

2018-09-20

Eberhard Stüber  
Senior utredare  
Enheten för analys och uppföljning

Diarienummer 386

## Jämställda löner – ett erfarenhetsutbyte

### Rapport från studiebesök i Ontario och Québec 15 – 21 april 2018

#### Syfte med rapporten, disposition

Rapporten syftar till att lyfta fram teman som varit föremål för diskussion under studiebesöket och där det kan finnas utrymme för ett utvecklingsarbete i Sverige. I rapporten ges exempel på frågor som kan tänkas rymmas inom ramen för Jämställdhetsmyndighetens uppdrag. Därutöver nämns i rapporten andra aktörer som har ett uppdrag att verka för jämställda lönerelationer. Att bidra till ett utbyte mellan forskare i nordiska länder och i Kanada är även en angelägen fråga.

Rapporten inleds med att ge en bakgrund till studiebesöket. Sedan följer en kortfattad beskrivning av vissa förhållanden på den kanadensiska arbetsmarknaden. Därefter ägnas två större avsnitt åt förhållandena i Ontario respektive Québec (sidorna 7–12). Avslutningsvis görs reflektioner kring teman för vidareutveckling, i ett särskilt avsnitt med referens till Jämställdhetsmyndighetens uppdrag (sidorna 12–17). En sammanfattning av diskussionen om teman för vidareutveckling finns på sidorna 19–20. I bilaga 1 finns programmet för studiebesöket. Bilaga 2 beskriver exempel från fem länder som infört lagstiftning om *pay transparency* eller *pay reporting*.

#### Syfte med studiebesöket, bakgrund och deltagare

Syftet med resan var att jämföra svensk och dansk tillämpning av likalönelagstiftningen med de erfarenheter som under de senaste 15–20 åren gjorts i Kanada. I första hand är det erfarenheter från provinserna Ontario och Québec som utgjort inspirationskälla till svensk likalönelagstiftning med syfte att upptäcka, åtgärda och förhindra könsrelaterade löneskillnader.<sup>1</sup> Av olika skäl har den svenska lagstiftningen inte lett till förväntade aktiviteter och effekter.<sup>2</sup> Till skillnad från Sverige saknas i Danmark regler om aktiva åtgärder. På den danska

<sup>1</sup> Därmed syftas på lönekartläggningsbestämmelserna som infördes år 1994.

<sup>2</sup> Se exempelvis kommittédirektiv 2018:99 om en effektiv och ändamålsenlig tillsyn över diskrimineringslagen.

arbetsmarknaden finns ingen tradition av ett systematiskt arbete för lika lön, där arbetsvärdering ses som en viktig faktor. Dessutom saknas i dansk rätt en legaldefinition av begreppet likvärdigt arbete. Att ta del av erfarenheter från Kanada var därmed särskilt värdefullt ur ett danskt perspektiv.

Resan började planeras under våren 2017. Finansieringen möjliggjordes av överskjutande medel från den nordiska konferensen om diskrimineringsrätt som arrangerades på Göteborgs universitet den 25 och 26 april 2013. Resans deltagare var *Byrial Bjørst*, jurist vid Teknisk Landsforbund i Danmark, *Susanne Fransson*, docent vid Göteborgs universitet och *Eberhard Stüber*, senior utredare vid Jämställdhetsmyndigheten. *Per Norberg*, docent vid Lunds universitet, fanns med i förberedelserna men tvingades utgå på grund av sjukdom.

Besöksveckan startade i Toronto (Ontario) och slutade i Montréal (Québec). Vi hade möten med företrädare från tillsynsmyndigheter, domstolar, fackliga företrädare, politiker, advokater som arbetar med likalönemål och företrädare från civilsamhället i form av *Pay Equity Coalition* och en feministisk organisation för icke-fackligt anslutna arbetstagare.<sup>3</sup> Programmet finns i en särskild bilaga till rapporten. Vi hade även förmånen att kunna närvara vid en *public hearing* inför antagandet av *Pay Transparency Act* i delstaten Ontario.

Kanadensisk likalönelagstiftning har beskrivits i två tidigare svenska rapporter. Jämställdhetsombudsmannen gav år 2000 ut rapporten *Genomförandet av likalön i Canada*. Denna rapport ger en tämligen detaljerad beskrivning av gällande lagstiftning och hur metoder för arbetsvärdering tillämpas. År 2003 sammanställde dåvarande chefsjurist för Medlingsinstitutet, Kurt Eriksson, en rapport från en studieresa, *Kanadamodellen för jämställda löner – en kort sammanfattning och utvärdering*. Bakgrunden till studiebesöket år 2003 var en överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet om att följa upp effekterna av 2001 års ändringar i jämställdhetslagen av lönekartläggningsbestämmelserna i relation till ”Kanadamodellen”. Sedan dess har åtskilligt förändrats, såväl i Kanada som i Sverige. I föreliggande rapport citeras 2003 års rapport i vissa avsnitt. Det gäller främst beskrivningen av tre grundmodeller för jämförelse av likvärdiga arbeten.

## Allmänt om Kanada

Kanada är en federation av tio provinser och tre territorier. Landet har omkring 36 miljoner invånare. De folkrikaste provinserna är Ontario med 13,5 miljoner invånare och Québec med 8 miljoner. Provinserna har långtgående självständighet med egna lagstiftande parlament och provinsregeringar. Befolkningen i Québec är

---

<sup>3</sup> Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail, se <https://ciaft.qc.ca/>

till övervägande del fransktalande. I flera provinser är franskan minoritetsspråk. De engelskspråkiga provinserna har historiskt sett varit protestantiskt präglade medan de franskspråkiga delarna har övervägande katolska rötter. Den kanadensiska ursprungsbefolkningen utgör ungefär 4,5 procent av befolkningen, vilket är drygt 1,5 miljoner.

## Facklig anslutning

Omkring 4,8 miljoner (knappt 32 procent) av Kanadas arbetstagare tillhörde år 2015 en facklig organisation.<sup>4</sup> Av provinserna har Newfoundland, Labrador och Québec den högsta anslutningsgraden (35–36 procent). De lägsta siffrorna finner vi i Ontario och Alberta, 25 procent respektive 23 procent.<sup>5</sup> Fram till år 2002 var manliga arbetstagare i högre grad fackligt organiserade jämfört med kvinnor. Sedan år 2005 har kvinnor en högre organisationsgrad än män.<sup>6</sup>

## Kollektivavtal och minimilöner

Kollektivavtal träffas i allmänhet företagsvis. Det finns inga branschavtal inom den privata sektorn vare sig för hela Kanada eller för provinserna. Däremot kan det för vissa branscher finnas kollektivavtal som omfattar flera arbetsgivare. I Toronto finns exempelvis ett gemensamt avtal för de större hotellen. Det vanliga är att kollektivavtal sluts mellan arbetsgivaren och en facklig organisation, som företräder en viss grupp av arbetstagare på företaget. Det svenska kollektivavtalssystemet utgår däremot från branschvisa (centrala) avtal som i regel kompletteras med lokala kollektivavtal på företagsnivå.

När det gäller den federala regeringen sluter den kollektivavtal som gäller nationellt. Samma sak gäller också för flygbolag och tågtransportföretag som har verksamhet över hela Kanada.

Mellan Sverige och Kanada finns stora skillnader vad gäller villkoren för att bedriva fackligt arbete. I flera provinser, bl.a. Ontario och Québec, krävs att fackföreningarna officiellt erkänns av en särskild styrelse knuten till provinsens arbetsmarknadsdepartement för att de ska kunna vara part i kollektivavtal. I Québec krävs för erkännande att 51 procent av de berörda arbetstagarna visar att de är eller vill vara medlemmar i facket. Det sker genom att var och en fyller i ett

---

<sup>4</sup> Regeringens hemsida, <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/collective-bargaining-data/reports/union-coverage.html>

<sup>5</sup> Statistics Canada för år 2016 <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/170908/cg-a004-eng.htm>

<sup>6</sup> Se Statistics Canada: <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/11-630-x/11-630-x2015005-eng.htm>

särskilt kort. Därefter skickar den fackliga organisationen en ansökan till Labour Relations Board, som anordnar en omröstning. Säger minst hälften av de röstande ja till att en fackförening ska finnas på arbetsplatsen, måste arbetsgivaren erkänna facket som förhandlingsmotpart. Det kollektivavtal som sedan träffas, gäller också för oorganiserade arbetstagare inom avtalets tillämpningsområde. Arbetsgivaren är enligt lag skyldig att göra ett löneavdrag för de oorganiserade och överföra beloppet till den avtalslutande fackliga organisationen. Skälet till att icke-medlemmar på detta sätt betalar *union dues* är att det anses felaktigt att oorganiserade arbetstagare gratis ska dra nytta av fackets arbete.<sup>7</sup>

Därutöver finns det lagstiftning på federal nivå och provinsnivå om minimilöner. Minimilönerna skiljer sig därmed mellan olika provinser. Aktuella minimilöner per första juni 2018 är mellan cirka 11 och 14 CAD, vilket motsvarar 75 till 95 SEK.<sup>8</sup> Sverige saknar lagstiftning om minimilöner.

