

## Nyheter i lönetransparensdirektivet (2023/970) jämfört med befintlig lagstiftning

Syftet med promemorian är att underlätta förståelsen för direktivets innehåll och att uppmärksamma likheter och skillnader med befintlig lagstiftning. Under den återkommande rubriken *Kommentar* lyfter författaren fram särskilda frågor att uppmärksammas i samband med implementeringen. Utmaningar som uppmärksammas är bland annat

- införandet av rättigheter till insyn om löner för arbetssökande och enskilda arbetstagare samt därtill kopplade rättsmedel,
- att arbetsgivare behöver förtydliga kriterier för att fastställa anställdas löner, lönenivåer och löneutveckling. I samband med en rekrytering ställs även krav på transparens avseende nivån för ingångslön eller ingångslöneintervall,
- nödvändigheten av att arbetsmarknadens parter på bransch- och sektornivå i sina kollektivavtal exemplifierar och förtydligar sambandet mellan individcentrerad lönesättning, lönetransparens och likalöneprincipen,
- statens ansvar för att tillhandahålla mallar och it-stöd för löneanalys och lönerapportering,
- definiering av lämplig(a) myndighet(er) för uppgifterna som jämställdhetsorgan respektive övervakningsorgan.

I texten refereras till artiklar (**art.**) samt punkter i [lönetransparensdirektivets](#) inledning eller preambel (**p.**) med röd skrift. Referenser till svensk lagstiftning (**DL**, **AML**, **LAS** m.m.) har grön skrift. Detta görs för att underlätta jämförelser med befintlig lagstiftning och den däri befintliga skyddsnivån. Textens struktur följer i stort sett direktivets numrering. Dessutom ges hänvisningar till kompletterande texter om enskilda frågor.

Av **art. 27** framgår att direktivet under inga omständigheter får utgöra skäl för att försämra skyddsnivån på de områden som omfattas av direktivet. Likaså stadgas att medlemsstaterna får införa eller behålla bestämmelser som är förmånligare för arbetstagare än de som fastställs i transparensdirektivet. Av regeringens utredningsdirektiv framgår att det inte ingår i uppdraget att föreslå andra åtgärder, eller att lägga andra författningsförslag, än vad som är nödvändigt för att direktivet ska kunna genomföras. Utredningen ska i sina förslag så långt det är möjligt upprätthålla det svenska regelsystemet, däribland [diskrimineringslagen \(2008:567\)](#).<sup>1</sup>

### Likalöneprincipen

För en definition av likalöneprincipen hänvisas till artikel 157 i EUF-fördraget och till diskrimineringsförbudet i artikel 4 i direktiv 2006/54/EG. I direktivets preambel, **p. 4**, påminns om att artikel 157.3 EUF innebär att unionen kan besluta om åtgärder för att säkerställa tillämpningen av likalöneprincipen. Av **artikel 1** framgår att det i direktivet fastställs minimikrav för att stärka tillämpningen av likalöneprincipen. Kriterier som ska ligga till grund för att bedöma om två arbeten är likvärdiga preciseras för första gången genom detta EU-direktiv, se **art. 4.4**. Direktivet anger färdigheter, ansträngning, ansvar och arbetsförhållanden. **DL 3:10** har en snarlik formulering: kunskap och färdigheter, ansvar, ansträngning samt arbetsförhållanden.

### *Kommentar*

Mycket talar för att direktivet ska uppfattas såväl som en precisering som en utvidgning av EU-rättens likalöneprincip. Se vidare nedan i kommentaren till **art. 16**.

---

<sup>1</sup> Kommittédirektiv 2023:68, s. 9-10.

## Innebörden av begreppet diskriminering, intersektionalitet

Diskrimineringsbegreppet i **art. 3.2 d** räknar upp fler former av diskriminering jämfört med de sex som räknas upp i **1:4 § DL (diskrimineringslagen)**. Exempelvis ses i direktivet varje form av mindre förmånlig behandling *på grund av kön* vid utnyttjande av rätten till föräldraledighet, vård av närstående eller ledighet enligt **lagen (1998:209) om rätt till ledighet av trängande familjeskäl** som former av diskriminering. Direktivet hänvisar här till de kategorier som följer av artikel 3 i direktiv 2019/1158 om balans mellan arbete och privatliv. I svensk lagstiftning görs en begreppsmässig skillnad mellan *diskriminering* som används i DL och förbudet mot *missgynnande* som beskrivs i **föräldraledighetslagens 16-17 §§** och i **lag (1988:1465) om ledighet för närståendevård, 9-11+15 §§**. Bevisbörderegler i lagarna gällande diskriminering respektive missgynnande är utformade på ett likartat sätt.

### Kommentar

Ett missgynnande som beskrivs i föräldraledighetslagens 16 § handlar inte primärt om kopplingen till kön, utan just om utnyttjandet av rätten till föräldraledighet som såväl kvinnor som män gör bruk av. *Löntransparensdirektivet kräver därmed inte någon förändring av diskrimineringslagens 1 kap. 4 § i denna fråga. Anledningen till detta är direktivtextens formulering "på grund av kön" och därefter följer formuleringarna om föräldraledighet och ledighet för vård av anhörig.*

I **art. 3.2 e** listas begreppet **intersektionell diskriminering** som en form av diskriminering. Intersektionell diskriminering finns inte som diskrimineringsform i DL. I viss mån bygger dock bestämmelserna om aktiva åtgärder på ett intersektionellt perspektiv, i den meningen att behovet av förebyggande- och främjandeinsatser ska relateras till sju diskrimineringsgrunder (**DL 3:1**). Arbetet med att undersöka risker för diskriminering eller andra hinder för enskildas rättigheter och möjligheter (**DL 3:2**) omfattar bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor (**DL 3:5 p. 2**).

### Kommentar

Intersektionell- eller multipel diskriminering är ett tema som behandlas i **art. 3.2 e, art. 16.3, art. 23.3, art. 29.3 a** samt **p. 25**. Införandet av detta begrepp i svensk lag skulle kunna leda till en förändring av nuvarande rättsläge, exempelvis gällande ersättningsnivåer, i mål där multipla diskrimineringsgrunder har aktualiserats. Frågan uppmärksammas bl.a. av Fransson & Stüber (2021, s. 110). Författarna identifierar tre olika operationaliserbara begrepp avseende fenomenet multipel diskriminering: adderade diskrimineringsgrunder, ackumulerade diskrimineringsgrunder och intersektionalitet. Hur begreppet intersektionell diskriminering ska hanteras i samband med rättsliga förfaranden behöver närmare redas ut. Diskrimineringslagen berörs på två ställen:

1. Intersektionell- eller multipel diskriminering bör läggas till i den nuvarande uppräknningen av diskrimineringsformer i diskrimineringslagens 1 kap. 4 §. En sådan skrivning finns i artikel 2 i den år 2020 uppdaterade isländska jämställdhetslagen, [\*Act on Equal Status and Equal Rights Irrespective of Gender\*](#).
2. Frågan uppmärksammas i direktivet även i artikel 16.3 som handlar om rätt till kompensation samt i artikel 23 om sanktioner. Förtydligandet av likalöneprincipen på denna punkt bör därför även leda till ett tillägg i diskrimineringslagens 5 kap. 1 §. Av bestämmelsen framgår vad som särskilt ska beaktas vid bedömningen av diskrimineringsersättnings storlek i situationer där någon bryter mot förbudet mot diskriminering. Hittills har varken svenska domstolar eller EU-domstolen beaktat intersektionell diskriminering som en möjlig försvårande omständighet kring överträdelsen.

**Skyddet mot repressalier** i [DL 2:18 §](#) behöver utvidgas till att även omfatta utövandet av de rättigheter som anges i transparensdirektivet ([art.25 samt p. 58](#)).

### **Rättigheter och skyldigheter gällande transparens som individuell rättighet**

Direktivet medför nya rättigheter för kategorierna arbetssökande och arbetstagare. Direktivet anger inga tröskelvärden för att rättigheterna i artiklarna 5-8 ska kunna göras gällande (med ett undantag, se nästa stycke). [Artikel 5 \(samt p. 32 och p. 33\)](#) handlar om rättigheter för arbetssökande att få information om ingångslön och ingångslöneintervall. Vidare finns i [p. 32](#) formuleringen ”en tjänsts potentiella löneintervall”. En annan nyhet är att en arbetsgivare inte får fråga arbetssökande om lönehistorik från deras nuvarande eller tidigare arbetsgivare.

