



EKONOMI-
HÖGSKOLAN

**Lönetransparensdirektivet - Ett hot mot den svenska
modellen eller vägen mot en mer jämställd
arbetsmarknadsmodell?**

Annie Öberg

INSTITUTIONEN FÖR HANDELSRÄTT

Magister Uppsats - arbetsrätt

15 högskolepoäng

HARN30

VT 2024

Sammanfattning

I slutet av april 2023 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 2023/970 om stärkt tillämpning av principen om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete genom insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer. Uppsatsen avser undersöka lönetransparensdirektivet i förhållande till lagstiftning och den svenska modellen för kollektivavtal och lönebildning. Genom en rättsdogmatisk och EU-rättslig metod ska uppsatsen redogöra vilka åtgärder krävs för att implementera lönetransparensdirektivet i svensk rätt. Vidare ämnar uppsatsen till att undersöka på vilka sätt lönetransparensdirektivet kan bidra till en mer jämställd arbetsmarknad i Sverige.

Direktivförslaget uppställer fler och mer omfattande bestämmelser än de som föreskrivs i den svenska diskrimineringslagens aktiva åtgärder enligt kapitel 3. Mot denna bakgrund kommer det således vara nödvändigt med en rad ändringar inom svensk rätt för att tillgodose den nivå som lönetransparensdirektivet föreskriver. Dessa ändringar rör framför allt insynen i lönebildningen, vilket enligt Europakommissionen utgör ett av de mest betydelsefulla verktygen för att motverka lönediskriminering. Vidare konstateras att bevisreglerna sträcker sig längre än de som formuleras i diskrimineringslagen. Mot bakgrund av detta är de svenska arbetsmarknadsparternas kritiska till lönetransparensdirektivet och anser att det utgör ett hot mot den svenska arbetsmarknadsmodellen, särskilt i förhållande till svensk rätt och normerna för lönebildning.

Slutligen har uppsatsen identifierat brister i den svenska arbetsmarknadsmodellen. Dessa brister grundar sig i utmaningar relaterade till transparens och tillsyn. Direktivet förväntas adressera befintliga osakliga löneskillnader samt främja förändringar relaterade till attityder gentemot kvinnors lön. En förståelse av fenomenet och de strukturella orsakerna till löneskillnader mellan män och kvinnor kan bidra till en mer jämställd arbetsmiljö på sikt. Dessutom så kan implementeringen av lönetransparensdirektivet minska rättsosäkerheten för kvinnor och öka incitamenten att väcka talan om lönediskriminering.

Ämnesord: Lönetransparensdirektivet, diskrimineringslagen, likalöneprincipen, svensk arbetsrätt, lönediskriminering.

Abstract

At the end of April 2023, the European Parliament and the Council adopted Directive 2023/970 on the enhanced application of the principle of equal pay through pay transparency and enforcement mechanisms. This thesis aims to examine the Pay Transparency Directive in relation to the Swedish legislation and model of collective agreements and wage formation. Using a legal dogmatic and EU law methodology, the thesis will detail the measures required to implement the Pay Transparency Directive into Swedish law. Furthermore, the thesis seeks to explore how the Pay Transparency Directive can contribute to a more gender-equal labor market in Sweden.

The directive proposal establishes more extensive provisions than those prescribed in the active measures of the Swedish Discrimination Act. Several amendments to Swedish law will be necessary to meet the requirements of the Pay Transparency Directive. These amendments concern transparency in wage formation, which according to the European Commission, is one of the most significant tools to combat wage discrimination. Additionally, the rules of evidence extend beyond those formulated in the Discrimination Act. Consequently, the Swedish labor market parties are critical of the Pay Transparency Directive, viewing it as a threat to the Swedish labor market, particularly regarding Swedish law and norms related to wage formation and dispute resolution.

The thesis has identified deficiencies within the Swedish labor market model. These shortcomings stem from challenges related to transparency and oversight. The directive is expected to address existing wage disparities and promote changes in attitudes towards women's wages. Understanding the phenomenon and the structural causes of wage disparities between men and women can contribute to a more gender-equal work environment. The implementation of the Pay Transparency Directive can reduce legal uncertainty for women and increase incentives to bring claims of wage discrimination.

Keywords: Pay transparency directive, discrimination act, the equal pay principle, Swedish labor law, pay discrimination.

Förkortningar

AD	Arbetsdomstolen
DO	Diskrimineringsombudsmannen
DiskL	Diskrimineringslagen
EU	Europeiska unionen
LO	Landsorganisationen i Sverige
NJA	Nytt juridiskt arkiv
Prop.	Proposition
PTK	Förhandlings- och samverkansrådet PTK
Löntransparensdirektivet	Direktiv Europaparlamentets och rådets direktiv 2023/970 om stärkt tillämpning av principen om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete genom insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer
Minimilönedirektivet	Europaparlamentet och Rådets direktiv (EU) 2022/2041 av den 19 oktober 2022 om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen
Recastdirektivet	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)
SOU	Statens offentliga utredningar
SKR	Sveriges kommuner och regioner
SACO	Sveriges akademikers centralorganisation
SD, KD, M	Sverigedemokraterna, Kristendemokraterna och Moderaterna
TCO	Tjänstemännens centralorganisation

Innehåll

Sammanfattning	1
Abstract	2
Förkortningar	2
1 Inledning	5
1.1 Introduktion	5
1.2 Syfte och frågeställningar	6
1.3 Avgränsningar	7
1.4 Metod	7
1.6 Disposition	8
2 Lönetransparensdirektivet 2023/970	9
2.1 Utgångspunkter	9
2.3 Huvudsakliga bestämmelser	10
2.3.1. Insyn i lönesättning	10
2.3.2. Rättsmedel och sanktioner	12
3 Sveriges diskrimineringsrätt och lönebildningsmodell	14
3.1 Direkt och indirekt diskriminering	14
3.2 Aktiva åtgärder	14
3.3 Bevisfrågor och sakliga skäl i rättspraxis	16
3.4 Lönebildning och kollektivavtal	18
4. Jämförelse och möjliga implikationer på svensk rätt	19
4.1 Utgångspunkter	19
4.2 Insyn i lönesättning	20
4.3 Bevisfrågor och rättspraxis	22
4.4 Analysresultat: Vilka åtgärder krävs vid en implementering av lönetransparensdirektivet? ...	25
5 Debatten i Sverige	28
5.1 Ett hot mot den svenska modellen	28
5.1.2 Svensk lönebildningsmodell och bevisregler	29
5.2 Identifierade brister i den svenska modellen	31
5.2.1 Sveriges kollektivavtal och lönebildningsmodell	33
5.2.2 Tvister och rättslig prövning	35
5.2.3 Analysresultat: Hur kan implementeringen av lönetransparensdirektivet bidra till en mer jämställd arbetsmarknadsmodell i Sverige?	36
6. Sammanfattande slutsatser	39
7. Källförteckning	42

1 Inledning

1.1 Introduktion

Principen om lika lön för lika arbete slogs fast i det så kallade Romfördraget så tidigt som 1957. Sedan Sverige anslöt till EU år 1995 så har lagstiftning i syfte att stärka jämställdheten och likalöneprincipen förändrats och utvecklats på flera vis.¹ Ett exempel är det direktiv som antogs den 5 juli 2006, direktivet om genomförande av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (2006/54/EG), även kallad recast-direktivet. Direktivet innehåller bland annat bestämmelser för att främja köns likabehandling i fråga om tillträde till anställning, befordran, yrkesutbildning och lika arbetsvillkor, inklusive lön.² Dessutom har kommissionen under perioden 2017–2019 genomfört en handlingsplan i syfte att åtgärda löneskillnaden mellan män och kvinnor. Trots detta visade sig utvärdering av handlingsplanen att åtgärderna inte hade haft tillräcklig effekt.³

Utmaningarna inkluderar bristande rättssäkerhet kring begreppet "likvärdigt arbete", otillräcklig insyn i lönesättningen och processuella hinder för arbetstagare att driva talan om lika lön.⁴ Direktivets avgörande betydelse hänvisas till de löneskillnader mellan könen som kvarstår inom EU, vilket år 2020 uppskattas till 13 %. Även om dessa siffror skiljer sig avsevärt mellan medlemsländerna så har löneskillnaden endast minskat marginellt under det senaste decenniet. Orsakerna till löneskillnaderna varierar, exempel som föreskrivs i direktivet är könsstereotyper, ojämlik fördelning av omsorgsansvar, hinder för karriärutveckling som "glastaket" samt indirekt eller direkt lönediskriminering baserat på kön. Dessa faktorer utgör komplexa och strukturella hinder för att uppnå lika lön för lika arbete och resulterar i långsiktiga konsekvenser för kvinnor i arbetslivet, såsom ökad pensionsklyfta och feminisering av fattigdom.⁵

Mot bakgrund av ovanstående kan lönetransparensdirektivet förväntas välkomnas av de svenska arbetsmarknadsparterna, särskilt med tanke på Sveriges framstående position som en

¹ Svenaeus (2017) s. 212.

² Direktiv 2006/54/EG, art. 1.

³ 2020/21: FPM91 s. 2.

⁴ Lönetransparensdirektivet kap 1 p. 11.

⁵ Lönetransparensdirektivet kap 1, p. 15.

föregångare i jämlikhetsarbete inom EU. Tvärtom så präglas debatten från arbetsmarknadens parter av uttryck såsom "Ett hot mot den svenska modellen". Dessa påståenden bottnar delvis i en kritisk syn från de svenska arbetsmarknadsparternas håll angående överdriven detaljstyrning och minskad autonomi, särskilt avseende lönebildning och tvistelösning enligt svensk lag och sedvänja. Detta skapar vidare intresset att undersöka den svenska rättsliga regleringen av lönediskriminering, närmare hur skiljer sig denna från lönetransparensdirektivet och vilka åtgärder skulle krävas vid dess implementering i svensk rätt? I reservationen vid subsidiaritetsprövningen av kommissionens förslag framkommer uttalanden om att Sverige mest effektivt bekämpar lönediskriminering på nationell nivå. Dessa ställningstaganden är däremot inte förenliga med den statistiken och den magra rättspraxisen. Enligt min mening bör frågorna som ställs snarare riktas åt vilka identifierade brister som återfinns i den svenska modellen och hur implementeringen av lönetransparensdirektivet kan bidra till mer jämställd arbetsmarknadsmodell i Sverige?

I juni 2019 fick EU-kommissionen i uppdrag av Rådet att utveckla konkreta åtgärder för att öka lönetransparensen och stärka likalöneprincipen, vidare lades ett direktivförslag i mars 2021 om lönetransparens fram.⁶ Därefter antogs det slutgiltiga direktivet i slutet av april 2023.⁷ Den 31 maj 2024 förväntas en utredning kring den svenska rättens förenlighet med direktivet med diskrimineringslagen och den svenska arbetsmarknadsmodellen som utgångspunkt. Vidare skall direktivet vara införlivat i svensk rätt senast den 7 juni 2026.

1.2 Syfte och frågeställningar

Uppsatsen syftar till att undersöka Europaparlamentets och rådets direktiv 2023/970, vilket avser att stärka tillämpningen av likalöneprincipen genom insyn och efterlevnadsmekanismer. Undersökningen utförs i relation till svensk lagstiftning, rättspraxis och etablerade traditioner inom kollektivavtal och lönebildningsmodell. Sedan förslaget till direktiv lades fram i mars 2021 så har den rådande debatten genomgått av diskussioner gällande dess konsekvenser på den svenska arbetsmarknadsmodellen. Mot denna bakgrund är det av intresse att besvara nedanstående frågeställningar;

⁶ 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, COM (2021) 93 final s. 1 ("Direktivförslaget").

⁷ Europaparlamentet 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").

- Vilka åtgärder krävs för att implementera lönetransparensdirektivet i svensk rätt?
- Vilka är svenska arbetsmarknadens parter ståndpunkter gällande implementeringen av lönetransparensdirektivet i svensk rätt?
- På vilka sätt kan implementeringen av lönetransparensdirektivet bidra till en mer jämställd arbetsmarknadsmodell i Sverige?

1.3 Avgränsningar

Uppsatsen avgränsar sig till kön av de sju diskrimineringsgrunderna med särskilt fokus på lönediskriminering. Bestämmelserna i diskrimineringslagen såväl som i direktivet är omfattande, av utrymmesskäl kan samtliga aspekter av dessa inte täckas i uppsatsens omfång. Närmare så kommer framför allt reglerna om aktiva åtgärder enligt DiskL kapitel 3 och bevisreglerna i kapitel 6 lyftas.

Redogörelsen kring lönetransparensdirektivet utgår utifrån det slutgiltiga direktivet som antogs i slutet av april 2023. De centrala områdena som kommer undersökas är de skyldigheter som enligt direktivet åläggs arbetsgivare, arbetstagarnas rättigheter och de föreslagna efterlevnadsmekanismerna.

1.4 Metod

Denna uppsats har huvudsakligen använt lagtexter, förarbeten och rättspraxis som primär källa. Metoden som tillämpats är en rättsdogmatisk ansats där relevanta rättskällor har systematiskt analyserats för att besvara våra frågeställningar. Uppsatsen har i första hand förhållit sig till befintlig lagstiftning (*de lege lata*) för att utföra rättsutredningen.⁸ Vidare skall direktivet vara införlivat i svensk rätt senast den 7 juni 2026. Mot denna bakgrund har denna uppsats även ämnat att reflektera över hur lagrummet bör regleras i framtiden (*de lege ferenda*).⁹ I festskriften till Örjan Edström lyfts olika versioner av den rättsdogmatiska metoden. En variant benämns den kartläggande rättsdogmatiska metoden, vilket syftar till att närmare analysera och kartlägga innehållet i gällande rätt. Det är vidare denna metod som den första delen av

⁸ Nääv & Zamboni (2018), Juridisk metodlära, s. 21.

