

FESTSKRIFT
TILL
ÖRJAN
EDSTRÖM

Skriver från juridiska institutionen
vid Umeå universitet / Nr 41

Nya metoder för jämställda löner – insyn, rapportering och certifiering

SUSANNE FRANSSON¹ & EBERHARD STÜBER²

1 Inledning

Vi har i många år forskat och spridit kunskap om frågor som rör kvinnors och mäns löner. I maj 2018 anordnade Nätverket jämställda löner ett seminarium med rubriken ”Nya möjligheter till samverkan i arbetslivet”. Örjan Edström inledde seminariet som expert på frågor om samverkan, delvis på ny mark.³ Tillsammans skrev vi också en debattartikel publicerad i Dagens Arena.⁴

Ett gemensamt intresse är den svenska arbetsmarknadens funktionssätt och vad som kallas den svenska modellen. Vårt eget fokus är dock särskilt frågan om löner ur ett könsperspektiv. Den svenska modellen har historiskt sett kännetecknats av att löner är en fråga för parterna att förhandla och sluta kollektivavtal om, ett självreglerande system. Lagstiftning om aktiva åtgärder för jämställda löner har vi benämnt som ett ”självsanerande system” där det grundläggande konfliktperspektivet är utbytt mot samförstånd.⁵ Genom ändringarna i de aktiva åtgärderna år 2017 betonas än starkare att arbetsgivare och fackliga organisationer har samma mål och förväntas samverka för att förhindra diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter.⁶

¹ Docent i rättsvetenskap, lektor vid Institutet för socialt arbete, Göteborgs universitet.

² Senior utredare, Jämställdhetsmyndigheten.

³ Edström, Örjan & Holm, Johan, Arbetsmiljöreglering, medbestämmande och kollektivavtal, red. Edström, Lindholm och Mannelqvist, Jubileumsskrift till Juridiska institutionen 40 år, Umeå universitet, 2017.

⁴ Dagens Arena 2018-05-22, Samverkan för jämställda löner – vad är problemet?

⁵ Se t.ex. Fransson, Susanne & Stüber, Eberhard, Samverkan och lönekartläggning – en rättsutveckling, Arbetsmarknad & Arbetsliv, årgång 10 nr 3, 2004.

⁶ Se Fransson, Susanne & Stüber, Eberhard, Diskrimineringslagen en kommentar. Supplement. Norstedts juridik, Stockholm, 2017.

Bestämmelser om arbetsgivares skyldighet att kartlägga kvinnors och mäns löner ur ett jämställdhetsperspektiv har funnits sedan år 1994 och Sverige anses vara en av pionjärerna på området.⁷ Reglerna har kritiserats som betungande för arbetsgivare och förändringar i kraven har gjorts vid flera tillfällen.⁸ Effekterna är också omdiskuterade. Hur stor betydelse kravet på lönekartläggning har haft för det svenska könslönegapet är svårt att fastställa.⁹ Rapporter visar dock att en stor andel löner har justerats.¹⁰ Samtidigt har få mål om lönediskriminering prövats och resultaten är mätbara, enbart ett och ett halvt mål har vunnits av käranden.¹¹

Frågan om jämställdhet är ett av den Europeiska unionens grundläggande värden och anses vara av avgörande betydelse för ekonomisk tillväxt, välbefinnande och konkurrenskraft.¹² Skillnaden mellan kvinnors och mäns timlöner är mer än 16 procent i medeltal i EU. Trots detta är målet att könslönegapet ska ha slutits år 2020. För att uppnå detta mål har EU-kommissionen rekommenderat medlemsstaterna att införa nya metoder för att öka transparensen gällande lönebildning och lönesättning ur ett könsperspektiv.¹³

Frågan om transparens och nya metoder för att stänga könslönegapet är således vårt fokus i denna text. Vi beskriver först regleringen och utvecklingen i EU och ger därefter exempel från nationell lagstiftning där nya metoder införts i linje med kommissionens rekommendationer. Vi beskriver också en annan metod, certifiering av jämställda löner, och avslutar med att analysera de olika metoderna i relation till svensk lagstiftning och den svenska arbetsmarknadens funktionssätt.

