86 s. 489.

viduella arbetsgivare, och bestämmelsen skulle då kunna avse att utarbeta verktyg för att bedöma löneojämlikheter i den konkreta verksamheten hos en specifik arbetsgivare. Det kan också handla om att utarbeta verktyg som kan användas för den konkreta tillsynen men baseras på en mer övergripande analys och utvärdering av löneojämlikheter. Vidare kan analysen göras på en aggregerad nivå och då handla om statistisk analys och utarbetande av metoder för statistiska bedömningar om löneskillnader mer allmänt i samhället eller olika branscher.

Eftersom direktivet inte ger någon ledning skulle EIGE:s arbete och verktyg kunna ge en inblick i vilken typ av analys och verktyg det rör sig om. I dagsläget har dock inte EIGE några verktyg och institutet har inte heller fått något uppdrag att arbeta med analys och verktyg kopplat till artikel 29.3 b.²⁰ Hur genomförandet ska göras kan därför inte belysas genom att se till EIGE:s verksamhet på området.

Vi bedömer att punkt b antingen avser statistisk analys eller en övergripande analys av löneojämlikheter, snarare än en analys i den specifika tillsynssituationen. Det kan också röra sig om att olika analysuppgifter ska genomföras baserat på den informationsinsamling som ska göras enligt direktivet. I punkt b nämns inte analys i den konkreta tillsynssituationen, utan det rör sig om en mer allmänt hållen formulering om att analysera orsakerna till löneskillnader mellan könen. Även om EIGE i dagsläget inte är involverad i uppgiften i punkt b talar det faktum att institutet nämns att tanken är en övergripande analys av ett större material. De verktyg som ska utarbetas skulle dock kunna vara sådana att de kan användas för att bedöma löneojämlikheter i en konkret tillsynssituation.

I punkten b talas om verktyg för att bedöma ”löneojämlikheter”, och inte löneskillnader mellan könen som görs på andra ställen i direktivet (se artiklarna 9 och 10).²¹ Det valda uttrycket kan uppfattas som att övervakningsorganet först ska analysera löneskillnader som kan ha både sakliga och osakliga orsaker, och därefter ta fram verktygen som ska användas för att bedöma löneojämlikheter, dvs. osakliga löneskillnader. För att kunna bedöma osakliga löneskillnader måste verktygen vara sådana att de kan användas inte bara på aggregerad nivå. Det talar mot att det rör sig om enbart statistisk analys.

²⁰ Utredningsdokument: Komm2024/00328/A 2023:02-5 och 6.

²¹ I den engelska språkversionen används ”pay inequalities” och i den franska ”les inégalités en matière de rémunération”.

Framtagandet av statistik regleras i en annan artikel, artikel 31. Av den framgår dock endast att medlemsstaterna ska förse kommissionen med statistik, det ställs inga krav på att medlemsstaterna själva ska analysera och dra slutsatser av statistiken. Om sådana krav skulle ställas på medlemsstaterna vore det dock rimligare att det framgick i artikel 31 alternativt i den nya statistikförordningen.

Medlingsinstitutet, DO och Jämställdhetsmyndigheten har alla uppdrag som kan sägas innefatta analys av orsaker till löneskillnader mellan könen. Medlingsinstitutet ska enligt sin instruktion analysera löneutvecklingen från ett jämställdhetsperspektiv och följa frågan om diskriminering i lönesättningen på andra grunder än kön (4 §). Medlingsinstitutet gör detta med statistiska metoder. Både DO och Jämställdhetsmyndigheten har i uppgift att analysera utvecklingen inom sina respektive verksamhetsområden. DO ska följa och analysera utvecklingen inom sitt ansvarsområde (2 § förordning om instruktion för Diskrimineringsombudsmannen) och föreslå åtgärder som kan motverka diskriminering (3 § lag om Diskrimineringsombudsmannen). Jämställdhetsmyndigheten ska arbeta med analys och stöd för att nå de jämställdhetspolitiska målen (2 § förordning om instruktion för Jämställdhetsmyndigheten).

Vår slutsats är att den analys som ska göras och de verktyg som ska utarbetas enligt punkt b ligger närmre DO:s och Jämställdhetsmyndighetens respektive uppgifter, men att det inte går att utesluta att statistisk analys också är av relevans för punkten. Vår bedömning är att ingen myndighet har ett tydligt uppdrag att utarbeta verktyg för att bedöma löneojämlikheter.

Samla in och offentliggöra uppgifter från lönerapporteringen (punkt c)

Enligt punkt c ska övervakningsorganet samla in och offentliggöra vissa uppgifter. Det handlar om uppgifter från de lönerapporteringar som arbetsgivare som sysselsätter 100 eller fler arbetstagare ska lämna till övervakningsorganet (se avsnitt 8.3.2, 8.3.3 och 8.3.6). Uppgifterna i rapporten avser ett antal nyckeltal och dessa ska offentliggöras på ett enkelt, lättillgängligt och användarvänligt sätt som möjliggör olika former av jämförelser. Det rör sig om ett förhållandevis stort material. Materialet ska också kunna ligga till grund för jämförelser, dels mellan enskilda arbetsgivare, dels mellan sektorer och regioner.

Uppgifterna behöver därför bearbetas så att det är möjligt. I skälen till lönetransparensdirektivet föreslås att övervakningsorganet ska göra uppgifterna tillgängliga på en webbplats som möjliggör ovan nämnda jämförelse.

De uppgifter som ska offentliggöras enligt artikel 29 avser något helt annat än det statistikuppdrag som Medlingsinstitutet har. Lönerapportens uppgifter kan inte – som lönestrukturstatistiken – användas för att analysera löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt och kan därför inte heller – som lönekartläggningen – användas för att upptäcka och åtgärda *osakliga* löneskillnader.

Uppgifterna i lönerapporten avser bl.a. löneskillnader på arbetsgivarnivå angivna i procent och innebär en jämförelse av alla arbetstagare utan att hänsyn tas till om arbetena är lika eller likvärdiga. Uppgifterna är endast tänkta att ge ett första intryck av arbetsgivarens verksamhet och könsstrukturen på arbetsplatsen. Insamlingen och offentliggörandet av uppgifterna i lönerapporten får i stället ses som ett komplement till lönestatistiken och lönekartläggningen. Myndighetsansvaret att samla in och offentliggöra uppgifter om löner är en nyhet i ett svenskt sammanhang. Det finns därför ingen myndighet som i dagsläget har uppgifter som omfattar eller ens liknar uppgiften i punkt c.

Med tanke på att det rör sig om en ny typ av uppgiftsinlämning från arbetsgivare till myndigheter finns det skäl att utveckla något om förutsättningarna för uppgiftsinlämningen. Arbetsgivare ska i dag, på eget initiativ, lämna in uppgifter till bl.a. Skatteverket och SCB/Medlingsinstitutet. Det finns olika tekniska lösningar för att föra över uppgifter till myndigheter. Vår bedömning är att den myndighet som har ansvaret att samla in och offentliggöra uppgifterna också ska äga den tekniska lösningen. Vi anser att de närmare specifikationerna för en sådan teknisk lösning bör tas fram på myndigheten tillsammans med det specialiststöd som kan behövas.

De uppgifter som arbetsgivarna ska ta fram till lönerapporten finns i de program för löneadministration som används på svensk arbetsmarknad. Vi rekommenderar därför att myndigheten samråder med lönesystemleverantörerna så att det blir tydligt vilken information som ska ingå i lönerapporten. Utformningen av den tekniska lösningen och tydligheten i vilken information som efterfrågas har stor

betydelse för hur administrativt betungande lönerapporteringen blir för arbetsgivare och myndigheten.

I lönetransparensdirektivet föreslås att uppgifterna ska offentliggöras på en webbplats. Med tanke på de jämförelsefunktioner som offentliggörandet ska ha ser vi i dagsläget inget bättre alternativ än en webbplats. Förutom de uppgifter som arbetsgivare måste lämna ska arbetsgivare ha möjlighet att på frivillig basis förklara uppgifterna som lämnas. En sådan förklaring ska också offentliggöras. En lösning är att den ansvariga myndigheten för in uppgifterna i jämförelseverktyget. Ett alternativ lösning är att webbplatsen är utformad på ett sådant sätt att arbetsgivarna kan lägga in uppgifterna och eventuella kommentarer på egen hand och att myndighetens ansvar är att kontrollera att det görs. Ledande för det alternativ som väljs bör vara att minimera arbetsgivarnas administrativa börda samtidigt som lösningen måste vara sådan att den kan garantera att avsändaren är korrekt.

Förutom de uppgifter som ska offentliggöras ska övervakningsorganet samla in uppgifter om löneskillnader mellan könen i varje arbetstagarkategori, dvs. löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt (artikel 9.1 g). Uppgiften om löneskillnader ska kombineras med en redogörelse för hur löneskillnader på fem procent eller mer antingen kan motiveras med sakliga och könsneutrala kriterier eller hur de ska åtgärdas. Vårt förslag är att de uppgifterna tas fram inom ramen för lönekartläggningen, eftersom det inte bara rör sig om nyckeltal som omfattar hela arbetsgivarens verksamhet, utan information som har brutits ner på mindre grupperingar och som ska förklaras och analyseras (avsnitt 8.3.1 och 8.3.3). Informationskravet träffar dock endast arbetsgivare som sysselsätter 100 eller fler arbetstagare (avsnitt 8.3.6). Från direktivets perspektiv är informationen snarare kopplad till lönerapporteringen än till den gemensamma lönebedömningen.

I och med direktivet ställs större krav på arbetsgivare att på eget initiativ lämna information till en myndighet. Övervakningsorganet bör därför säkerställa att arbetsgivare får stöd i form av tekniskt bistånd och fortbildning när det gäller utformningen och inlämning av bl.a. uppgifterna i lönerapporteringen och i lönekartläggningen (jfr artikel 11).

Mot bakgrund härav bör övervakningsorganet dessutom ges behörighet att ge närmare föreskrifter om informationsinlämningen,

bl.a. vad gäller lönerapporteringens utformning, webbplatsens utformning och hur inrapporteringen av uppgifter ska gå till.

Samla in skriftliga lönekartläggningar (punkt d)

Enligt lönetransparensdirektivet ska övervakningsorganet ta emot två typer av information som arbetsgivare som sysselsätter 100 eller fler arbetstagare lämnar in. För det första ska övervakningsorganet ta emot lönerapporteringarna. För det andra ska den gemensamma lönebedömningen, under vissa förutsättningar, lämnas in (punkt d).

Vår slutsats är att den svenska lönekartläggningen kan och bör fungera som direktivets gemensamma lönebedömning. Den svenska lönekartläggningen överensstämmer, efter viss justering, med direktivets krav. Eftersom alla svenska arbetsgivare med 100 eller fler arbetstagare årligen ska dokumentera lönekartläggningen finns det inte ett behov av den koppling mellan lönerapporten och den gemensamma lönebedömningen som finns i direktivet. Däremot föreskriver direktivet att arbetsgivare som sysselsätter 100 eller fler arbetstagare ska, om vissa förutsättningar är för handen, lämna in den gemensamma lönebedömningen till en myndighet. För att uppfylla kravet föreslår vi att arbetsgivare, på sätt som framgår av avsnitt 8.3.6 ska lämna information från den senast upprättade skriftliga lönekartläggningen till övervakningsorganet.

Det ingår i dag i DO:s tillsynsuppgifter att hantera dokumentation av lönekartläggningar

Sammanställa klagomål och domstolsmål (punkt e)

Enligt direktivet ska övervakningsorganet sammanställa uppgifter om hur många och vilken typ av klagomål om lönediskriminering som lämnats in till behöriga myndigheter, däribland jämställdhetsorgan, och lönediskrimineringsmål som anhängiggjorts i nationella domstolar (punkt e).

Det finns ingen myndighet som har ett sådant löpande ansvar. DO redogör för de klagomål och ärenden som omfattas av ombudsmannens verksamhet, men det får snarare ses som ett led i ombudsmannens årsredovisning än en uppgift att ge en heltäckande bild av andelen ärenden. DO är dock den behöriga myndigheten att rikta

klagomål om lönediskriminering till. I de fall klagomål riktas till en annan myndighet bör de vidarebefordras till DO.

I ett svenskt sammanhang är det troligt att många klagomål snarare passerar arbetstagarorganisationer eller ideella föreningar såsom antidiskrimineringsbyråer innan de eventuellt når domstol. Det är därför möjligt att, i en svensk sammanställning, antalet klagomål och ärenden påverkas av att privaträttsliga kanaler använts i stället. Det finns dock inget i direktivet som ställer krav på att nationella myndigheter behöver sammanställa uppgifter om klagomål som inkommer till privata aktörer. Vår bedömning är att det därför endast är de klagomål som kommer in eller vidarebefordras till DO som är relevanta.

Vad gäller lönediskrimineringsmål som anhängiggjorts i nationella domstolar så förs ingen statistik som går att bryta ner till mål om lönediskriminering. Det finns dock uppgifter om antal mål kategoriserade på rättsområden. Det går alltså att ta fram uppgifter om vilka tingsrätter som haft arbetsrättsliga mål.

Rapportering till kommissionen

Enligt artikel 29.4 ska medlemsstaterna vartannat år sammanställa uppgifterna i punkterna c till e, dvs. lönerapporterna, de gemensamma lönebedömningarna och sammanställningen över klagomål och domstolsmål till en enda rapport och förse kommissionen med denna. Det rör sig alltså om de punkter i artikel 29.3 som handlar om informationsinsamling.

Alternativet att inrätta en ny myndighet som utses till övervakningsorgan

Ett alternativ är att inrätta en helt ny myndighet som får uppdraget som övervakningsorgan. Myndigheten blir ansvarig för att säkerställa att samtliga uppgifter i artikel 29 genomförs, men det faktiska utförandet av uppgifterna kan delegeras till eller göras i samarbete med DO, Jämställdhetsmyndigheten och Medlingsinstitutet. Övervakningsorganet skulle också kunna samordna uppgifter inom ramen för likalöneprincipen och insyn i lönesättningen där olika myndigheters kompetens behövs.

Inrättandet av ett separat organ har fördelen att myndighetens uppdrag skulle kunna renodlas till frågor som har med likalöneprincipen och insyn i lönesättningen att göra. Ansvar skulle fokuseras till att dels ta emot och offentliggöra uppgifter som arbetsgivare ska lämna in, dels ha ett övergripande ansvar för att säkerställa att alla uppgifter görs. Det skulle också innebära att DO, Jämställdhetsmyndigheten och Medlingsinstitutet skulle kunna fokusera på sina kärnuppgifter enligt nuvarande uppdrag.

Införandet av en helt ny myndighet är dock problematiskt av flera skäl. För det första skulle myndighetens uppdrag bli väldigt snävt och för att undvika för mycket överlappning i ansvar skulle dess arbete till stor del vara beroende av de tre existerande myndigheternas arbete och kompetens. För det andra ska vi enligt våra kommittédirektiv fördela myndighetsuppgifter med utgångspunkt i gällande regelverks systematik och den ansvarsfördelning som gäller mellan olika aktörer i dagsläget.²² Vi anser att föreslå en ny myndighet innebär ett större avsteg från gällande systematik om det finns en möjlighet att fördela uppgifterna på redan existerande myndigheter. För det tredje genomförs i skrivande stund en översyn av små myndigheter med syfte att analysera om deras verksamhet och uppgifter är motiverade offentliga åtaganden och om de i så fall kan organiseras på annat sätt.²³ Inrättandet av en ny, liten myndighet är därför inte heller motiverat utifrån den rådande politiska inriktningen.

Alternativet att utse Medlingsinstitutet till övervakningsorgan

Medlingsinstitutets huvuduppdrag är att ansvara för den statliga medlingsverksamheten och verka för en väl fungerande lönebildning. Myndigheten är också ansvarig för lönestatistiken. I den sistnämnda uppgiften ingår att analysera löneskillnader mellan kvinnor och män. Med tanke på Medlingsinstitutets nuvarande uppgifter är uppgiften att offentliggöra uppgifterna i lönerapporteringen den som ligger närmast MI:s verksamhet (punkt c). Det handlar om att ta emot och bearbeta en stor mängd material, något som Medlingsinstitutet i egenskap av statistikmyndighet har kompetens att göra. Beroende på

²² Bilaga 1, s. 10.

²³ Dir. 2023:132, *En översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering*.

hur uppgiften i punkt b tolkas skulle den också kunna vara inom Medlingsinstitutets kompetensområde.

Både punkt b och c är sådana att de ska säkerställas av ett centralt organ och de kan därför inte separeras helt från uppgift e, som i sin tur ligger långt från Medlingsinstitutets nuvarande uppdrag. Det finns också mycket som talar för att punkt b och c inte ligger nära Medlingsinstitutets nuvarande uppgifter. Så som vi tolkar uppgiften i punkt b rör det sig inte främst om att analysera statistiska data och statistiska metoder, utan om annan typ av information och verktyg. Punkt c handlar inte heller om den typ av statistik som Medlingsinstitutet arbetar med utan det rör sig snarare om ett jämförelseverktyg där enskilda arbetsgivare ska kunna identifieras.

Medlingsinstitutet är därför den myndighet vars uppgifter ligger längst ifrån de uppgifter som framgår av artikel 29.3 sett tillsammans. Eftersom Medlingsinstitutets uppgifter till en så liten del överlappar med uppgifterna i artikel 29 bör Medlingsinstitutet inte utses till centralt organ.

Alternativet att utse Jämställdhetsmyndigheten till övervakningsorgan

Jämställdhetsmyndigheten har i uppgift att följa och analysera de jämställdhetspolitiska målen, vilket bl.a. inbegriper ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män. I och med att myndighetens uppgifter är begränsade till jämställdhetspolitiken ligger fokus på frågor kopplade till kön. Enligt sin instruktion ska Jämställdhetsmyndigheten bl.a. främja ett systematiskt, sammanhållet och effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken på alla nivåer i samhället och samla och sprida kunskap baserad på forskning och beprövad erfarenhet (3 §). Myndigheten ska inom sitt verksamhetsområde redovisa statistik, uppföljningar och analyser (7 §).

Med tanke på att ekonomisk jämställdhet är ett delmål i jämställdhetspolitiken och med tanke på hur Jämställdhetsmyndighetens uppdrag är utformat skulle uppgiften att analysera löneskillnader och utarbeta verktyg för att bedöma löneojämlikheter kunna omfattas av myndighetens befintliga uppdrag. Eftersom Jämställdhetsmyndigheten ska kunna redovisa statistik finns det redan i dagsläget kompetens på myndigheten vad gäller att hantera stora mängd data, vilket innebär att det finns en grundkompetens för den uppgift som framgår av punkt c.

Jämställdhetsmyndigheten arbetar inte direkt mot privata aktörer på det sätt DO gör i sin rådgivande funktion. Uppgiften i punkt a att öka medvetenheten hos bl.a. privata aktörer skulle i så fall vara ny för myndigheten och överlappa DO:s arbete. I och med Jämställdhetsmyndighetens existerande uppgifter skulle myndigheten kunna fungera som en kunskapsresurs i arbetet att öka medvetenheten, genom t.ex. utarbetandet av olika rapporter och andra typer av underlag (2 och 3 §§ instruktionen för Jämställdhetsmyndigheten).

Jämställdhetsmyndigheten arbetar inte med tillsyn och har på så sätt vare sig en direkt inblick i arbetet med lönekartläggning eller behörighet att ta initiativ till sanktioner. Både lönerapporteringen och lönekartläggning kommer enligt vårt förslag regleras i diskrimineringslagen. Enligt rådande systematik är DO den myndighet som ska utöva tillsyn och ta initiativ till sanktioner. Emottagandet av lönerapporteringar och skriftliga lönekartläggningar enligt punkt c och punkt d kan kräva att inlämnandet kontrolleras, att det finns en möjlighet att begära in informationen och att underlåtenhet att lämna information är förenat med sanktion.

Uppgiften att sammanställa diskrimineringsärenden och diskrimineringsmål (punkt e) är ny och det är inte givet vilken myndighet som ska ha det ansvaret. Den uppgift som hör samman med arbetsgivares lönerapportering (punkt c) är också ny. Som framgår ovan finns både saker som talar för och emot att Jämställdhetsmyndigheten skulle få ansvar den uppgiften.

Alternativet att utse DO till övervakningsorgan

DO har i uppgift att följa och analysera utvecklingen inom sitt ansvarsområde (2 § instruktionen för Diskrimineringsombudsmannen). Vidare ska ombudsmannen informera, utbilda, överlägga och ha kontakter med myndigheter, företag, enskilda och organisationer (3 § lagen om Diskrimineringsombudsmannen). På så sätt bör uppgiften att öka medvetenheten (punkt a) till stor del omfattas av DO:s uppdrag. Vi föreslår dessutom att både bestämmelserna om lönerapport (artikel 9) och gemensam lönebedömning (artikel 10) ska genomföras genom ändringar i diskrimineringslagen för vilken DO är ansvarig tillsynsmyndighet. DO kommer på så sätt ha konkret insyn i hur arbetet sköts och vara behörig att ta initiativ till sanktioner. Det skulle underlätta

arbetet med uppgifterna i punkterna b, c, d och e. Det talar för att utse DO till övervakningsorgan.

Samtidigt har DO i dagsläget tre huvuduppgifter – utöva tillsyn över att diskrimineringslagen följs, företräda enskilda i domstol och verka för att diskriminering inte förekommer genom främjandeinsatser. Enligt 4 kap. 1 § ska DO i första hand försöka få dem som omfattas av lagen att frivilligt följa den, vilket påverkar hur DO:s tillsyn går till.²⁴ Det innebär mindre av uppföljande kontroll med eventuella efterföljande sanktioner och mer av påtalande av brister och förtroende för att brister rättas till. I tidigare förarbeten har det inte ansetts lämpligt att ålägga DO ytterligare uppgifter sett till ombudsmannens breda uppdrag. När nya uppgifter läggs till måste även deras karaktär vägas mot hur de påverkar DO:s existerande uppgifter så att dessa inte försvåras eller undermineras.²⁵ En del av de uppgifter som tillkommer, särskilt lönerapporteringen i punkt c, är uppgifter som kan uppfattas utgöra mer av en kontroll av arbetsgivare. Lönerapporten innebär också att DO skulle hantera stora mängder data, vilket ombudsmannen i dagsläget inte har kompetens eller resurser för. Slutligen innebär analysuppgiften i punkt b ett mer omfattande analysarbete än det som är inom ramen för myndighetens nuvarande verksamhet. Det talar emot att utse DO till övervakningsorgan.

Diskrimineringsombudsmannen och Jämställdhetsmyndigheten är de bäst lämpade myndigheterna för uppgiften som övervakningsorgan

Som framgår ovan finns det argument för och emot att DO respektive Jämställdhetsmyndigheten utses till övervakningsorgan. De argument som talar emot att utse DO är främst att ombudsmannen redan har ett brett uppdrag. Uppdragets bredd hänger också samman med att det inte endast omfattar diskrimineringsgrunden kön utan samtliga diskrimineringsgrunder. I och med offentliggörandet av uppgifter från lönerapporteringarna tillkommer en uppgift som dels handlar om att hantera mycket data, dels kan underminera DO:s rådgivande och stöttande verksamhet.

Jämställdhetsmyndighetens uppdrag är fokuserat till jämställdhetspolitiken. Myndighetens uppgifter är delvis riktade mot andra

²⁴ SOU 2020/79 s. 147 f.

²⁵ Prop. 2015/16:135, *Ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter*, s. 75.

myndigheters arbete med att uppfylla de jämställdhetspolitiska målen men också mot att kunskaps- och informationsspridning. Jämställdhetsmyndighetens nuvarande uppgifter är i stor utsträckning för- enliga med flera av de uppgifter som framgår av artikel 29. Vad gäller offentliggörandet av uppgifter ur lönerapporterna enligt punkt c finns inga hinder att Jämställdhetsmyndigheten tar emot uppgifter och ansvarar för att offentliggöra dem.

Med tanke på de fördelar och nackdelar som finns för respektive myndighet skulle ett delat ansvar kunna vara ett alternativ. Lönetransparensdirektivet öppnar upp för en sådan lösning. En lösning som innebär att Jämställdhetsmyndigheten ansvarar för till exempel punkt c medför dock att myndigheten inte bara ska ta emot uppgifter och offentliggöra dem utan också kontrollera att uppgifterna lämnas in och, i de fall det inte görs, föra talan om sanktionsavgifter. Det skulle innebära att ansvaret för tillsyn och behörigheten att föra talan om sanktioner fördelas på två olika myndigheter. Arbetsgivare skulle även behöva förhålla sig till ytterligare en myndighet vad gäller informationsinlämning.

Farhågan att DO:s olika uppgifter kan påverka varandra negativt hänger inte endast samman med de uppgifter som övervakningsorganet har, utan också med de ökade krav som generellt ställs på tillsyn och sanktioner i lönetransparensdirektivet. Det innebär att DO troligtvis kommer behöva justera sin tillsynsstrategi. Behovet av en sådan justering har även lyfts i ett tidigare betänkande.²⁶

Vår slutsats är att de ovanstående resonemangen talar för att DO ensam bör utses till övervakningsorgan. Det kan dock finnas skäl att samverka med både Jämställdhetsmyndigheten och Medlingsinstitutet. Samverkan med Jämställdhetsmyndigheten är särskilt lämplig vad gäller uppgiften att öka medvetenheten om likalöneprincipen och intersektionell diskriminering (punkt a) och analys och utarbetande av verktyg (punkt b). Det är inte klart om punkt b också förutsätter statistisk analys. Om så är fallet är det även lämpligt att samverka med Medlingsinstitutet. Hur formerna för samverkan mellan de tre myndigheterna utformas lämnas åt myndigheterna att avgöra.

²⁶ SOU 2020:79, avsnitt 5.3.

9.3.3 Medlingsinstitutet bör ansvara för statistiken om löneskillnader

Bedömning: Det finns i skrivande stund inte finns skäl att föreslå författningsändringar.

Vi bedömer att Medlingsinstitutet även fortsatt bör ansvara för statistiken om löneskillnader. Myndigheten publicerar redan i dag årligen statistik om löneskillnader mellan kvinnor och män. Det är för oss inte klart om direktivet ställer andra krav på statistiken än de som gäller för den statistik som Medlingsinstitutet tar fram. Oklarheterna gäller framför allt vad som menas med att den ska beräknas på årsbasis. Mer detaljerad reglering av arbetsmarknadsstatistiken kommer med all största sannolikhet att framgå av den nya statistikförordningen som kommissionen lagt förslag på.²⁷ Förslaget anknyter till lönetransparensdirektivet och de pågående förhandlingarna verkar leda till en tydligare koppling till artikel 31 i lönetransparensdirektivet. Det finns därför inget skäl att föregå antagandet av den nya statistikförordningen.

²⁷ COM(2023) 459 final.

10 Genomdrivande av rättigheter och skyldigheter som följer av likalöneprincipen

10.1 Direktivets bestämmelser

10.1.1 Rättigheter och skyldigheter som har samband med likalöneprincipen och bestämmelserna om rättsmedel och efterlevnad

Artiklarna 14 och 15 i lönetransparensdirektivet¹ behandlar rätten till domstolsförfarande och stöd i sådana förfaranden. Bestämmelserna finns i direktivets kapitel III som har rubriken Rättsmedel och efterlevnad. Kapitlet innehåller bl.a. bestämmelser om preskription, rättegångskostnader och sanktioner.

Enligt artikel 26 ska kapitel III tillämpas på förfaranden som avser de rättigheter och skyldigheter som följer av likalöneprincipen i enlighet med artikel 4 i likabehandlingsdirektivet.² Artikel 4 i likabehandlingsdirektivet innehåller ett förbud mot könsbaserad lönediskriminering. Det innebär att reglerna i kapitel III i lönetransparensdirektivet ska tillämpas vid mål om lönediskriminering i stället för artiklarna 17–19 och 24–25 i likabehandlingsdirektivet.

Kapitel III innebär inte bara att nya regler om rättsmedel och efterlevnad ska tillämpas vid lönediskrimineringsmål. I flera av kapitlets bestämmelser anges att de är tillämpliga på ”rättigheter och skyldigheter som följer av likalöneprincipen”. Uttrycket definieras inte i direktivet. Den svenska språkversionen kan tolkas som att just tvister

¹ 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 genom insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (omarbetning).

om brott mot förbudet mot lönediskriminering avses. Andra språkversioner talar om rättigheter och skyldigheter som har samband med likalöneprincipen.³ Uttrycket *som har samband med* ger stöd för att bestämmelserna inte bara ska tillämpas på förfaranden om överträdelser av likalöneprincipen, utan även i tvister om de rättigheter och skyldigheter som framgår av lönetransparensdirektivet. Dessa rättigheter och skyldigheter syftar till att underlätta genomdrivande av likalöneprincipen och har på så sätt samband med principen. Att uttrycket ska förstås på detta vis får stöd av att vissa bestämmelser i kapitel III bara är tillämpliga på tvister om anspråk på lika lön (t.ex. artikel 20). Tillämpningsområdet för sådana bestämmelser måste var mer begränsat.

10.1.2 Artikel 14

Medlemsstaterna ska säkerställa att alla som anser sig förfördelade på grund av att likalöneprincipen inte har tillämpats på dem, efter möjlighet till förlikning, har tillgång till domstolsförfaranden för att genomdriva de rättigheter och skyldigheter som följer av likalöneprincipen. Sådana förfaranden ska vara lättillgängliga för arbetstagarna och personer som agerar i deras ställe, även efter det att det anställningsförhållande som lett till påstådd diskriminering har upphört (artikel 14).

Av skälen framgår att nationella regler om förlikningsförfaranden eller obligatoriska ingripanden av ett jämställdhetsorgan inte bör hindra parterna från att utöva sin rätt att begära domstolsprövning (skäl 46). Enskildas rätt till domstolsprövning regleras även i likabehandlingsdirektivet (artikel 17.1). Artiklarna i likabehandlingsdirektivet respektive lönetransparensdirektivet är inte likalydande. En skillnad är att det i artikel 14 anges att lönetransparensdirektivet ställer kravet att förfarandena ska vara lättillgängliga för den enskilde. I en utvärdering av likabehandlingsdirektivet framgår att tillgången till rättslig prövning i medlemsstaterna i praktiken försvåras av bl.a. långdragna och kostsamma förfaranden.⁴

³ Se den engelska versionens "relating to", den spanska "relativos al", franskans "relatifs au" och tyskans "im Zusammenhang". Den danska språkversionen ligger dock nära den svenska.

⁴ COM(2013) 861 final, *Rapport om tillämpning av Europaparlamentet och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och lika behandling av kvinnor och män (omarbetning)*.

10.1.3 Artikel 15

Medlemsstaterna ska säkerställa att sammanslutningar, organisationer, jämställdhetsorgan och arbetstagarföreträdare eller andra rättsliga enheter som, i enlighet med kriterier i nationell rätt, har befogat intresse av att säkerställa jämställdheten mellan könen får delta i administrativa förfaranden eller i domstolsförfaranden om en påstådd överträdelse av de rättigheter eller skyldigheter som följer av likalöneprincipen. De får agera för eller till stöd för arbetstagare som påstås fallit offer för en överträdelse av någon av de rättigheter eller skyldigheter som följer av likalöneprincipen, med den personens godkännande. (Artikel 15)

Bestämmelsen behandlar de aktuella aktörernas behörighet att företräda enskilda individer. Av skälen framgår att aktörerna bör ha möjlighet att agera för arbetstagarens räkning, eller till stöd för dem, med syftet att hjälpa arbetstagare som anser att deras rättigheter enligt likalöneprincipen har blivit åsidosatta, att verkningsfullt väcka talan om det påstådda åsidosättandet (skäl 47). Syftet är att lyfta bördan av att föra process från den enskilde.

I skälen nämns även möjligheten att väcka grupptalan upp (skäl 48). Syftet med grupptalan är enligt arbetsunderlaget till direktivet dels att underlätta att föra process för den specifika gruppen enskilda, dels att göra det möjligt att komma åt strukturell diskriminering i lönestrukturer.⁵ I kommissionens förslag reglerades jämställdhetsorgans och arbetstagarföreträdarens rätt att agera för eller till stöd för flera arbetstagare (grupptalan) i artikeln om förfaranden för eller till stöd för arbetstagare (artikel 13.2). I det antagna direktivet omformulerades motsvarande artikel och explicita skrivningar om grupptalan flyttades till skälen.

Organisationers och jämställdhetsorgans möjlighet att delta i förfaranden för eller till stöd för enskild som anser sig blivit diskriminerad regleras även i likabehandlingsdirektivet (artikel 17.2 och artikel 20.2 a).

⁵ Se även SWD(2021) 41 final, *Impact assessment accompanying the document Proposal for a directive of the European Parliament and of the council to strengthen the application of the principle of equal pay for equal work or work of equal value between men and women through pay transparency and enforcement mechanisms*, s. 36.

10.2 Gällande rätt

Enligt 2 kap. 1 § diskrimineringslagen (2008:567) får en arbetsgivare inte diskriminera bl.a. arbetstagare och arbetssökande. Diskrimineringsförbudet omfattar bl.a. lönediskriminering. Tvister om tillämpning av 2 kap. 1 § handläggs enligt arbetstvistlagen (6 kap. 1 §).⁶ Även i övrigt handläggs tvister mellan arbetsgivare och arbetstagare enligt arbetstvistlagen (1 kap. 1 § arbetstvistlagen). Enligt arbetstvistlagen väcker enskilda talan vid tingsrätt och Arbetsdomstolen är överrätt (2 kap. 2 och 3 §§ arbetstvistlagen).

Arbetstagarorganisationer får som part föra talan för sina medlemmar (4 kap. 5 § arbetstvistlagen). Detta gäller även i diskriminerings-tvister.

DO får som part föra talan i diskrimineringstvister för en enskild som medger det. När DO för en sådan talan får de i samma rättegång också föra annan talan för den enskilde om denne medger det. (6 kap. 2 § första stycket diskrimineringslagen). DO väcker talan i Arbetsdomstolen.

Motsvarande gäller för ideell förening som enligt sina stadgar har att ta tillvara sina medlemmars intressen (men som inte är en arbetstagarorganisation). Detta förutsätter dock att föreningen, med hänsyn till sin verksamhet och sitt intresse i saken, sina ekonomiska förutsättningar att föra talan och förhållandena i övrigt, är lämpad att företräda den enskilde (andra stycket). Ideella föreningar väcker dock talan i tingsrätt (2 kap. 2 § arbetstvistlagen).⁷

Diskrimineringsombudsmannens och ideella föreningars rätt att föra talan är subsidiär i förhållande till en arbetstagarorganisation.

Det är möjligt för arbetstagarorganisationer, DO och ideella föreningar att i ett mål föra talan mot en arbetsgivare för flera arbetstagare, t.ex. om talan stödjer sig på väsentligen samma grund (14 kap. 1 § rättegångsbalken).

Bortsett från möjligheten att få stöd från arbetstagarorganisationer, DO eller ideella finns inget ekonomiskt stöd som särskilt riktar sig till enskilda som vill driva ett diskrimineringsärende. Rättshjälp enligt rättshjälpslagen (1996:1619) kan beviljas i diskrimineringstvister, låt vara att möjligheterna är relativt snäva.

⁶ Lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

⁷ Prop. 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering*, s. 437.

10.3 Utredningens överväganden

10.3.1 Utvidgat tillämpningsområde för domstolsförfaranden och rätten att få frågan om diskriminering prövad

Förslag: Justeringar i 6 kap. 1 § diskrimineringslagen föreslås för att säkerställa möjligheten att föra talan om överträdelse av bestämmelserna i nya kap. 3 a.

En ny bestämmelse i diskrimineringslagen föreslås med syfte att klargöra att det är möjligt att föra en fastställsetalan om huruvida diskriminering förekommit.

Bedömning: 6 kap. 2 § diskrimineringslagen uppfyller kraven i artikel 15 lönetransparensdirektivet i och med justeringarna i 6 kap. 1 §. Kravet på att domstolsförfaranden ska vara lättillgängliga uppfylls snarare genom ändringar kopplade till andra bestämmelser i lönetransparensdirektivets kapitel III.

En utvidgning av domstolsförfarandens tillämpningsområde

Artiklarna 14 och 15 handlar om tillgången till och stöd vid domstolsförfaranden i fall som rör rättigheter och skyldigheter som följer av likalöneprincipen. Formuleringen omfattar, som nämnts, inte bara förfaranden om lönediskriminering, utan också i tvister om andra rättigheter och skyldigheter som framgår av lönetransparensdirektivet.

Arbetsvistlagen är tillämplig på tvister rörande förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Enligt 6 kap. 1 § diskrimineringslagen ska arbetsvistlagen tillämpas i tvister som avser vissa uppräknade paragrafer i diskrimineringslagen, bl.a. 2 kap. 1 § som innefattar förbudet på lönediskriminering.

Tvister om överträdelser av rättigheter och skyldigheter i nya 3 a kap. bör även de handläggas enligt arbetsvistlagen. För att förtydliga att så är fallet föreslås att 6 kap. 1 § första stycket kompletteras med relevanta paragrafer i 3 a kap.

Inga ändringar krävs i 6 kap. 2 § som reglerar Diskrimineringsombudsmannens, ideella föreningars och arbetstagarorganisationers

möjlighet att föra talan eftersom bestämmelsen anknyter till föregående paragrafs tillämpningsområde.

Möjlighet till fastställsetalan

Medlemsstaterna ska säkerställa att arbetstagare har, efter möjlighet till förlikning, tillgång till domstolsförfaranden. Det ska alltså finnas möjlighet för de enskilda parterna att lösa en tvist utan domstolsprocess. Däremot bör inte förlikningsförfaranden hindra parterna från att utöva sin rätt att begära domstolsprövning (skäl 46). Förlikningsförfaranden behandlas inte mer utförligt i lönetransparensdirektivet.

En närliggande fråga har berörts i EU-domstolens dom *Braathens*, som prövades efter att den svenska Högsta domstolen gjort en begäran om förhandsavgörande.⁸ I målet företrädde DO en person som ansåg sig ha blivit diskriminerad genom att han utsatts för en extra säkerhetskontroll på grund av den etnicitet som flygbolaget Braathens representant uppfattat att han hade. Braathens medgav att betala det belopp som begärts, men förnekade att mannen blivit diskriminerad. DO framställde då ett fastställelseyrkande.

EU-domstolen tolkade vissa bestämmelser i direktivet mot etnisk diskriminering⁹ och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Domstolen ansåg att bestämmelserna utgör hinder för nationell lagstiftning som innebär att en domstol – som ska pröva en talan om ersättning på grund av en påstådd diskriminering som är förbjuden enligt direktivet – inte kan pröva ett yrkande om fastställelse av att sådan diskriminering har skett, när svaranden medger att betala den begärda ersättningen utan att för den skull vitsorda att det skett någon diskriminering.

Högsta domstolen ansåg att det medgivande som Braathens gjort efter att EU-domstolens förhandsavgörande innebar att bolaget avgett ett sådant kategoriskt och reservationslöst vitsordande att diskriminering förekommit, som avses i EU-domstolens dom. Det saknades därför sådant fastställelseintresse som avses i 13 kap. 2 § rättegångsbalken.

⁸ EU-domstolens dom av den 15 april 2021, *Braathens*, C-30/19, EU:C:2021:269 och NJA 2021 s. 1093.

⁹ Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung.

I ett tillägg uttryckte de närvarande justitieråden bl.a. att den rätt till prövning av grunden för yrkandet, dvs. om det rört sig om diskriminering, som enligt förhandsavgörandet omfattas av EU-rätten, innebär att svensk rätt bör anpassas. Enligt Högsta domstolen görs en sådan anpassning lämpligtvis av lagstiftaren.

Artikel 7 i direktivet mot etnisk diskriminering reglerar tillgången till administrativa och rättsliga förfaranden och motsvarar artikel 14 i lönetransparensdirektivet. Det innebär att rätten att få frågan om diskriminering prövad även gäller i tvister om lönediskriminering.

EU-domstolens förhandsavgörande och Högsta domstolens dom visar att svensk rätt inte fullt ut uppfyller unionsrättens krav på att enskilda som anser sig utsatta för diskriminering ska kunna få prövat om så är fallet. Detta gäller även i fråga om lönediskriminering.

Mot bakgrund härav bör det införas en bestämmelse i diskrimineringslagen om att den som anser sig ha blivit diskriminerad får föra talan om att få fastställt att så är fallet (jfr 13 kap. 2 § tredje stycket rättegångsbalken).

Enligt utredningsdirektiven ska vi endast lägga fram förslag som är nödvändiga för genomförandet av lönetransparensdirektivet. För att korrekt genomföra lönetransparensdirektivet är det i princip tillräckligt att regeln om fastställsetalan omfattar lönediskriminering som har samband med kön.

Braathens rör etnisk diskriminering och en missgynnande säkerhetskontroll. De bestämmelser som EU-domstolen tolkade har motsvarigheter i likabehandlingsdirektivet och arbetslivsdirektivet,¹⁰ och tolkningen är relevant för andra diskrimineringsgrunder och andra missgynnande handlingar.

Mot bakgrund härav finns det skäl att införa en bestämmelse i diskrimineringslagen om en möjlighet att väcka fastställsetalan som omfattar lagens alla diskrimineringsförbud. Det framstår, enligt vår mening, omotiverat att i detta avseende göra åtskillnad mellan olika diskrimineringsgrunder eller mellan olika typer av diskriminerande handlingar. Vi föreslår därför att möjligheten till fastställsetalan inte begränsas till lönediskriminering som har samband med kön.

Vi har därvid även beaktat att lönetransparensdirektivet omfattar diskriminering som grundar sig på en kombination av kön och en eller flera andra grunder, s.k. intersektionell diskriminering (artikel 3.2 e).

¹⁰ Rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling.

I rättegångsbalken finns särskilda regler för dispositiva tvistemål där värdet av vad som yrkas uppenbart inte överstiger hälften av prisbasbeloppet (1 kap. 3 d §). För sådana s.k. småmål gäller särskilda regler om rättens sammansättning. Det finns även begränsningar av vilka rättegångskostnader som kan ersättas (18 kap. 8 a §). Reglerna är inte tillämpliga på mål där Arbetsdomstolen är första instans.¹¹

Reglerna är utformade för mål, som till följd de låga beloppen, typiskt sätt har mindre betydelse för parterna, och syftet med regleringen är att göra rättegångar om mindre värden billigare genom att parterna inte anlitar ombud eller biträden.

Det är inte på något enkelt sätt bestämma värdet av att få fastslaget att diskriminering förekommit. Vidare är tvistefrågorna i diskrimineringstvister ofta så komplicerade att det typiskt sätt finns skäl för både käranden och svaranden att anlita ombud. Mot bakgrund härav bör 1 kap. 3 d § första stycket rättegångsbalken inte tillämpas i mål där en sådan talan förs.

I tillägget i NJA 2021 s. 1093 berörde justitieråden möjligheterna till förlikningar i diskrimineringstvister.

Av artikel 7.1 direktivet mot etnisk diskriminering, som var aktuell i *Braathens*, framgår att medlemsstaterna, om de anser det lämpligt, kan införa förlikningsförfaranden för att säkerställa efterlevnaden av direktivet. I skälen till lönetransparensdirektivet anges att nationell lagstiftning om användning av förlikningsförfaranden att inte bör hindra parterna från att utöva sin rätt att begära domstolsprövning (skäl 46). Av artikel 14 framgår att en domstolsprövning kan föregås av ett förlikningsförfarande. Direktivet utgår på detta sätt från att det ska vara möjligt att träffa förlikning i tvister om lönediskriminering. *Braathens* rörde ett medgivande i en rättegång, vilket EU-domstolen ansåg inte kunde jämföras med en förlikningsförfarande i vilket vardera parten fritt råder över sina anspråk (p. 53).

Varken *Braathens* eller EU-rätten i övrigt kan enligt vår bedömning anses hindra att en arbetstagare som anser sig ha blivit diskriminerad, träffar en bindande förlikning med arbetsgivaren om sina anspråk, såväl om diskriminering förekommit som om rätt till ersättning. Frågan om en träffad förlikning omfattar både rätten till ersättning och möjligheten att få fastställt att en diskriminering förekommit, får lösas genom tolkning av förlikningsavtalet. Därvid bör beaktas

¹¹ Eklund Ronnie (red), *Rättegången i arbetstvister – Lagkommentar och uppsatser utgivna av Arbetsrättsliga föreningen*, Norstedts Juridik 2 uppl. (2005), s. 274.

att syftet med förlikningar normalt är att slutligt lösa en tvist mellan parterna.

Kravet på lättillgängliga domstolsförfaranden

Domstolsförfarandena ska vara lättillgängliga för arbetstagare. Artikel 14 anger inte närmare vad som krävs för att ett förfarande ska anses vara lättillgängligt. Kommissionens utvärderingar har lyft fram problem med kostsamma och långdragna processer men tydliggör inte vilka krav på lättillgänglighet som bör ställas.

Mot bakgrund av bestämmelsens vaga utformning finns det inte underlag för att bedöma om domstolsförfarandena i Sverige är tillräckligt lättillgängliga för att uppfylla kravet i artikel 14. Vi föreslår därför inte några författningsförändringar i denna del.

Förfaranden för eller till stöd för arbetstagare

En åtgärd för att minska enskildas börda av kostsamma processer och på så sätt göra domstolsförfaranden mer lättillgängliga är att möjliggöra stöd från myndigheter och organisationer. Artikel 15 innebär att medlemsstaterna måste säkerställa att organisationer, jämställdhetsorgan och arbetstagarföreträdare får agera för eller till stöd för enskilda. Vår uppfattning är att svensk rätt uppfyller kraven i artikel 15 genom 6 kap. 2 § diskrimineringslagen.

11 Frågor om bevisning i mål om lönediskriminering

11.1 Direktivets bestämmelser

11.1.1 Artikel 18

Artikel 18 i lönetransparensdirektivet¹ innehåller två bestämmelser om bevisbördans placering i mål om lönediskriminering.

Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att bevisbördan går över på arbetsgivaren så snart en arbetstagare lägger fram fakta som ger anledning att anta att direkt eller indirekt diskriminering har förekommit.

Vidare ska medlemsstaterna säkerställa att när förfaranden rörande lönediskriminering inleds mot en arbetsgivare som inte fullgjort skyldigheterna avseende insyn i lönesättningen enligt artiklarna 5–7, 9 och 10, så ska arbetsgivaren ha bevisbördan för att lönediskriminering inte förekommit. Denna regel ska dock inte tillämpas om arbetsgivaren visar att överträdelsen av skyldigheterna var uppenbart oavsiktlig och av ringa karaktär.

Direktivet hindrar inte medlemsstaterna från att behålla eller införa bevisregler som är mer förmånliga för arbetstagare.

11.1.2 Artikel 19

I artikel 19 anges att vid bedömningen av om kvinnliga och manliga arbetstagare utför lika eller likvärdigt arbete ska bedömningen av om arbetstagare befinner sig i en jämförbar situation inte begränsas till situationer där kvinnliga och manliga arbetstagare har samma arbets-

¹ 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 genom insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer.

givare. Bedömningen ska i stället utvidgas till att omfatta situationer där en och samma källa fastställer lönevillkoren. Med en och samma källa avses att en källa fastställer de komponenter av lönen som är relevanta för jämförelsen av arbetstagare.

Bedömningen av om arbetstagare befinner sig i en jämförbar situation ska inte heller begränsas enbart till arbetstagare som är anställda samtidigt som den berörda arbetstagaren.

Om ingen faktiskt jämförbar person kan fastställas ska alla andra bevis få användas för att bevisa misstänkt lönediskriminering, såsom statistik och jämförelser av hur en arbetstagare skulle behandlas i en jämförbar situation.

11.1.3 Artikel 20

Artikel 20 reglerar arbetstagares tillgång till bevis i mål om lönediskriminering. Behöriga myndigheter eller nationella domstolar ska ha rätt att förelägga svaranden (arbetsgivaren) att lämna ut all relevant bevisning under dennes kontroll, i enlighet med nationell rätt och praxis. Det ska gälla även bevis som innehåller konfidentiella uppgifter, om myndigheterna eller domstolarna anser att beviset är relevant för anspråket om lika lön. Myndigheterna eller domstolarna ska ha tillgång till effektiva åtgärder för att skydda den information som begärs utlämnad.

Inte heller denna artikel hindrar att medlemsstaterna behåller eller inför bestämmelser som är mer förmånliga för arbetstagare.

11.1.4 Situationer där bevisbördan ska gå över på arbetsgivaren

När arbetstagaren har presenterat fakta som ger anledning att anta att lönediskriminering har förekommit

Bestämmelsen i artikel 18.1 i lönetransparensdirektivet om att bevisbördan ska gå över till arbetsgivaren när arbetstagaren lägger fram fakta som ger anledning att anta att direkt eller indirekt diskriminering har förekommit, motsvarar bestämmelsen i artikel 19.1 i likabehandlings-

direktivet². Motsvarande regel fanns tidigare i artikel 4.1 i bevisbörde-direktivet³, som innebar en kodifiering av EU-domstolens praxis i fråga om bevisbördans fördelning och beviskravets styrka.

I det förslag som kommissionen presenterade 2021 angavs att en ökad insyn i lönesättningen kan komma att stödja användningen av omvänd bevisbörda. När arbetstagarna får insyn i de genomsnittliga lönenivåerna för kvinnor och män som utför lika eller likvärdigt arbete får de möjlighet att styrka en situation som vid första anblicken gör det möjligt att presumera diskriminering.⁴

När en arbetsgivare inte har fullgjort sina skyldigheter gällande insyn i lönesättningen

Om en arbetsgivare inte har fullgjort skyldigheterna avseende insyn i lönesättningen enligt artiklarna 5–7, 9 och 10 ska det vara upp till arbetsgivaren att bevisa att ingen diskriminering förekommit (artikel 18.2 i direktivet). Denna bestämmelse är ny.

I skälen till direktivet hänvisas till en av EU-domstolens domar där domstolen angett att när ett lönesystem helt saknar öppenhet, ska omvänd bevisbörda tillämpas så att bevisbördan åvilar svaranden, oavsett om arbetstagaren styrkt en situation som vid första anblicken ger sken av lönediskriminering eller inte.⁵ Vidare anges att bevisbördan därför bör övergå till arbetsgivaren om denne inte följer skyldigheterna avseende insyn i lönesättningen (se skäl 52).

I kommissionens förslag till direktiv angavs att ökade möjligheter till omvänd bevisbörda gör det lättare för arbetstagarna att åberopa sin rätt till lika lön och ger arbetsgivarna ytterligare incitament att fullgöra sina skyldigheter i fråga om insyn i lönesättningen.⁶

Bevisbördan ska inte övergå till en arbetsgivare som visar att överträdelsen av skyldigheterna avseende insyn i lönesättningen var uppenbart oavsiktlig och av ringa karaktär (artikel 18.2 andra stycket). Direk-

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (omarbetning).

³ Rådets direktiv 97/80/EG av den 15 december 1997 om bevisbörda vid mål om könsdiskriminering. Se även artikel 10.1 i rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättandet av en allmän ram för likabehandling.

⁴ COM(2021) 93 final, *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om stärkt tillämpning av principen om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete tack vare insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer*, skäl 39.

⁵ EU-domstolens dom av den 17 oktober 1989, *Danfoss*, C-109/88, EU:C:1989:383, p. 13.

⁶ COM(2021) 93 final, s. 16.

tivet ger ingen ledning för tillämpningen av kriterierna *uppenbart oavsiktlig* och *ringa karaktär*.

11.1.5 Bevis för lika eller likvärdigt arbete

En jämförbar person behöver inte ha samma arbetsgivare

Vid bedömningen av om arbetstagare utför lika eller likvärdigt arbete, ska bedömningen av om arbetstagare befinner sig i en jämförbar situation inte begränsas till situationer där arbetstagarna har samma arbetsgivare, utan utvidgas till att omfatta situationer där en och samma källa fastställer lönevillkor (artikel 19.1 i lönetransparensdirektivet).

Frågan har klargjorts av EU-domstolen.⁷ Arbetstagare som inte har samma arbetsgivare kan befinna sig i en jämförbar situation om lönevillkoren kan tillskrivas en och samma källa och om dessa villkor är lika och jämförbara. Det kan enligt skälen till direktivet vara fallet när de relevanta lönevillkoren fastställs i lag eller avtal om löneförhållanden som ska tillämpas på flera arbetsgivare, eller när sådana villkor fastställts centralt för mer än en organisation eller mer än ett företag inom ett holdingbolag eller konglomerat. (Skäl 29)

En jämförbar person behöver inte vara anställd samtidigt som den berörda arbetstagaren

Bedömningen av om arbetstagare är i en jämförbar situation ska inte heller begränsas till arbetstagare som är anställda samtidigt som den berörda arbetstagaren (artikel 19.2). Även detta följer av EU-domstolens praxis.⁸

När ingen faktiskt jämförbar person kan fastställas

Om ingen faktiskt jämförbar person kan fastställas ska alla andra bevis få användas för att bevisa misstänkt lönediskriminering, t.ex. statistik och en jämförelse av hur en arbetstagare skulle behandlas i en jämförbar situation (artikel 19.3).

⁷ Se EU-domstolens dom av den 17 september 2002, *Lawrence m.fl.*, C-320/00, EU:C:2002:498.

⁸ Se EU-domstolens dom av den 27 mars 1980, *Macarthy Ltd.*, C-129/79, EU:C:1980:103.

I skälen till direktivet anges att en viktig parameter för att fastställa om ett visst arbete kan anses vara likvärdigt är att finna en giltig jämförbar person och att det ger arbetstagarna möjlighet att visa att de fått mindre förmånlig behandling än en jämförbar person av annat kön som utför lika eller likvärdigt arbete. Genom att tillåta jämförelser med en hypotetisk person och annat underlag, såsom statistik eller annan tillgänglig information, som ger anledning att anta att diskriminering förekommit, undanröjs ett stort hinder för potentiella offer för lönediskriminering på grund av kön. Särskilt på starkt könssegregerade arbetsmarknader där ett krav på att hitta en jämförbar person av motsatt kön gör det nästan omöjligt att väcka talan avseende likalöneprincipen. (Skäl 28)

11.1.6 Förelägganden om att lämna ut bevisning

Behöriga myndigheter eller domstolar ska kunna förelägga en arbetsgivare att lämna ut all relevant bevisning, inklusive konfidentiella uppgifter (artikel 20 i lönetransparensdirektivet). Artikeln behandlas inte i skälen till direktivet. Däremot anges i kommissionens ursprungliga förslag till direktiv – som skiljer sig något från den slutliga lydelsen i direktivet – att konfidentiella uppgifter kan vara t.ex. juridisk rådgivning som företagsledningen fått, protokoll från aktieägarmöten eller personuppgifter, som behövs för att föra talan eller gå i svaromål i mål om könsdiskriminerande lönesättning.⁹

11.2 Gällande rätt

11.2.1 Placering av bevisbördan

När arbetstagaren visar omständigheter som ger anledning att anta att diskriminering har förekommit

Av 6 kap. 3 § diskrimineringslagen (2008:567) följer att om den som anser sig ha blivit diskriminerad visar omständigheter som ger anledning att anta att han eller hon har blivit diskriminerad, är det svaranden som ska visa att diskriminering inte har förekommit.

⁹ COM(2021) 93 final, s. 17.

Bestämmelsen har sitt ursprung i EU-domstolens praxis och följer av de EU-rättsliga reglerna om bevisbördans placering i mål om diskriminering. Motsvarande bestämmelser fanns i de tidigare diskrimineringslagarna, bl.a. jämställdhetslagen (1991:433).¹⁰

Bestämmelsen har uppfattats som en presumptionsregel. Detta innebär att om käranden visar att vissa omständigheter (de presumerande omständigheterna) föreligger, så presumeras en annan omständighet föreligga, nämligen den omständighet som ska bevisas i tvisten (rättsfaktum).¹¹ Diskriminering presumeras (antas) föreligga om en arbetstagare kan visa omständigheter som ger anledning att anta att diskriminering har förekommit. Käranden har alltså, som utgångspunkt, att bevisa de omständigheter som gör det antagligt att diskriminering föreligger.¹² Presumtionen gäller fram till dess att den bryts av bevisning som arbetsgivaren presenterar. Vilka omständigheter som är presumerande får bestämmas vid rättstillämpningen i det enskilda fallet.¹³

Arbetsdomstolen har funnit att omständigheten att två personer utför lika eller likvärdigt arbete kan var presumerande för att diskriminering föreligger. I rättsfallet AD 2013 nr 64 prövades frågan om en kvinna hade blivit diskriminerad på grund av kön och/eller ålder. Arbetstagar sidan hade bevisbördan för att kvinnans arbete hade varit lika eller likvärdigt med det arbete som utförts av en man som hade fått högre lön. Arbetsdomstolen fann att utredningen visade att så var fallet och att mannen och kvinnan därför befunnit sig i en jämförbar situation. Det förhållandet att kvinnan hade fått lägre lön än mannen trots att de utfört lika eller likvärdigt arbete gjorde att det fanns anledning att anta att kvinnans lägre lön haft samband med hennes kön och/eller ålder. Arbetsdomstolen gick därför vidare till att pröva om arbetsgivar sidan visat att diskriminering inte förekommit genom att lönen bestämts utifrån sakliga och godtagbara skäl som inte haft samband med vare sig kön eller ålder.