## Lagstiftning om jämställdhet – vilken lag är tillämplig?

En skillnad jämfört med Sverige är att lagstiftning om jämställdhet i arbetslivet är uppdelad på fler lagar. Anställda i Kanada omfattas antingen av federal lagstiftning eller provinslagstiftning beroende på vem som är arbetsgivare. De regler om jämställdhet som omfattas av den svenska diskrimineringslagen är i Kanada i regel uppdelade på tre eller fyra lagar. Det finns olika lagar för frågor om diskriminering vid anställning och befordran, för frågor som särskilt gäller lika lön vid lika arbete och för frågor som särskilt gäller lika lön vid likvärdigt arbete. Termen *equal pay* används för frågor om lika lön vid lika arbete medan termen *pay equity* i regel hänförs till jämförelser mellan likvärdiga arbeten och där syftet är att motverka värdediskriminering mellan kvinnligt och manligt dominerade arbeten.

Den federala nivån omfattar den federala regeringen och dess myndigheter men även företag som har verksamhet över hela Kanada. Till dessa hör banker, postservice, flyg, järnväg, bussar, TV- och radiostationer, telekommunikationer och vissa federalt reglerade industrier såsom vissa gruvföretag. Den federala lagstiftningen gäller enbart de uppräknade områdena och är inte överordnad provinslagstiftningen.

Lagstiftningen om jämställdhet på provinsnivå varierar i omfattning och ambitionsnivå. Ontario och Québec har längst tradition av att med stöd av proaktiv lagstiftning, dvs. aktiva åtgärder, försöka åstadkomma jämställda löner mellan kvinnor och män.

---

<sup>7</sup> Vi fick detta förfaringsätt beskrivet av en facklig representant i Québec.

<sup>8</sup> <https://www.retailcouncil.org/quickfacts/minimum-wage-by-province>

## Exempel på federal lagstiftning

### Canadian Human Rights Act

Lagen definierar 13 olika diskrimineringsgrunder: *race, national or ethnic origin, colour, religion, age, sex, sexual orientation, gender identity or expression, marital status, family status, genetic characteristics, disability or conviction for an offence for which a pardon has been granted or in respect of which a record suspension has been ordered*. Den sist angivna diskrimineringsgrunden, som berör frågan om integration av personer som tidigare straffrättsligt blivit dömda, knyter an till det faktum att denna kategori fick möjlighet att rösta i federala val så sent som år 2004.

Lönediskriminering är förbjudet och lagen föreskriver att lika lön ska betalas för likvärdigt arbete. Vidare anges kriterierna för arbetsvärdering. Dessa är kunskap och färdighet, ansvar, ansträngning samt arbetsförhållanden.

Arbetsvärderingssystem ska vara könsneutrala.

Lagens efterlevnad övervakas av *Canadian Human Rights Commission (CHRC)*. CHRC saknar befogenheter att ingripa på eget initiativ. Systemet bygger på ett klagomålsförfarande. Arbetstagare eller fackförening kan klaga hos CHRC, som undersöker ärendet. Finns det skäl att anta att diskriminering föreligger, försöker CHRC att hjälpa parterna att nå förlikning. Skulle det inte lyckas kan CHRC hänskjuta frågan till *Canadian Human Rights Tribunal*. Dess beslut kan överklagas till domstol. Ett ärende kan i princip gå hela vägen upp till *Supreme Court of Canada*.

Att tillämpa ett klagomålsförfarande för att driva likalöneärenden har visat sig vara ytterst kostsamt. Domstolsprocesser har i flera fall pågått i tio års tid. Av denna anledning förbereds omfattande lagändringar på federal nivå.<sup>9</sup> Möjligheten att driva ett klagomålsförfarande i likalönemål föreslås att kompletteras med bestämmelser om aktiva åtgärder enligt de modeller som är kända från Ontario och Québec. Till grund för dessa ändringsförslag finns en omfattande utvärdering av kanadensisk likalönelagstiftning som publicerades år 2004, *Pay Equity: A New Approach to a Fundamental Right. Pay Equity Task Force Final Report*. Att proaktiv lagstiftning är mera lämpad för att få till stånd lönejusteringar istället för civilrättslig processföring är en av utredningens viktigaste slutsatser.

---

<sup>9</sup> Se exempelvis *It's time to act. Report of the Special Committee on Pay Equity, June 2016, 42<sup>nd</sup> Parliament, 1<sup>st</sup> session*.

## Canadian Employment Equity Act

Lagen kan ses som ett komplement till *Canadian Human Rights Act*. Arbetsgivaren åläggs att upprätta en plan med syfte att främja anställning och befordran i förhållande till fyra kategorier: kvinnor, ursprungsbefolkningen (*aboriginal people*), personer med funktionsnedsättning samt minoritetsgrupper som betecknas *visible minorities*. Detta begrepp definieras som *persons, other than Aboriginal peoples, who are non-Caucasian in race or non-white in colour*. Planen ska innehålla åtgärder som ska tidsplaneras. Lagens efterlevnad övervakas av *Canadian Human Rights Commission*.

Till skillnad från lagstiftning om aktiva åtgärder i Sverige som bygger på att en tillsynsmyndighet på eget initiativ har möjlighet att genomföra granskningar av lagens efterlevnad har kanadensiska arbetsgivare en skyldighet att till departementet årligen rapportera enligt följande (se 18:1 §):

(a) *the industrial sector in which its employees are employed, the location of the employer and its employees, the number of its employees and the number of those employees who are members of designated groups;*

(b) *the occupational groups in which its employees are employed and the degree of representation of persons who are members of designated groups in each occupational group;*

(c) *the salary ranges of its employees and the degree of representation of persons who are members of designated groups in each range and in each prescribed subdivision of the range; and*

(d) *the number of its employees hired, promoted and terminated and the degree of representation in those numbers of persons who are members of designated groups.*

En annan skillnad jämfört med svensk lagstiftning är att man i Sverige inte ställt krav på att en arbetsgivare ska registrera andra personuppgifter än kön och ålder för att leva upp till kraven i diskrimineringslagen. Registreringskravet är därmed begränsat till de uppgifter som framgår av den svenska folkbokföringen.

## Lagstiftning i provinserna

Alla provinser (och territorier) har lagstiftning som i stort motsvarar *Canadian Human Rights Act* med dess diskrimineringsförbud. Ytterligare diskrimineringsgrunder kan dock tillkomma. Exempelvis finns i Ontario diskrimineringsgrunden *receipt of public assistance* som kan göras gällande om en person nekas bostad med hänvisning till att personen erhåller offentliga

understöd.<sup>10</sup> Varje provins har en egen *Human Rights Commission* dit enskilda kan vända sig med klagomål. Vid vårt möte med företrädare från *Ontario Human Rights Commission* fick vi höra att likalöneärendena med stöd av denna lagstiftning är få till antalet.

I några av provinserna finns dessutom proaktiv lagstiftning med syfte att utjämna löneskillnader mellan kvinnodominerade och mansdominerade arbeten (*pay equity acts*). Dessa lagar föreskriver att arbetsgivare upprättar aktivitetsprogram med angivna tidsgränser för att åstadkomma lika lön. Denna typ av lagstiftning tar inte ställning till om lönediskriminering förekommit eller ej utan syftar till att skapa rättvisa lönerelationer mellan kvinnodominerade och mansdominerade arbeten. Det är denna typ av reglering i Ontario och Québec som tjänat som inspiration till de svenska bestämmelserna om lönekartläggning.

Precis som i Sverige kompletteras likalönelagstiftningen av ett system där fackliga organisationer via förhandlingar och kollektivavtal kan nå framgång i likalönefrågor. Under våra samtal i Toronto och Montréal med fackliga företrädare blev det tydligt att traditioner och regleringar i olika provinser uppvisar stora skillnader.

## Ontario

I Ontario kan frågor om lika lön prövas rättslig under åtminstone tre olika lagar: Diskrimineringstvister om lika lön vid lika arbete faller under *Employment Standards Act* där *Ministry of Labour* är tillsynsmyndighet. Tvister om lika lön vid likvärdigt arbete faller under *Ontario Human Rights Code* med *Ontario Human Rights Commission* som tillsynsorgan. Den mest framträdande rollen när det gäller likalönefrågor har *Pay Equity Act* som infördes i Ontario år 1988. Samtidigt inrättades Ontarios *Pay Equity Commission*. Kommissionen utgörs av två enheter: *Pay Equity Office* utövar tillsyn vilket innebär att myndigheten hanterar anmälningar och på eget initiativ genomför granskningar av arbetsgivares dokumentationer och metodtillämpningar. *Pay Equity Office* bistår vid förlikningar och kan även fatta beslut i anmälningsärenden. Den andra enheten är *Pay Equity Hearings Tribunal* som fungerar som överprövande och slutlig instans. Tillsynsmyndigheten (Office) hade inledningsvis cirka 100 anställda. Från mitten av 1990-talet minskade anslagen successivt och idag har organisationen cirka 25 anställda.