⁹ Lehrberg (2020). Praktisk juridik, s. 294.

uppsatsen framför allt genomsyras av. Denna del av uppsatsen inkluderar dessutom en komparativ metod i viss mån.¹⁰ Gällande rätt i Sverige vägs mot de centrala bestämmelserna som framkommer i lönetransparensdirektivet, i syfte att lyfta vilka åtgärder som krävs vid en implementering. Den rättsdogmatiska ansatsen kan även inkludera en viss kritisk synvinkel, såsom vilka problem som återfinns i rättsläget.¹¹ Denna metod blir särskilt tydlig i avsnitt 5.2, där brister lyfts i relation till den svenska modellen. Bristerna betraktas ur ett jämlikhetsperspektiv, exempelvis genom att analysera i vilken mån likalöneprincipen värderas och tydliggörs i gällande rätt.

Bortsett från den rättsdogmatiska metoden så tillämpas även EU-rättslig metod i uppsatsen. Vid jämförelsen mellan svensk rätt och EU-rätt är det väsentligt att förstå de olika tolkningsprinciper som grundar sig i olika rättskälreläror. EU-domstolen använder sig av en ändamålsenlig tolkningsmetod, vidare skall EU-rättsliga bestämmelser tolkas mot bakgrund av dess syfte (teleologisk tolkning). Således har en bestämmelses sammanhang och syfte stor betydelse för EU-domstolens tolkning, och inte enbart dess ordalydelse. Detta är emellertid inte främmande inom den svenska rätten. I den svenska rättstraditionen har dock lagförarbeten utgjort utgångspunkten i detta avseende. En ytterligare aspekt som har stor betydelse inom EU-rätten är den enskildas rättsskydd, exempelvis väger enskildas rättsskydd över strikt tolkning av de positivrättsliga reglerna. Slutligen kan sägas att EU-domstolen ofta undersöker hur de bakomliggande principerna har tillämpats på andra rättsområden, därefter tillämpas den bestämmelsen med vägledning av dessa principer.¹² De nämnda tolkningsprinciperna kommer ha betydelse och vägledning för uppsatsens vid utredning av skillnader mellan EU-rätt och svensk rätt, dessutom vad som skulle vara nödvändigt att ha i åtanke vid implementeringen av lönetransparensdirektivet.

EU-rätten utgörs vidare av en primärrätt respektive sekundärrätt. Primärrätten utgörs av de grundläggande förordnanden och skapats genom ett enhälligt beslut av medlemsländerna. Fördragen fastställer befogenheter och mål, vilket skapar ramarna för hur EU-rätten ska utvecklas och tillämpas. Primärrätten har dessutom företräde framför internationella avtal som binder unionen. Sekundärrätt är de rättsakter som snarare kan utfärdas med stöd fördragen. Detta inkluderar bindande rättsakter såsom förordningar, direktiv och beslut.¹³

¹⁰ Hjertstedt (2019), s. 167f

¹¹ Hjertstedt (2019), s. 170f.

¹² Hettne & Eriksson (2011), s.36ff.

¹³ Hettne & Eriksson (2011), s. 41ff.

För att besvara syftet och relevanta frågeställningar så har diskrimineringslagen utgjort det mest centrala materialet. Framför allt är det bestämmelserna gällande diskrimineringsförbudet, rättsmedel och de aktiva åtgärderna som har undersökts. Vid närmare analys gällande hur dessa bestämmelser ter sig i praktiken så har även rättspraxis utgjort en betydelse för undersökningen. Ett konkret exempel som har undersökts är bedömningen vad som betraktas vara “lika eller likvärdigt arbete” i domstolsmål samt vilka kriterier som har beaktats. Rättspraxis har vidare verkat som ett verktyg för att erhålla en mer djupgående förståelse över kollektivavtalets roll i arbetsdomstolens bedömning. För att beskriva debatten som återfinns bland de svenska arbetsmarknadens parter så har bland annat remissvar redogjorts.

Avseende det EU-rättsliga materialet så har recastdirektivet (2006/54/EG) utgjort en väsentlig grund för en uppfattning om bakgrunden till direktivförslaget om lönetransparens. Det huvudsakliga materialet på EU-nivå är därefter det slutgiltiga direktivet 2023/970 som antogs den 1 april 2023. För en mer genomgripande förståelse över direktivets bestämmelser så har EU-kommissionen konsekvensanalys SWD (2021) 41 även varit en betydelsefull komplettering till direktivet. De bestämmelser som framhålls i remissvaren hänvisas till direktivförslaget COM (2021) 93 final.

1.6 Disposition

Uppsatsen består av två huvudsakliga delar varav den första delen består av kapitel 2–4. Kapitel 2 redogör för lönetransparensdirektivet och dess centrala bestämmelser. Dessutom inkluderas bakgrund, syfte och relevanta utgångspunkter till direktivet. Detta kapitel följs av kapitel tre vilket beskriver diskrimineringslagens regler, exempelvis de aktiva åtgärderna och bevisreglerna. Dessutom lyfts även den svenska lönebildnings- och kollektivavtalsmodellen. För att utforska och besvara uppsatsens frågeställningar närmare så innefattar kapitel 4 en jämförelse mellan lönetransparensdirektivet och Sveriges diskrimineringsrätt och lönebildningsmodell. Detta verkar som en grund till den första frågeställningen som syftar till att utforska vilka åtgärder som krävs vid en implementering av lönetransparensdirektivet.

Den andra delen av uppsatsen är kapitel 5, vilket syftar till att redogöra för befintliga debatten i Sverige och diskutera denna utifrån en kritisk ansats. Den kritiska ansatsen genomsyras i kapitel 5.2 genom att analysera brister som har identifierats med den svenska modellen ur ett

jämställdhetsperspektiv. Kapitel 5.2 avslutas slutligen av en sammanfattande analyserande del, (se avsnitt 5.2.3). Syftet med kapitel 5.2.3 är att analysera möjliga utfall som en implementering av direktivförslaget kan ge upphov till. Närmare analyseras hur implementeringen av lönetransparensdirektivet kan leda till en mer jämställd arbetsmarknadsmodell i Sverige.

2 Lönetransparensdirektivet 2023/970

2.1 Utgångspunkter

Lönetransparensdirektiv 2023/970 syftar till att stärka och upprätthålla principen om lika lön mellan män och kvinnor för likvärdigt arbete, bland annat genom att införa åtgärder för ökad transparens i lönesättningen samt ökade krav på rättsmedel och efterlevnad. Kommissionen betonar att förslaget inte enbart syftar till att adressera befintliga osakliga löneskillnader utan även till att främja förändringar relaterade till attityder till kvinnors lön. Genom att öka medvetenheten samt stimulera debatten om de strukturella orsakerna till löneskillnader mellan män och kvinnor kan direktivet bidra till en mer jämställd arbetsmiljö på sikt.¹⁴

Direktivet skall omfatta arbetsgivare på privat såväl som offentlig sektor. Direktivet är ett minimidirektiv, vilket innebär att medlemsländerna har möjlighet att anta mer långtgående bestämmelser än de som anges i direktivet. Vidare avser inte direktivet att påverka möjligheten till att förhandla, sluta eller verkställa kollektivavtal i enlighet med nationell lagstiftning. Förutsatt att direktivets mål uppnås, kan medlemsstaterna delegera genomförandet av direktivet till arbetsmarknadens parter.¹⁵

Mot bakgrund av den otillräckliga effekten av handlingsplanen från 2017–2019 motiverar kommissionen i relation till subsidiaritetsprincipen att en gemensam EU-strategi är nödvändig för att garantera en effektiv implementering av likalöneprincipen. EU-kommissionen betonar risken att ett fragmenterat genomförande kan orsaka en ojämn konkurrens på grund av de varierande sociala regelverken i medlemsstaterna. Eftersom direktivet är ett minimidirektiv anser EU-kommissionen dessutom att de nationella arbetsmarknads- samt lönebildningsmodeller respekteras. Enligt kommissionen krävs bindande och rättsliga åtgärder för att upprätthålla likalöneprincipen med hänsyn till proportionalitetsprincipen. Detta argument grundar sig på observationen att tidigare mindre ingripande åtgärder inte har varit tillräckligt effektiva.¹⁶

¹⁴ 2020/21:FPM91 s. 2f.

¹⁵ 2020/21:FPM91 s. 5.

¹⁶ 2020/21: FPM91 s.10.

I direktivet definieras direkt och indirekt diskriminering i enlighet med artikel 3, punkt i) och j), vilket härrör från bestämmelserna i artikel 2 i recast-direktivet. Direkt diskriminering definieras följande “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”. Medan indirekt diskriminering definieras “när en skenbart neutral bestämmelse eller ett skenbart neutralt kriterium eller förfaringssätt särskilt missgynnar personer av ett kön jämfört med personer av det andra könet, om inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringssättet objektivt kan motiveras på grundval av ett berättigat mål och medlen för att uppnå detta mål är lämpliga och nödvändiga”.¹⁷

2.2 Huvudsakliga bestämmelser

2.2.1 Insyn i lönesättning

Artiklarna 5–11 i kapitel 2 behandlar insyn i lönesättningen. Artikel 5 avser insyn i lönesättningen före en anställning, detta inkluderar detaljer gällande ingångslön eller löneintervall av den aktuella positionen, baserade på könsneutrala samt objektiva kriterier.¹⁸ Denna åtgärd är avsedd för att minska risken för könsbunden partiskhet när lönen vid lönesättning för en nyanställd arbetstagare. Denna information bör enligt direktivet tillhandahållas på ett sätt som möjliggör en informerande och öppen löneförhandling, exempelvis på arbetsgivarens webbplats eller på annat sätt som gör det tillgängligt för allmänheten. Enligt artikel 5 punkt 2 får inte arbetsgivare fråga den arbetssökande om deras nuvarande eller tidigare lönehistorik, vilket syftar till att främja en mer rättvis och transparent löneförhandling. I sin helhet skulle denna åtgärd säkerställa att parterna i löneförhandlingarna befinner sig på jämlika villkor när det gäller information om den ersättning som arbetsgivaren tilldelar den aktuella positionen. Det skulle säkerställa att löneförhandlingarna inte påverkas av eventuella könsbundna förväntningar, vilka vanligtvis verkar till nackdel för kvinnor och med långsiktiga konsekvenser för deras yrkeskarriär.¹⁹

Artiklarna 6–7 föreskriver en skyldighet för arbetsgivare att säkerhetsställa att deras arbetstagare kan få tillgång till de kriterier som används vid lönenivåer, lönespann och löneutveckling. Däremot kan medlemsstater undanta de arbetsgivare som har mindre än 250

¹⁷ Lönetransparensdirektivet art. 3 punkt i) och j).

¹⁸ Lönetransparensdirektivet art. 5 p. 1.

¹⁹ SWD (2021) 41 final, s. 40.

anställda från skyldigheten gällande löneutveckling. Enligt artikel 7 ger arbetstagarna rättigheten att begära och skriftligen erhålla information kring den genomsnittliga lönenivån för de tjänster som utför jämförbart eller liknande arbete.²⁰ Om en sådan klassificering inte finns tillgänglig skall arbetsgivaren först fastställa vilka arbetstagare som utför lika eller likvärdigt arbete. Arbetsgivarens klassificering av tjänster och positioner möjliggör vidare en objektiv bild av de löneutvecklingsmekanismer och lönestrukturer. Denna process kan vidare synliggöra eventuell lönediskriminering eller arbetsgivarens fördomar, trots att de emellertid inte är juridiskt skyldiga att åtgärda dem om inte en arbetstagare kan visa på en oskäligen löneskillnad baserad på kön.²¹ Artikel 7 punkt 3 avser arbetsgivarens skyldighet att årligen informera anställda om deras rättighet att begära informationen ovan. Om informationen begärs från en arbetstagare så skall denna information tillhandahållas inom skälig tid, vilket innebär senast två månader efter begäran.²²

Artikel 9 behandlar rapportering om löneskillnader mellan kvinnliga och manliga arbetstagare. Enligt artikel 9 punkt 2 gäller det årliga kravet på rapportering om löneskillnader hos arbetsgivare med minst 250 arbetstagare. Rapporteringen inkluderar bland annat skillnader mellan män och kvinnor avseende lön, lönetillägg och rörliga ersättningar. Om rapporten visar på minst fem procents skillnad i genomsnittslönen mellan män och kvinnor så krävs det att arbetsgivaren genomför en lönebedömning, enligt artikel 10. En sådan bedömning innebär en analys av löner för kvinnor och män som utför samma eller likvärdigt arbete. Detta inkluderar även andelen män och kvinnor som har gynnats av löneökning efter återkomst från en pappa- eller mammaledighet. Förutom lönerna, skall lönebedömningen även inkludera andelen män och kvinnor inom en arbetstagarkategori. Dessutom skall arbetsgivaren i enlighet med artikel 10, punkt 4 inom en rimlig tid korrigera oberättigade löneskillnader. Ytterligare åtgärder för att utesluta lönediskrimineringen skall omfatta en analys av de befintliga systemen för lönebildning, alternativt införande av system för könsneutral och objektiva kriterier.²³

2.2.2. Rättsmedel och sanktioner

Kapitel tre avser direktivets rättsmedel och efterlevnad. Artikel 14 föreskriver tillvaratagandet av rättigheter, medlemsstaterna ska bland annat säkerhetsställa att de arbetstagare som anser att likalöneprincipen inte har tillämpats på dem, efter möjlighet till förlikning, skall ges

²⁰ Lönetransparensdirektivet art. 6–7.

²¹ SWD (2021) 41 final, s. 42.

²² Lönetransparensdirektivet art. 7 p.3.