⁷ Eurofound (2018) First movers' experiences with gender pay transparency measures in Europe, Isabella Beletta & Christine Aumayr-Pintar, National Symposium on the Gender Pay Gap, Dublin 2018-01-10.

⁸ Se Fransson, Susanne, Från mål till medel – om utvecklingen av bestämmelserna om aktiva åtgärder, i red, Ahlberg, Olsson och Malmberg, Vänbok till Niklas Bruun, Iustus, Uppsala, 2017.

⁹ I bilaga 1 till SOU 2010:7, Aktiva åtgärder för lika rättigheter och möjligheter, finns en studie av kostnader och effekter av lagstiftningen om aktiva åtgärder.

¹⁰ Effekterna av 2001 års bestämmelser om lönekartläggning, Jämställdhetsombudsmannen (JämO) 2005 samt Miljögranskningen – Resultat av etapp 2 och slutrapport, JämO, 2008.

¹¹ Se Svenaeus, Lena, Konsten att upprätthålla löneskillnader mellan kvinnor och män. En rättssociologisk studie i lag och avtal om lika lön, Lunds universitet, 2017.

¹² Europeiska unionens råd, Rådets slutsatser av den 7 mars 2011 om europeiska jämställdhetspakten (2011-2020), 2011/C 155/02.

¹³ European Commission, Commission Recommendation on strengthening the principle of equal pay between men and women through transparency, COM(2014)1405 final.

2 Jämställda löners reglering och utveckling inom EU

Förbud mot lönediskriminering fanns redan i Romfördragets artikel 119, dock främst av konkurrensmässiga skäl.¹⁴ Det senaste decenniet har fältet vidgats till att handla om ekonomisk ojämställdhet och om att med olika former av verktyg minska och sluta könslönegapet. Såväl Rådet, Kommissionen som Parlamentet har under senare år antagit handlingsplaner, rekommendationer eller resolutioner i syfte att förstärka principen om jämställda löner.

2.1 EU-kommissionens rekommendation 2014

Bakgrunden till kommissionens rekommendation år 2014 är dels att könslönegapet består, dels att förbudet mot diskriminering inte har haft den avsedda effekten.¹⁵ Nya metoder behöver därmed skapas och prövas.

Målet med rekommendationen är ökad insyn i lönesättningen (pay transparency). Genom insyn kan könsrelaterade löneskillnader synliggöras. Anställda, arbetsgivare eller arbetsmarknadens parter kan med denna kunskap vidta lämpliga åtgärder.¹⁶ Ett problem har varit att en tvist i domstol i regel kräver en jämförelseperson av annat kön. Insyn i lönesättning ska därmed underlätta för anställda att väcka talan om lönediskriminering inför nationell domstol.¹⁷

Kommissionens rekommendation innehåller en verktygslåda med specifika åtgärder för att öka insynen i lönesättningen. Verktygen är enkla och ger stort utrymme för olika varianter. De fyra centrala åtgärder som rekommenderas är enskildas rätt till upplysningar om lönesättningen, rapportering på företagsnivå, lönegranskningar (pay audits) och lika lön inom ramen för kollektivavtal. Tanken är att medlemsstaterna ska uppmuntras att genomföra de åtgärder som är bäst lämpade i den nationella kontexten. Kravet i rekommendationen är att minst en av de centrala åtgärderna ska genomföras.¹⁸ Vårt fokus är på det två första åtgärderna, vilka beskrivs närmare.

¹⁴ Se Fransson, Susanne, Lönediskriminering. En arbetsrättslig studie av könsdiskriminerande löneskillnader och konflikten mellan kollektivavtal och lag, Iustus, Uppsala, 2000.

¹⁵ Rekommendationen föregicks av en rapport från Kommissionen till Rådet och Europaparlamentet, COM(2013) 861 final.

¹⁶ COM(2014) 1405 final p. 15.

¹⁷ COM(2014) 1405 final p. 8.