---

<sup>10</sup> I andra sammanhang i Nordamerika betecknas denna diskrimineringsgrund *Lawful Source of Income*.



## Ontario Pay Equity Act

Lagen har sedan införandet ändrats några gånger. Lagen omfattar provinsens alla offentliga arbetsgivare samt alla privata arbetsgivare med minst tio anställda. Utgångspunkten för lagen är att jämförelser görs mellan kvinnodominerade och mansdominerade yrkesgrupper. Det primära syftet är att utjämna löneskillnader mellan kvinnor och män med likvärdigt arbete hos samma arbetsgivare. Men lagen öppnar även upp för jämförelser mellan enkönade arbetsplatser och andra arbetsgivare med stöd av *proxy comparison method* (se nedan). Lagen anger olika tidsgränser inom vilka lönejusteringar ska genomföras. Tidsgränserna varierar mellan två och fem år, mellan privat och offentlig sektor och är dessutom beroende av antalet anställda hos arbetsgivaren.

Arbetsvärderingen som ligger till grund för klassificeringen av likvärdiga arbeten sker utifrån samma kriterier som tillämpas i Sverige och inom EU-rätten; kunskap och färdigheter, ansträngning, ansvar och arbetsförhållanden. Med utgångspunkt i dessa kriterier skapas olika faktorer för bedömning av kraven i arbetet. Bedömningen av varje enskild faktor resulterar i en viss poäng. Om två arbeten är likvärdiga bestäms i första hand av om de vid poängsammanräkningen hamnar inom samma poängintervall.

Lagen anvisar *tre metoder* för hur arbeten ska jämföras och klassificeras. Det följande avsnittet som beskriver de tre metoderna är citerat från 2003 års rapport från Medlingsinstitutet:

1. Direkt jämförelse arbete mot arbete för grupper inom samma poängintervall, d.v.s. arbeten som är att betrakta som likvärdiga.
2. Proportionell jämförelse om inte metod 1 kan användas därför att det saknas likvärdiga mansdominerade grupper på arbetsplatsen. Metoden ska i första hand tillämpas av privata arbetsgivare med mer än 100 anställda och inom den offentliga sektorn. Syftet med metoden är fastställa om lönerelationen mellan ett kvinnodominerat arbete och ett mansdominerat arbete står i proportion till arbetets värde (*the value of the work*) för respektive grupp.
3. En särskild metod, *the proxy comparison method*, för arbetsplatser inom den så kallade ”bredare” offentliga sektorn när jämförbara mansdominerade grupper saknas och ingen av metoderna 1 och 2 kan användas. Arbetsgivare inom denna grupp är stiftelser, kooperativ eller liknande och som bedriver arbete inom den skattefinansierade välfärdssektorn. Vilka myndigheter och verksamheter som här räknas till den offentliga sektorn anges i en särskild bilaga till lagen. Enligt den här metoden ska jämförelse göras med olika kvinnodominerade grupper på



andra offentliga arbetsplatser där man redan har kommit längre i arbetet med att åstadkomma jämställda löner. För att metoden ska få användas krävs att arbetsgivaren gör en anmälan till *Pay Equity Commission* och att en särskild tjänsteman där - *a Review Officer* - beordrar arbetsgivaren att använda ”proxymetoden”. Det är först när en sådan order har utfärdats som arbetsgivaren har rätt att begära information om löneförhållandena hos en annan arbetsgivare inom den offentliga sektorn. Själva metoden består av sju olika steg och är närmare beskrivna i lagen samt kompletteras av olika handledningar från *Pay Equity Commission*.

Enligt lagen ska arbetsgivaren upprätta en likalöneplan (*pay equity plan*). Av planen ska det framgå vilken metod som används för att jämföra yrkesgrupper liksom hur dessa ska klassificeras efter kön (kvinno- eller mansdominerade). Lönejusteringarnas storlek är på de arbetsplatser där det finns facklig representation en förhandlingsfråga. Lagen föreskriver dock att arbetsgivaren avsätter minst en procent av föregående års lönekostnader för att utjämna skillnaderna. Liknande miniminivåer saknas i svensk lagstiftning.

Till skillnad från Sverige som föreskriver att en och samma lönekartläggning ska omfatta samtliga anställda beror i Ontario antalet likalöneplaner på hur många enheter arbetsplatsen består av och hur många fackliga organisationer som finns representerade. Varje facklig organisation, som är godkänd att representera arbetstagarna, har rätt till en egen plan för den eller de enheter (*bargaining units*) där organisationen företräder arbetstagarna. En särskild plan ska också upprättas för den del av verksamheten där det saknas facklig representation.

Planerna ska anslås på arbetsplatsen. De fackliga företrädarna ska informeras. Offentliggörandet skiljer sig något mellan den offentliga och privata sektorn, liksom mellan stora och små företag.”<sup>11</sup>

I likhet med de svenska lönekartlägningsbestämmelserna föreskriver Ontarios lag en metod för att utjämna löneskillnaderna mellan kvinnor och män. Lagstiftningsmetoderna, eller tekniken att lagstifta, skiljer sig dock avsevärt mellan Kanada och Sverige. Den kanadensiska lagstiftningen är ytterst detaljerad till skillnad från Sverige där själva lagtexten är mycket kortfattad. Å andra sidan kräver de svenska bestämmelserna kompletterande läsning av en lagkommentar eller propositionstexter för att fullt ut bli begripliga.

Ontarios *Pay Equity Commission* har i uppdrag att övervaka att lagstiftningen följs. I första hand är det arbetstagare eller fackliga organisationer som vänder sig dit med klagomål över att arbetsgivarna inte vidtar de åtgärder som lagen föreskriver. Årligen hanterar kommissionen cirka 100 *complaint cases*. Kommissionen har

---

<sup>11</sup> Medlingsinstitutet (2003), s. 3.

även ett övervakningsprogram och ett större antal arbetsgivare inom vissa sektorer granskas varje år. Dessa *monitoring cases* uppgår årligen till cirka 200.<sup>12</sup> Vidare bedriver kommissionen utbildningsverksamhet som de själva beskriver som framgångsrik. Kommissionen anger att deras ”interventioner” under en sexårsperiod från år 2011 och framåt medfört lönejusteringar för drygt 8 400 anställda på ungefär 27,4 miljoner CAD vilket motsvarar drygt 184 miljoner SEK. Summan av de senaste årens årliga lönejusteringar har legat på mellan 3.5 och 6.5 miljoner SEK.<sup>13</sup>

Det bör uppmärksammas att lagen är försedd med vissa undantag. Det strider sålunda inte mot lagen att det kan finnas löneskillnader mellan kvinnodominerade och mansdominerade arbeten. Lagen anger olika situationer där sådana löneskillnader accepteras. Exempel på en sådan situation är när löneskillnaderna är resultatet av ett könsneutralt avlöningssystem där anställningstid premieras. Ett annat möjligt undantag kan vara att löneskillnaderna beror på att det råder brist på arbetskraft till vissa befattningar och där arbetsgivarens svårigheter att rekrytera kvalificerad personal gör att lönen tillåts avvika från arbetsvärderingsresultatet. Vid en direkt fråga till motsvarande tillsynsmyndighet i Québec om detta undantag, blev vi upplysta om att arbetsgivaren har bevisbördan för att det föreligger en bristsituation. En domstol kan pröva detta argument då arbetsmarknadsdepartementet förfogar över detaljerad arbetslöshetsstatistik. Ett annat och viktigt undantag är följande. Efter att jämställda löner har åstadkommit hos arbetsgivaren, ska lagen inte tillämpas för att förhindra nya löneskillnader mellan kvinnodominerat arbete och mansdominerat arbete om arbetsgivaren kan visa att skillnaden är en följd av olika förhandlingsstyrka (*differences in bargaining strength*). Detta undantag bärs i huvudsak upp av två motiv. Det ena är att det annars finns en risk för en ökande lönespiral om varje facklig förhandlingsframgång skulle leda till att de övrigas löner också måste höjas. Det andra motivet är att begränsa möjligheten för de som står utanför facket att åka snålskjuts på de organiserades bekostnad.

