

Likalönelagar i Kanada

Rapport till Kommissionen för jämställda
livsinkomster

Fil.dr. Lena Svenaeus

Innehållsförteckning

1. Inledning	4
1.1 Uppdrag och disposition	4
1.2 Internationella och nationella åtaganden	4
1.3 Arbetsmarknadens organisationer	5
1.4 En ojämlik arbetsmarknad	6
2. Federal lagstiftning	7
2.1 Employment Equity Act	7
2.1.1 Ändamål och definitioner	7
2.1.2 Omfattning och innehåll	8
2.1.3 Registrering och rapportering	9
2.1.4 Anställdas "självidentifiering"	10
2.1.5 Anställdas rättigheter	10
2.1.6 Tillsyn och sanktioner	11
2.1.7 Rapportering och utvärdering av resultat	12
2.1.8 Uppfattningar om lagens ändamålsenlighet	13
2.1.9 Kommande regler om ökad transparens i lönesättningen	14
2.2 En proaktiv likalönslag - Pay Equity Act	14
2.2.1 Lagens förarbeten	15
2.2.2 Lagens omfattning och ändamål	16
2.2.3 Innehållet i en likalöneplan	16
2.2.4 De olika stegen i lönekartläggningen	17
2.2.5 Krav på likalönekommitté hos stora arbetsgivare	18
2.2.6 Tillsyn och sanktioner	18
2.2.7 Reaktioner på lagen	19
3. Provinsen Ontarios lagstiftning	19
3.1 Ontarios Pay Equity Act	20
3.1.1 Ändamål och definitioner	20
3.1.2 En eller flera likalöneplaner	21
3.1.3 Krav på könsneutrala jämförelser	22
3.1.4 Metoderna proportional value och proxy	22
3.1.5 Tillsyn och sanktioner	23
3.1.6 Utvärdering av Pay Equity Act	24
3.2 Pay Transparency Act	25
3.2.1 Lagens syfte	25
3.2.2 Lagens innehåll	25
3.2.3 Synpunkter på lagen	26
4. Provinsen Quebecs likalönslagstiftning	26
4.1 La loi sur l'équité salariale	27
4.1.1 Lagens omfattning och utformning	27
4.1.2 Gemensamma skyldigheter för arbetsgivare	28
4.1.3 Det praktiska arbetet – samverkan mellan arbetsgivare och fackförbund	28
4.1.4 Metoder för lönejämförelser	29
4.1.5 Tillsyn och sanktioner	30
4.1.6 Synpunkter på lagens ändamålsenlighet	31
5. Sammanfattning och jämförelse med svensk lagstiftning	32
5.1 De kanadensiska lagarnas byggstenar	32

5.2 Employment Equity Act i jämförelse med diskrimineringslagen	33
5.3 Jämförelse med kanadensisk lagstiftning om lika lön för likvärdigt arbete	34
5.3.1 Lagarnas utformning och innehåll	34
5.3.2 Särskilt om partssamverkan.....	35
5.3.3 Tillsynen över lagstiftningen	36
5.4 Intersektionalitet	37
6. Möjlig utveckling av svensk lagstiftning	38
6.1 Förslag - Inför lönejämförelser enligt provinsen Quebecs modell!.....	38
6.2 Förslag - Definiera begreppet marknad i diskrimineringslagen!.....	40
6.3. Förslag – Ge DO förutsättningar att bli en effektiv tillsynsmyndighet!.....	41
6.4 Förslag - Öka transparens i lönesättningen genom <i>posting</i> och rapportering!	41
6.5 Förslag – Överväg lönejämförelser utifrån fler diskrimineringsgrunder!	43
6.6 Förslag – Ge stöd i lagen för kollektivavtal om lönekartläggningsarbetet!.....	44
<i>Bilaga - lönekartläggning enligt diskrimineringslagen</i>	45

1. Inledning

1.1 Uppdrag och disposition

Denna rapport har tillkommit på uppdrag av Kommissionen för jämställda livsinkomster (A2020:01). Uppdraget har bestått i att kartlägga kanadensisk lagstiftning om lika lön för likvärdigt arbete och transparens i lönesättningen såsom den utformats och tillämpas på Kanadas federala nivå och i provinserna Ontario och Quebec. Beskrivningen av dessa lagar ska utmynna i en analys med fokus på hur de kanadensiska metoderna för lönetransparens och lagstiftning för lika lön och relaterade frågor skulle kunna utvecklas och anpassas för att tillämpas i Sverige och vilka resultat och konsekvenser de i så fall skulle få. Analysen ska relatera till kommissionens övergripande uppdrag, ta hänsyn till EU-kommissionens initiativ om lönetransparens samt beakta uppfattningar hos parterna på den svenska arbetsmarknaden.

I enlighet med uppdraget presenteras fem kanadensiska lagar om aktivt arbete för att skapa jämställda löner. Efter en kort bakgrund om förhållanden av betydelse för förståelsen av lagstiftning på arbetsmarknaden behandlas först den federala *Employment Equity Act*. Denna lag syftar till att undanröja hinder - inklusive löneorättvisor - för kategorier som anses missgynnade på arbetsmarknaden. Därefter beskrivs den federala *Pay Equity Act* om lika lön för likvärdigt arbete mellan kvinnor och män, varefter följer en genomgång av likalönelagstiftningen i provinsen Ontario och Ontarios planerade lag om lönetransparens, *Pay Transparency Act*. Slutligen beskrivs provinsen Quebecs likalönelag, *Loi sur l'équité salariale*.

I presentationen av respektive lag redovisas tillsyn och sanktioner samt arbetsmarknadens parter roll i den utsträckning som en sådan roll reglerats i lagstiftningen. Varje avsnitt avslutas med en bedömning av parternas uppfattning om lagen. Efter genomgången av de fem lagarna följer en sammanfattning av dessa lagars värdegrund och målsättning. Därefter analyseras likheter och skillnader i relation till svensk lagstiftning, främst diskrimineringslagen. En kort jämförelse med hänsyn till intersektionalitet ingår. Rapportens sista avsnitt handlar om möjlig utveckling av svensk lagstiftning. Jag presenterar i detta avsnitt mina personliga uppfattningar om vad som utifrån kanadensiska erfarenheter kan vara av intresse att tillföra svensk lagstiftning med hänsyn tagen till den svenska modellens särskilda förutsättningar. För att underlätta jämförelser med svensk lagstiftning ges i en bilaga till rapporten en beskrivning av diskrimineringslagens bestämmelser om lönekartläggning.

1.2 Internationella och nationella åtaganden

Kanada är en federation av tio provinser och tre territorier med omkring 36 miljoner invånare. Engelska och franska är de två officiella språken. Provinserna har långtgående självständighet och egna lagstiftande parlament. För arbetsmarknadens förhållanden finns såväl på federal nivå som på provinsnivå omfattande lagstiftning, inte minst i fråga om mänskliga rättigheter. Kanada har genomgående ratificerat konventioner som behandlar kvinnors rättigheter.¹ Rätten till lika lön för lika och likvärdigt arbete har enligt en dom från Högsta domstolen, *Supreme*

¹ Exempel: ILO-konventionen nr 100 om lika lön för likvärdigt arbete ratificerades 1972 och Kvinnokonventionen 1981. Även Beijingdeklarationen och Platform for Action, har signerats.

Court of Canada, skydd i konstitutionen, *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, artikel 15. Denna bestämmelse har även betydelse för bedömning av åtgärder som i Sverige brukar kallas positiv särbehandling.² Sådana satsningar ska normalt inte betraktas som diskriminering.

Begreppet *pay equity* används i Kanada för att beteckna lika lön för likvärdigt arbete. Begreppet *equal pay* syftar enbart på lika lön för lika arbete.³ Att *pay equity* är en mänsklig rättighet framhålls i kanadensisk lagstiftning men också i kollektivavtalen som vanligen har omfattande regler om mänskliga rättigheter i arbetslivet. Högsta domstolen har i en dom klargjort att proaktiv likalönelagstiftning inte får innebära begränsad retroaktivitet vid lönediskriminering.⁴ Skyddet mot diskriminering på grund av kön får med andra ord inte bortfalla eller förminska genom regler i en proaktiv likalönelag.

1.3 Arbetsmarknadens organisationer

Omkring 30 procent av Kanadas arbetstagare är medlemmar i en facklig organisation. Organisationsbilden är splittrad både på arbetsgivar- och arbetstagarsidan. Det är fler som är med i en fackförening i offentlig sektor än på den privata arbetsmarknaden. Rätten att tillhöra en fackförening är skyddad i lag men för att få reguljära förhandlingsrättigheter måste den fackliga organisationen kunna visa att den inom ett yrkesområde representerar minst hälften av arbetstagarna på arbetsplatsen. Tyngdpunkten i det fackliga arbetet ligger på lokal nivå. Fackförbunden är inflytelserika aktörer i det civila samhället men det finns ingen motsvarighet till den svenska modellen, där staten överlämnat viktiga arbetsmarknadsfrågor att lösas av arbetsmarknadens parter. Dock innehåller lagar om arbetsmarknadens förhållanden många regler som tar hänsyn till om det finns facklig representation och kollektivavtal på en arbetsplats.

Kollektivavtal träffas i allmänhet företagsvis mellan arbetsgivaren och en facklig organisation, som företräder en viss grupp av arbetstagare. Den federala regeringen sluter kollektivavtal som gäller nationellt. Detsamma gäller för flyg-, järnvägs- och båttrafiken, bankerna, tv och radio, de statliga verken (*crown corporations*) och de federala myndigheterna. Den federala lagstiftningen är inte överordnad provinslagstiftningen. Den är enbart tillämplig för områden som klassificerats som federala. Arbetstagare i Kanada omfattas alltså antingen av federal lagstiftning eller av den lagstiftning som gäller i respektive provins eller territorium. Vilken lag som ska tillämpas beror på vem som är arbetsgivare.

² I artikel 15 stadgas (1) Every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

(2) Subsection (1) does not preclude any law, program or activity that has as its object the amelioration of conditions of disadvantaged individuals or groups including those that are disadvantaged because of race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

³ I denna rapport använder jag ordet *likalön* för att beteckna *pay equity*, oavsett att ordet även täcker lika lön för lika arbete i svensk kontext.

⁴ *Québec (Procureure générale) c Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux*, 2016 QCCA 1659 (originalbeslutet finns endast på franska). Dom 2018- 05-10.

1.4 En ojämlik arbetsmarknad

Löneskillnaden mellan kvinnor och män (ålder över 15 år), mätt efter genomsnittlig timlön, ligger i Kanada runt 13 %.⁵ År 1998 var lönegapet 18,8 %. Det har under de senaste tjugo åren stadigt minskat men ökade något 2018. Information från *Statistics Canada* visar att covid 19-pandemin under 2020 har medfört att lågbetald arbetskraft, varav en majoritet är kvinnor, förlorat sina jobb. Att lönegapet mellan kvinnor och män återigen minskar men nu till följd av att lågavlönade kvinnor blivit arbetslösa och försvunnit ur lönestatistiken ses förstås inte som något positivt.

Måts istället årsinkomsten ökar gapet till 30%, något som resulterar i än större skillnader i fråga om pensioner. Hos arbetsgivare med kollektivavtal och facklig närvaro är gapet markant mindre än på arbetsplatser med oorganiserad arbetskraft. Detsamma gäller de provinser som har en likalönelagstiftning i jämförelse med dem som saknar en sådan.⁶ Det bör framhållas att löneskillnaderna varierar starkt kvinnor emellan. Så har t.ex. kvinnor med funktionsnedsättning en genomsnittlig årsinkomst som är nästan 50 % lägre i jämförelse med män utan funktionsnedsättning.

Kanada har lagstiftning om minimilöner. Den lagstadgade minimilönen var lägre för kvinnor än för män ända in på 1970-talet. Utvecklingen mot likalön har gått långsamt, vilket lett till ett omfattande lagstiftningsarbete federalt och i provinserna. De senaste åren har präglats av satsningar på att förbättra lagarna i syfte att göra löneskillnaderna mellan kvinnor och män mera transparenta men också av en ambition att genom lagstiftning åtgärda den eftersläpning i fråga om lön som utmärker missgynnade kategorier på arbetsmarknaden till vilka hör ursprungsbefolkningen, vissa etniska minoriteter och inte minst människor med funktionsnedsättning.

En beundrad och ofta citerad utredning, vars slutrapport 1984 har haft ett avgörande inflytande som modell för Kanadas lagstiftning om jämställdhet och jämlikhet på arbetsmarknaden, är den s.k. Abella-rapporten. Den har titeln ”Equality in Employment A Royal Commission Report” och benämns efter kommissionären och domaren Judge Rosalie Silberman Abella. I rapportens inledning skriver Abella att åtgärder för att ta bort diskriminerande hinder och traditioner inom arbetslivet bör kallas *employment equity*. Begreppet *affirmative action* bör inte längre användas, eftersom det kommit att förknippas med diskriminering av personer som fått stå tillbaka. De missgynnade kategorier som borde ges stöd i lag var enligt Abella kvinnor, medlemmar av ursprungsbefolkningen, etniska minoriteter av icke-europeiskt ursprung samt personer med funktionsnedsättning.

⁵ Se uppgifter från Statistics Canada <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/75-004-m/75-004-m2019004-eng.htm>

⁶ För en översikt över pay equity-lagar federalt och i provinserna år 2018 se http://www.payequity.gov.on.ca/en/GWG/Pages/overview_pe.aspx#_Toc530647045

2. Federal lagstiftning

Skydd för mänskliga rättigheter och förbud mot diskriminering av personer som arbetar inom den federalt reglerade delen av arbetsmarknaden finns i *Canadian Human Rights Act*. Det är ett omfattande och detaljerat regelverk som även utförligt beskriver mandatet för Kommissionen för mänskliga rättigheter, *Canadian Human Rights Commission* (CHRC). Den särskilda domstolen för mänskliga rättigheter, *Canadian Human Rights Tribunal*, regleras i samma lag.

Det finns 13 diskrimineringsgrunder i *Canadian Human Rights Act*: 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.

Det finns också proaktiv lagstiftning inom området mänskliga rättigheter, *Employment Equity Act* som föreskriver åtgärder för att skapa jämlika möjligheter i arbetslivet, och en ny proaktiv likalönelag, *Pay Equity Act*.⁷

2.1 Employment Equity Act

Denna lag saknar motsvarighet i Sverige men bör vara av intresse i en diskussion huruvida begreppet lika lön för likvärdigt arbete kan breddas för att också omfatta vissa etniska minoriteter och människor med funktionsvariationer. Forskning pekar mot att de ofta missgynnas i lönehänseende också i Sverige. Eftersom *Employment Equity Act* även ger möjlighet att diskutera hur intersektionella samband kan beläggas, har jag valt att redovisa lagen tämligen detaljerat.

2.1.1 Ändamål och definitioner

Abella-rapportens rekommenderade modell ligger till grund för *Employment Equity Act* som i sin första version trädde i kraft 1986. Reviderade föreskrifter till lagen (*regulations*) förväntas börja gälla under 2021. De syftar dels till att göra arbetsgivares lönerapportering mer transparent och dels till att underlätta för arbetsgivare att rapportera sina resultat.

Lagen inleds med en ändamålsbestämmelse som betonar att *employment equity* inte bara är en princip om likabehandling utan också medför en skyldighet att vidta särskilda åtgärder för att eliminera skillnader mellan de missgynnade kategoriernas möjligheter till anställning och positiv utveckling i arbetet inklusive lön. Efter ändamålsbestämmelsen följer definitioner av ord och begrepp som används i lagtexten. Här följer några av de legaldefinitioner som reglerna är uppbyggda kring.

⁷ Länkar till dessa två lagar: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-5.401/>;
<https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-4.2/page-1.html>

Designated groups syftar på de fyra kategorier som anses missgynnade på den federala arbetsmarknaden och som därför ska ges särskilt stöd för att komma ikapp övriga arbetstagare. Kvinnor utgör en av dessa kategorier.

Aboriginal peoples avser personer som är indianer, inuiter eller mestiser

Members of visible minorities omfattar personer av icke-europeiskt ursprung eller som har annan hudfärg än vit men inte tillhör ursprungsbefolkningen.⁸

Persons with disabilities syftar på personer med en bestående eller återkommande funktionsnedsättning som kan vara fysisk, psykisk, avse syn, hörsel, känsel, lukt eller smak eller avse inlärningsförmåga och som innebär att personer med en sådan funktionsnedsättning antingen anser att den utgör en nackdel eller tror att en arbetsgivare skulle betrakta den som nackdel. Även personer som åtnjuter anpassning i sitt arbete till följd av en funktionsnedsättning ingår i personkretsen.

2.1.2 Omfattning och innehåll

Lagen omfattar federalt reglerade arbetsgivare inom privat sektor, s.k. crown corporations, samt andra federala organisationer med minst 100 anställda. Vidare omfattas federala departement, agenturer och kommissioner samt federal offentlig förvaltning oavsett antal anställda. Även delar av försvarsmakten, säkerhetstjänsten och Royal Mounted Police omfattas av lagen.⁹ Enligt *Federal Contractor's Program* gäller motsvarande bestämmelser för privata arbetsgivare som efter ett upphandlingsförfarande har tecknat federala kontrakt för att tillhandahålla varor och tjänster. I lagen finns också bestämmelser om arbetsmarknadsministrernas skyldighet att tillhandahålla information till allmänheten och ta initiativ till forskning om syftet med *Employment Equity Act*. Arbetsgivare som lyckats särskilt väl ska ges publicitet. Slutligen anges att en grundlig utvärdering av lagen och dess effekter ska göras vart femte år av en särskild kommitté i parlamentet.

Den centrala uppgiften för arbetsgivare är att undersöka i vilken utsträckning personer i de fyra kategorierna är representerade i arbetsgivarens yrkesgrupper. Antalet ska sättas i relation till arbetskraftsutbudet i respektive kategori. Förhållandet att tillgänglig statistik visar att kvinnor, ursprungsbefolkning, vissa etniska minoriteter och människor med funktionsnedsättning är underrepresenterade på arbetsmarknaden i förhållande till sin andel av befolkningen ses som ett bevis för att de är missgynnade. Arbetsgivare ska därför kartlägga graden av underrepresentation och vidta aktiva åtgärder för att ändra sammansättningen av sin personal på olika nivåer. Det innebär ingen skyldighet att anställa någon som inte har efterfrågade kvalifikationer och inte heller någon skyldighet att skapa nya jobb för att uppnå bättre resultat avseende gruppernas representation.

För att mäta representationen av respektive grupp används ett begrepp som kallas *labour market availability* (förkortas LMA)¹⁰ och som anger den andel av gruppen som finns

⁸ I tillämpningen av lagen används ibland uttrycket *racialized minorities* istället för *visible minorities*.

⁹ För exakt information om en viss offentlig arbetsgivare omfattas av kravet på *employment equity* hänvisas i lagen till *Financial Administration Act*, Schedule I to V, som listar olika typer av arbetsgivare.

¹⁰ Följande förklaring av begreppen ges i departementets årliga rapporter: "Representation is the share of designated group members in a given labour force (such as, the entire federal regulated private sector

tillgänglig för anställning sett ur arbetsgivarens synpunkt. När representationen på en arbetsplats motsvarar LMA är representationsmålet uppnått.