¹⁸ COM(2014) 1405 final.

2.1.1 Upplysningar om lönesättning

Anställda ska ha rätt till information om löner för arbetstagare som utför lika eller likvärdigt arbete, om könsfördelning, om lönetillägg och andra typer av förmåner och ersättningar. Syftet är att identifiera oförklarade¹⁹ könslöneskillnader och att skapa grund för att åtgärda dem. Informationen syftar även till att underlätta för arbetstagare att föra talan om lönediskriminering i domstol.²⁰ Tyskland har nyligen infört lagstiftning som ger anställda rätt till denna typ av information.

2.1.2 Rapportering på företagsnivå

Medlemsstaterna ska uppmantras att vidta åtgärder som innebär att arbetsgivare med minst 50 anställda regelbundet informerar de anställda, fackliga företrädare och arbetsmarknadens parter om den genomsnittliga lönen för olika kategorier av anställda eller befattningar.²¹ Könsfördelningen i kategorierna ska framgå av informationen. Syftet är att förbättra insynen i lönesättningen, vilket ska leda till att arbetsgivare vidtar åtgärder för jämställda löner. Tyskland och Storbritannien är exempel på medlemsstater som har infört lagstiftning på detta område.

2.1.3 Utvärderingar av 2014 års rekommendation

Redan år 2017 gjorde Kommissionen en kort utvärdering av hur medlemsstaterna förhållit sig till de rekommenderade metoderna.²² Samma år kom också en rapport från EU:s nationella experter på jämställdhetsfrågor.²³ Kommissionen konstaterar att bara 11 medlemsstater har lagstiftning som möjliggör insyn i lönesättning och de flesta av dem uppfyller bara minsta kravet på en åtgärd. En medlemsstat, Sverige, anges ha ”förankrat alla fyra åtgärderna i sin nationella rättsliga ram”!²⁴ I expertrapporten anges däremot att Sverige enbart uppfyller två av åtgärderna,

¹⁹ Det står oförklarliga i dokumentet, men unexplained i den engelska versionen.

²⁰ COM(2014) 1405 final, punkt 21.

²¹ COM(2014) 1405 final, punkt 17 och II. Wage transparency p. 4.

²² European Commission (2017) Report from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee, Report on the implementation of Commission Recommendation on strengthening the principle of equal pay between men and women through transparency, COM (2017) 671 final.

²³ European Commission, Pay transparency in the EU. A legal analysis of the situation in the Member States, Iceland, Liechtenstein and Norway, European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, Albertine Veldman & coordinator Alexandra Timmer, 2017.

²⁴ COM(2017) 671 final s. 3.

nämligen lönegranskningar och lika lön inom ramen för kollektivavtal.²⁵ Vi återkommer med kommentarer till detta.

3 EU:s strategier och handlingsplaner för att stänga könslönegapet

EU:s institutioner antar också strategiska dokument och handlingsplaner i syfte att uppnå målet jämställda löner. Den europeiska jämställdhetspakten 2011-2020, antagen av Rådet, är ett sådant dokument där könslönegapet särskilt nämns.²⁶ I EU:s handlingsplan 2017-2019 *Åtgärda lönekyftan mellan kvinnor och män*, konstaterar EU-kommissionen att könslönekyftan består.²⁷ Kommissionen har därmed ett särskilt ansvar för att bedöma om ändringar behöver göras i direktiv 2006/54 för att bland annat göra rätten till information om löner, kravet på rapportering av löner och förtydligande av begreppet likvärdigt arbete, bindande för medlemsstaterna.²⁸ I enlighet med Kommissionens arbetsprogram 2019 ska direktiv 2006/54 utvärderas, vilket kan vara ett steg mot ny lagstiftning.²⁹ Den europeiska ekonomiska och sociala kommittén har i ett yttrande tillstyrkt handlingsplanen för åren 2017-2019.³⁰

Även parlamentet har varit aktivt när det gäller den ekonomiska ojämställdheten. I en resolution, antagen 2017-10-03, om kvinnors ekonomiska egenmakt uttalas att en offentligt tillgänglig ram för kartläggning av löner, innefattande datainsamling, kan ”skapa en ”medveten kultur” som gör att ett könslönegap blir socialt oacceptabelt i en sektor eller ett företag”.³¹ Parlamentet uppmanar, i resolutionen, medlemsstater och företag att införa bindande åtgärder när det gäller transparenta löner.³²

²⁵ European Commission, 2017.