¹⁰ SOU 2016:87, *Bättre skydd mot diskriminering*, s. 426–430 och Fransson, Susanne & Stüber, Eberhard, *Diskrimineringslagen – En kommentar*, version 3, JUNO (2021), kommentaren till 6 kap. 3 §. Se även SOU 2002:43, *Ett utvidgat skydd mot diskriminering*, s. 355–357.

¹¹ AD 2014 nr 28, NJA 2006 s. 170 och prop. 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering*, s. 444 f. och 561 f.

¹² EU-domstolens dom av den 25 april 2013, *Asociatia Accept*, C-81/12, EU:C:2013:275, p. 42 och 55.

¹³ NJA 2006 s. 170.

När arbetsgivaren inte har fullgjort sina skyldigheter gällande insyn i lönesättningen

När förfaranden om påstådd lönediskriminering inleds mot en arbetsgivare som inte fullgjort skyldigheterna avseende insyn i lönesättningen, ska arbetsgivaren bevisa att ingen sådan diskriminering förekommit (artikel 18.2 i lönetransparensdirektivet). Denna regel, som är EU-rättsligt ny, saknar motsvarighet i svensk rätt.

11.2.2 Bevis för lika eller likvärdigt arbete

Om någon behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats

I diskrimineringslagen avses med direkt diskriminering att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynnandet har samband med kön eller någon av de andra diskrimineringsgrunderna (1 kap. 4 § 1).

De centrala momenten vid bedömningen av om direkt diskriminering föreligger är att det föreligger ett missgynnande och att detta har ett orsakssamband med diskrimineringsgrunden. Det är inte nödvändigt att en jämförelse görs med en faktisk person, utan det är tillräckligt att jämföra med en hypotetisk person (hur någon ”skulle ha behandlats”). Den fråga som ska ställas är alltså om en arbetstagare med t.ex. annat kön skulle ha behandlats annorlunda.¹⁴

Fri bevisprövning

I svensk rätt tillämpas en princip om fri bevisprövning. Principen kommer till uttryck i 35 kap. 1 § rättegångsbalken och innebär att parterna i en rättegång får åberopa all bevisning som de kan få fram (fri bevisföring) och att värdet av bevisningen prövas fritt av domstolen (fri bevisvärdering). Enligt huvudregeln är alltså alla bevismedel tillåtna.

Det finns undantag till den fria bevisföringen. Bland annat kan rätten avvisa bevisning om beviset inte behövs eller om beviset uppenbart skulle bli utan verkan (se 7 § 2 och 3 samma kapitel).

¹⁴ Se t.ex. Källström, Kent & Malmberg, Jonas, *Anställningsförhållandet*, Iustus 6 uppl. (2022), s. 86.

35 kap. rättegångsbalken ska tillämpas i mål om lönediskriminering (se 6 kap. 1 § första stycket diskrimineringslagen och 5 kap. 3 § arbetsvistlagen¹⁵).

11.2.3 Tillgång till bevisning

En domstol kan på begäran av en part förelägga en person att lämna ut en handling som har betydelse som bevis

I 38 kap. rättegångsbalken finns regler om edition. Enligt dessa kan en domstol förelägga en fysisk eller juridisk person att lämna ut en handling som har betydelse som bevis. Bestämmelserna ska tillämpas i mål om lönediskriminering (se 6 kap. 1 § första stycket diskrimineringslagen och 5 kap. 3 § arbetsvistlagen).

Den som innehar en skriftlig handling som kan antas ha betydelse som bevis är skyldig att lämna ut den (38 kap. 2 § rättegångsbalken). En begäran om att någon ska förpliktas att lämna ut en handling riktas till domstolen. Den som ett föreläggande skulle riktas mot ska ges tillfälle att yttra sig om begäran (4 §). Domstolens beslut om att en handling ska lämnas ut kan förenas med vite. Domstolen kan även besluta att handlingen ska tillhandahållas genom Kronofogdemyndighetens försorg (5 §).

Edition kan avse ett tillhandahållande i elektronisk form av elektroniskt lagrad information.¹⁶

Krav som ställs på en begäran om edition

Den som framställer en begäran om ett editionsföreläggande ska ange vad han eller hon vill bevisa med handlingen samt vilken eller vilka handlingar som begäran avser.

I NJA 1959 s. 230 avslog Högsta domstolen en begäran om editionsföreläggande med hänvisning till att det var uppenbart att inte alla de handlingar som omfattades av begäran kunde vara av betydelse som bevis rörande saken och att det inte närmare hade angetts vare sig de omständigheter som käranden avsåg bevisa eller de handlingar som därvid var av betydelse.

¹⁵ Lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

¹⁶ Se NJA 2020 s. 373.

Om det inte är möjligt för käranden att exakt identifiera handlingen som han eller hon önskar få ut kan det räcka att käranden anger att begäran om editionsföreläggande avser en viss kategori av handlingar eller alla handlingar som är av betydelse för ett noga beskrivet bevis-tema (NJA 1998 s. 590).

Det ska göras en intresseavvägning mellan bevisningens relevans och motpartens intresse att inte behöva lämna ut handlingen (se NJA 1998 s. 829 och NJA 1977 s. 254).

Situationer när handlingar inte behöver lämnas ut

I 38 kap. 2 § rättegångsbalken anges vissa situationer när den som innehar en handling inte behöver lämna ut den.

En part eller en till parten närstående är inte skyldig att lämna ut ett skriftligt meddelande mellan parten och en närstående eller mellan två närstående. Om meddelandet har kommit utanför närståendekretsen gäller dock editionsplikt.

Om det kan antas att innehållet i en handling omfattas av tystnadsplikt får handlingen inte lämnas ut. Om handlingen innehas av den till förmån för vilken tystnadsplikten gäller får handlingen lämnas ut. Innehavaren har dock i sådana fall rätt att inte lämna ut handlingen.

I 36 kap. 6 § rättegångsbalken anges situationer när ett vittne har rätt att vägra att yttra sig. Enligt bestämmelsen får ett vittne vägra att yttra sig om en omständighet som skulle avslöja att vittnet eller någon som är närstående till vittnet har begått en brottslig eller vanärande handling. Ett vittne får även vägra att yttra sig om yrkeshemlighet eller lämna uppgift om en enskilds personliga förhållanden som omfattas av sekretess, om det inte finns synnerlig anledning till att vittnet ska höras om yrkeshemligheten eller uppgiften. Motsvarande rätt att vägra lämna ut en skriftlig handling gäller för innehavare av handlingen om dess innehåll är sådant som avses i nämnda lagrum.

Skyldighet att lämna ut skriftlig handling gäller inte heller minnesanteckning eller liknande handling som är avsedd uteslutande för personligt bruk, om inte synnerlig anledning för att handlingen ska lämnas ut förekommer.

11.3 Utredningens överväganden

11.3.1 Brister i insynen i lönesättningen ska leda till att bevisbördan placeras på arbetsgivaren

Förslag: En ny paragraf som innebär att en arbetsgivare som inte har fullgjort sina skyldigheter avseende insyn i lönesättningen ska visa att lönediskriminering inte har förekommit, införs under rubriken *Bevisbörda* i 6 kap. diskrimineringslagen. Regeln ska inte gälla om arbetsgivaren visar att bristen varit uppenbart oavsiktlig och av ringa karaktär, eller om bristen är utan betydelse i målet.

Bedömning: Det behöver inte vidtas några åtgärder med anledning av artikel 18.1 i lönetransparensdirektivet.

Kravet att bevisbördan ska gå över till svaranden om en arbetstagare visar omständigheter som ger anledning att anta att diskriminering har förekommit är uppfyllt

När arbetstagare inför en behörig myndighet eller domstol lägger fram fakta som ger anledning att anta att lönediskriminering har förekommit, ska det åligga svaranden att bevisa att ingen diskriminering har förekommit (artikel 18.1 i direktivet). Kravet är enligt vår bedömning uppfyllt genom 6 kap. 3 § diskrimineringslagen.

I paragrafen anges att om den som anser sig ha blivit diskriminerad visar omständigheter som ger anledning att anta att han eller hon har blivit diskriminerad, är det svaranden som ska visa att diskriminering inte har förekommit. Såvitt vi kan bedöma överensstämmer bestämmelsen såväl till ordalydelsen som i sak med artikel 18.1 och det saknas därför behov av ändring.

I betänkandet SOU 2016:87 förslås ändringar i 3 § för att tydliggöra hur bestämmelsen ska tillämpas. Eftersom vi bedömer att den nuvarande lydelsen av bestämmelsen uppfyller kravet enligt direktivet ligger det utanför vårt uppdrag att uttala oss om huruvida bestämmelsen ändå bör ändras.

En arbetsgivare som inte har fullgjort sina skyldigheter avseende insyn i lönesättningen ska visa att lönediskriminering inte har förekommit

När förfaranden som rör påstådd lönediskriminering inleds mot en arbetsgivare som inte har fullgjort skyldigheterna avseende insyn i lönesättningen ska det åligga arbetsgivaren att bevisa att ingen lönediskriminering har förekommit. Bestämmelsen ska inte tillämpas om arbetsgivaren visar att överträdelsen av skyldigheterna var uppenbart oavsiktlig och av ringa karaktär. (Artikel 18.2 i direktivet)

Såväl bestämmelsen som de flesta delarna i artiklarna 5–7, 9 och 10 – som artikel 18.2 hänvisar till – saknar uttrycklig motsvarighet i svensk lagstiftning. Artikel 18.2 behöver därför regleras särskilt.

Bestämmelsen i direktivet ligger dock i linje med faktorer som enligt rättspraxis tillmäts betydelse vid bestämmande av bevisbördans placering i tvistemål, nämligen parternas möjligheter att säkra bevisning och intresset av att den materiella rätten efterlevs.

Av förslaget framgår att en arbetsgivare som inte har fullgjort sina skyldigheter avseende insyn i lönesättningen ska visa att lönediskriminering inte har förekommit. Enligt förslaget ska detta inte gälla om arbetsgivaren visar att bristen varit uppenbart oavsiktlig och av ringa karaktär, eller om bristen är utan betydelse i målet.

Som angetts i avsnitt 11.1.4 ger direktivet ingen ledning i frågan om tillämpningen av kriterierna *uppenbart oavsiktlig* och *ringa karaktär*. Arbetsgivarens skyldigheter enligt föreslagna 3 a kap. och de bestämmelser i direktivet som artikel 18.2 hänvisar till, berör skilda frågor och är av olika karaktär. Även om det inte uttryckligen framgår av direktivet måste en omkastning av bevisbördan antas förutsätta att arbetsgivarens överträdelse har någon relevans för den aktuella tvisten. Det är också så som EU-domstolens praxis kring lönesystem som helt saknar öppenhet – och som direktivet hänvisar till – får förstås. Av denna framgår att det är när bristerna i transparensen medför svårigheter för arbetstagare att bevisa diskriminering som bevisbördan kastas om.¹⁷ Om det finns brister i transparensen men dessa saknar betydelse för tvisten, finns inte skäl att kasta om bevisbördan. Den omkastade bevisbördan ska enligt vårt förslag därför inte tillämpas om bristen är utan betydelse i målet.

Den nya regeln bör placeras i en ny paragraf, under rubriken *Bevisbörda* i 6 kap. diskrimineringslagen. Till skillnad från den nuvarande

¹⁷ Se skäl 52 till lönetransparensdirektivet och *Danfoss*, EU:C:1989:383, p. 13.

bevisbörderegeln i lagen, som kan tillämpas vid alla former av diskriminering, kommer den nya paragrafen begränsas till lönediskriminering. Tillämpningsområdet avgörs dels av hänvisningen till bestämmelserna om insyn i lönesättningen i det föreslagna 3 a kap., dels av att arbetsgivaren ska visa att lönediskriminering inte har förekommit.

Bestämmelsen ska tillämpas oavsett vilken diskrimineringsgrund som är tillämplig. Vi anser att det framstår som helt omotiverat att göra en åtskillnad mellan diskrimineringsgrunder i detta avseende. Vi har därvid även beaktat att lönetransparensdirektivet omfattar diskriminering som grundar sig på en kombination av kön och en eller flera andra grunder, s.k. intersektionell diskriminering (artikel 3.2 e).

11.3.2 Svensk rätt kräver ingen faktiskt jämförbar person

Bedömning: Det behöver inte vidtas några åtgärder med anledning av artikel 19 i lönetransparensdirektivet.

Syftet med artikel 19

Enligt artikel 19 i direktivet ska bedömningen av om arbetstagare befinner sig i en jämförbar situation inte begränsas till situationer där arbetstagarna har samma arbetsgivare, utan ska utvidgas till att omfatta situationer där en och samma källa fastställer lönevillkor. Bedömningen ska inte heller begränsas till arbetstagare som är anställda samtidigt som den berörda arbetstagaren. Om ingen faktiskt jämförbar person kan fastställas får alla andra bevis användas, inbegripet statistik eller en jämförelse av hur en arbetstagare skulle behandlas i en jämförbar situation, dvs. en jämförelse med en hypotetisk person.

Enligt skälen till direktivet resulterar krav på att hitta en jämförbar person av motsatt kön i att det är nästan omöjligt att väcka talan avseende likalöneprincipen på starkt könssegregerade arbetsmarknader.¹⁸

Syftet med artikeln är enligt vår bedömning att öppna upp området för lönediskriminering på grund av kön i de medlemsstater som i dag har begränsat utrymmet för när sådan diskriminering kan göras gällande. Det ska inte vara nödvändigt att det hos samma arbetsgivare

¹⁸ Se mer ovan i avsnitt 11.1.5 och lönetransparensdirektivet, skäl 28.

finns en faktisk person av motsatt kön som har fått högre lön för att det ska kunna vara fråga om lönediskriminering på grund av kön. Ett krav på en faktiskt jämförbar person kan medföra att arbetstagare som utför arbete som är kraftigt kvinnodominerat inte har möjlighet att bevisa lönediskriminering. Artikelns ska ge fler arbetstagare möjlighet att kräva ut sin rätt till lika lön för lika eller likvärdigt arbete.

Artikel 19 föranleder ingen ändring i svensk rätt

Av 1 kap. 4 § 1 diskrimineringslagen framgår att med direkt diskriminering avses att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynnandet har samband med kön eller någon av de andra diskrimineringsgrunderna. Av lydelsen följer att bedömningen av om någon har diskriminerats inte är begränsad till vare sig en jämförelse med en arbetstagare som har varit anställd samtidigt som den arbetstagare som anser sig vara diskriminerad eller en jämförelse med en faktisk person.

En bedömning som kan göras enligt svensk rätt är således hur en kvinnlig arbetstagare skulle ha behandlats om hon hade varit en man. Det kan också uttryckas som en bedömning av om arbetsgivarens handlande avviker från de faktiska normer eller en normalstandard som upprätthålls i ett visst sammanhang.¹⁹ Resonemanget kring en jämförelse med en hypotetisk person kräver i själva verket inte någon jämförelse, utan är snarare ett krav på ett orsakssamband mellan lönen och arbetstagarens kön.

Även situationen med en jämförbar person hos en annan arbetsgivare är nära kopplad till de normer som upprätthålls. En arbetstagare som anser sig vara diskriminerad kan välja att påvisa de normer som råder i stället för att hänvisa till en jämförbar person hos en annan arbetsgivare. Det finns dock inget som hindrar att en jämförbar person hos en annan arbetsgivare åberopas som bevisning.

När det gäller frågan om vilken bevisning som får åberopas ska det även beaktas att principen om fri bevisprövning råder och innebär att parterna i en rättegång får åberopa all bevisning som de kan få fram samt att värdet av bevisningen prövas fritt av domstolen. Sammanfatt-

¹⁹ Se AD 2009 nr 56 och prop. 2005/06:185, *Förstärkning och förenkling – ändringar i anställningskyddslagen och föräldraledighetslagen*, s. 81 f.

ningsvis är vår bedömning att artikel 19 inte medför någon förändring av rättsläget för svensk del.

11.3.3 Reglerna om edition uppfyller direktivets krav

Bedömning: Möjligheten för domstolar att, på begäran av en part, förelägga en fysisk eller juridisk person som innehar en handling som kan antas ha betydelse som bevisning att förete handlingen, uppfyller kravet enligt direktivet.

Det är oklart hur långtgående kravet är enligt direktivet

Behöriga myndigheter eller domstolar ska kunna förelägga en svarande att lämna ut all relevant bevisning under dennes kontroll, i enlighet med nationell rätt och praxis (artikel 20.1 i direktivet). Det är enligt vår mening i viss mån oklart vad som avses med *all relevant bevisning*.

Som angetts ovan i avsnitt 11.1.6 har bestämmelsen inte behandlats i skälen till direktivet. I kommissionens förslag till direktiv angavs att nationella domstolar eller behöriga myndigheter skulle ha rätt att förelägga svaranden att yppa all relevant bevisning i dennes besittning. Lydelsen *yppa all relevant bevisning* skulle enligt vår bedömning kunna tolkas så att avsikten var att en arbetstagare skulle kunna göra svepande efterforskningar med en domstols eller myndighets hjälp. Den ändrade lydelsen kan eventuellt tala för att skyldigheten har tonats ner något och att en sådan möjlighet inte finns.

Det kan av artikeln inte utläsas ett krav på att myndigheter eller domstolar ska kunna utfärda förelägganden på eget initiativ. Den frågan får avgöras i enlighet med nationell rätt och praxis.

Möjligheten att utfärda editionsförelägganden får anses uppfylla kravet

Svenska domstolar har möjlighet att på begäran av en part – antingen inom ramen för en prövning av ett mål om t.ex. lönediskriminering eller inom ramen för prövning av en ansökan om editionsföreläggande för upptagande av bevis för framtida säkerhet²⁰ – förelägga en

²⁰ Med stöd av 41 kap. 1 § rättegångsbalken.

fysisk eller juridisk person att lämna ut relevant bevisning under dennes kontroll.

Enskilda har således möjlighet att med domstolens hjälp få ut handlingar som innehas av motpart eller tredje man. Domstolar har ingen möjlighet att på eget initiativ begära in bevisning i tvister som rör lönediskriminering.²¹

Den som framställer en begäran om ett s.k. editionsföreläggande ska ange vad han eller hon vill visa med beviset och ska också ange den eller de handlingar som begäran avser. Det är upp till domstolen att avgöra om den begärda handlingen har betydelse som bevis. Om den som framställer en begäran om editionsföreläggande inte kan identifiera den eller de handlingar som han eller hon önskar få ut, kan det i stället räcka att ange att begäran avser en viss kategori av handlingar eller alla handlingar som är av betydelse för ett noga beskrivet bevis-tema.

En allmänt hållen begäran om att en arbetsgivare ska föreläggas att lämna ut alla handlingar som är relevanta för att bevisa att lönediskriminering har förekommit kan alltså inte anses vara tillräckligt specificerad för att en domstol ska kunna utfärda ett editionsföreläggande. Mot bakgrund av att det inte har varit möjligt för oss att avgöra hur skrivningen *all relevant bevisning* ska förstås, anser vi inte att den omständigheten att en part som begär att domstolen ska utfärda ett föreläggande behöver ange vilken eller vilka handlingar en begäran avser, talar mot att bestämmelserna om edition skulle uppfylla direktivets krav.

Det finns undantag till editionsplikten. Dessa undantag innebär bl.a. att svaranden inte är skyldig att lämna ut handlingar som utgör personliga meddelanden eller minnesanteckningar och inte heller handlingar som omfattas av tystnadsplikt. Undantagen framstår som väl övervägda och bör enligt vår mening även fortsättningsvis tillämpas i förfaranden som rör lönediskriminering. Undantagen bedöms inte motverka en stärkt tillämpning av likalöneprincipen och måste enligt vår mening rymmas inom medlemsstaternas handlingsutrymme vid genomförandet av artikel 20 i direktivet. Sammanfattningsvis anser vi således att reglerna om edition i 38 kap. rättegångsbalken uppfyller kravet enligt artikel 20.1.

²¹ I den tidigare lagen (1928:254) om arbetsdomstol fanns det en bestämmelse som gav Arbetsdomstolen rätt att självant meddela föreläggande om utlämnande av skriftligt bevis. När lagen ersattes av arbetsvistlagen valde lagstiftaren att inte införa någon motsvarande bestämmelse. Se prop. 1974:77, *Förslag till lag om rättegång i arbetstvister m.m.* s. 121 f.

Hanteringen av konfidentiella uppgifter

Skyldigheten att lämna ut bevis ska omfatta handlingar som innehåller konfidentiella uppgifter och behöriga myndigheter eller domstolar ska ha tillgång till effektiva åtgärder för att skydda sådan information (artikel 20.2 i direktivet). Som exempel på konfidentiella uppgifter har kommissionen angett juridisk rådgivning som företagsledningen fått, protokoll från aktieägarmöten och personuppgifter.²²

De svenska domstolarnas verksamhet präglas i stor utsträckning av offentlighetsprincipen, som innebär att allmänna handlingar som utgångspunkt ska vara tillgängliga för alla.²³ Bestämmelser om sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden – såvitt nu är intressant – återfinns i 21 och 36 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Den bestämmelse som kan antas ha störst betydelse i mål om lönediskriminering är den som behandlar företagshemligheter m.m. (36 kap. 2 §). I bestämmelsen anges att sekretess gäller hos domstol i mål eller ärende i domstolens rättskipande eller rättsvårdande verksamhet för uppgift om en myndighets eller en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den som uppgiften rör lider avsevärd skada om uppgiften röjs.

Sekretessprövning görs av domstolen och handlingar som innehåller sekretessbelagda uppgifter ska hanteras så att obehöriga inte får tillgång till dem. Domstolarna har rutiner för hanteringen av sådana handlingar.²⁴ Vår bedömning är att artikel 20.2 inte föranleder någon ändring i svensk rätt.

²² COM(2021) 93 final, s. 17.

²³ Tryckfrihetsförordningen (1949:105).

²⁴ Heuman, Sigurd, Tansjö, Anna & Lönvist, Eva, *Sekretess m.m. hos allmän domstol – En handbok*, Lunds Domarakademi, 6 uppl., (2024), s. 32–34.

12 Preskriptionstid om tre år

12.1 Direktivets bestämmelser

12.1.1 Artikel 21

I artikel 21 i lönetransparensdirektivet¹ finns regler om preskription för talan om lika lön, som bl.a. anger att preskriptionstiden för en sådan talan ska vara minst tre år.

Medlemsstaterna ska säkerställa att det finns regler om när preskriptionstiden börjar löpa, hur länge den löper och under vilka förhållanden den tillfälligt får upphöra att löpa eller avbrytas.

Preskriptionstiden får inte börja löpa förrän käranden har kännedom om eller rimligen kan förväntas ha kännedom om en överträdelse. Medlemsstaterna får besluta att preskriptionstiden inte ska börja löpa så länge en överträdelse pågår eller förrän anställningsavtalet eller anställningsförhållandet upphör. Sådana preskriptionstider ska vara minst tre år.

En preskriptionstid ska skjutas upp eller, beroende på nationell rätt, avbrytas så snart en rättssökande agerar genom att framställa ett klagomål till arbetsgivaren eller genom att väcka talan vid domstol.

Slutligen anges att artikeln inte är tillämplig på regler om fordringars upphörande.

I skälen till direktivet anges att det av EU-domstolens rättspraxis följer att nationella preskriptionsregler för väckande av talan om påstådda överträdelser av de rättigheter som föreskrivs i direktivet inte får medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva dessa rättigheter. Vidare anges att preskriptionstider skapar specifika hinder för den som utsätts för lönediskriminering och att det därför bör fastställas gemensamma miniminormer. (Se skäl 53.)

¹ 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 genom insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer.

12.2 Gällande rätt

12.2.1 Preskription inom arbetsrätten

Inom arbetsrätten gäller normalt preskriptionsregler med betydligt kortare preskriptionstider än vad som gäller för fordringar i stort. Även sätten för preskriptionsavbrott är delvis andra än de som gäller enligt preskriptionslagen (1981:130). Avsikten med de korta preskriptionstiderna är att anspråk ska aktualiseras snabbt. Ett anställningsförhållande är ofta långvarigt och förutsätter ett nära samarbete mellan arbetsgivare och arbetstagare. Det anses därför finnas anledning att hantera eventuella anspråk och tvister fortlöpande.²

Preskriptionsbestämmelserna anknyter till det system med tvisteförhandlingar som tillämpas på svensk arbetsmarknad. Avsikten är att tvister i första hand ska hanteras genom förhandlingar mellan arbetstagarorganisationer och arbetsgivare. En arbetstagare som inte är medlem i en arbetstagarorganisation har dock inte rätt att begära en tvisteförhandling utanför domstol och reglerna ser därför olika ut för organisationer och arbetsgivare som är förhandlingsberättigade enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (medbestämmandelagen) och för enskilda arbetstagare.³

12.2.2 Tillämpliga bestämmelser

Tidsfrister för att påkalla förhandling och väcka talan

I diskrimineringslagen (2008:567) hänvisas till preskriptionsreglerna i lagen (1982:80) om anställningsskydd (anställningsskyddslagen) och medbestämmandelagen. När det gäller en talan med anledning av uppsägning eller avskedande tillämpas preskriptionsbestämmelserna i anställningsskyddslagen (6 kap. 4 § första stycket). När talan mot en arbetsgivare rör annan fråga än uppsägning eller avskedande är det i stället bestämmelser i medbestämmandelagen som ska tillämpas (andra stycket). Starkt förenklat innebär de tillämpliga bestämmelserna i medbestämmandelagen följande.

I 64 § medbestämmandelagen anges de tidsfrister som gäller för att begära förhandling enligt lagen. Den som har förhandlingsrätt och

² Källström, Kent, Malmberg, Jonas & Öman, Sören, *Den kollektiva arbetsrätten – En lärobok*, version 3, JUNO (2022), s. 143.

³ Källström, Malmberg & Öman, s. 143.

vill begära skadestånd eller annan fullgörelse ska påkalla förhandling inom fyra månader efter det att han eller hon har fått kännedom om den omständighet som begäran hänför sig till och senast inom två år efter det att omständigheten har inträffat. Förhandling kan påkallas av arbetstagarorganisationer, men inte av enskilda arbetstagare (jfr 10 § medbestämmandelagen). En part som inte påkallar förhandling inom föreskriven tid förlorar rätten till förhandling.

Twisteförhandlingar hålls enligt regler i medbestämmandelagen eller kollektivavtal. Enligt medbestämmandelagen ska bara en förhandlingsomgång hållas. Det är vanligt att det i kollektivavtalens s.k. förhandlingsordningar anges att twisteförhandlingar ska hållas på två nivåer; lokalt och centralt.

Om tvisten kvarstår efter att föreskrivna förhandlingar genomförts ska talan enligt 65 § medbestämmandelagen väckas inom tre månader efter att förhandlingen har avslutats.

Om en organisation som är behörig att föra talan för en arbetstagare inte iakttagit föreskriven tid för förhandling eller väckande av talan, får den som är eller har varit medlem i organisationen och som berörs av tvisten väcka talan inom två månader efter det att tiden har löpt ut (se 66 § första stycket medbestämmandelagen och 6 kap. 4 § andra stycket diskrimineringslagen).

För en arbetstagare som inte är medlem i en arbetstagarorganisation gäller i stället att talan ska väckas inom fyra månader efter det att arbetstagaren har fått kännedom om den omständighet vartill yrkandet hänför sig och senast inom två år efter det att omständigheten har inträffat (66 § andra stycket medbestämmandelagen).⁴

Väcks talan inte inom föreskriven tid, förlorar parten enligt 68 § medbestämmandelagen rätten att väcka talan, dvs. anspråket är preskriberat. För att en domstol ska kunna pröva frågan om ett anspråk är preskriberat och därför ska avslås krävs dock att motparten framställer en invändning om preskription.

Preskriptionsavbrott

Som framgått ovan ställs det krav på kvalificerade åtgärder för att preskriptionsavbrott ska ske. Preskriptionsavbrott sker när det framställs en begäran om twisteförhandling enligt medbestämmandelagen

⁴ AD 2023 nr 5.

och när en stämmingsansökan ges in till domstol i enlighet med fristerna i 64–66 §§ medbestämmandelagen.

Det finns även en möjlighet för Diskrimineringsombudsmannen (DO) att avbryta preskriptionen genom att skriftligen meddela arbetsgivaren att myndigheten utnyttjar sin rätt till preskriptionsavbrott (6 kap. 5 § diskrimineringslagen). Följden av ett sådant preskriptionsavbrott är att den preskriptionstid som avbröts börjar om. DO kan endast göra preskriptionsavbrott en gång.

12.3 Utredningens överväganden

12.3.1 Svensk lagstiftning behöver anpassas

Förslag: En ny paragraf som fastställer preskriptionstiden till tre år för talan rörande lika lön, samt fastställer när preskriptionstiden börjar löpa och hur preskriptionsavbrott sker, förs in under rubrikerna *Preskription* och *Arbetslivet* i 6 kap. diskrimineringslagen.

En specialbestämmelse som avser rätten att väcka talan om lönediskriminering

De korta tidsfristerna som finns i 64–66 och 68 §§ medbestämmandelagen, och som diskrimineringslagen hänvisar till, uppfyller inte minimikravet i artikel 21 i lönetransparensdirektivet. Det behövs därför en lagändring.

Mot bakgrund härav föreslår vi att en särskild preskriptionsbestämmelse införs för anspråk som grundas på diskriminering i fråga om lön. Bestämmelsen ska tillämpas oavsett vilken diskrimineringsgrund som är tillämplig. Vi anser att det framstår som helt omotiverat att göra en åtskillnad mellan diskrimineringsgrunder i detta avseende. Vi har därvid även beaktat att lönetransparensdirektivet omfattar diskriminering som grundar sig på en kombination av kön och en eller flera andra grunder, s.k. intersektionell diskriminering (artikel 3.2 e).

Det finns en del skäl som talar mot ett så smalt genomförande av direktivet, och för att en preskriptionstid om tre år bör tillämpas på talan rörande alla former av diskriminering, med undantag kanske

för talan med anledning av uppsägning och avskedande. De frister som i dag gäller för att påkalla tvisteförhandling och väcka talan är jämförelsevis mycket korta. Det skulle kunna ifrågasättas om de korta fristerna lever upp till EU-domstolens krav att nationella preskriptionsregler inte får göra det orimligt svårt för arbetstagare att utöva sina rättigheter enligt EU-rätten. Det kan framstå som oförklarligt att preskriptionstiden för just anspråk på lika lön är tre år medan preskriptionstiden för andra anspråk för överträdelser av diskrimineringslagen är två år eller kortare. Vårt förslag innebär att preskriptionsreglerna blir mer svåröverskådliga, när en förenkling vore att föredra.

Utrymmet för utredningen är dock begränsat. Enligt kommittédirektiven ska vi med utgångspunkt i den svenska arbetsmarknadsmodellen, arbetsmarknadens parter autonomi och diskrimineringslagens systematik ta ställning till och motivera vad som är nödvändigt för att lönetransparensdirektivet ska genomföras i Sverige, och i förslagen så långt det är möjligt upprätthålla det svenska regelsystemet. Det ingår inte i uppdraget att föreslå andra åtgärder eller att lägga andra författningsförslag än vad som är nödvändigt för att direktivet ska kunna genomföras.⁵ Det har – mot bakgrund av den relativt korta tid som vi haft till vårt förfogande – inte heller varit möjligt att förutse konsekvenserna av en förändring som medför att samtliga anspråk enligt diskrimineringslagen preskriberas först efter tre år.

En tvingande bestämmelse om tre års preskriptionstid för att väcka talan om lönediskriminering

Förutom att artikel 21 i lönetransparensdirektivet fastslår att preskriptionstider för talan om lika lön inte får understiga tre år, så framgår även när preskriptionstiderna som tidigast får börja löpa och att klagomål till arbetsgivaren ska vara preskriptionsavbrytande.

Enligt direktivet ska preskriptionstiden kunna avbrytas så snart en rättssökande agerar genom att framställa ett klagomål till arbetsgivaren eller genom att väcka talan vid domstol. Preskriptionsavbrott ska alltså kunna ske genom att arbetstagaren framställer klagomål till arbetsgivaren. En regel som anger att preskriptionsavbrott bara kan ske genom fackliga förhandlingar eller att talan väcks är alltså inte förenlig med direktivet.

⁵ Se bilaga 1, s. 9 f.

Direktivets utformning har fler likheter med bestämmelserna i preskriptionslagen än bestämmelserna i medbestämmandelagen. Vi anser därför att samtliga preskriptionsavbrytande åtgärder som anges i 5 § preskriptionslagen bör föras in i den nya regeln rörande talan om lika lön. Exempelvis bör det när en avbetalning görs av arbetsgivaren, eller när denne på annat sätt erkänner fordran, inte dessutom krävas att arbetstagaren framställer ett klagomål för att preskriptionstiden ska fortsätta löpa.

En tvingande regel med en preskriptionstid om tre år som godkänner de preskriptionsavbrott som anges i 5 § preskriptionslagen avviker från reglerna i medbestämmandelagen. Vi inser att en sådan regel inte är väl förenlig med rådande praxis med tvisteförhandlingar. Artikel 21 i direktivet är dock tvingande och en förändring av nuvarande regler är nödvändig för att genomföra lönetransparensdirektivet.

En konsekvens av den föreslagna regeln är att regler i förhandlingsordningar saknar verkan till den del de fungerar som preskriptionsbestämmelser i fråga om anspråk som grundas på lönediskriminering och är mindre förmånliga för arbetstagare än den nu föreslagna regeln.

I övrigt är den föreslagna regeln inte avsedd att påverka tidsfrister för att påkalla förhandling eller de krav på förhandling som ställs för att få väcka talan vid Arbetsdomstolen (se 4 kap. 7 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister och t.ex. AD 2014 nr 65 om s.k. avtalad processförutsättning). Har arbetstagarorganisationen försuttit tiden att enligt kollektivavtal eller medbestämmandelagen påkalla förhandling eller väcka talan, hindrar detta inte att arbetstagaren väcker och kan vinna framgång om talan inte är preskriberad enligt den nu föreslagna regeln.

Den nya regeln bör placeras i en ny paragraf under rubrikerna *Preskription* och *Arbetslivet* i 6 kap. diskrimineringslagen.

Frågan om tillämpligheten på fordringars upphörande

Efter att det i artikel 21 i lönetransparensdirektivet har fastslagits vad som ska gälla rörande preskription av talan om lika lön, anges i sista punkten att artikeln inte är tillämplig på regler om fordringars upphörande. Bestämmelsen kan framstå som motsägelsefull och direktivet ger ingen ledning till hur den punkten ska tolkas.

Såvitt kan förstås är avsikten med den sista punkten att tillgodose önskemål från Tyskland, som inom arbetsrätten tillämpar ett system med avtal som innehåller regler om preklusion, som innebär att fordran helt upphör att gälla om den inte anmäls eller anspråk framställs inom utsatt tid.⁶

I svensk rätt innebär preskription inte att en fordran helt upphör att gälla. Preskription medför att borgenären, i detta fall arbetstagaren, förlorar rätten att kräva ut sin fordran (se 8 § preskriptionslagen). Fordran är således inte längre rättsligt indrivningsbar och kan därför inte – mot gäldenärens bestridande – användas för att utverka dom eller begära verkställighet genom exekutiv myndighet. Fordringen kan alltså under vissa förutsättningar användas till bl.a. kvittning (10 och 11 §§ preskriptionslagen).⁷

Enligt vår bedömning får den något oklara skrivningen i artikeln ingen inverkan på genomförandet av regleringen om preskriptionstid m.m. för svensk del.

⁶ Jfr Gregow, Torkel, *Preskription och preklusion av fordringar*, version 1, JUNO (2020), s. 33 och 160 f.

⁷ Se även NJA 2018 s. 805 och Ingvarsson, Torbjörn, *Fordringsrätt – En lärobok*, version 2, JUNO (2021), s. 56–58.

13 Rättegångskostnader

13.1 Direktivets bestämmelser

13.1.1 Artikel 22

I artikel 22 i lönetransparensdirektivet¹ anges att medlemsstaterna ska säkerställa att nationella domstolar, i enlighet med nationell rätt, kan besluta att en kärende som förlorar ett mål om lönediskriminering inte ska krävas på rättegångskostnaderna, om käranden hade rimliga skäl att väcka talan och om det i övrigt är lämpligt.

Enligt skälen ger rättegångskostnader den som utsatts för lönediskriminering på grund av kön ett kraftigt negativt incitament när det gäller att väcka talan om påstådda överträdelser av deras rätt till lika lön. Det leder i sin tur till ett otillräckligt skydd för arbetstagare och en otillräcklig efterlevnad av rätten till lika lön. Medlemsstaterna bör därför säkerställa att nationella domstolar kan bedöma om en förlorande kärende hade rimliga skäl att väcka talan och, när så är fallet, om käranden inte bör vara skyldig att betala rättegångskostnaderna. Detta bör särskilt gälla om svaranden har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter avseende insyn i lönesättningen. (Se skäl 54.)

Direktivet ger ingen ledning i frågan om tillämpningen av kriteriet *rimliga skäl*. Det sägs heller inget om när det i övrigt bör bedömas som lämpligt att frånga huvudregeln om att förlorande part ska betala rättegångskostnaderna.

¹ 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 genom insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer.

13.2 Gällande rätt

Mål om lönediskriminering handläggs enligt arbetstvistlagen.² I arbetstvister gäller rättegångsbalkens regler om rättegångskostnader (se 5 kap. 3 § arbetstvistlagen). Huvudregeln i rättegångsbalken är att den part som förlorar målet ska ersätta motpartens rättegångskostnad (se 18 kap. 1 §). Det finns flera undantag till huvudregeln och det undantag som bäst överensstämmer med artikel 22 i lönetransparensdirektivet finns inte i rättegångsbalken utan i arbetstvistlagen.

Enligt 5 kap. 2 § första stycket arbetstvistlagen kan det i mål som handläggs enligt lagen förordnas att vardera parten ska bära sin rättegångskostnad, om den part som förlorat målet hade skälig anledning att få tvisten prövad. Regeln är tillämplig både i Arbetsdomstolen och i tingsrätt.³ Den kan endast tillämpas när domstolen har avgjort målet i sak.⁴

Bestämmelsen gör ingen skillnad på käranden eller svaranden, utan kan tillämpas oavsett om det är arbetstagaren eller arbetsgivaren som har förlorat målet.

I förarbeten angavs att det inte ansågs befogat att strikt hålla fast vid principen att den förlorande parten ska ersätta motpartens kostnader i de fall när parterna är organisationer och då avsikten med talan ofta är att få till stånd ett vägledande avgörande. Beträffande enskilda parter angavs att principen om att den förlorande parten ska bära kostnaderna kan medföra att enskilda parter att inte inlåter sig på rättegång vare sig som käreande eller svarande. Principen kan nämligen leda till ett resultat som framstår som alltför hårt mot den förlorande parten. Skälen till det uppges kunna vara att omständigheterna varit sådana att den förlorande partens talan inte på något sätt framstått som obefogad, att utgången i målet kan ha berott på omständigheter som från början varit okända för den förlorande parten eller att rättsläget varit mycket svårbedömt.⁵

² Lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Se 6 kap. 1 § första stycket diskrimineringslagen (2008:567).

³ Prop. 1974:77, *Förslag till lag om rättegång i arbetstvister m.m.*, s. 192.

⁴ AD 2002 nr 21. Se även AD 2016 nr 44.

⁵ Prop. 1974:77 s. 124 f.

13.3 Utredningens överväganden

13.3.1 I svensk rätt finns en motsvarande bestämmelse

Bedömning: Det behöver inte vidtas några åtgärder med anledning av artikel 22 i lönetransparensdirektivet.

Avsikten är att vardera parten ska kunna bära sin rättegångskostnad

När de i artikeln angivna förutsättningarna är uppfyllda ska nationella domstolar kunna besluta att käranden inte ska kunna krävas på rättegångskostnaderna. Det står inte uttryckligen i bestämmelsen att det som avses är att käranden inte ska behöva betala motpartens rättegångskostnad. Det är dock så som vi tolkar artikeln.

Beslut om att den förlorande parten ska betala motpartens rättegångskostnad formuleras i regel som att parten ska ersätta motparten för dennes kostnad. Det är även så huvudregeln i 18 kap. 1 § rättegångsbalken är uppbyggd. Av sådana beslut följer, utan att det anges särskilt, att den förlorande parten inte får ersättning för sina egna kostnader.

Även kommissionens ursprungliga förslag till direktiv leder till tolkningen att den rättegångskostnad som avses med artikel 22 är den vinnande svarandens rättegångskostnad. Bestämmelsen – som var annorlunda utformad i förslaget – uttalade att en kärke vars talan om lönediskriminering bifallits skulle ha rätt att få ersättning från svaranden för sina rättegångskostnader. Samtidigt uttalades att en svarande vars talan bifallits inte skulle ha någon motsvarande rätt, förutom i fall när talan väckts i ond tro, varit uppenbart ogrundad eller utebliven ersättning vore orimligt med tanke på de särskilda omständigheterna i målet.⁶

Det finns således inget som tyder på att innebörden av artikel 22 är att en kärke som förlorar ett mål om lönediskriminering ska kunna både undgå att behöva betala både motpartens kostnad och få ersättning för den egna kostnaden.

⁶ COM(2021) 93 final, *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om stärkt tillämpning av principen om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete tack vare insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer*, s. 17.

Artikel 22 föranleder ingen ändring i svensk rätt

Enligt artikel 22 i lönetransparensdirektivet ska en kärande som förlorar ett mål om lönediskriminering kunna undgå att behöva betala svarandens rättegångskostnad, om käranden hade rimliga skäl att väcka talan och om det är lämpligt. Detta är enligt vår bedömning uppfyllt genom 5 kap. 2 § första stycket arbetstvistlagen.

Enligt bestämmelsen kan domstolen förordna att vardera parten ska bära sin rättegångskostnad, om den part som förlorat målet hade skälig anledning att få tvisten prövad. I förarbetena ges ledning i frågan om när det ska anses ha funnits skälig anledning för den förlorande parten att få tvisten prövad. Kvittning av rättegångskostnaderna ska enligt förarbetena kunna göras när avsikten med talan var att få till stånd ett vägledande avgörande, när den förlorande partens talan inte på något sätt framstått som obefogad, när utgången i målet berott på omständigheter som från början varit okända för den förlorande parten eller när rättsläget varit mycket svårbedömt.⁷ Av Arbetsdomstolens praxis framgår att det är relativt ovanligt att omständigheterna är sådana att kvittning enligt bestämmelsen medges. Detta gäller särskilt beträffande andra mål än kollektivavtalstvister.⁸

Direktivet ger ingen ledning i frågan om tillämpningen av kriteriet *rimliga skäl att väcka talan* eller när det ska anses vara lämpligt att vardera part bär sin kostnad. Såvitt vi kan bedöma överensstämmer 5 kap. 2 § första stycket arbetstvistlagen i sak med artikeln. Bestämmelsen ska dock tolkas konformt med artikel 22 i lönetransparensdirektivet.

⁷ Prop. 1974:77 s. 124 f.

⁸ Se AD 2018 nr 79.

14 Sanktioner

14.1 Direktivets bestämmelser

14.1.1 Artikel 16

Artikel 16 i lönetransparensdirektivet¹ innehåller regler om enskildas rätt till kompensation. Medlemsstaterna ska säkerställa att arbetstagare som lidit skada på grund av en överträdelse av en rättighet eller skyldighet som följer av likalöneprincipen har rätt att begära och få full kompensation eller gottgörelse för skadan på det sätt som medlemsstaten fastställer. Medlemsstaterna ska utforma de nationella bestämmelserna så att den enskilde får rätt till faktisk och verksam kompensation eller gottgörelse för den förlust och skada som lidits. Kompensationen ska vara avskräckande och proportionell.

Vidare anges att kompensationen eller gottgörelsen ska återinsätta den skadelidande arbetstagaren i samma situation som denne skulle ha haft om ingen könsdiskriminering förekommit eller om inga överträdelser gjorts av någon av de rättigheter eller skyldigheter som följer av likalöneprincipen. Medlemsstaterna ska säkerställa att kompensationen eller gottgörelsen omfattar full ersättning för utebliven lön och därmed sammanhängande bonusar eller betalning in natura, kompensation för förlorade möjligheter, ideell skada, skada som orsakats av andra relevanta faktorer som kan inbegripa intersektionell diskriminering, samt dröjsmålsränta. Kompensationen eller gottgörelsen får inte heller begränsas av en i förväg fastställd övre gräns.

I skälen exemplifieras vad kompensation för förlorade möjligheter och ideell skada kan röra sig om. Det kan t.ex. handla om kompensation för att en enskild gått miste om vissa förmåner som är beroende av en viss lönenivå och lidande på grund av undervärdering

¹ 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 genom insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer.

av utfört arbete. I skälen tas även det intersektionella perspektivet upp. När så är lämpligt kan kompensationens storlek påverkas av den skada som orsakats av lönediskriminering på grund av kön som samverkar med andra grunder som omfattas av diskrimineringsförbudet (skäl 50).

Likabehandlingsdirektivet innehåller en liknande formulering om kompensation och gottgörelse (artikel 18).² Där anges att medlemsstaterna ska säkerställa en faktiskt och effektiv kompensation eller gottgörelse enligt vad medlemsstaterna bestämmer, för den förlust och skada som lidits av den person som drabbats av könsdiskriminering, på ett sätt som är avskräckande och står i proportion till den skada som lidits. Sådan kompensation eller gottgörelse får inte begränsas av en i förväg fastställd övre gräns, utom i de fall då arbetsgivaren kan bevisa att den enda skada som en sökande lidit till följd av diskriminering i den mening som avses i detta direktiv är vägran att ta sökandens ansökan under övervägande.

Jämfört med likabehandlingsdirektivets bestämmelse betonar artikel 16 i lönetransparensdirektivet att det ska röra sig om full kompensation.

14.1.2 Artikel 17

Artikel 17 har rubriken *Övriga rättsmedel* och reglerar möjligheten till förelägganden. Medlemsstaterna ska säkerställa att behöriga myndigheter eller nationella domstolar i fall av en överträdelse av någon av de rättigheter eller skyldigheter som följer av likalöneprincipen, på kärandens begäran och på svarandens bekostnad, får utfärda ett föreläggande om att upphöra med överträdelsen eller ett föreläggande att vidta åtgärder, för att säkerställa att de rättigheter eller skyldigheter som följer av likalöneprincipen tillämpas. Detta ska göras i enlighet med nationell rätt.

Om en svarande inte rättar sig efter ett föreläggande ska medlemsstaterna säkerställa att behöriga myndigheter eller nationella domstolar vid behov kan förelägga löpande vite för att säkerställa efterlevnad.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (omarbetning).

I skälen ges exempel på hur vitesförelägganden kan användas i nationell rätt. Arbetsgivare bör kunna föreläggas att göra strukturella eller organisatoriska förändringar för att fullgöra sina skyldigheter när det gäller lika lön. Det kan avse att se över lönesättningspolicyn med utgångspunkt i en könsneutral arbetsvärdering och arbetsindelning, upprätta en handlingsplan för att undanröja de upptäckta ojämlikheterna och minska alla ogrundade löneskillnader, lämna information och öka arbetstagarnas medvetenhet om rätten till lika lön, samt införa obligatorisk fortbildning för personalansvariga om lika lön samt könsneutral arbetsvärdering och arbetsindelning (skäl 51).

14.1.3 Artikel 23

Artikel 23 har rubriken ”Sanktioner” och får ses som ett komplement till artiklarna 16 och 17. Artikelns första stycke är allmänt hållet. Där framgår att medlemsstaterna ska fastställa regler om effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner för överträdelse av de rättigheter och skyldigheter som avser likalöneprincipen. Medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att dessa regler tillämpas, och ska utan dröjsmål underrätta kommissionen om dessa regler och åtgärder samt eventuella ändringar som berör dem.

Av andra stycket framgår att sanktionerna ska ha en faktisk avskräckande verkan vad gäller överträdelser av de rättigheter och skyldigheter som avser likalöneprincipen, men också att sanktionerna ska omfatta straffavgifter, vilka ska fastställas på grundval av nationell rätt.

Vid utdömandet av sanktionerna ska alla relevanta försvårande eller förmildrande omständigheter som är tillämpliga på förhållandena kring överträdelsen beaktas. En sådan omständighet kan vara att det rör sig om intersektionell diskriminering. Särskilda sanktioner bör tillämpas vid upprepade överträdelser av de rättigheter och skyldigheter som avser likalöneprincipen.

Slutligen ska medlemsstaterna vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de sanktioner som föreskrivs i enlighet med denna artikel tillämpas på ett verkningsfullt sätt i praktiken.

Artikel 23 är allmänt hållet och öppnar upp för olika typer av sanktioner som kan komplettera kompensation och gottgörelse i artikel 16 och förelägganden i artikel 17. Medlemsstaterna har alltså viss handlingsfrihet vad gäller vilka typer av sanktioner som ska in-

föras, men däremot måste de införa straffavgifter. I skälen ges förslag på straffavgifternas utformning. Där anges att de kan baseras på arbetsgivarens bruttoårsomsättning eller arbetsgivarens totala lönekostnader och att det ankommer på medlemsstaterna att fastställa de överträdelser av rättigheterna och skyldigheterna i fråga om lika lön för lika eller likvärdigt arbete för vilka straffavgifter är den lämpligaste sanktionen (skäl 55).

Artikel 23.2 läst i ljuset av skäl 55 får förstås så att straffavgifter inte behöver följa på alla former av överträdelser.

I den svenska språkversionen används ordet ”straffavgift” och i många andra språkversioner ord som närmast kan översättas till böter.³ Som framgår ovan ska straffavgifterna fastställas på grundval av nationell rätt. Det finns inget i direktivet som tyder på att direktivet innebär att straffbestämmelser måste införas, utan det är tillräckligt att det finns civilrättsliga och förvaltningsrättsliga förfaranden och sanktioner att tillgå.

Även om ”straffavgift” är ett ord som förekommer i svensk rätt i samband med administrativa sanktioner är det numera vanligare att använda sig av uttrycket sanktionsavgift.⁴ Det är även det ord som använts i de senaste utredningarna som behandlat tillsyn, sanktioner och avgifter vid diskriminering.⁵ Uttrycket används även i arbetsmiljölagen (1977:1160) 8 kap. 5–10 §§. Vi använder i det följande uttrycket sanktionsavgift.

14.2 Gällande rätt

14.2.1 Diskrimineringsersättning

Diskrimineringsersättning regleras i 5 kap. 1 § diskrimineringslagen (2008:567). Ersättningsformen infördes i diskrimineringslagen för att skapa bättre förutsättningar för högre ersättningsnivåer. Diskrimineringsersättningen ska dels ersätta den kränkning som överträdelser innebär, dels avskräcka från att diskriminera.⁶ Den preventiva funk-

³ ”Böder” på danska, ”Geldbussen” på tyska, ”multas” på spanska, ”amendes fixées” på franska och ”fines” på engelska.

⁴ Warnling Conradson, Wiweka & Nilsson, Annika, *Sanktionsavgifter – Särskilt i näringsverksamhet*, version 2, JUNO (2020), se särskilt avsnitt 1.3 och 1.4.

⁵ Se prop. 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering*, SOU 2014:41, *Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering* och SOU 2020:79, *Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen – aktiva åtgärder och det skollagsreglerade området*.

⁶ Prop. 2007/08:95 s. 390 f.

tionen, det s.k. preventionspåslaget, är tänkt att motivera högre ersättningar än kränkning vid t.ex. brottmål. Detta motiveras med att brottspåföljden har en preventiv funktion och att brottspåföljder inte blir aktuella i diskrimineringsmål. Ersättningen blir då den enda påföljd som uppfyller det preventiva syftet. Införandet av en ny ersättningsform var därför tänkt att tydliggöra för domstolarna att de inte skulle göra direkta jämförelser med de ersättningsnivåer som tillämpas i mål om kränkingsersättning enligt skadeståndslagen (1972:207).

5 kap. 1 § 1 diskrimineringslagen lyder som följer att den som gör sig skyldig till diskriminering ska betala diskrimineringsersättning för den kränkning som överträdelsen innebär. Vidare framgår att när ersättningen bestäms ska särskilt syftet att motverka sådana överträdelser av lagen beaktas. Det sistnämnda rör preventionspåslaget. I förarbetena anges en rad faktorer som är relevanta för bedömningen. Där framhålls att överträdelsens art och omfattning, upplevelsen av kränkning hos den diskriminerade, arbetsgivarens avsikt och om konsekvenserna av diskrimineringen är särskilt ingripande är av betydelse. Även det allmänna intresset av att diskriminering inte förekommer i samhället bör särskilt beaktas. Upprepade överträdelser av diskrimineringslagen kan också inverka på ersättningens storlek.⁷

I förarbetena anges även att diskrimineringsersättningen, för att den effektivt ska motverka överträdelser av lagen, bör bestämmas med beaktande av t.ex. omsättningen i en näringsverksamhet i vilken någon har diskriminerats. Uttalandet synes inte ha fått genomslag i rättspraxis.⁸

Högsta domstolen har tagit ställning till hur ersättningen ska beräknas.⁹ Bedömningen av diskrimineringsersättningen görs i två steg. Upprättelseersättningen, dvs. den del som har samband med kompensation till den enskilde på grund av den kränkning diskrimineringen innebär, har enligt domstolen mycket gemensamt med kränkningar på grund av brott som kan ge skadestånd enligt 2 kap. 3 § skadeståndslagen. Därför kan sådan kränkingsersättning vara en utgångspunkt för bedömningen av upprättelseersättningen. Trots utgångspunkten ska bedömningen av ersättningsnivån inte påverkas av den återhållsamhet som typiskt sett kännetecknat kränkingsersättningen. När upprättelseersättningen är beräknad ska preventionspåslaget läggas på.

⁷ Prop. 2007/08:95 s. 398 f.

⁸ Prop. 2007/08:95 s. 398 och NJA 2014 s. 499 och t.ex. AD 2015 nr 44.

⁹ NJA 2014 s. 499 I.

Enligt Högsta domstolen ska en riktning vara att preventionspåslaget är lika stort som upprättelseersättningen. Eftersom upprättelseersättningen beräknas med utgångspunkt i kränkingsersättningen behålls en koppling till den allmänna ersättningsnivån i skadeståndsrätten. Samtidigt innebär preventionspåslaget att ersättningen blir märkbart högre, i linje med förarbetena.¹⁰

Det kan noteras att Arbetsdomstolen i domar meddelade efter NJA 2014 s. 499 inte har gjort någon sådan uppdelning mellan upprättelseersättning och preventionspåslag. Detta kan tänkas bero på att de slags kränkningar som Arbetsdomstolen ofta har att ta ställning till inte till sin art liknar sådana kränkingsfall som berättigar till ersättning enligt 2 kap. 3 § skadeståndslagen. I stället tycks Arbetsdomstolen söka ledning i de principer som gäller för bestämmande av allmänt skadestånd vid överträdelse av arbetsrättsliga lagar som anställningsskyddslagen¹¹ och medbestämmandelagen.¹² Det allmänna skadeståndet bestäms typiskt sett med beaktande både av det lidande som den drabbade utsatts för och preventionssynpunkter, låt vara att dessa komponenter inte bestäms till beloppet var och en för sig.

En arbetsgivare som bryter mot diskrimineringsförbudet och förbudet mot repressalier ska också ersätta den förlust som uppkommer (5 kap. 1 § andra stycket diskrimineringslagen). Det rör sig alltså om ersättning för ekonomisk förlust, t.ex. i form av lön eller förmåner som inte betalats ut. Ekonomisk skada ersätts inte vid beslut som rör anställning eller befordran, eller för förlust som uppkommer med anledning av bristande tillgänglighet. Ersättning för ekonomisk skada kan bli aktuellt bl.a. vid diskriminering i fråga om lön- och anställningsvillkor, vid arbetsledning eller genom uppsägning, avskedande eller andra ingripande åtgärder.¹³

14.2.2 Viten

Vitesbestämmelser i diskrimineringslagen

Diskrimineringslagen innehåller bestämmelser om vitesförelägganden. Viten kan delas in i två kategorier: förfarandeviten som innebär att en skyldighet för part att inställa sig eller komma in med uppgifter

¹⁰ NJA 2014 s. 499 I, p. 35.

¹¹ Lagen (1982:80) om anställningsskydd.

¹² Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

¹³ Prop. 2007/08:95 s. 401.

och materiella viten som ger en myndighet befogenhet att använda vitesföreläggande för ett visst bestämt ändamål.¹⁴ Som framgår nedan innehåller diskrimineringslagen båda typerna av viten.

Enligt 4 kap. 4 § kan Diskrimineringsombudsmannen (DO) förelägga den som t.ex. inte lämnar ut uppgifter, ger DO tillträde till arbetsplatsen eller kommer till överläggningar enligt 4 kap. 3 §, att vid vite fullgöra sina skyldigheter. Vitesföreläggandet meddelas av DO för att möjliggöra ombudsmannens tillsynsarbete vad gäller bl.a. lönekartläggningen. DO:s beslut om vitesföreläggande får överklagas hos Nämnden mot diskriminering.