2.1.3 Registrering och rapportering

Lagens regler om *employment equity records* innebär skyldighet för arbetsgivare att ha aktuell statistik och föra förteckningar över personalsammansättningen. Dokumentationskravet avser information om

- a) den industrisektor som de anställda arbetar inom och uppgift om var arbetsgivarens verksamhet är lokaliserad; antal anställda totalt och antal anställda som tillhör de fyra kategorierna
- b) de yrkesgrupper som de anställda tillhör och inom varje sådan grupp andelen anställda från var och en av de fyra kategorierna
- c) det lönespann inom vilket de anställda befinner sig med uppgift om andelen individer från respektive kategori inom varje löneintervall och inom löneintervallets ytterligare indelning (kvartiler)
- d) antal anställda som rekryterats, befordrats och slutat sin anställning och den andel därav som representerar individer från de fyra kategorierna

Motsvarande krav på dokumentation ställs på offentliga arbetsgivare. Privata arbetsgivare skickar sina uppgifter inklusive en rapport om hur de avser att arbeta med *employment equity* till Arbetsmarknadsdepartementet (*Employment and Social Development Canada*), som sammanställer och analyserar uppgifterna. Resultatet skickas till parlamentet som sänder en kopia till *Canadian Human Rights Commission*.

När det gäller den federala offentliga förvaltningen svarar *Treasury Board Secretariat* tillsammans med *Public Service Commission* för insamling och sammanställning av uppgifterna. *Treasury Board* är en central instans för reglering och granskning av offentliga medel och är som företrädare för offentliga arbetsgivare den som ingår kollektivavtal för federala myndigheters räkning. *Public Service Commission* har bl.a. ansvar för att rekryteringen till tjänster inom offentlig förvaltning bygger på meriter och för att public service fungerar. *Treasury Board* ska enligt lagen skicka sin årliga rapport till parlamentet med en kopia till Kommissionen för mänskliga rättigheter. Rapporterna är offentliga.

I en särskild plan, *employment equity plan*, ska arbetsgivaren specificera vad som planeras på kort sikt (period mellan ett och tre år) för att genomföra rimliga anpassningsåtgärder för att råda bot på underrepresentationen och för att undanröja hinder för respektive kategori. Den strategi som arbetsgivaren antagit för att på längre sikt (mer än tre år) nå målet ska också anges. Numeriska mål ska bestämmas för varje yrkesgrupp med hänsyn till aktuellt arbetskraftsutbud. Som målsättning anger lagen att rimliga framsteg måste göras (*reasonable progress*).

workforce, the banking and financial services sector or an individual bank). Labour market availability (LMA) refers to the share of designated group members in the workforce from which the employers could hire.”

2.1.4 Anställdas ”självidentifiering”

I den rapport som arbetsgivaren varje år före den 1 juni ska tillställa departementet respektive Treasury Board ska endast de personer räknas som antingen identifierar sig själva som tillhörande någon eller några av de tre kategorierna (*self identification*) eller som accepterar att arbetsgivaren identifierar dem. Uppgifterna beläggs med sekretess och är endast tillgängliga för dem som arbetar med rapporteringen. Förutom uppgifter från folkbokföringen får arbetsgivare genom landets statistikmyndighet tillgång till statistik på arbetskraftsutbud. För respektive industrisektor och näringsgren finns fastställda detaljerade yrkesnomenklaturer. Till grund för lönerapporteringen ligger en mall med löneintervall som går stegvis - varje steg 5 000 CAD (kanadensiska dollar) - från en årslön på mindre än 15 000 CAD upp till en lön som överstiger 100 000 CAD.¹¹

Enligt vad som närmare anges i lagens föreskrifter måste arbetsgivaren, om underrepresentation konstateras, göra en genomlysning av rutiner, praxis och regler på arbetsplatsen i fråga om anställning, befordran, utbildning och lönesättning för att se om dessa utgör hinder för den eller de underrepresenterade grupperna.¹² Häri ingår också att bedöma behovet av ”reasonable accommodation” för respektive grupp. Arbetsgivaren kan antingen referera till arbetskraftsutbudet i hela Kanada eller till en snävare sektor på arbetsmarknaden, från vilken det är realistiskt att rekrytering sker.

Den årliga inrapporteringen av uppgifter sker vanligen digitalt från en plattform som kallas *Workplace Equity Information Management System* (WEIMS) och som tillhandahålls särskilt för arbetet med *employment equity*.¹³ I WEIMS har arbetsgivare tillgång till de senaste uppgifterna från *Statistics Canada* om de fyra kategoriernas tillgänglighet på arbetsmarknaden. På nationell nivå anges hösten 2020 för kvinnors del 48,2%, för ursprungsbefolkningen 4%, för personer med funktionsnedsättning 9,1 % och avseende de etniska minoriteterna 21,3 %.

2.1.5 Anställdas rättigheter

Arbetsgivaren ska informera de anställda om hur arbetet bedrivs och vad som är syftet med insatserna. Det är obligatoriskt att konsultera arbetstagarnas representanter och erbjuda dem att delta i arbetet. Dessa ska ges tillfälle att lämna synpunkter både när planen utarbetas och när den genomförs och senare revideras. Ansvaret för arbetet förblir dock arbetsgivarens. När en arbetsgivare är klar med sin rapport ska de anställda informeras och en kopia av rapporten lämnas till arbetstagarnas representanter. Begreppet representant definieras i lagen och syftar både på fackliga företrädare och på representanter som oorganiserade arbetstagare har utsett som sina företrädare. Så snart en rapport har expedierats ska de anställdas representanter förses med en kopia.

¹¹ I de reviderade föreskrifter som ännu inte trätt i kraft ligger det högsta intervallet på 250 000 CAD och däröver.

¹² Se *Employment Equity Regulations, Review of Employment Systems, Policies and Practices*, article 8 - 10

¹³ Se <https://equity.esdc.gc.ca/sgiemt-weims/emp/WeimsMaintLogin.jsp>

Det finns ett antal bestämmelser i lagen om kollektivavtalens betydelse. Således anges att ett kollektivavtal som innehåller senioritetsregler för uppsägning (först in – sist ut) inte ska ses som ett hinder för *designated groups*. Om det finns kollektivavtal av annat slag som kan medföra sämre möjligheter för personer inom dessa kategorier att få anställning, föreskriver lagen att arbetsgivare och arbetstagens representanter ska rådgöra om åtgärder för att minimera de negativa effekterna av kollektivavtalet.

2.1.6 Tillsyn och sanktioner

Kommissionen för mänskliga rättigheter har ansvar för tillsyn över lagen. Kommissionen arbetar över hela Kanada och har ett team på omkring 185 anställda. Den leds av en Chief Commissioner med stöd av en Deputy Commissioner och fem deltidсанställda kommissionärer. Kommissionens mandat är omfattande och inkluderar handläggning av anmälningar om diskriminering, granskning av arbetsgivare och andra samhällsaktörer i syfte att förhindra diskriminering samt olika typer av insatser för att främja likabehandling. Kommissionen beskriver sig själv som Kanadas ”human rights watchdog”.

I *Employment Equity Act* anges att Kommissionen ska försöka förmå arbetsgivare att följa lagen frivilligt innan andra åtgärder vidtas. Kommissionen har rätt att få tillträde till lokaler och tillgång till de dokument som behövs för granskningen. Arbetsgivare är skyldiga att vara behjälpliga med all information som CHRC:s inspektörer vill kontrollera.

I fall där Kommissionens representant anser att en arbetsgivare inte har uppfyllt kraven i lagen, t.ex. underlåtit att upprätta en *employment equity plan* eller att informera och samverka så som lagen kräver, ska arbetsgivaren underrättas om bristerna och uppmanas att avge ett skriftligt åtagande (*written undertaking*) att vidta rättelse. Om detta inte fungerar eller om arbetsgivaren inte genomför sitt åtagande blir nästa steg en skrivelse i vilken inspektören beskriver bristerna och ger vägledning (*direction*) om vad arbetsgivaren måste göra för att uppfylla lagens krav. Arbetsgivaren kan begära omprövning av denna åtgärd. Om inte vägledningen leder till positivt resultat utfärdar kommissionen ett föreläggande (*order*) med krav på åtgärder. Det finns möjlighet att ta hänsyn till att en arbetsgivare - som förklaring till sina dåliga resultat i fråga om representation - uppger att siffrorna blivit missvisande därför att de anställda inte velat lämna uppgift om att de tillhör en viss kategori (*self identification*).

Det sista steget i granskningsprocessen, ett steg som kan initieras både av arbetsgivare och av Kommissionen, innefattar prövning av en särskild domstol, *Employment Equity Review Tribunal*. Tribunalens beslut kan omprövas om det framkommer skäl för detta men är sedan slutligt och kan inte överklagas. Tribunalen har stor frihet att besluta vilka åtgärder som måste genomföras av arbetsgivaren och behöver inte följa Kommissionens uppfattning i detta hänseende. Lagen innehåller bestämmelser om att varken Kommissionen eller Tribunalen får fatta beslut som innebär onödiga påfrestningar (*undue hardship*) för arbetsgivaren eller som beordrar arbetsgivaren att anställa eller befordra ett visst antal personer under en viss period.

Kommissionen koncentrerar sin tillsyn till arbetsgivare som har mer än 500 anställda och som uppvisar sämre resultat än flertalet inom sin sektor. Även slumpvisa kontroller görs för att

täcka in alla typer av arbetsgivare. Kommissionens målsättning är att granska 100 arbetsgivare varje år. I publikationen "Framework for Compliance audits under the Employment Equity Act" ges utförlig information om hur Kommissionen genomför en tillsyn.

Arbetsgivare som ska granskas underrättas om den förestående tillsynen och anmodas att inom två veckor skicka in sin senaste analys av personalsammansättningen. De som godkänns får en s.k. statusrapport och tillsynen avslutas. Beträffande övriga fortsätter granskningen genom enkäter som ska besvaras och genom arbetsplatsbesök. Under sådana besök intervjuas arbetsledare, fackliga företrädare och andra anställda. De åtgärder som Kommissionen har rätt att vidta beskrivs utförligt i informationsmaterialet som också innehåller en lista på "Policies, Guides & Other Resources" som tillhandahålls av Kommissionen och departementet för att vägleda arbetsgivare.

Lagen innehåller sanktioner i form av straffavgifter. Högsta straffavgift för ett regelbrott är 10 000 CAD. Rör det sig om upprepade eller fortsatta överträdelse är maxbeloppet 50 000 CAD. Bedömningen om överträdelse av lagreglerna ska leda till straffavgift görs av den minister som har särskilt ansvar för lagen. Ministers *notice of assessment* kan överklagas av arbetsgivaren och bedöms då av Tribunalen.

2.1.7 Rapportering och utvärdering av resultat

I 2019 års *Employment Equity Act Annual Report* från ministern till parlamentet beskrivs och analyseras resultatet av 603 privata arbetsgivares jämlikhetsarbete under 2018.¹⁴

Inledningsvis framhålls att personer med funktionsnedsättning och personer som tillhör de etniska minoriteterna har ökat sin representation över hela den federala arbetsmarknaden. Kvinnor har ökat sin representation på högre ledningsnivåer (*senior management positions*) och beträffande arbetsledning på medelnivå fortsatte siffrorna för både kvinnor och etniska minoriteter att ligga över det nationella arbetskraftsutbudet. Resultaten för människor med funktionsnedsättning och från ursprungsbefolkningen var inte lika goda.

Årsrapporten innehåller en detaljerad redovisning uppdelad på fyra industrisektorer: bank- och finansväsen, radio- och TV-verksamhet, transporter samt övriga (bl.a. kärnkraftsföretag, gruvarbete, forskning, offentlig förvaltning). Redovisningen innehåller tabeller över alla typer av befattningar inom varje industrisektor med antal och procenttal för var och en av de fyra kategorierna. Resultaten kommenteras och analyseras i anslutning till varje tabell. Som framgått av redogörelsen ovan redovisas också vad som uppnåtts eller försämrats avseende andel i nyrekrytering, befordran och upphörande av anställning för de fyra kategorierna.

Statistiken är könsuppdelad vilket även gäller redovisningen av löner och löneutveckling för de fyra kategorierna. Exempel på en uppgift som framgår av redovisningen är att en högre andel kvinnor (30,7%) hade en årslön understigande 50 000 CAD än män (20,6 %). Liknande lönegap kunde konstateras i fråga om etniska minoriteter, medlemmar av

¹⁴ Se <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/programs/employment-equity/reports/2019-annual.html>

ursprungsbefolkningen och personer med funktionsnedsättning. Resultatet var sämst för personer med funktionsnedsättning.

I rapporten redovisas också jämlikhetsarbetet inom *Federal Contractors Program*.

Organisationer som har minst 100 anställda och gör affärer med den federala regeringen enligt ett kontrakt på minst en million CAD måste arbeta med att genomföra employment equity och sätta upp mål på samma sätt som gäller för dem som omfattas av *Employment Equity Act*.

Under 2018 handlade det om 328 federala uppdragstagare. Samtliga genomförda granskningar uppvisade godkänt resultat.

I arbetsmarknadsministerns rapport beskrivs också andra satsningar för att skapa jämlikhet i arbetslivet. Ett antal organisationer och enskilda personer premieras varje år för synnerligen goda resultat. Det handlar om att ha gjort stora framsteg beträffande *employment equity* eller på annat sätt ha visat engagemang för att skapa inkluderande arbetsplatser. Bland dem som belönades 2019 var flygbolaget Air Canada, Queens University och chefen för banken HSBC Canada.

Den offentliga förvaltningens resultat 2019 kan studeras i en liknande rapport.¹⁵ I den rapporten används benämningen *indigenous people* istället för *aboriginals*. Även i övrigt kan en modernisering av begreppen iakttas. Det framhålls att *gender equality* är ett vidare begrepp än det heteronormativa kvinnor/män och att det proaktiva arbetet måste bli mer inkluderande och också omfatta personer som tillhör hbtq+.¹⁶ Det konstateras utifrån årets siffror att det återstår särskilt mycket att göra för att människor med funktionsnedsättning ska få anställning i relation till sin andel i arbetskraftsutbudet samt att det också finns hinder för ursprungsbefolkningen som måste övervinnas.

Kommissionen för mänskliga rättigheter redovisar resultatet av sin tillsyn i årsredogörelser. Under 2019 har Kommissionen systematiskt granskat anställningsförhållandena för personer tillhörande ursprungsbefolkningen inom bank- och finanssektorn över hela Kanada. Med omkring 240 000 anställda har denna sektor en nyckelposition i arbetet med att driva jämlikhetsfrågorna, framhåller CHRC. Genomförd tillsyn visade att det fortfarande finns hinder för att få anställning och en underrepresentation av personer från ursprungsbefolkningen. Det är särskilt tydligt i fråga om arbetsledande positioner.

2.1.8 Uppfattningar om lagens ändamålsenlighet

Hos de fackförbund som organiserar federalt anställda finns uppslutning kring den målsättning om inkludering och jämlika möjligheter och rättigheter som *Employment Equity Act* innebär. Det är vanligt att förbunden har åtagit sig att arbeta utifrån denna målsättning

¹⁵ Se angående resultatet för public service <https://www.canada.ca/en/government/publicservice/wellness-inclusion-diversity-public-service/diversity-inclusion-public-service/employment-equity-annual-reports/employment-equity-public-service-canada-2018-2019.html>

¹⁶ Ett paraplybegrepp för homosexuella, bisexuella, transpersoner och personer med queera uttryck och identiteter. H:et och b:et handlar om sexuell läggning, t:et handlar om hur en definierar och uttrycker sin könsidentitet. Q:et kan röra både sexuell läggning, könsidentitet och relationer men kan också vara ett uttryck för ett kritiskt förhållningssätt till rådande normer.

också inom sina egna organisationer. Ett exempel är fackförbundet *Canadian Union of Public Employees* (CUPE) som uppmanar sina lokalavdelningar att inkludera medlemmar från marginaliserade grupper i fackföreningens kommittéer och beslutsorgan för att säkerställa att fackföreningen representerar befolkningen i samhället. Fackförbundet *Public Service Alliance of Canada* (PSAC) har på sin webbplats utförlig information om hur lagstiftningen fungerar. En verktygslåda (a tool kit) tillhandahålls för att engagera medlemmarna i arbetet.¹⁷ Utvecklingen går för långsamt, anser förbundet.

Vad anser arbetsgivare och deras organisationer? Lagens intentioner är av allt att döma accepterade men sannolikt saknas det engagemang som fackförbunden uppvisar. När parlamentet gjort undersökningar om varför lagstiftningens målsättning ännu inte är uppfylld pekar man på att det största hindret är en företagskultur på ledningsnivå med chefer som inte ser värdet av att ändra rekryteringsrutiner och ”släppa in” personer från *designated groups*. Det har framförts förslag att chefernas löner ska påverkas av hur väl de uppfyller lagens målsättning i sin verksamhet.

2.1.9 Kommande regler om ökad transparens i lönesättningen

Under 2018 har ett förslag till bestämmelser om ökad transparens i lönesättningen lagts fram. Information om de fyra kategoriernas löneförhållanden hos privata arbetsgivare med minst 100 anställda ska finnas på nätet och vara fullt tillgänglig för alla som vill ta del av den. Förhoppningen är att detta ska sätta press på arbetsgivare att reducera lönegapet både för kvinnor och för de tre andra kategorierna. I förslaget finns också ändringar av hur olika lönedelar ska beräknas och rapporteras i syfte att ge en tydligare bild av hela inkomsten och för att bättre ansluta till moderna lönesystem. Det ska bli smidigare för arbetsgivare att rapportera. De nya reglerna förväntas träda i kraft under 2021. Reaktionen har varit i huvudsak positiva med uppslutning också från arbetsgivare.¹⁸

2.2 En proaktiv likalönelag - Pay Equity Act

Att en federal proaktiv likalönelagstiftning utarbetats har sin särskilda bakgrund.¹⁹ Under de senaste fyrtio åren har många mål om lönediskriminering, ofta instämnda av fackförbunden, drivits i domstol utifrån förbudet mot könsdiskriminering i *Canadian Human Rights Act*. Den 29 oktober 1999 vann fackförbundet PSAC efter tjugo års domstolsförhandlingar en seger mot Treasury Board som innebar utbetalning av retroaktiv lön plus ränta till 230 000 kvinnliga offentliganställda. Det sammanlagda beloppet var tre billioner CAD. De belopp som slutligen dömts ut i lönediskrimineringsmålen må vara imponerande. Men rättegångarna

¹⁷ <https://psacunion.ca/sites/psac/files/attachments/pdfs/employment-equity-toolkit-updated-2018-july-en.pdf>

¹⁸ Reglerna har presenterats i den kanadensiska regeringens officiella tidning, *Canada Gazette*, tillsammans med en redovisning av vad arbetsgivare och ”stakeholders” har framfört när de beretts tillfälle att kommentera lagtexten, se <http://www.gazette.gc.ca/rp-pr/p1/2019/2019-08-10/html/reg1-eng.html>

¹⁹ Det officiella namnet på lagen är *An Act to Establish a Proactive Pay Equity Regime within the Federal Public and Private Sectors (Pay Equity Act)*. Länk till lagen: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-4.2/page-1.html>

har pågått i decennier och ett antal av de arbetstagare som slutligen fått retroaktiv höjning av sin lön har hunnit avlida innan domarna vunnit laga kraft.

Frustrationen över tidsutdräkt och kostnader ledde till en övertygelse såväl hos regeringen som hos fackförbunden att ett reaktivt system med förbud mot lönediskriminering inte förmår lösa problemet med könslönegapet. Samma uppfattning framfördes av *Canadian Human Rights Commission* som 2001 i rapporten "Time for Action Special Report to Parliament on Pay Equity" framhöll, att den dittillsvarande ordningen drabbar de arbetsgivare som följer lagen i jämförelse med dem som bryter mot lagen och som får konkurrensfördelar genom att betala lägre men diskriminerande löner. Därför ansåg CHRC nödvändigt att införa ett system som alla arbetsgivare måste respektera och som är till gagn inte bara för organiserade arbetstagare utan också för dem som inte tillhör någon fackförening.