I [artikel 6 \(p. 35 och p. 36\)](#) beskrivs skyldigheter för arbetsgivaren, som att ge arbetstagare tillgång till de kriterier som används för att fastställa löner, lönenivåer och löneutveckling. Gällande frågan om löneutveckling kan medlemsstaterna undanta arbetsgivare med färre än 50 arbetstagare ([art. 6.2](#)) Denna bestämmelse motsvaras i viss mån, utan att vara lika detaljerad, av [DL 3:5, p2 §](#). Arbetstagares rättigheter till skriftlig information beskrivs i [art. 7](#), bl.a. om genomsnittliga lönenivåer för arbetstagar-kategorier som utför lika och likvärdiga arbeten. I artikeln beskrivs även skyldigheter för arbetsgivaren i detta sammanhang. I [art. 9.9](#) och [art. 10.3](#) finns ytterligare skrivningar om informationsskyldighet till samtliga arbetstagare. I diskrimineringslagen finns ingen uttrycklig bestämmelse som anger att arbetsgivaren ska göra lönekartläggningen tillgänglig för samtliga arbetstagare.

Bestämmelserna om lönetransparens i [artiklarna 5-8](#) är utformade som individuella rättigheter för arbetssökande och arbetstagare. Därmed liknar de anställningsskyddslagens ([LAS](#)) uppräknade av individuella rättigheter till information i [LAS 6 c §](#). Denna bestämmelse är en följd av tvingande regler i EU-rätten.

Andra nyheter är att informationen ska göras tillgänglig i ett format anpassat för personer med funktionsnedsättning ([art. 8](#)). Vidare finns ett förbud mot sekretessklausuler som hindrar arbetstagare från att lämna ut information om sin lön ([art. 7.5](#)).

Bestämmelser om lönetransparens i diskrimineringslagens tredje kapitel är till skillnad från [6 c § i LAS](#) inte civilrättsliga utan offentlighetsrättsliga. Dessa bestämmelser om aktiva åtgärder ger inga rättigheter för enskilda arbetstagare i egentlig mening, utom indirekt. Det är individer som erhåller lönejusteringar som ett resultat av att osakliga löneskillnader behöver åtgärdas ([DL 3:13, 2 st. p 5 §](#)). Istället bygger de aktiva åtgärderna på partssamverkan ([DL 3:11 §](#)) och det finns kopplingar till medbestämmandelagen ([DL 3:12, 2 st. §](#)). Vid bristande efterlevnad av de aktiva åtgärderna kan Diskrimineringsombudsmannen eller central facklig organisation göra en framställning till Nämnden mot diskriminering ([4:5 §](#)). De bestämmelser som handlar om lönetransparen är i första hand [3:5, p 2 §, 3:8-10 §§, 3:12, 2 st. § och 3:13-14 §§ DL](#).

[Artikel 12](#) ger medlemsstaterna möjligheter att inskränka den individuella rätten till information med hänvisning till att ett utlämnande av uppgifterna skulle leda till ett direkt eller indirekt utlämnande av en identifierbar arbetstagares lön.

#### *Kommentar*

Kravet på lönetransparens i direktivet har sin grund i att rätten till en rättvis lön, dvs. att inte bli diskriminerad, är en individuell rättighet. Betonningen av individuella rättigheter uttryckt i transparensdirektivets [artiklar 5-8](#), ligger i linje med den successiva förskjutning från det kollektiva till det individuella (och från central till lokal nivå) som kännetecknar frågor om lönesättning på den

svenska arbetsmarknaden. Den lönesamtalsmodell som idag är vanligt förekommande innebär i regel att individers löner fastställs genom en process i flera steg och där i många fall någon förhandling i ordets egentliga bemärkelse inte förekommer.<sup>2</sup>

Noterbart är att bedömningskriterier i samband med lönerrevision ofta är otillräckligt definierade.<sup>3</sup> Typiska brister är en otillräcklig koppling mellan verksamhetsmål och enskilda bedömningskriterier liksom kriteriernas inbördes viktning. Ett annat tillfälle då lönekriterier aktualiseras är i samband med nyanställning. I dessa situationer bör kriterier ge vägledning för att den nyanställda hamnar på "rätt nivå" i förhållande till befintlig lönebild. I [art. 5.1](#) exemplifieras detta med formuleringen "ingångslön eller ingångslöneintervall, som bygger på objektiva och könsneutrala kriterier." En överenskommelse om lön vid nyanställning har i regel föregåtts av en förhandling mellan arbetsgivaren och den arbets sökande.

Dessa frågor ha bl.a. uppmärksammats i artiklarna [Inflytande och makt över lönebildning och lönesättning](#) och [Lönediskriminering i ett system med normlösa avtal och individuell lönesättning. En kommentar till målet AD 2013 nr 64](#). I vilken mån direktivet kan bidra med effektiva rättsmedel i situationer då arbetsgivares lönekriterier och lönepolitik brister i saklighet och transparens diskuteras närmare under rubriken "Talerätt och rätten till kompensation m.m."

Det finns skäl till att komplettera eller precisera den allmänna formuleringen "bestämmelser och praxis om löner" i [DL 3:5, p2 §](#). med de skrivningar som finns i direktivet. Arbetsgivare behöver kunna redogöra för kriterier för att fastställa löner, lönenivåer och löneutveckling ([art. 6.1](#)) samt kunna redogöra för ingångslön och ingångslöneintervall som aktualiseras vid rekryteringar ([art. 5.1 a](#)). Vidare måste arbetsgivare ha lönestrukturer som säkerställer lika lön för lika eller likvärdigt arbete ([art. 4.1](#)). Lönestrukturerna ska göra det möjligt att bedöma om arbetstagare befinner sig i en jämförbar situation med avseende på arbetets värde ([art. 4.4](#)).<sup>4</sup> Av [p. 39](#) framgår att begreppet lönestruktur inte är liktydigt med lönepolicy. Begreppet lönestruktur diskuteras ytterligare i [p. 16](#) och [p. 26](#). Sammanfattningsvis är bestämmelsen i DL långt ifrån lika preciserad som direktivtexten.

I svensk rättspraxis görs en skillnad mellan rätten till insyn gällande å ena sidan grunderna för lönesättningen, exempelvis i form av resultatet av en arbetsvärdering (ej insyn för fackliga företrädare), och å andra sidan rätten att ta del av offentliganställdas individlöner (rätt till insyn, svag sekretess).<sup>5</sup> Sannolikt medför implementeringen av [art. 9.6](#) en förändring av rättsläget gällande rätten till insyn för arbetstagarföreträdare avseende grunderna för lönesättningen. Se vidare under rubriken "samverkan".

Sammantaget indikerar förekommande rekommendationer från arbetsmarknadens parter att begreppen [lönestruktur och ingångslöneintervall](#) inte kan ses som främmande element i förhållande till hur dagens kollektivavtal är utformade.

### **Medlemsstaternas ansvar för att utveckla analytiska verktyg och metoder för löneanalys**

I [art. 4.2](#) tydliggörs att medlemsstaterna har ett ansvar för att utveckla analytiska verktyg och metoder för löneanalys ur ett könsperspektiv. Syftet är att förebygga lönediskriminering. I preambelns [p. 4](#) påminns om att varje medlemsstat enligt EUF-fördraget har en skyldighet att säkerställa att likalöneprincipen tillämpas. Vidare betonas i [p. 34](#) och [p. 35](#) nödvändigheten av att begränsa

<sup>2</sup> Ett exempel är [VÅRD OCH OMSORGSVAETALET 2013-04-01 – 2016-03-31 mellan KFS m.fl.](#)

<sup>3</sup> Se exempelvis Magnus Sverke m.fl. [Anställdas syn på lön, motivation och prestation](#), s. 4.

<sup>4</sup> I [p. 26](#) som syftar till att förtydliga [art. 4.4](#) har den [den svenska översättningen](#) blivit något missvisande.

<sup>5</sup> Se närmare om gränsdragningen mellan uppgifter för jämställdhetsanalys och uppgifter som kan användas vid löneförhandling, Fransson & Stüber (2021, s. 480 f.).

merkostnader och administrativa bördor för arbetsgivare, med särskild hänsyn till mikroföretag samt små och medelstora företag. Av **art. 33 b** framgår att medlemsstaterna kan överlåta uppgiften om att utveckla sådana analytiska verktyg och metoder som anges i **art. 4.2** åt arbetsmarknadens parter om det ligger i enlighet med nationell rätt eller praxis. Ordet "verktyg" för att bedöma löneojämlikheter omnämns även i **art. 29.3 b** och är i detta sammanhang kopplat till övervakningsorganets uppgifter. I samma artikel hänvisas till att vägledning eller särskild hjälp kan erhållas från EIGE:s analytiska arbete och verktyg. Dessutom framgår av **art. 11** att medlemsstaterna ska tillhandahålla stöd, i form av tekniskt bistånd och fortbildning till arbetsgivare med färre än 250 arbetstagare och till arbetstagarnas berörda arbetstagarföreträdare.