Diskrimineringslagen innehåller även bestämmelser om vitesföreläggande vid bristande efterlevnad av bestämmelser i lagen. Enligt 4 kap. 5 § får den som inte fullgör sina skyldigheter att bedriva aktiva åtgärder, lämna ut information eller dokumentera föreläggas att fullgöra dem. Ett sådant föreläggande ska förenas med vite och meddelas av Nämnden mot diskriminering efter framställning av DO. I framställningen ska det anges vilka åtgärder som bör åläggas den som framställningen riktas mot, vilka skäl som åberopas till stöd för framställningen och vilken utredning som gjorts (4 kap. 5 § st. 3). Om ombudsmannen förklarar sig inte vilja göra en framställning till nämnden får en kollektivavtalsbärande arbetstagarorganisation göra en framställning i fråga om aktiva åtgärder, däribland lönekartläggningen (4 kap. 5 § st. 2). Det innebär att arbetstagarorganisationernas rätt är subsidiär i relation till DO.

DO ska i första hand försöka få dem som omfattas av lagen att frivilligt följa den (4 kap. 1 §). Det gäller även i relation till vitesförelägganden. I förarbetena framgår att en framställning om vitesförelägganden till Nämnden mot diskriminering bör vara en sista utväg.¹⁵

Nämnden mot Diskriminering

Nämnden mot diskriminering är en förvaltningsmyndighet vars enda uppgift är att pröva framställningar om vitesförelägganden enligt 4 kap. 5 § diskrimineringslagen och överklaganden av DO:s beslut om vitesförelägganden enligt 4 kap. 4 §.¹⁶ Nämnden består av samman-

¹⁴ SOU 2020:79 s. 79.

¹⁵ Prop. 2007/08:95 s. 349.

¹⁶ Se 4 kap. 7 § diskrimineringslagen och 1 § förordningen (2008:1328) med instruktion för Nämnden mot diskriminering.

lagt 13 ledamöter inklusive en ordförande och en vice ordförande. Nio av ledamöterna utses av arbetsmarknadens parter och organisationer som representerar personer som omfattas av en viss diskrimineringsgrund.¹⁷

Nämndens handläggning av en framställning om vitesföreläggande regleras i 4 kap. 8–15 a §§ diskrimineringslagen. I frågor som inte regleras i diskrimineringslagen gäller lagen (1985:206) om viten.

De beslut som meddelas av nämnden får inte överklagas (4 kap. 16 § diskrimineringslagen). Talan om utdömande av vite förs vid tingsrätt av DO. Tingsrätten får vid ett sådant mål bedöma vitets lämplighet (17 § samma kapitel).

14.2.3 Sanktionsavgifter

Sanktionsavgift är en administrativ påföljd som förekommer på olika rättsområden. Det är en ekonomisk sanktion som åläggs en fysisk eller en juridisk person för ett rättsstridigt beteende.¹⁸ Sanktionsavgifter har beskrivits som en administrativ avgiftspåföljd av straffliknande karaktär, som påförs till följd av en lagöverträdelse genom beslut av en förvaltningsmyndighet eller domstol.¹⁹

Sanktionsavgift ses som en administrativ sanktion som kan användas i stället för straffrättsliga påföljder. Vid tillämpning av Europakonventionen kan sanktionsavgifter ses som straff och ska därför utformas i enlighet med de rättssäkerhetsgarantier som enskilda tillförsäkras enligt artikel 6 i konventionen. Därutöver gäller dubbelprövningsförbudet i artikel 4 i Europakonventionens sjunde tilläggsprotokoll, vilket kan innebära att det inte är tillåtet att ha både sanktionsavgift och vite för samma sak.²⁰

Diskrimineringslagen innehåller inga bestämmelser om sanktionsavgifter. Däremot förekommer sanktionsavgifter i annan lagstiftning på arbetsmarknadens område, bl.a. i arbetsmiljölagen och arbetstidslagen (1982:673).

Arbetsmiljöverket har möjlighet att föreskriva att sanktionsavgift ska tas ut om en överträdelse har skett av en föreskrift som meddelats med stöd av 4 kap. 1–8 §§ arbetsmiljölagen (se 8 kap. 5 §). Myn-

¹⁷ 3, 18 och 19 §§ förordningen med instruktion för Nämnden mot diskriminering.

¹⁸ SOU 2006:58, *Sanktionsavgift i stället för straff – områdena livsmedel, foder och djurskydd*, s. 105.

¹⁹ Warnling Conradson & Nilsson, s. 41.

²⁰ Se vidare SOU 2020:79 s. 82 f.

digheten har på så sätt möjlighet att avgöra i vilken utsträckning och i relation till vilka överträdelser som sanktionsavgift är en lämplig påföljd så länge bestämmelserna i 8 kap. arbetsmiljölagen beaktas. Arbetsmiljöverket har möjlighet att pröva frågor om sanktionsavgifter genom avgiftsföreläggande (8 kap. 6 a § arbetsmiljölagen) och först om ett sådant föreläggande inte godkänns blir det aktuellt för myndigheten att ansöka hos förvaltningsrätt om att sanktionsavgift ska tas ut (8 kap. 7 § arbetsmiljölagen).

I medbestämmandelagen och den s.k. främjandelagen finns regler om varselavgifter, som kan ses som en form av sanktionsavgifter.²¹ Varselavgifterna gäller varsel, dvs. en skyldighet att informera, och endast i de fall det anges i lag. Om en arbetsgivare inte varslat kan den ansvariga myndigheten – Medlingsinstitutet respektive Arbetsförmedlingen – föra talan i domstol om att arbetsgivaren ska åläggas varselavgift.

14.3 Utredningens överväganden

14.3.1 Några utgångspunkter

Tillsyn av och sanktioner kopplade till aktiva åtgärder i diskrimineringslagen har under senare år varit föremål för flera utredningar.²²

Det senaste betänkandet är *Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen – aktiva åtgärder och det skollagsreglerade området* (SOU 2020:79). Den utredningens uppdrag var bl.a. att analysera om tillsynen av de aktiva åtgärderna i diskrimineringslagen är ändamålsenliga för en effektiv efterlevnad av lagen och att föreslå ändringar som kan leda till en ökad efterlevnad.

I utredningen framkom uppfattningen att reglerna om aktiva åtgärder och lönekartläggning inte tillämpas på det sätt som är tänkt. Det framhölls att arbetsgivarna upplever att bestämmelserna är otydliga och komplicerade, att arbetet i vissa fall prioriteras bort både av resurs-skäl och tidsbrist, att det efterfrågas olika former av stöd i form av råd, föreskrifter och goda exempel för att arbetet ska bli effektivt, samt att samverkan med arbetstagarerna behöver utvecklas.²³ Det har

²¹ Se 62 a § medbestämmandelagen och 17 och 18 §§ lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder.

²² SOU 2014:41, SOU 2020:79 och SOU 2021:94, *Ett utökat skydd mot diskriminering*.

²³ Se t.ex. SOU 2020:79 avsnitt 4.8. Se även Riksrevisionen, *Diskrimineringslagens krav på lönekartläggning – ett trubbigt verktyg för att minska löneskillnader mellan könen*, RiR 2019:16.

även lyfts fram att vitesföreläggande i praktiken inte används, vare sig av DO eller centrala arbetstagarorganisationer, vilket delvis förklaras av DO:s tillsynsmetod och av bestämmelsernas utformning.²⁴ Utredningen lade fram en rad förslag till lagändringar.

Vårt uppdrag är ett annat än det som ovan nämnda utredning hade. Vi ska föreslå de lagändringar som är nödvändiga för att genomföra lönetransparensdirektivet. Bestämmelserna om lönekartläggning i diskrimineringslagen utgör en central del i vårt förslag om hur direktivet ska genomföras. Vi menar att de nuvarande reglerna om lönekartläggning med vissa ändringar uppfyller direktivets krav.

Vår utredning och SOU 2020:79 behandlar alltså delvis samma lagregler, men utifrån olika utgångspunkter. Vi ska ange vad som är nödvändigt för att genomföra lönetransparensdirektivet och i SOU 2020:79 behandlas vad som bör göras för att öka reglernas genomslag och effektivitet. Det framstår enligt vår mening som ändamålsenligt att regeringen mot bakgrund av de båda utredningarna i ett sammanhang överväger vilka förändringar av tillsynen och efterlevnaden av de aktiva åtgärderna som är nödvändiga och önskvärda.

14.3.2 Kravet på kompensation genomförs genom diskrimineringsersättning och allmänt skadestånd

Förslag: En ny bestämmelse om skadestånd införs i 5 kap. diskrimineringslagen. Arbetsgivare som bryter mot bestämmelserna om enskildas rätt till insyn i lönesättningen, förbud eller arbetstagarorganisationers rätt till information för samverkan enligt nya 3 a kap. ska betala skadestånd. Bestämmelsen omfattar såväl ekonomiskt som ideellt skadestånd. Om det är skäligt får skadeståndet sättas ned eller helt falla bort.

Bedömning: Bestämmelserna om diskrimineringsersättning och ersättning för ekonomisk skada i 5 kap. 1 § diskrimineringslagen uppfyller direktivets krav på rätt till kompensation vid könsbaserad lönediskriminering och repressalier.

²⁴ SOU 2020:79 avsnitt 5.3 och 5.4.

Diskrimineringsersättning uppfyller kravet på rätt till kompensation vid lönediskriminering och repressalier

I artikel 26 i lönetransparensdirektivet anges att direktivets kapitel III ska tillämpas på förfaranden som avser de rättigheter och skyldigheter som följer av likalöneprincipen i enlighet med artikel 4 i likabehandlingsdirektivet. Det innebär att bestämmelsen om rätt till kompensation i artikel 16 ska tillämpas bl.a. vid lönediskriminering. Härav följer att artikeln tillämpas i stället för artikel 18 i likabehandlingsdirektivet vid lönediskriminering.

Innehållet i de två artiklarna är i flera avseenden lika. I båda anges att det ska röra sig om faktisk och effektiv/verksam kompensation eller gottgörelse i enlighet med vad medlemsstaterna bestämmer, att den ska vara avskräckande och proportionell och att ingen i förväg fastställd gräns får begränsa kompensationen eller gottgörelsen. I artikel 16 lönetransparensdirektivet (men inte i artikel 18 i likabehandlingsdirektivet) anges att den skadelidande arbetstagaren har rätt till full kompensation och ska återinsättas i samma situation som denne skulle haft om ingen könsdiskriminering förekommit. Vidare ges exempel på vad som ska beaktas genom att lista en rad möjliga ekonomiska förluster, ideell skada och graverande faktorer som intersektionell diskriminering.

I 5 kap. 1 § diskrimineringslagen finns bestämmelser om diskrimineringsersättning och ekonomiskt skadestånd. Som redan nämnts ska diskrimineringsersättningen storlek bestämmas med beaktande av en rad faktorer som har samband med kränkningen av den enskilde, samhällets intresse av att diskriminering inte förekommer, prevention och andra omständigheter som antingen kan vara förmildrande eller försvårande för bedömningen. Vår bedömning är att nuvarande reglering uppfyller direktivets krav.

En bestämmelse om skadestånd införs i diskrimineringslagen

Av lönetransparensdirektivet följer att det ska finnas en rätt till kompensation inte bara vid lönediskriminering enligt artikel 4 i likabehandlingsdirektivet, utan även vid överträdelse av individuella rättigheter som följer av lönetransparensdirektivet.²⁵ Det innebär att det ska finnas en möjlighet till kompensation vid överträdelse av bl.a. de

²⁵ Se avsnitt 5.1.2 och 10.1.1.

individuella rättigheter som framgår av artiklarna 5 till 8. Vi föreslår att det görs genom att en skadeståndsbestämmelse införs i diskrimineringslagen.

Genom ersättningsformen diskrimineringsersättning har lagstiftaren velat markera att diskriminering innebär en allvarlig kränkning. I förarbetena framhålls att det är en grundläggande mänsklig rättighet att inte behöva utsättas för diskriminering, vilket motiverar en kraftfullare påföljd.²⁶

De rättigheter till insyn som enskilda tillförsäkras enligt lönetransparensdirektivet är medel för att främja likabehandling i form av lika lön för lika och likvärdigt arbete och avser inte diskriminering i sig. En underlåtenhet från arbetsgivarens sida att tillmötesgå enskildas rätt till insyn kan därför inte jämföras med en diskriminerande handling. Likväl ska arbetstagare ha rätt till full kompensation inklusive ideell skada vid överträdelser av dessa rättigheter. Vi anser att en rätt till kompensation bör tillgodoses genom att en bestämmelse om ekonomiskt och allmänt skadestånd införs i diskrimineringslagen.

Allmänt skadestånd är en vanlig påföljd i arbetsrättslig lagstiftning. Allmänt skadestånd avser ersättning för annat än ekonomisk skada (förlust) och beskrivs ofta som ersättning för ideell skada. Uttrycket ideell skada har dock ingen helt entydig innebörd. I vissa sammanhang, såsom i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, syftar uttrycket på sådant som lidande och förfång och får närmast antas syfta på den känsla av kränkning eller motsvarande som den skadelidande personligen kan ha drabbats av.²⁷

Uttrycket *allmänt skadestånd* används inte i lagtext. I stället används något olika formuleringar för att beskriva det allmänna skadeståndet. Den vanligaste formuleringen är att skadeståndet kan avse både ersättning för den förlust som uppkommer och ersättning för den kränkning som lagbrottet innebär (se t.ex. 38 § anställningsskyddslagen och 22 § föräldraledighetslagen (1995:584)). Formuleringen ligger nära den formulering som används för diskrimineringsersättning i 5 kap. 1 § första stycket. I 55 § medbestämmandelagen och 6 kap. 11 § arbetsmiljölagen anges i stället att det vid bedömningen av ”om och i vilken mån skada har uppstått ska hänsyn tas även till omständigheter av annan än rent ekonomisk betydelse”.

²⁶ Prop. 2007/08:95 s. 390.

²⁷ Se prop. 2008/09:67, *Civilrättsliga sanktioner på immaterialrättens område – genomförande av direktiv 2004/48/EG*, s. 232 och AD 2021 nr 1.

Vi väljer att använda den formulering som finns i medbestämmandelagen och arbetsmiljölagen, och markerar på så sätt en tydlig åtskillnad mellan diskrimineringsersättning och kompensation för andra överträdelser av rättigheter och skyldigheter som följer av lika-löneprincipen. Ordalydelsen innebär också att den enskilde har rätt till både ekonomiskt och allmänt skadestånd, vilket uppfyller kravet på full kompensation. I praktiken lär överträdelser av rätten till insyn och information sällan medföra någon ekonomisk skada.

Skadestånd om arbetsgivaren inte försett arbetstagarorganisationen med information för att kunna samverka

Arbetstagarorganisationers rätt till den information som behövs för att samverka är i dag förenad med vite. Både en central arbetstagarorganisation och DO kan göra en framställning om vite till Nämnden mot diskriminering om organisationen inte fått den information som krävs för att samverka. I dagsläget finns ingen bestämmelse om skadestånd i diskrimineringslagen. Vi föreslår att en sådan bestämmelse införs.

Lönetransparensdirektivet medför inte bara en rätt till insyn och rätt information för enskilda utan också rätt till både samverkan och information för arbetstagarorganisationer. Det innebär en precisering av rätten till samverkan och information i diskrimineringslagen (se avsnitt 8.3.6). I och med förtydligandet av arbetstagarorganisationernas rätt till samverkan och information och att vi föreslår att en bestämmelse om skadestånd införs i diskrimineringslagen anser vi att arbetstagarorganisationernas rätt till information bör förenas med skadestånd i stället för möjligheten att föra talan om vitesföreläggande. Arbetstagarorganisationers rätt till information förenas med skadestånd i andra arbetsrättsliga lagar. Ändringen gör att informationsbestämmelsen i diskrimineringslagen följer systematiken i t.ex. anställningskyddslagen och medbestämmandelagen.

Sanktioner vid underlåtenhet att samverka

Enligt 3 kap. 11 § diskrimineringslagen ska arbetsgivare i arbetet med aktiva åtgärder, däribland lönekartläggning, samverka med arbetstagararna. Samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagarare är viktig för

kvalitén på lönekartläggningen. Någon tydlig påföljd är inte kopplat till bestämmelsen.

Möjligheten att göra en framställning om vitesföreläggande omfattar inte arbetsgivarens skyldighet att samverka i 3 kap. 11 §. Kollektivavtalsbärande arbetstagarorganisationer kan därför inte använda hot om vitesföreläggande för att få till stånd samverkan. Lagens utformning kan förklaras med att kravet på samverkan inte i sig setts som en aktiv åtgärd, utan som ett förfaringssätt eller arbetsmetod för de aktiva åtgärderna, och att samverkan gäller arbetstagare och inte bara arbetstagarorganisationerna.

Det har också ansetts utgöra ”en från svensk rätt avvikande reglering” att ställa ett med vite sanktionerat krav på samverkan parallellt med de möjligheter till förhandling som de kollektivavtalsbärande organisationerna har enligt medbestämmandelagen.²⁸

En arbetstagarorganisation som har medlemmar på arbetsplatsen kan normalt påkalla förhandling enligt 10 § medbestämmandelagen om t.ex. arbetsgivarens arbete med lönekartläggning. Arbetsgivarens åtgärd att t.ex. inleda en analys enligt nuvarande 3 kap. 9 § diskrimineringslagen eller att upprätta dokumentation enligt 3 kap. 13 § bör kunna vara ett sådant beslut som kan bli föremål för förhandling enligt 12 § medbestämmandelagen. Arbetstagarorganisationerna har alltså genom medbestämmandelagens regler möjlighet att få till stånd samverkan i arbetet med aktiva åtgärder. Underlåter arbetsgivaren att förhandla enligt medbestämmandelagen aktualiseras skadeståndsbestämmelserna i nämnda lag.

Arbetstagarorganisationen kan också välja att begära förhandling för att få till stånd ett lokalt samverkansavtal och på så sätt förtydliga i kollektivavtal hur samverkan ska gå till och vad den ska omfatta med beaktande av bl.a. de krav som följer av lönetransparensdirektivet. Arbetsmarknadens parter kan också välja att i sina kollektivavtal reglera förutsättningarna för lokala samverkansavtal.

Mot bakgrund av att samverkansbestämmelsen i diskrimineringslagen inte endast omfattar arbetstagarorganisationerna utan även enskilda arbetstagare, samt att både förhandlingsreglerna i medbestämmandelagen och kollektivavtalsreglering erbjuder möjlighet att få till stånd samverkan föreslår vi inte att någon ytterligare sanktion i fråga om skyldigheten att samverka. Lösningen är även i linje med artiklarna 13 och 33 i lönetransparensdirektivet.

²⁸ SOU 1999:91 *En översyn av jämställdhetslagen*, s. 103 f.

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

Förslag: Bestämmelsen om vitesföreläggande i 4 kap. 5 § diskrimineringslagen justeras för att omfatta reglerna om lönekartläggning, information och skriftlig lönekartläggning i nya 3 a kap.

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.

En arbetsgivare som inte fullgör sina skyldigheter att bedriva ett arbete med aktiva åtgärder, inbegripet lönekartläggning, kan vid vite föreläggas att fullgöra dem. DO får göra en framställning om vitesföreläggande till Nämnden mot diskriminering, som beslutar i frågan. Centrala arbetstagarorganisationer som är bundna av kollektivavtal får göra en framställning vad gäller bl.a. reglerna om lönekartläggning, rätten till information för att möjliggöra samverkan och dokumentation under förutsättning att ombudsmannen förklarar sig inte vilja göra en framställning till nämnden.

I praktiken används möjligheten att göra en framställning om vite mycket sällan. Enligt Nämnden mot diskriminerings årsredogörelser har inget ärende om vite inkommit sedan 2015. Det rörde sig då om en framställning av en arbetstagarorganisation.²⁹ DO har inte utnyttjat möjligheten att göra en framställning om vitesföreläggande sedan 2013.³⁰

Tre skäl har nämnts till att vitesföreläggande inte varit en effektiv sanktion i praktiken. Utformningen av reglerna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen gör att det är svårt att precisera arbetsgivarens skyldigheter tillräckligt för att vite ska vara möjligt. Vidare har DO:s tillsyn varit inriktad på att förmå arbetsgivare att frivilligt rätta sig efter diskrimineringslagens bestämmelser. Därutöver har sagts att processen i Nämnden mot diskriminering är så tidskrävande att arbetstagarorganisationer inte ansett att det är till nytta att vända sig dit.³¹

²⁹ Nämnden mot diskriminering, beslut 2016-05-20 Ä 1–15.

³⁰ SOU 2020:79 s. 147.

³¹ SOU 2020:79 avsnitt 5.6.

För genomförandet av lönetransparensdirektivets bör det första skälet inte utgöra något hinder. Lönekartläggningsreglerna är så precist utformade att det är möjligt att tillämpa en vitessanktion för de reglerna.

DO:s prioritering att i första hand försöka få dem som omfattas av lagen att frivilligt följa den (4 kap. 1 §) behöver inte stå i motsättning till att, när så inte sker, använda sig av en vitessanktion. Vitet som sanktion ger dessutom arbetsgivaren möjlighet att rätta sig innan någon sanktion utdöms. Den bör därför inte utgöra ett hinder för en fortsatt tyngdpunkt på att förmå dem som omfattas av lagen att frivilligt följa den.

Processen för att göra en framställning om vite bör dock vara sådan att den i praktiken ger tillgång till en effektiv sanktion. När DO eller en arbetstagarorganisation konstaterar en brist har överträdelsen redan skett. Eftersom bristen kvarstår tills rättelse sker är det viktigt att tillsynsprocessen efter konstaterad brist är effektiv.³² Det innebär att Nämnden mot diskriminering bör handlägga ärenden så att DO kan genomföra en effektiv uppföljande tillsyn.

I SOU 2020:79 ges förslag som syftar till att ändra inriktning av DO:s tillsyn från att få arbetsgivare att följa lagen frivilligt och mer informell tillsyn, till en mer traditionell form av tillsynsmyndighet.³³ Vidare läggs förslag om föreskriftsrätt för att skapa större tydlighet i reglerna. Syftet är att underlätta för arbetsgivare att tillämpa reglerna men också för DO att använda sig av möjligheten att framställa vitesföreläggande.³⁴ Slutligen föreslås Nämnden mot diskriminering få en ny sammansättning för att göra dess arbete mer effektivt.³⁵

Enligt vår bedömning ligger förslagen väl i linje med lönetransparensdirektivets allmänna syfte och är ägnade att stärka efterlevnaden av reglerna om aktiva åtgärder, inklusive lönekartläggningen. Förslagen är dock, som vi ser det, inte nödvändiga för att genomföra direktivet.

Vi föreslår att reglerna om lönekartläggning och insyn i lönesättningen flyttas till ett eget kapitel i diskrimineringslagen. Det medför följdändringar i 4 kap. 5 § om vitesföreläggande. I det sammanhanget finns det enligt vår mening skäl att ändra bestämmelsen i ett avseende; den rätt som centrala arbetstagarorganisationer har att föra talan om vitesföreläggande i nämnden i fråga om lönekartläggning och skriftlig

³² SOU 2020:79 s. 165.

³³ SOU 2020:79 avsnitt 5.3.

³⁴ SOU 2020:79 avsnitt 5.4.

³⁵ SOU 2020:79 avsnitt 5.6.2.

lönekartläggning bör inte vara subsidiär. Motsvarande ändring föreslås och motiveras i SOU 2020:79 avsnitt 5.6.3. Vi instämmer i den bedömning som görs där.

14.3.4 Övriga sanktioner inklusive sanktionsavgifter

Inga författningsändringar krävs vad gäller bedömningen av sanktioners storlek

Medlemsstaterna ska ha regler om effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner för överträdelse av de rättigheter och skyldigheter som avser likalöneprincipen. Vi ger förslag vad gäller rätt till kompensation när överträdelse av rättigheter kopplat till insyn i lönesättningen skett och vad gäller vitesförelägganden. Enligt vår mening innebär inte artikel 23 att några ytterligare sanktioner behöver införas på dessa områden.

I artikel 23 nämns vissa bedömningsfaktorer som ska beaktas vid sanktioner samt att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att sanktionerna tillämpas. De bedömningsfaktorer som tas upp är ett allmänt uttalande om att alla relevanta försvårande eller förmildrande omständigheter som är tillämpliga på förhållanden kring överträdelsen ska beaktas (artikel 23.3), samt att särskilda sanktioner tillämpas vid upprepade överträdelse av de rättigheter och skyldigheter som följer av likalöneprincipen (artikel 23.4). Det förstnämnda gäller redan vid bedömning av skadestånds och diskrimineringsersättnings storlek. Vad gäller det sistnämnda finns inga särskilda sanktioner men upprepade överträdelse påverkar även det de nämnda ersättningarnas storlek eftersom det rör sig om en försvårande omständighet.

Av artikeln framgår att intersektionell diskriminering kan vara en sådan försvårande omständighet som ska beaktas. Det framgår inte explicit av diskrimineringslagen eller förarbetena men kräver i sig inte författningsändringar.

Sanktionsavgift införs vid underlåtelse att lämna information till DO

Förslag: 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.

Enligt artikel 23.2 ska de typer av sanktioner som medlemsstaterna väljer att införa innefatta sanktionsavgifter. Utformningen av artikel 23 tyder på att medlemsstaterna inte kan välja om sanktionsavgifter ska införas eller inte, men av skälen framkommer att det ankommer på medlemsstaterna att avgöra i vilka fall sanktionsavgifter är en lämpligt.

Sanktionsavgifter har i tidigare utredningar avfärdats i relation till de aktiva åtgärderna i 3 kap. diskrimineringslagen, inbegripet reglerna om lönekartläggning.³⁶ Det har då anförts att bestämmelserna om aktiva åtgärder är ett övergripande ramverk och saknar den tydlighet och precision som krävs för att överträdelse ska kunna beläggas med en sanktionsavgift.³⁷ I stället har vitesföreläggande ansetts vara en rimligare påföljd. En fördel med vitessanktionen är att den är framåtblickande och inte tillbakablickande, som sanktionsavgiften är. Där sanktionsavgiften utgör en sanktion för att något som gjorts eller underlåtit att göras, ger vitesföreläggandet en möjlighet till rättelse innan sanktionen utdöms. Det har ansetts mer förenligt med diskrimineringslagens bestämmelser om aktiva åtgärder.

Reglerna om lönekartläggning är å andra sidan mer precisa än övriga bestämmelser om aktiva åtgärder. I och med att lönekartläggningen flyttas till ett annat kapitel och på så sätt separeras från de aktiva åtgärderna skulle en annan sanktion kunna kopplas till dem, åtminstone i de fall bristen rör sig om att arbetsgivaren inte har upprättat en skriftlig lönekartläggning eller om något av de moment en sådan skriftlig lönekartläggning ska innehålla saknas. Det rör sig nämligen inte om kom-

³⁶ SOU 2014:41 s. 359 ff. och SOU 2020:79 s. 160 ff.

³⁷ Skr. 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, SOU 2020:79 s. 162.

plicerade bedömningar av den analys som ska göras utan om att arbetsgivaren underlåtit att utföra en konkret skyldighet.

Det finns således argument både för och emot att införa sanktionsavgifter i relation till lönekartläggningen. Enligt vår mening är det dock inte nödvändigt att införa sanktionsavgifter i relation till lönekartläggningen för att genomföra direktivet, under förutsättning att vitessanktionen tillämpas i praktiken.

Utöver de delar av lönetransparensdirektivet som genomförs inom ramen för lönekartläggningen innebär vårt förslag till genomförande av direktivet att vissa nya regler införs i svensk rätt. Det gäller reglerna om enskildas insyn i lönesättningen (kapitel 7), om samverkan med arbetstagarföreträdare och om lönerapportering, samt de särskilda informationskrav som ställs på arbetsgivare som sysselsätter 100 eller fler arbetstagare (kapitel 8).

Som anges ovan anser vi att allmänt skadestånd är en lämplig sanktion vid överträdelser av enskildas rätt till insyn i lönesättningen, samt enskildas och arbetstagarföreträdarens rätt till information. Vid underlåtenhet att lämna information till DO är en administrativ påföljd rimligare. Det är inte komplicerat att fastställa om arbetsgivaren lämnat information till DO eller inte. Skyldigheten att lämna information är inte heller processbetonad på samma sätt som arbetet med lönekartläggningen är. En sanktionsavgift är också en rimlig påföljd, av det skälet att det rör sig om en sanktion för en redan inträffad överträdelse.

Utformningen av sanktionsavgiften

Sanktionsavgifter finns bl.a. i arbetsmiljölagen, arbetstidslagen, medbestämmandelagen och främjandelagen. Reglerna skiljer sig åt. Till exempel har Arbetsmiljöverket möjlighet att pröva frågor om sanktionsavgifter genom avgiftsföreläggande innan verket, om avgiftsföreläggandet inte godkänns av arbetsgivaren, ansöker hos domstol om att avgift ska tas ut. En annan skillnad är hur avgiften är utformad. I arbetstidslagen bestäms avgiften som en procent av prisbasbeloppet för varje arbetstagare och varje otillåten arbetad timme, medan de andra tre lagarna anger ett beloppsintervall.

Skyldigheten att lämna information utgör en väl definierad skyldighet, likt t.ex. varsel.

Det är enligt vår mening inte enkelt att, såsom i arbetstidslagen, knyta sanktionsavgiften till någon beräkningsgrund. Avgiften bör därför bestämmas utifrån ett beloppsintervall. Vi anser dock att intervallet bör knytas till prisbasbeloppet. Vid bedömningen till vilket belopp inom intervallet avgiften ska bestämmas bör i första hand hänsyn tas till arbetsgivarens storlek och dennes totala lönekostnader (jfr skäl 55).

Sanktionsavgiften bör prövas av tingsrätt på talan av DO.

15 Sanktioner vid situationer rörande offentlig upphandling

15.1 Direktivets bestämmelser

15.1.1 Artikel 24

I artikel 24 i lönetransparensdirektivet¹ finns bestämmelser om de åtgärder som medlemsstaterna antingen måste eller får vidta i upphandlingsrättsliga situationer med anledning av lönetransparensdirektivet.

Enligt upphandlingsdirektiven måste medlemsstaterna vidta vissa allmänna åtgärder för att säkerställa att ekonomiska aktörer, vid fullgörande av offentliga kontrakt, iakttar tillämpliga miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter.

Enligt lönetransparensdirektivet ska dessa åtgärder även omfatta åtgärder med syfte att se till att ekonomiska aktörer fullgör sina skyldigheter i fråga om likalöneprincipen (artikel 24.1). Medlemsstaterna bör framför allt försäkra sig om att ekonomiska aktörer vid offentlig upphandling eller koncession tillämpar en lönesättningspolicy som inte medför någon löneskillnad mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt förutom sådana skillnader som kan motiveras på grundval av könsneutrala kriterier (skäl 57).

Vidare ska medlemsstaterna överväga att, i tillämpliga fall, ålägga upphandlande myndigheter att införa sanktioner och uppsägningsklausuler för att säkerställa efterlevnaden av likalöneprincipen vid offentlig upphandling eller koncession (artikel 24.2).

I andra punkten behandlas även möjligheten att utesluta ekonomiska aktörer. Den knyter an till de miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter som det hänvisas till i första punkten. När medlems-

¹ 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 genom insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer.

staternas myndigheter får utesluta eller åläggs av medlemsstaten att utesluta en ekonomisk aktör på grund av att denne inte iakttagit tillämpliga miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter, får upphandlande myndigheter utesluta eller av medlemsstaterna åläggas att utesluta alla ekonomiska aktörer från deltagande i en given offentlig upphandlingsomgång om de på något lämpligt sätt kan påvisa att de skyldigheter som avses i första punkten i den här artikeln överträtts. I punkten anges att det rör sig antingen om att skyldigheterna avseende rätten till insyn i lönesättningen åsidosatts eller att det förekommer löneskillnader på mer än fem procent i en arbetstagar kategori, som arbetsgivaren inte visat beror på sakliga, könsneutrala kriterier. Detta ska inte påverka tillämpningen av andra rättigheter eller skyldigheter som följer av direktiv 2014/23/EU, 2014/24/EU eller 2014/25/EU (artikel 24.2).

I skälen kopplas sanktionsbestämmelserna till upphandlingsförfarandet. Medlemsstaterna bör fastställa särskilda sanktioner för upprepade överträdelse av de rättigheter och skyldigheter som rör lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete, för att på så sätt beakta överträdelsens allvar och ytterligare avskräcka från sådana överträdelse. Sådana sanktioner kan omfatta uteslutning från deltagande i offentlig upphandling (skäl 56). Upphandlande myndigheter bör även kunna ta hänsyn till om anbudslämnaren eller någon av dennes underleverantörer inte efterlever likalöneprincipen när det gäller tillämpningen av uteslutningskriterier eller beslut om att inte tilldela kontrakt till den anbudsgivare som lämnat det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet (skäl 57).

15.2 Gällande rätt

15.2.1 Inledande kommentarer

Det upphandlingsregelverk vi har i Sverige i dag grundas till stor del på EU:s upphandlingsdirektiv. Direktiv 2014/23/EU, 2014/24/EU och 2014/25/EU som nämns i artikel 24 reglerar tilldelning av koncessioner, offentlig upphandling och upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.²

² Europaparlamentet och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner, Europaparlamentet och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG och Europaparlamentet

De svenska lagar som är relevanta är lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner, lagen (2016:1145) om offentlig upphandling och lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna. De bestämmelser som har betydelse för genomförandet av lönetransparensdirektivet är likalydande i de tre direktiven och lagarna. Hädanefter kommer vi därför att hänvisa till upphandlingsdirektivet och lagen om offentlig upphandling.

15.2.2 Den EU-rättsliga regleringen

Upphandlingsdirektiven reglerar upphandlingsprocessen, vilket innebär att direktiven som huvudregel endast är tillämpliga från att en upphandling har påbörjats till det att den har avslutats. Upphandlingsdirektiven reglerar som huvudregel inte vad som händer innan upphandlingen påbörjas eller efter att den har avslutats. Andra delar av upphandlingsprocessen regleras endast på så sätt att det anges att viss reglering ska finnas, men hur den ska utformas överläts till medlemsstaterna. Ett exempel är att det ska finnas regler om offentlighet och sekretess för att skydda leverantörernas affärshemligheter. I övrigt gäller svenska lagar och regler även vid offentliga upphandlingar. Syftet med upphandlingsreglerna är att undanröja hinder för den fria rörligheten i EU så att leverantörer från alla medlemsstater behandlas lika och få samma chans att lämna affärsmässiga anbud i offentliga upphandlingar inom hela EU.³

Upphandlingsdirektiven innehåller bestämmelser om upphandlingsförfaranden, om kvalificeringskrav för att visa på leverantörernas förmåga att klara av kontrakten och om tilldelningskriterier vilka är de krav som ställs på föremålet för upphandlingen. Direktiven innehåller också utvärderingsgrunder och bestämmelser om olika typer av villkor som får ställas.

De omarbetade upphandlingsdirektiven från 2014 har ökat möjligheten att ta miljömässiga, sociala, och arbetsrättsliga hänsyn i upphandlingsprocessen. Det gäller både vid utformandet av tilldelningskriterier och möjlig uteslutning av vissa leverantörer. I syfte att på ett lämpligt sätt integrera miljö-, social- och arbetsrättsliga krav i offent-

och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verk-samma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG.

³ Utredningsdokument: Komm2024/00351/A 2023:02-4, utlåtande Sundstrand, Andrea, s. 2 f.

liga upphandlingsförfaranden är det av särskild vikt att medlemsstater och upphandlande myndigheter vidtar relevanta åtgärder för att säkerställa efterlevnaden av bl.a. arbetsrättsliga skyldigheter som är tillämpliga på den ort föremålet för upphandlingen utförs eller tillhandahålls. De arbetsrättsliga kraven kan följa av t.ex. lagar, författningar på nationell nivå eller unionsnivå och av kollektivavtal, förutsatt att bestämmelserna och deras tillämpning överensstämmer med unionsrätten (skäl 37). Kontrollen av att arbetsrättsliga bestämmelser iakttas bör ske under de relevanta skedena i upphandlingsförfarandet, dvs. vid tillämpning av de allmänna principerna för val av deltagare och tilldelning av kontrakt, vid tillämpning av kriterierna för uteslutning och vid tillämpning av bestämmelserna om onormalt låga anbud (skäl 40).

I artikel 18 i upphandlingsdirektivet regleras allmänna principer för upphandling. Där anges att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att ekonomiska aktörer vid fullgörande av offentliga kontrakt iakttar tillämpliga miljö-, sociala och arbetsrättsliga skyldigheter som fastställts i unionsrätten, nationell rätt, kollektivavtal eller i internationella miljö-, social- och arbetsrättsliga bestämmelser som anges i en bilaga till direktivet (artikel 18.2).

Artikel 57.4 a i upphandlingsdirektivet anger att en upphandlande myndighet får utesluta eller kan åläggas av medlemsstaterna att utesluta en ekonomisk aktör från upphandlingsförfarandet om den upphandlande myndigheten på något lämpligt sätt kan påvisa åsidosättande av de tillämpliga skyldigheter som avses i artikel 18.2. Bestämmelsen innebär en uttrycklig rättighet för upphandlande myndigheter att utesluta ekonomiska aktörer från att delta i en given offentlig upphandlingsomgång.⁴

15.2.3 Den svenska regleringen

Samtliga upphandlingslagar innehåller regler som korresponderar med upphandlingsdirektiven. Enligt lagen om offentlig upphandling *får* en upphandlande myndighet ställa särskilda arbetsrättsliga villkor för hur ett kontrakt ska upphandlas (17 kap. 1 §). Den vida formuleringen innebär att det rör sig om alla typer av arbetsrättsliga villkor i t.ex. lag eller kollektivavtal så länge de uppfyller de EU-rättsliga principerna om icke-diskriminering, likabehandling, proportionalitet, öppenhet

⁴ Utredningsdokument: Komm2024/00351/A 2023:02-4, utlåtande Sundstrand, Andrea, s. 9.

och ömsesidigt erkännande.⁵ De svenska bestämmelser som genomför lönetransparensdirektivet omfattas av 17 kap. 1 §.

Det finns även särskilda arbetsrättsliga villkor i 17 kap. 2–5 §§. Enligt 2 § ska en upphandlande myndighet, om det är behövligt, kräva att leverantören ska fullgöra kontraktet enligt angivna villkor om lön, semester och arbetstid. Behovet ska avse risken för oskäliga arbetsvillkor. I förarbetena framhålls att det saknas lagreglering om lön, att lön kan inbegripa fler komponenter än grundlönen i form av olika tillägg och att dessa kan variera från bransch till bransch.⁶ Bestämmelsen i 1 § har ett generellt tillämpningsområde medan 2–5 §§ främst verkar vara inriktade på att motverka social dumping och illojal konkurrens.

Upphandlingslagarna innehåller uteslutningsgrunder för att upphandlande myndigheter ska kunna utesluta leverantörer som gjort sig skyldiga till olika förseelser. Uteslutningsgrunderna delas upp i obligatoriska och fakultativa och regleras i 13 kap. lagen om offentlig upphandling. De obligatoriska utslutningsgrunderna omfattar brott som av EU anses vara så grova att leverantörer som dömts för dessa inte ska kunna vinna ett offentligt kontrakt. Det handlar t.ex. om terroristbrott, mutbrott och människohandel. Upphandlande myndigheter är alltså skyldiga att utesluta en leverantör som enligt en laga-kraftvunnen dom gjort sig skyldig till något av dessa brott (13 kap. 1 §). De fakultativa uteslutningsgrunderna omfattar bl.a. de fall en leverantör har åsidosatt de ovan nämnda miljö-, sociala eller arbetsrättsliga skyldigheterna (13 kap. 3 § p. 1).

Utvärdering av anbud och tilldelning av kontrakt regleras i 16 kap. lagen om offentlig upphandling. Om en leverantörs anbud inte stämmer överens med tillämpliga miljö-, social- eller arbetsrättsliga skyldigheter, får myndigheten besluta att leverantören inte ska tilldelas kontraktet (16 kap. 9 §). Härutöver finns en bestämmelse som säger att en upphandlande myndighet ska förkasta en leverantörs anbud om den finner att leverantörens anbud har ett onormalt lågt pris och det beror på att anbudet inte stämmer överens med tillämpliga miljö-, social- eller arbetsrättsliga skyldigheter (16 kap. 7 §).

⁵ Utredningsdokument: Komm2024/00351/A 2023:02-4, utlåtande Sundstrand, Andrea, s. 8.

⁶ Prop. 2016/17:163, *Arbetsrättsliga villkor vid upphandling*, s. 68 f.

15.3 Utredningens överväganden

Bedömning: Svensk lagstiftning uppfyller kraven i artikel 24.

Enligt artikel 24.2 får medlemsstaterna införa regler om sanktioner och ålägga myndigheter att utesluta ekonomiska aktörer. Möjligheten att lägga förslag på mer ingripande regler än vad artikel 24 kräver har inte utnyttjats.

15.3.1 Svensk lagstiftning uppfyller kraven i artikel 24.1

Medlemsstaterna ska säkerställa att de krav som ställs på arbetsgivare i löntransparensdirektivet omfattas av de åtgärder medlemsstaterna vidtagit enligt upphandlingsdirektiven för att försäkra att ekonomiska aktörer, vid fullgörande av offentliga kontrakt, iakttar tillämpliga miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter.

Sverige har genomfört artikel 18.2 om miljö-, sociala och arbetsrättsliga hänsyn i offentlig upphandling i 17 kap. 1–5 §§ lagen om offentlig upphandling. Åtminstone 1 § omfattar samtliga arbetsrättsliga villkor som blir aktuella i de offentliga kontrakt som upphandlas. Den svenska lagstiftaren har valt att i upphandlingslagstiftningen inte räkna upp alla de miljö-, sociala och arbetsrättsliga skyldigheter som kan och ska tillämpas av leverantörerna vid fullgörandet av kontraktet. I stället innehåller 17 kap. 1 § den generella formuleringen att upphandlande myndigheter får ställa miljö-, sociala och arbetsrättsliga och andra villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras. Det är inte klart om bestämmelserna om tvingande arbetsrättsliga krav i 17 kap. 2–5 §§ lagen om offentlig upphandling som omfattar villkor om lön, semester och arbetstid också omfattar bestämmelserna om likalöneprincipen. Det är dock för att genomföra löntransparensdirektivet tillräckligt att likalöneprincipen omfattas av 1 §. Här kan jämföras med bestämmelserna i likabehandlingsdirektivet som också omfattas av bestämmelser i 17 kap. 1–5 §§ och där upphandlande myndigheter kan välja att ställa sådana villkor.

Bestämmelser om likalöneprincipen kan dessutom utgöra en fakultativ uteslutningsgrund enligt lagen om offentlig upphandling. Som angetts tidigare omfattar dessa uteslutningsgrunder även de fall en leverantör har åsidosatt tillämpliga miljö-, sociala eller arbetsrättsliga skyldigheter, det vill säga redan har gjort sig skyldig till brott mot

arbetsrättsliga skyldigheter. Om den upphandlande myndigheten kan visa att så är fallet kan leverantören uteslutas från upphandlingen.

Även i de fall en leverantörs anbud inte stämmer överens med sådana skyldigheter, dvs. leverantören har inte brutit mot, men kommer att bryta mot arbetsrättsliga skyldigheter om denne fullgör kontraktet enligt anbudet, får myndigheten besluta att leverantören inte ska tilldelas ett kontrakt. Härutöver finns en bestämmelse som säger att en upphandlande myndighet ska förkasta en leverantörs anbud om den finner att leverantörens anbud har ett onormalt lågt pris och det beror på att anbudet inte stämmer överens med tillämpliga miljö-, social- eller arbetsrättsliga skyldigheter.

Sammanfattningsvis menar vi att Sverige redan uppfyller kraven i artikel 24. Det är alltså inte nödvändigt att i upphandlingslagstiftningen införa någon särskild bestämmelse om upphandlande myndigheters rätt att utesluta leverantörer som inte efterlever likalöneprincipen.

15.3.2 Svensk rätt uppfyller kraven i artikel 24.2 och möjligheten att gå längre bör inte utnyttjas

Artikel 24.2 ställer både krav på medlemsstaterna och ger dem möjlighet att vidta ytterligare åtgärder inom ramen för upphandlingsregleringen. Medlemsstaterna ska överväga att ålägga upphandlande myndigheter att införa sanktioner och uppsägningsklausuler för att säkerställa efterlevnaden av likalöneprincipen vid upphandling och koncession. Vi tolkar ordalydelsen som att det rör sig om en möjlighet för medlemsstaterna i och med att de ges utrymme att överväga om något ska göras.

I andra stycket utvecklas även hur reglerna om uteslutning av ekonomiska aktörer förhåller sig till likalönedirektivets bestämmelser. Där framgår att när medlemsstaternas myndigheter får utesluta eller åläggs av medlemsstaten att utesluta en ekonomisk aktör på grund av att denne inte iakttagit tillämpliga miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter, får upphandlande myndigheter utesluta eller av medlemsstaterna åläggas att utesluta alla ekonomiska aktörer från deltagande i en given offentlig upphandlingsomgång om de på något lämpligt sätt kan påvisa att de åsidosatt sina skyldigheter i fråga om likalöneprincipen. Vidare utvecklas att det rör sig om att skyldigheten till rätten till insyn i lönesättningen åsidosatts eller att det förekommer löne-

skillnader på mer än 5 procent i en arbetstagarkategori och arbetsgivaren inte visat att den beror på sakliga, könsneutrala kriterier.

Vi tolkar formuleringen som att upphandlande myndigheter, enligt unionsrätten, har en rätt att utesluta ekonomiska aktörer om de åsidosatt sina skyldigheter i fråga om likalöneprincipen och medlemsstaterna dessutom har en möjlighet att kräva att upphandlande myndigheter gör det. Sverige har redan infört rätten för upphandlande myndigheter att utesluta en ekonomisk aktör från en offentlig upphandling om denne har åsidosatt tillämpliga miljö-, sociala eller arbetsrättsliga skyldigheter eller kommer att göra det (13 kap. 3 § p. 1). Rätten att utesluta en leverantör därför att den åsidosatt sina skyldigheter avseende insynsrätten eller därför att det förekommer löneskillnader på mer än fem procent mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt, som arbetsgivaren inte visat beror på sakliga, könsneutrala kriterier, omfattas av den generella formuleringen som redan finns i lagen om offentlig upphandling.

Direktivet ger utrymme att ålägga upphandlande myndigheter att införa sanktioner, uppsägningsklausuler, samt att göra åsidosättandet av skyldigheter i fråga om likalöneprincipen till en obligatorisk uteslutningsgrund. Vi anser inte att några sådana ändringar bör göras. Först och främst krävs det inte för att genomföra lönetransparensdirektivet. Vidare är upphandlingsregelverket redan i dag mycket omfattande vilket kan medföra svårigheter för bl.a. små och medelstora företag att delta i offentliga upphandlingar.⁷ Det skulle dessutom innebära en särbehandling av just skyldigheter i fråga om likalöneprincipen vilket inte är motiverat och bör undvikas om möjligt.

⁷ Se t.ex. rapport från Företagarna <https://www.foretagarna.se/globalassets/media/rapporter/offentlig-upphandling-och-smaforetag-2023/offentlig-upphandling-och-smaforetag.pdf> (hämtad 2024-03-07).

16 Förbud mot repressalier

16.1 Direktivets bestämmelser

16.1.1 Artikel 25

I artikel 25 i lönetransparensdirektivet¹ anges att arbetstagare och deras arbetstagarföreträdare inte får behandlas mindre förmånligt på grund av att de åberopat sina rättigheter avseende lika lön eller gett stöd till en annan person att skydda dennes rättigheter. Medlemsstaterna ska införa nödvändiga bestämmelser om skydd mot uppsägning eller annan ogynnsam behandling som utgör en reaktion från arbetsgivarens sida på ett klagomål, ett administrativt förfarande eller ett domstolsförfarande i syfte att genomdriva rättigheter eller skyldigheter som avser likalöneprincipen. Skyddet ska omfatta arbetstagare, inbegripet arbetstagare som är arbetstagarföreträdare.

I skälen anges att ett ändamålsenligt genomförande av rätten till lika lön förutsätter ett lämpligt skydd mot all ogynnsam behandling på grund av arbetstagares försök att utöva denna rätt. Rätten till skydd ska omfatta alla arbetstagare som kan bli föremål för repressalier från arbetsgivarens sida som utgör en reaktion på ett klagomål som framställts med anledning av diskriminering på grund av kön. Skyddet ska inte begränsas till att gälla enbart arbetstagare som har inkommit med klagomål. (Skäl 58)

¹ 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 genom insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer.

16.2 Gällande rätt

16.2.1 Diskrimineringslagen innehåller ett förbud mot repressalier

Utformningen av förbudet

Enligt 2 kap. 18 § diskrimineringslagen (2008:567) får en arbetsgivare inte utsätta en arbetstagarare för repressalier – såvitt nu är aktuellt – på grund av att arbetstagararen anmält eller påtalat att arbetsgivaren handlat i strid med lagen eller medverkat i en utredning enligt lagen. Förbudet gäller också i förhållande till bland andra den som söker arbete hos arbetsgivaren. Med arbetsgivaren ska likställas den som i arbetsgivarens ställe har rätt att besluta i frågor som rör arbetstagarare m.fl.

Förbud mot repressalier fanns även i de tidigare diskrimineringslagarna² och det nuvarande förbudet motsvarar kraven i genomförda EG-direktiv.³

Vad som avses med begreppet repressalier

De åtgärder som omfattas av EG-direktivens repressalieförbud utgör inte diskriminering. I stället för att föränlidas av någon av diskrimineringsgrunderna så vidtas åtgärderna som en hämndaktion eller bestraffning på grund av att den enskilde anmält eller påtalat missförhållanden som omfattas av diskrimineringsförbuden. Enligt direktiven kan repressalier bestå av såväl uppsägning som av ogynnsam behandling eller ogynnsamma följder på grund av klagomål m.m.⁴

Det har betonats i förarbeten att det inte är möjligt att uttömmande ange vilka situationer som omfattas av repressalieförbudet. Det har dock uttalats att ogynnsam behandling eller ogynnsamma följder

² Jämställhetslagen (1991:433), lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av funktionshinder och lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (omarbetning), Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung, Rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling och Rådets direktiv 2004/113/EG av den 13 december 2004 om genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster.

⁴ Prop. 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering*, s. 307.

avser handlingar, uttalanden eller underlåtenhet som medför skada eller obehag för den enskilde och som är till nackdel för den enskilde på så sätt att hans eller hennes villkor eller förhållanden försämrats i förhållande till vad som annars varit fallet.⁵ Det kan t.ex. vara fråga om att en arbetstagare får försämrade arbetsförhållanden eller arbetsvillkor efter att ha påtalat diskriminering. Det kan även innebära att en utlovad förmån uteblir. Repressalieförbudet omfattar således såväl ett handlande som en underlåtenhet att handla.⁶

De som omfattas av förbudet respektive skyddet

Repressalieförbudet ska enligt förarbetena spegla diskrimineringsförbudet. Det innebär att den som är förbjuden att diskriminera också är förbjuden att vidta repressalieåtgärder. Repressalieförbudet gäller således för arbetsgivaren och för de personer som agerar i arbetsgivarens ställe. Det innebär att arbetsgivaren ansvarar för handlandet av personer i ledande ställning som har rätt att besluta i frågor som rör t.ex. arbetstagare och arbetssökande.⁷

Även när det kommer till de personer som skyddas av de båda förbuden är det tänkt att förbuden ska spegla varandra, dvs. den som skyddas av diskrimineringsförbudet ska också skyddas mot repressalier.⁸

Repressalieförbudet gäller till förmån för den som har anmält eller påtalat att arbetsgivaren eller någon som ska likställas med arbetsgivaren har handlat i strid med lagen. Avsikten är att förbudet ska vara heltäckande. Repressalieförbudet kan aktualiseras om någon t.ex. påtalat att arbetsgivaren inte uppfyller lagens krav i fråga om såväl diskriminering som aktiva åtgärder och utrednings- och åtgärdsskyldighet.⁹

En anmälan om att arbetsgivaren eller någon som ska likställas med arbetsgivaren har handlat i strid med lagen avser fall där anmälaren har använt sig av rätten att få en fråga om t.ex. diskriminering prövad. Att påtala att någon handlat i strid med lagen omfattar mer formlösa klagomål. Anmälan om eller påtalande av att någon handlat i

⁵ Prop. 2007/08:95 s. 307 och prop. 2002/03:65, *Ett utvidgat skydd mot diskriminering*, s. 151 f.

⁶ Se prop. 2007/08:95 s. 307 f för fler exempel.

⁷ Prop. 2007/08:95 s. 308.

⁸ Prop. 2007/08:95 s. 309.

⁹ Prop. 2007/08:95 s. 311.

strid med lagen kan avse kontakter med t.ex. Diskrimineringsombudsmannen (DO) eller annan myndighet, ett skyddsombud, en facklig företrädare eller en arbetsgivarrepresentant.

Repressalieförbudet skyddar inte bara den som anser sig ha blivit utsatt för diskriminering och anmält eller påtalat detta. Även den som för någon annans räkning anmäler eller påtalar handlande i strid med lagen omfattas av skyddet. Det kan t.ex. vara fråga om en arbetstagare som anmäler att en arbetskamrat diskriminerats.¹⁰

Förbudet gäller även till förmån för den som medverkat i en utredning enligt lagen. Det som avses är att någon lämnar uppgifter till t.ex. DO under en pågående utredning eller hörs som part eller vittne i domstol.¹¹

Skyddet mot repressalier förutsätter inte att det vid en slutlig prövning visar sig finnas fog för påståendet att arbetsgivaren, eller någon som ska likställas med arbetsgivaren, har brutit mot lagens bestämmelser.¹²

16.3 Utredningens överväganden

16.3.1 Repressalieförbudet bör skydda de som utnyttjar rättigheter enligt lagen

Förslag: En ny punkt ska införas i 2 kap. 18 § diskrimineringslagen med innebörd att repressalieförbudet ska skydda de arbetstagare med flera som har utnyttjat rättigheter enligt lagen.

Repressalieförbudet bör skydda de som utnyttjar de nya rättigheterna om insyn i lönesättningen

Enligt artikel 25 i lönetransparensdirektivet ska medlemsstaterna skydda arbetstagare mot uppsägning eller annan ogynnsam behandling som utgör en reaktion från arbetsgivarens sida på ett klagomål, ett administrativt förfarande eller ett domstolsförfarande i syfte att genomdriva rättigheter eller skyldigheter som avser likalöneprincipen. En arbetstagare får inte behandlas mindre förmånligt på grund av att

¹⁰ Prop. 2007/08:95 s. 311.

¹¹ Prop. 2007/08:95 s. 312.

¹² Prop. 2007/08:95 s. 311 f.

han eller hon har åberopat sina rättigheter avseende lika lön eller gett stöd till en annan person.

Repressalieförbudet i 2 kap. 18 § diskrimineringslagen genomför tidigare direktiv från EU och uppfyller enligt vår bedömning kravet i artikel 25 i lönetransparensdirektivet, såvitt avser vilken behandling som är förbjuden, vilka som är förbjudna att vidta repressalieåtgärder och vilka som skyddas av förbudet. Det kan här påpekas att arbetstagare som är arbetstagarföreträdare skyddas av förbudet. Däremot skyddas inte sådana arbetstagarföreträdare som inte är arbetstagare hos arbetsgivaren. Eftersom sådana företrädare inte är i behov av skydd mot repressalier bedömer vi att de företrädare som avses i artikel 25.1 är desamma som de som anges i artikel 25.2, dvs. arbetstagare som är arbetstagarföreträdare (jfr artikel 24 i likabehandlingsdirektivet och artikel 17 i arbetsvillkorsdirektivet¹³).

Bestämmelsen i diskrimineringslagen behöver dock kompletteras för att skyddet mot repressalier ska omfatta arbetstagare som begär ut information om lönesättningen med stöd av de nya rättigheterna som finns i direktivet. Arbetstagare får enligt direktivet inte behandlas mindre förmånligt på grund av att de har åberopat rättigheter avseende lika lön. Det måste enligt vår mening förstås som att de nya rättigheterna avseende insyn i lönesättningen i artiklarna 6 och 7 i direktivet ska omfattas av repressalieförbudet. Det är även vår bedömning att de nya rättigheterna behöver omfattas av förbudet för att tillämpningen av principen om lika lön för kvinnor och män ska stärkas.

Det nuvarande repressalieförbudet förutsätter att en arbetstagare har anmält eller påtalat att arbetsgivaren har handlat i strid med lagen eller medverkat i en utredning enligt lagen, för att skyddas. Förbudet täcker inte alla situationer som kan uppkomma i och med de nya bestämmelserna om insyn i lönesättningen. (Se avsnitt 7.3.1 för en redogörelse av förslagen i dessa delar.) En arbetstagare som begär ut information om löner riskerar att uppfattas som besvärlig och kan komma att drabbas av repressalier från arbetsgivarens sida. En arbetsgivare som har lämnat ut de begärda uppgifterna har dock inte handlat i strid med lagen och situationen omfattas således inte av dagens förbud. Bestämmelsen i 2 kap. 18 § diskrimineringslagen behöver därför ändras så att förbudet mot repressalier även skyddar arbetstagare som har utnyttjat rättigheter enligt lagen.

¹³ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1152 av den 20 juni 2019 om tydliga och förutsägbara arbetsvillkor i Europeiska unionen.

