



Kommittédirektiv

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 efterlevnads-mekanismer 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 överenskommits 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 arbetstagarföreträdarna 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 parter 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 arbetstagare 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 käranden hade rimliga skäl att väcka talan och, om så är fallet, om det är lämpligt att inte kräva att käranden 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 överträtts.

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 löne- ojämligheter, 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 parters 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 överlåtas 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)