## Pay Equity Act i Québec

Québecs *Pay Equity Act* infördes år 1996 och genomgick därefter större förändringar åren 2009 och 2015. Lagen gäller inom såväl offentlig som privat sektor och syftar till att undanröja värdediskrimineringen mellan kvinnodominerat och mansdominerat arbete. I likhet med Ontarios lagstiftning är lagtexten detaljerad och består av 133 paragrafer. Lagen omfattar privata och offentliga arbetsgivare med minst tio anställda. Reglerna skiljer sig åt beroende på

---

<sup>12</sup> Pay Equity Commission Annual Report 2016-2017, s. 14.

<sup>13</sup> Ontario Pay Equity Commission Annual Report 2016-2017, s. 14.

arbetsplatsens storlek. Arbetsgivarna har delats in i tre grupper om 10–49 anställda, 50–99 anställda och 100 eller flera anställda.

En något förenklad beskrivning av kraven för arbetsgivarna i grupp 1 är att det är resultatet som är det viktiga. För grupp 2 är det obligatoriskt för arbetsgivaren att göra upp en plan för lika löner. Detta gäller också för grupp 3, där det även ska inrättas en särskild likalönekommitté som bygger på samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare. Som riktmärke anges att nödvändiga lönejusteringar ska genomföras inom en period av fyra år.

Lagens grundstruktur och metodik liknar Ontarios lagstiftning. Lagen ger ett stort utrymme för flexibla lösningar för att genomföra jämförelser mellan olika arbeten. Huvudregeln är att arbeten hos en och samma arbetsgivare ska jämföras. Därutöver medger lagen ytterligare varianter som aktualiseras främst hos mindre arbetsgivare eller enkönade arbetsplatser. Exempelvis är det möjligt att bilda *likalönekommittéer inom en viss sektor*, vilket innebär att mindre arbetsgivare kan gå ihop för att utveckla verktyg för löneanalys anpassade till den egna sektorn. En annan möjlighet är att *flera mindre arbetsgivare kan gå samman och bilda en arbetsgivargrupp* med syfte att förenkla arbetet för det enskilda företaget. Fördelen ur ett jämställdhetsperspektiv är att denna variant gör det lättare att hitta jämförelsepersoner eftersom grupperna av olika arbeten blir större. När en plan väl gjorts på gruppnivå delas därefter kostnaderna för lönejusteringar upp på respektive arbetsgivare. I Québec finns för närvarande cirka 20 sådana grupper. Därutöver finns liksom i Ontario möjlighet att tillämpa en *proxy-metod*. Metoden bygger på att myndigheten identifierat två på arbetsmarknaden förekommande typiska mansdominerade arbeten; ett som har något högre krav i arbetet och ett arbete som är förenat med lägre krav i arbete. Tillsynsmyndigheten kan anvisa den konkreta arbetsgivaren (som har anställda inom kvinnodominerade arbeten) att klassificera sina anställda avseende kraven i förhållande till dessa två typarbeten. Därefter ska lönerna hos den ”kvinnodominerade arbetsgivaren” justeras i förhållande till de två ”proxyarbetenas” marknadsmedellöner. Metoden har kommit till användning inom områden som skönhetssalonger, barnskötare eller tandläkare/tandvårdspersonal.

Tillsynsmyndigheten i Québec heter CNESST (*Commission des normes, de l'égalité, de la santé et de la sécurité du travail*). Myndigheten har 4000 anställda som är fördelade på tre olika verksamhetsområden. Majoriteten arbetar med hälsa och säkerhet, cirka 500 anställda med arbetsförhållanden och 65 personer med frågor om jämställda löner. Resurserna är därmed betydligt större jämfört med motsvarande myndighet i Ontario.

Varje arbetsgivare måste årligen lämna en deklARATION till CNESST baserad på ett standardiserat frågeformulär. Av dokumentet ska bland annat framgå hur långt arbetsgivaren kommit i de planerade aktiviteterna enligt den egna fem-årsplanen. CNESST skickar ut formulären till arbetsgivarna med stöd av uppgifter från ett

företagsregister av vilket det framgår vilka skyldigheter en arbetsgivare har i förhållande till olika regleringar. En underlåtelse att skicka in rapporteringsformuläret är förenat med kännbara böter.

Till skillnad från Ontario finns ingen publicerad statistik över de antal lönejusteringar som årligen genomförs. Enligt CNESST:s egen uppskattning ligger lönejusteringar som genomförs med stöd av lagstiftningen på mellan 0.5 till cirka 4 procent av arbetsgivares lönekostnader.

## **Reflektioner och teman för vidareutveckling**

Utgångspunkten för nedanstående reflektioner görs med vetskap om att det i sig är problematiskt att jämföra erfarenheter från olika arbetsmarknadsregimer och erfarenheter med lagstiftning som härrör från olika rättsliga traditioner. Samtidigt är det uppenbart att just sådana jämförelser är nödvändiga då många rättsregler, inte minst med anknytning till mänskliga rättigheter, utvecklas inom ramen för en internationell kontext.

Ett av syftena med reserapporten är att göra våra diskussioner och intryck tillgängligare för en bredare krets. I planeringen finns ett uppföljande seminarium under hösten 2018 vid Lunds universitet, för att bland annat diskutera idéer om ett antologiprojekt med bidrag från Sverige, Danmark och Kanada.

## **Teman med utrymme för Jämställdhetsmyndigheten att inta en pådrivande roll**

### **Utgångspunkter för diskussionen om utrymme för Jämställdhetsmyndigheten<sup>14</sup>**

Jämställdhetsmyndigheten har som uppdrag att bedriva ett främjandearbete i förhållande till regeringens jämställdhetspolitiska delmål. Inom ramen för delmålet om ekonomisk jämställdhet (delmål 2) är skillnader i inkomster från anställning den enskilt mest betydelsefulla delaspekten som förklarar uppkomsten av ekonomisk ojämlikhet. Frågan om jämställda löner utgör således grundbulten inom detta delmål.

Ett annat uppdrag handlar om att följa upp och analysera insatser som görs i syfte att nå de jämställdhetspolitiska målen. Regeringen presenterade i december 2017 en handlingsplan för jämställda livsinkomster. Bland de åtgärder regeringen

---

<sup>14</sup> Se förordning (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten.

genomfört nämns bland annat skärpningen av lönekartläggningsbestämmelserna som gäller sedan 1 januari 2017 samt att DO tilldelats särskilda resurser för att bedriva tillsyn. Detta är således in insats som skulle kunna vara föremål för analys och uppföljning.

Därutöver ska myndigheten bistå regeringen med information i jämställdhetspolitiska frågor både i ett nationellt och internationellt sammanhang. Vidare ska myndigheten stödja statliga myndigheter såsom exempelvis högskolor och universitet i deras arbete med jämställdhetsintegrering.

### **Arrangemang för ett jämställt föräldraskap och likalönslagstiftning**

Vårt fokus var att studera erfarenheter av lagstiftning med syfte att åstadkomma jämställda lönerelationer mellan kvinnor och män. Jämförande statistik från de senaste tio åren visar att könslönegapet i Sverige och Danmark är ungefär likvärdigt, men att situationen för kvinnor i Kanada är avsevärt sämre.<sup>15</sup>

Diskussionerna under studiebesöket gjorde det uppenbart att förklaringen till denna skillnad i hög grad hänger samman med att barnomsorgen i Kanada är betydligt sämre organiserad jämfört med situationen i de nordiska länderna. Avsaknaden av främjande strukturer som underlättar ett jämställt föräldraansvar såg vi som det största hindret för jämställda löner i Kanada. En av våra slutsatser från studiebesöket är följande: Om kvinnor tvingas till långa frånvaroperioder i samband med varje barns födsel kan en nog så ambitiös lagstiftning inte i efterhand korrigera löneskillnader vars orsak i hög grad hänger samman med att kvinnor har långa frånvaroperioder i sina arbetsliv, alternativt tvingas till omfattande deltidsarbete eller till arbeten med begränsade karriärmöjligheter.

I de nordiska länderna finns en livaktig diskussion om föräldraskapets betydelse för uppkomsten av könsrelaterade löneskillnader.<sup>16</sup> Exempelvis dras följande slutsatser i en rapport från IFAU år 2018: "...tidigare studier (har) överbetonat det första barnets betydelse för könslönegapet. I vår studie förklarar föräldraskapet bara hälften av könslönegapet vid 45 års ålder".<sup>17</sup> Svenska utredningar har vid flera tillfällen uppmärksammat att ett ojämnt uttag av föräldraledighet är en nyckelfaktor för uppkomsten av lönegapet (se senast SOU 2017:101).

Sedan år 2006 finns i 16 § föräldraledighetslagen ett missgynnandeförbud vars syfte är att föräldralediga lönemässigt i samband med lönerevisioner ska behandlas som om de vore i arbete. Utgångspunkten för denna lagändring var ett behov av att

---

<sup>15</sup> Enligt befintlig OECD statistik är könslönegapet 12 procent i Sverige och 18 procent i Kanada.