2.2.1 Lagens förarbeten

En parlamentarisk utredning rörande behovet av en proaktiv lagstiftning tillsattes vars resultat publicerades 2004 i en rapport som efter utredningens ordförande Beth Bilson kallas Bilson-rapporten. Den lagstiftning som infördes efter denna rapport blev hårt kritiserad. Parlamentet tillsatte därför en särskild kommitté som i en rapport 2016, "It's Time to Act", anslöt sig till flertalet av de rekommendationer som fanns i den första rapporten men också analyserade de invändningar och svårigheter som dittills förhindrat ett genomförande av en effektiv pay-equity-lagstiftning.²⁰

En sådan svårighet gällde förhållandet mellan den tilltänkta lagen och kollektivavtalen. Enligt Bilson-rapporten borde lönejusteringar till följd av likalönelagstiftningen hållas separerade från arbetsmarknadens parterers lönerrevisioner. I 2016 års rapport är huvudprincipen densamma och bygger på att likalön är en mänsklig rättighet som inte lämpar sig för kompromisser vid förhandlingsbordet. Chefen för *Ontario Equal Pay Commission*, Emanuela Heyninck, intervjuades om hur detta dilemma hade lösts i Ontario. Hon svarade:

"I would say most unions are averse to mixing collective bargaining with pay equity, because one is a human right and the other one is the normal give and flow of collective bargaining. Our act integrates those two concepts from the perspective that unions and employers are prohibited from bargaining anything that, if implemented, would bring about a contravention of the Act. That's the prohibition, and then any pay equity agreement that results supersede a collective bargaining agreement."

De flesta rekommendationerna i "It's Time to Act" har följts i den lagstiftning om pay equity som introducerades av regeringen i oktober 2018 och som fick kungligt godkännande i december 2018. Lagen skulle ha trätt i kraft under 2020 men ikraftträdandet har skjutits upp, eftersom föreskrifterna till lagen och konsekvensändringar i annan lagstiftning förväntas bli klara först 2021.

²⁰ <http://www.payequity.gov.on.ca/en/DocsEN/esperp01-e.pdf>

2.2.2 Lagens omfattning och ändamål

Den nya lagen ålägger alla federalt reglerade arbetsgivare, privata såväl som offentliga, som har minst tio anställda att inom en period på tre år genomföra ett likalönearbete för att säkerställa könsneutrala regler och lönerutiner på arbetsplatsen. Lönekorrigeringar ska göras inom denna treårsperiod men får under vissa omständigheter fñas ut och ta längre tid enligt en tidtabell i lagen. I likalöneplanen, som är obligatorisk, ska specificeras vilka lönekorrigeringar som planeras och när de ska genomföras. Om summan överstiger 1 % av arbetsgivarens årliga löneutgifter får delbetalningar göras.

Arbetsgivare med samma typ av verksamhet kan gå samman i en grupp för att uppfylla de förpliktelser som lagen ålägger arbetsgivare. Gruppen betraktas då som en arbetsgivare. Formeringen i grupp ska godkännas av kommissionären. Lagen innehåller ett antal regler som är anpassade till att flera arbetsgivare arbetar tillsammans utifrån lagen.

Lagen är mycket detaljerad. Den innehåller 184 paragrafer fördelade på tio avdelningar och inleds med följande ändamålsbestämmelse:

“The purpose of this Act is to achieve pay equity through proactive means by redressing the systemic gender-based discrimination in the compensation practices and systems of employers that is experienced by employees who occupy positions in predominantly female job classes so that they receive equal compensation for work of equal value, while taking into account the diverse needs of employers, and then to maintain pay equity through proactive means.”

Lagens två första avdelningar handlar om hur kartläggning och analys av kraven i arbetet ska genomföras. Därefter följer regler om hur arbetsgivare ska se till att likalönen upprätthålls. I den fjärde avdelningen finns regler med krav på dokumentation och om årlig rapport till en *Pay Equity Commissioner*. Återstående avdelningar handlar om kommissionärens rättigheter och skyldigheter i samband med tillsyn över lagen och om tvistelösning och sanktioner. Lagen innehåller skydd mot repressalier.

2.2.3 Innehållet i en likalöneplan

En *pay equity plan* ska upprättas av alla som omfattas av lagen. Planen ska

- innehålla uppgifter om antal anställda
- identifiera de olika typer av arbeten (*job classes*) som finns på arbetsplatsen
- ange vilka arbeten som är mansdominerade, kvinnodominerade eller neutrala
- ange värdet av kraven i respektive arbete
- ange den lönesättning som tillämpas för likvärdiga mans- och kvinnodominerade arbeten
- utifrån resultatet av sådana jämförelser identifiera vilka kvinnodominerade arbeten som behöver ges högre lön
- innehålla information om när löneförhöjningarna kommer att ske samt
- informera om vilka möjligheter som finns för anställda att överklaga arbetsgivarens beslut

Huvudprincipen är att det ska finnas *en* plan för hela verksamheten. Arbetsgivare eller facklig representant kan begära att en *bargaining unit* ska ha en egen plan. Kommissionären får inte bifalla en ansökan om att få upprätta flera planer, om detta skulle medföra att det blir brist på mansdominerade arbeten att jämföra med. Likalöneplanen ska revideras och uppdateras minst en gång vart femte år. Lönejusteringar som gjorts i syfte att uppnå likalön ska skyddas och vidmakthållas. Därför finns ett antal regler för att säkerställa det man kallar *maintenance*.

Arbetsgivare måste se till att det på arbetsplatsen finns ett anslag som beskriver arbetsgivarens skyldigheter enligt lagen. Lagens term är *posting*. Information genom *posting* kan ske på olika sätt. Det väsentliga är att de anställda ges möjlighet att ta del av viktiga beslut under arbetets gång. Det gäller även arbetet för att vidmakthålla likalönestatus.

2.2.4 De olika stegen i lönekartläggningen

Det är kraven i arbetet och inte den enskilda arbetstagaren som är utgångspunkten för jämförelser. Det första steget i likalöneprocessen är genomgång av vilka arbeten (*job classes*) som finns i verksamheten. I samma *job class* placeras arbeten med liknande förpliktelser, ansvar och krav på kvalifikationer och som befinner sig inom samma löneintervall (*salary range*). Det motsvarar vad som i den svenska diskrimineringslagen benämns ”arbete som är att betrakta som lika”.

En könsneutral metod ska tillämpas för att värdera kraven i arbetsgivarens *job classes*. När arbetena värderas rankas de med hänsyn till sin poängsättning och placeras in i värderingssystemets olika poängintervall (*bands*).

I lagen definieras vad som avses med kvinnodominerat respektive mansdominerat arbete. Definitionen innefattar två varianter utöver andel (60%) kvinnor respektive män i ett visst arbete. En arbetsgivare kan också ta hänsyn till om ett arbete historiskt sett har förknippats med det ena könet eller om arbetet präglas av könsstereotyper.

Lönejämförelserna mellan mansdominerade och kvinnodominerade arbeten ska göras utifrån deras placering i värderingsintervallen (*bands*). Ligger de inom samma *band* används metoden *equal average* där lagen anvisar en matematisk formel för att räkna fram den lön som det kvinnodominerade arbetet ska ha för att hamna på det mansdominerade arbetets genomsnittliga lönenivå.

Om mansdominerade och kvinnodominerade arbeten inte ligger inom samma *band* (alltså inte kan anses likvärdiga) används en metod som kallas *regression line*. Som uttrycket antyder framställs en regressionslinje dels för de mansdominerade och dels för de kvinnodominerade arbetena. Med hjälp därav kan lön beräknas för ett kvinnodominerat arbete, även när det saknas ett likvärdigt manligt arbete hos arbetsgivaren. Hur jämförelsen ska genomföras när det inte finns något mansdominerat arbete att jämföra med kommer att regleras i lagens föreskrifter. Enligt det remissförfarande som nyligen avslutats föreslås att Quebecs lagstiftning ska vara förebild. Det innebär en metod med fiktiva jämförelsepersoner.

När arbetsgivaren ska beräkna lönen för ett visst arbete kan det finnas löneskillnader som bedöms som sakliga och därför inte ska påverka bedömningen av lönenivå på en *job class*. Enligt § 46 i lagen kan arbetsgivare hänvisa till

- Ett lönesystem som bygger på ålder eller anställningstid
- En praxis att låta en anställd temporärt behålla en högre lön, när den anställda omplaceras till ett lägre värderat arbete
- Brist på utbildad arbetskraft som medför att en arbetsgivare temporärt måste höja lönen för att locka till sig eller behålla arbetstagare med kvalifikationer för det aktuella arbetet
- Det geografiska område där den anställda utför sitt arbete
- Förhållandet att en arbetstagare befinner sig i ett särskilt utvecklings- eller träningsprogram och av det skälet ersätts med en annan lön än arbetstagare som utför samma arbete utanför programmet
- Att ersättningen för ett arbete som är temporärt eller säsongbundet inte utgår i pengar
- En lönemodell som bygger på ett formellt system för värdering av prestationer och som de anställda är införstådda med
- Ersättning för arbete på övertid, skiftarbete, jour och bakjour samt ersättning för arbete eller resor på obekväma arbetstid

2.2.5 Krav på likalönekommitté hos stora arbetsgivare

En nyckelroll i genomförandet av likalöneplanen har den likalönekommitté, *pay equity committee*, som alla arbetsgivare med minst 100 anställda måste inrätta. Arbetsgivare med färre anställda kan bilda en grupp och gemensamt arbeta fram en plan. Om de tillsammans sysselsätter minst 100 arbetstagare måste de också ha en kommitté. För arbetsplatser som har en eller flera organiserade arbetstagare gäller en gräns på minst tio anställda. Det gör alltså skillnad om det finns facklig närvaro på en arbetsplats.

Kommittén ska ha minst tre medlemmar, varav två tredjedelar ska vara arbetstagare. Minst hälften av kommittéledamöterna ska vara kvinnor. Arbetsgivarledamöter har sammanlagt en röst och detsamma gäller arbetstagarledamöterna under förutsättning att de är eniga. Vid oenighet förlorar de sin röst. Om arbetsgivare och anställda inte kan enas ska konflikten lösas av kommissionären. Arbetsgivaren har informationsplikt om anställdas löner i det arbete som utförs i likalönekommittén. Sådan information kan sekretessbeläggas. Fackliga företrädare har tystnadsplikt beträffande information om löner som de får från kommittéledamöter. De har också ett särskilt ansvar för att stödja arbetstagare som de utsett att ingå i likalönekommittén.

2.2.6 Tillsyn och sanktioner

Canadian Human Rights Commission ska ha tillsyn över lagen. Kommissionen har kompletterats med en extra kommissionär som ska ha särskilt ansvar för tillsynen. I september 2019 utsåg regeringen advokaten Karen Jensen till *Pay Equity Commissioner*.

Kommissionären ska både ha rollen som stöd och utbildningsresurs och som bevakare av att lagen följs. För sitt uppdrag har kommissionären fått ett antal befogenheter. Kommissionären får ta initiativ till granskningar (*audits*) av hur arbetsgivare och andra med uppgifter i arbetet

kring pay equity sköter sig. Utredningar kan genomföras på arbetsplatserna. Förelägganden kan utfärdas och beslut fattas om administrativa straffavgifter. Maximibeloppet är 50 000 CAD. Inte bara arbetsgivaren utan också fackliga företrädare kan åläggas att betala straffavgift vid försummelse. Närmare bestämmelser om sanktionssystemet kommer att meddelas i föreskrifterna.

Sanktioner är också kopplade till ett förbud mot repressalier. Lagen innehåller skydd mot repressalier för anställda som lämnat vittnesmål, klagat eller i något avseende agerat för att arbetsgivaren ska följa lagens bestämmelser. Skydd mot repressalier finns även gentemot facklig företrädare om sådan företrädare vidtar negativa åtgärder mot arbetstagare som utnyttjar sina rättigheter enligt lagen.²¹

Till kommissionären kan anmälan göras om brott mot lagen. Det är reglerat vilka ärenden som ska utredas och vilka som kan avslutas utan utredning. Dessa bestämmelser är en spegel av vad som gäller för CHRC:s handläggning av diskrimineringsanmälningar. Förlikningar uppmuntras men om en tvist inte kan lösas utom rätta får kommissionären hänskjuta den till *Human Rights Tribunal* för avgörande.

2.2.7 Reaktionen på lagen

Kvinnoorganisationer, genusforskare vid universiteten och de större fackförbunden har alla applåderat beslutet att följa Ontarios och Quebecs exempel att införa en särskild lag om pay equity. Det finns dock kritik mot lagens tidtabell för utbetalning av lönekorrigeringar, som anses alltför generös mot arbetsgivare. Även lagens inledande ändamålsbestämmelse, som anger att arbetsgivarens behov ska beaktas, har kritiserats för att inte konsekvent hålla fast vid att lika lön för likvärdigt arbete är en mänsklig rättighet. Det finns också invändningar mot att regeringen inte har valt att inrätta en särskild myndighet och en särskild domstol för likalönefrågorna, eftersom erfarenheten anses visa att frågorna kräver särskild kompetens. Många efterfrågar också en tydlig regel om *transparency* i lagtexten.

Med tanke på det hårda motstånd som federala arbetsgivare och deras företrädare konsekvent har bjudit i de stora mål om lönediskriminering som drivits under de senaste trettio åren kan man förmoda att lagen inte välkomnas med samma entusiasm på arbetsgivarsidan. Konsultfirmor och advokatbyråer annonserar flitigt om att deras tjänster behövs.

3. Provinsen Ontarios lagstiftning

Provinsens lag om mänskliga rättigheter, *Ontario's Human Rights Code*, anger elva diskrimineringsgrunder, varav kön är en av dessa grunder. Det finns en särskild domstol för mänskliga rättigheter, *Human Rights Tribunal of Ontario*. I *Employment Standards Act 2000* finns en bestämmelse om att arbetsgivare ska betala lika lön för "substantially the same work". Det motsvarar vad vi i Sverige skulle benämna "arbete som är att betrakta som lika". För att utjämna könsrelaterade skillnader mellan arbeten som inte kan betraktas som lika infördes 1988 *Pay Equity Act* för alla offentliga arbetsgivare och för privata arbetsgivare med

²¹ Se artiklarna 102 och 103 i lagen.

minst tio anställda.²² En lag om lönetransparens med det officiella namnet *An Act respecting transparency of pay in employment* har antagits 2018 men skjutits upp på obestämd tid.²³

3.1 Ontarios Pay Equity Act

3.1.1 Ändamål och definitioner

Pay Equity Act, som senast reviderades 2017, inleds med en ändamålsbestämmelse som anger att ”affirmative action” är påkallad för att åtgärda den lönediskriminering som drabbar anställda i kvinnodominerat arbete i Ontario. Därefter följer definitioner av de begrepp som används i lagtexten. Några av nyckelbegreppen är följande.

Establishment syftar på alla anställda inom en geografiskt avgränsad del av arbetsgivarens verksamhet.

Job class avser arbeten inom en *establishment* som kännetecknas av liknande arbetskrav och ansvar. Det handlar om arbeten som kräver liknande kvalifikationer och tillsätts med tillämpning av liknande rekryteringsrutiner. De är placerade i samma löneschema, lönegrad eller lönegradsomfång. En job class kan bestå av en enda person.

Female job class är en job class med minst 60 % kvinnor. **Male job class** är en job class med minst 70 % män. Vid bedömningen ska hänsyn också tas till om arbetet historiskt sett är könsmärkt eller om det i vissa delar präglas av könsstereotyper.

Bargaining agent definieras som fackförbund. **Bargaining unit** är det område inom vilket ett fackförbund har rätt att förhandla och sluta kollektivavtal.

Compensation omfattar all lön och alla förmåner som en anställd uppbär för sitt arbete.

Posting innebär att arbetsgivaren på synliga ställen på arbetsplatsen anslår det dokument vars innehåll ska tillkännages.

Alla arbetsgivare som omfattas av lagstiftningen måste göra följande inom varje establishment.

1. Identifiera vilka arbeten som kan anses lika (*job classes*), ange vilka av dessa som är mans- respektive kvinnodominerade och undersöka löneförmånerna för respektive arbeten
2. Bestämma värdet av kraven i mans- och kvinnodominerade arbeten (*job classes*) baserat på ”skill, effort, responsibility and working conditions” (kunskap och erfarenhet, ansträngning, ansvar och arbetsmiljö) med tillämpning av en könsneutral värderingsmetod
3. Göra jämförelser som omfattar alla kvinnodominerade arbeten utifrån någon av följande metoder: *job-to-job*, *proportional value* eller i undantagsfall *proxy*-metodik. Med *job-to-job* avses jämförelse av ett kvinnodominerat arbete med ett likvärdigt mansdominerat arbete. De övriga jämförelsemetoderna, se nedan, ska användas då det

²² Länk till Ontarios *Pay Equity Act*: <https://www.ontario.ca/laws/statute/90p07>

²³ Länk till Ontarios *Pay Transparency Act*: <https://www.ontario.ca/laws/statute/s18005>

inte finns ett likvärdigt arbete att jämföra med. I första hand och om det är möjligt ska jämförelserna göras inom respektive *bargaining unit*.

4. Korrigera lönerna för underbetalda kvinnodominerade arbeten så att de betalas likvärdigt i jämförelse med mansdominerade arbeten samt
5. Upprätthålla *pay equity* för kvinnodominerade arbeten och säkerställa att inga nya könslönegap skapas eller återuppstår.

Varken arbetsgivare eller facklig företrädare får lägga fram avtalsförslag eller sluta kollektivavtal som åsidosätter lagreglerna om *pay equity*. När överenskommelse träffats om vilka lönejusteringar som ska göras anses dessa ingå i kollektivavtalet.

3.1.2 En eller flera likalöneplaner

Alla offentliga arbetsgivare samt privata arbetsgivare med minst 100 anställda måste upprätta en *pay equity plan* (likalöneplan). Planen är ett bindande dokument som förutom viss information om arbetsgivaren och dennes verksamhet ska innehålla en redovisning av kartläggningen av *job classes* jämte genomförd värdering och lönesättning av dessa. Den könsneutrala värderingsmetod som använts ska beskrivas. Resultatet i fråga om erforderliga lönejusteringar ska anges med tidpunkt för när utbetalningarna ska börja och i vilken ordning lönerna ska justeras.

Det finns detaljerade regler om vilken lön inom en manlig *job class* - där individerna har olika löner - som ska vara riktmärke för höjning av lönen för en likvärdig eller minst likvärdig kvinnlig *job class*. Sammanlagt måste utbetalningarna motsvara minst en procent av arbetsgivarens årliga lönesumma (*pay roll*) under föregående tolv månadersperiod och fortsätta till dess att *pay equity* uppnåtts. Efter denna tidpunkt kommer likalöneplanen att handla om att upprätthålla likalönen (*maintenance*). Lagen innehåller en tidtabell för genomförande av likalöneprocessen med ”snällare” regler för mindre arbetsgivare.