Tillägget bör placeras i en ny punkt i första stycket i 18 § och blir därmed tillämpligt även i förhållande till t.ex. den som söker arbete hos arbetsgivaren. Det är inte uteslutet att en arbetssökande som efterfrågar information om ingångslön eller ingångslöneintervall och tillämpliga kollektivavtalsbestämmelser kan komma att drabbas av ogynnsam behandling från arbetsgivarens sida.

Informationen om ingångslön eller ingångslöneintervall ska visserligen lämnas ut utan att arbetssökanden ska behöva be om den. En arbetsgivare som inte lämnar ut uppgifterna i sådan tid att en informerad löneförhandling kan ske har således handlat i strid med lagen och situationen kommer därför att täckas redan av dagens repressalieförbud. I och med förslaget stärks dock skyddet mot repressalier i de fall en arbetssökande förekommer arbetsgivaren och efterfrågar informationen.

Den föreslagna ändringen får till följd att även de arbetssökande och arbetstagare som har begärt och fått information om meriter i enlighet med 2 kap. 4 § kommer att skyddas av repressalieförbudet. I bestämmelsen anges att arbetssökande som inte har anställts eller tagits ut till anställningsintervju, och arbetstagare som inte har befordrats eller tagits ut till utbildning för befordran, har rätt att på begäran få en skriftlig uppgift av arbetsgivaren om vilka meriter den hade som togs ut till anställningsintervjun eller som fick arbetet eller utbildningsplatsen.

Det finns inte skäl att undanta arbetstagare och arbetssökande som har begärt och fått information om meriter från skyddet mot repressalier. Ändringen föranleder anledning att överväga om inte personer som har nekats tillträde till en utbildning och därefter begärt och fått information om meriter i enlighet med 2 kap. 8 § bör skyddas av repressalieförbudet i 19 § samma kapitel. Den bedömningen ligger dock utanför ramen av vårt uppdrag.

17 Förslagen i förhållande till EU-rätten och övriga internationella åtaganden

17.1 Förslagen i förhållande till EU-rätten

Bedömning: Förslagen är förenliga med EU-rätten.

Förslagen syftar till att genomföra lönetransparensdirektivet¹ och innebär ändringar i diskrimineringslagen (2008:567) och lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen. Vi har bedömt att förslaget är nödvändiga för att genomföra direktivet. En redogörelse av huvuddragen i förslagen finns i avsnittet *Sammanfattning*. Vi har i några avseenden – främst när det gäller reglerna om lönekartläggning samt tillämpningen av reglerna om fastställelsetalan, omvänd bevisbörda och preskriptionstid – lagt fram förslag som går utöver vad som är nödvändigt för att genomföra direktivet, och då särskilt motiverat varför.

De föreslagna ändringarna i reglerna om lönekartläggning innebär att fler arbetsgivare än de som anges i direktivet kommer att behöva göra det som i direktivet kallas för gemensam lönebedömning. En avvägning mellan att bevara diskrimineringslagens systematik rörande lönekartläggning och att undvika en alltför stor administrativ börda för arbetsgivarna har gjorts. Se kapitel 8 för resonemanget i denna del. Vi bedömer att förslaget är förenligt med direktivet eftersom medlemsstaterna får införa och behålla bestämmelser som är förmånligare för arbetstagare än de som fastställs i direktivet. Genomför-

¹ 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 genom insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer.

andet av direktivet får inte heller utgöra skäl för att försämra skyddsnivån för arbetstagarna.²

Förslaget om att det ska vara möjligt att väcka talan vid domstol för att få fastställt att diskriminering har skett förslås tillämpas på samtliga diskrimineringsförbud och för samtliga diskrimineringsgrunder. Eftersom direktivet endast avser rättigheter till följd av principen om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete får vårt förslag i denna del anses gå längre än vad direktivet kräver. Förslaget bedöms dock följa EU-domstolens praxis. Se kapitel 10 för vår bedömning i denna del.

Även förslaget om att en arbetsgivare som inte har fullgjort sina skyldigheter avseende insyn i lönesättningen som utgångspunkt ska ha bevisbördan för att lönediskriminering inte har förekommit, föreslås tillämpas oavsett vilken diskrimineringsgrund som görs gällande. Det samma gäller förslaget som – med viss förenkling – innebär att anspråk som avser lönediskriminering preskriberas tre år efter det att arbetstagaren har fått kännedom om den omständighet som yrkandet hänför sig till. Dessa båda förslag går längre än direktivet som till synes endast kräver att bestämmelserna ska tillämpas på anspråk som avser lönediskriminering på grund av kön.³ Se kapitel 11 och 12 för vårt resonemang i dessa delar.

Förslagen i betänkandet – inklusive förslagen om lönekartläggning, fastställsetalan, omvänd bevisbörda och preskriptionstid – bedöms vara förenliga med lönetransparensdirektivet och med EU-rätten i övrigt, däribland Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

17.2 Förslagen i förhållande till Sveriges övriga internationella åtaganden

Bedömning: Förslagen är förenliga med Sveriges övriga internationella åtaganden.

Sverige är bundet av den europeiska sociala stadgan och flera ILO-konventioner, bl.a. konvention (nr 87) angående föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten, konvention (nr 98) angående tillämp-

² Artikel 27 i lönetransparensdirektivet.

³ Se artikel 21 i lönetransparensdirektivet och skäl 53 till direktivet.

ningen av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten, konvention (nr 100) angående lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde och konvention (nr 154) om främjande av kollektiva förhandlingar. Därutöver är Sverige bundet av den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Konventionen gäller som lag i Sverige.⁴

Förslagen i betänkandet bedöms vara förenliga med ovan nämnda internationella åtaganden. Förslagen innebär i huvudsak

- att arbetssökande och arbetstagare får en individuell rätt till insyn i lönesättningen,
- att fler krav ställs på arbetsgivarnas arbete med lönekartläggning, inklusive ökade krav på samverkan med arbetstagarorganisationer,
- att alla arbetsgivare som sysselsätter 100 eller fler arbetstagare kontinuerligt ska sammanställa en lönerapport som redovisar uppgifter om löneskillnader mellan kvinnor och män,
- att det ska vara möjligt att väcka talan i domstol för att fastställa att diskriminering har skett,
- att arbetsgivare som inte har fullgjort sina skyldigheter avseende insyn i lönesättningen – både vad avser enskildas rätt till insyn samt arbetet med lönekartläggning och lönerapportering – som utgångspunkt ska ha bevisbördan för att lönediskriminering inte har förekommit,
- att anspråk som avser lönediskriminering preskriberas tidigast tre år efter det att arbetstagaren fått kännedom om eller kan förväntas ha fått kännedom om den omständighet som yrkandet hänför sig till, och
- att Diskrimineringsombudsmannens uppdrag utökas.

En konsekvens av den föreslagna regeln om preskriptionstid 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 för arbetstagare. Förslaget avviker på flera sätt från reglerna i lagen (1976:580) om medbestämmande i

⁴ Lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

arbetslivet, som diskrimineringslagen hänvisar till, och kommer att få konsekvenser för de förhandlingsordningar som parterna på arbetsmarknaden har kommit överens om.

Av konvention 154 följer att åtgärder ska vidtas för att möjliggöra kollektiva förhandlingar inom de områden som täcks av konventionen. Bestämmelsen om preskriptionstid i lönetransparensdirektivet är tvingande och måste införas i svensk rätt. Eftersom den föreslagna regeln är mer förmånlig för arbetstagare än de regler som finns i förhandlingsordningarna, bedöms förslaget inte strida mot konventionen.

Möjligheten att förhandla om och reglera frågor rörande lönesättning i kollektivavtal eller i tvister om lönediskriminering påverkas inte av förslagen. Inte heller i övrigt bedöms förslagen påverka förhållanden som har relevans för uppfyllandet av Sveriges internationella åtaganden.

18 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Ändringarna i diskrimineringslagen och lagen om Diskrimineringsombudsmannen ska träda i kraft den 1 juni 2026.

För repressalier som har ägt rum före ikraftträdandet tillämpas 2 kap. 18 § diskrimineringslagen i dess lydelse före den 1 juni 2026.

I fråga om aktiva åtgärder som har eller skulle ha genomförts före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser i diskrimineringslagen.

Arbetsgivarens skyldighet enligt 3 a kap. 14 § diskrimineringslagen ska fullgöras första gången 2027 för arbetsgivare som sysselsätter 150 eller fler arbetstagare och 2031 för arbetsgivare som sysselsätter mellan 100 och 149 arbetstagare.

Talan som avses i 6 kap. 2 a § diskrimineringslagen får endast grundas på handlingar som har ägt rum efter ikraftträdandet.

För anspråk som avser lönediskriminering som har ägt rum före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser i diskrimineringslagen i fråga om preskription.

Enligt artikel 34 i lönetransparensdirektivet¹ ska de lagar och andra författningar som medlemsstaterna har antagit för att genomföra direktivet börja tillämpas från och med den 7 juni 2026. De nya och ändrade lagbestämmelser som föreslås i detta betänkande bör träda i kraft den 1 juni 2026.

De föreslagna ändringarna i diskrimineringslagen (2008:567) innebär att arbetssökande och arbetstagare får en individuell rätt till insyn i lönesättningen samt att vissa förbud införs för arbetsgivare.

¹ 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 genom insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer.

Justeringar görs i arbetsgivarnas arbete med lönekartläggning och arbetsgivare med 100 eller fler arbetstagare ska återkommande genomföra en lönerapportering med uppgifter om löneskillnader mellan kvinnor och män. Samverkansreglerna mellan arbetsgivare och arbetstagarorganisationer utökas. Därtill görs justeringar i bestämmelserna om vite och nya sanktioner i form av skadestånd och sanktionsavgift tillkommer för arbetsgivare som inte fullgör sina skyldigheter enligt lagen. Arbetstagare m.fl. som har utnyttjat sina rättigheter enligt lagen, såväl nya som befintliga, skyddas mot represalier. Det införs även en möjlighet att väcka talan för att få fastställt att diskriminering har skett samt nya regler om omvänd bevisbörda och preskription i mål om lönediskriminering.

Det bedöms inte behövas någon särskild övergångsregel för de nya rättigheter och förbud som föreslås. Någon övergångsregel bedöms inte heller behövas för den nya bestämmelsen om omvänd bevisbörda.

Förslagen innebär att fler krav ställs på arbetsgivarnas arbete med lönekartläggning och att centrala arbetstagarorganisationer får större möjligheter att göra framställan om vitesföreläggande mot arbetsgivare som inte fullgör sina skyldigheter i fråga om aktiva åtgärder och lönekartläggning. En särskild övergångsregel behövs därför för att tydliggöra vilka skyldigheter som gäller för arbetsgivarna. Äldre bestämmelser bör enligt vår bedömning gälla för aktiva åtgärder – inklusive lönekartläggning – som har eller skulle ha genomförts före ikraftträdandet. Den avgörande tidpunkten bör vara när de årliga aktiva åtgärderna har eller skulle ha färdigställts. Det innebär att de nya bestämmelserna om lönekartläggning och samverkan i 3 a kap. samt om vitesföreläggande i 4 kap. 5 § inte tillämpas retroaktivt.

Enligt artikel 9.2–4 i direktivet ska arbetsgivare med minst 150 arbetstagare fullgöra den första lönerapporteringen senast den 7 juni 2027. För arbetsgivare med mellan 100 och 149 arbetstagare ska samma skyldighet fullgöras senast den 7 juni 2031. Vi föreslår därför att bestämmelserna om lönerapportering ska börja tillämpas 2027 respektive 2031. Lönerapporterna ska alltså lämnas in första gången 2027 respektive 2031, och de första rapporterna kommer att avse löner för åren 2026 respektive 2030. Det ankommer enligt förslagen på regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att lämna närmare föreskrifter om när lönerapporteringen ska lämnas in.

Den föreslagna regeln om möjlighet till fastställesetalan ska tillämpas på samtliga diskrimineringsförbud och för samtliga diskrimineringsgrunder. Det är svårt att bedöma vilka konsekvenser som kan uppstå om regeln tillämpas retroaktivt. En talan om fastställelse bör därför inte få grundas på diskriminering som har ägt rum före ikraftträdandet.

För att skapa förutsägbarhet och ge arbetsgivarna möjlighet att förhålla sig till de nya reglerna bör ändringen i förbudet mot repressalier och den nya längre preskriptionstiden i mål om lönediskriminering inte tillämpas retroaktivt. Det behövs därför särskilda övergångsregler.

De föreslagna ändringarna i lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen innebär att Diskrimineringsombudsmannen tilldelas nya uppgifter. När det gäller dessa ändringar bedöms det inte behövas någon särskild övergångsregel.

19 Konsekvenser av förslagen

19.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att bedöma vilka konsekvenser förslagen kan medföra. Ekonomiska och andra konsekvenser för det allmänna, för företag eller för enskilda personer av de förslag som lämnas ska beräknas och redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) samt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Om förslagen innebär samhälls-ekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. Om förslagen innebär ökade kostnader eller minskade intäkter för staten, kommuner eller regioner ska dessa redovisas och finansiering föreslås.

Enligt kommittédirektiven ska utredningen särskilt analysera och beskriva effekterna för företag, uppdelat på stora, medelstora och små företag. Viktigare principiella ställningstaganden som har gjorts ska beskrivas, liksom alternativ som övervägts och skälen till att de har valts bort. Det ska även redovisas vilka konsekvenser förslagen bedöms få för Sveriges internationella åtaganden och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna samt vilka konsekvenser förslagen bedöms få för principen om icke-diskriminering och jämställdhet mellan kvinnor och män.

19.2 Utredningens uppdrag och utrymmet för alternativa lösningar

19.2.1 Utrymmet för alternativa lösningar har varit begränsat

Utredningens uppdrag har varit att ta ställning till hur lönetransparensdirektivet¹ ska genomföras i svensk rätt.

Direktivet måste till följd av Sveriges medlemskap i EU, genomföras i svensk rätt. Direktivet innehåller regler som inte har någon motsvarighet i gällande svensk rätt. Det saknas därför utrymme för att lämna rättsläget oförändrat eftersom Sverige då skulle bryta mot sina förpliktelser enligt EU-rätten.

Möjligheten att föreslå alternativa lösningar har varit begränsad. Enligt kommittédirektiverna ska vi med utgångspunkt i den svenska arbetsmarknadsmodellen, arbetsmarknadens parterers autonomi och diskrimineringslagens (2008:567) systematik ta ställning till och motivera vad som är nödvändigt för att lönetransparensdirektivet ska genomföras i Sverige, och i förslagen så långt det är möjligt upprätthålla det svenska regelsystemet.² Uppdraget har således varit att lämna endast sådana förslag som är nödvändiga för att direktivet ska genomföras i svensk rätt. Som vi har uppfattat det ska förslagen, när det är möjligt, komplettera den gällande lagstiftningen.

Mot bakgrund av att lönetransparensdirektivet måste genomföras i svensk rätt har det inte varit ett alternativ att av kostnadsskäl avstå från att lägga fram förslag om lagändringar. Vi kan inte av kostnadsskäl föreslå ett genomförande som inte lever upp till kraven i direktivet. Kostnaden för att inte genomföra direktivet på ett korrekt sätt kan bli större än den kostnad som vi hade kunnat ”spara in” med ett bristfälligt genomförande. Med det sagt har vi försökt att så långt det är möjligt begränsa den administrativa bördan för arbetsgivarna. För att underlätta för arbetsgivarna ska det t.ex. vara möjligt att hämta den information som ska lämnas arbetssökande och arbetstagare från en väl genomförd lönekartläggning, vilket skapar synergi mellan reglerna och begränsar kostnaderna för den individuella insynen. Vi har även, när det har varit möjligt, valt att inte detaljstyra hur arbetsgivare ska fullgöra skyldigheterna.

¹ 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 genom insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer.

² Bilaga 1, s. 9 f.

Vi har löpande under utredningsarbetet samrått med de sakkunniga och experter som förordnats i utredningen samt med arbetsmarknadens parter kring vilka sätt som är mest lämpliga när det gäller att genomföra direktivet, både såvitt avser de föreslagna reglernas tillämplighet och deras förenlighet med EU-rätten.

I den mån gällande svensk rätt bedöms uppfylla direktivets krav lämnas inga förslag. Där så är fallet bedöms direktivet därför inte medföra några konsekvenser. I enstaka fall lämnas inga författningsförslag, men vi gör bedömningen att svensk rätt måste tolkas i ljuset av unionsrätten. Den direktivkonforma tolkningen kan medföra konsekvenser jämfört med hur reglerna i praktiken har tillämpats. Sådana konsekvenser redogörs för nedan.

19.2.2 Förslag som går längre än vad direktivet kräver

Vi har i några avseenden – när det gäller ändringar i lönekartläggningen samt tillämpningen av de nya reglerna om fastställsetalan, omvänd bevisbörda och preskriptionstid – lagt fram förslag som går något längre än vad som krävs enligt direktivet.

I förslaget behålls de trösklar som redan finns i diskrimineringslagens bestämmelser om lönekartläggning. Lönekartläggningen justeras för att uppfylla de krav som ställs i lönetransparensdirektivet. Det innebär att alla arbetsgivare ska göra en lönekartläggning och att alla arbetsgivare med 10 eller fler arbetstagare ska upprätta en skriftlig lönekartläggning, vilket motsvarar det som i direktivet kallas för gemensam lönebedömning. Förslagen har lagts fram för att bevara diskrimineringslagens systematik rörande lönekartläggning. En avvägning har gjorts för att undvika en alltför stor administrativ börda för arbetsgivarna. Se avsnitt 8.3.1 för vårt resonemang i denna del.

Vi föreslår att det ska vara möjligt att väcka talan för att få fastställt att diskriminering har skett, och att detta ska gälla för samtliga diskrimineringsförbud och diskrimineringsgrunder. Eftersom direktivet bara avser rättigheter till följd av principen om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete får förslaget anses gå längre än vad direktivet kräver. Förslaget bedöms dock följa EU-domstolens praxis.³ Se avsnitt 10.3.1 för bedömningen i denna del.

³ EU-domstolens dom av den 15 april 2021, *Braathens*, C-30/19, EU:C:2021:269.

Förslaget om att en arbetsgivare som inte har fullgjort sina skyldigheter avseende insyn i lönesättningen som utgångspunkt ska visa att diskriminering inte har förekommit, ska enligt förslaget tillämpas oavsett vilken diskrimineringsgrund som görs gällande. Även den föreslagna preskriptionsregeln – som lite förenklat innebär att anspråk som avser lönediskriminering preskriberas tre år efter det att arbetstagaren har fått kännedom om den omständighet vartill yrkandet hänför sig – föreslås tillämpas oavsett vilken diskrimineringsgrund som görs gällande. Dessa förslag går längre än direktivet, som till synes bara kräver att omvänd bevisbörda och en preskriptionstid om tre år ska tillämpas när det är fråga om lönediskriminering på grund av kön.⁴ Vi anser att det vore omotiverat att göra en åtskillnad mellan diskrimineringsgrunder i detta avseende. Vi har därvid även beaktat att direktivet omfattar diskriminering som grundar sig på en kombination av kön och en eller flera andra grunder, s.k. intersektionell diskriminering (artikel 3.2 e).

Även om förslaget om preskriptionstid går längre än vad som krävs enligt direktivet finns det en del skäl som talar mot ett så smalt genomförande av direktivets bestämmelse om preskription, och för att en preskriptionstid om tre år bör tillämpas på talan rörande alla former av diskriminering. Möjligen med undantag för talan med anledning av uppsägning och avskedande. Som angetts ovan har dock utrymmet för alternativa förslag varit begränsat. Det har – mot bakgrund av den relativt korta tid som vi haft till vårt förfogande – inte heller varit möjligt att förutse konsekvenserna av en förändring som medför att samtliga anspråk enligt diskrimineringslagen preskriberas först efter tre år.

19.3 Utredningens förslag

Våra förslag innebär att lönetransparensdirektivet i allt väsentligt genomförs i svensk rätt genom ändringar i diskrimineringslagen. I huvudsak kan förslagen delas in enligt följande.

- Arbetssökande och arbetstagare får en individuell rätt till insyn i lönesättningen. För arbetssökande avser insynen uppgift om ingångslön eller ingångslöneintervall för den befattning som ska tillsättas. För arbetstagare omfattar insynen information om bestäm-

⁴ Se artikel artiklarna 18.2 och 21 i lönetransparensdirektivet samt skäl 52 och 53 till direktivet.

melser och praxis om löner som tillämpas hos arbetsgivaren samt uppgift om egen lön och 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.

- Nya förbud införs för arbetsgivare. En arbetsgivare får inte fråga en arbetssökande om dennes lön från en anställning hos en annan arbetsgivare. En arbetsgivare får inte heller hindra en arbetstagare att lämna uppgift till annan om sin lön.
- Arbetsgivare som bryter mot förbuden eller insynsrätten i lönesättningen kan bli skyldiga att betala skadestånd. Arbetstagare m.fl. som har utnyttjat de nya rättigheterna skyddas även mot represalier.
- Justeringar görs i arbetsgivarnas arbete med lönekartläggning. Det innebär nya bestämmelser om att arbetsgivare ska göra en analys av hur föräldraledighet, ledighet för vård av närstående eller ledighet av trängande familjeskäl påverkar löneutvecklingen. Arbetsgivaren ska också redovisa andelen kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt. Det klargörs att nuvarande 3 kap. 8 § 2 diskrimineringslagen i ljuset av direktivet ska tolkas på ett sätt som avviker från tidigare myndighetspraxis.
- Arbetsgivare med 100 eller fler arbetstagare ska lämna uppgifter ur lönekartläggningen och, under vissa förutsättningar, lämna den skriftliga lönekartläggningen till Diskrimineringsombudsmannen (DO). Arbetsgivare som inte lämnar uppgifterna till DO ska åläggas att betala en sanktionsavgift.
- Arbetsgivare med 100 eller fler arbetstagare ska återkommande genomföra en lönerapportering med uppgifter om löneskillnader mellan kvinnor och män. Arbetsgivare som inte lämnar lönerapporten till DO ska åläggas att betala en sanktionsavgift.
- Samverkansreglerna utökas till att omfatta utformningen av kriterier för arbetsvärdering och motivering av löneskillnader, samt lönerapporteringen. Arbetsgivare som inte omfattas av något kollektivavtal alls ska på begäran lämna information till arbetstagarorganisationer med medlemmar på arbetsplatsen. Arbetsgivare som underlåter att

förse en arbetstagarorganisation med information kan bli skyldiga att betala skadestånd.

- Det ska vara möjligt att väcka talan för att få fastställt att diskriminering har skett. Den föreslagna regeln kan tillämpas på samtliga diskrimineringsförbud och diskrimineringsgrunder.
- En arbetsgivare som inte har fullgjort sina skyldigheter avseende insyn i lönesättningen – både vad avser enskildas rätt till insyn samt arbetet med lönekartläggning och lönerapportering – ska som utgångspunkt ha bevisbördan för att lönediskriminering inte har förekommit.
- Anspråk som avser lönediskriminering preskriberas tidigast tre år efter det att arbetstagaren fått kännedom om eller kan förväntas ha fått kännedom om den omständighet som yrkandet hänför sig till.
- DO får nya uppgifter. Ombudsmannen ska bl.a. vara 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 lönerapporter 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.

Förslagen redovisas i avsnittet *Sammanfattning* eller behandlas i övervägandena. I det följande berörs respektive del i samband med att konsekvenserna av förslagen analyseras.

19.4 De som berörs av förslaget

19.4.1 Myndigheter

De myndigheter som utför tillsyn och analys

Den myndighet som främst påverkas av förslagen är DO. Ombudsmannen får fler uppgifter vad gäller tillsynen av arbetsgivare. Myndigheten får även i uppgift att samla in information, dels från arbetsgivare med 100 eller fler arbetstagare, dels från domstolar vad gäller lönediskrimineringsmål. Informationen ska rapporteras till kommissionen och delar av den ska offentliggöras. Därtill får myndigheten i uppdrag att följa utvecklingen av analytiska verktyg till stöd vid bedömningen av arbetens värde. Förändringen för arbetsgivare och arbetstagare kommer även innebära att DO behöver vidta fler informations- och utbildningsinsatser, särskilt i samband med att förslagen införs.

Utöver detta påverkas även Jämställdhetsmyndigheten och Medlingsinstitutet. Myndigheterna föreslås samverka med DO kring uppgifterna att analysera orsakerna till löneskillnader och utarbeta verktyg för att bedöma löneojämlikheter, samt uppgiften att öka medvetenheten om likalöneprincipen och rätten till insyn i lönesättningen. Utformningen av samverkan överlämnas åt myndigheterna. Ett skäl för samverkan är att flera av de uppgifter som enligt direktivet ska utföras eller säkerställas av övervakningsorganet i dag är fördelade på DO, Jämställdhetsmyndigheten och Medlingsinstitutet.

Domstolarna

Flera av förslagen syftar till att ge arbetstagare större möjligheter att göra gällande sin rätt enligt likalöneprincipen. Det gäller förslagen om arbetstagares rätt till insyn i lönesättningen, möjligheten att väcka fastställesetalan, att arbetsgivare som inte har fullgjort sina skyldigheter avseende insyn i lönesättningen kan behöva bevisa att lönediskriminering inte har skett och längre preskriptionstid för anspråk som avser lönediskriminering. Vi bedömer att förslagen inte kommer få några märkbara konsekvenser för svenska domstolar.

Det förs i dag väldigt få tvister om lönediskriminering i domstolarna. Arbetstagare som utnyttjar de föreslagna reglerna om insyn i lönesättningen kommer, i större utsträckning än i dag, kunna upp-

täcka om de har blivit lönediskriminerade. Vi bedömer dock att det låga antalet mål om lönediskriminering inte beror enbart på att arbetstagare har svårt att jämföra sin lön mot den lön som tillämpas på andra arbetstagare som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt. Arbetstagare befinner sig ofta i en mer eller mindre tydlig beroendeställning i förhållande till arbetsgivaren. Incitamenten för att behålla en god relation till arbetsgivaren kan väga tyngre än incitamenten för att väcka talan om lika lön. Det torde inte vara förenat med samma motstånd att väcka talan mot en tidigare som en nuvarande arbetsgivare, och förslaget om en längre preskriptionstid ger större möjligheter att rikta krav mot en tidigare arbetsgivare. Vi tror dock inte att detta kommer att resultera i en ökning av antalet mål om lönediskriminering. I och med lönekartläggningen finns det dessutom ett alternativt förfarande för att komma till rätta med osakliga löneskillnader.

Vi bedömer inte heller att förslaget om möjligheten till fastställelse-talan – som föreslås kunna tillämpas på samtliga diskrimineringsförbud och för samtliga diskrimineringsgrunder – kommer att resultera i en märkbar ökning av antalet mål vid svenska domstolar.

Sammantaget bedömer vi att våra förslag inte kommer att påverka domstolarnas resursbehov.

19.4.2 Offentliga och privata arbetsgivare

Förslagen genomförs huvudsakligen i diskrimineringslagen. Lagen reglerar förbud mot diskriminering och innehåller regler för arbetsgivare, som bl.a. ska bedriva ett aktivt arbete för att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män. De föreslagna ändringarna i diskrimineringslagen berör arbetsgivare och innebär i huvudsak följande.

Alla arbetsgivare, såväl offentliga som privata, får nya skyldigheter som innebär att arbetssökande, arbetstagare och arbetstagarföreträdare ska ges större insyn i lönesättningen. En arbetsgivare som bryter mot reglerna om insyn i lönesättningen ska vara skyldig att betala skadestånd. En arbetsgivare som inte fullgjort sina skyldigheter i fråga om insyn i lönesättningen riskerar även att få bevisbördan för att lönediskriminering inte har skett.

Det görs justeringar i arbetet med lönekartläggning och i tillsynen av lönekartläggningen.

För arbetsgivare med 100 eller fler arbetstagare tillkommer fler uppgifter. Främst handlar det om att dessa arbetsgivare återkommande ska genomföra en lönerapportering med uppgifter om löneskillnader mellan kvinnor och män. Uppgifterna ska lämnas till DO. Arbetsgivare med 100 eller fler arbetstagare ska även lämna uppgifter ur lönekartläggningen och, under vissa förutsättningar, hela den skriftliga lönekartläggningen till DO. Arbetsgivare som inte lämnar uppgifterna till DO ska åläggas att betala en sanktionsavgift.

Därutöver kan arbetsgivare även i någon mån påverkas av förslagen om ett utökat repressalieförbud, möjlighet till fastställsetalan för att fastställa att diskriminering har skett och en längre preskriptionstid för anspråk som avser lönediskriminering.

19.4.3 Arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer

I och med förslagen ges arbetstagarorganisationer en utökad rätt både till insyn i lönesättningen och rätt till samverkan vid arbetet med lönekartläggning, lönerapportering och utformningen av kriterier för arbetsvärdering och för motivering av löneskillnader. Arbetstagarorganisationers rätt till information för att kunna samverka förenas med skadestånd. Möjligheten för centrala arbetstagarorganisationer som tecknat kollektivavtal att göra framställan om vitesföreläggande till Nämnden mot diskriminering förändras. Den ska inte längre vara subsidiär till DO:s rätt.

Arbetsgivarorganisationer berörs inte direkt av förslagen. Däremot kan organisationerna, framför allt inledningsvis, behöva tillgodose sina medlemmars behov av information om de nya reglerna.

19.4.4 Arbetssökande och arbetstagare

Förslagen om insyn i lönesättningen för arbetssökande och arbetstagare ska ge arbetstagare större möjligheter att göra gällande sin rätt till lika lön för lika eller likvärdigt arbete. Även förslagen om omvänd bevisbörda, möjlighet till fastställsetalan och om en längre preskriptionstid ska ge arbetstagare större möjligheter att kräva ut sin rätt enligt likalöneprincipen.

Arbetsgivarnas arbete med lönekartläggning torde förbättras till följd av förslagen om insyn i lönesättningen och ändringar i reglerna om lönekartläggning. Detta bedöms gynna arbetstagarna.

Enskilda arbetssökande och arbetstagare berörs även av förslaget om ett utökat skydd mot repressalier.

19.4.5 Övriga

Förslaget om att det ska vara möjligt att väcka fastställesetalan om att diskriminering har skett föreslås bli tillämpligt på samtliga diskrimineringsförbud och diskrimineringsgrunder. Detta förslag berör således alla som utsatts för diskriminering och de som diskriminerat, inte bara arbetstagare och arbetsgivare.

19.5 Konsekvenserna för staten

19.5.1 Konsekvenserna för Diskrimineringsombudsmannen

Diskrimineringsombudsmannens uppgifter

Förslagen påverkar främst DO eftersom förslaget dels omfattar uppgifter inom ombudsmannens nuvarande uppdrag, dels tillför ombudsmannen nya uppgifter.

Lönetransparensdirektivet genomförs främst i diskrimineringslagen. De nya bestämmelserna om individers rätt till insyn och lönerapporteringen, samt den justerade lönekartläggningen omfattas därför av DO:s tillsynsansvar. Det innebär ett ökat område att utöva tillsyn över. Enligt lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen ska DO informera, utbilda, överlägga och ha andra kontakter med myndigheter, företag, enskilda och organisationer (3 §). Den brett utformade uppgiften får anses omfatta lönetransparensdirektivets krav på att medlemsstaterna ska tillhandahålla stöd, i form av tekniskt bistånd och fortbildning, till arbetsgivare med färre än 250 arbetstagare och till arbetstagarföreträdare, för att underlätta för dem att uppfylla de uppgifter de har enligt direktivet (artikel 11). Även om det kan sägas ingå i DO:s uppgifter innebär det antingen en styrning av vad DO måste prioritera eller att medel måste tillskjutas för att DO ska kunna uppfylla kraven på stöd till företag och arbetstagarföreträdare. Slutligen kan de nya bestämmelserna leda till att DO får

avsätta mer resurser för rådgivning och för att företräda enskilda i lönediskrimineringsärenden.

DO tillförs nya uppgifter genom att ombudsmannen utses till övervakningsorgan. De uppgifter som övervakningsorganet har enligt lönetransparensdirektivet överlappar i viss mån med DO:s nuvarande uppgifter, men flera av uppgifterna är helt nya.

DO ska öka medvetenheten bland privatägda och offentligägda företag och organisationer, arbetsmarknadens parter och allmänheten i syfte att främja likalöneprincipen och rätten till insyn i lönesättningen, inbegripet genom att beakta intersektionell diskriminering med avseende på lika lön för lika eller likvärdigt arbete (artikel 29.3 a i lönetransparensdirektivet). Uppgiften kan sägas ingå i den ovan angivna uppgiften att informera och utbilda bl.a. företag och myndigheter (3 § lagen om Diskrimineringsombudsmannen). Syftet är att främja likalöneprincipen och rätten till insyn i lönesättningen och på så sätt finns det gemensamma beröringspunkter mellan uppgiften i artikel 11 och artikel 29.3 a.

DO ska analysera orsakerna till löneskillnader mellan könen och utarbeta verktyg för att bedöma löneojämlikheter, särskilt med hjälp av EIGE:s analytiska arbete och verktyg (artikel 29.3 b). Punkt b avser enligt vår bedömning antingen statistisk analys eller någon annan form av övergripande analys av löneojämlikheter, snarare än en analys i den specifika tillsynssituationen. Det kan också röra sig om att olika analysuppgifter, både statistiska/kvantitativa och andra, ska genomföras baserat på den informationsinsamling som ska göras enligt direktivet. Att EIGE nämns i punkten talar också för att det rör sig om en övergripande analys av ett större material.

Medlingsinstitutet, DO och Jämställdhetsmyndigheten har alla uppdrag som kan sägas innefatta analys av orsaker till löneskillnader mellan könen. Medlingsinstitutet ska enligt sin instruktion analysera löneutvecklingen från ett jämställdhetsperspektiv och följa frågan om diskriminering i lönesättningen på andra grunder än kön (4 §). Medlingsinstitutet gör detta med statistiska metoder. Både DO och Jämställdhetsmyndigheten har i uppgift att analysera utvecklingen inom sina respektive verksamhetsområden. DO ska följa och analysera utvecklingen inom sitt ansvarsområde och föreslå åtgärder som kan motverka diskriminering.⁵ Jämställdhetsmyndigheten ska arbeta med

⁵ 2 § förordningen (2008:1401) om instruktion för Diskrimineringsombudsmannen och 3 § lagen om Diskrimineringsombudsmannen.

analys och stöd för att nå de jämställdhetspolitiska målen.⁶ Det finns goda skäl för att dra slutsatsen att de tre myndigheternas analysuppgifter överlappar analysuppgiften i punkt b. Det skulle innebära att analysen i sig inte innebär någon ny uppgift men att myndigheterna behöver samverka för att säkerställa att uppgiften utförs i enlighet med direktivet.

Punkt b innebär också att övervakningsorganet ska utarbeta verktyg för att bedöma löneojämlikheter. Vad som menas med verktyg och hur de ska användas framgår inte av direktivet, så det är mycket troligt att det rör sig om en ny uppgift. Huvudansvaret för att utveckla verktyg kommer att ligga på DO i egenskap av övervakningsorgan, men uppgiften bör utföras i samverkan med Jämställdhetsmyndigheten och Medlingsinstitutet.

En ny uppgift för DO är arbetet i samband med lönerapporteringen. DO ska samla in uppgifter som arbetsgivare lämnat i och med lönerapporteringen och utan dröjsmål offentliggöra dem (artikel 29.3 c i lönetransparensdirektivet). DO har inte tidigare tagit emot en sådan mängd information som det rör sig om och inte heller haft i uppgift att offentliggöra information. Offentliggörandet ska göra det möjligt att jämföra enskilda arbetsgivare, sektorer och regioner, vilket är en ny företeelse i svensk rätt. Att ta emot och bearbeta den mängden information innebär att DO behöver rekrytera ny kompetens till myndigheten. Det kommer också krävas resurser för att ta fram den tekniska lösningen som ska användas för inlämning av uppgifter och den webbplats där uppgifterna ska offentliggöras.

Enligt direktivet ska övervakningsorganet samla in rapporterna om de gemensamma lönebedömningarna (artikel 29.3 d). Vårt förslag innebär att några av de uppgifter som i direktivet tillhör lönerapporteringen vävs in i lönekartläggningen. Det innebär att arbetsgivare med minst 100 anställda ska lämna vissa uppgifter ur lönekartläggningen i samband med att de lämnar lönerapportens uppgifter. Om arbetsgivaren inte lämnar in de uppgifter som krävs ska arbetsgivaren i stället lämna den skriftliga lönekartläggningen. DO är den myndighet som ska ta emot uppgifterna. DO kan i dag begära att få uppgifter om arbetsgivares lönekartläggning som ett led i ombudsmannens tillsyn. Arbetsgivare har dock ingen skyldighet att på eget initiativ lämna uppgifter. Både punkt d och den ovan nämnda punkt c kommer innebära ökade kostnader för hantering av information och för tillsyn av arbets-

⁶ 2 § förordningen (2017:937) om instruktion för Jämställdhetsmyndigheten.

givare för att försäkra att informationen lämnas. I de fall information inte lämnas ska DO föra talan om sanktionsavgift. Det rör sig alltså både om ny information som ska tas emot, ett nytt område för tillsyn, samt en ny sanktionsform som DO är ansvarig myndighet att föra talan om.

DO ska sammanställa uppgifter om hur många och vilken typ av klagomål om lönediskriminering som lämnats in till behöriga myndigheter och lönediskrimineringsmål som anhängiggjorts vid nationella domstolar (artikel 29.3 e i direktivet). Klagomål om lönediskriminering borde inte kräva mycket resurser för DO att sammanställa med tanke på att ombudsmannen är den enda myndigheten som är behörig att motta sådana klagomål. Det förs i dag ingen statistik om lönediskrimineringsmål i domstolarna. Det finns dock uppgifter om antal mål kategoriserade på rättsområden. Det går alltså att ta fram uppgifter om vilka tingsrätter som handlagt arbetstvister. Ur det materialet kan DO göra en sammanställning av de mål som rör lönediskriminering. Arbetet behöver inte bli omfattande eftersom DO troligtvis har en uppfattning om många av de lönediskrimineringsmål som drivs, antingen för att DO agerar som ombud eller genom omvärldsbevakningen.

DO ska även, i egenskap av övervakningsorgan sammanställa uppgifterna från lönerapporteringen, lönekartläggningen och över klagomål och lönediskrimineringsmål till en rapport som ska lämnas till kommissionen. Detta ska göras vartannat år (artikel 29.4 i direktivet). Själva inlämningen av rapporten kräver ett visst merarbete, men vi bedömer att det främst är det löpande arbetet med insamling och bearbetning av en stor mängd information som kommer att kräva mer resurser.

Slutligen har DO även i uppgift att följa utvecklingen avseende analytiska verktyg till stöd vid bedömningen av arbetets värde. Om DO anser att det inte finns verktyg att tillgå på svensk arbetsmarknad eller om dessa verktyg är för dyra eller undermåliga ska DO lämna förslag på åtgärder.

Kostnader för Diskrimineringsombudsmannen

Förslagen innebär ökade kostnader för DO. I ett inledande skede kommer DO att behöva lägga betydande resurser på information om och stöd för arbetsgivares och arbetstagarföreträdares arbete med de nya reglerna om enskildas insyn, den justerade lönekartläggningen och lönerapporteringen. Vidare kommer ombudsmannen behöva resurser för uppbyggnad och underhåll av den tekniska lösningen för informationsinlämning, samt för webbplatsen där uppgifterna ska publiceras. DO kommer ha ökade kostnader för löpande tillsyn och ökad informationshantering. DO:s analysavdelning kommer dessutom att behöva stärkas. Kostnaderna beräknas enligt ombudsmannen till 27 miljoner kronor årligen för ökat behov av personal. Det kommer krävas både mer personal och ny kompetens för att utföra de nya uppgifterna. Uppbyggnaden av ett nytt it-system beräknas kosta cirka 24 miljoner. Slutligen kommer extra medel för information i ett tidigt skede behövas. Kostnaden beräknas uppgå till 2 miljoner kronor.

DO har ett brett uppdrag. Det kommer inte vara möjligt för ombudsmannen att finansiera de nya uppgifter lönetransparensdirektivet innebär genom att göra en omprioritering av arbetsuppgifter inom ramen för befintlig finansiering. Förutom de nya uppgifter som tillkommer i och med lönetransparensdirektivet är flera av DO:s uppgifter knutna till annan unionslagstiftning som ställer krav på att DO har förmåga att utföra dem. Det innebär att medel kommer att behöva skjutas till för att DO ska kunna fullgöra sitt uppdrag.

Lönetransparensdirektivet innebär inte några intäkter för DO. Staten kan få intäkter i form av viten eller sanktionsavgifter, men det rör sig inte om några stora summor. Vår förhoppning är att det stöd och den utbildning DO får i uppgift att ge arbetsgivare och arbetstagarföreträdare kommer leda till att arbetsgivare kan uppfylla sina skyldigheter utan att vara föremål för vitesföreläggande eller sanktionsavgifter. Enligt utredningens direktiv ska vi värna företags konkurrenskraft och tillväxtförmåga, samt begränsa företagens kostnader. Våra förslag syftar därför till att statens inkomst från viten eller sanktionsavgifter ska vara så låg som möjligt. Det är följaktligen inte en intäkt att räkna med. Finansieringen av DO:s ökade kostnader kommer därför behöva tas från andra utgiftsområden.

Alternativ ansvarsfördelning

Tre myndigheter har uppgifter som överlappar eller ligger nära de myndighetsuppgifter som framgår av lönetransparensdirektivet. Vi har valt att lägga det huvudsakliga ansvaret på DO. Medlingsinstitutet bör även fortsättningsvis vara ansvarig statistikmyndighet för löner och arbetskraftskostnader. Vi lämnar inte några förslag vad gäller lönetransparensdirektivets bestämmelse om statistik (artikel 31), eftersom annat lagstiftningsarbete på unionsnivå pågår.

Det innebär att Medlingsinstitutet och Jämställdhetsmyndigheten endast får uppgiften att samverka med DO vad gäller analys och informationsuppgifter. Det hade dock varit möjligt att göra en annan fördelning av uppgifterna.

Av direktivet följer att ett centralt organ, övervakningsorganet, ska säkerställa några särskilt angivna uppgifter. Det rör sig om analys och utarbetande av verktyg, att ta emot och offentliggöra uppgifter från lönerapporteringen samt att sammanställa uppgifter om antalet klagomål och lönediskrimineringsmål. Även om den centrala myndigheten inte själv måste utföra uppgifterna måste den säkerställa att de genomförs. Det finns på så sätt ett mått av hierarki om uppgifterna fördelas på andra myndigheter. Medlingsinstitutet har, i egenskap av statistikmyndighet, kompetensen och resurserna att ta emot och behandla stora mängder information. Jämställdhetsmyndigheten har också byggt upp statistikkompetens. Det hade ur ett ekonomiskt perspektiv kunnat vara lämpligt att ge någon av de myndigheterna uppgiften att samla in och offentliggöra uppgifter från lönerapporteringarna. Uppbyggnaden av webbplatsen där uppgifterna ska offentliggöras och formerna för uppgiftsinlämning behöver dock bekostas oavsett vilken myndighet som får ansvaret.

Insamlingen av uppgifter är dessutom förenade med tillsyn och behörighet att föra talan om sanktionsavgifter. Tillsynsuppgifter är främmande för både Medlingsinstitutet och Jämställdhetsmyndigheten, och skulle i sig kräva personalresurser från de myndigheternas kärnverksamhet. Vår bedömning är att uppgifterna, sedda i sin helhet, ligger närmre DO:s verksamhet än Medlingsinstitutets och Jämställdhetsmyndighetens (se avsnitt 9.3.2).

19.5.2 Konsekvenserna för staten i övrigt

Förutom Diskrimineringsombudsmannen påverkar förslagen även Jämställdhetsmyndigheten och Medlingsinstitutet. Dessa myndigheter ska samverka med DO när det gäller analysuppgifter och utarbetandet av verktyg, samt vad gäller information- och kunskapsproduktion för att öka medvetenheten och främja likalöneprincipen och rätten till insyn i lönesättningen. Hur samverkan mellan DO, Jämställdhetsmyndigheten och Medlingsinstitutet ska gå till, hur uppgifter ska fördelas och arbetet samordnas har enligt förslaget lämnats åt myndigheterna att avgöra. Det är därför svårt att uppskatta vilka kostnader det innebär för Jämställdhetsmyndigheten och Medlingsinstitutet. Till viss del rör det sig om samordning av redan existerande uppgifter, men det finns även en möjlighet att myndigheterna får nya uppgifter. Jämställdhetsmyndigheten bedömer att kostnaderna för samverkan för myndigheten kan uppskattas till mellan 10 000 och 500 000 kronor, beroende på hur ansvarsfördelningen kommer att se ut. Vi anser att motsvarande bedömning av kostnader är rimlig även i förhållande till Medlingsinstitutet.

Vi bedömer inte att förslagen kommer resultera i några extra kostnader för svenska domstolar. Se bedömning ovan i avsnitt 19.4.1.

19.6 Konsekvenserna för kommuner och regioner

Förslagen får konsekvenser för kommuner och regioner i dess roll som arbetsgivare. De konsekvenser nedan som avser arbetsgivare gäller alltså även för kommuner och regioner. Med tanke på att kommuner och regioner är personalintensiva finns det dock anledning att säga något extra om dessa arbetsgivare.

Enligt uppgift från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har kommunal sektor nästan 1,2 miljoner anställda, varav 885 000 i kommunerna och 295 000 i regionerna. Det motsvarar cirka 25 procent av alla som är sysselsatta på svensk arbetsmarknad. Andelen kvinnor inom kommuner och regioner är närmare 80 procent. Kollektivavtals-täckningen är 100 procent och 25-talet fackförbund tecknar kollektivavtal med SKR och arbetsgivarna. Antalet anställda varierar kraftigt från kommun till kommun. De minsta kommunerna har cirka 300 anställda och den största har över 43 000 anställda. Detsamma gäller regionerna som har mellan 4 400 och 50 400 anställda. Oavsett storlek

på kommuner och regioner, ansvarar respektive arbetsgivare för en mängd olika verksamhetsområden och respektive kommun och region har ofta 18–20 fackförbund att förhålla sig till.⁷

Enligt SKR innebär förslagen avseende ändringar i lönekartläggningen, insyn i lönesättningen för arbetssökande och arbetstagare samt lönerapportering bl.a. krav på utbildning av främst chefer och HR-personal. Administrationen och kostnaderna bedöms öka och ta tid och pengar från kärnverksamheten. SKR och deras medlemmar har dock inte kunnat bedöma tidsåtgången eller kostnaderna för förslagen.⁸

Vår bedömning av konsekvenserna för såväl offentliga som privata arbetsgivare redovisas nedan.

19.7 Konsekvenserna för företag och övriga arbetsgivare

19.7.1 Några utgångspunkter

Förslagen innebär en ökad administrativ börda och ökade kostnader för alla arbetsgivare. I uppdraget ingår dock att värna företags konkurrenskraft och tillväxtförmåga, med särskild hänsyn till mindre företag, och så långt det är möjligt begränsa företagens regelbörda samt administrativa och andra kostnader. Mot det ställs i detta fall uppdraget att så långt det är möjligt upprätthålla det svenska regelsystemet, där främst diskrimineringslagens regler om lönekartläggning är av intresse.

Ett problem som finns vid avvägningen mellan en ökad administrativ börda och kostnad för företag respektive ett upprätthållande av det nuvarande regelsystemet, är att de svenska reglerna om lönekartläggning är långtgående i jämförelse med bestämmelserna i lönetransparensdirektivet. Stora delar av det som i direktivet kallas för gemensam lönebedömning motsvarar arbetet med den svenska lönekartläggningen. En gemensam lönebedömning ska enligt direktivet endast genomföras om arbetsgivarens lönerapport visar en viss löneskillnad mellan kvinnor och män som därefter inte har motiverats eller åtgärdats av arbetsgivaren. Lönekartläggningen däremot ska som bekant genomföras varje år av alla arbetsgivare i Sverige.

⁷ Utredningsdokument: Komm2024/00325/A 2023:02-2, SKR konsekvensanalys, s. 1–3.

⁸ Utredningsdokument: Komm2024/00325/A 2023:02-2, SKR konsekvensanalys, s. 3, 5 och 6.

Kravet om lönekartläggning har sedan länge varit en del av det svenska jämställdhetsarbetet och motiveras av att det fortfarande finns oförklarade löneskillnader mellan kvinnor och män. Det ingår inte i uppdraget att minska på kraven på arbetsgivarnas arbete för jämställda löner. Tvärtom ska förslagen, enligt utredningens direktiv, upprätthålla det nuvarande regelsystemet. Därtill kommer att genomförandet av direktivet inte får utgöra skäl för att försämra skyddsnivån på området lika lön för lika eller likvärdigt arbete (artikel 27.2). I förslaget hanteras därför hur de nya reglerna på bäst sätt genomförs i den systematik som finns i diskrimineringslagen utan att det påverkar arbetstagares skyddsnivå negativt.

Enligt vår bedömning kommer de föreslagna ändringarna i reglerna om samverkan och enskildas rätt till insyn i lönesättningen kunna fungera som en kontroll av att lönekartläggningarna utförs. Det innebär att arbetsgivare som inte har följt reglerna om lönekartläggning kommer behöva göra mer än tidigare när det gäller arbetet mot osakliga löneskillnader. En följd av våra förslag skulle kunna vara att fler arbetsgivare kommer att göra det som de redan skulle ha gjort enligt nu gällande regler. Vi har dock inte sett det som att denna möjliga effekt medför ökade kostnader för företag. I uppdraget ingår endast att beräkna kostnaderna för de uppgifter som tillkommer till följd av förslagen.

De föreslagna reglerna om insyn i lönesättningen för arbetssökande och arbetstagare samt de tillkommande uppgifterna i arbetet med lönekartläggning ska tillämpas av samtliga arbetsgivare. Kravet på en skriftlig lönekartläggning ska tillämpas av arbetsgivare som sysselsätter 10 eller fler arbetstagare. Reglerna om lönerapportering träffar däremot endast arbetsgivare som sysselsätter 100 eller fler arbetstagare (se mer nedan).

Det ska beaktas att det av lönetransparensdirektivet följer att medlemsstaterna ska säkerställa stöd och fortbildning för att underlätta för arbetsgivare att uppfylla direktivets krav (artikel 11). Som framgår av avsnitt 19.5.1 föreslår vi att resurser avsätts för att DO ska kunna bistå med information och stöd.

19.7.2 Påverkan på kostnader och verksamheten

Allmänt om förslagen

Arbetsgivarorganisationerna har framhållit att förslagen kommer att medföra ett administrativt merarbete som tar tid och kostar pengar för alla arbetsgivare, men att det inte är möjligt att beräkna kostnaderna. För de statliga arbetsgivarna uppges merarbetet skapa en undanträngningseffekt som leder till att kärnverksamhet trängs undan, i ett läge där den ekonomiska situationen redan är mycket ansträngd.

Förslagen om insyn i lönesättningen och ändringarna i lönekartläggningen kommer innebära fler administrativa uppgifter och därmed ökade kostnader för arbetsgivarna. Det avser personalkostnader för att ta fram och tillgängliggöra information, samt att besvara förfrågningar från arbetstagar. Informationen som ska tillgängliggöras ska kunna hämtas från en väl genomförd lönekartläggning, vilket skapar synergi mellan reglerna och begränsar kostnaderna för den individuella insynen. Nedan följer en redogörelse av vad de olika förslagen innebär för arbetsgivarna och, i den mån det är möjligt att uppskatta, hur lång tid fullgörandet av de olika uppgifterna kan beräknas ta.

Vi har valt att inte redovisa någon beräkning av personalkostnaden för arbetsgivarna. De föreslagna ändringarna i diskrimineringslagen ska, med undantag för förslaget om lönerapportering, tillämpas av alla arbetsgivare. Det vore enligt vår mening missvisande att beräkna personalkostnaderna utifrån en uppskattad timlön som inte kan anses vara representativ för alla arbetsgivare. Hos offentliga arbetsgivare och större privata arbetsgivare är det rimligt att tänka sig att uppgifterna kommer hanteras av en handläggare på en HR-avdelning. Lönenivåerna hos offentliga och privata arbetsgivare skiljer sig ofta åt. Därtill kommer att förutsättningarna ser annorlunda ut för mindre företag som saknar personal som ägnar sig helt åt personalfrågor. De ekonomiska konsekvenserna för dessa företag riskerar att bli större eftersom de arbetsuppgifter som följer av förslagen kommer att ta tid från kärnverksamheten.

Mot bakgrund av att utrymmet för alternativa lösningar har varit begränsat och kostnadsaspekten inte har kunnat vara avgörande för vilka förslag vi har lagt fram, har vi inte ansett att det vore proportionerligt att ta tid från utformningen av förslagen till att beräkna kostnaderna utifrån olika arbetsgivares förutsättningar.

Information till arbetsökande

För arbetsökande avser insynen uppgift om ingångslön eller ingångslöneintervall samt tillämpliga kollektivavtalsbestämmelser för den befattningsomfattning som ska tillsättas. För arbetsgivare innebär det att uppgiften ska tas fram senast under rekryteringsförfarandet. Det går på så sätt att planera in eventuellt merarbete för den uppgiften i det övriga arbetet med rekryteringsprocessen. Enligt vår bedömning bör den information som en arbetsgivare ska lämna om ingångslön, avse innebörden av de normer – kriterier – som arbetsgivaren tillämpar i fråga om ingångslöner. Normerna kan komma till uttryck antingen som en avtalsreglering eller en praxis som tillämpas hos arbetsgivaren. Den information som ska lämnas till arbetsökande finns alltså redan tillgängligt för arbetsgivarna.

Parterna på arbetsgivarsidan eller deras medlemmar har inte kunnat uppge hur stor tidsåtgången beräknas bli för denna uppgift. Mot bakgrund av att arbetsgivare vid en rekrytering behöver se över de normer som tillämpas i fråga om ingångslöner, beräknas tidsåtgången kunna begränsas till uppgifterna att samla informationen och förmedla den. Det är upp till arbetsgivaren att bedöma hur informationen ska lämnas. Arbetsgivaren har dock bevisbördan för att informationen har lämnats och det kan därför vara lämpligt att informationen lämnas skriftligen. Uppskattningsvis torde det ta en timme att inom ramen för ett rekryteringsförfarande sammanställa och lämna ut informationen. Tidsåtgången bedöms inte påverkas nämnvärt av hur många arbetsökande det är som ska få informationen.

Information om bestämmelser och praxis om löner

Arbetsgivare ska enligt förslagen informera arbetstagare om bestämmelser och praxis om löner som tillämpas hos arbetsgivaren. Informationen får lämnas genom att den görs tillgänglig på arbetsplatsen. Det kan t.ex. göras genom att informationen läggs ut på arbetsplatsens intranät om det finns ett sådant. Avsikten är att arbetstagare inte ska behöva efterfråga informationen. Skyldigheten uppfylls enklast genom att det innehåll ur lönekartläggningen som avser bestämmelser och praxis om löner hålls tillgängligt för arbetstagarna och uppdateras vid behov. Behov bedöms finnas när förhållandena ändras, t.ex. om kriterierna för lönesättningen förändras. Genomförandet av förslaget

bedöms inledningsvis medföra viss arbetsåtgång och kostnad för arbetsgivarna. Däremot är det ingen skyldighet som i normalfallet innebär en löpande arbetsuppgift.

Inte heller här har parterna på arbetsgivarsidan eller deras medlemmar kunnat uppskatta tidsåtgången. Eftersom informationen kan hämtas från lönekartläggningen om den är väl genomförd, bedöms tidsåtgången för uppgiften i stort sett kunna begränsas till arbetet att göra informationen tillgänglig för arbetstagarna. Uppgiften beräknas inte ta mer än cirka 30 minuter. Kostnaden för att vid behov uppdatera information bedöms som försumbar i och med att arbetet med utformningen av uppdateringarna görs inom ramen för lönekartläggningen.

Information om genomsnittlig lön

Förslagen innebär även att alla arbetsgivare på begäran av en arbetstagare ska 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. Varken parterna på arbetsgivar- eller arbetstagersidan har kunnat uppskatta hur ofta dessa uppgifter kommer begäras ut eller hur stora kostnaderna kommer bli för arbetsgivarna. Det har från arbetsgivarsidan uttryckts en oro för att förslaget kommer medföra återkommande förfrågningar och en stor administrativ börda för arbetsgivarna. Eftersom det är svårt att beräkna hur ofta arbetstagare kommer begära ut informationen får kostnaderna beräknas som en engångskostnad per utlämningstillfälle.

Större delen av arbetet utförs även i detta fall av arbetsgivarna redan i samband med arbetet med lönekartläggningen. Avsikten är därför att det i normalfallet ska vara tillräckligt att arbetsgivarna hämtar uppgifterna från lönekartläggningen. Det är endast siffror som ska lämnas ut och i normalfallet bör uppgiften såvitt vi kan bedöma inte ta mer än 15–20 minuter i anspråk. Det kan dock finnas anledning att ta höjd för att det kan uppkomma frågor som rör personlig integritet (se mer i avsnitt 19.12).

Om den information som har lämnats är ofullständig eller felaktig ska arbetsgivaren på eget initiativ lämna fullständig och korrekt information samt, om arbetstagaren begär det, lämna en förklaring till bris-

terna i den information som har lämnats. När det finns krav på att arbetsgivaren ska förklara bristerna bedöms det ta mer tid i anspråk. Det är inte möjligt att säga något om hur mycket tid, eftersom det beror på vad det har varit för brister. Skyldigheten att förklara brister uppstår dock inte om arbetsgivaren lämnar korrekt information, något som underlättas av en väl genomförd lönekartläggning.