#### *Kommentar*

Begreppet "verktyg" som används i direktivet är vagt och kan ges olika innebörd. Saken blir inte bättre av att EIGE (EU:s eget expertorgan för jämställdhetsfrågor), som det hänvisas till i **art. 29.3 b**, över huvud taget inte utvecklat någon form av verktyg för löneanalys! Enligt e-post kommunikation mellan Jämställdhetsmyndigheten och EIGE i januari 2024 planeras ett utvecklingsarbete att komma igång först under slutet av våren 2024. Ett sådant verktyg ska enligt EIGE syfta till att stötta lokala parter arbete i enlighet med **art. 4.2**. Av erfarenhet tar ett sådant utvecklingsarbete minst ett år, om inte längre. Följaktligen kan resultatet av EIGE:s arbete inte ligga till grund för den pågående svenska implementeringsprocessen då den pågående utredningen ska lämna sitt betänkande sista maj 2024.

Det administrativa stöd som arbetsgivare kommer att vara i behov av handlar inte enbart om "vägledning vid bedömningen och jämförelsen av arbetets värde" (**art. 4.2**). Stöd eller mallar behövs även för kravet på rapportering av löneuppgifter som framgår av **art. 9.7**, som i sin tur hänvisar till **art. 9.1 a-g**. Löneuppgifter från tusentals arbetsgivare ska därefter av övervakningsorganet enligt **art. 29.3 c och d** granskas, sammanställas, omvandlas till statistik och i vissa fall offentliggöras. Sammantaget behöver således analytiska verktyg och mallar utvecklas dels för användning på verksamhetsnivå (lokal nivå) med syfte att bl.a. skicka uppgifter till central nivå (övervakningsorganet) och dels verktyg för analys av löneskillnader samt för produktion av statistik som genomförs på central nivå, dvs. av övervakningsorganet. Dessa olika analytiska verktyg för användning på lokal- respektive central nivå behöver rimligtvis utvecklas i samklang och vara inbördes avstämda.

Krav på rapportering finns dessutom i de fall som "gemensam lönebedömning" aktualiseras enligt **art.10.3**.

Det finns flera skäl till att utvecklingen av "analytiska verktyg och metoder" samt kompletterande mallar eller blanketter för inrapportering inte är lämpligt att överlåta på arbetsmarknadens parter utan åt den myndighet som utses till övervakningsorgan:

Ett skäl hänger samman med formuleringen i **art.33**, där det görs en koppling till "i enlighet med nationell rätt och eller praxis". Bestämmelserna om aktiva åtgärder, inklusive lönekartläggning, är enligt svensk rätt och praxis inte semidispositiva. Vid jämställdhetslagens tillkomst från år 1979 var dock bestämmelserna om aktiva åtgärder semidispositiva och ombudsmannens tillsynsansvar var därmed kraftigt begränsat. Men parternas bristande engagemang inom området innebar att denna möjlighet kom att avskaffas år 1994.

Ett andra skäl är att ansträngningarna från arbetsmarknadens parter för att till sina medlemmar fritt tillhandahålla verktyg som möter kraven på analys och upprättande av en lönekartläggning varit ytterst begränsade. Lönekartlägningsbestämmelserna infördes redan år 1994. Vid granskningar som ombudsmännen (JämO och DO) genomfört har istället lönekonsulter kommit att inta en framträdande roll. Dessa har många gånger begärt ut listor på de företag som ska komma att granskas

och till dessa gjort erbjudanden om hjälp med att ta fram en "godkänd" lönekartläggning. Att debiteringen för sådan "hjälp" handlar om sexsiffriga belopp är inte ovanligt. Arbetsgivare har i många sammanhang klagat över att bestämmelserna om lönekartläggning medför stora extrautgifter. De fackliga organisationerna har samtidigt klagat över att arbetsgivaren i första hand har samverkat med lönekonsulter istället för med arbetarrepresentanterna, vilket lagen föreskriver. Således är det svårt att hitta bärande argument som kan hänvisa till en utbredd praxis där arbetsmarknadens parter tillhandahåller gratis verktyg för löneanalys samt upprättande av lönekartläggning. Åter-kommande klagomål från såväl arbetsgivare som fackliga företrädare indikerar motsatsen.

Ett tredje skäl framgår av **p. 35**. Där uttrycks explicit att medlemsstaterna bör kunna tillhandahålla färdiga mallar för att hjälpa mikroföretag och små företag att uppfylla sina skyldigheter. Givet att de svenska lönekartlägningsbestämmelserna ska behållas, berör begreppet verktyg enligt **art. 4.2** även arbetsgivare med minst 10 arbetstagare.

Ett fjärde skäl är att de nya och mer omfattande kraven på inrapportering av lönestatistik (**art. 9.7**) samt granskning vid gemensam lönebedömningen (**art. 10.3**) som berör arbetsgivare med minst 100 arbetstagare, innebär att övervakningsorganet årligen kommer att behöva hantera inkommet material från drygt 5 400 arbetsgivare (cirka 4 950 företag, 160 statliga myndigheter, 21 regioner och 290 kommuner). Detta material ska enkelt kunna analyseras och statistiskt bearbetas. Jämfört med etablerad praxis vad gäller utformning av en lönekartläggning, ger diskrimineringslagen ytterst begränsad vägledning om hur en sådan ska sammanställas och gestaltas. Granskar ombudsmannen lönekartläggningar hos 50 olika arbetsgivare måste tillsynsmyndigheten räkna med att dokumentationen som erhålls i retur uppvisar extremt stor variation gällande innehåll och kvalitet.

För att lokala parter på ett enkelt och kostnadseffektivt sätt skulle kunna genomföra lönekartläggningar och löneanalyser utvecklade Jämställdhetsombudsmannen under början av 2000-talet olika verktyg för löneanalys där skriftlig information kompletterades med grafiska framställningar och konkreta exempel baserade på företaget "Fiktiva". Analys Lönelots var ett verktyg för att bedöma krav i arbetet. I dialog med Företagarna utvecklades en förenklad variant för små- och mikroföretag.<sup>6</sup> Det on-line baserade verktyget Analys Lönelots bygger på inmatning av sedvanliga lönefiler i Excel-format och översattes under början av 2000-talet till sex språk. Efter sammanslagningen av fyra diskrimineringsombudsmän till en Diskrimineringsombudsman (DO) år 2009 kom utvecklingsarbetet att avstanna och sedermera avvecklas.<sup>7</sup> Denna händelseutveckling beskrivs i rapporten [Integrering av jämställdhetsperspektiv i personalvetarutbildningar](#) på sidorna 13-15. Mot bakgrund av DO:s agerande bör frågan utredas om Jämställdhetsmyndigheten kan vara ett alternativ för att överta delar av övervakningsorganets funktion, nämligen att utveckla mallar och verktyg samt att sammanställa löneuppgifter och statistik. Utvecklingen av "verktyg" för bruk på lokal nivå kan sedan i samråd med arbetsmarknadens parter anpassas till specifika förhållanden i olika branscher eller avtalsområden.

### **Löneutveckling för föräldralediga arbetstagare**

En förändring jämfört med lönekartlägningsbestämmelserna är att ett verktyg för löneanalys behöver uppmärksamma löneutvecklingen för arbetstagare som är lediga för vård av anhöriga eller som utnyttjar rätten till föräldraledighet (**art. 10.2 e**).

---

<sup>6</sup> Se exempelvis [Hjälp vid lönekartläggning hos mindre företag](#) utarbetad av Jämställdhetsombudsmannen.

<sup>7</sup> Analys Lönelots är fortfarande fritt tillgängligt via konsultgruppen Lönelotsarnas webbplats: <https://www.lonelotsarna.se/laddaneranalyslonebots>

## Rapportering av uppgifter om jämställda löner till statlig myndighet – olika tröskelvärden

Skyldigheten för arbetsgivare enligt [artikel 9.7](#) att regelbundet och utan särskild begäran rapportera uppgifter om jämställda löner till en statlig myndighet är en nyhet. Något motsvarande krav finns inte i lönekartlägningsbestämmelserna. Samma sak gäller rapporteringskravet för det fall att en gemensam lönebedömning aktualiseras ([art. 10.3](#)). I båda fallen handlar det om rapporteringskrav, inte till jämställdhetsorganet ([art. 28](#)), utan till övervakningsorganet ([art. 29](#)). Alternativa lösningar för att underlätta rapporteringskravet diskuteras i preambelns [p. 40](#).