<sup>16</sup> Se exempelvis Andersen (2017), Paternity leave and the gender wage gap. New causal evidence.

<sup>17</sup> IFAU (2018), s. 22.

konstruera en regel som motverkar lönemässiga eftersläpningar som en följd av föräldraledighet. Lagrummet är konstruerat som ett diskrimineringsförbud men till skillnad från förbuden mot lönediskriminering i diskrimineringslagen saknas koppling till bestämmelser om aktiva åtgärder. Lönekartläggningsbestämmelserna ger inga incitament till att särskilt uppmärksamma föräldralediga. Vilka materiella förändringar 2006 års lagändring för med sig då lokala parter har att hantera årliga lönerrevisioner framgår inte av den summariska lagtexten. Därmed krävs kunskap om lagens förarbeten. För att förtydliga syftet med nämnda lagändring skulle arbetsmarknadens parter i sina centrala kollektivavtal kunna ge närmare vägledning för lokala parter i denna fråga. Detta har hittills enbart skett i begränsad omfattning. I Medlingsinstitutets uppdrag ingår att främja arbetsmarknadens parter arbete med att minska löneskillnader mellan kvinnor och män.<sup>18</sup> Jämställdhetsmyndigheten har däremot ingen direkt kanal till arbetsmarknadens parter.

### **Lagstiftning om Pay Transparency och Pay Reporting, i Sverige ett icke-tema?**

I Toronto närvarande vi vid en *public hearing* om förslaget till *Pay Transparency Act*. Lagen antogs den 7 maj 2018 och träder i kraft den 1 januari 2019. Lagen föreskriver bland annat att löner eller lönespann ska vara tillgängliga för den som söker anställning. Vidare ger lagen skydd mot repressalier ifall anställda diskuterar eller offentliggör arbetsgivarens lönesättning. Större arbetsgivare blir skyldiga att regelbundet offentliggöra, samt på eget initiativ till tillsynsmyndigheten rapportera in statistik över könslönegap, för olika typer av arbeten i verksamheten. Ett syfte med lagen är att anställda, utan inblandning av myndigheter, ska få bättre möjligheter att erhålla en korrekt lön oavsett könstillhörighet. Ett annat syfte är att ge bättre underlag för tillsynsmyndigheten inför prioriteringar av egeninitierade granskningsinsatser.

Ontarios nya lag ligger i linje med liknande rättsregler som trätt i kraft i Australien under åren 2013–2015, i Storbritannien år 2017, i Tyskland år 2017 och på Island år 2018. EU kommissionen utfärdade år 2014 en rekommendation som riktade sig till medlemsstaterna att stärka transparensen vid lönesättning i syfte att uppnå jämställda löner. Rekommendationen innehåller krav på rättigheter för enskilda anställda och krav på att offentliggöra lönedata relaterade till kön för arbetsgivare med minst 50 anställda.<sup>19</sup> Liknande krav återkommer i Europaparlamentets resolution från oktober 2017.<sup>20</sup> Av förberedelsematerialet till hearingen i Toronto

<sup>18</sup> Handlingsplan för jämställda livsinkomster sid. 21, Arbetsmarknadsdepartementet (2017).

<sup>19</sup> European Commission 7.3. 2014, Recommendation C (2014) 1405 final.

<sup>20</sup> Europaparlamentets resolution av den 3 oktober 2017 om kvinnors ekonomiska egenmakt i den privata och den offentliga sektorn i EU (2017/2008(INI)).

blev det tydligt att myndigheter i Kanada noga följer denna internationella utveckling, se bilaga 2.

Trots att Sverige har bestämmelser om lönekartläggning sedan år 1994 är det mycket som talar för att Sverige inte lever upp till EU kommissionens rekommendationer. Det finns flera skäl till denna bedömning. Ett skäl är att efterlevnaden av lönekartlägningsbestämmelserna är ytterst bristfällig. Ett annat skäl är att arbetsmarknadens parter har visat bristande intresse för att på eget initiativ understödja lokala parter att undersöka vilka arbeten som är likvärdiga. I Sverige finns inte heller något krav på att könsrelaterade lönerelationer ska göras tillgängliga för utomstående, exempelvis en person som söker anställning. En arbetssökande kan visserligen vända sig till lokala fackliga representanter. Men facket har enbart rätt till insyn i de egna medlemmarnas löner. Dessutom minskar organisationsgraden. I privat sektor låg den år 2016 på 64 procent.<sup>21</sup>

Värt att notera är att de nya *pay transparency* lagarna som ovan omnämns har *gender pay gap* som central referenspunkt. Begreppet används som en form av *benchmark*. Eftersom könslönegap kan beräknas på olika sätt kan det finnas anledning för Jämställdhetsmyndigheten att närmare uppmärksamma de variationer och problem som finns kring detta begrepp.

### **Lagstiftningens och tillsynens roll för att åstadkomma jämställda löner - temat värdediskriminering**

Inom ramen för den svenska arbetsmarknadsmodellen är statlig intervention i lönesättningsprocessen en känslig fråga. Löner och anställningsvillkor har traditionellt i Sverige uppfattats som en förhandlingsfråga där styrkeförhållandena mellan parterna är av avgörande betydelse för utfallet i en lönesättningsprocess. Medlemskapet i EU, och EU rättens utveckling, har medfört att ett konkurrerande perspektiv måste anläggas vid sidan om att löner ses som en förhandlingsfråga. Principen om likabehandling och icke-diskriminering är en fråga om mänskliga rättigheter och kan bli föremål för domstolsprövning. Ur detta perspektiv är det lika oacceptabelt att år efter år tolerera någon eller några procents oförklarade löneskillnader mellan kvinnor och män, som att inta hållningen att kvinnor ska behöva acceptera sexuella trakasserier, bara dessa inte sker allt för ofta eller enbart i begränsad omfattning. MR-perspektivet har därmed andra utgångspunkter än grunderna för den svenska arbetsmarknadsmodellen. Lagstiftning om mänskliga rättigheter som berör arbetslivet inkräktar även på den privata äganderätten, dvs. arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet.

---

<sup>21</sup> Medlingsinstitutet (2018), s. 228.



Diskussionerna som vi förde i Kanada gjorde det uppenbart att likalönelagstiftning inte ensamt är lösningen för att eliminera könslönegapet. Ur ett mänskliga rättighetsperspektiv är det däremot inte oväsentligt ifall ett antal tusen anställda varje år kan få sina löner korrigerade om arbetsgivarens lönesättning strider mot likabehandlingsprincipen. Slutsatsen att pro-aktiva bestämmelser är att föredra jämfört med alternativet att i en civilrättslig process stämma den egna arbetsgivaren är lika uppenbar i Kanada som i Sverige.

Mot den bakgrunden finns det anledning att kritiskt granska tillämpningen i Sverige av såväl förbuden mot lönediskriminering som lönekartläggningsbestämmelserna. Byrial Bjørst uppmärksammade i sin avhandling en viktig skillnad mellan svenska och danska tvister om lönediskriminering.<sup>22</sup> I Sverige har dessa tvister alltid handlat om huruvida enskilda kvinnor kan få lönen korrigerad. Danska mål har i högre grad gällt korrigeringar av undervärderade grupper av anställda. Den kollektiva aspekten, dvs. att kvinnligt dominerade arbeten generellt är lägre värderade än manligt dominerade arbeten, står även i fokus för insatserna i Kanada.

*Pay equity* lagstiftningen har begreppet likvärdigt arbete som central utgångspunkt. Detta angreppssätt kräver i sin tur en metodutveckling av verktyg för könsneutral arbetsvärdering. Under de år som Sverige hade en Jämställdhetsombudsman (JämO) intog utvecklingen av verktyg för löneanalys och arbetsvärdering samt utbildningsinsatser för att synliggöra värdediskriminering en framskjutande plats. Under åren 2002–2008 fick några tusen anställda sina löner korrigerade som en följd av JämO:s tillsynsverksamhet.<sup>23</sup> Sedan år 2009 då Diskrimineringsombudsmannen (DO) övertog JämO:s arbetsuppgifter har tillsynen av lönekartläggningsbestämmelserna minskat avsevärt. DO:s tillhandahållande av verktyg för arbetsvärdering har upphört.

Eftersom jämförelser av likvärdiga arbeten kan medföra lönejämförelser mellan anställda som tillhör olika fackliga organisationer och/eller olika avtalsområden kan begreppet likvärdigt uppfattas som att det står i motsättning till det traditionella fackliga uppdraget som består i att företräda de egna medlemmarna. I de kollektivavtal som parterna tecknar ges sällan vägledning om hur begreppet likvärdigt arbete på ett lämpligt sätt kan appliceras på förhållandena i den egna branschen. Det kan nämnas att temat värdediskriminering på senare tid har uppmärksammats av JA-delegation och därefter i tre rapporter av Lönelotsarna.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Byrial Bjørst (2005).