²³ Lönetransparensdirektivet art. 9–10.

möjlighet att ha tillgång till domstolsförfaranden. Vidare skall dessa förfaranden vara lättillgängliga för arbetstagaren och deras ombud.²⁴ Medlemsländerna skall i enlighet med artikel 15 säkerhetsställa att organisationer, arbetstagarföreträdare och andra rättsliga enheter har ett intresse av att agera för eller till stöd för arbetstagare som påstås vara diskriminerad till följd av att likalöneprincipen har överträtts. Arbetstagarens rätt till kompensation behandlas i artikel 16. Exempelvis skall den arbetstagare som lidit skada till följd av en överträdelse ha rätt att begära full kompensation på ett proportionellt och avskräckande sätt, enligt de förfaranden som har fastställts av medlemsstaten.²⁵

Ytterligare bestämmelser avseende den rättsliga processen inkluderar reglering av bevisbördan. I syfte att stärka arbetstagarens ställning föreslås enligt artikel 18 en omvänd bevisbörda. Detta innebär att när arbetstagaren gjort det antagligt att det rör sig om lönediskriminering, är det därefter svarandet som skall bevisa att diskriminering inte har ägt rum och att arbetsgivaren inte har brutit mot likalöneprincipen.²⁶ Enligt omvänd bevisbörda kan det göras antagligt att könsbaserad könsdiskriminering har förekommit om arbetsgivaren inte svarar på en arbetstagers begäran. Enligt EU-kommissionens konsekvensanalys antas detta öka arbetstagarens incitament att agera, även om det inte fullständigt minskar risken för repressalier.²⁷ Vid bedömningen om den manliga och kvinnliga arbetstagaren utför lika eller likvärdigt arbete, skall denna inte begränsas till situationer där arbetstagaren har samma arbetsgivare. Bedömningen ska utvidgas till att även omfatta situationer där samma källa fastställer lönevillkoret, vidare kan det även inkludera anställda som inte har varit anställda samtidigt som den berörda arbetstagaren. I situationer där det inte finns en faktiskt jämförbar situation kan även en bedömning av hur en arbetstagare skulle behandlas i en sådan jämförbar situation utföras.²⁸ Enligt direktivet skulle detta avlägsna en betydande barriär för individer som drabbats av lönediskriminering baserat på kön, särskilt på arbetsplatser med tydlig könssegregering. Vidare framhålls att kravet på att hitta en jämförbar individ av motsatt kön har ofta gjort det i praktiken nästintill omöjligt att framställa en talan enligt likalöneprincipen.²⁹

Enligt artikel 22 skall en svarande arbetsgivare inte berättigas ersättning för rättegångskostnader från en kående arbetstagare som har förlorat målet, om det inte klart

²⁴ Lönetransparensdirektiv art. 14.

²⁵ Lönetransparensdirektivet art. 16.1.

²⁶ Lönetransparensdirektivet art. 18.

²⁷ SWD (2021) 41 final, s. 43.

²⁸ Lönetransparensdirektivet art. 19.

²⁹ Lönetransparensdirektivet kap 1, p 28.

framgår att kârânde har väckt talan i ond tro.³⁰ Utöver ersättning för rättegångskostnader har även arbetstägaren rätt till kompensation för ersättning för arvode till jurister och experter, om det är i fråga om rimliga utlägg. Dessa rättigheter föreligger däremot inte för en arbetsgivare vars talan har bifallits. I likhet med artikel 16 så är syftet bakom detta förslag att öka incitament för arbetstägare. I EU:s konsekvensanalys beskriver rapporteringen av problematik relaterade till kostnaderna för rättegång, och beskriver dem som ett hinder för rättvisa. Exempelvis beskrivs åtgärder som både otillräckliga och inte särskilt avskräckande för försvararna. Samtidigt avskräcker det även offer att vidta åtgärder, särskilt på grund av kostnaderna för rättsliga förfaranden.³¹

Kapitel fyra innehåller de övergripande bestämmelserna, inkluderade bland annat övervakning, jämställdhetsorgan och skyddsnivå. Artikel 27 betonar att implementeringen av direktivet inte får utgöra skäl för att arbetstägarnas skyddsnivå försämras på de områden som omfattas av direktivet. Med hänsyn till detta så har medlemsländerna rätt att införa eller behålla förmånligare bestämmelser än de som anges i direktivet. Artikel 28 består av bestämmelser gällande jämställdhetsorgan, vars uppgift är att säkerhetsställa samordning mellan olika organ, såsom arbetsmarknadens parter och arbetsinspektioner. Vidare ska medlemsstaterna säkerhetsställa en kontinuerlig övervakning av likalöneprincipen och stödja genomförandet av tillgängliga rättsmedel. Detta skall genomföras genom att utse ett övervakningsorgan för att stödja genomförandet och efterlevnaden enligt direktivet. Uppgifterna inkluderar att samla in data, rapportera lönediskriminering samt analysera orsakerna till löneskillnader, i enlighet med artikeln 29.³²

³⁰ Lönetransparensdirektivet art. 22.

³¹ SWD (2021) 41 final, s.17.

³² Lönetransparensdirektivet art. 27–29.

3 Sveriges diskrimineringsrätt och lönebildningsmodell

3.1 Direkt och indirekt diskriminering

Direkt diskriminering uppstår när en individ har missgynnats än en annan individ i jämförbar situation.³³ För att fastställa direkt diskriminering, så finns det tre huvudsakliga kriterier, nämligen missgynnande, orsakssamband och jämförbar situation. Samtliga kriterier måste vara uppfyllda för att det en viss handling eller underlåtenhet skall betraktas som diskriminerande.³⁴ Indirekt diskriminering är uppbyggt runt begreppet missgynnande, jämförelse och intresseavvägningen. Innebörden av ett missgynnande skiljer sig en aning från begreppet direkt diskriminering, och föreligger när en arbetsgivare tillämpar en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfarande som verkar neutralt men som i praktiken har missgynnat personen. Jämförelsen som sker mellan män och kvinnor och skillnaden som identifierats bör vara betydande för att en kön som en grupp skall anses ha missgynnats. Av denna anledning är statistik ett avgörande medel för att påvisa indirekt diskriminering. När det gäller indirekt diskriminering talas det även om en intresseavvägning, där två krav skall vara uppfyllda. För det första avser detta att syftet med ett sådant kriterium skall vara objektivt sett godtagbart. Om syftet anses vara neutralt, skall det vidare även uppnå ett berättigat syfte vars motivation ger företräde framför principen om icke-diskriminering. För det andra ska åtgärden även vara lämplig och nödvändig. Det ska därmed inte finnas alternativa handlingsalternativ för att uppnå ett i sig godtagbart.³⁵

3.2 Aktiva åtgärder

Förutom regler om förbud mot diskriminering och repressalier i 2 kap i DiskL så utgör det andra huvudavsnittet regler om aktiva åtgärder (3 kap. DiskL). Den lagstiftning som framhålls som det viktigaste instrumentet för att motverka löneskillnader mellan män och kvinnor är bestämmelserna om lönekartläggning enligt 3 kap. 10–12 §§ Diskrimineringslagen.³⁶ Aktiva åtgärder, tar i skillnad från diskrimineringsförbuden inte särskilt sikte på enskilda fall. Snarare ämnar reglerna i kapitel 3 att vara främjande och säkerställa efterlevnaden av åtgärder för att motverka diskriminering och könssegregering. Vid brott mot reglerna om aktiva åtgärder kan arbetsgivaren inte bli skadeståndsskyldig, vid fall att reglerna inte följs så är det upp till

³³ Glavå & Hansson (2020) s. 242.

³⁴ Gabinus Göransson & Del Sante (2018), s. 39.

³⁵ Glavå & Hansson (2020) s. 251ff.

³⁶ Gabinus Göransson & Del Sante (2018) s. 71f.

Diskrimineringsombudsmannen eller i andra hand ett fackförbund att ingripa. Det är arbetsgivaren som ansvarar för att utforma de aktiva åtgärderna i samråd med arbetstagarna. I 3 kap. 2 § DiskL beskrivs det övergripande ramverket för aktiva åtgärder. I korthet inkluderar det följande steg; undersöka risk för diskriminering, analysera orsaker till risker, vidta förebyggande och främjande åtgärder och slutligen följa upp och utvärdera arbetet. Skyldigheterna enligt ovan skall göras inom områdena; arbetsförhållanden, löner och anställningsvillkor, rekrytering/befordran, utbildning/kompetensutveckling och möjligheterna att förena förvärvsarbete och föräldraskap.³⁷

Reglerna om aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen innehåller två huvudsakliga bestämmelser för att motverka lönediskriminering. Det rör sig både om reglering gällande kartläggning, dokumentation och analys för att upptäcka och åtgärda löneskillnader samt förbud mot lönediskriminering. Den första regleringen gällande dokumentation gäller för samtliga arbetsgivare med minst 25 arbetstagare och skall genomföras årligen.³⁸ Kartläggningen består av att kartlägga den praxis och bestämmelser om löner som tillämpas hos arbetsgivaren. Vidare ställs det även krav på att analysera och kartlägga löneskillnader mellan män och kvinnor som utför likvärdigt arbete.³⁹

Enligt diskrimineringslagen kan en arbetsgivare inte betala en arbetstagare lägre lön än den lön som arbetsgivaren tillämpar för en arbetstagare av motsatt kön när de utför arbete som betraktas som lika eller likvärdigt.⁴⁰ I diskrimineringslagen återfinns definitionen av likvärdigt arbete i kapitel tre, i bestämmelserna gällande aktiva åtgärder. En anställning betraktas som likvärdig om den, efter en helhetsbedömning av arbetets karaktär och dess krav, bedöms ha samma värde som den andra anställningen.⁴¹ Bedömningen av dessa faktorer ska göras med hänsyn till varierande faktorer, såsom kunskap, färdigheter, ansvar och ansträngning. Kunskap och färdigheter kan förvärfvas på olika sätt, exempelvis genom praktisk erfarenhet eller utbildning. Faktorer som tas hänsyn vid en sådan bedömning är till exempel problemlösningsförmåga, kommunikation och att kunna sköta varierade arbetsuppgifter samtidigt. Kriteriet ansvar innebär till vilken utsträckning individen kan ta självständiga och rationella beslut i olika sammanhang, exempelvis gällande ekonomi eller hälsa och välbefinnande. Slutligen är kriteriet arbetsförhållanden förenat med arbetsmiljön, vilket berör faktorer som arbetstid eller

³⁷ Gabinus Göransson & Del Sante (2018), s. 95–98.

³⁸ Diskrimineringslag (2008:567) 3 kap. 8, 13 §§.

³⁹ Gabinus Göransson & Del Sante (2018), s.106f.

⁴⁰ Gabinus Göransson & Del Sante (2018), s.71.

⁴¹ Diskrimineringslag (2008:567) 3 kap, 2 p.

miljöfaktorer, såsom exponering av buller och kyla.⁴² Avsikten med att analysera arbetet som är likvärdiga är delvis att upptäcka undervärdering av arbetsuppgifter som anses vara förknippade med kvinnodominerade yrken.⁴³

3.3 Bevisfrågor och sakliga skäl i rättspraxis

I 6 kap: 3 § Diskrimineringslagen finns det en bevisregel som lyder att om den som anses sig ha blivit diskriminerad eller utsatts för repressalier, så är det därefter svaranden som ska visa att diskriminering inte har förekommit. Vidare innebär detta att bevisbördan i första led åvilar käranden, och övergår därefter till svarandet.⁴⁴ Vid lagrum där placering av bevisbördan saknas så är huvudregeln vid tvistemål att den som är utsatt för en skadeståndsgrundande handling att bevisa och styrka detta. Bevisbördans placering vid diskriminering blir således ett avsteg från huvudregeln, med syftet att skapa en bevislättning för kärandesidan. I specialmotiveringen NJA 2006 s.170 slår fast att det rör sig om en presumptionsregel. Detta innebär att diskriminering anses föreligga om käranden kan göra det antagligt att diskriminering har förekommit genom sin talan.⁴⁵ Trots att bevisbördan placering syftar till att kärandens fördel, har kritik riktats mot svårigheterna att dela upp bevisbördan i två led. I SOU 2006:22 del 2 framhålls riskerna för att domstolen även beaktar svarandenas bevisning vid en rättslig prövning.⁴⁶

Kriterierna och utrymmet för motbevisning vid fall av direkt- respektive indirekt diskriminering skiljer sig från varandra. Som nämns ovan så är kriteriet för att direkt diskriminering skall betraktas föreligga att personen är i en jämförbar situation. Utrymmet för motbevisning i denna fråga inriktar sig i första hand på att visa att skillnaderna i behandling saknar ett samband med kön.⁴⁷ Ytterligare orsaker kan bestå i att svaranden åberopar någon av undantagsreglerna, som anges i samband med diskrimineringsförbuden.⁴⁸ I kontrast till indirekt diskriminering är sambandet med kön utgångspunkten, av denna anledning skall arbetsgivarsidan snarare påvisa att dessa skillnader är nödvändiga eller lämpliga. Som framgått tidigare så ställs det krav på att syftet med omständigheterna har ett berättigat syfte, således gör domstolen en proportionalitetsbedömning.⁴⁹

⁴² Gabinus Göransson & Del Sante (2018), s. 73f.

⁴³ Gabinus Göransson & Del Sante (2018), 107.

⁴⁴ Glavå & Hansson (2020) s. 258–259.

⁴⁵ Fransson och Stüber (2021), s. 593f.

⁴⁶ SOU 2006:22 del 2, s. 406.

⁴⁷ Glavå & Hansson (2020) s. 476.

⁴⁸ Fransson och Stüber (2021) s. 595.

⁴⁹ Fransson och Stüber (2021) s. 595f.