Grunden för rapporteringen preciseras inledningsvis i [art. 3](#) där det bl.a. framgår att *löneskillnad mellan könen* syftar på genomsnittliga *lönenivåer*. Med lönenivå menas i sin tur årslön brutto och motsvarande timlön. Det innebär att uppgifterna även ska visa den faktiska lönen ([p.22](#)). I 9.1 räknas det därefter upp vilka löneskillnader som ska rapporteras regelbundet. Här poängteras att grundlön ska särskiljas från lönetillägg eller rörliga ersättningar. Vidare ska medianlöneskillnader rapporteras, såväl gällande grundlön och lönetillägg liksom andelen kvinnliga respektive manliga arbetstagare som erhåller lönetillägg eller rörliga ersättningar. Löneskillnader fördelade på grundlön och lönetillägg eller rörliga ersättningar ska även redovisas för varje arbetstagarkategori, dvs. kopplad till en jämförelse för varje kravnivå (av likvärdiga arbeten). Sammanställningen av löneuppgifter är därmed betydligt mer omfattande jämfört med kraven som följer av lönekartlägningsbestämmelserna.

Tidsramar för att åtgärda identifierade "ogrundade" löneskillnader är enligt [art. 9.10](#) "inom en rimlig tidsperiod". Men under vissa förutsättningar preciseras fristen till "inom sex månader" ([art. 10.1 c](#)). I diskrimineringslagen ska "osakliga löneskillnader" ([3:8 § DL](#)) åtgärdas "så snart som möjligt och senast inom tre år" ([3:13, 2 st. p5 § DL](#)).

Av direktivtexten går det därmed att utläsa ett proaktivt förfarande i två steg med syfte att åtgärda omotiverade löneskillnader mellan kvinnor och män. [Steg 1](#) framgår av [art. 9.10](#). Där anges att arbetsgivaren har en skyldighet att inom en rimlig tidsperiod avhjälpa situationen gällande löneskillnader som inte är motiverade. Bestämmelsen motsvarar DL:s lönekartlägningsbestämmelser i den mening att identifierade löneskillnader inte är kopplade till något tröskelvärde. [Det andra steget](#) aktualiseras först om samtliga tre förutsättningarna i [art. 10.1](#) är uppfyllda, nämligen

1. en skillnad i genomsnittlig lönenivå på åtminstone 5 % i någon arbetstagarkategori,
2. att arbetsgivaren inte kunnat motivera löneskillnaden med stöd av befintliga lönekriterier,
3. att löneskillnaden inte avhjälpas inom sex månader från den dag lönerapporteringen lämnades in.

Sammantaget medför en gemensam lönebedömning enligt [art. 10](#) ett mer omständligt åtagande ur arbetsgivarens perspektiv än om löneskillnaderna hade åtgärdats inom ramen för den procedur som framgår av [artikel 9.10](#).

### Kommentar

- Direktivet anger en rad tröskelvärden som avviker från befintliga trösklar i lönekartlägningsbestämmelserna. [Artiklarna 5-8](#) berör samtliga arbetsgivare. I [artikel 9](#) finns fyra olika tröskelvärden. För arbetsgivare med färre än 100 arbetstagare finns inga särskilda rapporteringskrav. Arbetsgivare med 100-149 arbetstagare ska senast 7 juni 2031 och arbetsgivare med 150-249 arbetstagare ska senast till 7 juli 2027 och därefter rapportera vart tredje år. Arbetsgivare med minst 250 arbetstagare har en årlig rapporteringsplikt som inträder 7 juni 2027. Ytterligare trösklar finns i [artikel 6](#) som innebär att arbetsgivare med färre än 50 arbetstagare kan undantas från skyldigheten att redogöra för kriterier gällande löneutveckling. I [artikel 11](#) finns ett särskilt krav på medlemsstaterna att tillhandahålla stöd, tekniskt bistånd och utbildning till arbetsgivare med färre än 250 arbetstagare samt till berörda arbetstagarföreträdare.

De svenska lönekartläggningsbestämmelserna har två trösklar: Skyldigheten att göra en årlig lönekartläggning gäller samtliga arbetsgivare (3:4 § DL). Arbetsgivare med minst 10 arbetstagare ska skriftligen dokumentera arbetet med lönekartläggningen enligt 3:8-10 §§ (3:14 § DL).

Direktivets värden ska uppfattas som minimivåer vilket framgår av artikel 27. Där anges att medlemsstaterna får införa eller behålla bestämmelser som är förmånligare ur ett arbetstagarperspektiv. Valet av trösklar har en stor betydelse för antalet arbetstagare som omfattas av kraven på lönetransparens. Art. 27.2 innebär ett skydd mot att försämra den befintliga skyddsnivån i form av tröskelvärden, eller avsaknad av trösklar, i diskrimineringslagen.

- I diskrimineringslagen används formuleringen "osakliga skillnader i lön" (3:8 DL) jämfört med "ogrundad skillnad" (art. 10.1 c), "löneskillnader (...) som inte är motiverade" (art. 10.2) och "oberättigade löneskillnader" (art. 10.4). I den engelska översättningen av direktivet används på motsvarande ställen en mer enhetlig formulering: *not justified* eller *unjustified*.

- Begreppet arbetstagarkategori som definieras i art. 3.1 h är ett begrepp som hittills inte preciserats i svensk lagstiftning. En sådan precisering förefaller nödvändig, bl.a. eftersom det i art. 10.1 a finns en speciell 5 % regel som kopplats till begreppet arbetstagarkategori. Vidare skiljer sig den i direktivet angivna metoden för att [jämföra och analysera löneskillnader vid likvärdiga arbeten](#) från de tolkningar gällande löneanalys vid lika respektive likvärdiga arbeten som hittills har förordats av JämO och DO.<sup>8</sup> Direktivets 5 % regel synes ha den funktionen att den ska sätta press på arbetsgivare att självmant och inom en snäv tidsram åtgärda omotiverade löneskillnader, för att på så vis undvika det mera omständliga förfarandet "gemensam lönebedömning". Hur 5 % regeln ska appliceras på lönestrukturen i en enskild verksamhet är en fråga som kräver entydig vägledning.

### Samverkan och arbetstagarföreträdares rätt till insyn samt utvärdering av tidigare åtgärder

I direktivet är kraven på att arbetsgivaren ska samverka med arbetstagarföreträdare kopplade till skyldigheter gällande lönerapportering och därmed sammanhängande tröskelvärden gällande antalet anställda (art. 9.6 och art. 10.1). Det materiella innehållet vid gemensamma lönebedömningar enligt artikel 10 har stora likheter med bestämmelserna i diskrimineringslagen (3:11 och 3:12 §§ DL). Skrivningarna om att den gemensamma lönebedömningen ska syfta till att "identifiera, åtgärda och förhindra löneskillnader (...) som inte är motiverade..." (art. 10.2) har en snarlik motsvarighet i 3:8 § DL där syftet är att "upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor...". Likaså finns krav på utvärderingar av åtgärder som härrör från tidigare års (obs! pluralis) lönebedömningar, art. 10.2 g jämfört med 3:13, 2 st. p 5 och p 6 § DL där det står föregående års (singularis) åtgärder. En förklaring till denna skillnad skulle kunna härledas till kravet i direktivet på att observera lönesättningen för föräldralediga.

En skillnad i jämförelse med diskrimineringslagen är att rätten till information, som arbetstagarföreträdarna behöver vid samverkan om lönefrågor, i den svenska lagen gör skillnad mellan olika typer av arbetstagarrepresentanter (3:12 § DL). Enligt direktivet finns inga begränsningar som är kopplade till om representanten företräder en organisation som tecknat kollektivavtal eller ej.

Den lagtekniska utformningen uppvisar skillnader. I direktivet räknas en lång rad punkter upp som närmare definierar innehållet eller agendan för partssamverkan. Diskrimineringslagen är mer kortfattad och vägledning får hämtas från förarbeten. Här följer ett exempel: "Samverkansskyldigheten omfattar hela arbetet med aktiva åtgärder, dvs. från undersökning och analys till eventuella åtgärder som behöver vidtas samt uppföljning och utvärdering. Samverkan ska

---

<sup>8</sup> Exemplet i länken är hämtat från utbildningsmaterial kring företaget Fiktiva av JämO/DO. Se även bilaga



alltså vara en del av arbetet i samtliga de steg som ingår i arbetet med aktiva åtgärder och omfatta de delar av verksamheten som det arbetet omfattar” (prop. 2015/16:135, s. 104).

#### *Kommentar*

- I svensk rättspraxis görs en skillnad mellan rätten till insyn gällande å ena sidan grunderna för lönesättningen, exempelvis i form av resultatet av en arbetsvärdering (ej insyn för fackliga företrädare), och å andra sidan rätten att ta del av offentliganställdas individuella löner (rätt till insyn, svag sekretess).<sup>9</sup> Direktivets krav på samverkan medför en förändring av rättsläget i Sverige. Implementeringen av [art. 9.6](#) anger att arbetstagarrepresentanter ska ha ”tillgång till de metoder som arbetsgivaren tillämpat” för indelning i lika och likvärdiga arbeten. [Artikel 10.2.d](#) handlar om gemensam lönebedömning och syftar på tillämpningen av lönekriterier ”som gemensamt fastställts av arbetstagarföreträdarna och arbetsgivaren”.