<sup>23</sup> Se JämO 2005 och 2008. I dessa två rapporter anges siffrorna cirka 1000 (2005) och drygt 1500 (2008) vad gäller antal anställda som erhållit lönejusteringar. Därutöver gjorde JämO ytterligare granskningar under perioden 2002–2008 som inte kommenteras i dessa två rapporter.

<sup>24</sup> SOU 2015:50 s. 209–226 samt Lönelotsarna (2017a), (2017b) och (2018).

## Jämställdhetsperspektiv i personalvetarutbildningar

Personalvetare utgör den yrkeskategori som närmast har att hantera diskrimineringslagens lönekartläggningsbestämmelser om man bortser från ombudspersoner hos arbetsmarknadens parter eller anställda på DO. En personlig iakttagelse är att personalvetarprogrammen i regel inte erbjuder undervisning om hur en jämställdhetsanalys av löneskillnader ska genomföras. De verktyg som utvecklats av JämO/DO används i regel inte i undervisningen. Den dokumenterat bristfälliga efterlevnaden av lönekartläggningsbestämmelserna skulle till viss del kunna förklaras med grundläggande kunskapsluckor efter genomgången yrkesutbildning. Jämställdhetsmyndigheten har genom sitt jämställdhetsintegreringsuppdrag en möjlighet att initiera ett förändringsarbete riktat till samtliga universitet och högskolor som erbjuder personalvetarutbildningar.

## Övriga teman för vidareutveckling

### Marknadsargumentet

I svenska mål om lönediskriminering och vid genomförda granskningar av arbetsgivares lönekartläggningar har ett återkommande tema varit att könsrelaterade löneskillnader (bort)förklarats med hänvisning till ”marknaden”. Vi noterade att kraven på en arbetsgivare för att visa hållbarheten vid en sådan argumentation är betydligt högre i Kanada och därmed även i linje med rättspraxis i Norge och Storbritannien. Den svenska arbetsdomstolens rättspraxis har varit föremål för kritik i dess tolkning av det vägledande rättsfallet i EU-domstolen *C-127/92 Enderby* som behandlar arbetsgivarens hänvisning till marknadsskäl som förklaring till olika lönesättning mellan kvinnodominerat och mansdominerat arbete.<sup>25</sup>

### Jämförelsekretsar för att synliggöra värdediskriminering

En aspekt av *pay equity* lagstiftningen skiljer sig från hur motsvarande regler tolkats inom EU rätten. Av EU domstolens dom i målet *C-320/00 Lawrence* framgår att förutsättningen för att en kärende i ett lönediskrimineringsmål kan utkräva ansvar i form av skadestånd från en arbetsgivare är att lönejämförelserna relateras till ”samma källa”. Därmed avses en och samma arbetsgivare. Likaså sätter arbetsgivarens verksamhet upp ramar för jämförelser i samband med en lönekartläggning. Den kanadensiska lagstiftningens möjligheter att bilda likalönekommittéer inom en sektor, att fler mindre arbetsgivare kan samverka i en

---

<sup>25</sup> Se bl.a. Fransson & Stüber (2014).

arbetsgivargrupp för att effektivisera lönekartläggningsarbetet eller möjligheten att tillämpa en proxy-jämförelse i enkönade verksamheter avviker från våra gängse ramar.

### **Vikten av kontinuitet och stabila institutioner - fokus på arbetsmarknadsfrågor**

När *pay equity* lagstiftningen infördes i Ontario och i Québec var reformerna kombinerade med mer eller mindre uttalade politiska ambitioner om att strukturella löneskillnader till kvinnors nackdel inom offentlig sektor, eller i privata verksamheter som finansieras med offentliga medel, skulle täckas med extra pengar från det allmänna. Finanskrisen 2008/2009 och det faktum att politiska majoriteter har skiftat har medfört att denna väg för att underlätta lönejusteringar har minskat i betydelse. Särskilt i Ontario sattes stora förhoppningar till att lagstiftningen skulle kunna undanröja könslönegapet i sin helhet fram till ett visst datum. Tillskott av skattemedel uppfattades vid den tidpunkten som en nödvändig engångslösning. Denna förhoppning om lagstiftningens snabba effekter har ersatts med ett betydligt mera långsiktigt perspektiv hos berörda tillsynsmyndigheter.

Våra samtalspartner på *Pay Equity Commission* i Ontario, som drabbats av stora nedskärningar i tillsynsverksamheten, menade att myndighetens arbete under senare år på nytt fått ett större genomslag. Det som lyftes fram är kontinuiteten av 30 års arbete som medfört att myndigheten idag ses som en aktör med hög kompetens. Idag finns ett utvecklat samarbete med arbetsmarknadens parter, utbildningsanordnare och universitet samt andra verksamheter som sysslar med metodutveckling för HR-verktyg och löneanalys. Värt att notera är att tillsynsmyndigheterna över *pay equity* lagstiftning i Ontario har könsrelaterade löneskillnader som sitt enda fokus. I Québec finns en enhet på 65 personer som enbart jobbar med dessa frågor. Övriga frågor om likabehandling relaterad till 13 eller fler diskrimineringsgrunder hanteras av särskilda kommissioner för mänskliga rättigheter. Vid en jämförelse med situationen i Sverige blir det uppenbart att det saknas en jämförbar organisatorisk-kontinuerlig ram för tillsynsmyndighetens arbete och för dess relationer till omvärlden i frågor om jämställda löner.

### **Olika rapporteringssystem**

Lagstiftningen i Québec ger exempel på en aspekt för att effektivisera tillsynen som inte tillämpas i Sverige. Nämligen att varje arbetsgivare årligen måste lämna en deklARATION baserad på ett standardiserat frågeformulär. Av dokumentet ska det framgå hur långt de planerade aktiviteterna enligt den egna fem-årsplanen har fortskridit. Dessa enkäter ligger sedan till grund för inspektioner och stödsatser.

Ett intressant grepp för att synliggöra löneskillnader finns i den danska 5a § i *Ligelønsloven*. Nämligen att danska arbetsgivare är skyldiga att rapportera in lönestatistik uppdelad efter yrkesklassificeringskod. Därefter erhåller arbetsgivaren årligen en sammanställning över könslönegapet vid lika arbete i den egna verksamheten.

## Sammanfattning av teman för vidareutveckling

- Avsaknaden av främjande strukturer som underlättar ett jämställt föräldraansvar såg vi som det största hindret för jämställda löner i Kanada. Om kvinnor tvingas till långa frånvaroperioder i samband med varje barns födsel kan en nog så ambitiös *pay equity* lagstiftning inte i efterhand korrigera löneskillnader vars orsak i hög grad hänger samman med att kvinnor har långa frånvaroperioder i sina arbetsliv.
- Främjande strukturer för att förhindra uppkomsten av ett lönegap i samband med föräldraledighet är teman som är angelägna även i Sverige. Exempelvis innebär föräldraledighetslagens 16 § att föräldralediga vid årliga lönerevisioner ska behandlas som om de vore i arbete. Kunskapen om denna regel synes dock vara begränsad. Lönekartlägningsbestämmelserna ger inga incitament till att särskilt uppmärksamma föräldralediga. Arbetsmarknadens parter har möjlighet att i sina centrala kollektivavtal ge tydligare vägledning för lokala parter i denna fråga.
- Likalönslagstiftningen i Kanada har sitt fokus på värdediskrimineringen mellan kvinnligt och manligt dominerade arbeten. Begreppet likvärdigt arbete och utvecklingen av könsneutrala metoder för att synliggöra krav i arbetet intar därmed en central roll. I Sverige har istället begreppet lika arbete kommit att stå i förgrunden då könsrelaterade löneskillnader aktualiseras. Vägledning om hur lokala parter ska förhålla sig till begreppet likvärdigt arbete saknas i regel i svenska kollektivavtal.
- Efter att JämO upplöstes synes Diskrimineringsombudsmannen ha nedprioriterat såväl tillsynsinsatser av lönekartlägningsbestämmelserna som utvecklingsarbetet av verktyg för könsneutral arbetsvärdering. Jämställdhetsmyndigheten har som uppdrag att bedriva ett främjandearbete i förhållande till regeringens jämställdhetspolitiska delmål. I myndighetens uppdrag ingår även att följa upp och analysera insatser som görs i syfte att nå de jämställdhetspolitiska målen. Bland de insatser som Regeringen listar i sin *Handlingsplan för jämställda livsinkomster* anges skärpningen av lönekartlägningsbestämmelserna, som gäller sedan 1 januari 2017, samt att DO tilldelats särskilda resurser för att bedriva tillsyn.