Om särbehandling kan motiveras med andra skäl som saknar samband med kön är det således inte en fråga om särbehandling.⁵⁰ Avseende grunder som arbetsgivaren ofta framför för att visa att löneskillnader inte beror på kön, är påståenden om skillnader i prestation eller referenser till "marknaden" särskilt förekommande. Detta inkluderar delvis förklaringar om löneläget i stort, olika kollektivavtal, konkurrensen mellan marknader, geografiska skillnader i löneläget, samt balansen mellan tillgång och efterfrågan på specifika kvalifikationer.⁵¹

I rättspraxis har det förekommit fall där arbetsgivaren har framgångsrikt motbevisat påstådd lönediskriminering genom att hävda att löneskillnaden mellan män och kvinnor har motiverats av marknadsskäl. Ett av de första rättsfallen gällande strukturell lönediskriminering, är barnmorskemålet, AD 2001 nr 13. I detta fall skedde en lönejämförelse mellan två kvinnliga barnmorskor och en manlig klinikingenjör som hade en högre lön. I domen konstaterades att arbetet kan betraktas vara likvärdiga, trots att det rör sig om två olika yrkesbefattningar. Enligt arbetsdomstolens bedömning så ansågs arbetet vara likvärdiga med hänsyn till kriterierna arbetsförhållanden, ansträngning, ansvar och kunskap/förmåga. Trots detta blev det slutgiltiga domslutet att barnmorskorna inte hade lönediskriminerats. Domstolen pekade på att arbetsgivaren, landstinget, hade varit tvungen att anpassa lönesättningen i relation till den privata arbetsmarknaden. Detta mot bakgrunden att ingenjörens kompetens kunde tas i anspråk på olika håll inom näringslivet.⁵² Landstinget yrkade även för att parterna har ingått kollektivavtal och denna faktor i sig säkerhetsställer att diskriminering inte hade förekommit. Enligt domstolens mening så hade de "tongivande aktörerna" och det som avtalats betydelse när man bedömde frågan om lönesättningen. Formuleringen tyder på att domstolen upprätthåller normen som grundar sig på värderingar hos arbetsmarknadens parter.⁵³ Att ett kollektivavtal skulle säkerhetsställa icke-diskriminering visade sig däremot vara felaktig, eftersom det senare har visats att kollektivavtal har varit diskriminerande och ändrats i linje med EU-rätten.⁵⁴

Enligt svensk gällande rätt är det möjligt att anföra sakliga skäl som är hänförliga till faktorer som berör individen, exempelvis att individen har erhållit särskild kompetens. I rättsfallet AD 1997 nr 68, även känt som Mjölby-målet, var bedömningen av personliga meriter avgörande,

⁵⁰ Svenaeus (2017) s. 267.

⁵¹ Kumlin (2016), s.90.

⁵² AD 2001 nr 13; se även AD 1996 nr 41.

⁵³ Svenaeus (2017) s. 311.

⁵⁴ Roth (2011) s.173.

utöver marknadsskålen. Domen rörde en nyanställd man vid en gymnasieskola som erhöll en högre lön än två kvinnor som hade varit anställda längre anställningstid. Både mannen och de två kvinnorna i målet hade likvärdig yrkeserfarenhet samt utförde arbetsuppgifter av likvärdig karaktär. För att bemöta presumtionen hävdade arbetsgivaren att lönen grundade sig i mannens specifika datorkompetens, vilken arbetsgivaren yrkade på att den fann stor nytta av. Arbetsgivaren kunde emellertid varken bevisa att det var dessa kvalifikationer den hade sökt eller vilken kompetens övriga arbets sökande erhöll. Trots bristerna i bevisningen så godkänner Arbetsdomstolen jämförelsepersonens lön, mot bakgrunden av hans högre tidigare lön och hans meriter.⁵⁵

3.4 Lönebildning och kollektivavtal

En normerande statlig lönepolitik genom lagstiftning har inte förekommit i privat sektor inom det senaste århundradet.⁵⁶ Enligt svensk lagstiftning är det arbetsmarknadens parter som har det primära ansvaret för reglering av villkor på arbetsmarknaden. Detta innebär exempelvis huvudansvaret för att förhandla och ingå avtal gällande arbetsvillkor och löner, inkluderande möjligheterna till individuell lönesättning. Kollektivavtalen utgör det främsta instrumentet för att försäkra skyddet för enskilda arbetstagare, vilken i många medlemsstater tillhandahålls genom lagstiftning.⁵⁷ Kollektivavtalen är ett rättsligt regleringsinstrument som bygger på utgångspunkten på förhandlingar genomförs av två jämbördiga avtalsparter.⁵⁸ I Sverige är täckningsgraden för kollektivavtal omfattande, nästan beräknas nio av tio arbetstagare täcks av kollektivavtal.⁵⁹ Den individuella lönesättningen förhandlas således med hänsyn till de allmänna bestämmelserna om lönesättning, som återfinns i tillämpliga kollektivavtal.⁶⁰

Specifisering av exakt lönenivå specificeras vanligtvis inte i kollektivavtalen. Enligt Medling institutionens årsrapport år 2021 gällande lönebildningen i Sverige så innehöll enbart 300 av de totala 620 kollektivavtal om löner specifisering av nivåer för lägsta tillåtna löner. I tjänstemannaavtalen anges lönenivåer för lägsta lön oftast genom ålder och arbetserfarenhet. Ungefär 40 procent av de anställda omfattas av avtal där löneutrymmet primärt bestäms på lokal nivå. Gällande de löneavtalen med centralt specificerade löneutrymmen, tillåts de lokala parterna att komma överens om ett högre löneutrymme. En förekommande avtalsmodell är att

⁵⁵ AD 1997 nr 68, Mjölby-målet.

⁵⁶ Fransson (2001), s.388.

⁵⁷ Kommittédirektiv 2023:68, s.8.

⁵⁸ Fransson (2001), s.420.

⁵⁹ Medlingsinstitutet (2023a) s. 83.

⁶⁰ Kommittédirektiv 2023:68, s.8.

de centrala parterna erkänner de lokala parternas inflytande, följaktligen sker kollektivavtalsförhandlingar på både central och lokal nivå.⁶¹ Historiskt sett så har det blivit alltmer förekommande att delvis basera den individuella lönesättningen på faktorer som rör den enskilda individen.⁶² Lönesättningen bygger på en arbetsvärdering som kan vara mer eller mindre systematisk respektive subjektiv. Idag finns det däremot inget arbetsvärderingssystem som är vedertagna, priset på arbetskraften är ständigt bunden av olika sociala, ekonomiska och politiska faktorer.⁶³

Enligt förordningen (2007:912) är det Medlingsinstitutionen som har till uppgift att främja en välfungerande lönebildning i Sverige. Detta innebär bland annat att samla, analysera och tolka statistik som har betydelse för löneutvecklingen utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Vid överläggningar gällande pågående avtalsförändringar är det därmed Medlingsinstitutionens uppgift att uppmärksamma betydelsen av att de centrala kollektivavtalen är utformade på sådant sätt att de främjar de lokala lönefrågorna ur ett jämlikhetsperspektiv.⁶⁴

⁶¹ Medlingsinstitutet (2023a) s. 70ff.

⁶² Fransson (2001), s.412.

⁶³ Fransson (2001), s.417f.

⁶⁴ Kommittédirektiv 2023:68, s.8.

4. Jämförelse och möjliga implikationer på svensk rätt

4.1 Utgångspunkter

Arbetsdepartementet framhåller att en särskild utredare ska bedöma och analysera den svenska rättens förenlighet med direktivet med utgångspunkt till diskrimineringslagen och den svenska arbetsmarknadsmodellen. Utredaren skall inhämta information av Medlingsinstitutet, Diskrimineringsombudsmannen, jämställdhetsmyndigheten och andra relevanta myndigheter och organisationer vid utredningen. Dessutom skall synpunkter från arbetsmarknadens parter framkomma i utredningen, där förslag på åtgärder som är nödvändiga för att genomföra direktivet ska presenteras. Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2024.⁶⁵ Nedan följer en jämförelse mellan lönetransparensdirektivet och diskrimineringslagens reglering av insynen i lönesättning och bevisfrågor. Avsnittet avslutas med en analys som syftar till att undersöka vilka åtgärder som kan krävas vid en implementering av lönetransparensdirektivet.

4.2 Insyn i lönesättning

Artikel 7 punkt 1 motsvarar arbetstagarens rätt till information om sin egen lönenivå och de genomsnittliga lönenivåerna, fördelat på kön, för arbetstagare som utför lika eller likvärdigt arbete som dem. DO fastställer att en sådan rätt till information för enskilda arbetstagare saknas i diskrimineringslagen. Däremot är DO positiv till bestämmelsen och menar att det kan öka förutsättningarna för arbetstagare att upptäcka eventuella diskriminerande löneskillnader.⁶⁶

Det som skiljer sig mellan direktivets bestämmelser respektive diskrimineringslagens bestämmelser om lönekartläggning är vilka arbetsgivare som omfattas av bestämmelserna, vilket baseras på antalet anställda. Enligt artikel 10, som hänvisar till artikel 9, är det arbetsgivare med minst 100 arbetstagare som är skyldiga till att genomföra en lönekartläggning. Mot denna bakgrund går därmed diskrimineringslagen längre än direktivet, där arbetsgivare som omfattas av dokumentationen av områdena enligt 5 § DiskL. är de med minst 25 arbetstagare.⁶⁷ Dokumentation avseende lönekartläggningar gäller emellertid även för arbetsgivaren mellan 10–24 arbetstagare enligt 8–10 §§ DL.⁶⁸ En ytterligare avvikelse föreligger mellan bestämmelserna genom kraven enligt artikel 10.1, i punkten a) i direktivet. Enligt artikeln är arbetsgivaren endast skyldig till att genomföra en lönekartläggning om den

⁶⁵ Kommittédirektiv 2023:68, s. 9f.

⁶⁶ Diskrimineringsombudsmannens remissvar (2021).

⁶⁷ Jmr. DiskL. 3 kap, 13 § med direktivförslaget Art 9, p. 5.

⁶⁸ Fransson och Stüber (2021) s. 435.

genomsnittliga löneskillnaden mellan könen beräknas att vara minst 5 % inom en arbetstagare kategori. Dessa tröskelvärden återfinns inte i diskrimineringsrätten inom svensk lagstiftning.⁶⁹

Lönekartläggningsbestämmelserna och dess främjande perspektiv knyter sig an till EU-rätten, både till artikel 9 i direktivet samt till artiklar i recast-direktivet 2006/54/EG. Arbetet i de aktiva åtgärderna skall enligt 3 kap § 11 vara i samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare. I likhet med dessa bestämmelser uppmuntras arbetsgivaren enligt artikel 21 i recast-direktivet om social dialog, nämligen att förse arbetstagaren om lämplig information gällande likabehandling mellan könen inom företaget. Informationen kan innehålla översyn av andel män och kvinnor, eventuella löneskillnader och åtgärder för att förbättra detta.⁷⁰ Med hänsyn till att den svenska regleringen inom lönekartläggning likställs eller är förmånligare än de som föreskrivs i direktivet så behövs teoretiskt sett ingen ändring av de svenska bestämmelserna. En skillnad som däremot har identifierats är de kraven på mätmetoder som enligt artikel 10.2 används vid beräkning av genomsnittlig lönenivå. Det finns inte några motsvarande krav i svensk lagstiftning. Vidare torde frågor beträffande hur långtgående löneanalys som skall krävas enligt nationell lagstiftning vara av intresse.⁷¹

Motsvarigheten till en genomförd gemensam lönebedömning är resultatet av lönekartläggningsarbetet. Enligt DiskL skall analysresultatet av lönekartläggningen, inklusive eventuella beslut om åtgärder, sammanställas i en skriftlig dokumentation. Detta i enlighet med 3 kap 13 och 14 §§ DL. I DiskL anges det däremot ingen formell skyldighet att tillhandahålla dokumentationen till arbetstagare eller arbetstagarföreträdare. Svenaeus understryker dess relation till (prop. 1999/2000:143, s. 82 och därefter prop. 2015/16:135, s. 104), nämligen att samverkan skall omfatta samtliga moment i lönekartläggningsarbetet. Mot denna bakgrund torde företrädare för de fackliga organisationerna även ha rätt till att även ta del av dokumentationen. Eftersom dokumentationen utgör motsvarigheten till direktivets lönebedömning, argumenterar Svenaeus för att informationsskyldigheten bör samlas i en särskild bestämmelse och omfatta alla arbetsgivare som har skyldighet att dokumentera.⁷²

I artikel 6 i direktivet framgår att arbetsgivaren skall lättillgängligt tillhandahålla beskrivning av de könsneutrala kriterier som används för att bestämma karriärutvecklingen likväl som

⁶⁹ Svenaeus (2023), s. 7.

⁷⁰ Fransson och Stüber (2021) s.459.

⁷¹ Svenaeus (2023), s. 7f.