- Samverkansbestämmelserna i [3 kap. DL](#) har hittills inte varit kopplade till sanktioner för det fall att arbetsgivaren brister i sina åtaganden gentemot arbetstagarföreträdarna. Önskemål om att ändra DL på denna punkt har dock framförts från fackligt håll.

#### **Ansvar för fortbildning**

I [art. 11](#) anges att medlemsstaterna har ett ansvar för att tillhandahålla stöd i form av tekniskt bistånd och fortbildning för arbetsgivare och för berörda arbetstagarföreträdare. I diskrimineringslagen saknas en motsvarande bestämmelse. Däremot finns krav i närliggande arbetsmiljölagstiftning om att ”arbetsgivare och arbetstagare svarar gemensamt för att skyddsombud får erforderlig utbildning” ([AML 6:4](#)). Vidare framgår av allmänna råd till föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö att ”ett sätt för arbetsgivaren att tillföra kunskaper är att ge utbildning, gärna för chefer, arbetsledare och skyddsombud tillsammans. Det underlättar för chefer och arbetsledare när även skyddsombuden har motsvarande kunskaper” ([AFS 2015:4, 6 §](#)).

#### **Talerätt och rätten till kompensation m.m.**

I [artikel 15](#) samt [p. 47](#) finns en uppräkningslista av vilka parter som kan anses ha talerätt i såväl administrativa förfaranden som domstolsförfaranden gällande en påstådd överträdelse av de rättigheter och skyldigheter som följer av likalöneprincipen. Direktivtexten nämner ”...sammanslutningar, organisationer, jämställdhetsorgan och arbetstagarföreträdare eller andra rättsliga enheter som, i enlighet med kriterier i nationell rätt, har befogat intresse av att säkerställa jämställdheten...” i dessa sammanhang.

Rätten till kompensation avhandlas i [artikel 16](#). Noterbart är att det i [art. 16.3](#) görs en skillnad mellan en situation när könsdiskriminering förekommit och en situation där det föreligger en överträdelse av någon av de rättigheter eller skyldigheter som följer av likalöneprincipen. Sannolikt syftas i det senare fallet på brister gällande lönetransparens i form av information, insyn och rapportering.

En förändring i [artikel 16](#) jämfört med formuleringen i artikel 18 i direktiv 2006/54 är att den skadelidande arbetstagaren har rätt till full kompensation och ska återinsättas i samma situation som denne skulle haft om ingen könsdiskriminering förekommit. Vidare ges exempel på vad som ska beaktas genom att lista en rad möjliga ekonomiska förluster, ideell skada eller graverande faktorer som intersektionell diskriminering (se även [p. 50](#)).

---

<sup>9</sup> Se närmare om gränsdragningen mellan uppgifter för jämställdhetsanalys och uppgifter som kan användas vid löneförhandling, Fransson & Stüber (2021, s. 480 f.).

### Kommentar

- **Art. 26** reser frågor om tillämpningsområde gällande de rättsmedel som anförs eller beskrivs i hela direktivets kapitel tre, dvs. innehållet i **artiklarna 14-25**. Som tidigare konstaterats är utgångspunkten i **art. 1** den likalöneprincip som först formulerades i EG-fördraget från 1957 och sedermera finns beskriven i artikel 157 EUF. Vidare har principen preciserats först i 1975 års likalönedirektiv och därefter i direktiv 2006/54. I transparensdirektivet anges att denna princip avses att stärkas. Därmed talar mycket för att transparensdirektivet bör tolkas som ytterligare en precisering och tillika utvidgning av likalöneprincipen. Om **art. 26** ska tillmätas någon självständig betydelse i förhållande till **art. 1**, följer av ordalydelsen i formuleringen "enligt artikel 4 i direktiv 2006/54/EG" att det är fråga om en inskränkning (eftersom hänvisning inte förs till likalöneprincipen i allmänhet utan dess utformning i nämnda direktiv). En sådan tolkning skulle innebära att de förfaranden som räknas upp i kapitel tre enbart berör situationer där förekomsten av diskriminering prövas. Bestämmelser avseende lönetransparens i form av rätt till information och insyn samt krav på lönerapportering saknas ju i direktiv 2006/54/EG. Det som talar emot en sådan tolkning är, att det förefaller något osannolikt att de nya rättigheter och skyldigheter som är kopplade till lönetransparens, inte skulle vara länkade till några som helst rättsmedel. I de resonemang som följer nedan är därför utgångspunkten den, att **art. 26** inte ges någon inskränkande betydelse jämfört med **art. 1**.

- Formuleringen "i enlighet med kriterier i nationell rätt" i **art. 15** ger anledning att påpeka att talerätten vid bristande efterlevnad av lönekartläggningsbestämmelserna (aktiva åtgärder) är begränsad till DO och central arbetstagarorganisation (**4:5 § DL**). Vid dessa administrativa förfaranden inför Nämnden mot diskriminering prövas aldrig om diskriminering förekommit eller ej. Talerätten, vid domstolsförfaranden som prövar om diskriminering (**1:4 DL**) eller repressalier (**2:18 § DL**) har förekommit, är utvidgad till att även omfatta ideella organisationer (**6:2 § DL**). Utan att så framgår av lagtexten har likaså en enskild person rätt att föra sin egen talan, eller med anlitan av ett eget ombud, vid en tvist om påstådd diskriminering.<sup>10</sup>

I SOU 2021:94, s. 126-127, förs en diskussion om lämpligheten av att ge ideella föreningar talerätt vid administrativa förfaranden kopplade till diskrimineringsrätt. I betänkandet föreslås ett administrativt förfarande med vite som sanktionsform i situationer när diskriminering konstaterats, men där det saknas en identifierbar skadelidande.<sup>11</sup> En utvidgning av talerätten till förmån för ideella föreningar befanns dock ej vara lämplig.

Situationen vid implementeringen av transparensdirektivet är en helt annan än den ovan refererade i SOU 2021:94. Bestämmelserna i **artiklarna 5-8** ger rättigheter till information eller insyn för individer. Vid en prövning av en överträdelse av dessa bestämmelser finns det därmed ingen anledning att pröva om diskriminering enligt någon av DL:s sex diskrimineringsgrunder (**1:4 § DL**) har förekommit. Likaså aktualiseras inte frågor om bevisning enligt **6:3 DL**. Därmed kan inte heller diskrimineringsersättning framstå som en lämplig sanktionsform. Liknande individuella rättigheter för arbetstagare finns i **6c § LAS**, en civilrättslig lag med skadestånd som sanktion.

Sett till systematiken i diskrimineringslagen, där krav på lönetransparens inte definierats som en individuell rättighet och där individer saknar talerätt vid administrativa förfaranden, behöver därför nya vägar sökas, som ger enskilda arbetstagare och arbets sökande möjlighet att ta tillvara sina rättigheter enligt **artiklarna 5-8**, och som anger former för kompensation. Övriga rättsmedel som kan aktualiseras exemplifieras i **art. 17** i form ett föreläggande om att vidta åtgärder eller att upphöra med en överträdelse samt föreläggande av löpande vite. Vidare ger **p. 47** i preamblen argument för att

<sup>10</sup> Fransson & Stüber (2021), s. 592.

<sup>11</sup> Se närmare EU-domstolens domar *C-54/07 Firma Feryn*, *C-81/12 Asociația Accept* och *C-507/18 NH*.

utvidga talerätten för ”andra rättsliga enheter som har intresse av att säkerställa jämställdheten mellan könen”, vilket för svenskt vidkommande kan tänkas beröra anti-diskrimineringsbyråerna.

- Grupptalan omnämns i p. 48. För en närmare redogörelse för denna fråga kopplad till diskrimineringslagen, se Fransson & Stüber (2021), s. 585-587.

### Bevisfrågor

Frågor om bevisbördans placering är temat för artikel 18. Bestämmelsen överensstämmer under punkt 1 med 3:6 § DL. Formuleringen i art. 18.2 anger att ”när förfaranden rörande lönediskriminering inleds mot en arbetsgivare som inte fullgjort skyldigheterna avseende insyn i lönesättningen enligt artiklarna 5-7, 9 och 10, så ska arbetsgivaren ha bevisbördan för att lönediskriminering inte förekommit. Denna regel ska dock inte tillämpas om arbetsgivaren visar att överträdelsen av skyldigheterna var uppenbart oavsiktlig och av ringa karaktär.” Denna regel är ny och innebär att 3:6 § DL behöver kompletteras. Samtidigt är det frågan om en kodifiering av EU-domstolens praxis, vilket understryks av p. 52 i preambeln. I mål C-400/93 *Royal Copenhagen*, p. 28, konstaterar EU-domstolen att om grunderna för lönesättningen framstår som oklara, faller bevisbördan över på arbetsgivaren för att förklara skillnaderna i den sammanlagda lönen. I mål C-109/88 *Danfoss* (sammanfattningen p. 2) slår domstolen fast att arbetsgivaren har bevisbördan för att lönepolitiken inte är diskriminerande om företaget tillämpar ett lönesystem som saknar transparens.