²⁶ Den europeiska pakten för jämställdhet (2011-2020) bilaga p. 1. (2011/C 155/02).

²⁷ Europeiska kommissionen (2017) Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén. EU:s handlingsplan 2017-2019. Åtgärda lönekyftan mellan kvinnor och män, COM(2017) 678 final.

²⁸ Se insats 1, punkt 1 I COM(2017) 678 final.

²⁹ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the committee of the regions. Commission work programme. Delivering what we promised and preparing for the future, COM(2018) 800, Annex II, punkt 10.

³⁰ Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (2017) Yttrande. EU:s handlingsplan 2017-2019: Åtgärda lönekyftan mellan kvinnor och män, COM (2017) 678 final.

³¹ Europaparlamentet, Kvinnors ekonomiska egenmakt i den privata och den offentliga sektorn i EU, Europaparlamentets resolution av den 3 oktober 2017 om kvinnors ekonomiska egenmakt i den privata och den offentliga sektorn i EU (2017/2008(INI)), 2017, punkt S.

³² Se Europaparlamentet, 2017, p. 23.

EU-kommissionen har inbjudit till en ”public consultation” under våren 2019 med syfte att få ett bättre genomslag för likalöneprincipen som uttrycks i direktiv 2006/54 samt för att följa upp Kommissionens rekommendation om Pay Transparency från år 2014.³³

Arbetsmarknadens parter på EU nivå har gett uttryck för motsatta positioner vad gäller frågan om pay transparency och initiativen till att omförhandla direktiv 2006/54. De fackliga organisationernas samarbetsorgan ETUC välkomnar ”legally-binding obligations on pay transparency”.³⁴ BusinessEurope ser inget sådant behov, utan menar att likalöneprincipen redan är väl förankrad inom EU och i medlemsstaternas lagstiftning. I ett ställningstagande anförs att ”the lack of transparency is not a widespread phenomenon” och organisationen anför en rad skäl till varför just ökad transparens kring kvinnors och mäns löner är direkt olämplig.³⁵

4 Lagstiftning om insyn i lönesättning

4.1 *Storbritannien*

I april 2017 införde Storbritannien tvingande lagstiftning som innebär att arbetsgivare med minst 250 anställda årligen är skyldiga att publicera uppgifter om det könslönegap som finns i den egna verksamheten.³⁶ Uppgiftsskyldigheten innebär att arbetsgivare måste offentliggöra följande nyckeltal: könslönegap relaterat till medel- och medianlön avseende timlöner, bonuslönegap relaterat till medel- och medianvärden, andelen kvinnor respektive män som erhåller ersättningar i form av bonus samt andelen kvinnor respektive män i organisationens lönestruktur uppdelad på kvartiler.³⁷ Övertidsersättningar ska inte inräknas. Exempel på bonusformer som ska räknas med är vinstandelar och olika former av produktivitets- eller försäljningsbonus. För arbetsgivare som tillhör kategorin business (näringsliv) eller charity (välgörenhetsorganisation) krävs att en person i företagets högsta ledning intygar uppgifternas riktighet.

³³ European Commission Daily News 11/01/2019.

³⁴ <https://www.etuc.org/en/pressrelease/gender-pay-gap-action-plan>.

³⁵ EU Action Plan on tackling the gender pay gap. Position paper May 2018, BusinessEurope.

³⁶ The Equality Act 2010 (Gender Pay Gap Information) Regulations 2017.

³⁷ Medellönen är summan av alla löner i den utvalda gruppen dividerat med antalet personer i gruppen. Medianlönen är den mittersta lönen då alla löner i den utvalda gruppen sorterats i stigande ordning.