⁷² Svenaeus (2023), s.10.

lönenivån. Denna bestämmelse kan jämföras med arbetsgivarens skyldighet i enlighet med 3 kap 12 § DiskL att lämna information i samverkan med aktiva åtgärder. Däremot tolkar Diskrimineringsombudsmannen mot bakgrund av termen “workers” att bestämmelsen i artikel 6 är i fråga om en individuell rättighet, vilken skiljer dig från 3 kap 12 § i DiskL, där informationen skall tillhandahållas i förhållande till en arbetstagarorganisation.⁷³ Svenaeus resonemang belyser att den primära målgruppen enligt lönetransparensdirektivet utgörs av enskilda arbetstagare och inte arbetsmarknadens organisationer. Hon framhåller att direktivet indikerar att bestämmelserna enligt 3 kap. 12 § bör omfatta alla arbetstagarföreträdare och föreslår därför en anpassning av dessa bestämmelser i enlighet med detta.⁷⁴ En ytterligare skillnad enligt DO är att informationsskyldigheten i DiskL är mer allmänt utformad i relation till behovet av information för att samverka kring arbetet med aktiva åtgärder. Vidare tar dessa bestämmelser inte specifikt sikte på könsneutrala bestämmelser för lönesättning.⁷⁵

4.3 Bevisfrågor och rättspraxis

Bestämmelsen enligt 6 kap. 3 § följer EU-rättens reglering om bevisbördans placering i mål om diskriminering.⁷⁶ Det har dock noterats att bestämmelserna i EU-direktivet avviker från de som återfinns i Diskrimineringslagen. Det som skiljer sig mellan diskrimineringslagen och direktivet i förhållande till bevisbördereglererna är att den stärks av bestämmelserna i artikel 18, punkt 2 som föreskriver att införa administrativa- eller domstolsförfaranden vid direkt eller indirekt diskriminering. Enligt denna ordning ska om arbetsgivaren inte har uppfyllt någon av de rättigheter eller skyldigheter som avses i artikel 5–9 rörande lönetransparens, åläggas arbetsgivaren att bevisa att ingen sådan diskriminering har ägt rum.⁷⁷

DO anser det sannolikt att bestämmelsen om en förstärkt bevisbörda skulle innebära ett behov av motsvarande ändring gällande bevisbörderegeln i 6 kap 3 § DiskL. Diskrimineringsombudsmannen problematiserar en implementering av särskilda förmånliga bevisbörderegler för käranden endast vid domstolsmål rörande lönediskriminering och inte övriga diskrimineringsmål. Ett sådant genomförande riskerar att resultera i en bristande enhetlighet gällande bevisregler inom ramen för diskrimineringslagen. Däremot kan man

⁷³ Diskrimineringsombudsmannens remissvar (2021).

⁷⁴ Svenaeus (2023), s.10.

⁷⁵ Diskrimineringsombudsmannens remissvar (2021).

⁷⁶ Fransson och Stüber (2021) s. 593.

⁷⁷ Diskrimineringsombudsmannens remissvar (2021).

argumentera att en förstärkt bevisbörda kan motiveras genom syftet att stärka incitament för arbetsgivare att uppfylla kraven på att vidta åtgärder för ökad lönetransparens.⁷⁸

Enligt Artikel 16 ska arbetstagare ha rätt att begära och erhålla fullständig kompensation eller gottgörelse för skada som de lider till följd av överträdelse av likalöneprincipen, enligt bestämmelser som fastställts av medlemsstaterna. DO konstaterar att bestämmelsen anger att kompensationen ska motsvara läget om personen inte hade varit med om en överträdelse eller diskriminering. Således bekräftar bestämmelsen den redan befintliga rätten till kompensation enligt diskrimineringslagen, särskilt genom bestämmelserna i 5 kapitel 1 §, som omfattar rätten till ersättning för eventuell ekonomisk förlust och diskrimineringsersättning.⁷⁹

Artikel 16, 22 och 23 vars syfte är att införa ökade krav på sanktioner och rättsmedel vid överträdelser som rör likalöneprincipen, välkomnas av DO. I relation till förhållandena till de svenska diskrimineringsrättsmedlen så har professorn Johan Stenneks belyst dess bristande avskräckande verkan. Av den anledningen menar DO att det vore lämpligt att tillämpa ett system med sanktionsavgifter vid överträdelser, såsom föreskrivet i artikel 23. Trots att sådana sanktionsavgifter innebär ett nytt inslag inom diskrimineringsrätten, argumenterar DO för att liknande sanktionsinstrument används inom andra rättsområden med liknande skyddsintressen, såsom konkurrensrätt och konsumentskydd.⁸⁰

I relation till de grunderna för sakliga skäl som framgår i avsnitt 4.3.1, har det uppmärksammats att kollektivavtal kan inbegripa diskriminerande inslag, vilket exemplifieras i direktiv 76/2007/EG om principen om likabehandling av kvinnor och män beträffande tillgång till anställning, yrkesutbildning, befordran och arbetsvillkor. I enlighet med artikel 3 punkt 2b) framhålls detta följande, "alla bestämmelser som strider mot likabehandlingsprincipen och som ingår i kollektivavtal, individuella anställningsavtal, interna bestämmelser i företag eller i bestämmelser som reglerar all självständig yrkesverksamhet, skall eller får förklaras ogiltiga eller får ändras".⁸¹ Dessutom har EU-domstolens rättspraxis tidigare kritiskt granskat reglering genom kollektivavtal ur ett diskrimineringsperspektiv. Ett exempel är fallet Enderby, C-127/92, där EU-domstolen utvärderade om löneskillnader mellan befattningar kan anses vara

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Direktiv 2006/54/EG, artikel 3, punkt 2 b.

sakligt motiverade, med hänsyn till att de kommit till genom olika kollektivavtal. Domstolen menade att om en arbetsgivare kan stödja sig på detta argument, så skulle det vara enkelt att kringgå likalöneprincipen.⁸² EG-domstolen tog även ställning till marknadssituationen, där enligt punkt 26 formuleras att en brist på sökande till tjänsten kan vara ett marknadsmotiverat skäl för att erbjuda en högre lön för att attrahera kandidater. Arbetsdomstolen refererar till i sin tur till Enderbymålen i AD 2001: nr 76 och hävdar att marknadsskäl bedöms genom att de medicinska ingenjörerna och deras yrkesgrupp var efterfrågade på arbetsmarknaden, vilket skiljer sig från motiveringen i Enderbymålet. Nämligen att marknadsskäl motiveras av brist på sökande till tjänsten i Enderbymålet och som en efterfrågad yrkesgrupp i AD 2001: nr 76 och AD 2001 nr 13.⁸³

I de flesta fall har rättspraxis rörande lönediskriminering avgjorts genom tolkningen av sedvanligt agerande i enlighet med arbetsgivarens arbetsledningsrätt samt lönenivåer som fastställs av kollektivavtal eller lönestatistik. Om Arbetsdomstolen bedömer att värderingen av kollektivavtalen utgör den rättsliga normen, kommer detta vidare att vara avgörande för domslutet. Detta skiljer sig däremot från EU-rätten, där diskrimineringsförbudet snarare bygger på att kollektivavtal bör kritiskt granskas vid en diskrimineringstvist.⁸⁴ Förhållandet mellan kollektivavtalet och lönetransparensdirektivet framkommer bland annat i punkt 45. I denna nämns att det är viktigt att arbetsmarknadens parter ägnar särskild uppmärksamhet avseende lika lön vid kollektivavtalsförhandlingar. Däremot fastställer punkt 45 att de olika kollektivavtalssystemen på nationell nivå, arbetsmarknadens parter handlingsfrihet samt avtalsfrihet bör respekteras.⁸⁵

⁸² Fransson (2001), s. 229.

⁸³ Svenaeus (2017), s. 309.

⁸⁴ Svenaeus (2017), s. 324.

⁸⁵ Lönetransparensdirektiv, p. 45.

4.4 Analysresultat: Vilka åtgärder krävs vid en implementering av lönetransparensdirektivet?

Enligt min bedömning är flera av de tidigare nämnda skillnaderna nära förknippade med den svenska arbetsmarknadens unika karaktär och dess betoning på kollektiva förhandlingar. Detta står i kontrast till EU-rätten, som i högre grad inriktar sig på att skydda individens rättigheter och där det kollektiva intresset inte är centralt. Ett tydligt exempel på detta är arbetstagarens rätt till löneinformation enligt Diskrimineringslagen, särskilt i kapitel 3, 12 §. Enligt denna bestämmelse är arbetstagarens skyldighet att tillhandahålla information i samband med samverkan om aktiva åtgärder riktad mot en arbetstagarorganisation snarare än mot den enskilda arbetsgivaren. Syftet med de aktiva åtgärderna är främst att motverka diskriminering snarare än att tillhandahålla individuella rättigheter för arbetstagaren.

Svenaesus föreslår en ändring i DiskL för att bättre tillgodose individens rätt till information om lönenivåer och lönekriterier. Jag instämmer med Svenaesus att viss ändring av Diskrimineringslagen krävs för att effektivt uppnå syftet enligt direktivet och säkerställa att arbetstagaren får ökad insyn i lönen. I likhet med Svenaesus, menar jag att det är lämpligt att informationsskyldigheten skall samlas i en särskild bestämmelse. Detta för att underlätta insynen för arbetstagare, vilket enligt min mening ett effektivt verktyg för att upptäcka diskriminerande lönediskriminering och säkerhetsställa efterlevnaden av rätten till lika lön för likvärdigt arbete. En potentiell åtgärd på längre sikt skulle kunna vara en förskjutning mot att de aktiva åtgärderna i högre grad ska riktas mot de individuella arbetstagarna snarare än arbetstagarorganisationer. En faktor som är värd att ha i åtanke vid implementering är däremot att Sveriges lagstiftning är utformad med hänsyn till de nuvarande förhållandena på arbetsmarknaden, särskilt med tanke på den höga täckningsgraden. Således kan det vara av vikt att problematisera allt för omfattande förändringar på den svenska modellen, eftersom det kan medföra instabilitet och rättsosäkerhet för arbetsmarknadens parter. Exempelvis finns en risk att detta kan påverka förarbeten och rättspraxisens relevans och vägledning vid framtida domstolsmål.

I jämförelse mellan lönetransparensdirektivet och den svenska diskrimineringsrätten så har flera likheter identifierats, både avseende syften och konkreta bestämmelser. Likalöneprincipen är ett gemensamt syfte för både de aktiva åtgärderna enligt kapitel 3 i Diskrimineringslagen och enligt lönetransparensdirektivet. Som tidigare nämnt kan man

emellertid argumentera för att direktivet har en mer betoning på likalöneprincipen jämfört med DiskL, där detta syfte uppfattas mer underliggande. Vidare ansåg även DO att informationsskyldigheten är mer utformad i relation till behovet av information för att samverka kring arbetet med aktiva åtgärder och inte specifikt sikte på könsneutrala bestämmelser för lönesättning. En åtgärd som kan främja en framgångsrik implementering är att tydligare betona principen om lika lön för lika arbete i Diskrimineringslagen. Exempelvis bör man se över och eventuellt förstärka bestämmelserna som rör likalöneprincipen för att säkerställa att de är väldefinierade och tydligt formulerade i DiskL. Detta kan omfatta att förtydliga arbetsgivarens skyldigheter och ansvar när det gäller att tillämpa likalöneprincipen såväl tydliggörandet för arbetstagarnas rättigheter i detta avseende. För att tillämpa EU-rätten på ett korrekt sätt så bör nationella rättstillämpare inta ett lika förhållningsätt till rättsprinciperna som EU-domstolen gör. En enlighet med lönetransparensdirektivet syfte kan detta vidare öka medvetenheten och därigenom främja ett effektivt arbete mot lönediskriminering. Slutligen skulle detta även bidra till en mer konsekvent och enhetlig tillämpning av likalöneprincipen i praktiken.

Diskrimineringslagen omfattar flera bestämmelser som är likvärdiga med dem i lönetransparensdirektivet och ibland till och med sträcker sig längre än dessa. Detta återfinns exempelvis i reglerna avseende lönekartläggningen, närmare antalet anställda som en arbetsgivare skall ha för att vara skyldiga att genomföra en lönekartläggning är mindre enligt DiskL. Sett till detaljrikedomen i direktivet, varav ett exempel är de mätmetoder som presenteras i artikel 10.2, kan man diskutera huruvida gränsen för 25 arbetstagare i de aktiva åtgärderna inom svensk rätt är lämplig eller genomförbar. En möjlig åtgärd för att förbättra en effektiv implementering av lönetransparensdirektivet är att överse bestämmelserna gällande lönekartläggning i DiskL. En sådan översyn kan bidra till att lönekartläggningen kan genomföras på ett effektivt sätt, utan att utvecklas till en alltför stor administrativ börda för arbetsgivaren. Vidare säkerhetsställer detta att kraven vid lönekartläggning blir tydliga och praktiskt genomförbara i syfte att säkerhetsställa likalöneprincipen.

Det är uppenbart att det finns tydliga skillnader mellan EU-rättens och Sveriges bevisregler och rättsprocesser inom flera områden. En betydande faktor som har hindrat kvinnor från att få lika lön för lika arbete är argumentet att löneskillnader kan anses vara sakligt motiverade på grund av kollektivavtal eller marknadsmässiga skäl. I domstolsmål såsom AD 2001 nr 13 så är språket ett betydelsefullt instrument för bedömningen i bevisningen. Exempelvis ser vi hur

grunden "marknadsskäl" definieras och formas på olika sätt till svarandens fördel. Vidare har det observerats felaktiga hänvisningar gällande marknadsskäl i förhållande till EU-rätten, vilket blev uppenbart i samband med Enderby-målet och AD 2001 nr 76. Om ett arbete bedöms som likvärdiga så finns det ytterligare möjligheter för kärande att visa på att lönediskriminering inte har förekommit, genom att hänvisa till den arbetssökande särskilda meriter eller egenskaper såsom i Mjölby-Målet.

Med detta i åtanke anser jag att det finns betydande möjligheter för svarande att framgångsrikt försvara sig mot påståenden om lönediskriminering. Jag anser att en värdefull åtgärd för att adressera de observerade skillnaderna i bevisreglerna skulle vara att noga överväga och eventuellt revidera den rättspraxis som styr bedömningen av sakliga skäl för löneskillnader. Att grunden "marknadsskäl" är en förekommande bevisning i bedömningen av påstådd lönediskriminering råder det inga tvivel om, däremot är det viktigt att säkerställa en enhetlig och korrekt tillämpning av detta begrepp. Det kan också vara fördelaktigt att klargöra vilka kriterier eller omständigheter som anses vara relevanta för att bedöma om en löneskillnad är sakligt motiverad. Detta skulle i sin tur stärka möjligheterna för käranden att framgångsrikt bevisa förekomsten av lönediskriminering.