Av art. 20 framgår att behöriga myndigheter eller domstolar ska ha rätt att ”förelägga svaranden att lämna ut all relevant bevisning under dennes kontroll”. Bestämmelsen torde motsvaras av 4:3 § DL som anger olika former av uppgiftsskyldighet samt skyldighet att lämna tillträde till lokaler. Ett föreläggande kan därutöver kombineras med vite (4:4 § DL).

### Lön från samma källa – jämförelsekrets – hypotetisk jämförelseperson

Artikel 19 beskriver jämförelsekretsen vid bevisning för lika eller likvärdigt arbete.

Av art. 19.1 framgår att principen om lika lön inte bara ska gälla när kvinnor och män har samma arbetsgivare utan även omfatta situationer där en och samma källa fastställer lönevillkoren. I preambelns p. 29 hänvisas till EU-domstolens praxis, vilket förtydligar att någon förändring av rättsläget inte är avsedd.

#### Kommentar

Av särskilt intresse för att förstå innebörden av formuleringen ”samma källa” är målen C-320/00 *Lawrence*, p. 18 och C-256/01 *Allonby*, p. 46. Där framgår, att en förutsättning för att en klagande kan kräva ut ansvar i form av skadestånd från en arbetsgivare är att lönejämförelserna relateras till ”samma källa”. Därmed avses en och samma arbetsgivare. I målet *Allonby* var förhållandena sådana att det inom en och samma verksamhet, i det här fallet en skola, sedermera kom att finnas två olika arbetsgivare som betalade ut ersättning för det arbete som utfördes på skolan. *Allonby* hade tidigare varit direkt anställd som lärare på skolan, men hon blev tillsammans med ett antal kollegor uppsagd. Skolan anlät därefter fru *Allonby* på nytt i egenskap av egenföretagare. *Allonby* hade kontrakt med ett förmedlingsföretag som i sin tur hade ett kontrakt med skolan där hon utförde arbete. *Allonby*'s lön och anställningsvillkor hade dock försämrats i jämförelse med hennes tidigare kollegor, då de på nytt kom att utföra samma arbete. EU-domstolen konstaterade att EU-rätten inte kunde åberopas för att erhålla skadestånd för lönediskriminering vid en lönejämförelse på samma skola, men mellan olika arbetsgivare.

Art. 19.2 innebär en kodifiering av tidigare rättspraxis i mål 129/79 *Macarthy Ltd*. Det innebär att lönejämförelser även kan göras med tidigare anställda.

Möjligheten att använda en hypotetisk jämförelseperson ([art. 19.3](#) samt [p. 28](#)) finns redan inskriven i diskrimineringslagen. Det framgår av orden ”skulle ha behandlats” i [1 kap. 4, p 1 § DL](#). Vägledning för tillämpning av detta begrepp är dock ytterst begränsad.<sup>12</sup>

### Preskriptionsfrist

Förslaget till en minsta preskriptionstid om tre år i [art. 21](#) skulle medföra en förbättring för arbetstagare i förhållande till nuvarande rättsläge. I de flesta tvister om lönediskriminering finns en gräns vid två år, vilket dock inte framgår direkt av lagtexten i diskrimineringslagens 6 kap. 4 §.<sup>13</sup>

### Straffavgifter samt andra sanktioner

I direktivet finns sanktionen straffavgifter ([art. 23 + p. 55](#)). Dessa är tänkta att baseras på arbetsgivarens bruttoårsomsättning eller de totala lönekostnaderna. Vidare anges i [art. 23 b](#) att straffavgifter kan ersättas med ekonomiska sanktioner som är likvärdiga och att ett sådant genomförande kan överlåtas åt arbetsmarknadens parter. Straffavgifter i egentlig mening kopplade till diskrimineringslagstiftning finns inte i Sverige.

Av [p. 56](#) framgår att medlemsstaterna bör fastställa särskilda sanktioner för upprepade överträdelser och som har ett avskräckande syfte.

#### *Kommentar*

- Sanktionen diskrimineringsersättning i diskrimineringslagen fyller en dubbel funktion, såväl reparativ som preventiv. Detta i jämförelse med skadestånd där syftet enbart är reparativt. I uppsatsen [Preventionspåslag och upprättelseersättning – nya konstruktioner av ersättning i diskrimineringsstiver](#) uppmärksammas att preventionspåslaget enligt Högsta domstolen ses som ett slags straff i förhållande till den som ställs till rättsligt ansvar. Att domstolen söker straffrättsanalogier är enligt Susanne Fransson uppenbart i det att man menar att preventionsdelen i diskrimineringsersättningen är ett «straffskadestånd».<sup>14</sup>

Vid ett införande av straffavgifter behöver risken för otillåten dubbel bestraffning observeras i förhållande till sanktionen diskrimineringsersättning. Vidare aktualiseras frågor om val av forum (rättslig instans) och talerätt i mål som gäller straffavgifter. I närliggande lagstiftning, vilket torde vara arbetsmiljörätten, finns böter som straff. Ett sådant arbetsmiljöärende hanteras av polis och sedan vidare till åklagare och domstol. Bötesstraffet kan aktualiseras i situationer där någon lämnar oriktiga uppgifter, tar bort en skyddsanordning eller när någon bryter mot skyldigheten att anmäla olycksfall och allvarliga tillbud samt för vissa bestämmelser om minderåriga (se bl.a. [BrB 3:10 §](#)).

### Offentlig upphandling

I [art. 24.1](#) uppmanas medlemsstaterna att vidta lämpliga åtgärder för att i samband med offentlig upphandling eller koncession fullgöra sina skyldigheter i fråga om likalöneprincipen. I [art. 24.2](#) påtalas särskilt frågor om sanktioner, uteslutning eller uppsägningsklausuler vid konstaterad överträdelse av rätten till insyn i lönesättningen och vid förekomsten av löneskillnader på mer än 5 % i en arbetstagar kategori och som inte kan förklaras med sakliga och könsneutrala kriterier. I preambelns [p.](#)

---

<sup>12</sup> För exempel, se Fransson & Stüber (2021). I sakregistret finns hänvisningar till ”hypotetisk jämförelseperson”.

<sup>13</sup> Se närmare Fransson & Stüber (2021) s. 617-618 under rubriken ”Annan orsak än uppsägning och avskedande”.

<sup>14</sup> Fransson, Susanne, [Preventionspåslag och upprättelseersättning – nya konstruktioner av ersättning i diskrimineringsstiver](#). Kapitel i ”Sui generis, festskrift till Stein Evju”, Universitetsforlaget (2016). Se även NJA 2014 s. 499 I p.33-35.

56 kopplas upprepade överträdelser av likalöneprincipen till sanktioner vid offentlig upphandling. I p. 57 nämns betydelsen av att underleverantörer efterlever likalöneprincipen.

Kopplingen mellan likalöneprincipen och offentlig upphandling är inte lika explicit i svensk lagstiftning. Vid offentlig upphandling finns det ett utrymme för att ställa krav på sociala hänsyn. Begreppet sociala hänsyn är en samlingsterm för möjligheten att ställa kvalitativa krav bland annat för att främja jämställdhet och likabehandling relaterat till olika diskrimineringsgrunder. I de tre upphandlingslagarna *lagen (2016:1145) om offentlig upphandling*, *lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna* och *lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner* finns likalydande bestämmelser med innebörd att (uppräknningen nedan är något förkortad):

- en upphandlande myndighet eller enhet bör beakta sociala hänsyn vid upphandling om upphandlingens art motiverar detta,
- en upphandlande myndighet eller enhet får utesluta en leverantör från att delta i en upphandling, om myndigheten eller enheten kan visa att leverantören har åsidosatt tillämpliga arbets- eller socialrättsliga skyldigheter,
- en upphandlande myndighet eller enhet får ställa särskilda sociala villkor för hur ett avtal eller en koncession ska fullgöras.

I 4 kap. 2 § *lagen (2008:962) om valfrihetssystem* finns en bestämmelse som anger att upphandlande myndighet får ställa särskilda sociala villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras. I *förordningen (2006:260) om antidiskrimineringsvillkor i upphandlingskontrakt* finns, i syfte att öka medvetenheten om och efterlevnaden av diskrimineringslagen, bestämmelser om dessa särskilda kontraktsvillkor. Förordningen utgör bindande föreskrifter för cirka 30 namngivna statliga myndigheter.