Det ska som huvudregel upprättas en likalöneplan för varje *bargaining unit*. Oorganiserade arbetstagare tas upp i en separat likalöneplan. Två eller flera arbetsgivare som är parter i samma centrala kollektivavtal kan ingå en överenskommelse med sin(a) *bargaining agent(s)* om att upprätta en gemensam likalöneplan. De betraktas då som en enda arbetsgivare. Samma möjlighet finns för arbetsgivare som har sin verksamhet i olika samhällen men inom samma geografiska zon, även när det saknas fackliga företrädare. Ansvaret för likalöneplanens genomförande vilar alltid på de enskilda arbetsgivarna.

Likalöneplanen/planerna ska anslås på arbetsplatsen. Anställda måste ges tillfälle att kommentera arbetsgivarens förslag till likalöneplan och det finns även en rätt att klaga till *Pay Equity Commission* efter det att likalöneplanen fastställts. *Bargaining agents* ska involveras i arbetet. Det finns inget krav på att organisera arbetet genom att skapa en särskild likalönekommitté men det rekommenderas.

3.1.3 Krav på könsneutrala jämförelser

I lagen ställs krav på att likalönearbetet ska genomföras med könsneutrala arbetsmetoder. Det innebär bl.a. att insamlingen av uppgifter om innehållet i kvinnodominerade och mansdominerade arbeten måste ge korrekt, fullständig och aktuell information på samma detaljnivå. Den metod som ska användas för att jämföra kraven i arbetet kan arbetsgivaren själv utforma alternativt välja ett arbetsvärderingssystem som saluförs på marknaden. Men i bägge fallen måste metodiken vara utformad så att den kan värdera sådana aspekter i kvinnodominerat arbete som ofta blir förbisedda eller undervärderade. I tillämpningen av arbetsvärderingsmetoden måste den process varmed faktorerna ”skill, effort, responsibility and working conditions” värderas vara fri från könsfördomar liksom viktningen av faktorerna.

I sin första version innehöll lagen endast jämförelser mellan arbeten som matchade varandra som likvärdiga. I många verksamheter lämnades kvinnodominerade arbeten utanför lagens skydd, eftersom det ofta saknades ett likvärdigt mansdominerat arbete. Därför kompletterades lagen 1993 med två jämförelsemetoder, *proportional value* och för offentlig sektor *proxy*.

3.1.4 Metoderna *proportional value* och *proxy*

Proportional value är en metod för indirekt jämförelse mellan kraven i arbetet i kvinnliga och manliga *job classes*. Metoden bygger på att arbetsgivaren tar fram samlad information om hur de manliga arbetena betalas genom att undersöka relationen mellan värderingen av kraven i arbetet och den lön som arbetsgivaren betalar för ett visst arbete. Med hjälp av dessa data avtäcks ett mönster över arbetsgivarens lönepraxis avseende manliga arbeten. Detta mönster kan användas för att visa vad arbetsgivaren sannolikt skulle betala för ett manligt arbete oavsett var det befinner sig på värderingsskalan. Därmed skapas möjligheter till jämförelser som innebär att man för ett kvinnligt arbete kan avläsa vilken lön som skulle ha betalats för ett likvärdigt manligt arbete. Det kvinnliga arbetet ska då tillerkännas samma lön som det hypotetiska manliga arbetet. Analysen av det manliga betalningsmönstret kan ske på olika sätt. Kommissionen tillhandahåller metodtips i handboken “Step by Step to Pay Equity Using the Proportional Value Comparison Method”.²⁴

Proxy-metoden kan efter beslut av Kommissionen få användas av offentliga arbetsgivare. Det aktualiseras när en offentlig arbetsgivare, t.ex. inom vårdsektorn, så gott som uteslutande har anställda i kvinnodominerat arbete och varken kan använda *job-to-job*-metoden, som innebär direkta jämförelser mellan likvärdiga arbeten eller *proportional value*, eftersom det helt saknas mansdominerade arbeten att jämföra med. Då kan arbetsgivaren låna in information om liknande kvinnodominerade arbeten och deras lönesättning från en annan offentlig arbetsgivare, kallad *proxy employer*, som tillämpat reglerna om pay equity och genomfört erforderliga lönejusteringar enligt lagen. Med *proportional value* görs en jämförelse mellan den inlånande arbetsgivarens kvinnodominerade arbeten och motsvarande hos proxy-arbetsgivaren och så justeras lönerna i enlighet därmed. Reglerna om *proxy*-metoden finns i föreskrifterna till *Pay Equity Act*. Här ges också utförliga instruktioner om vilka verksamheter

²⁴ Se http://www.payequity.gov.on.ca/en/tools/Pages/space_toy_co6.aspx

som får användas som jämförelse. Kommissionen tillhandahåller utförlig handledning i manualen ”A Guide to the Proxy Comparison Method”.²⁵

Det finns en lista i lagen på förklaringar till löneskillnader som anses sakliga.

- Ett senioritetssystem som inte diskriminerar i fråga om kön
- Ett tillfälligt utbildningsprogram, tillgängligt i samma utsträckning för kvinnor och män, som leder till befordran för dem som omfattas av programmet
- En ”merit compensation plan” som bygger på formell värdering av de anställdas prestationer, under förutsättning att det inte diskriminerar på grund av kön och att de anställda är informerade om tillämpningen
- S.k. *redcircling* som innebär en situation, där kraven i en anställds arbete har omvärderats och fått ett lägre värde. Den anställda får behålla lönen under förutsättning att löneökningar uteblir eller reduceras till dess att lönen anpassats till arbetets värde.
- Brist på kompetens som orsakar en temporär höjning av lönen därför att arbetsgivaren har svårt att rekrytera personal med rätt kompetens för anställning inom en viss *job class*.

I lagen anges också att en arbetsgivare, efter den tidpunkt då pay equity uppnåtts, kan rättfärdiga löneskillnader genom att hänvisa till att fackförbunden som arbetsgivaren slutit kollektivavtal med haft olika förhandlingsstyrka (*bargaining strength*) i löneförhandlingarna. Bakgrunden till denna bestämmelse är att man vill undvika risken att en facklig framgång leder till att övriga anställdas löner måste höjas.

3.1.5 Tillsyn och sanktioner

Pay Equity Commission har tillsyn över lagen. Formellt består kommissionen av ett kansli, *Pay Equity Office*, och en särskild likalönedomstol, *Pay Equity Hearings Tribunal*. När lagstiftningen infördes och under ett antal år därefter hade kansliet ett hundratal anställda. Idag finns omkring 25 heltidsanställda. En viktig del av verksamheten är att ge utbildning och information till arbetsplatserna. *Pay Equity Office* tillhandahåller en utförlig guide om hur lagens bestämmelser ska tillämpas.²⁶ På kansliet utreds också anmälningar om lagbrott, som t.ex. kan handla om att värderingsmetoden inte är könsneutral eller att lönejusteringar inte har betalats ut enligt lagens tidtabell. Myndighetens *review officers* gör olika former av kontroller av att arbetsgivare följer lagen, vilket kan leda till att förelägganden (*orders*) utfärdas.

Pay Equity Hearings Tribunal är en partssammansatt domstol som är självständig i förhållande till *Pay Equity Office* och som dömer i frågor som rör tillämpningen av lagen. Målsättningen är att lösa tvisterna snabbt och smidigt. Det innebär att uppgörelser i godo eftersträvas och att proceduren inför domstolen är uppbyggd för att bidra till detta.

²⁵ Se http://www.payequity.gov.on.ca/en/tools/Pages/guide_to_act11.aspx

²⁶ Pay Equity Office: A Guide to Interpreting Ontario’s Pay Equity Act, January 2019, <http://www.payequity.gov.on.ca/en/DocsEN/2019-01-31%20Pay%20Equity%20Office%20Guide%20to%20the%20Act%202019%20-%20EN.pdf>

Lagen har bestämmelser om sanktioner i form av straffavgifter. För en individ är det högsta belopp som kan komma i fråga 5 000 CAD. För övriga är maxbeloppet 50 000 CAD. Sanktionerna kan tillämpas på alla, inklusive fackliga företrädare, som åsidosätter lagens regler. Det kan t.ex. handla om att en facklig företrädare har brutit mot sekretessreglerna. En viktig bestämmelse i lagen vars överträdande kan följas av sanktioner är skyddet mot repressalier.²⁷

Av Tribunalens årsredovisning för budgetåret 2019/2020 framgår att domstolen avgjorde 18 tvister. Domstolens avgöranden är i princip slutliga men dess tolkning av rätten kan prövas i högre instans (*judicial review*). Ett exempel på detta är ett fall som avgjordes i april 2019 och som anses vara en stor framgång för likalönearbetet. Fallet rörde en tvist mellan ett antal arbetsgivare som driver sjukhem i provinsen (*Ontario Nursing Homes*) och två fackförbund, *Ontario Nurses Association* och *Service Employees International Union*. På dessa sjukhem arbetade nästan uteslutande kvinnor och det fanns inga manliga jämförelsepersoner. Tvistefrågan gällde om arbetsgivare måste använda proxy-metoden även i ett skede då det handlar om att upprätthålla likalönen. Domstolen slog fast att underlåtenhet att använda proxy-metoden för att upprätthålla likalön stred mot konstitutionen. Likalönelagen måste tolkas i överensstämmelse med konstitutionen. Utslaget anses få betydelse för 100 000 anställda inom vad som kallas ”the broader public sector” och som avser alla arbetsgivare som får finansiering från Ontarios regering.²⁸

3.1.6 Utvärdering av Pay Equity Act

Från arbetsgivarhåll har framförts kritik mot lagen. Den anses krånglig och särskilt proxy-metoden har kritiserats. Fackförbunden och organisationer i det civila samhället såsom *Equal Pay Coalition* är tvärtom mycket positiva till lagen och har engagerat sig hårt för att den ska få genomslag. En utvärdering av de trettio år som gått sedan lagen antogs presenteras i Kommissionens årsredogörelse 2017/2018.²⁹ Här framhålls att lagen under de år som den varit i kraft medfört väsentliga löneökningar i ett mycket stort antal kvinnodominerade arbeten. Under perioden 2011 - 2017 har Kommissionens interventioner medfört att omkring 8 400 anställda fått löneökningar på omkring 27,4 miljoner CAD. Internationellt har Ontariolagen varit en förebild för lagstiftning om lönekartläggning.

En bred analys av orsaker till lönegapet mellan kvinnor och män finns i den slutrapport som *Gender Wage Gap Strategy Steering Committee* levererade i juni 2016. Rapporten innehåller tjugo rekommendationer, varav flera rör bristen på barntillsyn och behovet av delad föräldraledighet. Åtgärder på arbetsplatsnivå för att göra det lättare att kombinera omsorgsansvar med arbetet efterlyses också. I rapporten finns rekommendationer om att proxy-reglerna måste göras tydligare, så att lagen klart anger att de ska användas också när

²⁷ Förbud mot repressalier regleras i artikel 9.2 Sanktioner för åsidosättande av denna regel i artikel 26.1 och 26.2

²⁸ För en fylligare beskrivning av tvisten se <http://equalpaycoalition.org/wp-content/uploads/2019/05/EPC-Bulletin-Proxy-Pay-Equity-Victory-2-May-2019.pdf>

²⁹ http://www.payequity.gov.on.ca/en/DocsEN/PEC_AR18_EN-FINAL.pdf

pay equity ska upprätthållas. Interaktionen mellan lag och kollektivavtalsförhandlingar bör undersökas närmare, menar kommittén, liksom arbetsmarknadens parter roll i likalönearbetet på arbetsplatsen. En av de frågor som kommittén tog upp i rapporten gällde transparens i lönesättningen. Det ledde till att en särskild lag om transparenta löner utarbetades.

3.2 Pay Transparency Act

Under Ontarios liberala regering antogs 2018 en lag om att arbetsgivares lönesättning ska vara transparent. Lagen planerades träda i kraft 2019 men så skedde inte beroende på regeringsskifte. Det är sannolikt att den konservativa regeringen önskar genomföra vissa förändringar innan lagen träder i kraft.

3.2.1 Lagens syfte

Förebilden för *Pay Transparency Act* var Storbritanniens lagstiftning om lönetransparens. Lagen togs fram som en del i den liberala regeringens "Ontario's Strategy for Women's Economic Empowerment". Det uttalade syftet var att eliminera lönegapet där det var som störst nämligen för kvinnor i ursprungsbefolkningen, för nyanlända "racialized women" och för kvinnor med funktionsnedsättning. Det skulle ske genom att synliggöra arbetsgivares lönesättning och därmed ge kvinnor ett verktyg för att kunna förhandla om en rättvis lön. Strategin bestod av en treårsplan som förutom en lag om lönetransparens innehöll många andra åtgärder, däribland stöd för kvinnor att starta egen verksamhet, ett mål på 30 % kvinnor i styrelser och bättre föräldraledighetslagstiftning.

Lagen - i den utformning som antogs 2018 - ska omfatta både privata och offentliga arbetsgivare. Förutom syftet att öka kvinnors möjligheter att reagera mot orättvisor i arbetsgivares lönesättning är tanken att lagen ska stimulera arbetet för jämställdhet på arbetsplatsen. I debatten om den kommande lagstiftningen har många pekat på att den skulle kunna underlätta situationen för missgynnade grupper, t.ex. medlemmar i ursprungsbefolkningen, att etablera sig på arbetsmarknaden.

3.2.2 Lagens innehåll

Lagen anvisar flera metoder för att synliggöra löner. Rapportering är en av dem. Lagen är tänkt att innefatta fler rapporteringsgrunder än enbart jämförelser kvinnor/män men vilka övriga kategorier som kommer att ingå i arbetsgivares kartläggning och rapportering är vid årsskiftet 2020/2021 oklart, eftersom det är en fråga som ska regleras i föreskrifterna. Den formulering som används om lönerapporteringen är att den ska grundas på *gender and other prescribed characteristics*. Det antyder ett intersektionellt synsätt.

Arbetsgivare med mer än 100 anställda plus ett antal i lagens föreskrifter särskilt angivna arbetsgivare ska varje år upprätta en rapport över könslönegapet enligt de anvisningar som ska ges i föreskrifterna. Arbetsgivarna måste publicera sina *transparency reports* antingen på nätet eller på minst ett ställe på varje arbetsplats, där de anställda lätt kan ta del av innehållet. Rapporterna ska skickas till arbetsmarknadsdepartementet som har till uppgift att publicera dem på nätet. Rapporteringen var tänkt att starta den 15 maj 2020 för arbetsgivare med mer än 250 anställda medan mindre arbetsgivare skulle få ytterligare ett år på sig.

Löneskillnader mellan kvinnor och män ska presenteras genom uppgifter om genomsnittlig timlön och medianlön, beräknat med hänsyn till alla ersättningar och förmåner som utgår i anställningen. Inga individuella löneuppgifter får publiceras. Dessa skyddas av sekretessregler. I rapporten ska redovisas en indelning av alla anställda i fyra lönekvartiler som anger andelen kvinnor och män i respektive kvartil. Till exempel: hur många kvinnor respektive män ligger i den högsta kvartilen av det lönespann som tillämpas i verksamheten?

I alla offentligt annonserade lediga arbeten måste det finnas information om vilken lön eller lönenivå som erbjuds. En arbetssökande får inte tillfrågas om sin senaste lön och arbetsgivaren får varken själv eller genom någon utomstående efterforska sådana uppgifter. Inga repressalier får utövas mot en arbetstagare som efterfrågar eller avslöjar uppgift om lön. Det finns också sanktionsbestämmelser, vilka närmare ska regleras i föreskrifterna. *Ontario Labour Relations Board*, en domstolsliknande nämnd, ska avgöra tvister. Särskilda *compliance officers* ska utses för uppgiften att övervaka att lagen åtgäddas. En anställd som anmäler lagbrott kan, om det finns ett kollektivavtal på arbetsplatsen, välja att få tvisten löst genom kollektivavtalets regler.

3.2.3 Synpunkter på lagen

Åsikterna om den kommande lagstiftningens värde går isär. Ökade administrativa kostnader och osäkerhet om hur lagen kommer att påverka företagen är argument mot lagen som framförts på arbetsgivarsidan. Affärsjuridiska byråer annonserar flitigt om att de är redo att hjälpa sina klienter att klara den kommande lagstiftningens krav. De påtalar att många rutiner måste ändras. Det gäller t.ex. anställningskontraktens utformning. Klausuler om att anställda inte får avslöja sin lön måste strykas.

I samband med regeringens remissförfarande, som ägde rum under 2019, framhöll *Unifor*, Kanadas största fackförbund inom privat sektor, att lönetransparens är en nyckelfaktor för att åtgärda könslönegapet. *Unifor* erinrade om att lagen syftade till att säkerställa en mänsklig rättighet. Förbundet framhöll att det förslag till lönerapportering som skickats ut av regeringen avvek från lagens intentioner, eftersom det intersektionella perspektivet lämnats därhän. Rapporteringsplikten borde enligt förbundet gälla alla arbetsgivare med minst tio anställda. Förbundet hänvisade också till att kostnaden för att införa Storbritanniens lag om lönetransparens visat sig vara betydligt lägre än det belopp den uppskattats till.³⁰

4. Provinsen Quebecs likalönelagstiftning

Liksom i övriga provinser finns lagstiftning om mänskliga rättigheter i provinsen Quebec. Bestämmelserna finns i *La Charte des droits et libertés de la personne*. Lagen som infördes 1976 innehåller fjorton olika diskrimineringsgrunder. Kön är en av dessa grunder, vilket innebär förbud mot lönediskriminering. En proaktiv likalönelagstiftning infördes 1996.³¹

³⁰ Se *Unifor*'s skrivelse till regeringen: https://www.unifor.org/sites/default/files/brief-statements/pay_transparency.pdf

³¹ Länk till lagen: <http://legisquebec.gouv.qc.ca/en/showdoc/cs/E-12.001>

4.1 La loi sur l'équité salariale

Den särskilda likalönelagen, *La loi sur l'équité salariale*, kan beskrivas som en motsvarighet till Ontarios *Pay Equity Act*. I samband med att lagen antogs inrättades en särskild övervakningsmyndighet, *La Commission de l'équité salariale*. År 2016 samordnades denna kommission med Quebecs arbetsmiljömyndighet. De bildar numera en gemensam myndighet med namnet *Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité de travail* (CNESST).

Likalönelagen har senast ändrats 2019 till följd av den inledningsvis nämnda domen i Kanadas högsta domstol, som förklarade att rätten till retroaktiv lönekomensation inte fick begränsas på det sätt som skett i Quebecs likalönelag. Formuleringarna i domen är hårda. De underkända lagreglerna hade lagt hinder i vägen för individer att få den lönekomensation de hade rätt till och var enligt domstolen diskriminerande. De nödvändiga ändringarna i likalönelagen har medfört nya regler om att arbetsgivare måste upprätta och bevara dokumentation över när lönegapet i varje enskilt fall har uppstått. Ytterligare en förändring är att arbetstagarinflytandet har stärkts.

4.1.1 Lagens omfattning och utformning

Lagen är mycket detaljerad. Den består av 133 paragrafer i tio kapitel, vart och ett med ett antal underavdelningar. Det är tydligt att provinsen Ontarios lagstiftning varit en förebild men det finns också bestämmelser som utformats i syfte att förenkla likalöneprocessen för arbetsgivare med hänsyn till hur arbetsmarknaden fungerar i Quebec. Det finns två olika förordningar med föreskrifter till lagen. Den ena innehåller regler om vad arbetsgivares årliga rapport till CNESST ska innehålla. I den andra ges detaljerade anvisningar om hur arbetsgivare ska gå tillväga, när det saknas möjlighet att inom företaget/organisationen göra jämförelser med mansdominerade arbeten.