Skyldigheten att lämna informationen är skadeståndssanktionerad. Det innebär bl.a. att en arbetsgivare som inte lämnar den begärda informationen, alternativt lämnar ofullständig eller felaktig information, ska vara skyldig att betala skadestånd. Om arbetsgivaren rättar felet genom att lämna fullständig och korrekt information samt, om arbetstagen begär det, lämnar en förklaring till bristerna, bör det kunna utgöra skäl för att låta skadeståndet sättas ned eller helt falla bort.

Det föreslås ingen begränsning av hur ofta en arbetstagar får begära ut information. När en arbetstagar som redan har fått korrekt och fullständig information begär ut samma information på nytt, bör arbetsgivaren dock inte bli skadeståndsskyldig för en underlåtenhet att lämna informationen.

Förslaget innebär även att arbetsgivare en gång om året ska informera arbetstagar om deras rätt att begära ut information enligt ovan. I förslaget anges inte hur skyldigheten ska fullgöras. Informationen kan t.ex. lämnas muntligen i samband med lönesamtal eller på arbetsplatsens intranät. Tidsåtgången och kostnaden för denna uppgift bedöms som försumbar.

Arbetet med lönekartläggningarna

Förslagen innebär att fler krav ställs på arbetsgivarnas arbete med lönekartläggning. Kartläggningen ska omfatta löneskillnader mellan samtliga kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som likvärdigt. Det innebär att arbetsgivaren måste ta fram den genomsnittliga lönenivån för gruppen män respektive gruppen kvinnor som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt. Denna tolkning av vad som omfattas av kartläggningen ryms inom ordalydelsen i nuvarande 3 kap. 8 § 2 diskrimineringslagen, men avviker från hur den i praktiken har tillämpats vid tillsyn av lönekartläggningen. Även om lydelsen av bestämmelsen inte ändrats i förslaget kan den direktivkonforma

tolkningen av paragrafen medföra att arbetsgivare måste anpassa sitt arbete med lönekartläggning.

Den fördjupade analysen i lönekartläggningen ska kompletteras med en analys av kvinnors och mäns löneutveckling i samband med sådan ledighet som regleras i bl.a. föräldraledighetslagen (1995:584) och löneutvecklingen för arbetstagare som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt men som inte har tagit ut motsvarande ledighet.

Den skriftliga lönekartläggningen som alla arbetsgivare som sysselsätter 10 eller fler arbetstagare ska göra motsvarar till stora delar den tidigare dokumentationen av lönekartläggningen. Reglerna kompletteras dock på så sätt att den skriftliga lönekartläggningen ska innehålla en redogörelse för andelen kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt.

Lönekartläggningen behåller till stora delar den utformning den hade före genomförandet av lönetransparensdirektivet. De ändringar som införs kommer dock sannolikt att medföra administrativa kostnader, åtminstone i ett inledande skede. Detta eftersom arbetsgivare i större utsträckning måste beakta en gruppering som utgår från män och kvinnor som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt och inte, som i dag, fokusera på grupperingar som utgår från arbeten som är att betrakta som lika eller likvärdiga och där kvinnodominerade arbeten jämförs med icke kvinnodominerade arbeten.

Arbetsgivarsidan och deras medlemmar har inte kunnat uppskatta kostnaderna för ändringarna i reglerna om lönekartläggning. Reglerna består till stor del av en process för att analysera lönesättningen och åtgärda osakliga löneskillnader. Processen är tänkt att vara flexibel och möjlig att anpassa till bransch och till arbetsplats, vilket gör det svårt att uppskatta en kostnad som gäller för alla arbetsgivare. Fördelarna med lönekartläggningen är att den även kan leda till att osakliga löneskillnader åtgärdas och minska risken för lönediskrimineringsprocesser, vilket är kostnadsbegränsande.

Samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagarorganisationer

Enligt diskrimineringslagen ska arbetsgivaren samverka med arbetstagare i arbetet med aktiva åtgärder, inklusive lönekartläggningen. Lönetransparensdirektivet innehåller också regler om samverkan. För-

utom den samverkan som omfattar samma område som diskrimineringslagen, dvs. lönekartläggningen, ska arbetsgivaren samverka i arbetet med lönerapporteringen och utformningen av kriterier för arbetsvärdering och av sakliga, könsneutrala kriterier för att motivera löneskillnader.

De nya regler som vi föreslår rör arbetstagarorganisationers samverkan. Arbetsgivaren ska redan i dag förse arbetstagarorganisationer som arbetsgivaren är bunden till av kollektivavtal med den information som behövs för att samverka. Bestämmelsen föreslås dock förenas med skadestånd i stället för med vite som är det som gäller i dag. Arbetsgivare som inte är bundna av något kollektivavtal alls ska på begäran förse arbetstagarorganisationer som har medlemmar på arbetsplatsen med information. Även den informationskyldigheten är skadeståndssanktionerad. Samverkan i arbetet med lönerapporteringen och utformningen av kriterier för arbetsvärdering och av sakliga, könsneutrala kriterier för att motivera löneskillnader begränsas till de arbetstagarorganisationer som arbetsgivaren är bunden till av kollektivavtal.

De föreslagna reglerna för samverkan får alltså ett vidare tillämpningsområde. Det kan innebära ökade kostnader eftersom arbetsgivaren behöver avsätta tid för att behandla frågor med de arbetstagarorganisationer som är deras motparter. Samverkan kan dock leda till mer förankrade beslut, vilket i sin tur kan innebära en större acceptans för förändringar på arbetsplatsen. Eftersom det nya området för samverkan begränsas till kollektivavtalsbärande organisationer kan samverkan vävas in i det förhandlingsförfarande som redan gäller parterna emellan. Med tanke på att samverkan kan se väldigt olika ut beroende på arbetsplats och bransch, samt på vilka kollektivavtalsbestämmelser som gäller, går det inte att uppskatta vilka kostnader de nya förslagen för samverkan innebär.

Informationskravet vid samverkan förenas med skadestånd i stället för vite. Arbetsgivare som underlåter att förse arbetstagarorganisationer med information riskerar i och med förslaget kostnader i form av skadestånd.

*Lönerapportering som redovisar löneskillnader
mellan kvinnor och män*

Arbetsgivare med 100 eller fler arbetstagare ska enligt förslagen återkommande upprätta en lönerapport som ska innehålla uppgifter om diverse skillnader i lön mellan kvinnor och män. Arbetsgivare med mellan 100 och 249 arbetstagare ska sammanställa en lönerapport var tredje år, medan arbetsgivare med 250 eller fler arbetstagare ska sammanställa en lönerapport varje år.

Lönerapporten ska upprättas i samverkan med arbetstagarna och skickas in till DO. Myndigheten ska sedan offentliggöra vissa uppgifter och även återrapportera till kommissionen.

Arbetsgivaren ska dessutom, tillsammans med lönerapporten, lämna in uppgifter om löneskillnad mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt till DO. Är löneskillnaden i någon gruppering fem procent eller mer ska arbetsgivaren redogöra för hur löneskillnaden kan motiveras med sakliga och könsneutrala kriterier eller för hur arbetsgivaren ska åtgärda löneskillnaden. Uppgifterna kan hämtas från den senast upprättade lönekartläggningen. Om arbetsgivaren underlåter att lämna uppgifterna ska arbetsgivaren i stället lämna den skriftliga lönekartläggningen till DO.

Arbetsgivare som inte skickar in lönerapporten och uppgifter om löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt till DO ska åläggas att betala en sanktionsavgift.

Utredningen har samrått med leverantörer av lönesystem på den svenska arbetsmarknaden. Enligt leverantörerna ska det var möjligt att programmera om lönesystemen för att arbetsgivare lätt ska kunna få fram de uppgifter som krävs till lönerapporten. De närmare formerna för hur och när lönerapporten ska lämnas in till DO får regleras i föreskrifter. När lönesystemen väl är uppdaterade bör inte arbetet med att sammanställa uppgifterna till lönerapporten vara särskilt tidskrävande. De arbetsgivare som enligt förslaget ska lämna in lönerapport till DO ska ges tillfälle att kommentera de löneskillnader som rapporten visar. Det har bedömts som viktigt för företag och övriga arbetsgivare att det finns möjlighet att förklara de uppgifter som DO offentliggör. Löneskillnader behöver inte bero på diskriminering utan kan baseras på objektiva och könsneutrala kriterier. De som tar del av de offentliggjorda uppgifterna kan dock dra slutsatsen att löneskillnaderna beror

på lönediskriminering om uppgifterna lämnas okommenterade, vilket i sin tur skulle kunna skada företagen.

I avsnitt 9.3.2 poängteras att DO i kravspecifikationen för de tekniska lösningar som arbetsgivare ska använda för att lämna information, ska beakta arbetsgivares administrativa börda och bör eftersträva en lösning som inte bidrar till att öka den bördan. Vidare föreslås att närmare föreskrifter ska utfärdas för när och hur information ska lämnas vilket också kan bidra till att minska bördan. Det är svårt att beräkna både tidsåtgång och kostnad innan mer detaljerad reglering tagits fram.

Övriga förslag

Enligt förslagen får arbetsgivare inte fråga en arbetssökande om dennes lön från en anställning hos en annan arbetsgivare eller hindra en arbetstagare att lämna uppgift till annan om sin lön. Förslagen bedöms inte ha några konsekvenser för de arbetsgivare som följer reglerna. Det samma gäller förslaget till ändring i bestämmelsen om förbud mot repressalier.

Inte heller förslagen om sanktioner bedöms få några konsekvenser för de arbetsgivare som följer reglerna.

Förslagen om omvänd bevisbörda, fastställsetalan och preskriptionstid bedöms, mot bakgrund av att det såvitt vi kan bedöma är ovanligt med tvister om lönediskriminering, inte medföra några betydande ekonomiska konsekvenser för arbetsgivarna (se avsnitt 19.4.1).

19.7.3 Påverkan på konkurrensförhållanden

Lönetransparensdirektivets regler omfattar alla arbetsgivare inom EU. Vissa av reglerna träffar endast arbetsgivare med 100 eller fler arbetstagare. Det talar för att konkurrensförhållandena inte bör påverkas i någon större utsträckning.

Mindre företag är dock mer sårbara för ökade kostnader, vilket kan påverka deras konkurrensförmåga. Se avsnitt 19.7.5 för hänsyn som tas till små företag.

Transparens i företags lönesättning kan också påverka företags konkurrensförmåga. Det kan framför allt träffa arbetsgivare med 100 eller fler arbetstagare som genom lönerapporteringen kommer

få uppgifter offentliggjorda på ett sådant sätt att jämförelser kommer kunna göras mellan företag.

19.7.4 Påverkan i andra avseenden

Enligt 5 § sjunde punkten i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning ska det beskrivas hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen. Vi har inte funnit att förslagen medför någon annan sådan påverkan.

19.7.5 Särskild hänsyn till små företag

De flesta av lönetransparensdirektivets bestämmelser ska tillämpas på alla arbetsgivare oavsett storlek. Det finns dock några bestämmelser som endast ska tillämpas på arbetsgivare med 100 eller fler arbetstagare. Medlemsstaterna får dock utsträcka dessa bestämmelser till en större krets arbetsgivare. I förslaget har de flesta av dessa bestämmelser begränsats till arbetsgivare med 100 eller fler arbetstagare, vilket innebär det genomförande som är nödvändigt för att uppfylla direktivets krav.

Några av de bestämmelser som i direktivet endast behöver tillämpas på stora arbetsgivare har i förslagen sträckts ut till att omfatta en större grupp. Det avser förslagen om ändringar i lönekartläggningen. I de fallen följer förslagen de trösklar som redan finns i diskrimineringslagens bestämmelser om lönekartläggning. Förslagen innebär vissa förändringar i den kartläggning och analys som ska göras. Sådana ändringar innebär, åtminstone inledningsvis, en kostnad för arbetsgivare som riskerar att vara mer betungande för små arbetsgivare. Samtidigt föreslås DO få en tydligare uppgift och mer resurser för att stötta företag med fortbildning och tekniskt bistånd. Förslagen innebär en avvägning mellan intresset av att begränsa små företags kostnader och av att upprätthålla systematiken i diskrimineringslagen och skapa regler som är enkla att tillämpa.

19.8 Konsekvenserna för arbetsmarknadens parter

19.8.1 Inga konsekvenser för den svenska lönebildningsmodellen

Arbetsmarknadens parter har uttryckt en oro för att genomförandet av lönetransparensdirektivet ska försvåra användandet av den svenska modellen för lönebildning. Enligt parterna skulle det i förlängningen kunna leda till att den riktning som den svenska lönebildningsmodellen tagit mot mer individuell lönesättning överges till förmån för tariff-löner. Det har från partshåll även framhållits att det finns risk att de sakliga kriterier för lönesättning som parterna kommit överens om kan komma att prövas av EU-domstolen.

Vår bedömning är att de förslag som vi lägger fram inte försvårar för den svenska lönebildningsmodellen. Förslagen medför ingen förändring i hur likalöneprincipen ska tolkas. En förbättring av tillämpningen av principen hindrar inte att arbetsgivare ger arbetstagare som utför lika eller likvärdigt arbete olika lön, utifrån objektiva, könsneutrala och opartiska kriterier, såsom t.ex. prestation och kompetens. Förslagen medför krav på en ökad transparens gällande löner och kriterier för lönesättning. Redan i dag ska arbetsgivare tillämpa likalöneprincipen och sätta löner utifrån könsneutrala kriterier. En ökad transparens i dessa frågor bedöms inte skada den svenska lönebildningsmodellen.

Kriterier för lönesättning kan komma att prövas av EU-domstolen, men det blir framför allt aktuellt i lönediskrimineringsmål. Eftersom det finns lagstiftning som skyddar mot lönediskriminering har parterna inte, oberoende av lönetransparensdirektivet, fullständig autonomi i frågor som rör lönebildning. EU-domstolen kan, i mål om lönediskriminering, redan i dag pröva om de kriterier som tillämpas vid lönesättningen är objektiva och könsneutrala, om en sådan fråga skulle komma att ställas av en nationell domstol i ett förhandsavgörande. Vi ser därför inte att lönetransparensdirektivet utgör ett problem i det avseendet.

19.8.2 Förslagen har konsekvenser för arbetsmarknadens parter

Det kommer finnas behov av informationsinsatser

Förslagen kan inledningsvis förväntas leda till mer arbete för arbetsmarknadens parter. Parterna gör bedömningen att det kommer finnas behov av extra informationsinsatser i samband med att förslagen träder i kraft. Vi instämmer i den bedömningen.

Arbetsgivarna kommer bl.a. behöva vägledning i hur de ska genomföra de förändringar som följer av förslagen om insyn i lönesättningen och hur de ska hantera förfrågningar om information från arbetstagare. Det fortsatta arbetet med jämställda löner skulle gynnas av tydliga informationsinsatser riktade till arbetsgivare. Det skulle även underlätta arbetsgivarnas administrativa börda.

Även arbetstagare skulle gynnas av riktad information om vad deras nya rättigheter innebär.

Parterna i utredningens referensgrupp har inte angett vilka kostnader de bedömer att organisationerna beräknas ha för informationsinsatser. Av lönetransparensdirektivet följer att medlemsstaterna ska säkerställa stöd och utbildning för att underlätta för arbetsgivare och arbetstagarföreträdare att uppfylla direktivets krav (artikel 11). Uppgiften faller inom ramen för DO:s ansvar. Som framgår av avsnitt 19.5.1 föreslår vi att resurser avsätts för att DO ska kunna bistå med information och stöd. Arbetsmarknadens parter kommer på så sätt få stöd i arbetet med informationsinsatser.

Förslaget om ändrad preskriptionstid har konsekvenser för förhandlingsordningar

Förslaget om att anspråk som avser lönediskriminering ska preskriberas tre år efter det att arbetstagaren har fått kännedom om eller rimligen kan förväntas ha fått kännedom om den omständighet som yrkandet hänför sig till avviker från de preskriptionsbestämmelser som tillämpas i dag. Även de åtgärder som föreslås ha preskriptionsavbrytande verkan avviker från nuvarande bestämmelser.

En konsekvens av den föreslagna regeln 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 för arbetstagare än den nu föreslagna regeln.

I övrigt är den föreslagna regeln inte avsedd att påverka tidsfrister för att påkalla förhandling eller de krav på förhandling som ställs för att få väcka talan vid Arbetsdomstolen. En arbetstagarorganisation kan således försitta tiden att påkalla förhandling eller väcka talan enligt kollektivavtal eller lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Det hindrar dock inte att arbetstagaren kan väcka talan och vinna framgång om talan inte är preskriberad enligt den nu föreslagna regeln. Se avsnitt 12.3 för övervägandena i denna del.

Arbetsmarknadens parter kan själva bestämma om den föreslagna regeln i övrigt ska få återverkningar för förhandlingsordningarna. Det som står klart är att förslaget kan få konsekvenser för hur parterna agerar i tvister om lönediskriminering. Direktivets bestämmelse om preskription är tvingande och en förändring av nuvarande regler är nödvändig för att genomföra lönetransparensdirektivet.

Fler konsekvenser för arbetstagarorganisationerna

Parterna från arbetstagsidan anser att förslagen kan leda till en ökning av antalet ärenden om rådgivning och förhandling hos medlemsförbunden. Samtidigt har parterna påtalat att det finns en risk att arbetstagarorganisationernas roll i förhållande till arbetstagarna försvagas till följd av att arbetssökande och arbetstagare får en individuell rätt till insyn i lönesättningen. Det har särskilt lyfts fram att en av uppgifterna hos de lokala organisationerna är att lämna information om bl.a. lönenivåer till arbetssökande i samband med rekrytering.

Vi delar bedömningen att förslagen kommer leda till en ökning av antalet ärenden hos arbetstagarorganisationerna. Den ökade insynen i lönesättningen kan medföra att fler arbetstagare finner anledning att söka rådgivning i lönefrågor.

I förslagen skärps reglerna om samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagarorganisationer i arbetet med lönekartläggning. De arbetsgivare som ska sammanställa lönerapporter ska samverka med arbetstagarorganisationer även i det arbetet. Utformningen av kriterier för arbetsvärdering och sakliga, könsneutrala kriterier för att motivera löneskillnader ska göras i samverkan med arbetstagarorganisationer som arbetsgivaren är bunden till av kollektivavtal. Arbetsgivare som inte har något kollektivavtal alls ska på begäran lämna information till arbetstagarorganisation med medlem på arbetsplatsen. Rätten till

information är skadeståndssanktionerad. Därtill får centrala arbetstagarorganisationer större möjligheter att göra framställan om vitesföreläggande mot arbetsgivare som inte fullgör sina skyldigheter i fråga om aktiva åtgärder och lönekartläggning.

Sammantaget bedömer vi att arbetstagarorganisationerna kommer att få en större roll och mer inflytande i och med de förslag som nämns ovan. Både reglerna om insyn för arbetssökande och arbetstagare och reglerna kring samverkan bedöms ge arbetstagarorganisationerna en större kunskap om lönesättningen hos arbetsgivarna. Det bör gynna arbetstagarorganisationerna i deras uppgift att bistå medlemmarna i frågor om lönediskriminering och lönesättning generellt.

Parterna på arbetstagsarsidan har inte kunnat ange vilka kostnader de bedömer att medlemsförbunden beräknas få som en följd av förslagen.

19.9 Konsekvenserna för arbetstagarna

19.9.1 Förslagen bedöms gynna en vidare krets än kvinnor samt män som arbetar i kvinnodominerade yrken

Samtliga förslag har som syfte att antingen direkt eller indirekt förbättra situationen för arbetstagare genom att motverka lönediskriminering. Lönetransparensdirektivet syftar till att stärka tillämpningen av principen om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete. Även de svenska reglerna om lönekartläggning syftar till att motverka osakliga skillnader i lön mellan kvinnor och män.

Utredningens förslag om en individuell insyn i lönesättningen bedöms dock kunna få vidare effekter och även gynna män som inte arbetar i kvinnodominerade yrken. Insynen i lönesättningen gäller för alla arbetstagare och bedöms därför kunna gynna alla arbetstagare som misstänker eller anser att de har låg lön i jämförelse med sina medarbetare. Den föreslagna regeln om information om genomsnittlig lön för andra arbetstagare hos arbetsgivaren som utför lika eller likvärdigt arbete ska delas upp efter kön. Även om informationen inte delas upp efter andra diskrimineringsgrunder bör den kunna tjäna som en jämförelse för t.ex. arbetstagare med annan etnisk tillhörighet som misstänker att de utsätts för diskriminering. Därtill kan det för en arbetstagare som önskar förhandla om sin lön vara av vikt att kunna få information som kanske visar att arbetstagarens lön

är låg i jämförelse med andra arbetstagare som utför lika eller likvärdigt arbete, även om löneskillnaden inte beror på diskriminering.

Även förslaget om att arbetsgivare ska ge arbetssökande information om ingångslön eller ingångslöneintervall syftar till att gynna arbetstagare. Informationen ska lämnas i sådan tid att en informerad löneförhandling kan ske. Enligt skälen till lönetransparensdirektivet ska insynen för arbetssökande säkerställa en uttrycklig icke könsdiskriminerande grund för lönesättningen och förhindra en undervärderande lönesättning i förhållande till kompetens och erfarenhet.

Förslagen om nya krav gällande lönekartläggningen innebär inte att arbetsgivare kommer behöva beakta fler diskrimineringsgrunder än kön. Arbetsgivarnas arbete med lönekartläggning enligt nu gällande regler kan dock leda till fler lönejusteringar än de som avses med reglerna, vilket även Svenskt Näringslivs medlemsföretag har påtalat.⁹ Eftersom förslagen om enskildas rätt till insyn i lönesättningen och ändringar i reglerna om lönekartläggning förväntas leda till att fler arbetsgivare utför en ordentlig lönekartläggning (se avsnitt 19.7.1), bedöms förslagen skapa förutsättningar för en mer genomlyst lönestruktur, vilket bedöms gynna arbetstagare generellt.

Förslaget om att preskriptionstiden för anspråk som rör lönediskriminering förlängs till tre år avser att ge arbetstagare större möjligheter att kräva ut sin rätt enligt likalöneprincipen. Denna ändring föreslås kunna tillämpas för samtliga diskrimineringsgrunder och kommer därav, i vart fall i teorin, gynna samtliga arbetstagare som utsatts för lönediskriminering.

Förslaget om att det ska vara möjligt att väcka en fastställelsetalan om diskriminering föreslås bli tillämpligt på samtliga diskrimineringsförbud och diskrimineringsgrunder. Detta förslag berör således alla som utsatts för diskriminering. (Se avsnitt 19.10.)

19.9.2 Närmare om förslagets betydelse för arbetstagarna

Arbetstagare påverkas direkt av förslagen om rätt till information om ingångslön eller ingångslöneintervall,¹⁰ bestämmelser och praxis om lön och den genomsnittliga lön, uppdelad efter kön, som tilläm-

⁹ Utredningsdokument: Komm2024/00325/A 2023:02-3, s. 1.

¹⁰ Informationen om ingångslön eller ingångslöneintervall riktar sig till arbetssökande. De konsekvenser som förslaget får berör dock endast de sökande som ingår anställningsavtal med arbetsgivaren, dvs. blir arbetstagare.

pas på andra arbetstagare hos arbetsgivaren som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt. Avsikten är att arbetstagare ska få större möjligheter att göra gällande sin rätt enligt likalöneprincipen.

Informationen om bestämmelser och praxis om lön ska finnas tillgänglig för arbetstagare utan att den behöver efterfrågas. Informationen om genomsnittlig lön ska dock lämnas på begäran. Vi tror att arbetstagare som misstänker antingen lönediskriminering eller att arbetsgivaren vid lönesättningen inte har tagit tillräcklig hänsyn till t.ex. arbetstagarens prestation eller kompetens, kommer att begära ut informationen.

Som nämns i avsnitt 19.4.2 menar vi att en betydande orsak till att det drivs få tvister om lönediskriminering kan vara att arbetstagare ofta befinner sig i en mer eller mindre tydlig beroendeställning i förhållande till arbetsgivaren och att incitamenten för att behålla en god relation till arbetsgivaren kan väga tyngre än incitamenten för att väcka talan om lika lön. Vi tror inte att detsamma kommer att gälla för arbetstagare som vill ha information om lönesättningen. En begäran om löneuppgifter är en avsevärt mindre åtgärd som inte heller nödvändigtvis beror på ett missnöje hos arbetstagaren. För arbetsgivares del bör en begäran om information inte uppfattas som något annat än en administrativ åtgärd. För de fall då det inte är så behöver arbetstagare skyddas från repressalier från arbetsgivarens sida. Insynsrätten föreslås därför omfattas av det nuvarande förbudet mot repressalier.

De föreslagna ändringarna i reglerna om lönekartläggning kommer, i kombination med förslagen om enskildas rätt till insyn i lönesättningen, enligt vår bedömning ha en positiv inverkan på arbetsgivarnas arbete med lönekartläggning och därmed gynna arbetstagarna.

Det är mycket svårt att närmare beräkna de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för arbetstagarna. Förslagen bedöms dock underlätta för arbetstagare som vill göra gällande sin rätt till lika lön för lika eller likvärdigt arbete och även leda till att fler osakliga löneskillnader upptäcks och åtgärdas i och med arbetsgivarnas arbete med lönekartläggningen.

Förslaget om att alla arbetsgivare med 100 eller fler arbetstagare ska sammanställa en lönerapport som redovisar löneskillnader mellan kvinnor och män beräknas få mycket begränsade konsekvenser för arbetstagarna. Vi bedömer inte att lönerapporterna på något avgörande sätt kommer bidra till arbetsgivarnas arbete med jämställda löner.

Det är mycket svårt att i nuläget beräkna vilka eller hur stora konsekvenserna blir av att DO ska offentliggöra uppgifterna i lönerapporten.

Enligt vår bedömning kommer förslagen om fastställsetalan, omvänd bevisbörda och längre preskriptionstid ha mycket begränsade konsekvenser för arbetstagarna (se avsnitt 19.4.1).

19.9.3 Konsekvenserna på lönerna

Parter från både arbetsgivar- och arbetstagar sidan anser att förslagen om enskildas rätt till insyn i lönesättningen kan skapa en mer sammanpressad lönestruktur, vilket i sin tur kan medföra att lönerna blir mindre konkurrenskraftiga och att det blir svårare att rekrytera kompetent personal. Detta kan, menar man, få stora negativa konsekvenser för samhällsekonomin.

Vi bedömer inte att det finns anledning till sådan oro. Likalöneprincipen hindrar inte att arbetsgivare ger arbetstagare som utför lika eller likvärdigt arbete olika lön, utifrån objektiva, könsneutrala och opartiska kriterier, såsom t.ex. prestation och kompetens. Inte heller de förslag som lagts fram utgör hinder för sakliga löneskillnader. Förslagen innebär en ökad administrativ börda för arbetsgivarna. Avsikten är dock att mycket av den information som arbetsgivarna ska förmedla till arbetstagarna kan hämtas från lönekartläggningen. Uppgifterna bedöms inte vara så betungande för arbetsgivarna att fullgörandet av dessa leder till en förändrad lönebild. Däremot finns förhoppningen att förslagen kommer att motverka lönediskriminering och på det sättet påverka lönerna (se avsnitt 19.11).

19.10 Konsekvenserna för övriga enskilda

Förslaget att det ska vara möjligt att väcka talan för att fastställa att någon har gjort sig skyldig till diskriminering ska tillämpas på samtliga diskrimineringsförbud och diskrimineringsgrunder. Bestämmelsen berör således inte bara arbetstagare. Vi kan dock inte se att möjligheten till fastställsetalan kommer att få några påtagliga konsekvenser för merparten av de som utsatts för diskriminering eller de som diskriminerats.

Möjligheten till fastställsetalan kan tänkas komma att få betydelse för enskilda. Antalet käranden som skulle föredra en fastställsetala

talans framför en talan om fullgörande eller begära en prövning av den materiella frågan trots att svaranden medgivit att betala det av käranden begärda beloppet, bedöms dock vara mycket lågt.

19.11 Konsekvenser för jämställdhet mellan kvinnor och män

Lönetransparensdirektivet syftar till att stärka tillämpningen av principen om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete. Detsamma gäller således de förslag som vi har lagt fram. Vi bedömer att förslagen kan motverka lönediskriminering på grund av kön och därmed leda till en ökad jämställdhet mellan kvinnor och män.

Redan i dag finns det krav på arbetsgivare att bedriva ett aktivt arbete för jämställda löner. De årliga lönekartläggningarna syftar till att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män. Rapporter har dock visat att arbetsgivarnas arbete med lönekartläggningarna många gånger är bristfälligt.¹¹

Det finns fortfarande oförklarade löneskillnader mellan kvinnor och män.¹² Förslagen om ändringarna i reglerna om lönekartläggningen och enskildas rätt till insyn i lönesättningen bedöms kunna leda till en ökad efterlevnad av reglerna om lönekartläggning. Detta kan i sin tur leda till en bättre efterlevnad av likalöneprincipen. Det utökade kravet på samverkan och enskildas rätt till insyn i lönesättningen bedöms kunna fungera som en kontrollfunktion av att arbetet med lönekartläggning utförs.

Förslaget om att uppgifter om löneskillnader hos arbetsgivare med 100 eller fler arbetstagare ska offentliggöras kan möjligen leda till ett större fokus på dessa arbetsgivares arbete med jämställda löner.

Vi bedömer inte att förslagen om fastställetsetalan, omvänd bevisbörda eller preskriptionstid kommer att få några betydande konsekvenser för antalet tvister om lönediskriminering (se avsnitt 19.4.1). Vi bedömer dessutom att förslagets eventuella preventiva effekter kommer vara små.

¹¹ Diskrimineringsombudsmannen, *Sakligt motiverad eller koppling till kön? En analys av arbetsgivares arbete med att motverka osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män*, Rapport 2016:1 och Riksrevisionen, *Diskrimineringslagens krav på lönekartläggning – ett trubbigt verktyg för att minska löneskillnader mellan könen*, RiR 2019:16.

¹² Se Medlingsinstitutet, *Löneskillnaden mellan kvinnor och män 2022 – Vad säger den officiella lönestatistiken?*.

19.12 Konsekvenser för personlig integritet

Syftet med förslagen är inte att lämna ut eller offentliggöra uppgifter om enskilda. Förslagen innehåller dock bestämmelser som kan leda till att uppgifter om enskilda arbetstagares lön sprids. Arbetstagare ska ha rätt att få reda på den genomsnittliga lönen för kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt. Om en sådan gruppering utgörs av en eller ett fåtal arbetstagare kan det i vissa fall vara möjligt att räkna ut vad en annan arbetstagare har för lön. Det har från företrädare för arbetsmarknadens parter poängterats att det kan vara problematiskt ur ett integritetsperspektiv.

Uppgifter om enskildas lön är en personuppgift (artikel 4.1 i data-skyddsförordningen).¹³ De rör sig dock inte om en känslig personuppgift (jfr artikel 9 i förordningen). Känsliga personuppgifter skulle eventuellt kunna framgå av de skriftliga lönekartläggningarna som under vissa omständigheter ska lämnas till DO och ställas till förfogande för arbetstagare. De skriftliga lönekartläggningarna bör inte innehålla känsliga personuppgifter eftersom den information som kan framkomma om enskilda är när löneskillnader motiveras och sådana motiveringar ska baseras på sakliga och könsneutrala kriterier. Information om en arbetstagares hälsa, eller om arbetsplatsen tillämpar exklusivavtal, information om facklig tillhörighet skulle eventuellt kunna framgå indirekt.

Den personuppgiftsbehandling som följer av lönetransparensdirektivet kan motiveras av behovet av ökad transparens i lönesättningen. Den följer dessutom direkt av de krav på åtgärder som unionsrätten ställer på Sveriges genomförande. När det gäller arbetet med lönekartläggning skyddas hanteringen av personuppgifter på flera sätt. Vid upprättande av lönekartläggningen har de arbetstagarföreträdare som arbetsgivaren samverkar med tystnadsplikt. Det finns heller inga skäl för arbetsgivare att ange känsliga personuppgifter i lönekartläggningen eftersom motiveringen av lön ska vara saklig och könsneutral. Slutligen är det bara om arbetsgivaren underlåtit att lämna viss mer begränsad information till DO som arbetsgivaren ska lämna hela den skriftliga lönekartläggningen. Det kommer troligtvis vara en situation som sällan är för handen. Hur informationsinlämningen till DO ska gå till ska regleras närmare i föreskrifter. I sådana föreskrifter finns

¹³ Europaparlamentet och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

möjlighet att beakta t.ex. att inlämningen endast omfattar sådana personuppgifter som är nödvändiga.

19.13 Förslagets förhållande till EU-rätt och internationell rätt

När det gäller förslagets förhållande till EU-rätten och internationell rätt hänvisas till kapitel 17. Något kan emellertid sägas här om utredningens handlingsutrymme i förhållande till EU-rätten.

Utredningens uppdrag har varit att med utgångspunkt i den svenska arbetsmarknadsmodellen, arbetsmarknadens parter autonomi och diskrimineringslagens systematik ta ställning till vad som är nödvändigt för att lönetransparensdirektivet ska genomföras i Sverige. Vi har därmed haft ett begränsat handlingsutrymme, både när det gäller vad som ska föreslås och hur det ska göras.

I några fall har vi landat i en utformning av förslagen som ligger nära direktivet. I andra fall har vi ansett att det är mer lämpligt att avvika från hur direktivet är utformat. Till exempel gällande förslaget om att arbetsgivare ska informera arbetstagare om bestämmelser och praxis om löner som tillämpas hos arbetsgivaren. Denna ordalydelse överensstämmer bättre med de nuvarande reglerna i diskrimineringslagen, men innebär i likhet med direktivet att arbetsgivare ska informera om de kriterier för lönesättning som tillämpas.

Vi har valt att i några avseenden gå längre än vad direktivet kräver. Det gäller bestämmelserna om lönekartläggning samt tillämpningen av förslagen om fastställelsetalan, omvänd bevisbörda och preskriptionstid. Förslaget om ändringar i reglerna om lönekartläggning har lagts fram för att upprätthålla den nuvarande systematiken i diskrimineringslagen och för att inte försämra skyddet för arbetstagarna. Vid utformningen av förslagen om fastställelsetalan, omvänd bevisbörda och preskriptionstid har vi beaktat krav från EU-domstolen om möjlighet till fastställelsetalan, att det framstår som omotiverat att göra en åtskillnad mellan de olika diskrimineringsgrunderna och att direktivet omfattar diskriminering som grundar sig på en kombination av kön och en eller flera andra grunder, s.k. intersektionell diskriminering. Se övervägandena i dessa delar för en redogörelse av förslagen och våra bedömningar.

Vi har bedömt att förslagen är förenliga med direktivet och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

19.14 Särskilda hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

19.14.1 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Enligt artikel 34.1 i lönetransparensdirektivet ska medlemsstaterna ha genomfört reglerna i direktivet och börjat tillämpa dem senast den 7 juni 2026. Undantag gäller för lönerapporteringen som ska genomföras av arbetsgivare med 100 eller fler arbetstagare. Dessa regler ska börja tillämpas senast den 7 juni 2027 av arbetsgivare med 150 eller fler arbetstagare och senast 7 juni 2031 av arbetsgivare med mellan 100 och 149 arbetstagare (artikel 9 punkterna 2–4). Något handlingsutrymme beträffande ikraftträdandedag finns inte.

Vi föreslår att ändringarna diskrimineringslagen och lagen om Diskrimineringsombudsmannen träder i kraft den 1 juni 2026. Enligt övergångsbestämmelserna ska arbetsgivares skyldighet avseende lönerapportering fullgöras första gången 2027 för arbetsgivare som sysselsätter 150 eller fler arbetstagare, och 2031 för arbetsgivare som sysselsätter mellan 100 och 149 arbetstagare. Vi föreslår även övergångsbestämmelser för ändringarna i förbudet mot repressalier, lönekartläggningen och preskriptionstiden samt för möjligheten till fastställesetalan. 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 fastställesetalan och preskriptionstid inte ska tillämpas på diskriminering som har ägt rum före ikraftträdandet.

Anpassningarna har gjorts för att skapa förutsägbarhet och ge arbetsgivarna möjlighet att förhålla sig till de nya reglerna.

19.14.2 Det finns behov av speciella informationsinsatser

Det kommer finnas behov av särskilda informationsinsatser, framför allt i samband med att ändringarna träder i kraft och i samband med att nya uppgifter ska genomföras för första gången, t.ex. arbetsgivarnas arbete med lönerapportering.

Som angetts ovan i avsnitt 19.5.1 förslår vi att resurser avsätts för att DO ska kunna fullgöra uppgiften att informera, utbilda, överlägga och ha andra kontakter med myndigheter, företag, enskilda och organisationer, med anledning av de föreslagna ändringarna (se 3 § lagen om Diskrimineringsombudsmannen).

I avsnitt 19.8.2 konstateras att det även kommer att finnas behov av extra informationsinsatser från arbetsmarknadens parter riktade till arbetsgivare och arbetstagare.

19.15 Övriga konsekvenser

Vi bedömer inte att förslagen har några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet eller för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet. Vi bedömer inte heller att förslagen har några konsekvenser för de integrationspolitiska målen.

Förslaget om att det ska vara möjligt att väcka talan för att fastställa att någon har gjort sig skyldig till diskriminering förslås kunna tillämpas på samtliga diskrimineringsförbud och för samtliga diskrimineringsgrunder. Detta förslag avser alltså inte bara lönediskriminering och kan därför komma att få vidare konsekvenser för enskilda som utsatts för diskriminering (se avsnitt 19.10). Förslaget bedöms dock inte leda till någon ökning av antalet mål i svenska domstolar (se avsnitt 19.4.1). Förslaget bedöms inte heller ha några preventiva effekter och kan därför inte förväntas få några konsekvenser för principen om icke-diskriminering eller förekomsten av diskriminering i samhället.

Vi bedömer inte att förslagen har några samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt.

20 Författningskommentar

20.1 Förslaget till lag om ändring i diskrimineringslagen (2008:567)

2 kap. Förbud mot diskriminering och repressalier

Förbud mot repressalier

18 §

En arbetsgivare får inte utsätta en arbetstagare för repressalier på grund av att arbetstagaren

1. anmält eller påtalat att arbetsgivaren handlat i strid med lagen,
2. utnyttjat rättigheter enligt lagen,
3. medverkat i en utredning enligt lagen, eller
4. avvisat eller fogat sig i arbetsgivarens trakasserier eller sexuella trakasserier.

Förbudet gäller också i förhållande till den som hos arbetsgivaren

1. gör en förfrågan om eller söker arbete,
2. söker eller fullgör praktik, eller
3. står till förfogande för att utföra eller utför arbete som inhyrd eller inlånad arbetskraft.

Den som i arbetsgivarens ställe har rätt att besluta i frågor som rör någon som avses i första eller andra stycket ska likställas med arbetsgivaren.

Paragrafen innehåller repressalieförbud för arbetsgivare.

Första stycket har fått en *ny andra punkt* som innebär att repressalieförbudet gäller även när en arbetstagare har utnyttjat rättigheter enligt lagen. Det kan avse t.ex. att en arbetssökande eller en arbetstagare har begärt ut uppgift om meriter enligt 4 § eller att en arbetstagare har begärt ut information om genomsnittlig lön för arbetstagare som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt med arbets-

tagarens enligt 3 a kap. 4 §. Ändringen genomför artikel 25 i löne-
transparensdirektivet.¹

Den nya andra punkten i första stycket medför att nuvarande andra
och tredje punkten flyttas till tredje och fjärde punkten utan någon
ändring i sak.

Övervägandena finns i avsnitt 16.3.1.

3 kap. Aktiva åtgärder

Dokumentation

13 §

En arbetsgivare som vid ingången av kalenderåret sysselsatte 25 eller fler
arbetstagare ska under året skriftligen dokumentera arbetet med aktiva åtgärder enligt 4–7 §§.

Dokumentationen ska innehålla

1. en redogörelse för alla delar av arbetet som det beskrivs i 2 och 3 §§
och som avser de områden som anges i 5 §,

2. en redogörelse för de åtgärder som vidtas och planeras enligt 6 och
7 §§, och

3. en redogörelse för hur samverkansskyldigheten enligt 11 § fullgörs.

Paragrafen innehåller dokumentation av aktiva åtgärder.

Reglerna om lönekartläggning har flyttats till ett nytt 3 a kap. Som
en följd härav har de punkter som enbart rör lönekartläggningen tagits
bort ur paragrafen och numreringen ändrats.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.2.

3 a kap. Insyn i lönesättningen och lönekartläggning

Före anställning

1 §

*Arbetsgivaren ska lämna information till en arbetssökande om ingångslön eller
ingångslöneintervall för den befattning som ska tillsättas. Information ska även
lämnas om tillämpliga kollektiva avtalsbestämmelser.*

¹ 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 genom insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer.

Informationen enligt första stycket ska lämnas i sådan tid att en informerad löneförhandling kan ske.

Paragrafen är ny och innehåller en skyldighet för arbetsgivare att informera arbetssökande om ingångslön för den befattning som ska tillsättas.

Av *första stycket* framgår att arbetsgivaren ska informera en arbetssökande om den ingångslön eller det ingångslöneintervall som tillämpas för den befattning som ska tillsättas samt tillämpliga kollektivavtalsbestämmelser om sådana finns. Bestämmelsen genomför artikel 5.1 i lönetransparensdirektivet. Direktivet ger inga närmare anvisningar om hur bestämmelsen bör tolkas. I avvaktan på klargöranden från EU-domstolen kan följande anföras.

Informationen ska förklara vilken ingångslön som arbetsgivaren tillämpar. Tillämpningen kan följa av antingen avtalsreglering eller praxis hos arbetsgivaren. I den mån ett kollektivavtal är tillämpligt på den tänkta befattningen ska arbetsgivaren även lämna upplysningar om avtalets innehåll. Om det hos arbetsgivaren finns lokala avtal eller riktlinjer för ingångslön eller ingångslöneintervall ska upplysning lämnas om dessa. För det fall det saknas sådan reglering, men det hos arbetsgivaren finns en upparbetad och aktuell praktik i fråga om vilket intervall som tillämpas för en viss befattning, bör denna redovisas. Exempelvis bör arbetsgivaren informera om vilken ingångslön eller vilket ingångslöneintervall som arbetsgivaren i praktiken har tillämpat vid liknande anställningar under de senaste åren.

Informationen ska ge arbetssökande möjlighet att fatta välinformerade beslut om den förväntade lönen. Löneuppgiften ska baseras på de krav på bl.a. erfarenhet och kompetens som ställs på en arbetstagare som utför de arbetsuppgifter som ingår i den utlysta befattningen. Om den utlysta befattningen avser en mer erfaren arbetstagare, ska arbetsgivaren alltså inte informera om ingångslöner i yrket.

Bestämmelsen är tillämplig oavsett vilken anställningsform som anställningen avser. Information om lön eller löneintervall ska alltså lämnas även om en anställning gäller för en begränsad tid.

Av *andra stycket* framgår att informationen om ingångslön eller ingångslöneintervall ska lämnas i sådan tid att en informerad löneförhandling kan ske. Informationen kan lämnas i platsannonsen eller förmedlas på annat sätt före en anställningsintervju eller annars innan anställningsavtal träffas.

Paragrafen reglerar inte hur informationen ska lämnas. Det är arbetsgivaren som har bevisbördan för att informationen har lämnats, och det kan därför vara lämpligt att den lämnas skriftligt.

En arbetsgivare som bryter mot bestämmelsen är skadeståndsskyldig, se 5 kap. 2 a §. Om rekryteringsförfarandet för en arbetsökande avslutas innan det funnits skäl att inleda en diskussion om lönen, bör arbetssökanden som inte fått informationen likväl inte ha rätt till skadestånd. Detta eftersom informationen behöver lämnas först i sådan tid att en informerad löneförhandling kan ske.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.1.

2 §

Arbetsgivaren får inte fråga den som hos arbetsgivaren söker arbete om dennes lön från en anställning hos en annan arbetsgivare.

Paragrafen är ny och innehåller ett förbud för arbetsgivare att fråga en arbetssökande om dennes lönehistorik. Regeln, som genomför artikel 5.2 i lönetransparensdirektivet, är tänkt att motverka lönediskriminering. Förbudet är skadeståndssanktionerat, se 5 kap. 2 a §.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.1.

Information till arbetstagare

3 §

Arbetsgivaren ska informera arbetstagarna om bestämmelser och praxis om löner som tillämpas hos arbetsgivaren. Informationen får lämnas genom att den görs allmänt tillgänglig på arbetsplatsen.

Paragrafen är ny och anger att arbetsgivare ska informera arbetstagarna om de bestämmelser och den praxis om löner som tillämpas. Regeln genomför artikel 6.1 i lönetransparensdirektivet. Bestämmelsen gäller för alla arbetsgivare, oavsett antalet anställda.

Innebörden av uttrycket bestämmelser och praxis om löner i *första meningen* är densamma som i arbetet med aktiva åtgärder (3 kap. 5 § 2) och i arbetet med lönekartläggning (3 a kap. 8 § 1). Avsikten är att arbetsgivare ska kunna hämta informationen från den senaste lönekartläggningen, om den är väl genomförd.

Av *andra meningen* framgår att informationen får lämnas genom att den görs allmänt tillgänglig på arbetsplatsen. Det krävs inte att arbetsgivaren lämnar informationen direkt till arbetstagarna. Där-
emot ska den finnas tillgänglig för arbetstagarna utan att de behöver be om den, t.ex. på en anslagstavla eller på arbetsplatsens intranät.

Arbetsgivarens skyldighet att informera är skadeståndssanktionerad, se 5 kap. 2 a §.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.1.

4 §

Arbetsgivaren ska på begäran av en arbetstagare 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.

Informationen enligt första stycket ska lämnas så snart som möjligt, dock senast inom två månader från det att arbetsgivaren fick begäran. Om informationen enligt första stycket är ofullständig eller felaktig ska arbetsgivaren utan dröjsmål lämna fullständig och korrekt information samt, om arbetstagaren begär det, lämna en förklaring till bristerna i den information som har lämnats.

Arbetsgivaren ska varje år informera arbetstagarna om deras rätt att begära ut information enligt första stycket.

Paragrafen är ny och reglerar arbetstagares rätt att få skriftlig information om genomsnittlig lön för arbetstagare som utför lika eller likvärdigt arbete. Regeln genomför punkterna 1–4 i artikel 7 i lönetransparensdirektivet.

Enligt *första stycket* ska arbetsgivare på begäran av en arbetstagare lämna skriftlig information om dels arbetstagarens egen lön, dels den genomsnittliga lönen för arbetstagare som utföra arbete som är lika eller likvärdigt med arbetstagarens. Uppgiften om genomsnittlig lön ska vara uppdelad efter kön. Arbetsgivaren ska alltså ange den genomsnittliga lönen för alla kvinnor som utför lika eller likvärdigt arbete och den genomsnittliga lönen för alla män som utför lika eller likvärdigt arbete.

Den information som arbetsgivaren ska lämna enligt första stycket motsvarar information som arbetsgivaren tar fram vid arbetet med lönekartläggning. Det bör vara tillräckligt att informationen hämtas från den senaste lönekartläggningen, om den är väl genomförd.

En arbetstagarorganisation får anses behörig att begära in informationen för sina medlemmars räkning. Att Diskrimineringsombuds-

mannen (DO) har möjlighet att begära ut motsvarande information framgår av 4 kap. 3 § 3.

Av *andra stycket första meningen* framgår att informationen ska lämnas så snart som möjligt och senast inom två månader från det att arbetsgivaren mottog begäran.

Av *andra stycket andra meningen* framgår att en arbetsgivare som har lämnat ofullständig eller felaktig information på eget initiativ ska rätta bristerna. Rättelse ska ske utan dröjsmål. Om arbetstagaren begär det ska arbetsgivaren även lämna en förklaring till bristerna.

Enligt *tredje stycket* ska arbetsgivare varje år upplysa arbetstagarna om att de kan begära ut information enligt första stycket. Upplysningen ska lämnas direkt till arbetstagarna.

Skyldigheten att lämna informationen i rätt tid är skadeståndssanktionerad, se 5 kap. 2 a §. En arbetsgivare som t.ex. inte lämnar den begärda informationen eller lämnar ofullständig eller felaktig information, är skyldig att betala skadestånd. Om arbetsgivaren rättar felet på det sätt som anges i tredje stycket bör skadeståndet kunna sättas ned eller helt falla bort. För det fall arbetsgivaren underlåter att rätta brister i informationen är detta i sig inte en grund för skadestånd.

Löntransparensdirektivet innehåller ingen begränsning av hur ofta en arbetstagare får begära ut information. Om en arbetstagare som redan har fått korrekt och fullständig information begär ut samma information på nytt, ska arbetsgivaren inte vara skadeståndsskyldig om denne inte lämnar informationen igen. Arbetstagaren ska då inte anses ha lidit någon skada av att inte få ut samma uppgifter en gång till.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.1.

Övriga bestämmelser rörande insynen

5 §

Arbetsgivaren får begära att arbetstagare inte använder information enligt 4 § i andra syften än att utöva sin rätt till lika lön för lika eller likvärdigt arbete. Detta gäller dock inte information om den egna lönen.

Paragrafen är ny och ger arbetsgivare en möjlighet att ställa villkor avseende sådan information som lämnas ut enligt 4 §. Bestämmelsen genomför artikel 7.6 i löntransparensdirektivet.

När en arbetstagare begär skriftlig information om sin egen lön och den genomsnittliga lön som tillämpas för kvinnliga respektive manliga arbetstagare som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt med arbetstagarens, får arbetsgivaren begära att arbetstagaren inte använder uppgiften om genomsnittlig lön till annat än att utöva sin rätt till lika lön för lika eller likvärdigt arbete. Arbetsgivaren och arbetstagaren kan alltså på visst sätt avtala om hur informationen får användas. Om arbetstagaren inte accepterar arbetsgivarens villkor är arbetsgivaren inte skyldig att lämna ut informationen. En arbetstagare som har accepterat arbetsgivarens villkor men sedan sprider informationen gör sig skyldig till ett avtalsbrott.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.1.

6 §

Den information som arbetsgivaren ska lämna enligt 1, 3 och 4 §§ ska tillhandahållas i ett tillgängligt format för personer med funktionsnedsättning.

Paragrafen är ny och reglerar tillgänglighetsanpassning av information. Bestämmelsen genomför artikel 8 i lönetransparensdirektivet.

Av bestämmelsen framgår att den information som arbetsgivaren ska lämna till arbetssökande och arbetstagare enligt 1, 3 och 4 §§ ska tillhandahållas i ett format som anpassas för personer med funktionsnedsättning när det behovet finns. Formatet ska anpassas utifrån mottagarens särskilda behov när dessa är kända för arbetsgivaren (jfr AD 2015 nr 57). Exempel på anpassningar kan vara att tillhandahålla informationen på ett begripligt sätt, i tillräckligt stora typsnitt eller med tillräcklig kontrast.

Paragrafen är skadeståndssanktionerad (se 5 kap. 2 a §). Eftersom funktionsnedsättning är en av diskrimineringsgrunderna i lagen kan bristande tillgänglighetsanpassning strida mot diskrimineringsförbudet i 2 kap. 1 §, och därmed medföra skyldighet att betala diskrimineringsersättning. Om en arbetsgivare samtidigt bryter mot 3 a kap. 6 § och 2 kap. 1 § bör ett gemensamt belopp dömas ut för skadestånd och diskrimineringsersättning (jfr t.ex. AD 2015 nr 12).

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.1.

7 §

Arbetsgivaren får inte hindra en arbetstagare att lämna uppgift till annan om sin lön.

Paragrafen är ny och innebär att arbetsgivare inte får hindra arbetstagare att lämna uppgift till annan om sin lön. Bestämmelsen genomför artikel 7.5 i lönetransparensdirektivet och syftar till att stärka efterlevnaden av rätten till lika lön för lika eller likvärdigt arbete. Förbudet innebär bl.a. att avtalsvillkor som hindrar arbetstagare från att lämna ut information om sin lön är ogiltiga. Förbudet är skadeståndssanktionerat (se 5 kap. 2 a §).

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.1.

Arbetsgivarens arbete med lönekartläggning

8 §

I syfte att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män ska arbetsgivaren varje år kartlägga och analysera

1. bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor som tillämpas hos arbetsgivaren, och

2. löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt.

Paragrafen som innehåller regler om lönekartläggning har flyttats från 3 kap. 8 §. Bestämmelsen fanns tidigare i jämställdhetslagen (1991:433) och flyttades till diskrimineringslagen utan ändring i sak. Tidigare förarbeten ger därför fortfarande ledning för hur bestämmelsen ska tolkas.

Första punkten innebär att arbetsgivaren ska kartlägga och analysera bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor som tillämpas hos arbetsgivaren. Avsikten med kartläggningen är att få fram all relevant information om lönebestämmelser som tillämpas hos arbetsgivaren oavsett om de finns i kollektivavtal eller är bestämda på annat sätt. Detta omfattar även sidoförmåner såsom tjänstebil, bostads- eller reseförmåner, bonussystem och liknande som utgör lön.²

Första punkten innebär att det i lönekartläggningen, redan enligt gällande rätt, ingår att arbetsgivaren ska genomlysna och redovisa löne-

² Prop. 1999/2000:143, *Ändringar i jämställdhetslagen m.m.*, s. 106 och prop. 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering*, s. 539.

strukturen, dvs. de bestämmelser och den praxis om löner som tillämpas hos arbetsgivaren. Det kan också uttryckas som att arbetsgivaren ska ta fram och granska de kriterier som används för att fastställa arbetstagarnas löner, lönenivåer och löneutveckling.

Av förarbetena kan vidare utläsas att kartläggningen bör omfatta en sammanställning av information om dels kriterier för arbetsvärdering, dels kriterier för att bedöma hur arbetstagarnas kvalifikationer och prestationer beaktas vid lönesättning.³ Dessa kriterier motsvarar lönetransparensdirektivets bestämmelser om kriterier för arbetsvärdering som arbetsgivaren ska ha enligt artikel 4.4 och kriterier som kan motivera löneskillnader enligt artikel 10.2 d.

Efter kartläggningen av bestämmelser och praxis om löner ska en jämställdhetsanalys genomföras. Den kan tänkas resultera i att man upptäcker att arbetstagare av det ena könet inte har tillgång till viss typ av löneförmån som de borde ha eller att reglerna på annat sätt inte är könsneutrala.⁴

I förarbetena till *andra punkten* anges inte mer än att när lönesystemet granskats ska arbetsgivaren kartlägga och analysera löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt.⁵

Bestämmelsen i *andra punkten* genomför artiklarna 9.1 g, 10.2 b och c i lönetransparensdirektivet som anger att löneskillnader mellan kvinnor och män respektive uppgifter om kvinnor och mäns genomsnittliga lön ska redogöras för. Uppgifterna ska baseras på grupper av kvinnor och män som utför lika eller likvärdigt arbete. *Andra punkten* ska därför tolkas i ljuset av lönetransparensdirektivet. Mot bakgrund härav får kartläggningen och analysen av löneskillnader enligt *andra punkten* anses innefatta att arbetsgivaren ska dela in arbetstagarna dels i grupper av arbetstagare som bedöms utföra lika arbete, dels i grupper av arbetstagare som bedöms utföra likvärdigt arbete. Arbetsgivaren ska ta fram den genomsnittliga lönen för kvinnliga respektive manliga arbetstagare i varje grupp av arbetstagare som utför likvärdigt arbete. Därefter ska de genomsnittliga lönerna användas för att räkna ut den genomsnittliga löneskillnaden mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt.

³ Prop. 1999/2000:143 s. 106 och prop. 2007/08:95 s. 539.

⁴ Prop. 1999/2000:143 s. 106 och prop. 2007/08:95 s. 539.

⁵ Prop. 1999/2000:143 s. 106 och prop. 2007/08:95 s. 539.

En sådan kartläggning och rudimentär analys av löneskillnader ger dessutom arbetsgivaren underlag för den information som enligt 4 § ska lämnas till arbetstagare. Genom kartläggningen får arbetsgivaren även en överblick över löneskillnaderna som behövs i den fördjupade analys som ska göras för att bedöma om förekommande löneskillnader har direkt eller indirekt samband med kön i enlighet med 9 §.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.3 och 8.3.4.

9 §

Arbetsgivaren ska analysera om förekommande löneskillnader har direkt eller indirekt samband med kön. Analysen ska särskilt avse skillnader mellan

- 1. kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika,*
- 2. en grupp med arbetstagare som utför arbete som är eller brukar anses vara kvinnodominerat och en grupp med arbetstagare som utför arbete som är att betrakta som likvärdigt med sådant arbete men inte är eller brukar anses vara kvinnodominerat,*
- 3. en grupp med arbetstagare som utför arbete som är eller brukar anses vara kvinnodominerat och en grupp med arbetstagare som utför arbete som inte är eller brukar anses vara kvinnodominerat men ger högre lön trots att kraven i arbetet bedömts vara lägre, och*
- 4. kvinnors och mäns löneutveckling i samband med sådan ledighet som regleras i föräldraledighetslagen (1995:584), lagen (1988:1465) om ledighet för närståendevård och lagen (1998:209) om rätt till ledighet av trängande familjeskäl, och löneutvecklingen för arbetstagare som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt och som inte tagit ut motsvarande ledighet.*

Paragrafen som innehåller regler om lönekartläggning har flyttats från 3 kap. 9 §. Punkten 4 är ny och genomför artikel 10.2 e i lönetransparensdirektivet.

