

Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm
Sverige

2021-03-30
Åsa Forsell och Jens Lidén
asa.forsell@tco.se
jens.liden@tco.se

TCO:s inledande ståndpunkter om EU-kommissionens förslag till lönetransparensdirektiv

Bakgrund

Den 4 mars 2021 lade EU-kommissionen fram ett 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 (direktivförslaget).

Syftet med direktivförslaget är att åtgärda kvarstående brister i efterlevnaden av den grundläggande rätten till lika lön och säkerställa att denna rätt respekteras inom hela EU.

TCO:s övergripande ståndpunkter

- Det är av största vikt att ett EU-direktiv om lönetransparens och förstärkta efterlevnadsmekanismer blir mer proportionerligt och balanserat och inte ingriper i den svenska arbetsmarknadsmodellen och lönebildningssystemet.
- Givet utgångspunkten ovan ser TCO positivt på ett EU-direktiv om ökad insyn i lönesättningen för att förstärka rätten till lika lön. Osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män är ett stort problem på den europeiska arbetsmarknaden. Lönetransparens är en viktig del i att förebygga lönediskriminering som har samband med kön.
- TCO anser att det är mycket angeläget att det ska finnas möjlighet att genom kollektivavtal komma överens om lösningar som avviker från innehållet i relevanta artiklar i direktivet.
- Flera av bestämmelserna i direktivförslaget är mycket detaljerade med beståndsdelar som är svåra att analysera och överblicka i nuläget. Det försvårar det fortsatta arbetet med direktivet och ytterst genomförandet i Sverige.

Direktivförslagets innehåll

TCO har gjort en övergripande analys av direktivförslaget. De ståndpunkter och ingångar som framförs nedan är preliminära och ska inte uppfattas som uttömmande eller slutgiltiga.

Kapitel I – Allmänna bestämmelser

Definitionerna i art. 3 i direktivförslaget bör noga analyseras och jämföras med befintliga definitioner i gällande rätt. Det finns exempelvis en definition av begreppet lön i direktiv 2006/54/EG (det s.k. recastdirektivet, art. 2.1 (e)). Jfr art. 157.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF).

Begreppet ”lika eller likvärdigt arbete” är väletablerat inom EU-rätten på diskrimineringsområdet, se bl.a. art. 157.1 FEUF och kapitel 1 om lika lön och specifikt art. 4 i recastdirektivet om förbud mot diskriminering. I 3 kap. 10 § diskrimineringslagen (2008:567) (DL) finns vad som kan beskrivas som en legaldefinition av begreppet ”likvärdigt arbete”.

- **Art. 3 och 4 i direktivförslaget bör noga analyseras och jämföras med befintliga definitioner i gällande rätt.**
- **Syftet med analyserna ovan bör vara att säkerställa att det inte införs definitioner i lönetransparensdirektivet som kan inverka negativt på lönebildningssystemet eller möjligheterna till semidispositivitet. TCO avser att återkomma med analyser och ståndpunkter i frågan.**

Kapitel II – Insyn i lönesättning

Arbetsgivare ska enligt 3 kap. DL vidta aktiva åtgärder för att förebygga diskriminering. I syfte att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män ska arbetsgivare varje år göra lönekartläggning enligt 8–10 §§ DL. Reglerna om lönekartläggning innebär i korthet att arbetsgivare, i samverkan med arbetstagar (3 kap. 11 § DL), ska kartlägga och analysera löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt.

Bestämmelserna om insyn i lönesättning i direktivförslaget (art. 5–11) innebär bl.a. dels att arbets sökande och arbetstagar ska ha rätt att få information från arbetsgivare om bl.a. lönesättning, lönepolicy och lönenivå (art. 5–7), dels att arbetsgivare ska vara skyldiga att rapportera om löneskillnader mellan kvinnor och män (art. 8) samt göra gemensamma lönebedömningar (art. 9).

Av art. 5–7 i direktivförslaget följer bl.a. att det sannolikt måste införas ny lagstiftning i Sverige med individuella rättigheter för arbets sökande och arbetstagar att från arbetsgivare få sådan information som anges i bestämmelserna.

Av art. 8 och 9 i direktivförslaget följer bl.a. att reglerna om lönekartläggning i diskrimineringslagen sannolikt måste ändras.

- **De befintliga reglerna om lönekartläggning gäller alla arbetsgivare oavsett storlek och det finns ingen nedre gräns för vilka löneskillnader som ska kartläggas. Det är enligt TCO:s uppfattning en ändamålsenlig ordning eftersom osakliga löneskillnader finns generellt på arbetsmarknaden, inte endast hos arbetsgivare med ett visst antal anställda. Även små skillnader i lön kan utgöra diskriminering. Trösklarna om minst 250 arbetstagar**

(art. 8 och 9) och fem procents skillnad i genomsnittslönen (art. 9.1 (a)) i direktivförslaget går emot dessa principer.