Formellt omfattar lagen endast arbetsgivare med minst tio arbetstagare. Det betonas dock i CNESST:s kommentar till lagen, att det följer av Quebecs *Charter* att även arbetsgivare med färre än 10 arbetstagare måste se till att lönesättningen är fri från könsdiskriminering. Så snart en arbetsgivare enligt lagens beräkningsmodell har ett genomsnitt på 10 arbetstagare blir lagen tillämplig och arbetsgivaren måste påbörja likalönearbetet vid kommande årsskifte. Likalön (*équité salariale*) måste uppnås inom fyra år. Det betyder att en arbetsgivare som 2018 uppnådde antalet 10 anställda måste bli klar med hela arbetet inklusive lönejusteringar 2022. Därefter ska kontroller av att likalöneprincipen upprätthålls göras vart femte år (*maintenance*).

Det är antalet anställda som avgör hur omfattande de krav är som ställs på arbetsgivare. När antal anställda ska beräknas exkluderas företagets högsta ledning. Arbetsgivare med 10 - 49 anställda måste tillämpa grundstrukturen i lagen. Den innebär undersökning av vilka kvinnodominerade och mansdominerade arbeten som finns i verksamheten, krav på jämförelser av arbete och lön samt lönejusteringar. Hur likalönearbetet ska organiseras och vilken metod som ska tillämpas för jämförelserna är upp till arbetsgivaren att bestämma.

Arbetsgivare med minst 50 anställda måste upprätta och tillämpa en plan för likalönearbetet, *un programme d'équité*. När antalet anställda uppgår till 100 och däröver är det obligatoriskt att också inrätta en likalönekommitté, *un comité d'équité salariale*.

4.1.2 Gemensamma skyldigheter för arbetsgivare

Gemensamt för arbetsgivare som omfattas av lagen är att planering och resultat av likalönearbetet måste *anslås* på arbetsplatsen jämte utförlig information om kraven i lagen och anställdas möjligheter att klaga. Det uttryck som lagen använder för sådana tillkännagivanden är *affichage* (eng. *posting*). Tillkännagivandet ska sättas upp på en väl synlig plats på arbetsplatsen men får också meddelas digitalt under förutsättning att samtliga anställda kan ta del av informationen. Det ska finnas på plats under 60 dagar varefter arbetsgivaren har 30 dagar på sig att överväga de synpunkter och anmärkningar som fackliga företrädare eller anställda lämnat in. Därefter anslås texten på nytt med de kompletteringar som ev. har gjorts. Samma rutiner gäller för den utvärdering som är obligatorisk att genomföra vart femte år för att säkerställa att likalön upprätthållits. Alla uppgifter som använts i arbetet för att åstadkomma likalön eller för att upprätthålla likalön måste sparas i sex år. Detsamma gäller tillkännagivanden genom *affichage* på arbetsplatsen.

För samtliga företag med minst 11 arbetstagare (därmed registrerade i företagsregistret) och för flertalet offentliga arbetsgivare gäller att de varje år - fram till dess att likalön genomförts - har skyldighet enligt lagen (artikel 115) att upprätta ett särskilt dokument som kallas DEMES (*Déclaration de l'employeur en matière d'équité salariale*). Uppgifter ska lämnas på ett fastställt formulär och skickas digitalt till CNEST. Infordrade uppgifter ska ge CNEST möjlighet att kontrollera att arbetsgivaren följer lagen. Underlåtenhet att skicka in DEMES-rapporten kan leda till straffavgift på mellan 1000 och 45 000 CAD. Efter denna första rapportering blir det aktuellt att skicka in en DEMES-rapport vart femte år, vilket är den period som gäller för upprätthållande av likalönen.

4.1.3 Det praktiska arbetet – samverkan mellan arbetsgivare och fackförbund

En likalöneplan (*programme d'équité*) har fyra steg vars genomförande ska beskrivas i planen. Översiktligt innebär de att arbetsgivare måste

1. identifiera vilka typer av arbeten som finns i verksamheten och avgöra vilka av dem som är kvinnodominerade respektive mansdominerade.
2. välja arbetsvärderingsmetod och genomföra en värdering utifrån kriterierna kvalifikationer, ansvar, ansträngning och arbetsförhållanden.³²
3. beräkna löneskillnaderna mellan kvinnodominerade och mansdominerade arbeten samt
4. planera utbetalningarna av lönejusteringar

³² Les qualifications requises, les responsabilités assumées, les efforts requis, les conditions dans lesquelles le travail est effectué.

En likalönekommitté (*comité d'équité salariale*) ska ha minst tre och högst tolv ledamöter. Två tredjedelar ska representera arbetstagarna och minst hälften måste vara kvinnor. För arbetsgivare med minst 100 anställda är det obligatoriskt att inrätta en sådan kommitté men det är en möjlighet som alla arbetsgivare kan använda oavsett verksamhetens storlek.

Två eller flera arbetsgivare med liknande verksamhet kan gå samman och hos Kommissionen begära att få betraktas som en enda arbetsgivare. Det finns också bestämmelser i syfte att underlätta likalönearbetet inom ett visst yrkesområde eller viss bransch. De innebär att partssammansatta organisationer inom sådan sektor eller andra konstellationer av arbetsgivare och arbetstagarrepresentanter tillsammans kan bilda en likalönekommitté som beslutar om ramarna för arbetet och planerar de olika stegen i likalöneplanen. Sådan sektorsamverkan kräver dock godkännande från CNESST.

Fackförbundens representanter har en framträdande roll i likalönearbetet. Det gäller såväl inflytande på likalöneplanen som arbetet i likalönekommittén. Arbetsgivare och fackliga företrädare kan komma överens om att upprätta olika likalöneplaner i anslutning till kollektivavtalsområden. Även oorganiserade arbetstagare har vissa rättigheter till inflytande på likalönearbetet om de utser representanter som företräder dem.

I lagen finns samma typ av definitioner som i Ontarios Equal Pay Act. Det innebär kriterier för att bedöma vad som är ett och samma arbete (det franska ordet *emploi* motsvarar det engelska *job class*) och för hur man ska bestämma om ett arbete är kvinnodominerat respektive mansdominerat. Värderingen av kraven i arbetet ska ske utifrån samma fyra huvudfaktorer som finns i Ontario-lagen. Rätten att vid lönejämförelser bortse från en lön som inte anses representativ för ett visst arbete är i huvudsak densamma och rymmer situationen att en arbetsgivare för att kunna rekrytera rätt kompetens måste betala högre lön än kraven i detta arbete i sig motiverar. Kraven på bevisning av sådana rekryteringsproblem är dock högt ställda. Däremot skiljer sig lagarna åt i fråga om metoder för att identifiera löneskillnader mellan kvinnodominerade arbeten och mansdominerade arbeten.

4.1.4 Metoder för lönejämförelser

Två metoder för att jämföra löner regleras i lagen. Jämförelsen kan antingen göras utifrån en helhetsbedömning av företagets lönesättningspraxis (*base globale*) eller genom individuella jämförelser (*base individuelle*) mellan kvinnodominerade och mansdominerade arbeten.

Den förstnämnda metoden innebär att en lönekurva upprättas över alla mansdominerade arbeten i företaget/organisationen. Lönekurvan förbinder det lägst avlönade mansdominerade arbetet med det högst betalda och gör det möjligt att med hjälp av denna ”manliga kurva” och utifrån värderingen av kraven i arbetet jämföra hur de kvinnodominerade arbetena bör avlönas. Den individuella metoden innebär en jämförelse mellan likvärdiga arbeten. Finns för ett visst kvinnligt arbete inget manligt arbete som bedömts likvärdigt görs jämförelsen med det eller de manliga arbeten som ligger närmast i värdering och så beräknas den lön som det kvinnliga arbetet bör åsättas i proportion därtill.

För verksamheter där det inte finns några mansdominerade arbeten att jämföra med anvisar lagen två möjligheter, som bägge innebär att arbetsgivaren eller i förekommande fall likalönekommittén får tillgång till jämförelsematerial utanför företaget/organisationen. Det gäller både när likalönearbetet görs för första gången och när det senare ska upprätthållas. I föreskrifterna till lagen beskrivs i en särskild bilaga två typiskt manliga arbeten och en metod för att använda dessa när arbetsvärderingen ska genomföras.³³ Det ena är ett arbete som förman/arbetsledare (*contremaître*, eng. foreman) och det andra ett jobb som hantverkare (*préposé à a maintenance*, eng. maintenance worker). I bilagan till lagens föreskrifter finns beskrivningar av arbetsuppgifter, funktioner och ansvar som förmannen och hantverkaren har. Yrkestitlarna på dessa två arbeten kan varieras så att de framstår som adekvata med hänsyn till arten av verksamhet.

Med hjälp av de uppgifter som tillhandahålls i bilagan kan arbetsgivaren/likalönekommittén skapa två fiktiva manliga jämförelsepersoner vars arbeten de infogar i sin arbetsvärdering. I föreskrifterna ges också anvisningar för hur man bestämmer vilka löner dessa fiktiva jämförelsepersoner ska anses ha. Det bygger på lönestatistik med hänsyn till faktorer som arbetsmarknadssektor, företagets storlek och den region där verksamheten bedrivs. Lönerna får inte understiga lagstadgad minimilön. En riktpunkt är att hantverkarens lön ska motsvara 60 % av förmannens lön, vilket motsvarar den genomsnittliga lönerelationen mellan dessa arbeten i provinsen Quebec.

En arbetsgivare eller likalönekommitté kan också låna information om lönesättning avseende två eller flera mansdominerade arbeten från en arbetsgivare med liknande verksamhet, en s.k. *proxy*-arbetsgivare, och använda dem för att jämföra löner och identifiera löneskillnader som behöver åtgärdas. Denna möjlighet är beroende av om *proxy*-arbetsgivaren är villig att dela med sig av den information som behövs. På arbetsplatser där det saknas likalönekommitté måste arbetsgivaren ansöka om Kommissionens tillstånd för att få använda *proxy*-metoden och i sin ansökan visa att den egna arbetsplatsen och den som man vill låna in jämförelsematerial ifrån är lika i väsentliga avseenden såsom verksamhetens karaktär, dess storlek och geografiska belägenhet.

Den första metoden har framgångsrikt använts för att uppnå likalön för barnskötare på daghem för mindre barn, på skönhetssalonger och för tandvårdspersonal. Även *proxy*-metoden har tillämpats, dock i mindre utsträckning, och främst av företag inom samma affärskedja (franchising). Provinsen Quebecs olika metoder för att genom fiktiva jämförelsepersoner komma åt strukturella löneskillnader beskrivs utförligare i avsnitt 6.1 i samband med en diskussion om att komplettera svensk lag med motsvarande metodik.

4.1.5 Tillsyn och sanktioner

Inom CNESST finns en avdelning med omkring 65 handläggare som ansvarar för tillsynen över likalönelagen. Mandatet innehåller tre funktioner; att ge stöd och information till

³³ Den engelska versionen: <http://legisquebec.gouv.qc.ca/en/pdf/cr/E-12.001,%20R.%202%20.pdf>

arbetsplatserna, att kontrollera att företagen bedriver sitt likalönearbete enligt lagens bestämmelser samt rätt att fatta beslut i ett antal frågor som kan uppkomma under likalönearbetet. Exempel på det senare är när oenighet uppstår i en likalönekommitté om hur lönejämförelserna och löneutbetalningarna ska göras. Part som är missnöjd med Kommissionens beslut kan inom 90 dagar klaga över beslutet till Arbetsdomstolen (*Le Tribunal administratif du travail*).

CNESST ger stöd till företagen både via direkta kontakter och genom att på sin webbplats tillhandahålla ett omfattande informationsmaterial. Tillsyn sker dels genom kontroller av de årliga rapporterna (DEMES) och dels genom granskningar av hur enskilda företag sköter sitt likalönearbete. Myndigheten har ett nära samarbete med arbetsmarknadens parter och med andra intresseorganisationer på arbetslivets område. Till stöd för dess verksamhet finns en rådgivande kommitté med representation från arbetsmarknadens parter. Även oorganiserade arbetstagare är representerade i denna kommitté.

För överträdelse av lagreglerna, som också innefattar förbud mot repressalier, tillämpas sanktioner i form av straffavgifter inom fastställda beloppsgränser. Förbudet mot repressalier riktar sig mot alla som hindrar eller straffar en anställd som utövar sina rättigheter i likalönearbetet.³⁴ För företag med mer än 100 anställda kan straffavgiften maximalt bestämmas till 45 000 CAD. Högsta straffavgift för en individ är 15 000 CAD. Lagens sanktioner kan även drabba representanter för arbetstagarorganisationerna. Av årsredovisningen för 2019 framgår att Kommissionen gjorde 1 994 tillsynsinsatser (*interventions*) och konstaterade 85 lagbrott. I 34 fall erkändes lagbrottet efter föreläggande från Kommissionen och begärd straffavgift erlades. I 40 ärenden avgjorde domstol utgången.

Klagomål om bristande tillämpning av lagen prövas av Quebecs arbetsdomstol. Det kan handla om att arbetsvärderingsmetoden inte är könsneutral eller att en arbetsgivare inte följt lagens bestämmelser om gällande frister för lönejusteringar. Kommissionen kan också på eget initiativ hänskjuta frågor som rör likalönelagen till domstolen. Domstolens avgöranden kan inte överklagas. Omprövning kan dock begäras. Både Kommissionen och Arbetsdomstolen arbetar aktivt för att lösa tvister genom förlikning.

4.1.6 Synpunkter på lagens ändamålsenlighet

Någon samlad utvärdering av lagen finns inte enligt Marie-Thérèse Chicha, professor vid Université de Montréal och expert på denna typ av lagstiftning. Men hon har i kontakt med svenska forskare beskrivit lagen som betydelsefull för att påskynda utvecklingen av lika lön för likvärdigt arbete i Quebec. Det är också tillsynsmyndighetens uppfattning.³⁵

Fackförbunden har tidigare hårt kritiserat den del av lagen som handlar om upprätthållande av likalön (*maintenance*) och som inneburit att kvinnor nekades lönejusteringar retroaktivt, något

³⁴ Lagens förbud mot repressalier finns i artikel 107 och bestämmelsen om sanktioner i artikel 115.3

³⁵ Se Eberhard Stüber, *Jämställda löner – ett erfarenhetsutbyte Rapport från ett studiebesök i Ontario och Quebec 15 - 21 april 2018*. Rapporten är publicerad på www.njl.nu i webbplatsens rapportserie.

som kunde avse upp till fem års förlorad rätt till kompensation. Den dom från Kanadas högsta domstol, som ovan nämnts och som gav fackförbunden rätt, var ett bakslag för förtroendet till lagen, eftersom den ansågs innehålla en diskriminerande regel. Detta torde ha reparerats genom att lagen ändrats och tillsynsmyndigheten tillhandahållit omfattande vägledning om hur arbetet för att upprätthålla likalön ska gå till.

5. Sammanfattning och jämförelse med svensk lagstiftning

Undersökningen av kanadensisk lagstiftning har omfattat fem proaktiva lagar. Den federala lagen om *employment equity* handlar om lika rättigheter och möjligheter på arbetsplatsen. Tre lagar, inom federal sektor och i provinserna Ontario och Quebec, syftar till att skapa lika lön för likvärdigt arbete, *pay equity*. Därtill kommer att provinsen Ontario formellt har antagit en särskild lag om transparens i lönesättningen, *Pay Transparency Act*. Även på federal nivå pågår arbete för att i ökad omfattning göra arbetsgivares lönesättning offentlig och tillgänglig för alla.

I Sverige finns regler om kartläggning och analys av löneskillnader mellan kvinnor och män i diskrimineringslagen (2008:567), vars tredje kapitel handlar om arbetsgivares och utbildningsanordnares förebyggande arbete, s.k. aktiva åtgärder. Bestämmelserna om lönekartläggning är inordnade i den särskilda systematik som infördes den 1 januari 2017. I fråga om metoden för kartläggning och analys är den i huvudsak oförändrad sedan reglerna infördes den 1 januari 2001. För att underlätta jämförelsen med Kanada beskrivs i en bilaga till denna rapport de olika moment som en arbetsgivare ska genomföra vid kartläggning och analys av löneskillnader enligt de svenska reglerna.

5.1 De kanadensiska lagarnas byggstenar

De kanadensiska lagarna har en gemensam värdegrund. De präglas av en medvetenhet om att lika lön för likvärdigt arbete är en mänsklig rättighet. För att markera vikten av att detta finns bestämmelserna i särskilda lagar. Proaktiv lagstiftning har införts för att arbetstagares mänskliga rättigheter ska kunna uppnås utan att individer ska vara hänvisade till att driva sin sak i domstol. Individens rättigheter är i fokus och lagarna syftar till att synliggöra dessa rättigheter. Därför finns bestämmelser om skyldighet för arbetsgivare att informera arbetstagare om hur arbetet för att uppfylla lagstiftningen fortskrider. Här är s.k. *posting* (i Quebec *affichage*) ett viktigt inslag. Individer har också klagorätt.

Arbetsgivare måste samverka med fackliga företrädare men också med oorganiserade arbetstagares representanter, när sådana finns på arbetsplatsen. I Kanadas arbete för mänskliga rättigheter i arbetslivet är lagstiftning det viktigaste redskapet. Samtidigt bör framhållas att fackliga organisationer har haft en drivande roll i tillkomsten av sådan lagstiftning och att de också använder den aktivt för att främja sina medlemmars rättigheter. Kollektivavtalen har ofta bestämmelser om lagen och om dess praktiska tillämpning. Om lag och avtal strider mot varandra gäller lagen.

Förutom rätten till information för arbetstagarrepresentanter och för enskilda arbetstagare fyller regler om årlig rapportering i några av lagarna syftet att göra lönesättningen transparent. Rapporterna är offentliga. Ytterligare lagreglering är på väg för att öka transparensen. Den

handlar både om att arbetsgivare inom sin verksamhet måste publicera sin lönesättningspraxis och om att granskande instanser ska göra arbetsgivares rapporter tillgängliga på nätet. Det handlar aldrig om att individers löner ska göras offentliga.

Samtliga lagar innehåller sanktioner. Tillsynsorganen har stor betydelse för att underlätta lagarnas tillämpning och för att kontrollera att de följs. De är resursstarka, vilket beror på att tillsyn över likalönefrågor anses kräva särskild expertis. Ett färskt exempel är att *Canadian Human Rights Commission* har förstärkts med en *Pay Equity Commissioner* som med hjälp av en egen stab av medarbetare ska ansvara för tillsynen över den nya federala *Pay Equity Act*. I Ontario finns både en särskild tillsynsmyndighet och en särskild domstol för pay equity. I Quebec utgör tillsyn över likalönelagen ämnesområdet för en av tre stora avdelningar inom myndigheten för arbetsmiljö, hälsa och säkerhet och likalön (CNESST). Nedan följer några iakttagelser om likheter och skillnader mellan svensk och kanadensisk lagstiftning.

5.2 Employment Equity Act i jämförelse med diskrimineringslagen

Till stöd för kvinnors situation finns i 7 § diskrimineringslagen en regel om att arbetsgivaren genom utbildning, annan kompetensutveckling och andra lämpliga åtgärder ska främja jämn könsfördelning i skilda typer av arbeten, inom olika kategorier av arbetstagare och på ledande positioner. Det kan beskrivas som en regel om rättvis representation som har liknande syfte avseende könsbalans som *Employment Equity Act* men i övrigt är annorlunda utformad.

Det finns ingen motsvarighet till den kanadensiska lagens krav på arbetsgivare att åstadkomma en sammansättning av personalen som svarar mot arbetskraftsutbudet i fråga om ursprungsbefolkning, vissa etniska minoriteter (*visible minorities*) och personer med funktionsnedsättning. Rapporteringsskyldighet av det slag som föreskrivs i den federala *Employment Equity Act* finns inte heller i Sverige.