Diskrimineringsombudsmannen problematiserar en implementering av särskilda förmånliga bevisbörderegler för käranden endast vid domstolsmål rörande lönediskriminering och inte övriga diskrimineringsmål. Däremot konstaterades att det finns liknande bevisregler såsom sanktionsinstrumenten inom andra rättsområden såsom konkurrensrätt och konsumentskydd. I relation till rättspraxisen inom lönediskriminering så betonar jag, i enlighet med Johan Stenneks, diskrimineringsrättsmedlena och dess bristande avskräckande verkan. Detta talar vidare för att sådana ändringar i bevisregleringen bör anpassas utifrån det som föreskrivs i direktivet, bakom motivet att stärka incitament för arbetsgivare att uppfylla kraven på att vidta åtgärder för ökad lönetransparens. En åtgärd som enligt min mening sannerligen kommer att öka incitamenten hos arbetstagare är implementeringen av artikel 22 i lönetransparensdirektivet, nämligen att om den förlorande käranden hade rimliga skäl att väcka talan, att inte kräva att käranden ska betala rättegångskostnaderna. Genom att införa denna åtgärd kan det skapas en mer rättvis och balanserad rättsprocess, vilket i sin tur kan öka förtroendet för rättssystemet och uppmuntra fler att föra talan mot diskriminering på arbetsplatsen.

5 Debatten i Sverige

5.1 Ett hot mot den svenska modellen

EU-rådet och dess medlemsländer har gemensamt tagit ställning till EU-kommissionens förslag till direktiv för att stärka principen om lika lön för kvinnor och män för likvärdigt arbete. Arbetsmarknadens EU-råd, bestående av parterna svenskt näringsliv, LO och PTK, presenterade sina ståndpunkter i ett brev till Regeringskansliet 2021. Svenskt Näringsliv tar avvisande ställning till förslaget, de menar att direktivet strider i sin helhet mot subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. LO och PTK uttrycker sig positiva till verktyget att åtgärda och identifiera lönediskriminering, däremot ställer de sig kritiska till utformningen av direktivet i vissa aspekter. Parterna är däremot eniga om att direktivets regler i vissa avseenden utgör ett hot mot den svenska arbetsmarknadsmodellen. Detta gäller framför allt kollektivavtalade lönomodeller och tradition av tvistelösning. För att värna om dessa föreslås både justeringar i direktivets utformning och möjligheten till avvikelser genom kollektivavtal från de delar i direktivet som traditionellt regleras av parterna.⁸⁶

I reservationen vid subsidiaritetsprövningen av kommissionens förslag framhåller Sveriges regering den svenska arbetsmarknadens unika natur och behov. De påpekar att medlemsländerna mest effektivt uppnår direktivets målsättning på nationell nivå, med åtgärder anpassade för den enskilda nationens förutsättningar. I likhet med arbetsmarknadens EU-råd, delar regeringen bedömningen att direktivet hotar den svenska arbetsmarknadsmodellen, särskilt vad gäller möjligheterna till individuell lönesättning. Vidare betonas utbytet av erfarenheter mellan medlemsländerna när det gäller jämställdhetsinitiativ, i stället för att öka detaljstyrningen och minska parternas autonomi. De menar att Sveriges har relativt små löneskillnader mellan män och kvinnor, vilket delvis grundar sig i individuell lönesättning som gynnar löneutvecklingen för kvinnor. De argumenterar vidare att "Vi har relativt små och stadigt minskande löneskillnader mellan kvinnor och män. I Sverige finns redan en lag som ålägger svenska arbetsgivare att varje år göra en lönekartläggning (...) Den starkaste förklaringen till de minskade löneskillnaderna är att könsuppdelningen på arbetsmarknaden

⁸⁶ Arbetsmarknadens EU-råd (2021).

minskar”. Regeringen framhåller vidare flera risker med direktivet, exempelvis fler konflikter på arbetsmarknaden och oproportionerlig börda för företagen och arbetsgivarna.⁸⁷

Liknande förhållningssätt hade Sveriges arbetsmarknadsparter gentemot förslagen om implementering av minimilönedirektivet i SOU 2023:36. Direktivet syftar till att förbättra levnads- och arbetsvillkoren i unionen och säkerställa minimilönernas tillräcklighet för arbetstagare för att minska ojämlikheten i fråga om lön.⁸⁸ Regeringens hållning var även här att klargöra ståndpunkten att skydda den svenska modellen, nämligen att värna om kollektiva förhandlingar och lönesättningen som sker mellan arbetsmarknadens parter.⁸⁹

5.1.2 Svensk lönebildningsmodell och bevisregler

En av artiklarna som presenteras i lönetransparensdirektivet är artikel 5, vilket innebär att arbetsgivaren under rekryteringsprocessen, senast inför intervjutillfället, måste specificera lönespannet för tjänsten och förbjuds att fråga den sökande om deras nuvarande lönenivå. Enligt arbetsutskottets utlåtande har de kollektivavtal som baseras på individuell lönesättning vanligtvis ingen fastställd lönenivå eller intervall för olika yrken alternativt befattningar, eller sådana är endast vägledande.⁹⁰ Arbetsgivarorganisationen SKR, Sveriges kommuner och regioner, delar denna uppfattning och menar att direktivförslaget därmed kan påverka rekryteringsprocessen negativt. De detaljerade kraven på löneuppgifter anses vara svårhanterliga och riskerar även att störa den befintliga lönesättningen i rekryteringsprocessen. Detta då kollektivavtalen inom kommuner och regioner grundas på en individuell och differentierad lönestruktur, där ett av målen för lönebildningen är att behålla och rekrytera personal.⁹¹

Utöver svårigheterna att definiera lönespann till den arbetsökande, problematiserar Svenskt näringsliv offentlighöret av löner utifrån ett konkurrensperspektiv. De menar att löner är en konkurrensfråga i relation till andra företag och att detta kan bli särskilt problematiskt för små

⁸⁷ Arbetsmarknadsutskottets utlåtande 2020/21: AU15.

⁸⁸ Europaparlamentets och Rådets direktiv (EU) 2022/2041 av den 19 oktober 2022 om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen, artikel 1.

⁸⁹ Regeringskansliet, pressmeddelande från Arbetsmarknadsdepartementet, Sverige stödjer Danmarks talan om ogiltigförklaring av minimilönedirektivet.

⁹⁰ Arbetsmarknadens EU-råd (2021).

⁹¹ Svenska Kommuner och Regioner remissvar (2021) s. 5.

företag som är beroende av sin personal med specialistkompetens.⁹² Ledarna, en facklig organisation för chefer, har en liknande inställning och menar att det finns en risk att specificering av löneintervall kommer att ha en styrande effekt på vilka individer som söker sig till tjänsten i fråga. Centralorganisationen TCO välkomnar ökad transparens i lönesättningen och anser att det är ett viktigt steg för att motverka lönediskriminering som har samband med kön.⁹³ Däremot menar de, i likhet med SKR och Svensk Näringsliv, att vissa av direktivets bestämmelser har en detaljrikedom som anses oförenlig med svensk lagstiftning och kollektivavtal.⁹⁴ Detta berör exempelvis förbudet att fråga om arbetssökandes lönehistorik i enlighet med artikel 5, punkt 2.⁹⁵ SACO, Sveriges akademikers centralorganisation, anser även att denna punkt blir svår att verkställa och antas endast rapporteras av individer som inte har fått anställningen.⁹⁶

Svenskt Näringsliv är en av flera organisationer som ställer sig starkt kritiska mot direktivförslagets krav på att bestämda kriterier ska ligga till grund för att värdera arbeten. Framför allt gällande införandet av objektiva och enhetliga kriterier för att fastställa löner och värdera arbetsuppgifter. Svenskt näringsliv menar att direktivförslaget inte tar hänsyn till medlemsländernas varierade arbetsmarknadsmodeller. Arbetsgivarorganisationen framhåller att de flesta lönesamtal sker idag med sina chefer på en lokal nivå. På så sätt har arbetstagaren möjlighet att påverka löneutvecklingen genom dialog om prestation och framtida insatser, vilket i sin tur skapar ett incitament för produktivitet. Dessutom betonar de att lönebildningen i Sverige tar hänsyn till medarbetarens kunskaper, insatser och prestation. I relation till de objektiva kriterierna utbildning och anställningstid, kan dessa aspekter vara mer utmanande att omvandla till förbestämda kriterier.⁹⁷

SACO, Sveriges akademikers centralorganisation, är tveksam till direktivförslaget om ett etablerat löneläge, särskilt med tanke på dess potentiella bristande lämplighet för akademiska positioner. Vidare menar de att regleringen av förbestämda löneintervall kan potentiellt försämra utfallet för många individer under anställningstillfället. Dessutom framhåller de att

⁹² Wahlstedt, John, Svenskt Näringsliv, "Nya EU-regler bakslag för svensk lönebildning", (2023).

⁹³ Tjänstemännens centralorganisation remissvar (2021) s. 1.

⁹⁴ Svenska kommuner och Regioner remissvar (2023) s. 5; Tjänstemännens centralorganisation remissvar (2021) s. 1; Arbetsmarknadens EU-råd (2021) s.1.

⁹⁵ Arbetsmarknadens EU-råd (2021). s.1.

⁹⁶ Sveriges Akademikers Centralorganisation remissvar (2021) s.5.

⁹⁷ Wahlstedt, John, Svenskt Näringsliv, "Nya EU-regler bakslag för svensk lönebildning", (2023).

kandidater av denna anledning eventuellt avstår från att söka tjänsten om löneintervallet anses vara för lågt.⁹⁸

SKR framför en negativ hållning till kapitel 3, gällande artiklarna 12–23, som omfattar bestämmelserna rörande rättsliga åtgärder och efterlevnad i lönetransparensdirektivet. De anser att bestämmelserna kan ha en negativ påverkan på svensk lagstiftning, rättssäkerhet och rättstillämpning. De bedömer att utformningen av artiklarna 12–23 är oproportionerlig och kan vidare resultera i onödiga tvister på den svenska arbetsmarknaden.⁹⁹ Ledarna problematiserar den tydliga avsikten att stärka incitamenten för att inleda rättstvister genom att avlasta arbetstagaren från arbetsgivarens rättsliga kostnader, oavsett utgången av rättsfallet, i enlighet med artikel 19. Likväl i artikel 14, som avser att öka motivationen till rättslig prövning genom att säkerställa arbetstagarens rättighet till att begära full kompensation vid könsdiskriminering. Sammantaget förmodas dessa artiklar leda till att rättsfall relaterade till könsdiskriminering i högre grad blir föremål för rättslig prövning.¹⁰⁰

⁹⁸ Sveriges Akademikers Centralorganisation remissvar (2021) s.4.

⁹⁹ Svenska Kommuner och Regioner remissvar (2021) s. 7.

¹⁰⁰ Ledarna remissvar (2021); se även Tjänstemännens centralorganisation remissvar (2021), s. 4–5.

5.2 Identifierade brister i den svenska modellen

Vid subsidiaritetsprövningen av kommissionens förslag finner utskottet att detta är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Utskottet anser att säkerställandet av rätten till lika lön inom hela EU inte kan uppnås tillräckligt av medlemsstaterna själva. Denna mening skiljer sig däremot från Svenskt Näringslivs mening. I utlåtandet vid subsidiaritetsprövningen återfinns dessutom en reservation (SD, KD, M) där reservanterna i likhet med Svenskt Näringsliv menar att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen. Parterna är emellertid ense om att det är av vikt att bekämpa orättvisa löneskillnader mellan könen i EU. Dock framför de att medlemsstaterna mest effektivt kan uppnå dessa mål på nationell nivå.¹⁰¹ Det råder inga tvivel om att en råder en tydlig politisk samsyn när det gäller respekten för den svenska arbetsmarknadsmodellen och parternas autonomi i Sverige. Detta kan kopplas till det arbetsmarknadens parter liknande ställning gentemot minimilönedirektivet i SOU 2023:36. Dessutom bekräftas detta i synnerhet av statistiken över antalet inkomna motiverade yttranden från respektive nationellt parlament samt kammare under perioden 2015–2019, där Sverige rankas som nummer ett.¹⁰²

För att återgå till debatten och observera motiveringarna som både Svenskt Näringsliv och de reservanterna framhäver, uppstår frågor om huruvida dessa argument är förenliga med verkligheten. Dessutom hur de ter sig i förhållande till bestämmelserna i lönetransparensdirektivet. Argumentet att den “starkaste förklaringen till de minskade löneskillnaderna i Sverige är att könsuppdelningen på arbetsmarknaden minskar” kan diskuteras. Att reducera könssegregering och därigenom även minska risken för att löneskillnaderna upprätthåller sin strukturella karaktär utgör ett medel för att minska löneskillnaderna.¹⁰³ Antagandet att det är den “starkaste förklaringen” ges däremot inte stöd i statistiken och sänker därav argumentets övertygande kraft. Enligt jämställdhetsmyndighetens underlagsrapport 2023:9, har könssegregeringen minskat över tid, däremot så har förändringarna varit små och beskrivs som “övertaskade rigid”. Vidare skulle ungefär 50 % av kvinnor och män behöva ändra yrke för att könssegregeringen skall upphöra.¹⁰⁴ Susanne Fransson påstår att arbetsdelningen är så omfattande att det är svårt att finna män och kvinnor som utför lika arbete.¹⁰⁵ Reservanternas motivering att löneskillnaderna mellan män och kvinnor är stadigt minskande i Sverige är utifrån Medlingsinstitutionens statistik även oriktig.

¹⁰¹ Arbetsmarknadsutskottets utlåtande 2020/21:AU15, s.15.

¹⁰² COM(2020) 272 final.

¹⁰³ Fransson (2001), s. 403.

¹⁰⁴ Jämställdhetsmyndigheten (2023:8), s.15.

¹⁰⁵ Fransson (2001), s. 404.