Uppgifterna ska publiceras årligen och såväl anställda som allmänheten ska ha åtkomst till uppgifterna. Organisationens webbplats kan fylla en sådan funktion. Uppgifterna måste finnas tillgängliga under minst tre år. Dessutom ska berörda arbetsgivare rapportera in uppgifterna till en särskild on-linetjänst som tillhandahålls av regeringen.³⁸

En första utvärdering av bestämmelserna publicerades i november 2018.³⁹ Av rapporten framgår att 92 procent av de berörda arbetsgivarna hade uppfyllt rapporteringskravet inom föreskriven tid. Efter påminnelse hade samtliga arbetsgivare (cirka 10 500) uppfyllt kravet. Av utvärderingen framgår att reglerna har fått stor medial uppmärksamhet och att de företagsdata som offentliggjorts har fått stor spridning. Vidare framgår att fyra av fem arbetsgivare genomfört ytterligare steg för att undersöka och komma till rätta med det rapporterade lönegapet inom den egna organisationen.

När det gäller sanktioner hänvisas i lagens ”Explanatory Note” till annan lagstiftning. Närmare bestämt till ”unlawful act” och section 34 i Equality Act 2006 (c. 3). Här ges Equality and Human Rights Commission möjlighet att vidta olika typer av åtgärder som att inleda en undersökning eller att vända sig till domstol.

Sammanfattningsvis kan sägas att detta tämligen enkla rapporteringssystem lett till att skillnader i lön och inkomst, mellan kvinnor och män, fått stor uppmärksamhet såväl i den allmänna debatten som inom de företag och organisationer som berörts av den nya lagen. En vanligt förekommande åtgärd som arbetsgivare genomfört är att se över riktlinjer och praxis vid rekrytering.⁴⁰ Den brittiska lagstiftningen kan jämföras med dansk lagstiftning. I den danska likalönelagstiftningen finns bestämmelser som innebär att arbetsgivare är skyldiga att rapportera in lönestatistik uppdelad efter yrkesklassificeringskod.⁴¹ Därefter erhåller arbetsgivaren årligen en sammanställning över könslönegapet, vid lika arbete, i den egna verksamheten.

³⁸ Se punkt 15, Form and manner of publication, The Equality Act 2010 (Gender Pay Gap Information) Regulations 2017.

³⁹ Dromey, Joy & Rankin, Lesley, The Fair Pay Report. How Pay Transparency Can Help Tackle Inequalities, Institute for Public Policy Research, 2018.

⁴⁰ Dromey and Rankin, 2018, s. 17.

⁴¹ Ligelönsloven 5a §.

4.2 Tyskland

Tyskland införde i januari 2018 en lag om lönetransparens.⁴² Den nya lagen ska, precis som den i Storbritannien, förstås som ett komplement till EU-rättens förbud mot lönediskriminering vid lika och likvärdigt arbete. Lagen består av tre delar. Den första delen innebär att arbetstagare hos arbetsgivare med minst 200 anställda har en individuell rätt till information om genomsnittslönen hos andra anställda som utför lika eller likvärdigt arbete. En förutsättning är att det finns minst sex kollegor av motsatt kön som tillhör jämförelsegruppen. Den anställdas begäran riktas i första hand till *Betriebsrat* som är de anställdas förtroendeorgan, som i sin tur har rätt att få nödvändiga uppgifter från arbetsgivaren.⁴³

De andra två delarna gäller arbetsgivare med minst 500 anställda. Dessa arbetsgivare uppmanas att i samverkan med *Betriebsrat* regelbundet göra en genomgång och analys av bestämmelser och praxis för lönesättning, inklusive grunder för arbetsvärdering, samt en bedömning av efterlevnaden av kraven på lika lön vid lika eller likvärdigt arbete. De anställda har rätt att bli informerade över detta så kallade prövningsförfarande.⁴⁴

För vissa arbetsgivare gäller därutöver en *Berichtspflicht*, en offentlig rapporteringsplikt. Rapporten ska omfatta åtgärder för att främja jämställdhet inom organisationen, inklusive främjandet av jämställda löner, samt en redogörelse av effekterna av tidigare beslutade åtgärder. Rapporteringsskyldigheten gäller vart femte år för bolag med kollektivavtalsreglerade lönetariffer och vart tredje år för övriga bolag.