- **De föreslagna bestämmelserna i kap. II i direktivförslaget är generellt sett mycket detaljerade. Det försvårar genomförandet av direktivet och begränsar möjligheterna att anpassa regleringen till nationella system. TCO:s uppfattning är att förstärkningar av diskrimineringsrätten i en svensk kontext i första hand bör ske inom ramen för den svenska arbetsmarknadsmodellen. Det bör i det syftet införas en bestämmelse i direktivet med motsvarande innehåll som art. 14 i direktiv (EU) 2019/1152 (arbetsvillkorsdirektivet) om avvikelser genom kollektivavtal.**

Kapitel III – Rättsmedel och efterlevnad

En arbetsgivare som bryter mot diskrimineringsförbudet i 2 kap. 1 § DL ska enligt 5 kap. 1 § samma lag betala diskrimineringsersättning för den kränkning som överträdelsen innebär och för den förlust som uppkommer. En arbetsgivare som enbart bryter mot bestämmelserna om aktiva åtgärder, exempelvis de om lönekartläggning, är dock inte skyldig att betala diskrimineringsersättning. Fullgörs inte skyldigheten att göra lönekartläggning kan dock Nämnden mot diskriminering, efter framställning av Diskrimineringsombudsmannen eller en central arbetstagarorganisation som arbetsgivaren är bunden till av kollektivavtal, förelägga arbetsgivaren att fullgöra skyldigheten. Ett sådant föreläggande ska förenas med vite, se 4 kap. 5 § DL.

Utgångspunkten är att mål om tillämpning av diskrimineringsförbudet i 2 kap. 1 § DL ska handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister, se 6 kap. 1 § DL. Det finns dock vissa specialbestämmelser i diskrimineringslagen om bl.a. talerätt, bevisbörda, preskription och rättegångskostnader i sådana mål. Bestämmelsen om bevisbörda i 6 kap. 3 § DL innebär att bevisbördan är delad mellan den som anser sig ha blivit diskriminerad och svaranden i målet. Bestämmelsen har sin grund i EU-rätten, bl.a. art. 19 i recastdirektivet.

Bestämmelserna om rättsmedel och efterlevnad i direktivförslaget (art. 12–23) innebär både en materiell skärpning och en utvidgning av det reglerade området i förhållande till motsvarande bestämmelser i recastdirektivet (art. 17–19 samt 24 och 25).

TCO:s tolkning är att bestämmelserna i art. 12–22 i direktivförslaget ska gälla vid förfaranden som avser rättigheter och skyldigheter som följer av principen om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete. Förutom förfaranden som avser de rättigheter och skyldigheter som följer av art. 5–11 i direktivförslaget ska bestämmelserna även gälla vid förfaranden som avser rättigheter och skyldigheter som följer av art. 4 i

recastdirektivet, se art. 23 i direktivförslaget. Rent konkret borde det innebära att direktivförslagets regelverk om rättsmedel och efterlevnad ska gälla både vid tillämpning av direktivförslagets bestämmelser om lönetransparens och recastdirektivets förbud mot lönediskriminering som har samband med kön. Vid tillämpning av annan lagstiftning om diskriminering som har samband med kön ska recastdirektivets bestämmelser om rättsmedel och efterlevnad gälla, se art. 17–19 samt 24 och 25 i det direktivet.

Av art. 12 och 14 i direktivförslaget följer bl.a. att det sannolikt måste införas ny lagstiftning i Sverige som innebär att arbetsgivare som bryter mot de rättigheter och skyldigheter som följer av direktivet ska kompensera arbetstagare som har lidit skada. Det kan innebära en delvis annan ordning än den befintliga i diskrimineringslagen, där reglerna om aktiva åtgärder inte är sanktionerade med skyldighet för arbetsgivare att betala diskrimineringsersättning.

- **TCO har inte några principiella invändningar mot en sådan ändrad ordning eftersom de rättigheter och skyldigheter som följer av direktivförslaget är utformade på ett sätt som ligger närmare diskrimineringsförbudet än de befintliga bestämmelserna om lönekartläggning i diskrimineringslagen.**

Ett syfte med bestämmelserna om ökad insyn i lönesättningen är, enligt direktivförslaget, att förbättra arbetstagares möjligheter att bevisa lönediskriminering som har samband med kön (se exempelvis skäl 9 i direktivförslaget). Det framstår mot den bakgrunden som ändamålsenligt att sanktionera reglerna med en skyldighet för arbetsgivare att kompensera arbetstagare som inte har fått tillgång till information som hon eller han har rätt till enligt direktivet. Det är dock viktigt att utformningen av reglerna inte är tvistedrivande.

Av art. 16, 18 och 19 i direktivförslaget följer bl.a. att det sannolikt måste införas ny lagstiftning i Sverige som innebär ändrade respektive i vissa delar skärpta regler om bevisbörda, preskription och rättegångskostnader i mål om lönediskriminering som har samband med kön.

- **Det är generellt sett mycket svårt att bevisa diskriminering. Bevisbörderegeln i förslaget bör ses över generellt och inte endast i fråga om lönediskriminering som har samband med kön.**

Bestämmelsen om rättegångskostnader i art. 19 i direktivförslaget, och specifikt den del som avser svarandens möjligheter att få sina rättegångskostnader ersatta när käranden förlorat målet, saknar motsvarighet i gällande rätt.

- **Det finns enligt TCO:s uppfattning en risk att bestämmelsen om rättegångskostnader får en**

tvistedrivande effekt inom tillämpningsområdet. TCO anser också att det är viktigt att, utifrån nationella system, inklusive avtalade förhandlingsordningar, närmare analysera konsekvenserna av bestämmelserna om preskriptionsregler.

Förslagets bestämmelser i artikel 21 syftar till att åtgärder inom regelverket för offentlig upphandling ska omfatta åtgärder från medlemsstaterna för att säkerställa att ekonomiska aktörer i samband med offentlig upphandling fullgör skyldigheterna i fråga om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete.

- **Konsekvenserna och ändamålsenligheten av bestämmelsen om offentlig upphandling och koncession behöver analyseras närmare.**