Bestämmelsen reglerar den fördjupade analys som ska göras för att bedöma om löneskillnader som framkommit vid kartläggningen enligt 8 § 2 har direkt eller indirekt samband med kön.

För att kunna bedöma om löneskillnaderna är sakliga måste arbetstagarna, enligt tidigare förarbeten, grupperas på ett sådant sätt att man kan göra lönejämförelser mellan arbetstagare vars arbete är att betrakta som lika eller likvärdigt.⁶ Den gruppindelning som görs enligt 9 § är att arbetstagare utför arbete som är att betrakta som lika sätts i samma grupp.

⁶ Prop. 1999/2000:143 s. 106 och prop. 2007/08:95 s. 539.

Av förarbetena framgår att det är arbetet, dvs. de arbetsuppgifter som arbetstagarna utför, som ska styra gruppindelningen, inte avtals- eller organisationstillhörighet. Alla arbetstagare, även chefer och arbetsledare, ska omfattas av gruppindelningen. Anställningsformen har ingen betydelse, inte heller om arbetet utförs i hemmet eller i arbetsgivarens lokaler.⁷

Enligt första meningen ska arbetsgivaren analysera om förekommande löneskillnader har direkt eller indirekt samband med kön. I förarbetena anges att den analysen kan innefatta olika typer av granskningar, men att den särskilt ska ta sikte på att granska löneskillnaderna i de situationer som nämns i de punkter som framgår av 9 §.⁸

Av artikel 10 i direktivet följer att arbetsgivare som sysselsätter 100 eller fler arbetstagare och vars lönerapport visar löneskillnader på mer än 5 procent mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt, ska göra en fördjupad analys av löneskillnaderna om inte dessa motiverats eller åtgärdats. Mot bakgrund härav bör arbetsgivare, om det vid kartläggningen enligt 8 § 2 framkommer betydande löneskillnader som inte förklaras av den fördjupade analys som görs enligt punkterna i 9 §, gå vidare i analysen av om löneskillnaderna har direkt eller indirekt samband med kön.

Första punkten har förts över från 3 kap. utan ändring i sak. Punkten tar sikte på en analys av löneskillnaderna mellan arbetstagare som utför arbete som är att betrakta som *lika*. Av tidigare förarbeten framgår att arbetsgivaren ska göra en bedömning av löneskillnaderna mellan kvinnor och män som bedömts utföra lika arbete. Hela löneskillnaden ska kunna förklaras på ett sakligt sätt. Vid individuell lönesättning är det i regel nödvändigt att göra bedömningen på individnivå.⁹ Första punkten innebär att bedömningen i de allra flesta fall görs mellan individer. Övriga punkter fokuserar i stället på grupper.

Andra punkten har förts över från 3 kap. utan ändring i sak. Punkten tar sikte på en analys av löneskillnaderna mellan arbetstagare som utför arbete som är att betrakta som *likvärdigt*. Enligt tidigare förarbeten ska lönejämförelser göras på gruppnivå i syfte att upptäcka den strukturella undervärdering som kan vara förknippad med arbetsuppgifter som är eller har varit typiska för kvinnor. En grupp med arbetstagare som utför arbete som är eller brukar vara kvinnodominerat ska i löne-

⁷ Prop. 1999/2000:143 s. 106 och prop. 2007/08:95 s. 539.

⁸ Prop. 1999/2000:143 s. 106 f.

⁹ Prop. 1999/2000:143 s. 107 och prop. 2007/08:95 s. 540.

hänseende jämföras med en grupp vars arbetstagare inte utför kvinno-dominerat arbete. Jämförelserna ska avse grupp eller grupper vars arbete är att betrakta som likvärdigt. Jämn könsfördelning anses föreliggande om andelen arbetstagare av ett kön i en viss typ av arbete är minst 40 procent. När andelen kvinnor uppgår till eller överstiger 60 procent kan arbetet betraktas som kvinnodominerat.¹⁰

Tredje punkten har införts mot bakgrund av EU-rätten och uttalanden i förarbeten. Bestämmelsen behandlas i propositionen Ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter.¹¹

Fjärde punkten är ny och innebär en kompletterande analys på grupp-nivå. Analysen innebär en jämförelse mellan samtliga kvinnliga arbets-tagares löner med samtliga manliga arbetstagares löner inom gruppen som utför likvärdigt arbete. Det rör sig alltså om samma gruppindel-ning som i 8 § 2.

Den jämförelse som ska göras är ett tvåstegsförfarande. Först ska löneutvecklingen för kvinnliga respektive manliga arbetstagare som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt och som tagit ut ledighet jämförs med löneutvecklingen för arbetstagare i samma gruppering men som inte tagit ut ledighet. Därefter ska en jämförelse göras mellan löneutvecklingen för gruppen kvinnliga respektive man-liga arbetstagare som tagit ut ledighet med syfte att se om grupperna i olika grad har gynnats av den löneökning som de som inte tagit ut ledighet haft.

Förutsättningarna för att punkten ska vara tillämplig är att det skett en löneökning för gruppen likvärdiga arbeten sedan den senaste löne-kartläggningen, samt att en eller flera arbetstagare tagit ut ledighet.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.4.

10 §

Ett arbete är att betrakta som likvärdigt med ett annat arbete om det utifrån en sammantagen bedömning av de krav arbetet ställer och dess natur kan anses ha lika värde som det andra arbetet. Bedömningen av de krav arbetet ställer ska göras med beaktande av kriterier som kunskap och färdigheter samt ansvar och ansträngning. Vid bedömningen av arbetets natur ska särskilt arbetsför-hållandena beaktas.

¹⁰ Prop. 1999/2000:143 s. 107 och prop. 2007/08:95 s. 540.

¹¹ Prop. 2015/16:135, *Ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättig-heter och möjligheter*, s. 52 och 104.

Paragrafen som innehåller kriterier för arbetsvärdering har flyttats från 3 kap. 10 §.

Bestämmelsen fanns tidigare i 1991 års jämställdhetslag.¹² De kriterier som nämns i 10 § är inte uttömmande, men tanken är att det är själva arbetet, dess krav och natur som ska bedömas och inte den individ som utför arbetet.¹³ Bestämmelsen genomför artikel 4.4 i lönetransparensdirektivet, och ska tolkas konformt med denna.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.1.

Skriftlig lönekartläggning

11 §

En arbetsgivare som vid ingången av kalenderåret sysselsatte 10 eller fler arbetstagare ska under året upprätta en skriftlig lönekartläggning.

Den skriftliga lönekartläggningen ska innehålla

1. en redovisning av andelen manliga respektive kvinnliga arbetstagare som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt,

2. en redovisning av resultatet av kartläggningen och analysen enligt 8–10 §§,

3. en redovisning av vilka lönejusteringar och andra åtgärder som behöver vidtas för att åtgärda förekommande löneskillnader som har direkt eller indirekt samband med kön,

4. en kostnadsberäkning och en tidsplanering utifrån målsättningen att de lönejusteringar som behöver vidtas ska genomföras så snart som möjligt och senast inom tre år,

5. en redovisning och utvärdering av hur föregående års planerade åtgärder har genomförts, och

6. en redogörelse för hur samverkansskyldigheten enligt 12 § fullgörs.

Paragrafen motsvarar väsentligen de dokumentationskrav som ställs på lönekartläggningen enligt tidigare 3 kap. 13 och 14 §§. Reglerna har lyfts ur den allmänna bestämmelsen om dokumentation av aktiva åtgärder och flyttats till 3 a kap. om insyn i lönesättningen och lönekartläggning. Dokumentationskravet ges en ny beteckning: skriftlig lönekartläggning. Första punkten är ny.

Paragrafen genomför artikel 9.1 g, 9.10 och 10.2 i lönetransparensdirektivet.

Första stycket motsvarar bestämmelsen som tidigare fanns i 3 kap. 14 § och har behandlats i tidigare förarbeten.¹⁴ Den skriftliga löne-

¹² Prop. 1999/2000:143 s. 105 och prop. 2007/08:95 s. 534.

¹³ Prop. 1999/2000:143 s. 105.

¹⁴ Prop. 2015/16:135 s. 106.

kartläggningen ska alltså upprättas årligen av alla arbetsgivare som vid kalenderårets ingående sysselsatte 10 eller fler arbetstagare. Den skriftliga lönekartläggningen behöver inte följa kalenderåret utan endast upprättas årligen på så sätt att de årliga lönekartläggningarna avlöser varandra.¹⁵

Andra stycket anger vad den skriftliga lönekartläggningen ska innehålla. Samtliga punkter utom första punkten har flyttats över från 3 kap. 13 §.

Första punkten, som är ny, anger att det ska framgå av den skriftliga lönekartläggningen hur stor andel kvinnliga respektive manliga arbetstagare som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt. Punkten genomför artikel 10.2 a i direktivet.

Andra punkten har flyttats från 3 kap. 13 § 3 utan ändring. Av tidigare förarbeten framgår endast att resultatet av kartläggningen och analysen ska redovisas.¹⁶ Den andra punkten genomför delar av artikel 9 och 10. Vidare ska den skriftliga lönekartläggningen kunna användas när arbetsgivaren lämnar information till enskilda enligt 1, 3 och 4 §§. Mot bakgrund härav finns det skäl att förtydliga vad som ska framgå av redovisningen. Den skriftliga lönekartläggningen ska innehålla en redogörelse för samtliga delar av lönekartläggningen enligt 8 till 10 §§, dvs. en redogörelse för de bestämmelser och den praxis om löner som tillämpas på arbetsplatsen inklusive kriterierna för arbetsvärdering, för kartläggningen av löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt, samt för den fördjupade analysen av löneskillnader enligt 9 §. Med det innehållet kan den skriftliga lönekartläggningen användas eller ligga till grund för den information som arbetsgivare ska lämna till bl.a. arbetstagare enligt 1, 3 och 4 §§. I de fall löneskillnader mellan kvinnor och män inte åtgärdas i enlighet med tredje punkten nedan ska motiveringen till varför åtgärder inte behöver vidtas framgå av den skriftliga lönekartläggningen. Motiveringen ska baseras på objektiva och könsneutrala kriterier som tagits fram i samverkan med arbetstagarföreträdare.

Tredje punkten har flyttats från 3 kap. 13 § 4 utan ändring. I tidigare förarbeten anges att åtgärderna avser de förändringar arbetsgivaren tänker vidta i fråga om lönesystemet och de lönejusteringar som planeras för enskilda arbetstagare eller grupper av arbetstagare.

¹⁵ Prop. 1999/2000:143 s. 107.

¹⁶ Prop. 1999/2000:143 s. 107.

Det kan också bli fråga om att planera andra typer av åtgärder som befrämjar en jämställd löneutveckling, t.ex. satsningar på kompetensutveckling för vissa arbetstagare i avsikt att ge dem möjligheter att påverka sin löneutveckling. Vidare kan det handla om initiativ eller utredningar som syftar till att på olika sätt förändra löneformer eller lönerutiner som man funnit anledning att kritisera ur jämställdhets-synpunkt. De åtgärder som planeras måste vara konkreta så att det blir möjligt att genomföra en utvärdering.¹⁷ Punkten genomför artikel 10.2 f i direktivet.

Fjärde punkten har flyttats från 3 kap. 13 § 5 utan ändring och handlar om planeringen av genomförandet av lönejusteringar. Av lagtexten framgår att målsättningen i tidsplanen ska vara att lönejusteringar ska göras så snart som möjligt, men senast inom tre år. De tre åren ska räknas från den tidpunkt då den årliga kartläggningen och analysen av lönerna är klar.¹⁸ I tidigare förarbeten har framhållits att en grundprincip är att lönejusteringar planeras in så snart som möjligt t.ex. genom att prioriteras i nästkommande lönerevision.¹⁹

Femte punkten har flyttats från 3 kap. 13 § 6 utan ändring och handlar om utvärdering av genomförandet av de åtgärder som föreslagits i tidigare lönekartläggningar. Av tidigare förarbeten framgår att det är genom den årliga utvärderingen som arbetsgivaren kan kontrollera att planeringen följs och analysera vilka orsakerna till eventuella avvikelser har varit.²⁰ Punkten genomför artikel 10.2 g i direktivet.

Sjätte punkten motsvarar 3 kap. 13 § 7. Kravet att redogöra för samverkansskyldigheten innebär att arbetsgivaren ska redogöra för bl.a. vilka synpunkter som har framförts inom ramen för samverkan och hur de har beaktats.²¹

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.4.

¹⁷ Prop. 1999/2000:143 s. 108 och prop. 2007/08:95 s. 343 f.

¹⁸ Prop. 1999/2000:143 s. 81.

¹⁹ Prop. 1999/2000:143 s. 108 och prop. 2007/08:95 s. 343 f.

²⁰ Prop. 1999/2000:143 s. 108 och prop. 2007/08:95 s. 344.

²¹ Prop. 2015/16:135 s. 58.

Samverkan

12 §

I arbetet med lönekartläggning ska arbetsgivare och arbetstagare samverka.

Vid utformningen av kriterier för arbetsvärdering och kriterier för att motivera löneskillnader ska samverkan ske med den arbetstagarorganisation som arbetsgivaren är bunden till av kollektivavtal.

Paragrafen är delvis ny och innehåller regler om samverkan i arbetet med lönekartläggning. Samverkansbestämmelsen vad gäller aktiva åtgärder finns kvar i 3 kap. 11 §.

Första stycket innehåller den allmänna skyldigheten att samverka. Samverkan i arbetet med lönekartläggningen reglerades tidigare i 3 kap. 11 §. Förarbetena till den bestämmelsen ger fortfarande ledning för tolkningen av första stycket.²²

Enligt första stycket ska arbetsgivare samverka med *arbetstagare*. För de fall det finns facklig representation på arbetsplatsen har det ansetts att arbetsgivaren kan samverka med de lokala fackliga organisationerna. I de fall det saknas facklig representation på arbetsplatsen ska samverkan ske med de anställda i andra former.²³ Hur samverkan närmare ska gå till har inte beskrivits, utan det har framhållits att parterna får komma överens om formerna. När samverkan sker med arbetstagarföreträdare kan formerna t.ex. regleras genom kollektivavtal.²⁴ Parterna avgör om de vill sluta avtal och i så fall på vilken nivå avtal träffas.

Arbetstagarorganisationer som har medlemmar hos arbetsgivaren och är missnöjda med hur samverkan sker, kan påkalla förhandling enligt medbestämmandelagen. Förhandlingen kan avse såväl formerna för framtida samverkan som genomförandet av en lönekartläggning.

Av tidigare förarbeten framgår att samverkansskyldigheten omfattar hela arbetet med aktiva åtgärder: från undersökning och analys till eventuella åtgärder som behöver vidtas samt uppföljning och utvärdering.²⁵ Samma synsätt överförs till 12 § och ligger i linje med lönetransparensdirektivets krav på samverkan. Det finns inget hinder mot att arbetsgivaren vid lönekartläggningen inhämtar stöd från t.ex.

²² Se t.ex. prop. 1999/2000:143 och prop. 2015/16:135.

²³ Prop. 1999/2000:143 s. 106.

²⁴ Prop. 2015/16:135 s. 104.

²⁵ Prop. 2015/16:135 s. 104.

DO eller lönekartläggningskonsulter, så länge arbetstagarna också är involverade i arbetet.

Andra stycket är nytt och genomför lönetransparensdirektivets krav på samverkan i artikel 4.4 och i artikel 10.2 d.

Av artikel 4.4 följer att arbetstagarföreträdare, om sådana finns, ska vara delaktiga i arbetet med utformningen av kriterier för värderingen av likvärdiga arbeten. Som redan nämnts ska arbetsgivarens lönekartläggning enligt 8 § innehålla en redogörelse för sådana kriterier. Varken av tidigare lagtext eller förarbeten framgår att utformningen av kriterierna ska göras i samverkan med arbetstagarna.

Utformningen av kriterier för värdering av likvärdiga arbeten har kopplingar till hur lön sätts enligt kollektivavtal. Direktivets krav på samverkan med arbetstagarföreträdare, där sådana finns, bör därför genomföras på så sätt att det anges att samverkan ska ske med arbetstagarorganisation som arbetsgivaren är bunden till av kollektivavtal.

Av artikel 10.2 d framgår att arbetstagarföreträdarna ska vara delaktiga i arbetet med utformningen av de sakliga och könsneutrala kriterier som används i lönekartläggningen för att motivera löneskillnader. Arbetsgivaren behöver kunna motivera löneskillnader i lönekartläggningen och lönekartläggningen ska göras i samverkan med arbetstagare. Det framgår dock inte tydligt att utformningen av kriterierna som motiveringen ska baseras på också ska tas fram i samverkan. Eftersom det rör sig om samverkan om något som går utöver vad som gäller i svensk rätt begränsas den till arbetstagarorganisation som arbetsgivaren är bunden till av kollektivavtal.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.5.

Information som behövs för samverkan

13 §

Arbetsgivaren ska förse en arbetstagarorganisation som arbetsgivaren är bunden till av kollektivavtal med den information som behövs för att organisationen ska kunna samverka i arbetet med lönekartläggning och vid utformningen av kriterier för arbetsvärdering och kriterier för att motivera löneskillnader.

Om arbetsgivaren inte är bunden av något kollektivavtal alls och en arbetstagarorganisation med medlem på arbetsplatsen begär att få samverka i arbetet med lönekartläggning, ska arbetsgivaren förse organisationen med den information som behövs för samverkan. Detta gäller dock inte om arbetsgivaren endast tillfälligt inte är bunden av något kollektivavtal.

Om informationen avser uppgifter om lön eller andra förhållanden som berör en enskild arbetstagarare, gäller reglerna om tystnadsplikt och skadestånd i 21, 22 och 56 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. I det allmänna verksamheten gäller i stället 10 kap. 11–14 §§ och 12 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Paragrafen motsvarar väsentligen 3 kap. 12 § som innehåller regler om information vid samverkan i arbetet med aktiva åtgärder. Bestämmelsen kompletteras med ett nytt andra stycke vars syfte är att inkludera den vidare krets av arbetstagarföreträdare som tillämpats vid genomförandet av andra unionsrättsliga regler om information till arbetstagarföreträdare.

Första stycket avser kollektivavtalsbärande arbetstagarorganisationers rätt till information. Bestämmelsen motsvarar väsentligen 3 kap. 12 § och förarbetena till den bestämmelsen ger fortfarande ledning för tolkningen av första stycket. Av tidigare förarbeten framgår att informationen ska avse den information som kollektivavtalsbärande fackliga organisationer behöver för att kunna samverka vid kartläggning och analys av lönesystem och löneskillnader och upprättande av den skriftliga lönekartläggningen. Informationsskyldigheten innebär inte något krav på att komma överens med arbetstagarparten.²⁶

Enligt 12 § andra stycket ska arbetsgivaren samverka med kollektivavtalsbärande arbetstagarorganisation vid utformningen av kriterier för arbetsvärdering och kriterier för att motivera löneskillnader. För att organisationen ska kunna samverka i de frågorna införs en rätt till den information som krävs för sådan samverkan.

Andra stycket är nytt och innebär i korthet följande. Om arbetsgivaren helt saknar kollektivavtal men det finns arbetstagarorganisationer som har medlemmar som är anställda hos arbetsgivaren ska arbetsgivaren förse organisationerna med information. Det krävs dock att arbetstagarorganisationerna begär att få samverka i fråga om lönekartläggningen. Begäran behöver inte ske i någon särskild form. Eftersom organisationen har bevisbördan för att begäran har skett kan det vara lämpligt att det sker skriftligen. Begäran kan t.ex. göras genom att organisationen påkallar förhandling i frågan (jfr 10 och 16 §§ medbestämmandelagen). Rätten till information avser inte information för utformningen av kriterier för arbetsvärdering.

Tredje stycket reglerar tystnadsplikt om vissa uppgifter som rör enskilda arbetstagarare, t.ex. uppgifter om deras lön. Bestämmelsen är

²⁶ Prop. 1999/2000:143 s. 108 f.

hämtad från 3 kap. 12 §. Tidigare förarbeten ger fortfarande ledning för tolkningen av tredje stycket. Medbestämmandelagens regler om tystnadsplikt och tillämpningen av sekretesslagens regler beskrivs utförligt i propositionen om ändringar i jämställdhetslagen m.m.²⁷

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.5.

Särskilda regler för arbetsgivare som sysselsätter 100 eller fler arbetstagare

Lönerapportering

14 §

Arbetsgivare som sysselsätter 250 eller fler arbetstagare ska årligen sammanställa en lönerapport.

Arbetsgivare som sysselsätter mellan 100 och 249 arbetstagare ska sammanställa en lönerapport var tredje år.

Lönerapporteringen ska göras i samverkan med arbetstagarorganisation som arbetsgivaren är bunden till av kollektivavtal.

Paragrafen är ny och reglerar vilka arbetsgivare som ska sammanställa en lönerapport och med vilket intervall det ska göras.

Första stycket anger att arbetsgivare som sysselsätter 250 eller fler arbetstagare ska göra en lönerapportering. Rapporteringen ska göras årligen och följa kalenderåret. Antalet arbetstagare beräknas vid ingången av kalenderåret (jfr 11 §). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i föreskrifter avgöra när uppgifterna i lönerapporteringen ska lämnas in.

Andra stycket anger att arbetsgivare med mellan 100 och 249 arbetstagare ska sammanställa en lönerapport var tredje år. Eftersom det rör sig om en skyldighet som begränsas till arbetsgivare som sysselsätter 100 eller fler arbetstagare och vissa arbetsgivare kan ha en arbetsstyrka som fluktuerar runt 100 behöver det vara tydligt när skyldigheten att sammanställa en lönerapport uppkommer.

En arbetsgivare som vid ingången av tre år i rad (år 1–3) haft minst 100 arbetstagare ska lämna lönerapport för det tredje året (dvs. år 3). Rapporten ska lämnas in den dag under år 4 som bestäms i särskilda föreskrifter. Om antalet arbetstagare vid ingången av de tre följande åren (år 4–6) alltså ligger inom intervallet 100–249, ska arbetsgivaren

²⁷ Prop. 1999/2000:143 s. 109.

lämna lönerapport för det tredje året i denna period (dvs. år 6). Om antalet arbetstagare för ett år ligger lägre än intervallet börjar en ny treårsperiod att löpa när antalet arbetstagare på nytt ligger inom intervallet. Om antalet arbetstagare vid ingången av ett kalenderår överskrider 249 ska arbetsgivaren sammanställa en lönerapport det året och varje kommande år enligt första stycket, tills antalet arbetstagare är inom intervallet igen då en ny treårsperiod börjar löpa.

Tredje stycket innebär att arbetsgivaren ska samverka med kollektivavtalsbärande arbetstagarorganisation. Samverkan kan ske enligt samma principer som följer av 12 och 13 §§.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.2.

15 §

Lönerapporten ska innehålla uppgift om

1. löneskillnader mellan kvinnor och män,
 2. löneskillnader mellan kvinnor och män med avseende på lönetillägg eller rörliga ersättningar,
 3. medianlöneskillnader mellan kvinnor och män,
 4. medianlöneskillnader mellan kvinnor och män med avseende på lönetillägg eller rörliga ersättningar,
 5. andelen kvinnor och män som får lönetillägg eller rörliga ersättningar, och
 6. andelen kvinnor och män i varje lönekvartil.
- Uppgifterna ska baseras på föregående års årslöneinkomst.*

Paragrafen är ny och reglerar vilka uppgifter som ska framgå av lönerapporten. Informationen motsvarar uppgifterna i artikel 9.1 a–f i lönetransparensdirektivet, vilka är de uppgifter som ska offentliggöras enligt artikel 9.7 och 29.3 c. Uppgiften i artikel 9.1 g ingår i lönekartläggningen och behandlas i samband med 8 § ovan.

Första stycket anger vilka uppgifter som ska framgå av lönerapporten. *Första till fjärde punkten* handlar om att redovisa löneskillnader. Löneskillnader ska redovisas som skillnaden mellan de genomsnittliga lönenivåerna mellan kvinnliga och manliga arbetstagare hos en arbetsgivare, uttryckt som en procentandel av de manliga arbetstagarnas genomsnittliga lönenivå. Uppgifterna ska alltså baseras på lönenivåerna för samtliga arbetsgivarens arbetstagare. Lönenivå definieras i direktivet som årslön brutto och motsvarande timlön brutto vilket innebär att det är två olika procenttal som ska redovisas per uppgiftskategori – årslönen och årslönen fördelad på antalet arbetade timmar.

Femte och sjätte punkten handlar om att visa andelen kvinnliga respektive manliga arbetstagare som dels får tillgång till lönetillägg och rörliga ersättningar, dels hur kvinnliga respektive manliga arbetstagare fördelas inom företagets lönespann genom att ange andelen av vardera kön i varje lönekvartil.

Andra stycket reglerar vilket underlag som uppgifterna ska beräknas på. Eftersom direktivet har en vid lönedefinitionen används termen årslöneinkomst. På så sätt markeras att det rör sig om något annat än det som vi vanligtvis talar om när vi talar om lön, men också att det skiljer sig från en persons totala inkomst som kan inkludera kapitalinkomst och ersättningar från socialförsäkringssystemet. I och med att det underlag som beräkningen ska baseras på definieras som årslöneinkomst och informationen enligt direktivet ska avse det föregående kalenderåret kan arbetsgivaren använda sig av samma uppgift som arbetsgivaren lämnar i kontrolluppgiften till Skatteverket. På så sätt ingår även tilläggsersättningar som är beroende av hur arbetet har utförts.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.2.

Information

16 §

Arbetsgivare som avses i 14 § ska lämna lönerapporten till Diskrimineringsombudsmannen.

Arbetsgivaren ska tillsammans med lönerapporten lämna uppgifter om löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt. I de fall uppgifterna visar en löneskillnad på 5 procent eller mer ska arbetsgivaren även redogöra för hur löneskillnaden kan motiveras med sakliga och könsneutrala kriterier eller för hur löneskillnaderna ska åtgärdas. Motiveringen och redogörelsen ska tas fram i samverkan med den arbetstagarorganisation som arbetsgivaren är bunden till av kollektivavtal.

Arbetsgivaren ska lämna den senast upprättade skriftliga lönekartläggningen till Diskrimineringsombudsmannen om uppgiften i andra stycket visar en löneskillnad på 5 procent eller mer och en sådan skillnad inte motiverats eller åtgärdats inom sex månader från dagen då lönerapporteringen gjordes.

Paragrafen är ny och reglerar uppgiftsinlämningar till DO som ska ske på arbetsgivarens initiativ.

Enligt *första stycket* ska arbetsgivaren lämna in lönerapporten till DO. Rapporten behöver bara omfatta de procenttal och andelar som framgår av 15 §. Det finns dock inget hinder mot att arbetsgivaren i

rapporteringen dessutom anger förklaringar till löneskillnaderna. Första stycket genomför artikel 9.7 i lönetransparensdirektivet såvitt avser uppgifterna i artikel 9.1 a–f.

Andra stycket anger att arbetsgivaren ska lämna in uppgifter om löneskillnader för män och kvinnor som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt. Arbetsgivare ska vid lönekartläggningen ta fram dessa uppgifter (8 § 2) och uppgifterna kan således hämtas från underlag som arbetsgivaren ska ha tillgång till. Det innebär att arbetsgivaren kan använda den definition av lön och det tidsintervall (årslön, månadslön eller timlön) som arbetsgivaren använder sig av i lönekartläggningen. Arbetsgivaren ska ange löneskillnaderna för varje gruppering av kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt.

Om löneskillnaderna är fem procent eller mer ska arbetsgivaren antingen redogöra för hur skillnaderna kan motiveras med sakliga och könsneutrala kriterier eller för hur arbetsgivaren planerar att åtgärda löneskillnaderna. Även dessa uppgifter kan hämtas från lönekartläggningen eftersom arbetsgivaren i arbetet med lönekartläggningen ska kunna motivera löneskillnader, samt ange hur de löneskillnader som inte kan motiveras med sakliga och könsneutrala kriterier ska åtgärdas (se 11 § och kommentaren till punkterna 2–5).

Lönerapporteringen följer kalenderåret på så sätt att den baseras på uppgifter från föregående kalenderår. Lönekartläggningen ska upprättas årligen, men behöver inte följa kalenderåret. Av det skälet anges att arbetsgivaren kan hämta uppgifterna från den senast upprättade skriftliga lönekartläggningen. Uppgiftsinlämningen medför på så sätt inget krav på att arbetet med lönerapporteringen och lönekartläggningen samordnas.

Uppgifterna ska tas fram i samverkan med den arbetstagarorganisation som arbetsgivaren är bunden till av kollektivavtal. Lönekartläggningen upprättas också i samverkan med arbetsgivaren, men eftersom uppgiftsinlämningen i andra stycket endast omfattar uppgifter som kan tas från lönekartläggningen ska arbetstagarorganisationen vara med i urvalet av uppgifter. Om uppgifterna inte tas från den senast upprättade lönekartläggningen ska framtagningen av uppgifterna göras i samverkan.

Andra stycket genomför artikel 9.7 såvitt avser uppgiften i artikel 9.1 g, artikel 9.10 andra meningen och artikel 10.1 punkterna a–c.

Av tredje stycket framgår att om arbetsgivaren inte fullgjort sin uppgiftsinlämning enligt andra stycket ska arbetsgivaren lämna den senast upprättade skriftliga lönekartläggningen till DO. Genom bestämmelsen genomförs artikel 10.3.

Arbetsgivarens uppgiftsinlämning förenas med sanktionsavgift. Inlämningen av uppgifter ska utformas på sådant sätt att den dels bidrar till så lite administrativ börda som möjligt för arbetsgivare, dels kan säkerställa vem avsändaren är. Uppgiftsinlämningen kan också innebära att DO får tillgång till känsliga uppgifter, åtminstone i de fall som arbetsgivaren ska lämna skriftliga lönekartläggningen enligt tredje stycket. Det kan därför finnas behov av mer detaljerad beskrivning av t.ex. vilka krav som ställs för uppgiftsinlämningen, vilka möjligheter det finns att anonymisera vissa delar och hur inlämningen ska gå till. Den tekniska lösningen för inlämning av uppgifterna och förklaringar får därför regleras närmare i föreskrifter (se 19 §).

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.3, 8.3.6 och 9.3.2.

17 §

Arbetsgivare som avses i 14 § 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 en arbetstagare begär det ska arbetsgivaren lämna ytterligare förtydliganden och uppgifter eller förklaringar avseende eventuella löneskillnader mellan könen. Arbetsgivaren ska vid sådan begäran, lämna information så snart som möjligt.

Arbetsgivaren ska ställa den skriftliga lönekartläggningen till förfogande för arbetstagarna. Detta gäller endast om uppgiften i första stycket visat en skillnad på 5 procent eller mer mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt och en sådan skillnad inte åtgärdats eller motiverats.

Paragrafen är ny och reglerar två olika krav på uppgifter som ska lämnas till arbetstagarna på arbetsgivarens initiativ. Paragrafen avser bara sådana arbetsgivare som nämns i 14 §, dvs. arbetsgivare som sysselsätter 100 eller fler arbetstagare.

Första stycket reglerar skyldigheten att informera om löneskillnader mellan kvinnliga och manliga arbetstagare som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt. Stycket genomför arti-

kel 9.9 i lönetransparensdirektivet i förhållande till arbetstagare. Det rör sig endast om löneskillnader, dvs. skillnaden mellan de genomsnittliga lönenivåerna mellan kvinnliga och manliga arbetstagarna uttryckt som en procentandel av de manliga arbetstagarnas genomsnittliga lönenivå. Procenttalen för samtliga grupperingar av lika och likvärdiga arbeten ska lämnas. Informationen får lämnas genom att den görs tillgänglig på arbetsplatsen, t.ex. på arbetsgivarens intranät.

Andra stycket reglerar arbetstagares rätt att på begäran få förtydliganden, uppgifter eller förklaringar avseende de procenttal som ska lämnas enligt första stycket. Stycket genomför första meningen i artikel 9.10 i direktivet och ska tolkas konformt med denna.

Tredje stycket anger att arbetsgivaren ska ställa lönekartläggningen till förfogande för arbetstagarna. Detta gäller dock bara om uppgiften i första stycket visar en skillnad på åtminstone fem procent mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt och en sådan skillnad inte åtgärdats eller motiverats. Stycket genomför artikel 10.3 i direktivet och undantaget tillgodoser intresset av att genomförandet inte går utöver vad direktivet kräver.

Det finns inget som hindrar att arbetsgivaren frivilligt ställer den skriftliga lönekartläggningen eller delar av den till förfogande för arbetstagarna.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.6.

Sanktionsavgift

18 §

Arbetsgivare som inte lämnat information till Diskrimineringsombudsmannen enligt 16 § ska åläggas att betala en sanktionsavgift till staten. Sanktionsavgiften ska bestämmas till lägst ett halvt och högst åtta prisbasbelopp enligt 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken. Om det finns särskilda skäl kan sanktionsavgiften bestämmas till ett lägre belopp eller helt falla bort.

Sanktionsavgiften döms ut av tingsrätt på talan av Diskrimineringsombudsmannen. Talan ska väckas inom ett år från den dag lönerapporten skulle ha lämnats in. Försummas det får talan inte väckas.

Paragrafen är ny och handlar om sanktionsavgift. I och med bestämmelsen införs en ny sanktion i lagen.

Enligt *första stycket* ska arbetsgivare som inte lämnar information enligt 16 § åläggas att betala en sanktionsavgift. Avgiften bestäms

utifrån ett intervall kopplat till prisbasbeloppet. Vid bedömningen till vilket belopp inom intervallet avgiften ska bestämmas bör i första hand hänsyn tas till företagets storlek och dess totala lönekostnader. Om det finns särskilda skäl kan sanktionsavgiften bestämmas till ett lägre belopp eller helt falla bort.

Andra stycket reglerar förfarandet. Det är tingsrätt som ålägger arbetsgivaren att betala sanktionsavgift på talan av DO. Talan ska väckas inom ett år från den dag lönerapporten skulle ha lämnats in.

Övervägandena finns i avsnitt 14.3.4.

Föreskrifter

19 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om inlämningen av information enligt 16 §.

Paragrafen är ny. Bestämmelsen införs för att lösa de praktiska frågorna kring inlämningen av information till DO. Det gäller t.ex. utformningen av den tekniska lösningen för inlämning och andra aspekter såsom tidpunkt för inlämning, vilka mer specifika krav som ställs på innehållet, samt vilka möjligheter arbetsgivare har att anonymisera innehåll med syfte att inte röja uppgifter om enskilda individer, t.ex. deras lön. Det sistnämnda blir aktuellt i de fall arbetsgivaren ska lämna in den skriftliga lönerapporten.

Uppgifterna i lönerapporten avser ett antal nyckeltal som ska offentliggöras på ett enkelt och lättillgängligt sätt. Det rör sig om ett förhållandevis stort material. Materialet ska kunna ligga till grund för jämförelser, t.ex. mellan enskilda arbetsgivare, sektorer och regioner.

Den närmare utformningen av hur uppgifterna ska offentliggöras påverkar hur inlämningen av lönerapporten bör gå till. Den myndighet som har ansvaret för att samla in och offentliggöra uppgifterna bör därför kunna bestämma om den tekniska lösningen för inlämning av lönerapporten. De närmare specifikationerna för en sådan teknisk lösning bör tas fram på myndighetens tillsammans med det specialiststöd som kan behövas, t.ex. itexperter och experter på de program för löneadministration som används på svensk arbetsmarknad.

De uppgifter som arbetsgivarna ska ta fram till lönerapporten finns i de program för löneadministration som används på svensk arbets-

marknad. Myndigheten bör därför beakta hur programmen för löneadministration är uppbyggda och exakt vilken information i programmen som ska ingå i lönerapporten, så att det blir enkelt att ta fram den. Utformningen av den tekniska lösningen och tydligheten i vilken information som efterfrågas har stor betydelse för hur administrativt betungande lönerapporteringen blir för arbetsgivare och för myndigheten.

Med tanke på att uppgifternas karaktär skiljer sig åt mellan första, andra och tredje stycket i 16 § kan det komma att krävas olika typer av tekniska lösningar för uppgiftsinlämning, vilket i sig medför olika föreskrifter för de olika inlämningarna.

Övervägandena finns i avsnitt 9.3.2.

4 kap. Tillsyn

Uppgiftsskyldighet

3 §

Den som omfattas av förbuden mot diskriminering och repressalier, av skyldigheten att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier eller av bestämmelserna om aktiva åtgärder, *insyn i lönesättningen eller lönekartläggning* i denna lag är skyldig att på begäran av Diskrimineringsombudsmannen

1. lämna de uppgifter om förhållandena i verksamheten som kan ha betydelse för tillsynen,

2. lämna uppgifter om meriter när ombudsmannen biträder en begäran av en enskild enligt 2 kap. 4 eller 8 §,

3. lämna uppgifter om lön när ombudsmannen biträder en begäran av en enskild enligt 3 a kap. 4 §,

4. ge ombudsmannen tillträde till arbetsplatser eller andra lokaler där verksamheten bedrivs för undersökningar som kan ha betydelse för tillsynen, och

5. komma till överläggningar med ombudsmannen.

Skyldigheten enligt 1–4 gäller inte om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl som talar däremot.

Paragrafen reglerar en skyldighet för arbetsgivare att lämna uppgifter på begäran av DO.

Första stycket har kompletterats med en hänvisning till bestämmelserna om insyn i lönesättningen och lönekartläggning samt en *ny tredje punkt*. Av ändringen framgår att DO för en arbetstagares räkning kan begära ut uppgifter om bl.a. genomsnittlig lön för arbets-

tagare som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt enligt 3 a kap. 4 § och att arbetsgivaren i sådana fall är skyldig att lämna ut uppgifterna.

Den nya punkten omfattas av undantaget i *andra stycket*.

DO:s begäran att få ut uppgifterna kan förenas med vite, se 4 §. Om arbetsgivaren inte efterkommer en arbetstagers egen begäran om att få ut uppgifterna kan skadestånd dömas ut, se 3 a kap. 4 § och 5 kap. 2 a §.

Enligt 3 a kap. 5 § får arbetsgivaren ställa villkor om att en arbetstagare som får sådan information om genomsnittlig lön som anges ovan inte använder dessa till annat än att utöva sin rätt till lika lön för lika eller likvärdigt arbete. Om DO begär ut uppgifterna kommer dessa dock, i likhet med andra uppgifter som inkommer till myndigheten, att bli allmänna handlingar.

Den nya tredje punkten i första stycket medför att nuvarande tredje och fjärde punkten flyttas till fjärde och femte punkten utan någon ändring i sak.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.1.

5 §

Den som inte fullgör sina skyldigheter att bedriva ett arbete med aktiva åtgärder enligt 3 kap. 4, 5, 6, 7, 16, 17 eller 18 §, lämna information enligt 3 kap. 12 §, dokumentera enligt 3 kap. 13, 14 eller 20 §, *bedriva ett arbete med lönekartläggning enligt 3 a kap. 8 eller 9 §, eller upprätta skriftlig lönekartläggning enligt 3 a kap. 11 §* får föreläggas att fullgöra dem. Ett sådant föreläggande ska förenas med vite och meddelas av Nämnden mot diskriminering efter framställning av Diskrimineringsombudsmannen. Föreläggandet får riktas även mot staten som arbetsgivare eller som huvudman för utbildningsverksamhet.

Avser bristen 3 kap. 4, 5, 6, 7, 12, 13 eller 14 § eller 3 a kap. 8, 9 eller 11 §, får en sådan framställning även göras av en central arbetstagarorganisation som arbetsgivaren är bunden till av kollektivavtal.

I framställningen ska det anges vilka åtgärder som bör åläggas den som framställningen riktas mot, vilka skäl som åberopas till stöd för framställningen och vilken utredning som har gjorts.

Paragrafen innehåller regler om DO:s och centrala arbetstagarorganisationers möjlighet att göra framställningar om vite. Bestämmelsen fördes över till diskrimineringslagen från 1991 års jämställdhetslag (1991:433).

Första stycket justeras för att omfatta reglerna om lönekartläggning och skriftlig lönekartläggning i 3 a kap. I övrigt genomförs inga ändringar. Av tidigare förarbeten anges att vites sanktionen är viktig för att kraven på aktiva åtgärder ska kunna bli effektiva. Tanken är att en sådan sanktionsmöjlighet kan få det förebyggande antidiskrimineringsarbetet att fungera bättre.²⁸

DO ska i första hand försöka nå en frivillig lösning med arbetsgivaren. Det bör dock inte hindra DO att använda sig av vitesförelägganden i relation till lönekartläggning och skriftlig lönekartläggning. Reglerna om lönekartläggning och skriftlig lönekartläggning är förhållandevis precisa och tydliga vilket bör underlätta både tillsyn och möjligheten att följa reglerna.

Andra stycket ändras på så sätt att centrala arbetstagarorganisationers möjlighet att föra talan om vitesföreläggande inte längre förutsätter att DO förklarat sig inte vilja göra en framställning om vitesföreläggande.

Tredje stycket ändras inte.

Övervägandena finns i avsnitt 14.3.3.

5 kap. Ersättning och ogiltighet

2 a §

Arbetsgivare som bryter mot bestämmelserna om insyn i lönesättningen m.m. enligt 3 a kap. 1, 2, 3, 4, 6, 7, 13 eller 17 § ska betala skadestånd. När skadeståndet bestäms ska hänsyn tas även till omständigheter av annan än rent ekonomisk betydelse.

Om det är skäligt får skadeståndet sättas ned eller helt falla bort.

Paragrafen är ny och genom den införs en skadeståndsbestämmelse i lagen. Bestämmelsen genomför artikel 16 i lönetransparensdirektivet.

Första stycket reglerar rätten till skadestånd vid överträdelse av bestämmelser om arbetssökandes, arbetstagares och arbetstagarorganisationers rätt till information och insyn enligt 3 a kap. Formuleringen i *andra meningen* motsvarar den i medbestämmandelagen och arbetsmiljölagen. Bestämmelsen innebär att skadestånd, och inte diskrimineringsersättning, ska utgå vid överträdelse av rättigheter och skyldigheter som syftar till att genomdriva rätten till lika lön lika och

²⁸ Prop. 2015/16:135 s. 78 f.

likvärdigt arbete. Regeln innebär att arbetsgivare som bryter mot de aktuella bestämmelserna kan åläggas att betala både ekonomiskt och allmänt skadestånd. Därigenom uppfylls direktivets krav att kompensationen ska vara faktisk, verksam och proportionell.

Andra stycket reglerar förutsättningarna för att jämka skadeståndet. Ledning kan hämtas från bestämmelser om skadestånd i annan arbetsrättslig lagstiftning.

Övervägandena finns i avsnitt 14.3.2.

6 kap. Rättegången

Tillämpliga regler

1 §

Mål om tillämpningen av 2 kap. 1, 2, 3 eller 18 § eller 3 a kap. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 13 eller 17 § ska handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbets tvister. I sådana mål ska som arbetstagare anses också den som gör en förfrågan om eller söker arbete och den som söker eller fullgör praktik eller står till förfogande för att utföra eller utför arbete som inhyrd eller inlånad arbetskraft. Den hos vilken praktiken eller arbetet utförs eller skulle ha utförts ska anses som arbetsgivare. Detta gäller också när reglerna om tvisteförhandling i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet tillämpas.

Mål om tillämpningen av 2 kap. 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 12 a, 12 b, 12 c, 13, 13 a, 13 b, 14, 14 a, 14 b, 15, 16, 17 eller 19 § ska prövas av allmän domstol och handläggas enligt bestämmelserna i rättegångsbalken om rättegången i tvistemål när förlikning om saken är tillåten.

Paragrafen, som reglerar vilka processuella regler som ska tillämpas vid tvister enligt lagen, har ändrats genom att 3 a kap. 1–7, 13 och 17 §§ har lagts till i *första styckets* uppräkningslista av de tvister som ska handläggas enligt bestämmelserna i lagen (1974:371) om rättegången i arbets tvister.

Övervägandena finns i avsnitt 10.3.1.

2 a §

Den som anser sig ha blivit diskriminerad i strid med denna lag får föra talan om att få fastställt att så är fallet.

I mål där en sådan talan förs ska 1 kap. 3 d § första stycket rättegångsbalken inte tillämpas.

Bestämmelsen genomför artikel 14 i lönetransparensdirektivet och utgör en anpassning av svensk rätt till EU-domstolens dom *Braathens*, C-30/19, ECLI:EU:C:2021:269.

Första stycket anger att en enskild har möjlighet att föra fastställelsestalan om att diskriminering förekommit.

Av *andra stycket* framgår att 1 kap. 3 d § rättegångsbalken inte ska tillämpas. Bestämmelsen avser s.k. småmål där värdet av vad som yrkas uppenbart inte överstiger ett halvt prisbasbelopp och för vilka särskilda regler gäller om rättens sammansättning och rättegångskostnader. Dessa regler ska alltså inte tillämpas.

Övervägandena finns i avsnitt 10.3.1.

3 a §

En arbetsgivare som inte har fullgjort sina skyldigheter avseende insyn i lönesättningen enligt 3 a kap. ska visa att diskriminering i fråga om lön inte har förekommit. Detta gäller inte om arbetsgivaren visar att bristen varit uppenbart oavsiktlig och av ringa karaktär, eller om bristen är utan betydelse i målet.

Paragrafen är ny och innehåller en bevisregel i mål om lönediskriminering. Paragrafen genomför artikel 18.2 i lönetransparensdirektivet.

Regelns tillämpningsområde avgörs dels av hänvisningen till bestämmelserna om insyn i lönesättningen i 3 a kap., som innehåller rätt till insyn och information för arbetssökande, arbetstagare och arbetstagarorganisationer, dels av att arbetsgivaren ska visa att lönediskriminering inte har förekommit. Bestämmelsen är tillämplig oavsett om lönediskrimineringen avser kön eller någon annan diskrimineringsgrund.

Om arbetsgivaren inte har uppfyllt kraven enligt bestämmelserna är utgångspunkten att arbetsgivaren, vid en prövning i domstol, ska visa att lönediskriminering inte har förekommit. Detta kan beskrivas som att bevisbördan kastas om.

Det är arbetstagaren som har bevisbördan för att arbetsgivaren inte har fullgjort sina skyldigheter.

Enligt *andra meningen* gäller den omkastade bevisbördan inte om arbetsgivaren visar att dennes brister vid fullgörandet varit uppenbart oavsiktlig och av ringa karaktär. Arbetsgivarens skyldigheter enligt 3 a kap. och de bestämmelser i lönetransparensdirektivet som artikel 18.2 hänvisar till, berör skilda frågor och är av olika karaktär. Även

om det inte uttryckligen framgår av direktivet måste en omkastning av bevisbördan antas förutsätta att arbetsgivarens bristande fullgörelse av bestämmelserna har någon relevans för den aktuella tvisten. Den omkastade bevisbördan ska därför inte tillämpas om bristen är utan betydelse i målet.

Övervägandena finns i avsnitt 11.3.1.

5 a §

Anspraak som avser diskriminering i fråga om lön preskriberas tre år efter det att arbetstagaren har fått kännedom om eller rimligen kan förväntas ha fått kännedom om den omständighet var till yrkandet hänför sig, om inte preskriptionen avbryts dessförinnan.

Preskription avbryts genom att

- 1. arbetsgivaren utfäster betalning, erlägger ränta eller amortering eller erkänner anspråket på annat sätt gentemot arbetstagaren,*
- 2. arbetsgivaren får ett skriftligt krav eller en skriftlig erinran om anspråket, eller*

3. om talan väcks mot arbetsgivaren eller anspråket annars åberopas gentemot arbetsgivaren vid domstol, hos Kronofogdemyndigheten eller i skiljeförfarande, konkursförfarande eller planförhandling under företagsrekonstruktion.

Om preskription har avbrutits genom erkännande, krav eller erinran, löper en ny preskriptionstid enligt första stycket från dagen för avbrottet. Om preskription har avbrutits genom att talan har väckts eller genom att fordringen annars har åberopats enligt andra stycket 3, löper en ny preskriptionstid enligt första stycket på det sätt som anges i 7 § preskriptionslagen (1981:130).

Paragrafen är ny och innehåller regler om preskription för anspråk som avser lönediskriminering. Paragrafen genomför artikel 21 i lönetransparensdirektivet.

Första stycket innebär att särskilda preskriptionsregler gäller för anspråk som avser lönediskriminering. För sådana anspråk tillämpas den nu aktuella bestämmelsen i stället för 4 och 5 §§. Bestämmelsen är tillämplig oavsett om lönediskrimineringen avser kön eller någon annan diskrimineringsgrund. Bestämmelsen är inte tillämplig på krav om skadestånd enligt 5 kap. 2 a §.

I första stycket anges när preskription inträder. Preskriptionstiden är tre år. Preskriptionstiden börjar löpa när arbetstagaren ”har fått kännedom om eller rimligen kan förväntas ha fått kännedom om” den omständighet var till yrkandet hänför sig. Uttrycket är direkt hämtat från direktivet och ska tolkas EU-konformt.

Fristen om tre år i första stycket gäller även när DO eller en förening för talan för en enskild enligt 2 §. Annan talan för arbetstagarrens räkning som ombudsmannen eller föreningen för i samma rättegång omfattas däremot inte av preskriptionsbestämmelsen.

I *andra stycket* regleras hur preskription avbryts. Regeln motsvarar 5 § preskriptionslagen (1981:130) och förarbetena till den bestämmelsen kan ge ledning för tolkningen av *andra stycket*.²⁹ En skillnad är dock att preskriptionsavbrott enligt *andra punkten* inte kräver att arbetsgivaren (gäldenären) får det skriftliga kravet eller den skriftliga erinran från arbetstagaren (borgenären). Ett skriftligt krav från den arbetstagarorganisation som arbetstagaren är medlem i är tillräckligt för att bryta preskriptionen. Detsamma gäller om kravet framställs i en skriftlig förhandlingsframställan.

Tredje stycket behandlar verkan av preskriptionsavbrott. Av *första meningen* framgår att en ny preskriptionstid om tre år börjar löpa om preskription har avbrutits på sätt som anges i första och *andra punkten* i *andra stycket*. Om DO genom ett skriftligt krav eller annars på sätt som anges i *andra stycket* avbryter preskriptionen, löper en ny preskriptionstid om tre år.

Av *andra meningen* framgår att om preskription har avbrutits på sätt som anges i *tredje punkten* i *andra stycket* löper en ny preskriptionstid om tre år. Starttiden för den nya preskriptionstiden bestäms på det sätt som framgår av 7 § preskriptionslagen. Den bestämmelsen innehåller även vissa ytterligare regler av betydelse vid preskriptionsavbrott enligt *tredje punkten*.

Om talan inte väcks innan preskription inträder är rätten till talan förlorad.

En konsekvens av 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 (se 4 kap. 7 § arbetstvistlagen och t.ex. AD 2014 nr 65 om s.k. avtalad processföretsättning). Har arbetstagarorganisationen försuttit tiden att enligt kollektivavtal eller medbestämmandelagen påkalla förhandling eller väcka talan, hindrar detta

²⁹ Se framför allt prop. 1979/80:119, om preskriptionslag, m.m., s. 96 f.

inte att arbetstagaren väcker och kan vinna framgång om talan inte är preskriberad enligt paragrafen.

Övervägandena finns i avsnitt 12.3.1.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juni 2026.

2. För repressalier som har ägt rum före ikraftträdandet tillämpas 2 kap. 18 § i dess lydelse före den 1 juni 2026.

3. I fråga om aktiva åtgärder som har eller skulle ha genomförts före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

4. Arbetsgivarens skyldighet enligt 3 a kap. 14 § ska fullgöras första gången 2027 för arbetsgivare som sysselsätter 150 eller fler arbetstagare och 2031 för arbetsgivare som sysselsätter mellan 100 och 149 arbetstagare.

5. Talan som avses i 6 kap. 2 a § får endast grundas på handlingar som har ägt rum efter ikraftträdandet.

6. För anspråk som avser lönediskriminering som har ägt rum före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser i fråga om preskription.

Av första punkten framgår att ändringarna träder i kraft den 1 juni 2026.

Enligt andra punkten ska bestämmelsen om förbud mot repressalier i 2 kap. 18 § tillämpas i dess lydelse före ikraftträdandet om repressalierna ägt rum före ikraftträdandet. Det innebär att om en arbetstagare har utnyttjat rättigheter enligt lagen är repressalieåtgärder från arbetsgivarens sida inte otillåtna enligt bestämmelsen om de äger rum före ikraftträdandet. Det sagda har betydelse om en arbetssökande eller en arbetstagare har utsatts för repressalier på grund av att han eller hon begärt och fått information om meriter i enlighet med 2 kap. 4 §.

Av tredje punkten framgår att äldre bestämmelser gäller i fråga om aktiva åtgärder som har eller skulle ha genomförts före ikraftträdandet. Den avgörande tidpunkten är när de årliga aktiva åtgärderna har eller skulle ha färdigställts. Det innebär att de nya bestämmelserna om lönekartläggning och samverkan i 3 a kap. samt om vitesföreläggande i 4 kap. 5 § inte ska tillämpas retroaktivt.

I fjärde punkten anges när arbetsgivare som sysselsätter 100 eller fler arbetstagare ska sammanställa en lönerapport för första gången. Arbetsgivare som sysselsätter 150 eller fler arbetstagare ska sammanställa den första lönerapporten 2027. Arbetsgivare som sysselsätter

mellan 100 och 149 arbetstagare ska sammanställa den första lönerapporten 2031.

Av *femte punkten* framgår att en fastställetalan enligt 6 kap. 2 a § inte får grundas på diskriminering som har ägt rum före ikraftträdandet.

Enligt *sjätte punkten* ska äldre bestämmelser tillämpas för anspråk som avser lönediskriminering som har ägt rum före ikraftträdandet. Det innebär att bestämmelsen i 6 kap. 5 a § inte ska tillämpas om lönediskrimineringen har ägt rum före ikraftträdandet.

Övervägandena finns i kapitel 18.

20.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen

3 §

Diskrimineringsombudsmannen ska vidare inom sitt verksamhetsområde

- informera, utbilda, överlägga och ha andra kontakter med myndigheter, företag, enskilda och organisationer,
- följa den internationella utvecklingen och ha kontakter med internationella organisationer,
- följa forsknings- och utvecklingsarbete,
- *följa utvecklingen avseende analytiska verktyg till stöd vid bedömningen av arbetets värde enligt 3 a kap. 10 § diskrimineringslagen (2008:567),*
- hos regeringen föreslå författningsändringar eller andra åtgärder som kan motverka diskriminering, och
- ta initiativ till andra lämpliga åtgärder.

Paragrafen innehåller uppgifter för DO och har fått en ny strecksats som genomför artikel 4.2 i lönetransparensdirektivet. Vidare genomförs artikel 11 i direktivet genom *första strecksatsen*. Uppgiften att utbilda och överlägga med bl.a. företag, myndigheter och organisationer omfattar att tillhandahålla stöd, i form av tekniskt bistånd och fortbildning, till arbetsgivare med färre än 250 arbetstagare och till arbetstagarnas berörda arbetstagarföreträdare, för att underlätta för dem att fullgöra sina skyldigheter enligt lönetransparensdirektivet.

Den *nya fjärde strecksatsen* innebär att DO får i uppdrag att följa utvecklingen avseende tillgängligheten av analytiska verktyg för arbetsvärdering. Myndigheten ska ansvara för kontroll av att det finns verktyg för den arbetsvärdering som arbetsgivare ska utföra vid arbetet med

lönekartläggning (jfr 3 a kap. 10 § diskrimineringslagen). Verktygen ska vara lättillgängliga för arbetsgivarna.

Om DO anser att det brister i tillgängligheten av verktyg ska myndigheten enligt *efterföljande strecksats* i paragrafen rapportera det till regeringen samt lämna förslag om åtgärd.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.2.

4 §

Diskrimineringsombudsmannen är övervakningsorgan i enlighet med 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 genom insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer.

Övervakningsorganets uppgifter omfattar

– att öka medvetenheten bland privatägda och offentligägda företag och organisationer, arbetsmarknadens parter och allmänheten i syfte att främja principen om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete och rätten till insyn i lönesättningen, inbegripet genom att beakta intersektionell diskriminering med avseende på lika lön för lika eller likvärdigt arbete,

– att analysera orsakerna till löneskillnader mellan könen och utarbeta verktyg för att bedöma lönejämligheter,

– att ta emot lönerapporter och utan dröjsmål offentliggöra dem,

– att sammanställa uppgifter om hur många och vilken typ av klagomål om lönediskriminering som lämnats in till Diskrimineringsombudsmannen och lönediskrimineringsmål som anhängiggjorts vid nationella domstolar, samt

– att vartannat år förse Europeiska kommissionen med information som omfattar inlämnade lönerapporter, inlämnade skriftliga lönekartläggningar och sammanställningen av uppgifter om klagomål om lönediskriminering och lönediskrimineringsmål.

Paragrafen är ny och genomför artikel 29 i lönetransparensdirektivet. Bestämmelsen reglerar väsentligen de uppgifter som DO får i egenkap av övervakningsorgan. Av *första stycket* framgår att DO utsetts till övervakningsorgan, vilket är en ny funktion i svensk rätt.