#### Kommentar

- Inom EU definieras *gender-responsive public procurement* som ett verktyg inom ramen för begreppet *gender mainstreaming* (jämställdhetsintegrering).<sup>15</sup> EU:s jämställdhetsmyndighet (EIGE) har utarbetat en verktygslåda för att främja jämställdhet vid offentliga upphandlingar.<sup>16</sup> Detta tema har dock hittills inte uppmärksammats av vare sig den svenska myndighet som är ansvarig för att sprida information om jämställdhetsintegrering, dvs. Jämställdhetsmyndigheten, eller den myndighet som har tillsyn gällande likalöneprincipen (DO). Istället är det Upphandlingsmyndigheten i samarbete med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) som har utarbetat en checklista och verktygslåda för jämställdhet vid offentliga upphandlingar.<sup>17</sup> <sup>18</sup> Tillsynsmyndighet för svensk upphandlingslagstiftning är Konkurrensverket. Denna information har bäring i förhållande till art. 28 som handlar om uppgifter för nationella jämställdhetsorgan och art. 29 som handlar om det nationella övervakningsorganets uppgifter kopplade till transparensdirektivet.

#### Två myndighetsfunktioner, jämställdhetsorgan och övervakningsorgan

I direktivet görs en distinktion mellan begreppen jämställdhetsorgan i art. 28 och övervakningsorgan i art. 29.2 och art. 29.3. Av art. 29.2 framgår att övervakningsorganet kan vara del av "redan befintligt organ". Vidare framgår av p. 61 att medlemsstaterna även har möjlighet att utse fler än ett organ, förutsatt att de övervaknings- och analysfunktioner som anges i direktivet säkerställs av ett centralt

<sup>15</sup> <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/toolkits/grpp/what-gender-responsive-public-procurement>

<sup>16</sup> [https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/mh0821357enn\\_002.pdf](https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/mh0821357enn_002.pdf)

<sup>17</sup> <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/socialt-hallbar-upphandling/jamstalldhet/>

<sup>18</sup> <https://rapporter.skr.se/upphandling-for-jamstalldhet.html>

organ. Noterbart är att funktionen jämställdhetsorgan genomgående nämns i pluralis, se även i [p. 47](#), [p. 49](#) och [art. 4](#).

#### *Kommentar*

- Jämställdhetsorgan: I [art. 3.1 f](#) finns en definition av jämställdhetsorgan. Utifrån hänvisningen till art. 20 i direktiv 2006/54 beskrivs dessa som "organ för främjande, analys och kontroll av samt till stöd för likabehandling av alla personer utan könsdiskriminering". I Sverige finns flera myndigheter som antingen har alla dessa uppgifter eller delar av de ovan uppräknade. De myndigheter som kommer i fråga är Diskrimineringsombudsmannen (samtliga fyra uppgifter), Jämställdhetsmyndigheten (främjande, analys och stöd), Länsstyrelserna och Upphandlingsmyndigheten (stöd) samt SCB (analys) och Medlingsinstitutet (analys).

- Övervakningsorganets uppgifter är att främja likalöneprincipen, utarbeta verktyg för löneanalys, sammanställa uppgifter om klagomål gällande lönediskriminering, samla in uppgifter och rapporter samt offentliggöra uppgifter gällande lönerapportering. Idag finns tre nationella myndigheter som sammanställer uppgifter om ekonomisk jämställdhet: Jämställdhetsmyndigheten, SCB och Medlingsinstitutet. Sammanställning av uppgifter om klagomål görs idag av DO. Lämplig myndighet för att utarbeta verktyg för löneanalys diskuteras ovan under [art. 4.2](#). Sammantaget finns det fyra nationella myndigheter som ensamma eller tillsammans skulle kunna hantera övervakningsfunktionen.

#### **Sammanställning av löneuppgifter på nationell nivå samt lönestatistik till Eurostat**

[Art. 29.3 c](#) samt [p. 39](#) handlar om att inrapporterade löneuppgifter i enlighet med [art. 9.1 a-f](#) av övervakningsorganet ska sammanställas på nationell nivå för att möjliggöra jämförelser mellan sektorer eller regioner. Vidare ska rapporter från gemensamma lönebedömningar samlas in ([art. 29.3.d](#)) samt uppgifter om klagomål eller diskrimineringsärenden kopplade till lönediskriminering ([art. 29.3.e](#)). Vartannat år ska en sammanställning av dessa uppgifter skickas till EU-kommissionen ([art. 9.4](#)).

[Art. 31](#) och [p. 62](#) handlar om sammanställning av en annan typ av löneuppgifter avsedda för statistikändamål. Dessa uppgifter ska varje år rapporteras vidare till EU-kommissionen. Denna jämställdhetsstatistik utgår från begreppet yrke enligt Svensk Standard för Yrkesklassificering (SSYK). SSYK är i sin tur kopplad till ett internationellt klassificeringssystem (ISCO-koder).

#### **Förhållandet mellan diskrimineringslagstiftning och kollektivavtal**

I [art. 33](#) påminns om att genomförandet av direktivet bör ske i enlighet med nationell rätt och/eller praxis. En liknande formulering finns i de svenska kommittédirektiven, dir. 2023:68, s. 10. Där anges att de förslag utredningen lägger fram, så långt det är möjligt, ska upprätthålla det svenska regelsystemet, däribland diskrimineringslagen. I Sverige finns ingen praxis av att implementera EU-relaterad diskrimineringsrätt med stöd av kollektivavtal. Den främsta orsaken till detta är att staten har ett ansvar för att införa en likvärdig skyddsnivå oavsett förekomsten av kollektivavtal eller ej. Ett uttryck för detta är [1:3 § DL](#). Bestämmelsens innebörd är att diskrimineringslagen i alla delar är tvingande till förmån för den som omfattas av någon av lagens sju diskrimineringsgrunder. Kollektivavtalen har haft en kompletterande funktion i form av förtydliganden anpassade till avtalsområdet, branschanpassade vägledning eller skärpningar utöver lagens miniminivå.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Se [Avtalsrörelsen och lönebildningen 2004](#), s. 103-135, [Avtalsrörelsen och lönebildningen 2007](#), s. 147-182 samt [JämO \(2003\)](#), s. 37.

## Avslutande kommentarer - om samspelet mellan lönetransparens och den svenska partsmodellen

En invändning mot all form av diskrimineringslagstiftning är att denna utgör en objektiv inskränkning av arbetsgivarens rätt att fritt leda och fördela arbetet. Krav på lönetransparens, i kombination med krav på att lönesättning ska ske på sakliga grunder, inverkar på de avvägningar som ligger till grund för 1906 års decemberkompromiss. Därför är det inte förvånande att Svenskt Näringsliv (SvN) varit framträdande i kritiken mot direktivförslaget.<sup>20</sup> Ett återkommande argument från SvN är att förslaget hotar partsmodellen i allmänhet och kollektivavtal om individuell lönesättning i synnerhet. En närmare analys av dagens lönekollektivavtal på förbunds nivå och tillhörande förklarings texter visar, måhända något överraskande, att Arbetsgivarverket hör till de organisationer som levererar särskilt starka argument till förmån för ökad lönetransparens.

Förhållandena på svensk arbetsmarknad skiljer sig på en rad områden från situationen inom EU inklusive länder som Norge och Island. I Sverige fastställs mindre än tio procent av anställdas löner genom tariffer som ett resultat av förhandlingar på central nivå.<sup>21</sup> Normen i Sverige är att löner för enskilda arbetstagare inte bara fastställs på lokal nivå, utan även att kriterierna för lönesättning definieras på lokal nivå. Kollektivavtalen på förbunds nivå ger generella anvisningar för en fungerande lönebildning på lokal nivå. Centrala kollektivavtal kan även innehålla "stupstocksregler" som träder i kraft om lokala parter inte kan nå en överenskommelse.<sup>22</sup> I dessa löneavtal på förbunds nivå finns återkommande och likalydande skrivningar med innebörd att lokala parter (alternativt arbetsgivaren ensidigt) har att utarbeta en lönepolitik som närmare preciserar grunderna för lönesättningen. Dessa lokala kriterier ska som regel relatera till kraven i arbetet, individens förmåga och skicklighet samt till svårigheter att bibehålla och rekrytera personal.<sup>23</sup> I denna individcentrerade modell, vars utveckling drivits på av organisationer som Svenskt Näringsliv och Arbetsgivarverket, finns en inbyggd logik om hög transparens utifrån ett individperspektiv. Medan diskrimineringsrättens utveckling medfört krav på att löner ska kunna motiveras sakligt relaterat till olika diskrimineringsgrunder, är de statliga RALS avtalen ett uttryck för att dagens modeller för individuell lönesättning visar på en utveckling mot ett generellt saklighetskrav:

"För att den individuella lönesättningen ska ha legitimitet måste lönepolitiken utformas och tillämpas så att den inte medför osakliga löneskillnader".<sup>24</sup>

"En arbetstagares lön ska bestämmas utifrån sakliga grunder såsom ansvar, arbetsuppgifternas svårighetsgrad och övriga krav som är förenade med arbetsuppgifterna, samt arbetstagarens skicklighet och resultat i förhållande till verksamhetsmålen (...) Varje medarbetare ska veta på vilka grunder lönen sätts och vad han eller hon kan göra för att påverka sin lön".<sup>25</sup>

För att den på svensk arbetsmarknad dominerande modellen för individuell lönesättning ska uppnå sitt syfte, krävs därför ett stort mått av transparens vad gäller lönekriteriernas utformning samt deras tillämpning. Detta är åtminstone i teorin en grundförutsättning för att lönen ska fungera som arbetsgivarens främsta styrmedel. I studien [Anställdas syn på lön, motivation och prestation](#), som

<sup>20</sup> ["Direktiv om lika lön ger missnöje på arbetsplatserna"](#), Lag & Avtal 21-03-10. Att jämföra med [Svenska fack enade bakom EU-reglering](#) Lag & Avtal 21-02-10.