De två senaste mätningarna utförda av arbetsgivarverket har visat en oförändrad löneskillnad 2022 och en svag ökning 2023.¹⁰⁶

Sveriges bestämmelser i 3 kap DiskL om aktiva åtgärder, har som tidigare nämnt förankring till EU-rätten och ett mer främjande perspektiv. Ett exempel på detta är lönekartläggningreglerna och den tillsyn som 2009 övertogs av Diskrimineringsombudsmannen.¹⁰⁷ En kontroll huruvida lönekartläggning efter en första granskning erhåller den kvalitet som lagen kräver har emellertid inte gjorts. DO har i stället låtit forskare göra en textanalys inskickade lönekartläggningar till myndigheten, vilket framfördes i rapporten "Sakligt motiverad eller koppling till kön". Rapportens syfte är att visa hur arbetsgivarna går tillväga och tolkar lagen. Rapportens inledning understryker vidare att den inte syftar till att se över om lagens krav leder till en reell förändring gällande löneskillnaderna eller om arbetsgivarna lever upp till dessa krav. Mot bakgrund av detta betonar Svenaeus att tillsynsmyndigheter bör använda sina befogenheter för att se till att lagen respekteras.¹⁰⁸ Fransson och Stüber anser i likhet med Svenaeus, att tillsynen inte är tillräcklig. Vidare framhåller de att främjande jämlikhetsarbetet är bristande, där enbart hälften av Sveriges arbetsgivare anger år 2018 att de arbetar aktivt för jämställda löner. Utifrån deras bedömning så uppfylls kravet på lönekartläggning genom diskrimineringslagen enligt direktivet i och för sig. Däremot menar de att de bland annat bestämmelserna gällande insyn i lönesättning inte är förankrade i den nationella rättsliga ramen.¹⁰⁹

5.2.1 Sveriges kollektivavtal och lönebildningsmodell

Svenskt näringsliv, som innan 2001 benämndes Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), har varit den part som har framträtt som en aktör för en mer decentraliserad lönebildningsmodell. En decentraliserad lönebildningsmodell återfinns idag på privat såväl som offentlig sektor. SAF:s huvudsakliga motiv till vägen från en centraliserad till decentraliserad lönebildningsmodell grundar sig både i ekonomiska och organisatoriska faktorer. SAF argumenterade i likhet med Svensk Näringsliv att den individuella lönebildningsmodellen skapar ett incitament för ökad konkurrens och produktivitet. Fransson lyfter modellen utifrån ett genusperspektiv och menar att den generellt sett leder till en ökad löneskillnad. Detta mot

¹⁰⁶ Nordebo, Peter, Publikt, "Löneskillnaden mellan kvinnor och män i staten vände uppåt" (2024)

¹⁰⁷ Hjertstedt (2019), s. 120.

¹⁰⁸ Svenaeus (2017), s. 321f.

¹⁰⁹ Fransson & Stüber (2014), s.120. Statistik från Unionen (2019) Rapport: Jämställda löner 2019, s. 71.

bakgrunden av det ökar möjligheterna att premiera enskilda individer och grupper och diskriminera andra i samband vid förhandlingar.¹¹⁰

Individuell lönesättning kan i och för sig utgöras av rationella analyser av enskilda arbetstagare och därmed vara könsneutralt. Dock så förutsätter detta att tillämpningen av systemet är könsneutralt, exempelvis att den inte utgår från att könkodade egenskaper alternativt att hierarkierna inte är könsrelaterade. Tidigare forskning visar exempelvis att arbetsuppgifter ofta är könsmärkta. Detta kan resultera i negativa konsekvenser i förhållande till arbetsvärderingen som exempelvis genomförs i lönekartläggningar såväl som vid beviskravet “lika och likvärdigt arbete” i DiskL. Nämligen problematiken i att en arbetsvärdering bygger på att någon värderar arbetet, vilket kan vara mer eller mindre subjekt och systematisk och således även mer eller mindre könsneutralt.¹¹¹

Utöver den som värderar arbetet, så tillkom i en av tilläggsbestämmelserna i diskrimineringsförbudet en vägledning till vad som bedöms vara lika arbete, vilket avsågs “det som enligt kollektivavtal eller praxis inom verksamhetsområdet är att betrakta som lika”. Däremot innehöll kollektivavtalen sällan sådana bestämmelser, vilket resulterade i att utrymmet för att en lön skulle betraktas som diskriminerande var litet.¹¹² Kollektivavtalen kan enligt flera av de arbetsmarknadens parter visserligen vara ett viktigt verktyg för förändring. Rapporten “I vägen mot sammanbrottet” av arbetsmarknadsjournalisten Anna Danielsson Öberg från 2016, visade däremot misslyckade försök till att ändra relationen mellan män- och kvinnolöner under fem avtalsrörelser i rad. Enligt henne grundades detta på att de centrala parterna inte hade tillräcklig kontroll över förhållandena i den lokala lönebildningen. Dessutom hade män genom löneglidning, det vill säga den löneökning utöver det kollektivavtalet anger, fått ut mer lön än kvinnor. LO:s avtalssekreteraren bemötte problematiken och betonade vikten av fler kontrollstationer i kollektivavtalen i syfte att utvärdera det systematiska arbetet att förebygga och upptäcka lönediskriminering.¹¹³

Fransson talar vidare om kollektivavtalet som ett i grunden flexibelt instrument, samtidigt som det är svårt att forma. Detta mot bakgrunden av rättsprincipen pacta sunt servanda, “avtal ska hållas” och den genomsyrande stabiliteten sett till de formkraven som finns. Vidare har

¹¹⁰ Fransson (2001), s. 409–411.

¹¹¹ Fransson (2001), s. 412f.

¹¹² Svenaeus (2017) s. 183f.

¹¹³ Svenaeus (2017) s. 359f.

kollektivavtalets innehåll formats och förhandlats fram i en manlig miljö med manliga värderingar. I barnmorskemålen AD 2001 nr 13 och AD 1996 nr 41 återspeglas kollektivavtalen arbetstagares olika marknadsvärde. Marknaden är i sin tur genomsyrad av föreställningar om kön, vilket generellt sett är till mäns fördel. Om kollektivavtalet präglas av systematisk arbetsvärdering som utgår från det samhällsliga värdet av arbetsuppgifter kan kollektivavtalet användas för ett medel att forma nya värderingar på arbetsmarknaden och minska löneskillnaderna.¹¹⁴

5.2.2 Tvister och rättslig prövning

I debatten om förslaget till direktiv har flera aktörer på arbetsmarknaden uttryckt att de anser att dess bestämmelser är påtagligt tvisteframkallande. Dessutom har parterna understrukt vikten av att låta arbetsmarknadens parter autonomi själva reglera ordningen för tvistelösning.¹¹⁵ Målen inom svensk rättspraxis avseende lika lön, enligt såväl jämställdhetslagen och § 2:1 DiskL, uppgår till tretton stycken domstolsmål. Av dessa mål har endast tre av tretton käranden nått framgång. Bristen på framgångsrika mål och de få antalet mål som väckts under det senaste decenniet kan ses som ett resultat av den problematik som framförts av kommissionen. Vid en översikt av statistiken speglar kärandens ekonomiska risker vid en rättsprocess. Skadestånd för diskriminering har i många fall överstigit rättegångskostnader och andra avgifter, vilket har framgått av de få likabehandlingsfall som har tagits till Arbetsdomstolen. I det senaste olyckliga fallet av likalöneanspråk AD 2013 nr 64, som gällde cirka 60 000 SEK i lön samt initierades av ett fackförbund, beordrade domstolen arbetsgivaren att betala sina kostnader och avgifter, vilket totalt uppgick till 300 715 SEK.¹¹⁶

I relation till de grunder som har angetts som sakliga grunder för lönesättning i praktiken så är hänvisningen till marknaden en av de framträdande. Marknadsskäl bottnar sig även i att kvinnor generellt sätt har sämre löner än män, trots lika utbildningsnivå, yrke och arbetserfarenhet. Vid de situationer där arbetsgivaren motiverar löneskillnader är det vanligt förekommande att de använder sig av den rådande lönestatistiken, vidare fångar arbetsgivaren upp de mönster i löneskillnader på arbetsmarknaden och framför detta i sin argumentation.¹¹⁷ Som tidigare nämnt så kan begreppet "marknad" hänföras till flera olika sammanhang. Lena Svenaeus

¹¹⁴ Fransson (2001) s. 433.

¹¹⁵ Arbetsmarknadens EU-råd (2021), s.1f.

¹¹⁶ Carlson (2021) s. 15f.

¹¹⁷ Kumlin (2016), s.102.

framhåller att marknaden är en metafor för en opartisk prissättningsmekanism. Hon menar att marknaden i princip aldrig bestämmer lönen, mot bakgrunden av att det är lagstiftning och kollektivavtal som förhindrar detta.¹¹⁸ I likhet med Svenaeus framförs motsvarande synvinkel av Per Norberg, som i antologin “Marknaden - saklig grund för lönesättning” argumenterar för att könsdiskriminering som motiveras av marknadsskäl bör sorteras bort om marknadsanalyser skall fortsätta som ett tillförlitligt underlag i framtida domstolsprövningar. Vidare nämner han Barnmorskemålet AD 2001 nr 13, som enligt honom inte innehåller en undersökning av faktiska förhållanden. Norberg antyder snarare att detta var ett fall där Arbetsdomstolen använde sitt handlingsutrymme för att återge kollektivavtalets ideologiska grund.¹¹⁹

¹¹⁸ Svenaeus (2017), s.310.

¹¹⁹ Ibid.

5.2.3 Analysresultat: Hur kan implementeringen av lönetransparensdirektivet bidra till en mer jämställd arbetsmarknadsmodell i Sverige?

Debatten mellan de svenska arbetsmarknadens parter om lönetransparensdirektivet domineras av en kritisk inställning. Huvudsakligen grundar sig detta i respekt för den svenska arbetsmarknadsmodellen och parternas autonomi i Sverige. Utifrån reservationen vid subsidiaritetsprövningen av kommissionens förslag uttrycker parterna att lönetransparensdirektivet är ett hot mot den svenska arbetsmarknadsmodellen. Vidare framhåller de även att medlemsländerna mest effektivt uppnår målen på nationell nivå och att Sverige har kommit långt i arbetet med jämlikhet. Bristerna som sedan tas upp i den svenska modellen utgör en mer kritisk synvinkel på området. Två huvudsakliga brister som lyfts är faktorerna runt insyn och tillsyn.

Insyn i lönesättningen beskrivs enligt lönetransparensdirektivet som en avgörande faktor för att möjliggöra upptäckten av könsbaserad diskriminering i lönestrukturerna. Dessutom ger det möjlighet för såväl arbetssökande, arbetstagare, arbetsgivare och arbetsmarknadens parter att vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa efterlevnaden av rätten till lika lön för lika eller likvärdigt arbete. Bristande insyn identifierades inom den svenska modellen på flera områden. Framför allt så kunde den bristande insynen kopplas till de argument som framfördes i reservationen. Uttalandet att den främsta anledningen till minskade löneskillnader skulle vara en följd av minskad könsuppdelning, tillsammans med påståendet att löneskillnaderna stadigt minskar, står inte i linje med den aktuella statistiken. Detta väcker frågor kring om vissa av arbetsmarknadens parter faktiskt har en fullständig insyn i problematiken och den rådande situationen. Lönetransparensdirektivet och de förändringar det kommer innebära för medlemsländerna skapar en debatt och således en uppmärksamhet gällande likalönefrågan. Vidare uppmuntrar lönetransparensdirektivet företag och arbetsmarknadens parter 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.

En bristande insyn kan bedömas från olika perspektiv, en avgörande faktor är enligt min mening arbetsgivarens insikt och förståelse för de osynliga könsnormerna som potentiellt kan ligga till grund för osaklig lönediskriminering. Arbetsmarknadens parter hävdar att den individuella lönebildningen, tillsammans med kollektivavtalen, kan fungera som verktyg för

att minska löneskillnader. Å ena sidan delar jag denna syn, då dessa kan vara flexibla instrument som kan anpassas till kvinnors fördel. Å andra sidan är detta endast möjligt under förutsättning att de inte påverkas av osynliga eller omedvetna könsnormer och könsstrukturer. Om inte grunderna för lönesättningen och lönekriteriernas tillämpning är tydliga och begripliga, motverkas själva idén med att lönen ska fungera som arbetsgivarens viktigaste styrmedel. Vidare har den könsuppdelade arbetsmarknaden bidragit till att män och kvinnor sällan innehar samma arbetsuppgifter eller konkurrerar på samma marknad. Tillsammans med den historiska värderingen av mäns arbete högre än kvinnors riskerar detta att påverka bedömningen av vad som utgör lika eller likvärdigt arbete på arbetsplatsen, vilket exemplifieras av barnmorskemålet AD 2001 nr 13. Kollektivavtalens innehåll har även formats i en manlig miljö och har vid flera tillfällen misslyckats med att förändra förhållandet mellan kvinnors och mäns löner.

Mot bakgrund av ovanstående kan lönetransparensdirektivet bidra till att synliggöra könets betydelse. Även om flera av diskrimineringslagens bestämmelser inte är könsspecifika kan de ändå ge upphov till könsspecifika mönster. För att undvika detta kan bestämmelser som artikel 22 underlätta för anställda att väcka talan om lönediskriminering inför nationell domstol, som de tidigare möjligtvis har undvikit på grund av rättsosäkerheten. Vidare menar jag att bestämmelserna om insyn i lönebildning inte hotar den individuella lönebildningen enligt den svenska modellen. Den detaljerade lönekartläggningen och dokumentationen enligt artikel 6–10 kan emellertid innebära en ökad administrativ börda för arbetsgivarna. Dessutom kommer det att innebära fler krav på arbetstagarens möjligheter till insyn i lönebildningen och att denna kan motiveras genom objektiva, könsneutrala kriterier. Enligt min mening är den senare konsekvensen en nödvändig åtgärd som sannerligen kommer att bidra till en mer jämställd arbetsmarknadsmodell på flera vis. Exempelvis så stärker detta kvinnors förhandlingsposition vid löneförhandling samt möjligheten att kräva lika lön för lika arbete. Vidare kan det även leda till att arbetsgivare och beslutsfattare blir mer medvetna om vikten av att motverka diskriminering och främja jämställdhet på arbetsplatsen.