I *andra stycket* listas DO:s uppgifter som övervakningsorgan.

Av *första strecksatsen* framgår att DO har i uppgift att öka medvetenheten hos en rad olika aktörer i syfte att främja likalöneprincipen och rätten till insyn i lönesättningen. Det är myndigheten som avgör på vilket sätt medvetenheten lämpligen ökas. Det lyfts fram att intersektionell diskriminering ska beaktas.

Andra strecksatsen reglerar uppgiften att analysera löneskillnader och att utarbeta verktyg för att bedöma lönejämligheter. Analys av

lönejämligheter kan göras på olika nivåer; från den analys som genomförs av enskilda arbetsgivare i lönekartläggningen till statistisk analys på aggregerad nivå. Direktivet ger ingen ledning om vilken typ av analys som övervakningsorganet ska ansvara för. DO, Jämställdhetsmyndigheten och Medlingsinstitutet har alla sedan tidigare i uppgift att analysera löneskillnader på olika sätt. Det är möjligt att den analys som övervakningsorganet ska ansvara för enligt direktivet omfattar de tre myndigheternas analysuppgifter. Det är därför befogat att myndigheterna samverkar och utbyter kunskap när det gäller uppgiften att analysera löneskillnader. DO är dock den myndighet som ansvarar som övervakningsorgan.

Uppgiften att utarbeta verktyg för att bedöma lönejämligheter är ny. Eftersom verktygen ska bedöma lönejämligheter, dvs. osakliga löneskillnader, bör de kunna användas hos enskilda arbetsgivare snarare än på aggregerad nivå. Det ligger därför nära till hands att DO utarbetar verktygen. Utarbetandet av verktyg ska enligt direktivet göras med hjälp av EIGE:s analytiska arbete och verktyg. Jämställdhetsmyndigheten har ett etablerat samarbete med EIGE, vilket motiverar att utarbetandet av verktygen sker med stöd av Jämställdhetsmyndigheten.

Tredje strecksatsen reglerar uppgiften att ta emot och offentliggöra lönerapporten. Det innebär att DO får ett uppdrag som skiljer sig från tidigare verksamhet och kräver ny kompetens inom myndigheten. Lönerapporten regleras i 3 a kap. 14–19 §§.

Fjärde strecksatsen innebär att DO ska sammanställa information om de klagomål som kommer in till myndigheten och om de lönediskrimineringsmål som anhängiggjorts i nationella domstolar. Domstolsverket för ingen statistik över lönediskrimineringsmål. Verket har dock uppgifter som gör det möjligt att se hur många arbetsrättsliga mål som hanteras av tingsrätterna. För att kunna genomföra sammanställningen av antalet anhängiggjorda mål, måste DO begära ut de domar som handlar om arbetsrätt och sortera ut förekommande domar som rör lönediskriminering.

Enligt *femte strecksatsen* ska DO vartannat år sammanställa information som ska skickas till kommissionen. Det rör sig om en sammanställning av information i de inlämnade lönerapporterna, de inlämnade skriftliga lönekartläggningar samt sammanställningen av klagomål och diskrimineringsmål.

Övervägandena finns i avsnitt 9.3.2.

Kommittédirektiv 2023:68

Genomförande av EU-direktivet om stärkt tillämpning av principen om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete genom insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer

Beslut vid regeringssammanträde den 25 maj 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska 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 genom insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer ska genomföras i svensk rätt. I direktivet fastställs minimikrav för att stärka tillämpningen av principen om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete (likalöneprincipen), i synnerhet genom insyn i lönesättningen och skärpta efterlevnadsmekanismer.

Utredaren ska bland annat

- analysera och bedöma svensk rätts förenlighet med direktivet,
- med utgångspunkt i den svenska arbetsmarknadsmodellen, arbetsmarknadens parter autonomi och diskrimineringslagens systematik ta ställning till och motivera vad som är nödvändigt för att direktivet ska genomföras i Sverige, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag och förslag på andra åtgärder som är nödvändiga för att genomföra direktivet.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2024.

Direktivet om stärkt tillämpning av principen om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete genom insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer

Direktivet antogs för att stärka tillämpningen av principen om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete

EU har enligt artikel 157.3 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt befogenhet att besluta om åtgärder för att säkerställa tillämpningen av principen om lika möjligheter och lika behandling av kvinnor och män i frågor som rör anställning och yrke, inklusive principen om lika lön för lika eller likvärdigt arbete. Förbud mot diskriminering på grund av kön i arbetslivet finns reglerad i EU-rätten sedan tidigare, bland annat i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (omarbetning).

För att stärka tillämpningen av principen om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete antogs Europaparlamentets och rådets direktiv om stärkt tillämpning av principen om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete genom insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer den 10 maj 2023.

I EU-direktivet fastställs minimikrav för att stärka tillämpningen av principen om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete (likalöneprincipen). Direktivet är tillämpligt på arbetsgivare i offentlig och privat sektor. Direktivet innehåller definitioner av ett antal begrepp som är relevanta för direktivet, t.ex. lön, löneskillnad mellan könen, likvärdigt arbete, arbetstagarkategori samt direkt och indirekt diskriminering.

Direktivet är ett s.k. minimidirektiv, vilket innebär att medlemsstaterna får införa eller behålla bestämmelser som är förmånligare för arbetstagare än de som fastställs i direktivet. Det innehåller även ett förbud mot att försämra skyddsnivån på de områden som omfattas av direktivet och ska inte påverka rätten att förhandla om, ingå och tillämpa kollektivavtal eller att vidta kollektiva åtgärder enligt nationell rätt eller praxis.

Lönestrukturer för att säkerställa likalöneprincipen

Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att arbetsgivarna har lönestrukturer som säkerställer lika lön för lika eller likvärdigt arbete. Medlemsstaterna ska även, efter samråd med jämställdhetsorgan, säkerställa att analytiska verktyg eller metoder görs tillgängliga som stöd och vägledning vid bedömning och jämförelse av arbetets värde. Lönestrukturer ska göra det möjligt att bedöma om arbetstagare befinner sig i en jämförbar situation på grundval av objektiva och könsneutrala kriterier, som i förekommande fall överenskommit med arbetstagarföreträdare. Strukturerna ska omfatta färdigheter, ansträngning, ansvar och arbetsförhållanden, och om lämpligt, eventuella andra faktorer som är relevanta för det specifika arbetet eller den specifika befattningen.

Insyn i lönesättning

En arbetssökande ska ha rätt till insyn i lönesättningen när det gäller ingångslön eller ingångslöneintervall, och i förekommande fall i relevanta bestämmelser i kollektivavtal. Informationen ska tillhandahållas på ett sådant sätt att en informerad löneförhandling säkerställs, t.ex. i en offentliggjord platsannonser. Den tilltänkta arbetsgivaren får inte fråga en arbetssökande om lönehistorik. Vidare ska en arbetsgivare säkerställa att bland annat platsannonser är könsneutrala och att rekryteringsprocessen bedrivs på ett icke-diskriminerande sätt. Arbetsgivare ska även se till att arbetstagare kan få tillgång till de kriterier som används för att fastställa löner, lönenivåer och löneutveckling. Kriterierna ska vara sakliga och könsneutrala. Medlemsstaterna får undanta arbetsgivare med färre än 50 arbetstagare från skyldigheten i fråga om tillgång till kriterier för fastställande av löneutveckling.

Rätt till information

En arbetstagare ska ha rätt att begära och skriftligen få ut information om sin egen lönenivå och de genomsnittliga lönenivåerna uppdelat efter kön för lika eller likvärdigt arbete. Informationen ska tillhandahållas av arbetsgivaren, arbetstagarföreträdare eller via ett jämställdhetsorgan. Arbetsgivaren ska årligen informera arbetstagarna om denna

rätt. Arbetsgivaren ska samtidigt ha rätt att kräva att arbetstagaren inte använder informationen för andra syften än att hävda sin rätt enligt direktivet. Informationen ska tillhandhållas i ett format som är tillgängligt för personer med funktionsnedsättning och som beaktar deras särskilda behov.

Tillgång till information

Medlemsstater ska säkerställa att arbetsgivare lämnar information om organisationen som avser löneskillnader mellan kvinnliga och manliga arbetstagare, bland annat medianlöneskillnader mellan könen. Rapporteringsfrekvensen varierar med hänsyn till antalet anställda. För t.ex. arbetsgivare med minst 250 anställda ska rapporteringen göras årligen. Informationen ska meddelas den myndighet som ansvarar för att sammanställa och offentliggöra sådana uppgifter enligt direktivet. Arbetsgivare får även offentliggöra informationen. Vidare ska arbetsgivare lämna sådan information till sina arbetstagare och deras arbetstagarföreträdare. På begäran ska arbetsgivaren även lämna denna information till en arbetsinspektion och till det jämställdhetsorgan som ska vara behörigt i frågor som ingår i direktivets tillämpningsområde.

Gemensam lönebedömning

Medlemsstaterna ska säkerställa att arbetsgivare som är föremål för lönerapportering, i samverkan med sina arbetstagarföreträdare, utför en gemensam lönebedömning för att identifiera, åtgärda och förhindra löneskillnader mellan kvinnliga och manliga arbetstagare som inte motiveras på grundval av objektiva och könsneutrala kriterier. En sådan lönebedömning ska göras om skillnaden i den genomsnittliga lönenivån för kvinnor och män är åtminstone fem procent i någon arbetstagarkategori, om arbetsgivaren inte har motiverat en sådan skillnad på grundval av objektiva och könsneutrala kriterier och om arbetsgivaren inte har avhjälpt en sådan ogrundad skillnad inom en viss tid.

Vidare ska effekten av tidigare åtgärder som vidtagits för att avhjälpa löneskillnader utvärderas. Arbetsgivare ska ställa den gemensamma lönebedömningen till förfogande för arbetstagarna och arbetstagarföreträdarna och delge den till ett övervakningsorgan, samt på

begäran ställa den till en arbetsinspektions och jämställdhetsorganets förfogande. Arbetsgivaren ska inom rimlig tid och i nära samarbete med arbetstagarföreträdaerna avhjälpa osakliga löneskillnader. Ett stöd i form av tekniskt bistånd och fortbildning ska finnas för arbetsgivare med färre än 250 anställda.

Skydd av personuppgifter

I direktivet regleras skydd av personuppgifter. I den mån åtgärderna inbegriper behandling av personuppgifter ska detta ske i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning). Sådana personuppgifter får inte användas i andra syften än att tillämpa likalöneprincipen.

Social dialog

Utan att det inskränker på arbetsmarknadens parterers autonomi ska medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa ett effektivt deltagande av arbetsmarknadens parter, där parterna ska samråda om rättigheter och skyldigheter enligt direktivet. Medlemsstaterna ska också vidta åtgärder för att främja arbetsmarknadsparternas roll och uppmuntra utövandet av rätten till kollektiva förhandlingar för att bekämpa lönediskriminering och dess negativa inverkan på värderingen av arbeten som huvudsakligen utförs av arbetstagar av ett visst kön.

Rättsmedel och efterlevnad

Direktivets regler om rättsmedel och efterlevnad ska även tillämpas på förfaranden som avser de rättigheter och skyldigheter som följer av likalöneprincipen i enlighet med artikel 4 Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (omarbetning).

Medlemsstaterna ska säkerställa att alla arbetstagare som anser sig förfördelade på grund av att likalöneprincipen inte har tillämpats på dem, efter möjlighet till förlikning, har tillgång till domstolsförfaranden. Vidare ska medlemsstaterna säkerställa att en arbetstagare som lidit skada på grund av en överträdelse av principen har rätt att begära och få full kompensation eller gottgörelse för skadan på ett sätt som är avskräckande och proportionellt.

Vidare ska medlemsstaterna säkerställa att bland annat organisationer, jämställdhetsorgan och arbetstagarföreträdare som har ett befogat intresse i frågan får delta i administrativa förfaranden eller domstolsförfaranden om en påstådd överträdelse som följer av likalöneprincipen. De får agera för, eller till stöd för, arbetstagare som påstås ha fallit offer för detta, med individens godkännande.

Vid bedömningen av om kvinnliga och manliga arbetstagare utför lika eller likvärdigt arbete, ska bedömningen av om arbetstagare befinner sig i en jämförbar situation inte begränsas till situationer med samma arbetsgivare eller samma anställningsperiod, utan utvidgas till att omfatta situationer där en och samma källa fastställer lönevillkoren.

När det gäller bevisbördan ska det vara en svarandes skyldighet att bevisa att ingen lönediskriminering förekommit när en arbetstagare inför domstol lägger fram fakta som ger anledning att anta att diskriminering förekommit.

Behöriga organ ska ha rätt att förelägga en svarande att lämna ut all relevant bevisning. Det gäller även bevis som innehåller konfidentiella uppgifter, om detta anses vara relevant för ett rättsligt anspråk om lika lön. Samtidigt ska det finnas effektiva åtgärder för att skydda denna information vid utlämnandet.

I direktivet anges att medlemsstaterna ska säkerställa att behöriga myndigheter eller nationella domstolar får utfärda föreläggande om att upphöra med överträdelsen eller att vidta åtgärder för att säkerställa att de rättigheter eller skyldigheter som följer av likalöneprincipen tillämpas. Ett föreläggande ska kunna förenas med ett löpande vite.

Preskriptionstid börjar inte löpa förrän käranden har kännedom om överträdelsen eller rimligen kan förväntas ha det, och ska vara minst tre år. Det finns även bestämmelser om bland annat avbrytande av preskriptionstid.

Medlemsstaterna ska säkerställa att nationella domstolar, om en svarande vinner ett mål om lönediskriminering, kan bedöma om den

förlorande kändanden hade rimliga skäl att väcka talan och, om så är fallet, om det är lämpligt att inte kräva att kändanden ska betala rättegångskostnaderna.

Medlemsstaterna ska även fastställa regler om effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner vid överträdelse av de rättigheter och skyldigheter som följer av likalöneprincipen, särskilt vid upprepade överträdelser. Medlemsstaterna ska genast underrätta kommissionen om dessa regler. Vidare ska medlemsstaterna införa nödvändiga bestämmelser för att skydda arbetstagare mot uppsägning eller annan ogynnsam behandling.

Upphandling

Medlemsstaterna ska säkerställa att ekonomiska aktörer i samband med offentlig upphandling eller koncession fullgör sina skyldigheter i fråga om likalöneprincipen, och överväga att ålägga upphandlande myndigheter att införa sanktioner och uppsägningsklausuler för att följa likalöneprincipen vid offentlig upphandling eller koncession. Vidare ska en upphandlande myndighet få utesluta ekonomiska aktörer från deltagande i en given upphandling om det kan påvisas att skyldigheterna i direktivet överträts.

Tillsyn

Ett jämställdhetsorgan ska vara behörigt i frågor som ingår i direktivets tillämpningsområde och ges sådana resurser att det effektivt kan utföra sina uppgifter. Det ska dock inte påverka behörigheten för arbetsinspektioner eller andra organ som genomdriver arbetstagares rättigheter, däribland arbetsmarknadens parter.

Medlemsstaterna ska säkerställa nära samarbete och samordning mellan en arbetsinspektion, jämställdhetsorganen och, i tillämpliga fall, arbetsmarknadens parter med avseende på likalöneprincipen.

Medlemsstaterna ska utse ett övervakningsorgan som ska övervaka och stödja genomförandet av nationella åtgärder som införlivar direktivet (övervakningsorgan). Bland annat ska organet öka medvetenheten om likalöneprincipen och rätten till insyn i lönesättningen, analysera orsaker till löneskillnader mellan könen, utarbeta verktyg för att bedöma löneojämlikheter, samla in uppgifter som följer av

direktivet och offentliggöra dessa. Organet ska även samla in rapporter om lönebedömningarna, sammanställa uppgifter om antal och typ av klagomål om lönediskriminering som lämnats till behöriga myndigheter, däribland jämställdhetsorgan, och lönediskrimineringsärenden som inletts vid nationell domstol. Medlemsstaterna ska förse kommissionen med vissa av dessa uppgifter i enlighet med direktivet.

Statistik

Varje år ska medlemsstaterna förse kommissionen (Eurostat) med nationella data för beräkning av löneskillnader mellan könen. Statistiken ska vara uppdelad efter kön, ekonomisk sektor, arbetstid, ägarförhållanden och ålder samt vara beräknad på årsbasis. Uppgifterna ska översändas fr.o.m. den 31 januari 2028 för referensåret 2026.

Genomförande och uppföljning av direktivet

Medlemsstaterna ska underrätta kommissionen om de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga och som satts i kraft för att följa direktivet. Informationen ska omfatta en sammanfattande bedömning av hur införlivandeåtgärderna påverkat arbetstagare och arbetsgivare med färre än 250 anställda samt en hänvisning till var bedömningen är offentliggjord. Medlemsstaterna ska informera kommissionen om direktivets tillämpning och dess verkan i praktiken. Kommissionen ska till Europaparlamentet och rådet lämna en rapport om genomförandet av direktivet, och när så är lämpligt föreslå nödvändiga ändringar.

Gällande svensk rätt

Arbetsmarknadens parter har huvudansvaret för att reglera villkoren på arbetsmarknaden

I Sverige har arbetsmarknadens parter, alltså arbetsgivarna eller deras organisationer och arbetstagarna genom sina organisationer, huvudansvaret för att reglera villkoren på arbetsmarknaden. En del av detta är parternas ansvar för lönebildningen genom att parterna självständigt förhandlar och ingår avtal om löner, inkluderat möjlighet

till individuell lönesättning. Individuella löner förhandlas vanligen med utgångspunkt i de allmänna bestämmelserna om lönesättning som finns i tillämpliga kollektivavtal. Kollektivavtalen är således i praktiken det dominerande instrumentet i Sverige för att tillförsäkra de enskilda arbetstagarna det skydd som de i många andra medlemsstater får genom lagstiftning.

Enligt förordningen (2007:912) med instruktion för Medlingsinstitutet ansvarar myndigheten för den statliga medlingsverksamheten och har till uppgift att verka för en väl fungerande lönebildning. Myndigheten ska även inhämta, sammanställa och tolka statistik som är av betydelse för lönebildningen och analysera löneutvecklingen från ett jämställdhetsperspektiv. Vidare ska myndigheten vid sina överläggningar med arbetsmarknadens parter om kommande och pågående avtalsförhandlingar fästa uppmärksamheten på vikten av att de centrala kollektivavtalen konstrueras så att de främjar de lokala parternas arbete med lönefrågor ur ett jämställdhetsperspektiv. Medlingsinstitutet är statistikansvarig myndighet för löner och arbetskraftskostnader i enlighet med förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

I Sverige är könsdiskriminering förbjudet och krav finns på aktiva åtgärder

Den svenska lagstiftningen om förbud mot diskriminering bygger i stor utsträckning på bestämmelser i EU-rätten. Diskrimineringslagen (2008:567) förbjuder diskriminering som har samband med kön inom arbetslivet. Lagen innehåller vidare en skyldighet för arbetsgivare att arbeta med s.k. aktiva åtgärder. Bestämmelserna om aktiva åtgärder syftar till att arbetsgivare ska arbeta förebyggande och främjande för att inom sin verksamhet motverka diskriminering och på annat sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön. Arbetsgivarens arbete med aktiva åtgärder inom arbetslivet omfattar bland annat arbetsförhållanden, bestämmelser och praxis om löner, rekrytering och befordran samt utbildning och övrig kompetensutveckling. Arbetet med aktiva åtgärder ska genomföras fortlöpande.

Arbetsgivaren ska årligen genomföra lönekartläggning i syfte att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män som utför lika eller likvärdigt arbete. Det innebär att samtliga arbetsgivare, oavsett storlek,

ska analysera om löneskillnader har samband med kön. Ett arbete är likvärdigt med ett annat arbete om det utifrån en sammantagen bedömning av arbetets krav och natur kan anses ha lika värde som det andra arbetet. Bedömningen ska ta hänsyn till kriterier som kunskap och färdigheter, ansvar och ansträngning. Vid bedömningen av arbetets natur ska särskilt arbetsförhållandena beaktas. I arbetet med aktiva åtgärder ska arbetsgivare och arbetstagare samverka. Det finns även bestämmelser i diskrimineringslagen om att arbetsgivaren ska lämna information som behövs för samverkan och krav på arbetsgivaren att dokumentera arbetet med aktiva åtgärder.

Uppdraget att genomföra direktivet i svensk rätt

En särskild utredare ska ta ställning till hur direktivet om stärkt tillämpning av principen om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete genom insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer ska genomföras i svensk rätt. Det ingår inte i utredarens uppdrag att föreslå andra åtgärder eller att lägga andra författningsförslag än vad som är nödvändigt för att direktivet ska kunna genomföras.

Utredaren ska

- analysera och bedöma svensk rätts förenlighet med direktivet,
- med utgångspunkt i den svenska arbetsmarknadsmodellen, arbetsmarknadens parter autonomis och diskrimineringslagens systematik ta ställning till och motivera vad som är nödvändigt för att direktivet ska genomföras i Sverige,
- i sina förslag så långt det är möjligt upprätthålla det svenska regelsystemet, däribland diskrimineringslagen,
- i sina förslag värna företags konkurrenskraft och tillväxtförmåga, med särskild hänsyn till mindre företag, och så långt det är möjligt begränsa företagens regelbörda samt administrativa och andra kostnader,
- särskilt ta ställning till om uppgifter kan överlätas till arbetsmarknadens parter och i sådana fall vilka,

- bedöma och föreslå hur de myndighetsuppgifter som direktivet ställer krav på ska fördelas, med utgångspunkt i gällande regelverks systematik och den ansvarsfördelning som gäller mellan olika aktörer i dagsläget,
- lämna förslag på hur övervakningsorganet ska samla in och offentliggöra de uppgifter som arbetsgivaren ska lämna till organet om löneskillnader,
- lämna nödvändiga författningsförslag och förslag på andra åtgärder som är nödvändiga för att genomföra direktivet, och
- se till att författningsförslagen ansluter till den systematik och terminologi som används i svensk rätt.

Konsekvensbeskrivningar

Vid framtagandet av konsekvensbeskrivningen enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren beskriva och, när det är möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som presenteras. Ekonomiska effekter för det offentliga, företag och enskilda till följd av utredarens förslag ska beräknas. Om förslagen innebär offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering lämnas. Utredningen ska särskilt analysera och beskriva effekterna för företag, uppdelat på stora, medelstora och små företag. Viktigare principiella ställningstaganden som har gjorts under arbetet ska beskrivas, liksom olika alternativ som övervägts och skälen till att de har valts bort. Utredaren ska också bedöma vilka konsekvenser förslagen bedöms få för Sveriges internationella åtaganden och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna samt vilka konsekvenser förslagen bedöms få för principen om icke-diskriminering och jämställdhet mellan kvinnor och män.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta andra utredningar och annat pågående arbete, både på nationell nivå och på EU-nivå, som är av relevans för utredningen. Utredaren ska särskilt följa genomförandet av direktivet i övriga nordiska länder. Utredaren ska föra en

dialog med och inhämta synpunkter från Diskrimineringsombudsmannen, Jämställdhetsmyndigheten, Medlingsinstitutet och andra relevanta myndigheter, organisationer och företag i den utsträckning som det behövs. Vidare ska utredaren tillsätta en referensgrupp som företräder arbetsmarknadens parter och involvera referensgruppen i arbetet samt fortlöpande ge dem möjlighet att framföra synpunkter.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2024.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

DIREKTIV

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 genom insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer

(Text av betydelse för EES)

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 157.3,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande ⁽¹⁾,

i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet ⁽²⁾, och

av följande skäl:

- (1) I artikel 11 i Förenta nationernas konvention av den 18 december 1979 om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, som alla medlemsstater har ratificerat, föreskrivs att konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa, bland annat, rätten till lika lön, inklusive förmåner, och till lika behandling vad beträffar arbete av lika värde liksom till lika behandling i fråga om arbetsvärdering.
- (2) Artiklarna 2 och 3.3 i fördraget om Europeiska unionen stadfäster rätten till jämställdhet mellan kvinnor och män som ett av unionens grundläggande värden.
- (3) Enligt artiklarna 8 och 10 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) ska unionen syfta till att undanröja bristande jämställdhet mellan kvinnor och män, främja jämställdhet mellan dem och bekämpa all diskriminering på grund av kön i all sin politik och verksamhet.
- (4) Enligt artikel 157.1 i EUF-fördraget ska varje medlemsstat säkerställa att principen om lika lön för kvinnor och män för lika arbete eller likvärdigt arbete tillämpas. Enligt artikel 157.3 i EUF-fördraget kan unionen besluta om åtgärder för att säkerställa tillämpningen av principen om lika möjligheter och lika behandling av kvinnor och män i frågor som rör anställning och yrke, inklusive principen om lika lön för lika eller likvärdigt arbete (*likalöneprincipen*).
- (5) Europeiska unionens domstol (*domstolen*) har slagit fast att principen om likabehandling av kvinnor och män inte kan inskränkas endast till diskriminering som beror på tillhörigheten till endera könet ⁽³⁾. Med beaktande av principens syfte och arten av de rättigheter som den syftar till att skydda, är den även tillämplig på fall av diskriminering som har sitt ursprung i könsbyte.

⁽¹⁾ EUT C 341, 24.8.2021, s. 84.

⁽²⁾ Europaparlamentets ståndpunkt av den 30 mars 2023 (ännu ej offentliggjord i EUT) och rådets beslut av den 24 april 2023.

⁽³⁾ Domstolens domar av den 30 april 1996, P/S, C-13/94, ECLI:EU:C:1996:170, av den 7 januari 2004, K.B., C-117/01, ECLI:EU:C:2004:7, av den 27 april 2006, Richards, C-423/04, ECLI:EU:C:2006:256, och av den 26 juni 2018, MB, C-451/16, ECLI:EU:C:2018:492.

- (6) I vissa medlemsstater är det för närvarande möjligt för personer att rättsligt registrera sig som tillhörande ett tredje, ofta neutralt, kön. Detta direktiv påverkar inte tillämpningen av relevanta nationella regler som ger verkan åt ett sådant erkännande med avseende på anställning och lön.
- (7) Artikel 21 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (*stadgan*) förbjuder all diskriminering på grund av bland annat kön. Enligt artikel 23 i stadgan ska jämställdhet mellan kvinnor och män säkerställas på alla områden, inbegripet i fråga om anställning, arbete och lön.
- (8) I artikel 23 i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna anges bland annat att var och en, utan diskriminering, har rätt till lika lön för lika arbete, till fritt val av sysselsättning, rättvisa och tillfredsställande arbetsförhållanden samt till en rättvis ersättning som ger en människovärdig tillvaro.
- (9) Principerna för den europeiska pelaren för sociala rättigheter, som gemensamt proklamerats av Europaparlamentet, rådet och kommissionen, omfattar lika behandling och lika möjligheter för kvinnor och män samt rätt till lika lön för likvärdigt arbete.
- (10) Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG (*) föreskriver att för lika eller likvärdigt arbete ska direkt och indirekt könsdiskriminering avskaffas vid alla former och villkor för ersättning. Särskilt när ett arbetsindelningssystem används för att bestämma lön, ska detta vara baserat på könsneutrala kriterier och vara utformat så att det utesluter all könsdiskriminering.
- (11) Utvärderingen år 2020 av de relevanta bestämmelserna i direktiv 2006/54/EG påvisade att tillämpningen av likalöneprincipen försvaras av att den som utsatts för könsdiskriminering hindras av bristande insyn i lönesättningen, bristande rättssäkerhet i fråga om begreppet likvärdigt arbete och processuella hinder. Arbetstagarna har inte den information som behövs för att framgångsrikt driva talan om rätten till lika lön, i synnerhet information om lönenivåerna för arbetstagar-kategorier som utför lika eller likvärdigt arbete. Utvärderingen visade att bättre insyn skulle möjliggöra upptäckt av könsbaserad snedvridning och diskriminering i lönestrukturerna i företag och organisationer. Det skulle också ge arbetstagare, arbetsgivare och arbetsmarknadens parter möjlighet att vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa efterlevnaden av rätten till lika lön för lika eller likvärdigt arbete (*rätten till lika lön*).
- (12) Efter en noggrann utvärdering av det befintliga regelverket om lika lön för lika eller likvärdigt arbete och ett omfattande och inkluderande samråd tillkännagavs i kommissionens meddelade av den 5 mars 2020 *En jämlikhetsunion: jämställhetsstrategi för 2020–2025* att kommissionen skulle föreslå bindande åtgärder för insyn i lönesättningen.
- (13) De ekonomiska och sociala konsekvenserna av covid-19-pandemin har haft en oproportionellt negativ inverkan på kvinnor och jämställdhet, och förlusten av arbetstillfällen har ofta koncentrerats till lågavlönade, kvinnodominerade sektorer. Covid-19-pandemin har blottlagt den fortsatta strukturella undervärderingen av arbete som huvudsakligen utförs av kvinnor och har påvisat det stora socioekonomiska värdet av kvinnors arbete inom tjänster i frontlinjen, såsom hälso- och sjukvård, lokalvård, barnomsorg, social omsorg samt vård- och omsorgsboenden för äldre och andra omsorgsbehövande vuxna, vilket står i stark kontrast till dess ringa synlighet och erkännande.

(*) Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (EUT L 204, 26.7.2006, s. 23).

- (14) Effekterna av covid-19-pandemin kommer därför att ytterligare öka ojämlikheten och löneskillnaderna mellan könen, såvida inte återhämtningsåtgärderna tar hänsyn till jämställdhetsaspekter. Dessa konsekvenser har gjort det ännu mer angeläget att ta itu med frågan om lika lön för lika eller likvärdigt arbete. Att stärka tillämpningen av likalöneprincipen genom ytterligare åtgärder är särskilt viktigt för att säkerställa att de framsteg som har gjorts när det gäller att komma till rätta med löneskillnaderna inte äventyras.
- (15) I unionen kvarstår löneskillnaderna mellan könen: de uppgick 2020 till 13 %, med betydande variationer mellan medlemsstaterna, och har minskat endast minimalt under de senaste tio åren. Löneskillnaderna mellan könen orsakas av olika faktorer, såsom könsstereotyper, vidmakthållandet av "glastaket" och "det klibbiga golvet", horisontell segregation, inbegripet överrepresentation av kvinnor i lågavlönade yrken inom tjänstesektorn, och ojämlig fördelning av omsorgsansvar. Dessutom orsakas löneskillnaderna mellan könen delvis av direkt och indirekt lönediskriminering på grund av kön. Alla dessa faktorer utgör strukturella hinder som medför komplexa utmaningar när det gäller att skapa arbetstillfällen av god kvalitet och uppnå lika lön för lika eller likvärdigt arbete och får långsiktiga konsekvenser såsom en pensionsklyfta och en feminisering av fattigdom.
- (16) Bristande öppenhet generellt om lönenivåerna inom organisationer befäster en situation där lönediskriminering på grund av kön och snedvridding inte upptäcks eller, vid misstanke, är svår att bevisa. Bindande åtgärder behövs därför för att öka insynen i lönesättningen, uppmuntra företagen att se över sina lönestrukturer för att säkerställa lika lön för kvinnor och män som utför lika eller likvärdigt arbete och ge personer som utsatts för diskriminering möjlighet att utöva sin rätt till lika lön. Sådana bindande åtgärder bör kompletteras av bestämmelser som förtydligar befintliga rättsbegrepp såsom lön och likvärdigt arbete samt av åtgärder för att förbättra efterlevnadsmekanismerna och tillgången till rättslig prövning.
- (17) Tillämpningen av likalöneprincipen bör förbättras genom att direkt och indirekt lönediskriminering undanröjs. Detta hindrar inte att arbetsgivare ger arbetstagare som utför lika eller likvärdigt arbete olika lön, utifrån objektiva, könsneutrala och opartiska kriterier, såsom prestation och kompetens.
- (18) Detta direktiv bör tillämpas på alla arbetstagare, inbegripet deltidarbetande, visstidsanställda och personer som är anställda av eller står i ett anställningsliknande förhållande till bemanningsföretag samt arbetstagare med ledande befattningar, som har ett anställningsavtal eller anställningsförhållande definierat i gällande lag, kollektivavtal och/eller praxis i varje medlemsstat, med hänsyn till domstolens rättspraxis^(?). Under förutsättning att de uppfyller relevanta kriterier omfattas hushållsarbetare, behovsarbetstagare, intermittenta arbetstagare, voucherbaserade arbetstagare, arbetstagare på digitala plattformar, arbetstagare inom skyddad sysselsättning, praktikanter och lärlingar av detta direktivs tillämpningsområde. Uppgifter om arbetets faktiska utförande, inte parternas beskrivning av förhållandet, bör vara vägledande för fastställande av om ett anställningsförhållande föreligger.
- (19) En viktig faktor för att undanröja lönediskriminering är insyn i lönesättningen före anställningen. Detta direktiv bör därför tillämpas även på arbetsökande.
- (20) För att undanröja hinder för den som drabbats av lönediskriminering på grund av kön att utöva sin rätt till lika lön och vägleda arbetsgivare när de säkerställer respekten för denna rätt bör centrala begrepp avseende lika lön för lika eller likvärdigt arbete, såsom lön och likvärdigt arbete förtydligas i enlighet med domstolens rättspraxis. Detta bör underlätta tillämpningen av dessa begrepp, i synnerhet för mikroföretag samt små och medelstora företag.

(?) Domstolens domar av den 3 juli 1986, *Lawrie-Blum*, 66/85, ECLI:EU:C:1986:284, av den 14 oktober 2010, *Union Syndicale Solidaires Isère*, C-428/09, ECLI:EU:C:2010:612, av den 4 december 2014, *FNV Kunsten Informatie en Media*, C-413/13, ECLI:EU:C:2014:2411, av den 9 juli 2015, *Balkaya*, C-229/14, ECLI:EU:C:2015:455, av den 17 november 2016, *Betriebsrat der Ruhrlandklinik*, C-216/15, ECLI:EU:C:2016:883; av den 16 juli 2020, *Governo della Repubblica italiana* (italienska fredsdömares ställning), C-658/18, ECLI:EU:C:2020:572.

- (21) Likalöneprincipen bör iaktas med avseende på löner samt alla övriga betalningar i form av kontanter eller in natura som arbetstagaren, direkt eller indirekt, får av arbetsgivaren på grund av anställningen. I enlighet med domstolens rättspraxis⁽⁹⁾ bör begreppet lön inte bara omfatta grundlön utan även lönetillägg eller rörliga lönedelar. Som lönetillägg eller rörliga ersättningar bör räknas alla förmåner utöver den gängse grund- eller minimilön som arbetstagaren får, direkt eller indirekt, i form av kontanter eller in natura. Sådana lönetillägg eller rörliga ersättningar kan omfatta, men är inte begränsade till, bonusar, övertidsersättning, reseersättning, bostads- och måltidsbidrag, fortbildningsbidrag, avgångsvederlag, lagstadgad sjuklön, lagstadgad kompensation och tjänstepension. Begreppet lön bör omfatta alla typer av ersättning som lämnas enligt lag, kollektivavtal och/eller praxis i varje medlemsstat.
- (22) För att säkerställa en enhetlig presentation av den information som krävs enligt detta direktiv bör lönenivåerna uttryckas som årslön brutto och motsvarande timlön brutto. Det bör vara möjligt att basera beräkningen av lönenivåerna på den faktiska lön som anges för arbetstagaren, oavsett om den fastställs årligen, månadsvis, per timme eller på annat sätt.
- (23) Medlemsstaterna bör inte vara skyldiga att inrätta nya organ för tillämpningen av detta direktiv. De bör kunna anförtro uppgifter som följer av direktivet till etablerade organ, inbegripet arbetsmarknadens parter, i enlighet med nationell rätt och/eller praxis, under förutsättning att medlemsstaterna uppfyller de skyldigheter som anges i detta direktiv.
- (24) För att skydda arbetstagarna och bemöta deras rädsla för repressalier vid tillämpningen av likalöneprincipen, bör arbetstagarna kunna låta sig företrädas av en företrädare. Det kan vara fackföreningar eller andra arbetstagarföreträdare. Om det inte finns några arbetstagarföreträdare bör arbetstagarna kunna välja en annan företrädare. Medlemsstaterna bör ha möjlighet att beakta sina nationella förhållanden och olika roller när det gäller arbetstagarföreträdare.
- (25) I artikel 10 i EUF-fördraget föreskrivs att unionen vid utformningen och genomförandet av sin politik och verksamhet ska söka bekämpa all diskriminering på grund av kön, ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. Enligt artikel 4 i direktiv 2006/54/EG får det inte förekomma någon direkt eller indirekt könsdiskriminering i fråga om lön. Lönediskriminering på grund av kön där den utsattas kön är en avgörande faktor kan i praktiken yttra sig på många olika sätt. Det kan handla om en skärningspunkt, intersektion, mellan olika grunder för diskriminering eller ojämlig behandling där arbetstagaren ingår i en eller flera grupper som skyddas mot diskriminering på grund av kön å ena sidan, och å andra sidan till exempel på grund av ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning, som omfattas av diskrimineringsförbudet i rådets direktiv 2000/43/EG⁽¹⁰⁾ eller 2000/78/EG⁽¹¹⁾. Kvinnor med funktionsnedsättning, kvinnor med olika bakgrund vad gäller ras och etnicitet, däribland romska kvinnor, samt unga eller äldre kvinnor tillhör grupper som kan utsättas för intersektionell diskriminering. Detta direktiv bör därför klargöra att det i samband med lönediskriminering på grund av kön bör vara möjligt att beakta sådan intersektionalitet, och på så sätt undanröja eventuella tvivel som kan förekomma enligt det hittills gällande rättsliga ramverket och möjliggöra för nationella domstolar, jämställdhetsorgan och andra behöriga myndigheter att ta vederbörlig hänsyn till alla typer av missgynnande till följd av intersektionell diskriminering i såväl materiellt som formellt hänseende, exempelvis vid prövning av om diskriminering förekommit, beslut om lämplig jämförbar person, bedömning av proportionalitet och i förekommande fall fastställande av kompensation eller sanktioner.

⁽⁹⁾ Se till exempel domstolens domar av den 9 februari 1982, *Garland*, C-12/81, ECLI:EU:C:1982:44, av den 9 juni 1982, *Europeiska gemenskapernas kommission/Storhertigdömet Luxemburg*, C-58/81, ECLI:EU:C:1982:215, av den 13 juli 1989, *Rinner-Kühn*, C-171/88, ECLI:EU:C:1989:328, av den 27 juni 1990, *Kowalska*, C-33/89, ECLI:EU:C:1990:265, av den 4 juni 1992, *Bötel*, C-360/90, ECLI:EU:C:1992:246, av den 13 februari 1996, *Gillespie m.fl.*, C-342/93, ECLI:EU:C:1996:46, av den 7 mars 1996, *Freers och Speckmann*, C-278/93, ECLI:EU:C:1996:83, och av den 30 mars 2004, *Alabaster*, C-147/02, ECLI:EU:C:2004:192.

⁽¹⁰⁾ Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung (EGT L 180, 19.7.2000, s. 22).

⁽¹¹⁾ Rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling (EGT L 303, 2.12.2000, s. 16).

Ett intersektionellt förhållningssätt är viktigt för att förstå och ta itu med löneskillnaderna mellan könen. Detta klargörande bör inte ändra omfattningen av arbetsgivares skyldigheter när det gäller åtgärderna för insyn i lönesättningen enligt detta direktiv. Särskilt bör arbetsgivare inte vara skyldiga att samla in uppgifter om andra grunder för skydd än kön.

- (26) För att respektera rätten till lika lön måste arbetsgivare ha lönestrukturer som inte ger upphov till könsbaserade löneskillnader mellan arbetstagare som utför lika eller likvärdigt arbete, vilka inte är motiverade på grund av objektiva, könsneutrala kriterier. Sådana lönestrukturer bör möjliggöra jämförelser mellan värdet av olika befattningar inom samma organisation. Det bör vara möjligt att basera sådana lönestrukturer på unionens befintliga riktlinjer om könsneutrala system för arbetsutvärdering och arbetsindelning eller på indikatorer eller könsneutrala modeller. I enlighet med domstolens rättspraxis bör arbetets värde bedömas och jämföras på grundval av objektiva kriterier, inbegripet yrkeskvalifikationer och krav på fortbildning, färdigheter, arbetsinsats, ansvarsområden och arbetsförhållanden, oberoende av skillnader i arbetsmönster. För att underlätta tillämpningen av begreppet likvärdigt arbete, särskilt för mikroföretag samt små och medelstora företag, bör de sakliga kriterier som ska användas omfatta fyra faktorer, nämligen färdigheter, arbetsinsats, ansvarsområden och arbetsförhållanden. Dessa faktorer har i unionens befintliga riktlinjer identifierats som väsentliga och tillräckliga för att utvärdera de uppgifter som utförs i en organisation oavsett vilken ekonomisk sektor organisationen tillhör.

Eftersom inte alla faktorer är lika relevanta för en specifik befattning, bör arbetsgivaren göra en avvägning mellan var och en av de fyra faktorerna beroende på dessa kriteriers relevans för det jobb eller den befattning det är fråga om. Ytterligare kriterier får även beaktas, om de är relevanta och motiverade. När så är lämpligt bör kommissionen kunna uppdatera befintliga unionsriktlinjer i samråd med Europeiska jämställdhetsinstitutet (EIGE).

- (27) Nationella lönesättningssystem varierar och kan baseras på kollektivavtal och/eller element som beslutas av arbetsgivaren. Detta direktiv påverkar inte de olika nationella lönesättningsystemen.
- (28) Att finna en giltig jämförbar person är en viktig parameter för att fastställa om visst arbete kan anses vara likvärdigt. Det ger arbetstagarna möjlighet att visa att de fått mindre förmånlig behandling än en jämförbar person av annat kön som utför lika eller likvärdigt arbete. Med utgångspunkt i den utveckling som definitionen av direkt och indirekt diskriminering i direktiv 2006/54/EG har lett till bör det, om det inte finns någon faktisk jämförbar person, vara tillåtet att göra jämförelser med en hypotetisk person så att arbetstagarna ges möjlighet att påvisa att de inte fått samma behandling som en hypotetisk jämförbar person av annat kön. Detta skulle undanröja ett stort hinder för potentiella offer för lönediskriminering på grund av kön, särskilt på starkt könssegregerade arbetsmarknader där ett krav på att hitta en jämförbar person av motsatt kön gör det nästan omöjligt att väcka talan avseende likalöneprincipen.

Däruöver bör arbetstagarna inte heller hindras från att åberopa annat underlag, såsom statistik eller annan tillgänglig information, som ger anledning att anta att diskriminering förekommit. Därigenom skulle det bli möjligt att vidta effektivare åtgärder mot löneskillnader på grund av kön i könssegregerade branscher och yrken, särskilt inom kvinnodominerade sektorer som vård- och omsorgssektorn.

- (29) Domstolen har klargjort att man för att bedöma om arbetstagare är i jämförbara situationer inte nödvändigtvis måste begränsa jämförelsen till situationer där kvinnliga och manliga arbetstagare har samma arbetsgivare⁽⁹⁾. Arbetstagare kan befina sig i en jämförbar situation även om de inte har samma arbetsgivare om lönevillkoren kan tillskrivas en och samma källa som fastställer dessa och om dessa villkor är lika och jämförbara. Detta kan vara fallet när de relevanta lönevillkoren fastställs i lag eller avtal om löneförhållanden som ska tillämpas på flera arbetsgivare, eller när sådana villkor fastställs centralt för mer än en organisation eller mer än ett företag inom ett holdingbolag eller konglomerat. Vidare har domstolen klargjort att bedömningen inte ska begränsas enbart till arbetstagare anställda samtidigt som käranden⁽¹⁰⁾. Dessutom bör det, vid den faktiska bedömningen, erkännas att en löneskillnad kan förklaras av faktorer som inte har samband med kön.

⁽⁹⁾ Domstolens dom av den 17 september 2002, *Lawrence m.fl.*, C-320/00, ECLI:EU:C:2002:498.

⁽¹⁰⁾ Domstolens dom av den 27 mars 1980, *Macarthys Ltd.*, C-129/79, ECLI:EU:C:1980:103.

- (30) Medlemsstaterna bör säkerställa att fortbildning och särskilda verktyg och metoder görs tillgängliga för att stödja och vägleda arbetsgivare i bedömningen av vad som utgör likvärdigt arbete. Detta bör underlätta tillämpningen av detta begrepp, i synnerhet för mikroföretag samt små och medelstora företag. Med beaktande av nationell rätt, kollektivavtal och/eller praxis bör medlemsstaterna kunna anförtro utvecklingen av särskilda verktyg och metoder till arbetsmarknadens parter eller utveckla dem i samarbete med, eller efter samråd med, arbetsmarknadens parter.
- (31) System för arbetsindelning och arbetsvärdering som inte används på ett könsneutralt sätt kan bidra till lönediskriminering på grund av kön, särskilt när de bygger på antaganden om könsstereotyper. I sådana fall bidrar systemen till och befäster löneskillnader genom att mans- respektive kvinnodominerade yrken värderas olika även i situationer där det utförda arbetet är likvärdigt. Där könsneutrala system för arbetsvärdering används är de dock effektiva för att etablera insyn i lönesättningen och är centrala för att säkerställa att direkt eller indirekt diskriminering på grund av kön förhindras. Systemen gör det möjligt att upptäcka lönediskriminering som beror på undervärdering av traditionellt kvinnodominerade arbeten. Detta sker genom att man mäter och jämför arbetsuppgifter med olika innehåll men med lika värde och därmed underbygger likalöneprincipen.
- (32) Bristen på information om en tjänsts potentiella löneintervall ger en informationsasymmetri som begränsar de arbetsökandes förhandlingsposition. Genom att säkerställa insyn bör tilltänkta arbetstagare ha möjlighet att fatta välinformerade beslut om den förväntade lönen utan att det på något sätt begränsar arbetsgivarnas eller arbetstagarnas förhandlingspositioner eller möjligheter att förhandla även om löner utanför de angivna löneintervallen. Insyn skulle även säkerställa en uttrycklig icke könsdiskriminerande grund för lönesättningen och förhindra en undervärderande lönesättning i förhållande till kompetens och erfarenhet. Insyn skulle också göra det möjligt att komma åt intersektionell diskriminering i de fall där icke insynsvänlig lönesättning gör det möjligt att diskriminera på flera olika grunder. Arbetsökande bör få information om ingångslön eller löneintervall på ett sådant sätt att en väl underbyggd och öppen löneförhandling säkerställs, såsom i en offentliggjord platsannonser, före anställningsintervjun eller annars före ingåendet av ett anställningsavtal. Informationen bör lämnas av arbetsgivaren eller på annat sätt, till exempel av arbetsmarknadens parter.
- (33) För att motverka att löneskillnader mellan könen som påverkar enskilda arbetstagare vidmakthålls över tid bör arbetsgivare säkerställa att platsannonser och tjänstebeteckningar är könsneutrala och att rekryteringsprocesser genomförs på ett icke-diskriminerande sätt, så att rätten till lika lön inte undergrävs. Arbetsgivare bör inte få fråga den som söker anställning om dennes nuvarande lön eller tidigare lönehistorik eller proaktivt försöka erhålla denna information.
- (34) Åtgärder för insyn i lönesättningen bör skydda arbetstagarnas rätt till lika lön, samtidigt som man så långt som möjligt begränsar merkostnader och administrativa bördor för arbetsgivare, med särskild hänsyn till mikroföretag samt små och medelstora företag. När det är lämpligt bör åtgärderna skräddarsys efter arbetsgivarens storlek med hänsyn till antalet arbetstagare. Det antal anställda arbetstagare som ska tillämpas som ett kriterium för om en arbetsgivare ska omfattas av den lönerapportering som avses i detta direktiv fastställs med beaktande av kommissionens rekommendation 2003/361/EG om mikroföretag samt små och medelstora företag ⁽¹⁾.
- (35) Arbetsgivare bör ge arbetstagarna tillgång till de kriterier som används för att fastställa lönenivåer och löneutveckling. Löneutvecklingen avser den process genom vilken en arbetstagare flyttas upp till en högre lönenivå. Kriterier för löneutveckling kan omfatta bland annat individuella prestationer, kompetensutveckling och tjänstgöringstid. När medlemsstaterna genomför denna skyldighet bör de ägna särskild uppmärksamhet åt att undvika en alltför stor administrativ börda för mikroföretag och små företag. Medlemsstaterna bör också, som en riskreducerande åtgärd, kunna tillhandahålla färdiga mallar för att hjälpa mikroföretag och små företag att uppfylla skyldigheten. Medlemsstaterna bör kunna undanta arbetsgivare som är mikroföretag eller små företag från skyldigheten rörande löneutveckling, till exempel genom att tillåta dem att hålla kriterier för löneutveckling tillgängliga på arbetstagarnas begäran.
- (36) Alla arbetstagare bör ha rätt att på begäran få ut information om sin egen lönenivå och om de genomsnittliga lönenivåerna, uppdelad efter kön, för arbetstagar-kategorier som utför samma arbete som de eller arbete som är likvärdigt med deras. De bör också ha möjlighet att få informationen genom arbetstagarföreträdare eller genom ett jämställdhetsorgan. Varje år bör arbetsgivarna informera arbetstagarna om denna rättighet och om de åtgärder som ska vidtas för att utöva den. Arbetsgivare får på eget initiativ också välja att tillhandahålla sådan information utan att arbetstagarna måste begära den.

⁽¹⁾ Kommissionens rekommendation 2003/361/EG av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag (EUT L 124, 20.5.2003, s. 36).

- (37) Detta direktiv bör säkerställa att personer med funktionsnedsättning har adekvat tillgång till den information som enligt direktivet tillhandahålls arbetsökande och arbetstagare. Sådan information bör tillhandahållas dessa personer med beaktande av deras särskilda funktionsnedsättning, i ett format och med lämplig form av assistans och stöd som säkerställer att de får tillgång till och förstår informationen. Detta kan inbegripa tillhandahållande av information på ett begripligt sätt som de kan uppfatta, i tillräckligt stora typsnitt, med tillräcklig kontrast eller i ett annat format som är anpassat till typen av funktionsnedsättning. När det är relevant är Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102⁽¹²⁾, tillämpligt.
- (38) Arbetsgivare med minst 100 arbetstagare bör regelbundet lämna lönerapporter, i enlighet med vad som anges i detta direktiv. Medlemsstaternas övervakningsorgan bör offentliggöra denna information på ett lämpligt och insynsvänligt sätt. Arbetsgivarna får offentliggöra dessa rapporter på sin webbplats eller göra dem allmänt tillgängliga på annat sätt, till exempel genom att ta med informationen i sin förvaltningsberättelse, i tillämpliga fall i den förvaltningsberättelse som upprättas i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/34/EU⁽¹³⁾. Arbetsgivare som är underställda kraven i det direktivet kan välja att rapportera om lönerna tillsammans med andra uppgifter som rör arbetstagarna i sin förvaltningsrapport. För att maximera arbetstagarnas insyn i lönesättningen kan medlemsstaterna öka rapporteringsfrekvensen eller göra regelbunden lönerapportering obligatorisk för arbetsgivare med färre än 100 arbetstagare.
- (39) Lönerapportering bör ge arbetsgivare möjlighet att utvärdera och övervaka sina lönestrukturer och sin lönepolicy så att de proaktivt kan efterleva likalöneprincipen. Rapportering och gemensamma lönebedömningar bidrar till ökad medvetenhet om könssnedvridningar i lönestrukturer och om lönediskriminering, och bidrar till att motverka sådan snedvridning och lönediskriminering på ett verksamt och systemiskt sätt, och gynnar därmed alla arbetstagare som är anställda av samma arbetsgivare. Samtidigt bör könsuppdelade uppgifter kunna användas av behöriga myndigheter, arbetstagarföreträdare och andra aktörer i övervakningen av löneskillnaden mellan könen i olika branscher (horisontell uppdelning) och befattningar (vertikal uppdelning). Arbetsgivare kanske vill komplettera de offentliggjorda uppgifterna med en förklaring av eventuella löneskillnader eller lönegap mellan könen. Om skillnader i den genomsnittliga lönen för kvinnliga och manliga arbetstagare som utför lika eller likvärdigt arbete inte är motiverat på grundval av objektiva, könsneutrala kriterier bör arbetsgivaren vidta åtgärder för att avhjälpa ojämlikheterna.
- (40) För att minska arbetsgivares börda kan medlemsstaterna samla in och länka de nödvändiga uppgifterna via sin nationella förvaltning för att beräkna löneskillnaderna mellan manliga och kvinnliga arbetstagare hos de olika arbetsgivarna. Sådan datainsamling kan kräva sammanlänkning av uppgifter från flera olika håll i den offentliga förvaltningen, till exempel skattemyndigheter och socialtjänst, och är möjlig om det finns administrativa uppgifter som matchar uppgifter om arbetsgivarna, på företags- eller organisationsnivå, med uppgifter om arbetstagarna, på individnivå, inklusive uppgifter om kontant- och i naturaförmåner. Medlemsstaterna kan samla in denna information inte bara för arbetsgivare som omfattas av lönerapporteringsskyldigheten enligt detta direktiv utan även för arbetsgivare som inte omfattas av skyldigheten och som rapporterar frivilligt. Medlemsstaternas offentliggörande av den obligatoriska informationen bör ersätta lönerapporteringsskyldigheten för de arbetsgivare för vilka administrativa uppgifter finns, förutsatt att syftet med rapporteringsskyldigheten uppnås.
- (41) För att göra informationen om löneskillnaden mellan könen på företagsnivå brett tillgänglig bör medlemsstaterna anförtro åt det övervakningsorgan som utsetts i enlighet med detta direktiv att sammanställa uppgifter som inkommit från arbetsgivare om löneskillnader utan att ytterligare belasta arbetsgivarna. Övervakningsorganet bör ställa denna information till allmänt förfogande, bland annat genom att offentliggöra den på en lättillgänglig webbplats, för att möjliggöra jämförelser mellan enskilda arbetsgivare, branscher och regioner i den berörda medlemsstaten.
- (42) Medlemsstaterna kan erkänna arbetsgivare som utan att omfattas av de rapporteringsskyldigheter som anges i detta direktiv frivilligt rapporterar om sina löner, till exempel genom en märkning för insyn i lönesättningen, i syfte att främja god praxis när det gäller rättigheterna och skyldigheterna i detta direktiv.

⁽¹²⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102 av den 26 oktober 2016 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer (EUT L 327, 2.12.2016, s. 1).

⁽¹³⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/34/EU av den 26 juni 2013 om årsbokslut, koncernredovisning och rapporter i vissa typer av företag, om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/43/EG och om upphävande av rådets direktiv 78/660/EEG och 83/349/EEG (EUT L 182, 29.6.2013, s. 19).

- (43) Gemensamma lönebedömningar bör utlösa en översyn och förändring av lönestrukturerna i företag med minst 100 arbetstagare om lönejämligheter framkommer. Den gemensamma lönebedömningen bör genomföras om arbetsgivare och de berörda arbetstagarföreträdarna inte är överens om att skillnaden i kvinnliga och manliga arbetstagares genomsnittliga lönenivå på minst 5 % i en viss arbetstagarkategori kan motiveras på grundval av objektiva, könsneutrala kriterier, om belägg för detta inte lämnas av arbetsgivaren eller om arbetsgivaren inte har åtgärdat en sådan skillnad i lönenivå inom sex månader från den dag då lönerapporteringen lämnades in. Den gemensamma lönebedömningen bör göras av arbetsgivare i samverkan med arbetstagarföreträdare. Om det inte finns några arbetstagarföreträdare bör arbetstagarna utse sådana för den gemensamma lönebedömningen. Gemensamma lönebedömningar bör inom en rimlig tidsperiod utmyнна i att man eliminerar lönediskriminering på grund av kön genom att avhjälpande åtgärder vidtas.
- (44) Behandling och offentliggörande av information enligt detta direktiv bör ske i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679⁽¹⁴⁾. Särskilda säkerhetsbestämmelser bör antas för att förhindra direkt eller indirekt utlämnande av information om en identifierbar arbetstagarare. Arbetstagarare bör inte hindras från att frivilligt uppges sin lön med avseende på efterlevnaden av likalöneprincipen.
- (45) Det är viktigt att arbetsmarknadens parter diskuterar och ägnar särskild uppmärksamhet åt frågor avseende lika lön vid kollektivavtalsförhandlingar. De olika särdragen i dialogen mellan arbetsmarknadens parter och kollektivavtals-systemen på nationell nivå i unionen och arbetsmarknadens parter handlingsfrihet och avtalsfrihet samt kapacitet att företräda arbetstagarare och arbetsgivare bör respekteras. Därför bör medlemsstaterna i enlighet med sina nationella system och sin praxis vidta lämpliga åtgärder för att uppmuntra arbetsmarknadens parter att ägna vederbörlig uppmärksamhet åt frågor avseende lika lön, vilka kan inbegripa diskussioner på lämplig nivå i samband med kollektivavtalsförhandlingar, åtgärder för att stimulera och undanröja otillbörliga begränsningar av utövatet av rätten till kollektiva förhandlingar om de berörda frågorna och utveckling av könsneutrala system för arbetsvärdering och arbetsindelning.
- (46) Alla arbetstagarare bör ha tillgång till nödvändiga förfaranden för att de lättare ska kunna utöva rätten att få tillgång till rättslig prövning. Nationell lagstiftning om användning av förlikningsförfaranden, eller genom vilken ingripande av ett jämställdhetsorgan görs obligatoriskt eller omfattas av incitament eller sanktioner, bör inte hindra parterna från att utöva sin rätt att begära domstolsprövning.
- (47) Att engagera jämställdhetsorganen utöver övriga aktörer är avgörande för en verkningsfull tillämpning av likalöneprincipen. De nationella jämställdhetsorganens befogenheter och uppdrag bör därför ge ett lämpligt och heltäckande ansvar för att bevaka lönediskriminering på grund av kön, inbegripet insyn i lönesättningen och andra rättigheter och skyldigheter som fastställs i detta direktiv. För att komma till rätta med de förfarandemässiga och kostnadsrelaterade hinder som arbetstagarare som vill utöva sin rätt till lika lön möter, bör jämställdhetsorgan, sammanslutningar, organisationer och arbetstagarföreträdare eller andra rättsliga enheter som har intresse av att säkerställa jämställdheten mellan könen få rätt att företräda enskilda individer. De bör ha möjlighet att agera för arbetstagarares räkning eller till stöd för dem, för att hjälpa diskriminerade arbetstagarare att verkingsfullt väcka talan om det påstådda åsidosättandet av deras rättigheter och likalöneprincipen.
- (48) Att föra talan på flera arbetstagarares vägnar, eller till stöd för flera arbetstagarare, är ett sätt att underlätta förfaranden som annars inte skulle ha inletts på grund av förfarandehinder, kostnadshinder eller rädsla för repressalier. Det underlättar också när arbetstagarare diskrimineras på flera olika grunder som kan vara svåra att särskilja. Grupptalan kan potentiellt röja systematisk diskriminering och öka synligheten när det gäller rätten till lika lön och jämställdhet i samhället i sin helhet. Möjligheten att väcka grupptalan kan motivera till efterlevnad av åtgärderna för insyn i lönesättningen redan från början, skapa gruppträck, öka arbetsgivarres medvetenhet och motivation att agera förebyggande samt motverka lönediskrimineringens systemiska karaktär. Medlemsstaterna kan besluta att fastställa kvalifikationskriterier för arbetstagarföreträdare i domstolsförfaranden som rör talan om lika lön, för att säkerställa att sådana företrädare har lämpliga kvalifikationer.