Den kanadensiska termen *visible minorities* tar hänsyn till att människor med utomeuropeiskt ursprung och mörk hudfärg missgynnas på arbetsmarknaden. I Sverige används inte begreppet ”synliga minoriteter”. Beteckningar som används är ”människor med annan etnisk bakgrund än svensk”, ”nyanlända” eller ”invandrare”. Att använda självidentifiering (*self identification*) som en metod i för att ge stöd till människor som riskerar att missgynnas på grund av etnisk tillhörighet eller religion har diskuterats i Sverige men har i lagstiftningsssammanhang hittills avvisats.

Employment Equity Act utgår från *planen* som verktyg i jämlikhetsarbetet. Före den lagändring av aktiva åtgärder som trädde i kraft i Sverige den 1 januari 2017 fanns regler i diskrimineringslagen om att upprätta jämställdhetsplan och handlingsplan för jämställda löner. Planinstrumentet övergavs dock till förmån för att bygga lagreglerna kring samma metodik som i arbetsmiljölagen. Diskrimineringslagen föreskriver numera att risker för diskriminering avseende samtliga diskrimineringsgrunder ska kartläggas och analyseras samt att åtgärder som arbetsgivaren anser påkallade till följd av analysen ska vidtas.

Dokumentation av detta arbete och utarbetande av dokument i form av riktlinjer och rutiner för handläggning av trakasserier och repressalier har ersatt plankraven.

5.3 Jämförelse med kanadensisk lagstiftning om lika lön för likvärdigt arbete

I Sverige regleras arbetsgivares arbete med lönekartläggning inom ramen för aktiva åtgärder i diskrimineringslagens tredje kapitel. De kanadensiska lagarna om likalön står på egna ben och är synnerligen detaljerade. Det senare sammanhänger delvis med en annan tradition i fråga om lagstiftningsteknik. I svensk lagstiftning kompletteras lagregler av information i lagens förarbeten medan motsvarande information ges direkt i lagtexten i Kanada.

I visst avseende är de svenska reglerna mer krävande, eftersom kvinnodominerade arbeten ska jämföras med alla arbeten som inte är kvinnodominerade (se 3 kap. 9 § p.2). Pay-equity-lagarna renodlar jämförelserna till att avse mansdominerade arbeten. Men i andra avseenden ställs mera långtgående krav på arbetsgivare i Kanada. Ett exempel är lagregeln att minst en procent av arbetsgivarens lönesumma årligen måste avsättas för att genomföra pay-equity-planen. I Sverige finns en regel om att lönejusteringarna inte får ta längre tid än tre år men hur detta ska uppnås överlåter lagen åt arbetsgivaren att bestämma i samverkan med facket. Skillnaden förklaras av att lönefrågor i Kanada inte har överlämnats åt arbetsmarknadens parter att reglera i den omfattning som gäller i Sverige.

5.3.1 Lagarnas utformning och innehåll

De kanadensiska likalönelagarna avser lika lön för likvärdigt arbete, eftersom det är den strukturella undervärderingen av typiskt kvinnliga arbeten som lagarna avser att synliggöra och åtgärda. Lika lön för lika arbete regleras i andra lagar. Principen om *pay equity* är mera heltäckande än begreppet ”lika lön för likvärdigt arbete”, eftersom *samtliga* kvinnodominerade arbeten hos en arbetsgivare, således även då det på arbetsplatsen saknas ett likvärdigt arbete att jämföra med, omfattas av lagen och måste värderas och bedömas ur likalönesynpunkt i relation till ett mansdominerat arbete. Därför tillhandahåller de kanadensiska lagarna särskilda jämförelsemetoder som innebär att lönerna i kvinnodominerade arbeten kan bedömas, även när det saknas ett mansdominerat arbete att jämföra med. Provinsen Quebecs lagstiftning erbjuder flera metoder och är för Sveriges del av särskilt intresse.

I Sverige gäller att lönekartläggningsreglerna i 8 - 10 §§ diskrimineringslagen avser jämförelser såväl vid *lika* som *likvärdigt arbete* hos arbetsgivare med minst tio anställda. Kvinnodominerade arbeten ska jämföras med arbeten som inte är kvinnodominerade, således inte bara med mansdominerade arbeten. Finns hos en arbetsgivare inget likvärdigt arbete att jämföra med ger lagen ingen möjlighet att bedöma om det kvinnodominerade arbetet är undervärderat. Jämförelse får dock göras med ett lägre värderat men bättre betalt arbete men det finns inga anvisningar i lagen om att lönen i så fall bör vara högre än för det lägre värderade arbetet.

Typiskt för de kanadensiska likalönelagarna är att de ger fasta tidpunkter för när *pay equity* ska vara uppnått med frikostigare tidsramar för mindre arbetsgivare. Efter denna tidpunkt ska jämställda löner upprätthållas. I Ontario och i den nya federala likalönelagen är upprätthållande (*maintenance*) en kontinuerlig skyldighet. I Quebec ska arbetsgivaren genomföra en *pay audit* senast inom fem år efter det att den första likalöneplanen har

anslagits. I Sverige ska kartläggning och analys av löneskillnader göras varje år och kraven är lika för alla arbetsgivare.

Både svensk och kanadensisk lag utgår från de fyra kriterierna kunskap och erfarenhet, ansvar, arbetsinsats och arbetsförhållanden (*skill, effort, responsibility and working conditions*), när kraven i ett arbete ska värderas. De kanadensiska lagarna påbjuder att ett *könsneutralt* arbetsvärderingssystem ska användas. I svensk lag finns inga krav på värderingsmetoden. En mycket viktig skillnad i den fas då lönejämförelser ska göras är, att i de kanadensiska lagarna accepteras hänvisningar till *marknaden* endast i betydelsen att det i en bristsituation är omöjligt att rekrytera rätt kompetens utan att erbjuda högre lön än kraven i det aktuella arbetet motiverar. I svenska lönekartläggningar är det vanligt att mäns högre löner försvaras med svepande formuleringar om att de beror på marknaden.³⁶

De kanadensiska lagarna kräver att likalönearbetet ska organiseras på ett i lagen föreskrivet sätt. Huvudprincipen är att alla arbetsgivare med minst tio anställda ska ha en likalöneplan och för vissa arbetsgivare krävs att en likalönekommitté upprättas, där även oorganiserade arbetstagare ges möjlighet till representation. Vanligen är kraven på arbetsgivare med många anställda större än för mindre arbetsgivare. I diskrimineringslagen finns ingen motsvarande differentiering utifrån organisationens/företagets storlek. Inte heller finns regler om hur arbetsgivaren ska organisera arbetet, bortsett från ett påbud att samverka med fackliga organisationer. Dock finns bestämmelser om dokumentation av resultatet av lönekartläggningen, lönejusteringar, kostnadsberäkningar och tidsangivelser som i någon mån motsvarar vad som ska finnas i kanadensiska likalöneplaner.

5.3.2 Särskilt om partssamverkan

I Kanada måste arbetsgivaren samarbeta med fackförbunden när de är representerade på arbetsplatsen men även oorganiserade arbetstagare har rätt att utse representanter för att delta i arbetet. Den information om löner som arbetstagares representanter får del av, t.ex. i likalönekommittén, kan sekretessbeläggas.

Diskrimineringslagen föreskriver att ”i arbetet med aktiva åtgärder ska arbetsgivare och arbetstagare samverka”. När det finns fackliga företrädare på arbetsplatsen sker samverkan med dessa. En arbetstagarorganisation som arbetsgivaren är bunden till av kollektivavtal har rätt att av arbetsgivaren få den information som behövs för att kunna delta i arbetet med aktiva åtgärder (se 12 §). Om informationen avser uppgifter om lön eller andra förhållanden som berör enskild arbetstagare gäller regler om tystnadsplikt enligt medbestämmandelagen och offentlighets- och sekretesslagen. Finns någon annan typ av organisation, t.ex. på en arbetsplats med enbart oorganiserade arbetstagare, finns ingen motsvarande rättighet att få information om löner.

³⁶ Det framgår bl.a. av granskningar som gjorts av fackförbunden Unionen och Akademikerförbundet SSR. Se även på DO:s webbplats www.do.se en dokumentationsanalys med titeln *Sakligt motiverad eller koppling till kön?*, publicerad 2016.

De kanadensiska lagarna gör det möjligt för arbetsgivare med samma typ av verksamhet att gå samman i en grupp och betraktas som en arbetsgivare i arbetet med *pay equity*. Sådan gruppssamverkan finns inte i den svenska lagen.

5.3.3 Tillsynen över lagstiftningen

I Kanada är tillsynsorganens mandat utförligt reglerat i lag. Enligt vad årsredovisningar och rättspraxis utvisar utför de ett omfattande arbete såväl vad gäller information och utbildning som åtgärder mot arbetsgivare som inte respekterar lagarna. Många arbetstagare inom kvinnodominerade arbetsområden har enligt tillsynsmyndigheternas årsredovisningar fått sina löner uppjusterade. Varje lag har också ett sanktionssystem med olika typer av åtgärder från tillsynsmyndighetens sida inklusive straffavgifter. Beträffande de lagar som varit i kraft en längre tid, den federala *Employment Equity Act* och *pay equity*-lagarna i Ontario och Quebec, kan iaktas att respektive sanktionssystem aktivt tillämpas.

I Sverige har tillsynsmyndigheten Diskrimineringsombudsmannen (DO) hittills avstått från att använda den påtryckningsmöjlighet som diskrimineringslagen erbjuder, nämligen ansökan om vitesföreläggande. Det framgår av DO:s årsredovisningar att myndighetens resurser i huvudsak används till informations- och främjandeaktiviteter. Det finns ingen enhet inom myndigheten som arbetar med likalönefrågorna. Utvärderingar av DO:s tillsynsinsatser avseende aktiva åtgärder visar att arbetsgivare i stor utsträckning bryter mot lagens föreskrifter att kartlägga och analysera löner.

Situationen har uppkommit till följd av att mandatet för DO enligt diskrimineringslagen och lagen om Diskrimineringsombudsmannen är så allmänt formulerat, att myndighetens chef inom vida ramar kan välja inriktning på verksamheten. Det saknas precisering av rättigheter och skyldigheter i tillsynen över lönekartläggningsregler och andra bestämmelser om det förebyggande arbetet. Under perioden 2001 - 2009, då Jämställdhetsombudsmannen hade tillsynsansvaret, var resultaten i form av uppjusterade löner positiva.³⁷ Det finns således belägg för att lönekartläggningsreglerna i sig kan utgöra ett effektivt verktyg för att inom en arbetsgivares verksamhet skapa jämställda löner. Det förutsätter dock en aktiv tillsyn.

Den måhända största skillnaden mellan diskrimineringslagens bestämmelser och de kanadensiska likalönelagarna - en skillnad som också avgör vad tillsynsmyndigheten kan åstadkomma genom sin tillsyn - är att tillsynen i Sverige gäller kontroll av att ett beslutsunderlag tagits fram. Huvudregel är att arbetsgivarens bedömningar av vad som är lika och likvärdigt arbete endast kan underkännas om de är uppenbart felaktiga. Detsamma gäller de förklaringar till löneskillnader som anges i lönekartläggningen. Inte heller kan tillsynsmyndigheten i Sverige genomdriva att planerade lönejusteringar faktiskt blir av. En ansökan om vitesföreläggande kan, för att ge ett exempel på sanktionens begränsade räckvidd, grundas på underlåtenhet att göra de jämförelser som diskrimineringslagen föreskriver eller på

³⁷ Se slutrapporten i JämO:s s.k. miljongranskning, https://jamstalldhetsfeministern.files.wordpress.com/2014/04/miljongranskningen_etapp2_nov2008.pdf

att dokumentationen inte tar upp de ämnesområden som nämns i lagen (alltså formella brister).

5.4 Intersektionalitet

I den svenska diskrimineringslagen saknas regler om intersektionalitet. Av statistiken i DO:s årsredovisningar framgår att det är vanligt att en diskrimineringsanmälan görs på flera grunder. Att människor ville anmäla att den negativa behandling de utsatts för hade samband med flera diskrimineringsgrunder var ett av de skäl som anfördes till stöd för att 2009 skapa en samlad myndighet. Det hade av det skälet varit påkallat att tillföra lagen en bestämmelse om att intersektionalitet skulle uppmärksammas i samband med bedömningen av risker för diskriminering.

Employment Equity Act bygger i viss utsträckning på ett intersektionellt synsätt, eftersom information ska inhämtas och rapporteras om fyra missgynnade kategorier; kvinnor, ursprungsbefolkning, vissa etniska grupper och människor med funktionsnedsättning. Den könsuppdelade statistiken gör det möjligt att se hur kön samspelar med andra faktorer som skapar utsatthet. En intersektionell ansats finns också i Ontarios *Pay Transparency Act* i den utformning som antogs 1918, då regeringen aviserade att kön i kombination med andra ”karakteristika” skulle styra informationen om lönenivåer för olika arbeten. Det är dock ovisst om denna ambition kommer att förverkligas.

I samhällsdebatten om likalön och transparenta löner, en debatt i vilken kanadensiska större fackförbund är mycket aktiva, framhålls ofta att mer måste göras för att använda ett intersektionellt perspektiv men också att många andra initiativ krävs. Ett representativt exempel är fackförbundet Unifor:s pressmeddelande när den federala *Equal Pay Act* hade antagits.³⁸

“Equal pay for work of equal value, which is at the heart of this proposed legislation, should be the goal of all employers ... We need to address other barriers as well, such as the lack of universal child care and equal access to good jobs. We also need to ensure we are considering the diversity of all genders and including intersectionality in our approach.”

Uppfattningen att pay equity-lagstiftningen bör breddas framfördes också av *Canadian Association of Labour Lawyers* genom advokat Peter Engelmann, då han på inbjudan av parlamentet gav synpunkter på hur den planerade federala likalönelagstiftningen borde utformas. Engelmann som varit ombud i ett antal av de stora lönediskrimineringsmålen framhöll, att det var utomordentligt viktigt med en effektiv proaktiv likalönelag för att komma åt lönegapet mellan kvinnor och män. Men i en andra fas borde lagen utvidgas till att omfatta också andra missgynnade kategorier i samhället.³⁹

³⁸ <https://www.unifor.org/en/whats-new/press-room/unifor-welcomes-proactive-pay-equity-reduce-gender-wage-gap>

³⁹ Se debatten i parlamentet på länken <https://parlvu.parl.gc.ca/Harmony/en/PowerBrowser/PowerBrowserV2/20160420/-1/24882?Language=English&Stream=Video>

6. Möjlig utveckling av svensk lagstiftning

I detta avsnitt lämnar jag ett antal förslag till möjlig utveckling av svensk lagstiftning. Syftet är att bidra till underlag för diskussion och fortsatt utredning inom Kommissionen. De svenska lönekartläggningsreglerna är i den utformning som infördes 2001 inspirerade av provinsen Ontarios *Pay Equity Act*. Att grundstrukturen i de svenska bestämmelserna är densamma underlättar att med stöd i kanadensiska lösningar överväga komplettering av våra svenska regler i delar som anses otillräckliga eller svårtolkade. Det finns enligt många uppfattning ett antal problem som bör åtgärdas.

Ett problem gäller avsaknad av möjlighet att göra lönejämförelser, när det saknas likvärdiga jämförelseobjekt. Ett annat problem handlar om det ”marknadstänkande” som tenderar att cementera löneskillnaderna mellan kvinnodominerade och mansdominerade yrkesområden. Ytterligare ett problem är bristen på effektiv tillsyn från DO. En grundläggande förutsättning för att lagreglerna ska respekteras är att det finns en tillsynsmyndighet som har specialkompetens och tillräckliga resurser och som använder de verktyg i form av sanktioner som lagen ställer till förfogande.

Vid diskussion av de förslag som följer nedan bör övervägas om inte samtliga regler om kartläggning och analys av löner kan samlas i en egen särskild lag. I samband därmed skulle också såväl förtydliganden som vissa förenklingar kunna övervägas. Nedan diskuteras möjligheten att begränsa jämförelserna mellan arbeten till att endast avse kvinnodominerade arbeten i relation till mansdominerade sådana. Regleringen inom ramen för aktiva åtgärder i diskrimineringslagen kan inte gärna utvidgas med mera detaljerade regler, eftersom det i fråga om detaljnivå och omfång skulle bryta mönstret för hur arbetet med aktiva åtgärder ska bedrivas. Ytterligare ett argument för att placera bestämmelserna i en särskild lag är att det skulle markera vikten av att uppnå jämställda löner. Även i detta avseende är de särskilda pay-equity-lagarna i Kanada en förebild.

6.1 Förslag - Inför lönejämförelser enligt provinsen Quebecs modell!

Som tidigare berörts bygger möjligheten till uppvärdering av ett kvinnodominerat arbete på att det matchar ett likvärdigt arbete i arbetsgivarens verksamhet. Det förekommer att poängintervallen i arbetsvärderingar manipuleras för att arbetsgivare ska kunna hänvisa till att det saknas ett likvärdigt arbete att jämföra med. Det förekommer också att alla likvärdiga arbeten hos en arbetsgivare är kvinnodominerade, vilket i Sverige får till följd att arbetstagare på sådana arbetsplatser inte ges någon möjlighet till lönejustering.

Quebecs lag erbjuder metoder som löser bägge dessa problem. Finns för ett visst kvinnligt arbete inget manligt arbete som bedömts likvärdigt görs jämförelsen med det eller de manliga arbeten som ligger närmast i värdering och så beräknas den lön som det kvinnliga arbetet bör åsättas i proportion därtill. Det vore enligt min uppfattning enkelt att komplettera lönekartläggningsreglerna med en motsvarande bestämmelse.

Som beskrivits i avsnitt 4.1.4 kan arbetsgivare i Quebec som ett alternativ välja den s.k. globala metoden. Den innebär att en lönekurva upprättas över alla mansdominerade arbeten i

arbetsgivarens verksamhet. Lönekurvan förbinder det lägst avlönade mansdominerade arbetet med det högst betalda och gör det möjligt att med hjälp av denna ”manliga kurva” och utifrån värderingen av kraven i arbetet avgöra hur kvinnodominerade arbeten bör avlönas i förhållande till det manliga betalningsmönstret. Denna metod skulle också kunna övervägas för Sveriges del.

Bägge dessa metoder innebär att jämförelserna avser mansdominerade arbeten. Som lönekartläggningsreglerna i diskrimineringslagen är utformade gäller jämförelserna alla likvärdiga arbeten som inte är kvinnodominerade, alltså inte endast mansdominerade arbeten. Det kan diskuteras om Sverige borde följa de kanadensiska lagarnas exempel och begränsa jämförelserna till att avse mansdominerade arbeten, eftersom syftet är att åtgärda strukturella löneorättvisor. Det skulle onekligen förenkla lönekartläggningsarbetet. Det anges inga skäl i förarbetena till valet att låta jämförelserna avse alla likvärdiga arbeten som inte är kvinnodominerade.