- Personalvetare utgör den yrkeskategori som närmast har att hantera diskrimineringslagens lönekartläggningsbestämmelser. Däremot saknas i regel undervisningsmoment på personalvetarprogrammen som konkret beskriver hur en jämställdhetsanalys av löneskillnader ska genomföras. Jämställdhetsmyndigheten har genom sitt jämställdhetsintegreringsuppdrag en möjlighet att initiera ett förändringsarbete som riktar sig till universitet och högskolor. Syfte skulle vara att höja kunskapsnivån om lönekartläggning och jämställdhetsanalys av löneskillnader hos kategorin personalvetare.
- Svensk lagstiftning lever sannolikt inte upp till EU kommissionens rekommendation från år 2014 och EU parlamentets resolution från år 2017 om *pay transparency*.<sup>26</sup> Det finns därför anledning att uppmärksamma erfarenheter av nyare lagstiftning om *pay transparency* och *pay reporting* i länder som Australien, Danmark, Island, Storbritannien och Tyskland.<sup>27</sup>
- Lagstiftning om *pay transparency* och *pay reporting* använder begreppet lönegap som nyckeltal vid jämförelser. Lönegap kan beräknas på olika sätt. Det är därför angeläget att undersöka för och nackdelar med att använda lönegap som *benchmark* jämfört med andra nyckeltal.
- Till hösten 2018 planerar vi som deltog i studieresan ett uppföljande seminarium vid Lunds universitet, för att bland annat diskutera idéer om ett antologiprojekt med bidrag från Sverige, Danmark och Kanada.

---

### **Bilaga 1** Aktivitetsschema under studiebesöket

**Bilaga 2** Appendix A till Pay Equity Office (2018). Jämförelser mellan olika länder av lagstiftning som rör *pay transparency* och *pay reporting*.

---

<sup>26</sup> European Commission 7.3. 2014, Recommendation C (2014) 1405 final samt Europaparlamentets resolution av den 3 oktober 2017 om kvinnors ekonomiska egenmakt i den privata och den offentliga sektorn i EU (2017/2008(INI)).

<sup>27</sup> Se vidare i bilaga 2.

## Källor

- Albrecht, Bronson, Thoursie, Vronman, Karriärutveckling för högutbildade kvinnor och män i Sverige, IFAU rapport 2018:8.
- Andersen (2017), Paternity leave and the gender wage gap. New causal evidence. The Rockwool Foundation study paper 118.
- Arbetsmarknadsdepartementet (2017), Handlingsplan för jämställda livsinkomster.
- Bjørst, Byrial, [Ligeløn for job af samme værdi](#), Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2009.
- House of Commons, Canada. It`s time to act. Report of the Special Committee on Pay Equity, June 2016, 42nd Parliament, 1st session.
- European Commission 7.3. 2014, Recommendation C (2014) 1405 final.
- Europaparlamentets resolution av den 3 oktober 2017 om kvinnors ekonomiska egenmakt i den privata och den offentliga sektorn i EU (2017/2008(INI)).
- Fransson, Susanne och Stüber, Eberhard Stüber, [Lönediskriminering i ett system med normlösa avtal och individuell lönesättning. En kommentar till målet AD 2013 nr 64](#). Ur Festskrift till Catarina Calleman – i rättens utkanter, Iustus förlag 2014.
- Jämställdhetsombudsmannen (2000), Genomförandet av lika lön i Canada.
- Jämställdhetsombudsmannen (2005), Effekterna av 2001 års bestämmelser om lönekartläggning, fördjupad analys av JämOs rapport 2003.
- Jämställdhetsombudsmannen (2008), Miljongranskningen – Resultat av etapp 2 och slutrapport.
- Kommittédirektiv 2018:99, en effektiv och ändamålsenlig tillsyn över diskrimineringslagen.
- Lönelotsarna (2017a), 76 miljarder, prislappen för den strukturella löneskillnaden.
- Lönelotsarna (2017b), Samma yrke, olika lön.
- Lönelotsarna (2018), Strukturella löneskillnader. En (o)fullständig bild av löneskillnader 2017.
- Medlingsinstitutet (2003), Kurt Eriksson, Kanadamodellen för jämställda löner – en kort sammanfattning och utvärdering.
- Medlingsinstitutet (2018), Avtalsrörelsen och lönebildningen.
- Ontario Pay Equity Commission Annual Report 2016-2017.
- Ontario Pay Equity Office (2018). Submission to the Standing Committee on Social Policy regarding Bill 3. An Act respecting transparency of pay in employment April 13, 2018.
- Pay Equity Task Force, Canada. Pay Equity: A New Approach to a Fundamental Right. Pay Equity Task Force Final Report (2004).
- SOU 2015:50, Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv.
- SOU 2017:101, [Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen](#).
- Webbplatser från CIAFT, Kanadas regering och Statistics Canada, se respektive fotnoter.

## BILAGA 1

### Study visit to Ontario and Quebec about experiences with Equal Pay/Pay Equity legislation

**Participants:** *Byrial Bjørst*, union-attorney at Teknisk Landsforbund in Denmark, *Susanne Fransson*, associated professor at Gothenburg university and *Eberhard Stüber*, senior advisor at the Swedish Gender Equality Agency. (Per Norbergs participation, Lund university, is cancelled due to sick-leave).

#### Sunday 15 April

PM: Internal seminar about Icelandic Equal Pay legislation.

**Monday 16 April** Contact persons in Toronto: Mr Simon Burke, director of the Pay Equity Office. Phone: 416-314-1778. Ms Emanuela Heyninck, Secretary to the commissioner & Ms Jennifer Cooper.

10-12: Location: Maple Boardroom, Pay Equity Office, 180 Dundas Street West, 3<sup>rd</sup> Floor, Toronto. Meeting with the *Pay Equity Office* and the *Pay Equity Hearings Tribunal* (Commissioner, Director, Review Officers, adjudicators) to discuss the details of Ontario's Pay Equity Act, what it seeks to accomplish, the mechanics of pay equity and how our Office enforces the legislation.

12-13: Common lunch

13:15-15:15: Location: Maple Boardroom, Pay Equity Office, 180 Dundas Street West, 3rd Floor. Facilitated roundtable discussion with academics who are actively engaged in gender wage gap research, including:

- Dionne Pohler, *Gender and Economy Institute (University of Toronto)*
- Tammy Schirle, *Department of Economics (Wilfrid Laurier University)*
- Wendy Cukier, *Diversity Institute (Ryerson University)*
- Amanda Frank, Melisa Kittmer (*Ontario Ministry of Finance*)

16-17: Reflections about today's activities

Hotel: One King West Hotel

#### Tuesday 17 April

9-10:45 Location: Maple Boardroom, Pay Equity Office. Meeting with Stephanie Parkin, Patty Coates, *Ontario Ministry of Labour*. Theme; Actual changes in legislation on Pay Equity.

11-12: Location: Maple Boardroom, Pay Equity Office. Meeting with Ontario Human Rights Commission and Social Justice Tribunals Ontario-- Human Rights Cases and Workplace Gender Discrimination

- Michael Gottheil, Executive Chair, (*Social Justice Tribunals Ontario and Ontario Human Rights Tribunal and Criminal Injuries Compensation Board*)
- Dianne Carter, Anya Kater, Jacquelin Pegg, Anya Kater (*Ontario Human Rights Commission*)

12-13:30 Lunch meeting with Emanuela Heyninck

15:30-17: Public hearing on Bill 3 of the Pay Transparency Act at the *Standing Committee on Social Policy*. Venue: Room 1405, Whitney Block, Queen's Park, 99 Wellesley Street West, Toronto. This Bill is part of the government's strategy for women's economic empowerment.

Evening: Presentations and discussions with union and community members (7-8 representatives). Organized together with Shelly Gordon/CUPE (*Canadian Union of Public Employees*) and Fay Faraday, co-chair of the union and community advocacy group of the *Ontario Equal Pay Coalition*.

Hotel: One King West Hotel



## BILAGA 1

**Wednesday 18 April** Contact person for the visit to Montreal is Marie-Thérèse Chicha, professor at the *University of Montréal, School of Industrial Relations*. Phone number 514 9610621 (cell) and 514 3437319 (Office) and 514 2778321 (home).

Am: Reflections about yesterday's activities. **Flight from Toronto 10:15 to Montreal 11:15**

Pm: Meeting organized by Marie-Thérèse Chicha at the *School of Industrial Relations at University of Montreal* together with master students, doctoral students and professors

Evening: Supper with Marie-Thérèse Chicha.

Hotel: Hotel Le Dauphin

### **Thursday 19 April**

Am: Reflections about yesterday's activities, preparation for today's activities.