Tillsyn är en annan aspekt där den svenska modellen brister. Detta framgår tydligt genom bristen på effektiv övervakning av lönekartläggningen, vilket har påpekats av Fransson och Svenaeus. Diskrimineringsombudsmannen har inom ramen för sin tillsynsfunktion främst fokuserat på arbetsgivarens tolkning av lagen, snarare än att bedöma om lagstiftningen faktiskt leder till en substantiell minskning av löneskillnader eller om arbetsgivarna uppfyller de

specificerade kraven enligt lagen. Tidigare forskning indikerar också att majoriteten av arbetsgivarna i Sverige inte aktivt arbetar för att uppnå jämställda löner. Arbetsgivarorganisationerna hävdar att lönetransparensdirektivet innebär en överdriven detaljreglering och upplevs som onödigt byråkratiskt. I motsats till detta anser jag att det informationsunderlag som framkommer från tillsynsmyndigheterna inte är tillräckligt för att motivera eller driva på arbetsgivarna att aktivt arbeta med frågor om lika lön. Vidare utgör tillsyns- och efterlevnadsmekanismerna enligt lönetransparensdirektivet ett steg i rätt riktning för arbetsgivarna att fullgöra sina åtaganden när det gäller att säkerställa lika lön.

En av arbetsmarknadens parter farhåga är att lönetransdirektivet är tvistedrivande och understryker därav vikten av att låta arbetsmarknadens parter autonomi själva reglera ordningen för tvistelösning. Vid analysen av rättspraxis identifieras bristen på framgångsrika mål och de få antalet mål som väckts under det senaste decenniet. En kan möjligtvis resonera för att bristen på mål som väckts utgör en positiv utveckling, nämligen att lönediskriminering inte är särskilt förekommande på den svenska arbetsmarknaden. Däremot menar jag att det är väsentligt att även belysa de faktorer som kan utgöra skäl för att kvinnor som har lidit av lönediskriminering inte väcker talan i domstol. Från ett perspektiv kan det hänvisas till den bristande insyn som formulerats ovan. Ytterligare skäl kan vara att bristen på framgångsrika mål skapar en avskräckande effekt. Om osakliga löneskillnader med stora möjligheter kan motbevisas genom grunder som kollektivavtal, marknadsskäl eller personliga meriter så är detta en rimlig förklaring till att arbetstagare medvetet inte väljer att agera. Sammantaget förväntas lönetransparensdirektivet ge incitament till den som utsatts för könsdiskriminerande lönesättning att söka rättslig prövning och därmed hävda sin rätt till lika lön.

6. Sammanfattande slutsatser

Sammanfattningsvis så är lönetransparensdirektivet en rättslig ram som syftar till att främja både öppenhet samt jämställdhet på arbetsmarknaden. Innan utredningen presenteras så kan man för närvarande endast spekulera kring de åtgärder som skulle vara nödvändiga vid en implementering av lönetransparensdirektivet. Även om det finns identifierbara likheter mellan lönetransparensdirektivet och diskrimineringslagen, återfinns dessutom tydliga skillnader som kräver uppmärksamhet för att säkerställa en effektiv implementering.

Vid första anblick framträder flera regler som inte överensstämmer med den svenska diskrimineringsrätten, särskilt gällande bestämmelserna om insyn i lönesättningen och vissa efterlevnadsmekanismer enligt direktivet. Sammantaget framkom att principen om lika lön för lika arbete inte är lika genomgripande i diskrimineringslagen som i lönetransparensdirektivet. En potentiell åtgärd är att integrera fler element samt förtydliga likalöneprincipen i diskrimineringslagen. För att implementera bestämmelserna om arbetstagarens möjligheter till insyn i lönen är en förskjutning mot att de aktiva åtgärderna i högre grad ska riktas mot de individuella arbetstagarna snarare än arbetstagarorganisationer. Detta i enlighet med direktivet som framför allt riktar sig åt arbetstagarens rättigheter, vilket är en kontrast till de aktiva åtgärderna i DiskL som snarare fokuserar på att motverka diskriminering. Genom att hantera dessa aspekter kan Sverige navigera genom de utmaningar som implementeringen av lönetransparensdirektivet kan innebära och samtidigt främja en arbetsmarknad präglad av öppenhet och jämställdhet.

De svenska arbetsmarknadsparternas ståndpunkter gällande implementeringen av lönetransparensdirektivet i svensk rätt är övervägande kritiska. Den negativa opinionen förmodas emellertid inte grunda sig i principen att män och kvinnor inte skall ha lika lön för lika eller likvärdigt arbete. Flera parter framhöll exempelvis vikten av syftet som föreskrivs i direktivförslaget. Sett till det som har framförts från arbetsmarknadens parter grundar det snarare sig i makten över lönebildningen, värnandet av kollektivavtalen och arbetsmarknadens parter rättssäkerhet.

Uppsatsen syftar därefter att identifiera brister i den svenska modellen, bristernas betraktas utifrån den svenska diskrimineringslagens, lönebildningsmodellens och rättsprocessens förmåga att motverka osakliga löneskillnader som har samband med kön. I relation till de

brister som lyfts analyseras vidare hur implementeringen av lönetransparensdirektivet kan bidra till en mer jämställd arbetsmarknad i Sverige. I första hand så anses direktivet bidra till ökad insyn i syfte att motverka osaklig lönediskriminering. Lönetransparensdirektivet medför ökad transparens för arbetssökande, anställda och arbetsgivare. Vidare kan bestämmelser i direktivet underlätta kvinnors förhandlingsposition vid rekryteringsprocessen. Dessutom kan insynen synliggöra eventuella osakliga löneskillnader, både för arbetstagaren och arbetsgivaren vid lönekartläggning. Tillsynen av de aktiva åtgärderna enligt diskrimineringslagen såsom lönekartläggningen är en annan aspekt där den svenska modellen brister. Diskrimineringsombudsmannens fokus på lagtolkning snarare än resultat, och arbetsgivarnas bristande engagemang för jämställda löner, pekar på behovet av starkare tillsyns- och efterlevnadsmekanismer.

Avslutningsvis så vill jag understryka att arbetsmarknadens parter kritiska ställning gentemot lönetransparensdirektivet varken är oväntad eller, i viss mån, oberättigad. Lönetransparensdirektivet innehåller bestämmelser som både avviker från och ibland även betraktas som fullständigt främmande för den svenska modellen. Ett tydligt exempel som illustrerar detta är arbetsgivarens förbud att fråga presumtiva arbetstagare om dess lönehistorik från tidigare anställningar. Lönetransparensdirektivet implementering i svensk rätt kommer sannerligen följas av en period av osäkerhet och större administrativ börda för arbetsgivare på arbetsmarknaden. Däremot så tror jag att den svenska arbetsrätten hade gynnats av att anamma liknande perspektiv som EU-rätten, nämligen att betrakta en bestämmelse utifrån dess sammanhang och syfte. Faktumet att löneskillnaderna mellan kvinnor och män ligger på 13 % kvarstår, och den substantiella minskningen de senaste åren talar även för direktivets betydelse. Med detta sagt vill jag betona vikten av att ibland välja förändring framför det välkända och prioritera utveckling över stagnation. Det är ofta dessa val som har lagt grunden för kvinnors lika rättigheter och möjligheter som män genom historien.

7. Källförteckning

Offentligt tryck

Svensk rätt

Kommittédirektiv

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

Utredningsbetänkanden

Arbetsmarknadsutskottets utlåtande 2020/21:AU15 Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till direktiv om bindande åtgärder för transparens i lönesättningen.

SOU 2006:22

SOU 2023:36

SOU 1978:38,

Faktapromemorior

2020/21:FPM91

Svenaesus, Lena (2023) Promemoria om EU-direktivet 2023/970 och diskrimineringslagens lönekartläggningsregler

Propositioner

Prop. 1999/2000:143

Prop. 2015/16:135

EU-rätten

Europeiska kommissionen

Commission staff working document 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 (SWD (2020) 50 final).

Commissions staff working document impact assessment accompanying the document proposal for a directive of the European parliament and the 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 (SWD (2021) 41 Final).

Report from the commission annual report 2019 on the application of the principles of subsidiarity and proportionality and on relations with national parliaments (COM (2020) 272 final)

Rättspraxis

Högsta domstolen

NJA 2006 s.170

Arbetsdomstolen

AD 1997 nr 68

AD 2013 nr 64

AD 2001 nr 13

AD 1996 nr 41

EU-domstolen

C-127/92 Dr. Pamela Mary Enderby mot Frenchay Health Authority och Secretary of State for Health, EU:C:1993:859.

Litteratur och forskning

Carlson, Laura (2021), "Unravelling equal pay – The EC's pay transparency proposal in a Swedish context", *Juridisk Tidskrift*, nr 2 2021/2022 s. 320–343.

Fransson, Susanne (2001), *Lönediskriminering: en arbetsrättslig studie av könsdiskriminerande löneskillnader och konflikten mellan kollektivavtal och lag*, Iustus, Diss. Göteborg: Univ., Uppsala.

Fransson, Susanne & Stüber Eberhard (2014), *Lönediskriminering i ett system med normlösa avtal och individuell lönesättning. En kommentar till målet AD 2013 nr 64, festskrift till Catarina Calleman – i rättens utkanter*, Iustus förlag, s. 113–132.

Fransson, Susanne & Stüber, Eberhard (2021), *Diskrimineringslagen: en kommentar*, 3 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm

Glavå, Mats & Hansson, Mikael (2020), *Arbetsrätt*, 4 uppl., Studentlitteratur, Lund.

Göransson, Håkan Gabinus (2013), *Diskrimineringslagen*, 3 [uppdaterade] uppl., Norstedts juridik, Stockholm.

Hettne, Jörgen & Otken Eriksson, Ida (red.) (2011), *EU-rättslig metod: teori och genomslag i svensk rättstillämpning*, 2 uppl., Norstedts juridik, Stockholm.

Hjertstedt, Mattias (2019), *Beskrivningar av rättsdogmatisk metod*, Festskrift till Örjan Edström, Umeå universitet, Juridiska institutionen, Umeå, s. 165–173.

Roth, Ann Katrine (2011), *Jämställdhetsboken: Från teori till praktik*, 3 uppl., Norstedts juridik, Stockholm.

Svenaesus, Lena (2017), *Konsten att upprätthålla löneskillnader mellan kvinnor och män: en rättssociologisk studie av regler i lag och avtal om lika lön*, Department of Sociology of Law, Lund University, Lund.

Remissvar

Arrhenius, Lars, *Diskrimineringsombudsmannen* (2021), *EU-kommissionens förslag till direktiv om åtgärder för transparens i lönesättning med mera*.

Forsell, Åsa & Lidén, Jens, Tjänstemännens centralorganisation (2021), TCO:s inledande ståndpunkter om EU-kommissionens förslag till lönetransparensdirektiv.

Granqvist Lena & Larsson, Helena, SACO (2021) Yttrande över EU-kommissionens förslag till 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 (COM(2021) 93 final 2021/0050 (COD)

Knape, Anders, Sveriges Kommuner och Regioner (2021), EU-kommissionens förslag till 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, COM(2021) 93 final, Ärendenr 21/00331.

Ledarna (2021), Yttrande: Förslag till stärkt tillämpning av principen om lika lön för kvinnor och män.

Övrigt

Arbetsmarknadens EU-råd (2021), EU-rådets gemensamma inställning till EU-kommissionens förslag till 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 COM(2021) 93 final, tillgänglig på: <https://www.ptk.se/wp-content/uploads/2021/10/EUradets-installning-till-forslag-om-lonetransparens-sep-2021.pdf> (Hämtad 11-04-2024)

Jämställdhetsmyndigheten (2023b). Analys av den könssegregerade arbetsmarknaden. Förutsättningar för en bredare rekryteringsbas till välfärden. Underlagsrapport 2023:8. Tillgänglig på: <https://jamstalldhetsmyndigheten.se/media/zo0j4rhc/underlagsrapport-2023-08-analys-av-den-konssegregerade-arbetsmarknaden-23-04-27.pdf> (Hämtad: 04-05-2024)

Kumlin, Johanna (2016) *Sakligt motiverad eller koppling till kön? En analys av arbetsgivares arbete med att motverka osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män*, rapport från Diskrimineringsombudsmannen, tillgänglig på: <https://www.do.se/download/18.277ff225178022473141e34/1661847976049/rapport-sakligt-motiverad-eller-koppling-till-kon.pdf> (Hämtad: 04-04-2024)

Medlingsinstitutet (2023a), Avtalsrörelsen och lönebildningen 2022 – Medlingsinstitutets årsrapport, tillgänglig på: <https://www.mi.se/app/uploads/arsrapport-avtalsrorelsen-och-lonebildningen-2022.pdf> (Hämtad 14-04-2024)

Nordebo, Peter (2024) Artikel på publikt webbplats: Löneskillnaden mellan kvinnor och män i staten vände uppåt. (Hämtad 09-04-2024)

Pressmeddelande från Arbetsmarknadsdepartementet, Sverige stödjer Danmarks talan om ogiltigförklaring av minimilönedirektivet (Hämtad: 27-04-2024)

Wahlstedt, John (2023) Artikel på Svenskt Näringslivs webbplats: Nya EU-regler bakslag för svensk lönebildning. (Hämtad 11-04-2024)