Det problem som uppstår när det helt saknas mansdominerade arbeten att jämföra med är löst både i Ontarios och i Quebecs lagar. I den federala lagen, som förväntas träda i kraft under 2021, kommer Quebecs lösning att väljas. Kort uttryckt kan den beskrivas som att arbetsgivaren går utanför sin egen verksamhet och hämtar in tillförlitlig information om lönenivåer i manliga yrken som det är adekvat att göra jämförelser med. Här erbjuds arbetsgivare två alternativ. Antingen tillämpas en metod med två fiktiva jämförelsepersoner som representerar Quebecs vanligaste manliga yrken eller så lånas uppgifter om krav i arbetet och aktuella löner in från en arbetsgivare med liknande verksamhet, s.k. *proxy*-metodik. Quebecs tillsynsmyndighet har publicerat en vägledning som steg för steg informerar om hur jämförelserna ska genomföras enligt bägge dessa alternativ.⁴⁰

När det gäller metoden med de fiktiva jämförelsepersonerna bygger den på att deras arbeten finns beskrivna i en särskild bilaga till lagens föreskrifter. Här lämnas information om funktioner i dessa personers arbeten som är så pass detaljerade att det går att passa in de fiktiva manliga arbetena i den arbetsvärdering som arbetsgivaren som saknar egna jämförelsepersoner ska genomföra. Det ges också noggranna anvisningar om hur arbetsgivaren ska gå tillväga för att fastställa vilken lön de fiktiva arbetstagarna ska ha. Den ska bestämmas med hänsyn till den sektor inom vilken arbetsgivaren bedriver sin verksamhet, företagets storlek och den region inom landet där verksamheten bedrivs. Quebecs statistikmyndighet och ytterligare två arbetsmarknadsinstitutioner som sammanställer uppgifter om yrken tillhandahåller information.

Proxy-metoden utgör ett alternativ. Den innebär inte att det som jämförelseunderlag är fritt fram att välja vilken arbetsgivare som helst med liknande verksamhet. Huvudregeln är att valet måste godkännas av tillsynsmyndigheten som ställer krav på att verksamheterna ska

⁴⁰ Se CNESST:s publikation *Infoéquité*, januari 2020, L'Équité salariale dans les entreprises où il n'existe pas des catégories d'emplois à prédominance masculine

vara lika utifrån kriterier som företagets storlek, verksamhetens innehåll och geografisk belägenhet.

Om syftet är att komma åt strukturell diskriminering framstår metoden med fiktiva jämförelsepersoner som den mest intressanta för Sveriges del. Den kan tillämpas på egen hand av arbetsgivare utan att tillstånd från tillsynsmyndigheten behöver inhämtas. Den förutsätter dock att det är enkelt för arbetsgivare att få fram relevant lönestatistik för de fiktiva jämförelsepersonerna och att modellen utförligt presenteras i lagstiftningen. Möjligen är det andra manliga arbeten än dem i Quebecs lag som bör väljas för de fiktiva jämförelserna.⁴¹

Att lösa behovet av tillförlitligt statistiskt underlag om lönenivåer torde inte vara ogörligt. I de mål om lika lön för likvärdigt arbete inom landstingssektorn som drevs av JämO på 1990-talet var arbetsgivarnas försvar för de manliga jämförelsepersonernas löner (som trots likvärdigt arbete var väsentligt högre än kvinnornas löner) att de speglade och borde spegla lönesättningen på den privata arbetsmarknaden. Lönestatistik anfördes som bevisning. Här finns alltså en praktisk möjlighet att komma åt den strukturella undervärderingen av kvinnodominerade arbeten.

Om lönekartläggningsreglerna kompletteras med regler enligt Quebecs modell behövs sannolikt också föreskrifter alternativt metodstöd med praktiska exempel från tillsynsmyndigheten.

6.2 Förslag - Definiera begreppet marknad i diskrimineringslagen!

I de tre kanadensiska likalönelagarna finns uppräknningar av situationer i vilka en högre lön för det likvärdiga mansdominerade arbetet anses som saklig och därför inte ska tas till utgångspunkt för löneökningar. I Ontarios *Pay Equity Act* anges som en sådan situation ”brist på kompetens som orsakar en temporär höjning av lönen därför att arbetsgivaren har svårt att rekrytera personal med rätt kompetens för anställning inom en viss *job class* (min översättning). Såväl i Quebecs lagstiftning som i den nyligen antagna federala *Pay Equity Act* är detta den enda typ av marknadsargument som godtas. Arbetsgivaren har bevisbördan för att en sådan situation föreligger. Detta synsätt är helt i enlighet med EU:s rättspraxis⁴² och något som bör gälla också i Sverige.

Om de svenska lönekartläggningsreglerna förses med förtydliganden i vilka fall en löneskillnad vid lika eller likvärdigt arbete ska godtas, bör samtidigt klargöras att individuell lönesättning med stöd i ett system för värdering av anställdas prestationer utgör ett sakligt skäl för att acceptera löneskillnader. Det gäller också åtgärd som innebär att en anställd som har omplacerats under viss tid får behålla sin högre lön. Dessa situationer tillhör undantagsfallen i samtliga tre kanadensiska lagar (se redovisningar i avsnitten 2.2.4, 3.1.4 och

⁴¹ Se SCB:s lista över de 20 vanligaste yrkena för män, <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/sysselsattning-forvarvsarbete-och-arbetstider/yrkesregistret-med-yrkesstatistik/pong/tabell-och-diagram/20-vanligaste-yrkena-for-man/>

⁴² Se EU- domstolens dom i målet C-127/92 (Dr P M Enderby mot Frenchay Health Authority och Secretary of State for Health)

4.1.3). Även denna typ av komplettering och förtydligande talar för att en särskild lag om lönekartläggning införs i Sverige.

6.3. Förslag – Ge DO förutsättningar att bli en effektiv tillsynsmyndighet!

Redovisningen av de kanadensiska likalönelagarna har visat att en aktiv och resursstark tillsynsmyndighet har avgörande betydelse för ett positivt resultat. Det råder ingen tvekan om att det behövs särskild kompetens för att stödja och övervaka genomförandet av lagregler om lika lön för likvärdigt arbete. Könsneutral arbetsvärdering är ett särskilt kompetensområde. Det krävs också arbetsrättsliga kunskaper och erfarenhet av hur arbetsmarknaden fungerar för att rätt stöd ska kunna ges till arbetsgivare och deras samverkansparter. Det finns ofta ett starkt motstånd mot att genomföra förändringar som innebär att kvinnodominerade arbeten uppvärderas och lönesystem ifrågasätts.

I Sverige är det DO som med omkring 100 anställda och ett årligt anslag på 127 miljoner⁴³ ska bedriva tillsyn över diskrimineringslagen (se 4 kap. 1 §). Lagregeln om denna tillsynsplikt är dock så kortfattad och allmänt formulerad att den tillåter vitt skilda tolkningar. Bristen på konkretion i mandatet för DO har lett till att tillsynen över lönekartlägningsreglerna och övriga bestämmelser om aktiva åtgärder under de senaste tio åren kunnat bedrivas som informationsaktiviteter utan uppföljning eller åtgärder mot arbetsgivare som bryter mot lagen. En tydlig reglering i lag av DO:s mandat är den enskilt viktigaste förändring som måste genomföras för att kartläggning och analys av löneskillnader mellan kvinnor och män ska kunna minska könslönegapet. Även i detta avseende kan Kanadas tillsynsmyndigheter och lagregleringen avseende deras rättigheter och skyldigheter utgöra en förebild.

Det är lika angeläget att nya bestämmelser införs om hur myndigheten DO ska ledas. Det kan vara ett memento att tillsynsmyndigheten *Canadian Human Rights Commission*, som har en kollegial ledningsstruktur, trots detta utrustats med en extra kommissionär i samband med att pay-equity-lagstiftning införs. Diskrimineringskommittén, som utredde 2009 års reform av diskrimineringsskyddet, föreslog att DO skulle ledas av ett ombudsmannakollektiv om minst fem personer. Kommitténs motivering var att det i myndighetens ledning behövde finnas personer med specialkunskaper om diskrimineringsgrunderna och samhällsområdena. Det är uppenbart att det behövs särskild kompetens om vad som kan befrämja den lagstadgade rätten till lika lön för likvärdigt arbete. Ett alternativ kan vara att inrätta en särskild myndighet för arbetsmarknadens diskrimineringsproblem, en *Ombudsman mot Diskriminering i Arbetslivet* (ODA), som kan verka i nära samarbete med arbetsmarknadens parter och som har specialutbildad personal för att informera om och övervaka lönekartlägningsarbetet.

6.4 Förslag - Öka transparens i lönesättningen genom *posting* och rapportering!

Bortsett från att löneuppgifter hos offentliga arbetsgivare med vissa undantag är allmän handling enligt offentlighets- och sekretesslagstiftningen, finns för arbetsgivare ingen lagstadgad skyldighet att informera enskilda arbetstagare eller arbetssökande om tillämpade löner och lönenivåer. Det gäller även resultatet av den årliga lönekartläggning som enligt

⁴³ Uppgift enligt regleringsbrevet för DO avseende 2021

diskrimineringslagen ska genomföras av alla arbetsgivare. Den ska dokumenteras men någon formell informationsplikt gentemot anställda finns inte.

Syftet med EU:s initiativ för transparens i lönesättningen är att öka individers möjlighet att påtala osakliga löneskillnader. Detta syfte har också det förfarande som i de kanadensiska lagarna kallas *posting* (i Quebec *affichage*), dock är tanken att lönediskrimineringstvister och långdragna domstolsprocesser kan undvikas genom att de anställda getts lagreglerade möjligheter till insyn och påverkan i arbetsgivarens pay-equity-process.

Ett påbud om *posting* i de svenska reglerna skulle innebära att en arbetsgivares förslag till analys och kartläggning av löneskillnader tillkännages antingen genom ett anslag på arbetsplatsen eller *on line* på arbetsgivarens interna webbplats med uppmaning till anställda att inom viss tid lämna synpunkter till arbetsgivaren. Dessa synpunkter ska då tas om hand av arbetsgivaren, som i samverkan med arbetstagararnas representanter avgör om något behöver ändras. Det färdiga resultatet anslås ånyo och eventuellt erbjuds möjlighet att anföra klagomål till DO. *Posting* skulle avsevärt underlätta möjligheterna för samtliga anställda att ta del av arbetsgivarens lönesättningspraxis. Tillkännagivande på arbetsplatsen av lönekartläggningens resultat sker redan på många arbetsplatser och borde kunna accepteras av arbetsmarknadens parter, eftersom det inte handlar om att lämna ut individlöner. Att ge enskilda anställda klagorätt är däremot en åtgärd som knappast är förenlig med parternas värderingar om formerna för arbetstagarinflytande. Särskilt på arbetsplatser utan facklig representation kunde en klagorätt vara av värde.

Att en arbetsgivare anslår resultatet av sin kartläggning och analys av löner internt är inte till hjälp för arbetssökande som vill kunna jämföra avlöningspraxis hos olika arbetsgivare. När det gäller möjligheten för individer att få information om löner kan noteras att Statistiska centralbyrån, SCB, tillhandahåller en tjänst som heter *Lönesök*. Här presenteras månadslön före skatt för olika yrkesgrupper. Lönerna kan jämföras efter utbildningsnivå, kön, ålder och arbete i privat eller offentlig sektor. (En viss eftersläpning finns i statistiken.) Medlemmar i fackförbund kan också få information och lönerådgivning från sitt förbund angående lönenivåer inom sitt yrkesområde. Dessa möjligheter torde inte vara tillräckliga för att uppnå EUs målsättning om transparenta löner.

Också när det gäller lönetransparens kan kanadensisk lagstiftning ge inspiration. Som beskrivits i avsnittet om den federala *Employment Equity Act* rapporteras löneinformation av olika slag på fastställt formulär till departementet. (se avsnitt 2.1). Under 2018 har ett förslag till bestämmelser om ökad transparens i lönesättningen lagts fram som förväntas bli genomfört under 2021. Information om löneförhållanden hos privata arbetsgivare med minst 100 anställda ska finnas på nätet och vara fullt tillgänglig för alla som vill ta del av den. Samma principer om offentliggörande av löneinformation finns i provinsen Ontarios planerade *Pay Transparency Act* (se avsnitt 3.2).

En tänkbar variant för Sveriges del är att utgå från lönekartläggningsresultatet och införa ett krav i lag att alla arbetsgivare med (förslagsvis) minst 100 anställda visst datum varje år ska

skicka en rapport till en statlig myndighet, vars uppgift det är att publicera uppgifterna på nätet. Löneuppgifterna bör lämnas på ett särskilt formulär.

6.5 Förslag – Överväg lönejämförelser utifrån fler diskrimineringsgrunder!

Kan lönekartläggningen utvidgas så att den utöver jämförelser mellan kvinnor och män också omfattar lönejämförelser för andra ”kategorier” som riskerar att missgynnas? Det gäller i särskilt hög grad vissa etniska minoriteter såsom afrosvenskar och även personer med funktionsvariationer. Detta har diskuterats i samband med den senaste översynen av reglerna om aktiva åtgärder, då utvidgning till fler diskrimineringsgrunder än kön övervägdes. Regeringen uttalade då att man ville följa utvecklingen innan lönekartläggningens räckvidd förändrades.⁴⁴

Viss potential finns i regeln om att bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor ska granskas med hänsyn till *samtliga diskrimineringsgrunder* (se diskrimineringslagen 3 kap. 5 § punkt 2). Regeln ger vissa möjligheter att upptäcka indirekt diskriminering och intersektionella samband i lönesystemets struktur men räcker inte för att synliggöra osakliga löner som drabbar missgynnade ”kategorier”.

En tänkt utvidgning av lönekartläggningsreglerna vad gäller etnicitet torde kräva att begreppet etnisk tillhörighet begränsas och preciseras, eftersom det knappast är meningsfullt att kartlägga alla typer av etnisk bakgrund ur lönehänseende och än mindre att samla dem i en och samma kategori. *Visible minorities*, den kanadensiska termen, kan mycket väl översättas till svenska, *synliga minoriteter*, och ges motsvarande innebörd som i Kanada nämligen personer av icke-europeiskt ursprung eller som har annan hudfärg än vit. Det tillvägagångssätt som tillämpas i den kanadensiska *Employment Equity Act* används också inom EU enligt en metod som förordats av bl.a EU-kommissionen och Europarådet. Arbetsgivaren samlar då in aggregerade data som inte kan kopplas till enskilda personer, eftersom förfarandet baseras på anonymitet, frivillighet och självidentifiering. Metoden kallas populärt *jämlikhetsdatametoden*.

Med denna metod samlas inga personuppgifter in och dataskyddsförordningen GDPR blir därför inte tillämplig. I Kanada liksom i Storbritannien och USA används ett antal förbestämda kategorier när uppgifter inhämtas från de anställda. Länsstyrelsen i Stockholm har publicerat en rapport med konkreta förslag hur det skulle kunna genomföras i Sverige.⁴⁵ Med tillämpning av samma principer om frivillighet och självidentifiering skulle arbetsgivare utifrån diskrimineringslagens definition av funktionsnedsättning kunna samla in uppgifter från anställda med garantier för anonymitet och utan påtryckningar. För att anonymitet ska kunna upprätthållas bör endast större arbetsgivare omfattas.

Hur förhåller sig förslagen om fler lönejämförelser till den svenska modellen? Min bedömning är att det är fullt möjligt att låta lönekartläggningen omfatta fler diskrimineringsgrunder och att det även skulle välkomnas av många aktörer på

⁴⁴ Se prop. 2015/2016:135, sid 53.

⁴⁵

<https://www.lansstyrelsen.se/download/18.5e83a30f169d90292df17384/1556108150165/Rapport%202019-08%20Vit%20svart%20eller%20brun%20Handbok%20aktiva%20åtgärder%20hudfärg.pdf>

arbetsmarknaden. Men det finns - i vart fall beträffande kartläggning av etnicitet - ett starkt motstånd som bl.a. bygger på rädsla för missbruk av uppgifterna.⁴⁶

6.6 Förslag – Ge stöd i lagen för kollektivavtal om lönekartläggningsarbetet!

För att lönekartläggningsreglerna ska ge resultat krävs att det finns en bra organisation på arbetsplatsen för att genomföra kartläggningen och analysen av löneskillnader och för att övervaka att lönejusteringarna genomförs. Utgångspunkten för denna målsättning är den partssamverkan som lagen föreskriver. Hur arbetet ska organiseras på arbetsplatsen är i konsekvens därmed en fråga som bör lösas i kollektivavtal. Ett alternativ i syfte att öka intresset för att ingå sådana avtal är att - också här med inspiration från Kanada - föreskriva att organisationen av likalönearbetet ska se ut på ett visst sätt. Det skulle, för att ge ett exempel, kunna införas krav på att det ska finnas en likalönekommitté för arbetsgivare med minst 100 anställda eller att ett likalöneombud ska utses med arbetsuppgifter som anges i lagen. Sådana regler som alltså avser *hur* arbetet ska organiseras i samverkan mellan arbetsgivare och fackliga organisationer kan lämpligen göras semidispositiva.

⁴⁶ För en diskussion med argument för och emot se tidningen Curie, <https://www.tidningencurie.se/nyheter/2019/04/24/jamlikhetsdata-laddad-fraga-inom-akademien/>

Bilaga - lönekartläggning enligt diskrimineringslagen

Utgångspunkter

Arbetsgivares arbete med kartläggning och analys av löneskillnader mellan kvinnor och män regleras i diskrimineringslagen (2008:567), vars tredje kapitel handlar om förebyggande arbete (s.k. aktiva åtgärder). I denna bilaga beskrivs *metodiken* i lönekartläggningsarbetet. I Sverige används ordet lönekartläggning med syftning på lönekartläggningsbestämmelserna i diskrimineringslagen. I andra länder brukar motsvarigheten till det svenska ordet lönekartläggning enbart syfta på sammanställning av lönestatistik, något man måste vara uppmärksam på då jämförelser görs med andra länders regelsystem om lönekartläggning.

I diskrimineringslagen anges översiktligt hur en lönekartläggning ska genomföras. För att rätt tolka lagregler och terminologi är det dock nödvändigt att ta del av förarbetena till bestämmelserna.⁴⁷ Det gäller t.ex. vad som avses med ett kvinnodominerat arbete och hur en arbetsgivare bör gå till väga för att avgöra vad som är att betrakta som lika arbeten. Härutöver finns ett antal frågor om det praktiska genomförandet som lämnats obesvarade. En förklaring till detta är att regering och riksdag utgått från att frågor om den närmare tillämpningen av lagen skulle besvaras i rättspraxis och att vägledning skulle ges av tillsynsmyndigheten.

Rättspraxis är mager. Några beslut som gett vägledning finns dock från den tid (2001-2008) då en ansökan om vitesföreläggande avseende lönekartläggning skulle göras hos Jämställdhetsnämnden. Ärende 4-03 gällde av Jämställdhetsombudsmannen (JämO) påtalade brister i en lönekartläggning vid företaget Närkes Elektriska AB. I sitt beslut uttalade Jämställdhetsnämnden att arbetet i sin helhet ska bedrivas i samverkan med arbetstagarna och att en lönekartläggning bör granskas särskilt noga om samverkan med arbetstagarna varit bristfällig.

Ärende 1-05, som också drevs av JämO, gällde brister i Försvarmaktens lönekartläggning. Försvarmakten är en arbetsgivare med ett stort antal anställda inom olika organisationsenheter på olika platser i landet. I beslutet slog Nämnden fast att lönekartläggningen måste ge underlag för en samlad och myndighetsövergripande analys på central nivå, oavsett om arbetet delegerats till organisationsenheternas chefer. På organisationsenheterna måste kartläggningen göras utifrån samma förutsättningar och grunder. Detta var ett beslut som klargjorde vad som gäller för stora arbetsgivare med verksamhet förlagd till olika arbetsplatser och som också gav besked om att arbetsvärderingsmetoden måste vara densamma i en arbetsgivares verksamhet.⁴⁸

När det gäller information från tillsynsmyndigheten finns fyllig sådan att tillgå. På Diskrimineringsombudsmannens (DO) webbplats tillhandahålls en utförlig e-handledning om lönekartläggning. JämO tillhandahöll motsvarande informationsmaterial och härutöver en modell, *Analys Lönelots*, som kunde användas för värdering och analys av kraven i olika

⁴⁷ Förarbeten, se prop. 1999/2000:143 *Ändringar jämställdhetslagen* och prop. 2015/16:135 *Ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter*.