<sup>21</sup> Medlingsinstitutet (2022), [Avtalsrörelsen och lönebildningen 2021](#), s. 178.

<sup>22</sup> För en detaljerad beskrivning av lönekollektivavtalens konstruktion, se [Kollektivavtal, vilka tecknar avtalen och hur är de konstruerade](#), Medlingsinstitutet (2022).

<sup>23</sup> Denna utveckling beskrivs av Medlingsinstitutet i [Avtalsrörelsen och lönebildningen 2007](#), sid. 165.

<sup>24</sup> Arbetsgivarverket, [Lönen som styrmedel](#), s. 19. Se även sidorna 11-12 om lön och verksamhetsmål.

<sup>25</sup> RALS 2020-2023, 5 §.

finansierats av Svenskt Näringsliv, understryks att upplevelsen av en rättvis, legitim och transparent lönesättning är viktigare för trivsel och motivation på jobbet än lönen som sådan. Problematiskt nog, enligt studien, uppger en tredjedel av de som haft lönesamtal att de inte förstått hur chefen bedömt deras insats. Vidare hade färre än hälften haft något lönesamtal under det senaste året och ungefär 40 procent av samtliga svarande angav att de inte kände till vilka kriterier deras lön baseras på.<sup>26</sup> Krav på hög transparens kombinerat med en lönesättning som sakligt ska kunna motiveras utgör således redan idag en etablerad del i förekommande kollektivavtal om lön på svensk arbetsmarknad.

Sammanfattningsvis innehåller den svenska kollektivavtalsmodellen, med sitt starka fokus på individuell prestationsbedömning, särskilda incitament för att förstärka transparensen ur ett individperspektiv. Om inte grunderna för lönesättningen och lönekriteriernas tillämpning är tydliga och begripliga, motverkas själva idén med att lönen ska fungera som arbetsgivarens viktigaste styrmedel.

### Källförteckning

- Arbetsgivarverket (2010), [Lönen som styrmedel](#).
- EIGE, *Gender Responsive Public Procurement*, <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/toolkits/grpp/what-gender-responsive-public-procurement>, (kontrollerad 23-09-29).
- EIGE, *Gender-responsive Public Procurement: Step-by-step toolkit*, [https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/mh0821357enn\\_002.pdf](https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/mh0821357enn_002.pdf), (kontrollerad 23-09-29).
- Fransson, Susanne (2016), [Preventionspåslag och upprättelseersättning – nya konstruktioner av ersättning i diskrimineringsstiver](#), kapitel i "Sui generis, festskrift till Stein Evju", Universitetsforlaget.
- Fransson, Susanne och Stüber, Eberhard (2014), [Lönediskriminering i ett system med normlösa avtal och individuell lönesättning. En kommentar till målet AD 2013 nr 64](#), i festskrift till Catarina Calleman – i rättens utkanter, Lustus förlag.
- Fransson, Susanne och Stüber, Eberhard (2016), [Inflytande och makt över lönebildning och lönesättning](#), kapitel i "Makt och inflytande i arbetslivet", (red) Margaretha Holmqvist, Premiss förlag.
- Fransson, Susanne och Stüber, Eberhard (2021), [Diskrimineringslagen, en kommentar, tredje upplagan](#), Norstedts juridik/Juno.
- Jämställdhetsombudsmannen (2003), [Lönekartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner](#).
- Jämställdhetsombudsmannen, [Hjälp vid lönekartläggning hos mindre företag](#).
- Jämställdhetsombudsmannen/Lönelotsarna, *Analys lönelots*, <https://www.lonelotsarna.se/laddaneranalsylonelots>, (kontrollerad 23-09-29).
- Kommittédirektiv 2023:68, *Genomförande av EU-direktiv om stärkt tillämpning av principen om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete genom insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer*.
- Lag & Avtal 21-02-10, [Svenska fack enade bakom EU-reglering](#).
- Lag & Avtal 21-03-10, ["Direktiv om lika lön ger missnöje på arbetsplatserna"](#).
- Medlingsinstitutet (2005), [Avtalsrörelsen och lönebildningen 2004](#).
- Medlingsinstitutet (2008), [Avtalsrörelsen och lönebildningen 2007](#).

---

<sup>26</sup> Sverke m.fl. (2018), s. 4.



- Medlingsinstitutet (2022), [Avtalsrörelsen och lönebildningen 2021](#).
- Medlingsinstitutet (2022), [Kollektivavtal, vilka tecknar avtalen och hur är de konstruerade](#).
- Proposition 2015/16:135, *Ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter*.
- Ramavtal för löner m.m. för arbetstagare inom det statliga avtalsområdet (RALS 2020-2023).
- Rättsfall EU-domstolen, *129/79 Macarthy's Ltd*.
- Rättsfall EU-domstolen, *C-109/88 Danfoss*.
- Rättsfall EU-domstolen, *C-400/93 Royal Copenhagen*.
- Rättsfall EU-domstolen, *C-320/00 Lawrence*.
- Rättsfall EU-domstolen, *C-256/01 Allonby*.
- Rättsfall EU-domstolen, *C-54/07 Firma Feryn*.
- Rättsfall EU-domstolen, *C-81/12 Asociatia Accept*.
- Rättsfall EU-domstolen, *C-507/18 NH*.
- Rättsfall Högsta domstolen, NJA 2014 s. 499 I.
- SOU 2021:94, *Ett utökat skydd mot diskriminering*.
- Stüber, Eberhard (2021), [Integrering av jämställdhetsperspektiv i personalvetarutbildningar, Jämställdhetsmyndigheten projektrapport dnr. ALLM 221/116](#).
- Stüber, Eberhard (2023), [Olycklig översättning till svenska i direktivet om insyn i lönesättningen, EU & arbetsrätt 2-2023](#).
- Sveriges Kommuner och Regioner, *Upphandling för jämställdhet*, <https://rapporter.skr.se/upphandling-for-jamstalldhet.html>, (kontrollerad 23-09-29).
- Sverke /projektledare/ samt Falkenberg, Hellgren, Malmrud och Nordgren (2018), [Anställdas syn på lön, motivation och prestation](#), Svenskt Näringsliv.
- Upphandlingsmyndigheten, *Upphandling för jämställdhet*, <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/socialt-hallbar-upphandling/jamstalldhet/>, (kontrollerad 23-09-29).
- [VÅRD OCH OMSORGSAVTALET 2013-04-01 – 2016-03-31 mellan KFS m.fl.](#) (utdrag)

### Författarpresentation

[Eberhard Stüber](#) är jurist och medförfattare till [Diskrimineringslagen, en kommentar](#) (Norstedts juridik/Juno). Han har bland annat arbetat som utredare på Jämställdhetsombudsmannen januari 1999 – januari 2007 och som senior utredare på Jämställdhetsmyndigheten januari 2018 – februari 2022. Stüber medverkade som expert i utredningen om en effektiv och ändamålsenlig tillsyn över diskrimineringslagen (A 2019:03) och utredningen (N 1999:03) om frivillig jämställdhetsmärkning av produkter och tjänster.

**Promemorian** började skrivas med anledning av ett kunskapsseminarium om transparensdirektivet i september 2023. Till seminariet, som arrangerades av Sveriges Kvinnoorganisationer, inbjöds ett antal experter inom området kvinnors och mäns löner. Jag vill tacka Susanne Fransson och Lena Svenaeus för värdefulla synpunkter.

**Promemorian och dess löpande uppdateringar finns tillgänglig** under rubriken "Rapporter och analyser" på webbplatsen <http://www.diskrimineringslagen.se/arkiv/>.