Pm: Meeting with *Québec Pay Equity Bureau*. Mrs. Martine Bégin, Vice-présidente à l'équité salariale and one or two members of her team. Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail. 500, boul. René-Lévesque, 25th floor, Room 25.106.

Hotel: Hotel Le Dauphin

### **Friday 20 April**

Am: Reflections about yesterday's activities, preparation for today's activities.

13:30-16:30 meeting with *union, community and academic people*. Organized by Mrs. Edith Cardin (SCFP) and Marie-Thérèse Chicha. Venue: Le Syndicat Canadien de la fonction publique (SCFP) (CUPE in Quebec) at 565, boulevard Cremazie est, bureau 7100, Montréal (Québec). Participants:

- Kim Paradis (CIAFT) - Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail (travailleuses non syndiquées)
- Sylvie Lépine (FTQ) - Fédération des travailleurs du Québec - condition féminine
- Sophie Fontaine (CSN) - Centrale des syndicats nationaux
- Caroline Senneville (CSN) – Centrale des syndicats nationaux
- Marie-Ève Pinard (CSN) – Centrale des syndicats nationaux
- Lyne-Mélanie Martel (SCFP) - (APTS) - Alliance du personnel professionnel et technique du réseau de la santé
- Marie-Thérèse Chicha
- Annick Desjardins (SCFP)
- François-Matthieu Drouin (SCFP)
- Josée Aubé (SCFP)
- Édith Cardin (SCFP)
- Shelly Gordon (SCFP)
- Louise L'Heureux (SCFP)
- Susanne Hotson (SCFP/CUPE)
- Nathalie St-Georges (CSQ) Centrale des syndicats du Québec
- Karen Harnois (CSQ) Centrale des syndicats du Québec
- Ruth Rose, ass professor at Université de Québec à Montréal, Dép. des sciences économiques

Evening: Reflections about today's activities.

Hotel: Hotel Le Dauphin

### **Saturday 21 April**

Pm: Internal sum up of the study-visit. Discussion about follow-up activities.

## Appendix A -- PRACTICES IN SELECTED JURISDICTIONS

## CANADA

Province	Name of Legislation	Reporting Agency	Purpose	Effective Date	Reporting Deadline	Summary
Quebec	<i>Pay Equity Act</i>	Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail	To redress differences in compensation due to the systemic gender discrimination in predominantly female job classes.	1996 (Reporting requirement mandated in 2009)	<p>Pay equity reports must be filed annually between March 1 and September 1.</p> <p>A pay equity exercise is completed once in the life of an organization.</p> <p>A pay equity audit must be completed every five years.</p>	<p>Background: Employers with 11 or more employees must file an annual pay equity report on their state of progress of pay equity. This includes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>the number of employees according to the calculation method provided for in the <i>Pay Equity Act</i>,</li> </ul> <p>Employers must file the Employer Pay Equity Statement (DEMES) online.</p> <p>Employers that do not file a report can be fined between \$1,000 and \$45,000.</p> <p>Implementation of a pay equity exercise: Once an employer has an average of 10 or more employees, it must implement its pay equity exercise within 4 years. The objective is to remunerate jobs traditionally or mostly held by women equally to those of male jobs of the same value or equal value, even if the jobs are different.</p> <p>Pay equity audit: The audit ensures that jobs predominantly held by women are still remunerated at least equally to those in the job classes of equal value predominantly held by men in that workplace, even if the jobs are different.</p>

## INTERNATIONAL

Country	Name of Legislation	Reporting Agency	Purpose	Effective Date	Reporting Deadline	Summary
<b>Australia</b>	<i>Workplace Gender Equality Act 2012</i>	Workplace Gender Equality Agency (WGEA)	<p>To improve and promote equality for both women and men in the workplace.</p> <p>For women and men to be equally represented, valued and rewarded in the workplace.</p>	<p>May 2013: Employers to provide a workplace profile.</p> <p>May 2014: Employers to report against Gender Equality Indicators</p> <p>May 2015: Employers to report against Gender Equality Indicators. Minimum standards take effect.</p> <p>Note: Employers who do not meet Minimum Standards have 2 years to improve.</p>	Relevant non-public sector employers with 100+ employees must submit annual reports to WGEA between April 1 and May 31 for the preceding 12 month period	<p>Background: Relevant employers must report against a set of standardized gender equality indicators (GEIs) or areas that are critical to gender equality.</p> <p>These include:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• the gender composition of the workforce</li> <li>• the gender composition of governing bodies of relevant employers</li> <li>• equal remuneration between women and men</li> <li>• the availability and utility of employment terms, conditions and practices relating to flexible working arrangements for employees and to working arrangements supporting employees with family or caring responsibilities</li> <li>• consultation with employees on issues concerning gender equality in the workplace</li> <li>• any other matters specified by the Minister: sex-based harassment and discrimination</li> </ul> <p>These employers must report annually to the Agency on both a workplace profile and a reporting questionnaire, structured around the six GEIs. Reporting is available online, using a secure reporting portal.</p> <p>The Agency must submit a report to the Minister on the progress achieved in relation to the gender equality indicators every two years. Its first progress report for 2014-16 was tabled in Parliament in March 2017.</p>

Country	Name of Legislation	Reporting Agency	Purpose	Effective Date	Reporting Deadline	Summary
Germany	<i>Transparency of Pay Act</i>	Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth	<p>Promotion of equal opportunities for men and women in the workplace</p> <p>Takes into account one of the causes of the gender wage gap – the lack of transparency in pay structures and wage determination</p>	July 6, 2017		<p>Background:</p> <p>Individual right to information:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Employers with 200+ employees must provide information on the criteria and the procedures for determination of salaries (if requested). They may also request the composition of the remuneration for an activity designated as equal or equivalent (comparative activity). This right to information is available as of January 6, 2018.</li> </ul> <p>Operational procedures for monitoring and establishing equal pay:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Private employers with 500+ employees must regularly check their pay structures for compliance with equal pay.</li> </ul> <p>Reporting procedures:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Employers with 500+ employees who are required to report (under the German Commercial Code) must regularly report on the status of equality and equal pay in their company. These reports are publically available.</li> </ul> <p>The government provides a pay transparency portal to assist employers implement pay transparency.</p>

## BILAGA 2

Country	Name of Legislation	Reporting Agency	Purpose	Effective Date	Reporting Deadline	Summary
Iceland	<i>Act amending the Act on Equal Status and Equal Rights of Women and Men, no. 10/2008)</i>	The Centre for Gender Equality	<p>Part of the government's mandate to eliminate the gender wage gap by 2022.</p> <p>Companies and organizations must demonstrate that they provide equal pay and equal pay for work of equal value.</p>	Jan 1, 2018	<p>Certification deadlines are dependent on employer size:</p> <p>250+ employees: 31 December 2018.</p> <p>150-249 employees: 31 December 2019.</p> <p>90-149 employees: 31 December 2020.</p> <p>25-89 employees: 31 December 2021:</p> <p>Government ministries: December 31, 2018</p>	<p><u>Background:</u> Employers with 25+ employees to obtain certification to show they offer equal pay and equal pay for work of equal value regardless of gender, including:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Assessment of pay policies, classification of jobs according to equal value and wage analysis on the basis of the classification and formalizing policies and processes related to pay decisions.</li> </ul> <p>The Centre for Gender Equality will grant workplaces that acquired certification the right to use a special equal pay symbol in recognition of their efforts.</p> <p>When an employer has not acquired equal pay certification or has failed to renew it by the deadline, the organisations of the social partners will be able to report it to the Centre for Gender Equality. The Centre can impose deadlines, which if not met may be imposed with per diem fines.</p> <p>Employers with less than 25 employees can request equal pay certification on the basis of the standard</p>

**BILAGA 2**

Country	Name of Legislation	Reporting Agency	Purpose	Effective Date	Reporting Deadline	Summary
<b>United Kingdom</b>	<i>The Equality Act 2010</i>	Government Equalities Office	<p>Commitment to eliminate the gender pay gap within a generation</p> <p>Designed to encourage large employers to take informed action to close their gender wage gap (if one exists)</p>	April 6, 2017	<p>Public sector organizations- March 30, 2018.</p> <p>Businesses and charities - April 4, 2018</p>	<p>Background: Applies to employers across the private, voluntary and public sectors.</p> <p>Employers with 250+ employees must publish the following four types of figures annually on their own website and on a government website:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•mean gender pay gap in hourly pay</li> <li>•median gender pay gap in hourly pay</li> <li>•mean bonus gender pay gap</li> <li>•median bonus gender pay gap</li> <li>•proportion of males and females receiving a bonus payment</li> <li>•proportion of males and females in each pay quartile</li> </ul> <p>Employers with less than 250 employees can publish and report voluntarily.</p>