⁴⁸ Se vidare om nämndbeslut i Susanne Fransson och Eberhard Stüber, *Supplement 2017 till Diskrimineringslagen En kommentar*, sid 78 ff

arbeten. Vägledning i form av kriterier för att kunna välja en könsneutral värderingsmetod tillhandahölls också av JämO. Många arbetsgivare använder alltså *Analys Lönelots*.⁴⁹

Efter ett utdrag ur diskrimineringslagen följer nedan en beskrivning av de olika stegen vid genomförande av en lönekartläggning. Texten bygger på de källor som nämnts ovan, varvid lagförarbeten jämte anvisningar från tillsynsmyndighetens sida tillmätts särskild betydelse.⁵⁰ Det bör framhållas att merparten av de lönekartläggningar som granskats under senare år har stora brister i jämförelse med hur regelverket är tänkt att tillämpas enligt förarbeten och anvisningar från tillsynsmyndigheten.⁵¹ Det arbete som beskrivs nedan under rubriken ”Lönekartläggning steg för steg” är således inte en redovisning av hur regelverket faktiskt tillämpas, även om det finns positiva undantag.

Utdrag ur diskrimineringslagen

8 § I syfte att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män ska arbetsgivaren varje år kartlägga och analysera

1. bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor som tillämpas hos arbetsgivaren, och
2. löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt. *Lag (2016:828).*

9 § Arbetsgivaren ska analysera om förekommande löneskillnader har direkt eller indirekt samband med kön. Analysen ska särskilt avse skillnader mellan

1. kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika,
2. en grupp med arbetstagare som utför arbete som är eller brukar anses vara kvinnodominerat och en grupp med arbetstagare som utför arbete som är att betrakta som likvärdigt med sådant arbete men inte är eller brukar anses vara kvinnodominerat, och
3. en grupp med arbetstagare som utför arbete som är eller brukar anses vara kvinnodominerat och en grupp med arbetstagare som utför arbete som inte är eller brukar anses vara kvinnodominerat men ger högre lön trots att kraven i arbetet bedömts vara lägre. *Lag (2016:828).*

10 § Ett arbete är att betrakta som likvärdigt med ett annat arbete om det utifrån en sammantagen bedömning av de krav arbetet ställer och dess natur kan anses ha lika värde som det andra arbetet. Bedömningen av de krav arbetet ställer ska göras med beaktande av kriterier som kunskap och färdigheter samt ansvar och ansträngning. Vid bedömningen av arbetets natur ska särskilt arbetsförhållandena beaktas. *Lag (2016:828).*

11 § I arbetet med aktiva åtgärder ska arbetsgivare och arbetstagare samverka. *Lag (2016:828).*

12 § Arbetsgivaren ska förse en arbetstagarorganisation som arbetsgivaren är bunden till av kollektivavtal med den information som behövs för att organisationen ska kunna samverka i arbetet med aktiva åtgärder. Om informationen avser uppgifter om lön eller andra förhållanden som berör en enskild arbetstagare, gäller reglerna om tystnadsplikt och skadestånd i 21, 22 och 56 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. I det allmänna verksamheten gäller i stället 10 kap. 11-14 §§ och 12 kap. 2 § offentlighets- och

⁴⁹ Verktuget tillhandahålls inte längre av DO men kan laddas ner kostnadsfritt från företaget Lönelotsarna, se <https://www.lonelotsarna.se/lonekartlaggning3>

⁵⁰ För information om fackförbundens roll i lönekartlägningsarbetet, se handbok om aktiva åtgärder som 2019 publicerats av OFR (Offentliganställdas Förhandlingsråd), <https://www.ofr.se/document/vad-ar-aktiva-atgarder-en-facklig-handbok/>.

⁵¹ Granskningar har gjorts av flera fackförbund däribland Akademikerförbundet SSR och Unionen, varvid också framkommit att långtifrån alla arbetsgivare genomför en lönekartläggning. Liknande resultat har redovisats av DO, se <https://www.do.se/globalassets/om-do/rapport-regeringsuppdrag-aktiva-atgarder.pdf>

sekretesslagen (2009:400).
Lag (2016:828).

Utöver bestämmelserna om löneskillnader mellan kvinnor och män finns en regel som hänför sig till samtliga diskrimineringsgrunder och som föreskriver att bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor ska kartläggas och analyseras ur risksynpunkt (diskrimineringslagen §§ 2, 3 och 5, punkt 2).

Alla arbetsgivare ska oavsett antal anställda arbeta med aktiva åtgärder. Däremot gäller krav på dokumentation endast arbetsgivare med visst antal anställda. Reglerna om dokumentation av kartläggning och analys av lönesystem och löner finns i §§ 13 och 14.

Lönekartläggning steg för steg

Steg 1: Lönesystemet ska kartläggas och analyseras

Det första steget i lönekartlägningsarbetet handlar om granskning av bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor som tillämpas hos arbetsgivaren. Lönesystemet ska granskas ur könssynpunkt men också med hänsyn till övriga diskrimineringsgrunder. Krav på dokumentation av lönesystemet ur könssynpunkt gäller för arbetsgivare med minst tio arbetstagare medan dokumentation med hänsyn till övriga diskrimineringsgrunder endast gäller för arbetsgivare med minst tjugofem anställda.

Kartläggning av bestämmelser och praxis om löner innebär att all information om regelverket för lönesättning på den aktuella arbetsplatsen ska samlas in och bedömas utifrån samtliga diskrimineringsgrunder. Det handlar om gällande kollektivavtalsbestämmelser, centrala såväl som lokala avtal, samt dessutom bestämmelser i de individuella avtalen. Inte minst viktigt i detta sammanhang är de principer som arbetsgivaren tillämpar för att bedöma hur kvalificerat eller ansvarsfullt som ett arbete är och de kriterier som formulerats för att bedöma de anställdas prestationer. I kollektivavtalen finns i regel ett antal kriterier som siktar på att mäta såväl arbetets svårighetsgrad och ansvar som individens prestation.

Även av arbetsgivaren ensidigt bestämda förmåner som kan gälla rätt till bonus, försäkringar, tjänstebil, reseförmåner, arbetskläder ska granskas.

Analysen går ut på att bedöma om bestämmelser och förmåner är könsneutrala, vidare om det kan finnas inbyggda faktorer som leder till diskriminering på grund av etnisk tillhörighet eller någon av de andra diskrimineringsgrunderna.

Det är väl känt att en del arbetsvärderingssystem undervärderar den typ av kunskap och det ansvar som kännetecknar kvinnodominerat arbete. Även kriterier för prestationsbedömning, som på ytan ser neutrala ut, kan på ett osakligt sätt belöna beteende och egenskaper utifrån en traditionell svensk manlig rollmodell. En åtgärd som kan bli aktuell på grundval av analysen handlar om att utarbeta tydligare lönekriterier.

Steg 2: Löneskillnader mellan kvinnor och män ska kartläggas och analyseras

Nästa steg i lönekartläggningen handlar om kartläggning och analys av löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att berakta som lika eller likvärdigt. Begreppen lika och likvärdigt arbete är centrala i lönejämförelsen. Det är viktigt att hålla i minnet, att det i kartlägningsfasen av lika och likvärdiga arbeten enbart handlar om *kraven* i arbetena och inte om individerna som utför arbetet. De senare kommer in i bilden först vid analysen av

löneskillnader, där skillnader i prestation kan ha betydelse. Individuell lönesättning utgör inget hinder för att genomföra en lönekartläggning

Löner ska vara jämförbara

All ekonomisk kompensation som är knuten till anställningsförhållandet omfattas av kravet på lönekartläggning. Det betyder att fackliga organisationer behöver få tillgång till alla löneuppgifter som behövs för att kunna jämföra löner och ta ställning till löneskillnader mellan kvinnor och män. Det kan också finnas behov av att få del av löneförhållanden under tidigare år t.ex. för föräldralediga och få kännedom om uppgifter som berör individer och som kan förklara en viss lön. Lagen innehåller därför en särskild bestämmelse om att arbetsgivaren ska förse kollektivavtalsbundna fackförbund med den information som behövs för samverkan. För känsliga uppgifter gäller regler om tystnadsplikt enligt medbestämmandelagen. För myndigheter tillämpas regler om sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen.

För att rättvisa lönejämförelser ska kunna göras måste deltidslön räknas om till heltidslön och timlön till månadslön. När en lön innehåller flera komponenter gäller regeln att varje lönedel ska jämföras för sig. Normalt är grundlönen i fokus. Ob-ersättningar och ersättning för övertid ska inte räknas in i grundlönen utan får jämföras separat. Oftast gäller samma bestämmelser för alla anställda i fråga om lön för obekvämt arbetstid och övertid. Att arbetstiden är kortare för dem som jobbar natt eller skift är en kompensation för den högre belastning som det anses innebära att arbeta natt eller skift. Det betraktas därmed inte som en löneförmån. En skiftarbetande sjuksköterskas lön ska därför inte räknas upp genom att värde åsätts arbetstidsförkortningen. Det motsatta gäller utbetalning av bonus eller andra anställningsförmåner som ska beskattas. Sådana ska beaktas i lönejämförelserna.

Gruppering i lika arbeten

Med *arbeten som är att betrakta som lika*, vilket är det begrepp som finns i lagen, avses arbeten som är lika eller i stort sett lika. Det betyder att två arbeten inte behöver vara identiska för att betraktas som lika. Nästan alla arbeten innehåller, jämförda med varandra, skillnader. Men om skillnaderna är så betydande att de normalt betraktas som skäl för betala en högre lön, så ska arbetena inte betraktas som lika. Det bör understrykas att lika arbete endast handlar om kraven i arbetet, inte om individens sätt att utföra sina arbetsuppgifter.

Noggranna och detaljerade arbetsbeskrivningar behövs för bedömningen om arbeten kan betraktas som lika. De anställdas medverkan genom intervjuer rekommenderas. Fackliga företrädare har särskilda kunskaper om de yrkesområden som deras medlemmar arbetar inom och bör kontrollera att ingen viktig aspekt utelämnats, när kraven i arbetet ska beskrivas och grupperingen i lika arbeten fastställas.

Några exempel: En specialistsjuksköterska på en intensivvårdsavdelning har inte lika arbete jämfört med en sjuksköterska på en vårdavdelning. En socialsekreterare med ansvar för barn- och familjsorg har inte lika arbete i jämförelse med en flyktingsamordnare, oavsett att de har samma grundutbildning och arbetar inom samma förvaltning. Det är det faktiska innehållet i arbetsuppgifterna som är avgörande. Att anställda finns i samma grupp i en befattningsnomenklatur eller ett statistiksystem, som tillämpas på arbetsplatsen, betyder inte automatiskt att arbetena ska betraktas som lika.

Att grupperingen i lika arbeten görs noggrant och konsekvent är avgörande för lönekartläggningens kvalitet, eftersom det är denna första indelning som senare styr både

analysen av löneskillnader och bedömningen av vilka arbeten som är likvärdiga. Tyvärr är det vanligt hos arbetsgivare med många anställda att grupperingen i lika arbeten görs för grov och rymmer arbeten som inte kan betraktas som lika, därför att kraven i arbetet är alltför olika. Att i den påföljande analysen förklara löneskillnader med att den ena personen har fler och mer kvalificerade arbetsuppgifter än jämförelsepersonen leder förstås helt fel. De borde inte ha placerats i samma grupp.

Lönejämförelser vid lika arbete

När lönejämförelser ska göras inom en grupp med kvinnor och män som har lika arbete är det vanligt att utgå från medellön eller medianlön. Löneskillnader kan illustreras i en tabell genom att kvinnors lön anges i procent av männens eller vice versa. Hur många kvinnor respektive män som finns i gruppen anges samtidigt. För att jämföra möjligheter till löneutveckling är lönespridning ett mått som ska användas i lönekartläggningen. I ett plotterdiagram kan lönespridningen mellan kvinnor och män studeras genom lämpligt spridningsmått, t.ex. percentiler. Om lönespridningen är snävare för kvinnor än för män med lika arbete behöver man närmare granska kriterierna för prestationsmätning och undersöka hur de tillämpas i praktiken.

Analys av löneskillnader mellan kvinnor och män med lika arbete

Förklaringar till löneskillnader som bör godtas som sakliga är skillnader i prestation. Även ålder - när det är liktydigt med längre yrkeserfarenhet - kan vara en saklig förklaring under förutsättning att kriteriet tillämpas konsekvent och könsneutralt. Ett annat exempel är att någon som omplacerats till ett mindre kvalificerat arbete fått behålla sin gamla lön. I det senare fallet ska arbetsgivaren se till att löneskillnaden i relation till andra anställda med lika arbete successivt minskar. Både när det gäller ovan nämnda kriterier för premiering av individen och för löneskyddet vid omplacering finns regler i kollektivavtalen som ska tillämpas.

Hänvisning till marknadspåverkan är oftast inte en saklig förklaring till en högre lön, eftersom marknad i betydelsen efterfrågan torde vara densamma för anställda med lika arbete. Ett undantag skulle kunna vara om det plötsligt visat sig mycket svårt att rekrytera. En sådan efterfrågan på den kompetens som ska rekryteras bör då leda till en diskussion om lönejusteringar för redan anställda som har den eftertraktade kompetensen men inte den lön som kompetensen bör föranleda.

Kartläggning av likvärdiga arbeten

Diskrimineringslagens definition av av likvärdigt arbete bygger på att en jämförelse mellan olika arbeten kan göras utifrån en sammantagen bedömning av de krav som respektive arbete ställer samt arbetets natur, vilket syftar på den miljö och de förhållanden under vilka ett arbete utförs. Vid värderingen av ett arbete ska *kriterier såsom kunskap och färdighet, ansträngning, ansvar och arbetsförhållanden* tillämpas. Det kräver i regel någon form av system för att olika arbetens svårighetsgrad ska kunna uppskattas och jämföras. Vilken vikt kriterierna inbördes ska ha måste också bestämmas. *Kunskap och färdigheter* brukar jämte *ansvar* väga tungt i flertalet yrken. En diskriminerande lönesättning beror ofta på att ansvar för människors hälsa och välbefinnande, som kännetecknar många kvinnodominerade yrken, underskattats i jämförelse med ansvar för ekonomi och materiel.⁵²

⁵² Se argumentation i prop. 1999/2000:143, sid 67 ff

Varje grupp, bestående av arbetstagare som bedömts ha lika arbete, ska alltså värderas. Det finns olika metoder för att systematiskt gå igenom kraven i olika arbeten, faktor för faktor. Tillämpas ett arbetsvärderingssystem på arbetsplatsen eller annat klassificeringsinstrument kan det utgöra underlag under förutsättning att klassificeringen vid behov kan anpassas till diskrimineringslagens begrepp.

Fokus på grupper med kvinnodominerat arbete

Eftersom lönekartläggningen syftar till att upptäcka kopplingar mellan lön och kön, ska lönejämförelser göras mellan grupper som har kvinnodominerat arbete och grupper som inte är kvinnodominerade, under förutsättning att arbetena bedömts som likvärdiga. Ett arbete anses kvinnodominerat om mer än 60 procent av arbetstagarna inom en grupp är eller brukar vara kvinnor. En grupp kan bestå av en enda person. De grupper som är kvinnodominerade ska därför identifieras.

En förändring som infördes den 1 januari 2017 är att löneskillnader också ska analyseras när en grupp med arbetstagare som utför arbete som är eller brukar anses kvinnodominerat och en grupp med arbetstagare som utför arbete som inte är eller brukar anses kvinnodominerat ger högre lön, trots att kraven i arbetet bedömts vara lägre.

Lönejämförelser av likvärdiga arbeten

Lönejämförelser vid likvärdiga arbeten förutsätter att man identifierat kvinnodominerade arbeten som är sämre avlönade än likvärdiga eller lägre värderade arbeten. Anser arbetsgivaren att det inte finns några arbeten som behöver jämföras kan det naturligtvis vara riktigt. Men det finns ibland anledning att kritiskt granska värderingsresultatet, eftersom det kan finnas en frestelse för arbetsgivare att dra gränserna mellan intervall eller poäng i en arbetsvärdering så att det inte blir några ”träffar” på likvärdigt arbete.

Vid lönejämförelserna kan procenttal användas för att beskriva lönerelationen mellan det kvinnodominerade arbetet och jämförelsegrupp.

Analys av löneskillnader vid likvärdigt arbete

Samma förhållanden som vid analysen av löneskillnader vid lika arbete kan komma upp i diskussionen om vad löneskillnaderna vid likvärdigt arbete beror på. I analysen ska fokus ligga på att förklara kvinnors lägre lön, inte på varför männen har högre lön. Tyvärr saknas detta perspektiv i många lönekartläggningar, som präglas av att mäns högre lön ses som avvikelser från den lägre lön som gäller för kvinnor; avvikelser vilka förklaras på ett föga trovärdigt sätt.

Även män kan drabbas av en osaklig lönesättning, särskilt om de arbetar inom ett kvinnodominerat yrke. Den osakliga lönesättningen ska åtgärdas även i detta fall. Men man bör hålla i åtanke att lönekartläggningens grundläggande syfte är att komma åt undervärderingen av kvinnors arbete och undervärderingen av kraven i arbetet inom de yrkesområden som traditionellt betraktas som kvinnliga.

Förklaringen till löneskillnader när kvinnor och män har lika krävande arbeten och är lika presterande ligger ofta i att förlegade och könsbundna värderingar återskapats från lönerrevision till lönerrevision inom en organisation. Att som förklaring hänvisa till att marknaden sätter löner och att lönestatistik från närområdet eller hela landet visar att arbetsgivaren betalar ”normala löner” duger därför inte som en saklig motivering för att mannen eller det manliga yrket ligger på en högre lönenivå.

Steg 3: Lönejusteringar och andra åtgärder

När löneskillnader mellan kvinnor och män inte kan förklaras av sakliga skäl som saknar samband med lön ska åtgärder vidtas. Det handlar om att göra lönejusteringar men kan också avse andra åtgärder i jämställdhetssyfte, t.ex. utbildningssatsningar eller förändring av lönekriterier för bedömning av prestation.

Lönejusteringar ska genomföras så snart som möjligt men kan delas upp på högst tre år om det rör sig om stora summor pengar. En kostnadsberäkning ska alltså göras samt en tidsplanering.

Dokumentationskrav

Dokumentationen av lönekartläggningen ska innehålla följande:

- 1/ en redovisning av resultatet av kartläggningen och analysen i de avseenden som lagen kräver
- 2/ en redovisning av vilka lönejusteringar och andra åtgärder som behöver vidtas för att åtgärda löneskillnader som har direkt eller indirekt samband med kön
- 3/ kostnadsberäkning och tidsplanering av åtgärderna
- 4/ en redovisning och utvärdering av hur föregående lönekartläggning planerade åtgärder har genomförts
- 5/ en redogörelse för hur arbetsgivaren samverkat i lönekartlägningsarbetet.

Ett viktigt syfte bakom kraven på dokumentation är önskemålet att underlätta tillsynsmyndighetens kontroll av att lagreglerna respekteras.