⁽¹⁴⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (EUT L 119, 4.5.2016, s. 1).

- (49) Medlemsstaterna bör säkerställa att jämställdhetsorganen får tillräckliga resurser för att utföra sina uppgifter avseende lönediskriminering på grund av kön på ett effektivt och tillfredsställande sätt. Om uppgifter tilldelas fler än ett organ bör medlemsstaterna säkerställa att dessa samordnas i tillräckligt hög grad. Detta omfattar till exempel att omfördela belopp som drivits in i form av straffavgifter till jämställdhetsorganen för att de effektivt ska kunna fullgöra sina uppgifter avseende efterlevnaden av rätten till lika lön, även genom att väcka talan i lönediskrimineringsärenden eller bistå och stödja drabbade personer som väcker talan i sådana ärenden.
- (50) Kompensationen bör helt täcka den förlust och skada som lidits på grund av lönediskriminering på grund av kön i enlighet med domstolens rättspraxis⁽¹⁵⁾. Detta bör omfatta full retroaktiv återvinning av utebliven lön och därmed sammanhängande bonusar eller in-naturaförmåner, samt kompensation för förlorade möjligheter, såsom tillgång till vissa förmåner beroende på lönenivå, och ideell skada, såsom lidande på grund av undervärdering av utfört arbete. När så är lämpligt kan vid fastställandet av kompensationen hänsyn tas till skada som orsakats av lönediskriminering på grund av kön som samverkar med andra grundar som omfattas av diskrimineringsförbudet. Medlemsstaterna bör inte i förväg fastställa en övre gräns för denna kompensation.
- (51) Utöver kompensationen bör andra rättsmedel föreskrivas. Behöriga myndigheter eller nationella domstolar bör till exempel kunna förelägga arbetsgivaren att göra strukturella eller organisatoriska förändringar för att fullgöra sina skyldigheter när det gäller lika lön. Sådana åtgärder kan till exempel avse en skyldighet att se över lönesättningspolicyn med utgångspunkt i en könsneutral arbetsvärdering och arbetsindelning, upprätta en handlingsplan för att undanröja de upptäckta ojämligheterna och minska alla ogrundade löneskillnader, lämna information och öka arbetstagarnas medvetenhet om rätten till lika lön och införa obligatorisk fortbildning för personalansvariga om lika lön samt könsneutral arbetsvärdering och arbetsindelning.
- (52) I enlighet med domstolens rättspraxis⁽¹⁶⁾ fastställs i direktiv 2006/54/EG bestämmelser för att säkerställa att bevisbördan övergår på svaranden i situationer som vid första anblicken ger sken av diskriminering. Det är dock inte alltid lätt för den diskriminerade och domstolen att veta hur en sådan presumtion ska kunna fastställas. I mål C-109/88 fann domstolen att när ett lönesystem helt saknar öppenhet, ska omvänd bevisbörda tillämpas så att den i stället åvilar svaranden, oavsett om arbetstagaren styrkt en situation som vid första anblicken ger sken av lönediskriminering eller ej. Följaktligen bör bevisbördan övergå på svaranden om en arbetsgivare underlåter att följa skyldigheterna avseende insyn i lönesättningen enligt detta direktiv, till exempel genom att vägra att lämna information som begärs av arbetstagarna eller att inte rapportera om löneskillnaden mellan könen, i förekommande fall, utom om arbetsgivaren visar att en sådan överträdelse var uppenbart oavsiktlig och av ringa karaktär.
- (53) Enligt domstolens rättspraxis bör nationella preskriptionsregler för väckande av talan om påstådda överträdelser av de rättigheter som föreskrivs i detta direktiv vara utformade så att det inte i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva dessa rättigheter. Preskriptionstider skapar specifika hinder för den som utsatts för lönediskriminering på grund av kön. Därför bör gemensamma miniminormer fastställas. Dessa normer bör fastställa när preskriptionstiden börjar löpa, dess löptid och under vilka förhållanden den tillfälligt ska upphöra att löpa eller ska avbrytas samt föreskriva att preskriptionsfristen för talan ska vara minst tre år. Preskriptionstider bör inte börja löpa förrän käranden har kännedom om eller rimligen kan förväntas ha kännedom om överträdelserna. Medlemsstaterna bör kunna besluta att preskriptionstiden inte ska börja löpa så länge överträdelserna pågår eller förrän anställningsavtalet eller -förhållandet upphör.
- (54) Rättegångskostnader ger den som utsatts för lönediskriminering på grund av kön ett kraftigt negativt incitament när det gäller att väcka talan om påstådda överträdelser av deras rätt till lika lön, vilket i sin tur ger otillräckligt skydd för arbetstagare och otillräcklig efterlevnad av rätten till lika lön. För att undanröja det väsentliga förfarandemässiga hindret för tillgång till rättslig prövning bör medlemsstaterna säkerställa att nationella domstolar kan bedöma om en förlorande kärande hade rimliga skäl att väcka talan och, om så är fallet, om käranden inte bör vara skyldig att betala rättegångskostnaderna. Detta bör särskilt gälla om en vinnande svarande har underlåtit att fullgöra de skyldigheter avseende insyn i lönesättningen som anges i detta direktiv.

⁽¹⁵⁾ Domstolens dom av den 17 december 2015, *Arjona Camacho*, C-407/14, ECLI:EU:C:2015:831, punkt 45.

⁽¹⁶⁾ Domstolens dom av den 17 oktober 1989, *Danfoss*, C-109/88, ECLI:EU:C:1989:383.

- (55) Medlemsstaterna bör föreskriva effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner för överträdelser av de nationella bestämmelser som antagits i enlighet med detta direktiv eller de nationella bestämmelser som redan är i kraft den dag detta direktiv träder i kraft och som hänför sig till rätten till lika lön. Sanktionerna bör omfatta straffavgifter som kan baseras på arbetsgivarens bruttoårsomsättning eller arbetsgivarens totala lönekostnader. Eventuella andra försvärande eller förmildrande omständigheter som kan vara för handen i ärendet, till exempel om lönediskriminering på grund av kön kombineras med även andra grunder som omfattas av diskrimineringsförbudet, bör beaktas. Det ankommer på medlemsstaterna att fastställa de överträdelser av rättigheterna och skyldigheterna i fråga om lika lön för lika eller likvärdigt arbete för vilka straffavgifter är den lämpligaste sanktionen.
- (56) Medlemsstaterna bör fastställa särskilda sanktioner för upprepade överträdelser av de rättigheter och skyldigheter som rör lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete, för att beakta överträdelsens allvar och ytterligare avskräcka från sådana överträdelser. Sådana sanktioner kan omfatta olika typer av ekonomiska avskräckande åtgärder, exempelvis indragning av offentliga förmåner eller uteslutning under viss tid från ytterligare tilldelning av ekonomiska incitament eller från deltagande i offentlig upphandling.
- (57) De skyldigheter som åligger arbetsgivare i enlighet med detta direktiv ingår i de gällande skyldigheter i miljö-, social- och arbetsrätt vars efterlevnad medlemsstaterna ska säkerställa enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU⁽¹⁾, 2014/24/EU⁽²⁾ och 2014/25/EU⁽³⁾ avseende deltagande i offentlig upphandling. För att fullgöra dessa skyldigheter för arbetsgivare vad gäller rätten till lika lön bör medlemsstaterna framför allt säkerställa att ekonomiska aktörer vid offentlig upphandling eller koncession tillämpar en lönesättningspolicy som inte i någon kategori av arbetstagare som utför lika eller likvärdigt arbete medför löneskillnad mellan könen för arbetstagare som inte kan motiveras på grundval av könsneutrala kriterier. Medlemsstaterna bör även överväga att, i tillämpliga fall, ålägga upphandlande myndigheter att använda sanktioner och uppsägningsklausuler för att säkerställa efterlevnaden av likalöneprincipen vid offentlig upphandling eller koncession. Upphandlande myndigheter bör även kunna ta hänsyn till om anbudslämnaren eller någon av dennes underleverantörer inte efterlever likalöneprincipen när det gäller tillämpningen av uteslutningskriterier eller beslut om att inte tilldela kontrakt till den anbudsgivare som lämnat det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet.
- (58) Ett ändamålsenligt genomförande av rätten till lika lön förutsätter ett lämpligt administrativt skydd och domstolsskydd mot all ogynnsam behandling på grund av arbetstagares försök att utöva denna rätt, eventuella klagomål till arbetsgivaren eller administrativa förfaranden eller domstolsförfaranden som syftar till att åstadkomma efterlevnad av denna rätt. Enligt domstolens rättspraxis⁽⁴⁾ ska den arbetstagarkategori som kan komma i åtnjutande av skydd ges en vid tolkning och omfattar alla arbetstagare som kan bli föremål för represalier från arbetsgivarens sida som utgör en reaktion på ett klagomål som framställdes med anledning av diskriminering på grund av kön. Skyddet är inte begränsat till att gälla enbart arbetstagare som har inkommit med klagomål, inbegripet deras arbetstagarrepresentanter, eller till arbetstagare som uppfyller vissa formella krav vilka utgör ett villkor för att ges en viss ställning – som till exempel vittne.
- (59) För att stärka efterlevnaden av likalöneprincipen bör detta direktiv skärpa de befintliga verktygen och förfarandena för efterlevnad avseende de rättigheter och skyldigheter som följer av direktivet och av bestämmelserna om lika lön i direktiv 2006/54/EG.
- (60) I detta direktiv fastställs minimikrav, vilket innebär att medlemsstaterna har kvar sin möjlighet att införa och behålla bestämmelser som är mer förmånliga för arbetstagare. Rättigheter som förvärvats enligt den befintliga rättsliga ramen bör fortsätta att gälla, om inte bestämmelser som är mer förmånliga för arbetstagare införs i och med detta direktiv. Genomförandet av detta direktiv kan inte användas för att inskränka befintliga rättigheter enligt gällande unionsrätt eller nationell rätt på detta område och kan inte heller utgöra ett giltigt skäl för att inskränka arbetstagares rättigheter när det gäller likalöneprincipen.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner (EUT L 94, 28.3.2014, s. 1).

⁽²⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (EUT L 94, 28.3.2014, s. 65).

⁽³⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG (EUT L 94, 28.3.2014, s. 243).

⁽⁴⁾ Domstolens dom av den 20 juni 2019, *Hakelbracht m.fl.*, C-404/18, ECLI:EU:C:2019:523.

- (61) För att säkerställa lämplig övervakning av hur rätten till lika lön tillämpas bör medlemsstaterna inrätta eller utse ett särskilt övervakningsorgan. Detta organ, som bör kunna ingå i ett befintligt organ med liknande syften, bör ha särskilda uppgifter avseende genomförandet av de åtgärder för insyn i lönesättningen som föreskrivs i detta direktiv och bör samla in vissa uppgifter för att övervaka löneojämlikheter och verkan av åtgärderna för insyn i lönesättningen. Medlemsstaterna bör kunna utse fler än ett organ, förutsatt att de övervaknings- och analysfunktioner som anges i detta direktiv säkerställs av ett centralt organ.
- (62) Det är viktigt att sammanställa lönestatistik som visar könsfördelningen och att förse kommissionen (Eurostat) med tillförlig och uttömmande statistik för att utvecklingen av löneskillnaden mellan könen på EU-nivå ska kunna analyseras och övervakas. Enligt rådets förordning (EG) nr 530/1999⁽²¹⁾ ska medlemsstaterna vart fjärde år sammanställa statistik över lönestrukturer på mikronivå på ett sätt som underlättar beräkningar av löneskillnaden mellan könen. Årlig statistik av god kvalitet kan öka insynen och förbättra övervakningen och medvetenheten om könsbaserad löneskillnad. Det är helt avgörande att sådana uppgifter är tillgängliga och jämförbara om det ska kunna avgöras vilka framsteg som görs såväl nationellt som på unionsnivå. Relevant statistik som lämnas till kommissionen (Eurostat) bör samlas in för statistiska ändamål i den mening som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 223/2009⁽²²⁾.
- (63) Eftersom målen för detta direktiv, nämligen att åstadkomma en bättre och mer verkningsfull tillämpning av likalöneprincipen genom införande av gemensamma minimikrav som bör tillämpas på alla företag och organisationer inom hela unionen, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, utan snarare, på grund av deras omfattning och verkningar, kan uppnås bättre på unionsnivå, kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv, som begränsas till att fastställa miniminormer, inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.
- (64) Arbetsmarknadens parter har en avgörande roll när det gäller hur åtgärderna för insyn i lönesättningen tillämpas i medlemsstaterna, i synnerhet i medlemsstater med hög kollektivavtalsäckning. Medlemsstaterna bör därför ha möjlighet att överlåta åt arbetsmarknadens parter att genomföra hela eller delar av detta direktiv, förutsatt att medlemsstaterna vidtar alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de resultat som eftersträvas med detta direktiv alltid garanteras.
- (65) Vid genomförandet av detta direktiv bör medlemsstaterna undvika sådana administrativa, ekonomiska och rättsliga åligganden som motverkar etablering och utveckling av mikroföretag samt små och medelstora företag. Medlemsstaterna bör därför bedöma hur deras införlivandeåtgärder påverkar mikroföretag samt små och medelstora företag för att säkerställa att dessa företag inte blir oproportionellt drabbade, och då vara särskilt uppmärksamma på mikroföretag, på att underlätta den administrativa bördan och på att offentliggöra resultaten av sådana bedömningar.
- (66) Europeiska datatillsynsmannen har hörts i enlighet med artikel 42 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1725⁽²³⁾ och avgav ett yttrande den 27 april 2021.

⁽²¹⁾ Rådets förordning (EG) nr 530/1999 av den 9 mars 1999 om strukturstatistik över löner och arbetskraftskostnader (EGT L 63, 12.3.1999, s. 6).

⁽²²⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 223/2009 av den 11 mars 2009 om europeisk statistik och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG, Euratom) nr 1101/2008 om utlämnande av insynsskyddade statistiska uppgifter till Europeiska gemenskapernas statistikkontor, rådets förordning (EG) nr 322/97 om gemenskapsstatistik och rådets beslut 89/382/EEG, Euratom om inrättande av en kommitté för Europeiska gemenskapernas statistiska program (EUT L 87, 31.3.2009, s. 164).

⁽²³⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1725 av den 23 oktober 2018 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter som utförs av unionens institutioner, organ och byråer och om det fria flödet av sådana uppgifter samt om upphävande av förordning (EG) nr 45/2001 och beslut nr 1247/2002/EG (EUT L 295, 21.11.2018, s. 39).

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

KAPITEL I

ALLMÄNNA BESTÄMMELSER

Artikel 1

Innehåll

I detta direktiv fastställs minimikrav för att stärka tillämpningen av principen om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete (*likalöneprincipen*) som stadfäst i artikel 157 i EUF-fördraget och diskrimineringsförbudet som stadfäst i artikel 4 i direktiv 2006/54/EG, i synnerhet genom insyn i lönesättningen och skärpta efterlevnadsmekanismer.

Artikel 2

Tillämpningsområde

1. Detta direktiv är tillämpligt på arbetsgivare i offentlig och i privat sektor.
2. Detta direktiv ska tillämpas på alla arbetstagare som har ett anställningsavtal eller ett anställningsförhållande enligt definitionen i den lagstiftning, de kollektivavtal och/eller den praxis som gäller i varje medlemsstat med hänsyn till domstolens rättspraxis.
3. Vid tillämpning av artikel 5 är detta direktiv tillämpligt på arbetssökande.

Artikel 3

Definitioner

1. I detta direktiv gäller följande definitioner:
 - a) *lön*: den ordinarie grund- eller minimilönen samt all övrig betalning i form av kontanter eller in natura som en arbetstagare får, direkt eller indirekt (lönetillägg eller rörliga ersättningar), av sin arbetsgivare med anledning av sin anställning.
 - b) *lönenivå*: årslön brutto och motsvarande timlön brutto.
 - c) *löneskillnad mellan könen*: skillnaden mellan de genomsnittliga lönenivåerna mellan kvinnliga och manliga arbetstagare hos en arbetsgivare, uttryckt som en procentandel av de manliga arbetstagarnas genomsnittliga lönenivå.
 - d) *medianlönenivå*: den lönenivå vid vilken hälften av en arbetsgivares arbetstagare tjänar mer och hälften tjänar mindre.
 - e) *medianlöneskillnad mellan könen*: skillnaden i medianlönenivå mellan en arbetsgivares kvinnliga och manliga arbetstagare, uttryckt som en procentandel av de manliga arbetstagarnas medianlönenivå.
 - f) *lönekvarantil*: var och en av fyra lika stora grupper av arbetstagare, i vilka arbetstagarna har delats upp i enlighet med sin lönenivå, från den lägsta till den högsta.
 - g) *likvärdigt arbete*: arbete som fastställs vara av lika värde i enlighet med de icke-diskriminerande och sakliga, könsneutrala kriterier som det hänvisas till i artikel 4.4.

- h) *arbetstagarkategori*: arbetstagare som utför lika eller likvärdigt arbete och som grupperats på ett icke godtyckligt sätt på grundval av de icke-diskriminerande och objektiva, könsneutrala kriterier som det hänvisas till i artikel 4.4, av arbetstagarnas arbetsgivare och, i tillämpliga fall, i samarbete med arbetstagarföreträdarna i enlighet med nationell rätt och/eller praxis.
- i) *direkt diskriminering*: när en person på grund av kön behandlas mindre förmånligt än en annan person behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation.
- j) *indirekt diskriminering*: när en skenbart neutral bestämmelse eller ett skenbart neutralt kriterium eller förfaringsätt särskilt missgynnar personer av ett kön jämfört med personer av det andra könet, om inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringsättet objektivt kan motiveras på grundval av ett berättigat mål och medlen för att uppnå detta mål är lämpliga och nödvändiga.
- k) *arbetsinspektion*: det eller de organ som, i enlighet med nationell rätt och/eller praxis, ansvarar för kontroll- och inspektionsfunktioner på arbetsmarknaden, förutom att arbetsmarknadens parter får utföra dessa uppgifter om detta följer av nationell rätt.
- l) *jämställhetsorgan*: det eller de organ som utsetts enligt artikel 20 i direktiv 2006/54/EG.
- m) *arbetstagarföreträdare*: arbetstagarnas företrädare i enlighet med nationell rätt och/eller praxis.

2. I detta direktiv avses med diskriminering

- a) trakasserier och sexuella trakasserier enligt artikel 2.2 a i direktiv 2006/54/EG samt varje form av mindre förmånlig behandling på grund av att en person avvisar eller låter bli att reagera mot ett sådant beteende, om trakasserier eller behandlingen har anknytning till eller följer av utövandet av de rättigheter som anges i detta direktiv,
- b) varje instruktion att diskriminera personer på grund av kön,
- c) varje form av mindre förmånlig behandling i samband med graviditet eller barnledighet i den mening som avses i rådets direktiv 92/85/EEG⁽²⁴⁾,
- d) varje form av mindre förmånlig behandling, i den mening som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1158⁽²⁵⁾, på grund av kön, inbegripet med avseende på pappaledighet, föräldraledighet och ledighet för vård av anhörig,
- e) intersektionell diskriminering, vilket är diskriminering som grundar sig på en kombination av kön och en eller flera andra grunder som omfattas av diskrimineringsförbudet i direktiv 2000/43/EG eller direktiv 2000/78/EG.

3. Punkt 2 e ska inte medföra några ytterligare skyldigheter för arbetsgivare att samla in uppgifter enligt detta direktiv avseende andra diskrimineringsgrunder än kön.

Artikel 4

Lika eller likvärdigt arbete

1. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att arbetsgivarna har lönestrukturer som säkerställer lika lön för lika eller likvärdigt arbete.

2. Medlemsstaterna ska, efter samråd med jämställhetsorganen, vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att analytiska verktyg eller metoder görs tillgängliga och är lättillgängliga som stöd och vägledning vid bedömningen och jämförelsen av arbetets värde i enlighet med de kriterier som fastställs i denna artikel. Dessa verktyg och metoder ska göra det möjligt för arbetsgivare och/eller arbetsmarknadens parter att enkelt fastställa och använda könsneutrala system för arbetsvärdering och arbetsindelning som utesluter varje lönediskriminering på grund av kön.

⁽²⁴⁾ Rådets direktiv 92/85/EEG av den 19 oktober 1992 om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar (tionde särdirektivet enligt artikel 16.1 i direktiv 89/391/EEG) (EGT L 348, 28.11.1992, s. 1).

⁽²⁵⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1158 av den 20 juni 2019 om balans mellan arbete och privatliv för föräldrar och anhörigvårdare och om upphävande av rådets direktiv 2010/18/EU (EUT L 188, 12.7.2019, s. 79).

3. När så är lämpligt får kommissionen uppdatera unionsomfattande riktlinjer för könsneutrala system för arbetsvärdering och arbetsindelning, i samråd med Europeiska jämställdhetsinstitutet (EIGE).

4. Lönestrukturer ska göra det möjligt att bedöma om arbetstagare befinner sig i en jämförbar situation med avseende på arbetets värde på grundval av objektiva, könsneutrala kriterier som överenskommit med arbetstagarföreträdare om sådana företrädare finns. Dessa kriterier får inte direkt eller indirekt grundas på arbetstagarnas kön. De ska omfatta färdigheter, ansträngning, ansvar och arbetsförhållanden, och, om lämpligt, eventuella andra faktorer som är relevanta för det specifika arbetet eller den specifika befattningen. De ska tillämpas på ett sakligt, könsneutralt sätt som utesluter all direkt eller indirekt diskriminering på grund av kön. Särskilt får relevanta mjuka färdigheter inte undervärderas.

KAPITEL II

INSYN I LÖNESÄTTNING

Artikel 5

Insyn i lönesättningen före anställning

1. Arbetsökande ska ha rätt att från den tilltänkta arbetsgivaren få information om
 - a) ingångslön eller ingångslöneintervall, som bygger på objektiva och könsneutrala kriterier och avser den tjänst som ska tillsättas, och
 - b) i förekommande fall, de relevanta bestämmelserna i det kollektivavtal som arbetsgivaren tillämpar på tjänsten.

Sådan information ska tillhandahållas på ett sådant sätt att en informerad och öppen löneförhandling säkerställs, såsom i en offentliggjord platsannonser.

2. En arbetsgivare får inte fråga arbetsökande om lönehistorik från deras nuvarande eller tidigare anställningar.
3. Arbetsgivare ska säkerställa att platsannonser och tjänstebeteckningar är könsneutrala och att rekryteringsprocesser bedrivs på ett icke-diskriminerande sätt, så att rätten till lika lön för lika eller likvärdigt arbete inte undergrävs (*rätten till lika lön*).

Artikel 6

Insyn i lönesättnings- och löneutvecklingspolicy

1. Arbetsgivare ska se till att deras arbetstagare lätt kan få tillgång till de kriterier som används för att fastställa arbetstagarnas löner, lönenivåer och löneutveckling. Dessa kriterier ska vara sakliga och könsneutrala.
2. Medlemsstaterna får undanta arbetsgivare med färre än 50 arbetstagare från skyldigheten i fråga om löneutveckling i punkt 1.

Artikel 7

Rätt till information

1. Arbetstagare ska ha rätt att, i enlighet med punkterna 2 och 4, begära och skriftligen få ut information om sin egen lönenivå och de genomsnittliga lönenivåerna, uppdelad efter kön, för arbetstagar kategorier som utför lika eller likvärdigt arbete.
2. Arbetstagare ska ha möjlighet att begära och få ut den information som avses i punkt 1 via sina arbetstagarföreträdare, i enlighet med nationell rätt och/eller praxis. De ska också ha möjlighet att begära och få ut informationen via ett jämställdhetsorgan.

Om den mottagna informationen är oriktig eller ofullständig ska arbetstagare ha rätt att, personligen eller genom sina arbetstagarföreträdare, begära ytterligare och rimliga förtydliganden och preciseringar av de uppgifter som lämnats och få ett motiverat svar.

3. Arbetsgivare ska varje år informera arbetstagarna om deras rätt att få ut den information som avses i punkt 1 och om de åtgärder som arbetstagaren ska vidta för att utöva denna rätt.
4. Arbetsgivare ska tillhandahålla den information som avses i punkt 1 inom rimlig tid, dock senast inom två månader från den dag då begäran gjordes.
5. Arbetstagare ska inte hindras från att frivilligt uppge sin lön med avseende på efterlevnaden av likalöneprincipen. Medlemsstaterna ska särskilt införa åtgärder för att förbjuda avtalsvillkor som hindrar arbetstagare från att lämna ut information om sin lön.
6. Arbetsgivare får kräva att arbetstagare som fått ut information i enlighet med denna artikel, bortsett från information som rör deras egen lön eller lönenivå, inte använder informationen i andra syften än att utöva sin rätt till lika lön.

Artikel 8

Tillgång till information

Arbetsgivare ska tillhandahålla all information som delas med arbetstagare eller arbetsökande i enlighet med artiklarna 5, 6 och 7 i ett format som är tillgängligt för personer med funktionsnedsättning och som beaktar deras särskilda behov.

Artikel 9

Rapportering om löneskillnader mellan kvinnliga och manliga arbetstagare

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att arbetsgivare lämnar följande information om organisationen, i enlighet med denna artikel:
 - a) Löneskillnader mellan könen.
 - b) Löneskillnader mellan könen med avseende på lönetillägg eller rörliga ersättningar.
 - c) Medianlöneskillnader mellan könen.
 - d) Medianlöneskillnader mellan könen med avseende på lönetillägg eller rörliga ersättningar.
 - e) Andelen kvinnliga respektive manliga arbetstagare som får lönetillägg eller rörliga ersättningar.
 - f) Andelen kvinnliga respektive manliga arbetstagare i varje lönekvartil.
 - g) Löneskillnader mellan könen i varje arbetstagarkategori, fördelat på ordinarie grundlön samt lönetillägg eller rörliga ersättningar.
2. Arbetsgivare med minst 250 arbetstagare ska senast den 7 juni 2027 och därefter varje år tillhandahålla den information som avses i punkt 1 avseende det föregående kalenderåret.
3. Arbetsgivare med 150–249 arbetstagare ska senast den 7 juni 2027 och därefter vart tredje år tillhandahålla den information som avses i punkt 1 avseende det föregående kalenderåret.
4. Arbetsgivare med 100–149 arbetstagare ska senast den 7 juni 2031 och därefter vart tredje år tillhandahålla den information som avses i punkt 1 avseende det föregående kalenderåret.
5. Medlemsstaterna får inte hindra arbetsgivare med färre än 100 arbetstagare från att frivilligt tillhandahålla den information som anges i punkt 1. Medlemsstaterna får i nationell rätt kräva att arbetsgivare med färre än 100 arbetstagare tillhandahåller information om löner.

6. Arbetsgivarens lednings ska bekräfta att informationen är korrekt, efter samråd med arbetstagarföreträdarna. Arbetstagarföreträdare ska ha tillgång till de metoder som arbetsgivaren tillämpat.
7. Den information som avses i punkt 1 a–g i denna artikel ska meddelas den myndighet som ansvarar för att sammanställa och offentliggöra sådana uppgifter i enlighet med artikel 29.3 c. Arbetsgivaren får offentliggöra den information som avses i punkt 1 a–f i den här artikeln på sin webbplats eller göra informationen allmänt tillgänglig på annat sätt.
8. Medlemsstaterna får sammanställa den information som anges i punkt 1 a–f i denna artikel själva, med hjälp av sådana administrativa uppgifter som arbetsgivare lämnat till skatte- eller socialförsäkringsmyndigheter. Informationen ska ställas till allmänhetens förfogande i enlighet med artikel 29.3 c.
9. Arbetsgivare ska lämna den information som avses i punkt 1 g till alla sina arbetstagare och till sina arbetstagarföreträdare. Arbetsgivare ska på begäran lämna informationen till arbetsinspektionen och jämställdhetsorganet. Information för de fyra föregående åren, om sådan finns tillgänglig, ska också lämnas ut på begäran.
10. Arbetstagare, arbetstagarföreträdare, arbetsinspektioner och jämställdhetsorgan ska ha rätt att begära att arbetsgivare lämnar ytterligare förtydliganden och uppgifter eller förklaringar avseende eventuella löneskillnader mellan könen. Arbetsgivare ska besvara sådana begäranden inom rimlig tid genom att lämna ett motiverat svar. Om löneskillnader mellan könen inte är motiverade på grundval av sakliga, könsneutrala kriterier ska arbetsgivare inom en rimlig tidsperiod avhjälpa situationen i nära samverkan med arbetstagarföreträdare, arbetsinspektion och/eller jämlikhetsorgan.

Artikel 10

Gemensam lönebedömning

1. Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att arbetsgivare som är föremål för lönerapportering i enlighet med artikel 9 i samverkan med sina arbetstagarföreträdare utför en gemensam lönebedömning om samtliga följande villkor är uppfyllda:
 - a) Lönerapporteringen visar en skillnad i den genomsnittliga lönenivån för kvinnor och män på åtminstone 5 % i någon arbetstagarkategori.
 - b) Arbetsgivaren har inte motiverat en sådan skillnad i genomsnittlig lönenivå på grundval av objektiva, könsneutrala kriterier.
 - c) Arbetsgivaren har inte avhjälpt en sådan ogrundad skillnad i den genomsnittliga lönenivån inom sex månader från den dag då lönerapporteringen lämnades in.
2. Den gemensamma lönebedömningen ska utföras för att identifiera, åtgärda och förhindra löneskillnader mellan kvinnliga och manliga arbetstagare som inte är motiverade på grundval av objektiva, könsneutrala kriterier och ska omfatta följande:
 - a) En analys av andelen kvinnliga respektive manliga arbetstagare i varje arbetstagarkategori.
 - b) Upplysningar om kvinnliga och manliga arbetstagarers genomsnittliga lönenivåer samt lönetillägg eller rörliga ersättningar för varje arbetstagarkategori.
 - c) Alla skillnader i genomsnittlig lönenivå för kvinnliga respektive manliga arbetstagare i varje arbetstagarkategori.
 - d) Skälen till dessa skillnader i genomsnittlig lönenivå, i förekommande fall på grundval av objektiva, könsneutrala kriterier som gemensamt fastställts av arbetstagarföreträdarna och arbetsgivaren.
 - e) Andelen kvinnliga och manliga arbetstagare som har gynnats av löneökning efter återkomst från mamma- eller pappaledighet, föräldraledighet eller ledighet för vård av anhörig, om en sådan ökning har skett i den relevanta arbetstagar kategorin under den period då ledigheten togs ut.
 - f) Åtgärder för att avhjälpa löneskillnader, om de inte är motiverade på grund av objektiva, könsneutrala kriterier.

g) En utvärdering av effektiviteten av åtgärder från tidigare gemensamma lönebedömningar.

3. Arbetsgivare ska ställa den gemensamma lönebedömningen till förfogande för arbetstagarna och arbetstagarföreträdarna och delge den till övervakningsorganet i enlighet med artikel 29.3 d. De ska på begäran ställa den till förfogande för arbetsinspektionen och jämställdhetsorganet.

4. Vid genomförandet av de åtgärder som härrör från den gemensamma lönebedömningen ska arbetsgivaren inom en rimlig tidsperiod avhjälpa oberättigade löneskillnader, i nära samarbete med arbetstagarföreträdarna i enlighet med nationell rätt och/eller praxis. Arbetsinspektionen och/eller jämställdhetsorganet får anmodas att delta i processen. Genomförandet av åtgärderna ska omfatta en analys av de befintliga systemen för könsneutral arbetsvärdering och arbetsindelning eller införandet av sådana system, för att säkerställa att all direkt eller indirekt lönediskriminering på grund av kön utesluts.

Artikel 11

Stöd till arbetsgivare med färre än 250 arbetstagare

Medlemsstaterna ska tillhandahålla stöd, i form av tekniskt bistånd och fortbildning, till arbetsgivare med färre än 250 arbetstagare och till arbetstagarnas berörda arbetstagarföreträdare, för att underlätta deras fullgörande av de skyldigheter som fastställs i detta direktiv.

Artikel 12

Skydd av personuppgifter

1. I den mån åtgärderna enligt artiklarna 7, 9 och 10 inbegriper behandling av personuppgifter ska detta ske i enlighet med förordning (EU) 2016/679.

2. Personuppgifter som behandlas i enlighet med artikel 7, 9 eller 10 i detta direktiv får inte användas i andra syften än att tillämpa likalöneprincipen.

3. Medlemsstaterna får besluta att endast arbetstagarföreträdarna, arbetsinspektionen eller jämlikhetsorganet ska ha tillgång till den information som avses i artiklarna 7, 9 och 10 om utlämnandet av uppgifterna skulle leda till direkt eller indirekt utlämnande av en identifierbar arbetstagares lön. Arbetstagarföreträdarna eller jämlikhetsorganet ska bistå arbetstagare med råd om ett eventuellt rättsligt anspråk enligt detta direktiv, utan att röja faktiska lönenivåer för enskilda arbetstagare som utför lika eller likvärdigt arbete. För övervakning enligt artikel 29 ska informationen göras tillgänglig utan inskränkningar.

Artikel 13

Social dialog

Utan att det inskränker arbetsmarknadens parter autonomi och i enlighet med nationell rätt och praxis ska medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa ett effektivt deltagande av arbetsmarknadens parter, genom att samråda om rättigheter och skyldigheter enligt detta direktiv, i tillämpliga fall, på deras begäran.

Medlemsstaterna ska, utan att det inskränker arbetsmarknadens parter autonomi och med beaktande av skillnader i nationell praxis, vidta lämpliga åtgärder för att främja arbetsmarknadsparternas roll och uppmuntra utövandet av rätten till kollektiva förhandlingar om åtgärder för att bekämpa lönediskriminering och dess negativa inverkan på värderingen av arbeten som huvudsakligen utförs av arbetstagare av ett visst kön.

KAPITEL III

RÄTTSMEDEL OCH EFTERLEVNAD

Artikel 14

Tillvaratagande av rättigheter

Medlemsstaterna ska säkerställa att alla arbetstagare som anser sig förfördelade på grund av att likalöneprincipen inte har tillämpats på dem, efter möjlighet till förlikning, har tillgång till domstolsförfaranden för att genomdriva de rättigheter och skyldigheter som följer av likalöneprincipen. Sådana förfaranden ska vara lättillgängliga för arbetstagarna och personer som agerar i deras ställe, även efter det att det anställningsförhållande som lett till påstådd diskriminering har upphört.

Artikel 15

Förfaranden för eller till stöd för arbetstagare

Medlemsstaterna ska säkerställa att sammanslutningar, organisationer, jämställdhetsorgan och arbetstagarföreträdare eller andra rättsliga enheter som, i enlighet med kriterier i nationell rätt, har befogat intresse av att säkerställa jämställdheten mellan könen får delta i administrativa förfaranden eller domstolsförfaranden om en påstådd överträdelse av de rättigheter eller skyldigheter som följer av likalöneprincipen. De får agera för eller till stöd för arbetstagare som påstås ha fallit offer för en överträdelse av någon av de rättigheter eller skyldigheter som följer av likalöneprincipen, med den personens godkännande.

Artikel 16

Rätt till kompensation

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att arbetstagare som lidit skada på grund av en överträdelse av en rättighet eller skyldighet som följer av likalöneprincipen har rätt att begära och få full kompensation eller gottgörelse för skadan på det sätt som medlemsstaten fastställer.
2. Den kompensation eller gottgörelse som avses i punkt 1 ska utgöra faktisk och verksam kompensation eller gottgörelse, i enlighet med vad medlemsstaterna bestämmer, för den förlust och skada som lidits, på ett sätt som är avskräckande och proportionellt.
3. Kompensationen eller gottgörelsen ska återinsätta den skadelidande arbetstagaren i samma situation som denne skulle ha haft om ingen könsdiskriminering förekommit eller om inga överträdelser gjorts av någon av de rättigheter eller skyldigheter som följer av likalöneprincipen. Medlemsstaterna ska säkerställa att kompensationen eller gottgörelsen omfattar full ersättning för utebliven lön och därmed sammanhängande bonusar eller betalning in-natura, kompensation för förlorade möjligheter, ideell skada, skada som orsakats av andra relevanta faktorer som kan inbegripa intersektionell diskriminering samt dröjsmålsränta.
4. Kompensationen eller gottgörelsen får inte begränsas av en i förväg fastställd övre gräns.

Artikel 17

Övriga rättsmedel

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att behöriga myndigheter eller nationella domstolar, i enlighet med nationell rätt, i fall av en överträdelse av någon av de rättigheter eller skyldigheter som följer av likalöneprincipen, på kärandens begäran och på svarandens bekostnad, får utfärda följande:
 - a) Ett föreläggande om att upphöra med överträdelsen.

- b) Ett föreläggande att vidta åtgärder, för att säkerställa att de rättigheter eller skyldigheter som följer av likalöneprincipen tillämpas.
2. Om en svarande inte rättar sig efter ett föreläggande som utfärdats i enlighet med punkt 1 ska medlemsstaterna säkerställa att deras behöriga myndigheter eller nationella domstolar vid behov kan förelägga löpande vite för att säkerställa efterlevnad.

Artikel 18

Bevisbördans placering

1. Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder i enlighet med sina nationella rättssystem för att säkerställa att bevisbördan, när arbetstagare som anser sig förfördelade på grund av att likalöneprincipen inte har tillämpats på dem, inför en behörig myndighet eller nationell domstol lägger fram fakta som ger anledning att anta att direkt eller indirekt diskriminering har förekommit, ska åligga svaranden och att det är denne som ska bevisa att ingen direkt eller indirekt lönediskriminering förekommit.
2. När administrativa förfaranden eller domstolsförfaranden som rör påstådd direkt eller indirekt lönediskriminering inleds mot arbetsgivare som inte fullgjort skyldigheterna avseende insyn i lönesättningen enligt artiklarna 5, 6, 7, 9 och 10, ska medlemsstaterna säkerställa att det åligger arbetsgivaren att bevisa att ingen sådan diskriminering förekommit.
- Första stycket i denna punkt ska inte tillämpas om arbetsgivaren visar att överträdelsen av de skyldigheter som anges i artiklarna 5, 6, 7, 9 och 10 var uppenbart oavsiktlig och av ringa karaktär.
3. Detta direktiv ska inte hindra medlemsstaterna från att införa bevisregler som är mer förmånliga för en arbetstagare som inleder ett administrativt förfarande eller väcker talan vid domstol om en påstådd överträdelse av någon av de rättigheter eller skyldigheter som avser likalöneprincipen.
4. Medlemsstaterna får avstå från att tillämpa punkt 1 på förfaranden där det åligger den behöriga myndigheten eller den nationella domstolen att utreda fakta i målet.
5. Denna artikel ska inte tillämpas på straffrättsliga förfaranden, såvida inte annat följer av nationell rätt.

Artikel 19

Bevis för lika eller likvärdigt arbete

1. Vid bedömningen av om kvinnliga och manliga arbetstagare utför lika eller likvärdigt arbete, ska bedömningen av om arbetstagare befinner sig i en jämförbar situation inte begränsas till situationer där kvinnliga och manliga arbetstagare har samma arbetsgivare utan ska utvidgas till att omfatta situationer där en och samma källa fastställer lönevillkor. En och samma källa ska förelägga när en sådan källa fastställer de komponenter av lönen som är relevanta för jämförelsen av arbetstagare.
2. Bedömningen av om arbetstagare befinner sig i en jämförbar situation ska inte begränsas enbart till arbetstagare som är anställda samtidigt som den berörda arbetstagaren.
3. Om ingen faktiskt jämförbar person kan fastställas får alla andra bevis användas för att bevisa misstänkt lönediskriminering, inbegripet statistik eller en jämförelse av hur en arbetstagare skulle behandlas i en jämförbar situation.

Artikel 20

Tillgång till bevis

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att behöriga myndigheter eller nationella domstolar vid ett rättsligt anspråk om lika lön har rätt att förelägga svaranden att lämna ut all relevant bevisning under dennes kontroll, i enlighet med nationell rätt och praxis.

2. Medlemsstaterna ska säkerställa att behöriga myndigheter eller nationella domstolar är behöriga att utfärda ett föreläggande om utlämnande av bevis som innehåller konfidentiella uppgifter, om de anser detta vara relevant för ett rättsligt anspråk om lika lön. Medlemsstaterna ska säkerställa att behöriga myndigheter och nationella domstolar, när de begär utlämnande av sådan information, har tillgång till effektiva åtgärder för att skydda denna information, i enlighet med nationella förfaranderegler.
3. Denna artikel ska inte hindra medlemsstaterna från att bibehålla eller införa bestämmelser som är mer förmånliga för käranden.

Artikel 21

Preskriptionstid

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att nationella regler för preskriptionstider för talan om lika lön fastställer när preskriptionstider börjar löpa, deras löptid och under vilka förhållanden de tillfälligt får upphöra att löpa eller får avbrytas. Preskriptionstiderna ska inte börja löpa förrän käranden har kännedom om eller rimligen kan förväntas ha kännedom om en överträdelse. Medlemsstaterna får besluta att preskriptionstider inte ska börja löpa så länge en överträdelse pågår eller förrän anställningsavtalet eller -förhållandet upphör. Sådana preskriptionstider ska vara minst tre år.
2. Medlemsstaterna ska säkerställa att en preskriptionstid uppskjuts, eller, beroende på nationell rätt, avbryts så snart en rättssökande agerar genom att framställa ett klagomål till arbetsgivaren eller genom att väcka talan vid domstol, direkt eller genom arbetstagarföreträdare, arbetsinspektionen eller jämställdhetsorganet.
3. Denna artikel är inte tillämplig på regler om fordringars upphörande.

Artikel 22

Rättegångskostnader

Medlemsstaterna ska säkerställa att nationella domstolar, om en svarande vinner ett mål om lönediskriminering, i enlighet med nationell rätt kan bedöma om den förlorande käranden hade rimliga skäl att väcka talan och, om så är fallet, om det är lämpligt att inte kräva att käranden ska betala rättegångskostnaderna.

Artikel 23

Sanktioner

1. Medlemsstaterna ska fastställa regler om effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner för överträdelse av de rättigheter och skyldigheter som avser likalöneprincipen. Medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att dessa regler tillämpas, och ska utan dröjsmål underrätta kommissionen om dessa regler och åtgärder samt eventuella ändringar som berör dem.
2. Medlemsstaterna ska säkerställa att de sanktioner som avses i punkt 1 garanterar en faktisk avskräckande verkan vad gäller överträdelser av de rättigheter och skyldigheter som avser likalöneprincipen. Dessa sanktioner ska omfatta straffavgifter, vilka ska fastställas på grundval av nationell rätt.
3. De sanktioner som avses i punkt 1 ska beakta alla relevanta försvärande eller förmildrande omständigheter som är tillämpliga på förhållandena kring överträdelsen, vilket kan inbegripa intersektionell diskriminering.
4. Medlemsstaterna ska säkerställa att särskilda sanktioner tillämpas vid upprepade överträdelser av de rättigheter och skyldigheter som avser likalöneprincipen.
5. Medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de sanktioner som föreskrivs i enlighet med denna artikel tillämpas på ett verkningsfullt sätt i praktiken.

*Artikel 24***Lika lön vid offentlig upphandling och koncession**

1. De lämpliga åtgärder som medlemsstaterna vidtar i enlighet med artikel 30.3 i direktiv 2014/23/EU, artikel 18.2 i direktiv 2014/24/EU och artikel 36.2 i direktiv 2014/25/EU ska omfatta åtgärder för att säkerställa att ekonomiska aktörer i samband med offentlig upphandling eller koncession fullgör sina skyldigheter i fråga om likalöneprincipen.

2. Medlemsstaterna ska överväga att, i tillämpliga fall, ålägga upphandlande myndigheter att införa sanktioner och uppsägningsklausuler för att säkerställa efterlevnaden av likalöneprincipen vid offentlig upphandling eller koncession. När medlemsstaternas myndigheter vidtar åtgärder i enlighet med artikel 38.7 a i direktiv 2014/23/EU, artikel 57.4 a i direktiv 2014/24/EU eller artikel 80.1 i direktiv 2014/25/EU, jämförda med artikel 57.4 a i direktiv 2014/24/EU, får upphandlande myndigheter utesluta eller av medlemsstaterna åläggas att utesluta alla ekonomiska aktörer från deltagande i en given offentlig upphandlingsomgång om de på något lämpligt sätt kan påvisa att de skyldigheter som avses i punkt 1 i den här artikeln överträts, endera därför att skyldigheterna avseende rätten till insyn i lönesättningen åsidosatts, eller därför att det förekommer löneskillnader på mer än 5 % i en arbetstagarkategori, som arbetsgivaren inte visat beror på sakliga, könsneutrala kriterier. Detta ska inte påverka tillämpningen av andra rättigheter eller skyldigheter som följer av direktiv 2014/23/EU, 2014/24/EU eller 2014/25/EU.

*Artikel 25***Repressalier och skydd mot mindre förmånlig behandling**

1. Arbetstagare och deras arbetstagarföreträdare får inte behandlas mindre förmånligt på grund av att de åberopat sina rättigheter avseende lika lön eller gett stöd till en annan person att skydda dennes rättigheter.

2. Medlemsstaterna ska i sina nationella rättsordningar införa nödvändiga bestämmelser för att skydda arbetstagare, inbegripet arbetstagare som är arbetstagarföreträdare, mot uppsägning eller annan ogynnsam behandling som utgör en reaktion från en arbetsgivares sida på ett klagomål inom arbetsgivarens organisation eller ett administrativt förfarande eller domstolsförfarande i syfte att genomdriva rättigheter eller skyldigheter som avser likalöneprincipen.

*Artikel 26***Förhållande till direktiv 2006/54/EG**

Kapitel III i detta direktiv ska tillämpas på förfaranden som avser de rättigheter eller skyldigheter som följer av likalöneprincipen i enlighet med artikel 4 i direktiv 2006/54/EG.

KAPITEL IV

ÖVERGRIPANDE BESTÄMMELSER*Artikel 27***Skyddsnivå**

1. Medlemsstaterna får införa eller behålla bestämmelser som är förmånligare för arbetstagare än de som fastställs i detta direktiv.

2. Genomförandet av detta direktiv får under inga omständigheter utgöra skäl för att försämra skyddsnivån på de områden som omfattas av detta direktiv.

Artikel 28

Jämställdhetsorgan

1. Utan att det påverkar behörigheten för arbetsinspektioner eller andra organ som genomdriver arbetstagares rättigheter, däribland arbetsmarknadens parter, ska jämställdhetsorganen vara behöriga i frågor som ingår i detta direktivs tillämpningsområde.
2. Medlemsstaterna ska, i enlighet med nationell rätt och praxis, aktivt vidta åtgärder för att säkerställa nära samarbete och samordning mellan arbetsinspektionerna, jämställdhetsorganen och, i tillämpliga fall, arbetsmarknadens parter med avseende på likalöneprincipen.
3. Medlemsstaterna ska förse sina jämställdhetsorgan med sådana resurser att de effektivt kan utföra sina uppgifter avseende rätten till lika lön.

Artikel 29

Övervakning och ökad medvetenhet

1. Medlemsstaterna ska säkerställa fortlöpande och samordnad övervakning av och fortlöpande och samordnat stöd för tillämpningen av likalöneprincipen och genomdrivandet av alla tillgängliga rättsmedel.
2. Varje medlemsstat ska utse ett organ som ska övervaka och stödja genomförandet av nationella åtgärder som införlivar detta direktiv (övervakningsorgan) och ska vidta nödvändiga åtgärder för att det ska kunna fungera väl. Övervakningsorganet får utgöra en del av redan befintliga organ eller strukturer på nationell nivå. Medlemsstaterna får utse fler än ett organ för att öka medvetenheten och samla in uppgifter, förutsatt att de övervaknings- och analysfunktioner som föreskrivs i punkt 3 b, c och e säkerställs av ett centralt organ.
3. Medlemsstaterna ska säkerställa att övervakningsorganets uppgifter omfattar följande:
 - a) Öka medvetenheten bland privatägda och offentligägda företag och organisationer, arbetsmarknadens parter och allmänheten i syfte att främja likalöneprincipen och rätten till insyn i lönesättningen, inbegripet genom att beakta intersektionell diskriminering med avseende på lika lön för lika eller likvärdigt arbete.
 - b) Analysera orsakerna till löneskillnader mellan könen och utarbete verktyg för att bedöma löneojämlikheter, särskilt med hjälp av EIGE:s analytiska arbete och verktyg.
 - c) Samla in uppgifter som arbetsgivare lämnat i enlighet med artikel 9.7, och utan dröjsmål offentliggöra de uppgifter som avses i artikel 9.1 a–f på ett enkelt, lättillgängligt och användarvänligt sätt som möjliggör en jämförelse mellan arbetsgivare, sektorer och regioner i den berörda medlemsstaten, och säkerställa att uppgifterna från de föregående fyra åren, om sådana finns, är tillgängliga.
 - d) Samla in rapporterna om de gemensamma lönebedömningarna enligt artikel 10.3.
 - e) Sammanställa uppgifter om hur många och vilken typ av klagomål om lönediskriminering som lämnats in till behöriga myndigheter, däribland jämställdhetsorgan, och lönediskrimineringsärenden som anhängiggjorts vid nationella domstolar.
4. Senast den 7 juni 2028 och därefter varannat år, ska medlemsstaterna, i en enda uppgiftsinlämning, förse kommissionen med de uppgifter som avses i punkt 3 c, d och e.

Artikel 30

Kollektiva förhandlingar och åtgärder

Detta direktiv ska inte på något sätt påverka rätten att förhandla om, ingå och tillämpa kollektivavtal eller att vidta kollektiva åtgärder i enlighet med nationell rätt eller praxis.

*Artikel 31***Statistik**

Medlemsstaterna ska varje år förse kommissionen (Eurostat) med aktuella nationella data för beräkning av löneskillnaderna mellan könen i ojusterad form. Statistiken ska vara uppdelad efter kön, ekonomisk sektor, arbetstid (heltid/deltid), ägarförhållanden (privat/offentligt ägande) och ålder och vara beräknad på årsbasis.

De uppgifter som avses i första stycket ska översändas från och med den 31 januari 2028 för referensåret 2026.

*Artikel 32***Informationsspridning**

Medlemsstaterna ska aktivt vidta åtgärder för att säkerställa att de bestämmelser som de antar i enlighet med detta direktiv, samt andra relevanta bestämmelser som redan är i kraft, på lämpligt sätt uppmärksammas av de berörda personerna inom hela sitt territorium.

*Artikel 33***Genomförande**

Medlemsstaterna får överlåta åt arbetsmarknadens parter att genomföra detta direktiv, i enlighet med nationell rätt och/eller praxis vad avser arbetsmarknadsparternas roll, förutsatt att medlemsstaterna vidtar alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de resultat som eftersträvas med detta direktiv alltid garanteras. De genomförandeuppgifter som överläts åt arbetsmarknadens parter kan omfatta

- a) utvecklingen av analytiska verktyg eller metoder som avses i artikel 4.2.
- b) ekonomiska sanktioner som är likvärdiga med straffavgifter, under förutsättning att de är effektiva, proportionella och avskräckande.

*Artikel 34***Införlivande**

1. Medlemsstaterna ska sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 7 juni 2026. De ska genast underrätta kommissionen om detta.

Medlemsstaternas information till kommissionen ska även omfatta en sammanfattning av en bedömning av hur införlivandeåtgärderna påverkat arbetstagare och arbetsgivare med färre än 250 arbetstagare samt en hänvisning till var bedömningen är offentliggjord.

2. När en medlemsstat antar de bestämmelser som avses i punkt 1 ska de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen ska göras ska varje medlemsstat själv utfärda.

*Artikel 35***Rapportering och översyn**

1. Senast den 7 juni 2031 ska medlemsstaterna informera kommissionen om tillämpningen av detta direktiv och om dess verkan i praktiken.

2. Senast den 7 juni 2033 ska kommissionen till Europaparlamentet och rådet överlämna en rapport om genomförandet av detta direktiv. Rapporten ska bland annat innehålla en utvärdering av de tröskelvärden för arbetsgivare som föreskrivs i artiklarna 9 och 10 samt den utlösande faktorn på 5 % för den gemensamma lönebedömning som föreskrivs i artikel 10.1. Kommissionen ska när så är lämpligt förslå de lagändringar som den anser vara nödvändiga på grundval av den rapporten.

Artikel 36

Ikraftträdande

Detta direktiv träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Artikel 37

Adressater

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Strasbourg den 10 maj 2023.

På Europaparlamentets vägnar

R. METSOLA

Ordförande

På rådets vägnar

J. ROSWALL

Ordförande

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt juridiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka juridiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. KN.
12. Mål och mening med integration. A.
13. En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. Ju.
14. Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. A.
15. Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. Ju.
16. Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. U.
17. Skolor mot brott. U.
18. Nya regler om cybersäkerhet. Fö.
19. En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. KN.
20. Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighets-skatt. Fi.
21. Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. A.
22. En ny organisation för förvaltning av EU-medel. Fi.
23. En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. S.
24. Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. Fi.
25. En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. S.
26. En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. S.
27. Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. Ju.
28. Offentlighetsprincipen eller insyns-lag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. U.
29. Goda möjligheter till ökat välbefinnande. Fi.
30. En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. S.
31. En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. Ju.
32. Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. Fi.
33. Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. S.
34. Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. Ku.
35. En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. LI.

36. Förenkla och förbättra! Fi.
37. Förbättrade ränteavdragsregler för företag. Fi.
38. Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. LI.
39. Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. Ju.
40. Genomförande av lönetransparensdirektivet. A.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Mål och mening med integration. [12]
- Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöver-skridande arbete. [14]
- Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. [21]
- Genomförande av lönetransparensdirektivet. [40]

Finansdepartementet

- Steg mot stärkt kapacitet. [6]
- Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. [20]
- En ny organisation för förvaltning av EU-medel [22]
- Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. [24]
- Goda möjligheter till ökat välbästand. [29]
- Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. [32]
- Förenkla och förbättra! [36]
- Förbättrade ränteavdragsregler för företag. [37]

Försvarsdepartementet

- Nya regler om cybersäkerhet. [18]

Justitiedepartementet

- Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]
- Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]
- Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]
- Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]
- Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. [10]

- En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. [13]

- Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. [15]

- Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. [27]

- En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. [31]

- Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. [39]

Klimat- och näringslivsdepartementet

- Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. [11]
- En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. [19]

Kulturdepartementet

- Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]
- Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. [34]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

- Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]
- En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. [35]
- Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. [38]

Socialdepartementet

- Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. [2]

- En trygg uppväxt utan
nikotin, alkohol och lustgas. [23]
- En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten.
[25]
- En utvärdering av förändringar i sjukför-
säkringens regelverk under 2021
och 2022. [26]
- En statlig ordning med
brottsförebyggande åtgärder
för barn och unga. [30]
- Delad hälsodata – dubbel nytta.
Regler för ökad interoperabilitet
i hälso- och sjukvården. [33]

Utbildningsdepartementet

- Utvecklat samarbete för verksamhets-
förlagd utbildning – långsiktiga
åtgärder för sjuksköterskeprogrammen.
[9]
- Växla yrke som vuxen – en reformerad
vuxenutbildning och en ny yrkesskola
för vuxna. [16]
- Skolor mot brott. [17]
- Offentlighetsprincipen eller insynslag.
Allmänhetens insyn i enskilda aktörer
inom skolväsendet. [28]