Sammanfattningsvis kan konstateras att majoriteten av Tysklands arbetstagare inte omfattas av den nya lagen på grund av villkoren om minst 200 anställda och förekomsten av en jämförelsegrupp av motsatt kön med minst sex anställda. Arbetsgivaren definierar dessutom i praktiken i vilken mån det finns andra arbeten att jämföra med, då det saknas partsgemensamma strukturer som på företagsnivå definierar vilka arbeten som är lika respektive likvärdiga. Genomslaget för del två av lagen, som innehåller analys och bedömning av hur kravet på jämställda löner efterlevs, kommer även att bli begränsat då enbart stora arbetsgivare omfattas.

⁴² Entgelttransparenzgesetz vom 30. Juni 2017 (BGBI. I S. 2152).

⁴³ Lagstiftning, 2018, om *pay transparency* i provinsen Ontario i Kanada visar på att det till och med är möjligt att gå längre. I lagen ställs bland annat krav på att lönenivå eller lönespann måste anges för varje jobb som annonseras ut offentligt. Dessutom får arbetsgivare inte fråga arbetssökande om deras tidigare lönenivåer och inte vidta åtgärder som hindrar arbetstagare att inbördes diskutera erhållen lön.

⁴⁴ Betriebliches Verfahren zur Überprüfung und Herstellung von Entgeltgleichheit.

Denna del är dessutom formulerad som en ”bör” bestämmelse utan sanktionsmöjligheter.

5 Lagstiftning om jämställda löner med stöd av certifiering

5.1 Island

I den isländska jämställdhetslagen infördes år 2018 bestämmelser om att årligen genomföra en certifieringsprocess för att sluta könslönegapet.⁴⁵ Detta fick stor internationell uppmärksamhet med rubriker som ”Island lagstiftar om jämställda löner”.⁴⁶ Kravet på certifiering utifrån en standard gäller arbetsgivare med minst 25 anställda och införs successivt under en fyraårsperiod med hänsyn tagen till arbetsgivarens storlek.

Bestämmelserna (Íst 85:2012) har en rad likheter med de svenska lönekartläggningsbestämmelserna. Noterbart är att kraven på transparens vid lönesättning är mycket preciserade. Alla beslut om löner och anställningsvillkor ska vara dokumenterade, begripliga och sökbara. Detta gäller såväl lönekriterier, data som ligger till grund för arbetsbeskrivningar och arbetsvärdering, som samtliga beslut som gäller löner eller lönevillkor.⁴⁷

Det isländska regelverket bygger på ett samspel mellan en standard, jämställdhetslagen och gällande kollektivavtal hos varje enskild arbetsgivare. Standarden och lagen ger möjligheter för att en lokal facklig part med stöd av kollektivavtal kan få insyn i den årliga jämställdhetsanalysen av lönestrukturen. Standarden innehåller dock inga garantier för facklig insyn i arbetsgivarens bedömningar av vilka arbeten som är lika respektive likvärdiga eller om lönejusteringar är nödvändiga att genomföra.⁴⁸

Förebilden för denna typ av reglering finns inom produktsäkerhets- och miljölagstiftning.⁴⁹ Kortfattat innebär regleringsmodellen att en nationell myndighet

⁴⁵ Se artikel 19, 4 st. samt artikel artikel 2, punkt 10 i Act on Equal Status and Equal Rights of Women and Men No. 10/2008 inklusive samtliga tillägg t.o.m. No. 56/2017.

⁴⁶ Se t.ex. SvD 2018-01-03.

⁴⁷ Se punkt 4.4.4 i Íst 85:2012.

⁴⁸ Av första punkten, 6 st. i Íst 85:2012 framgår att arbetsgivaren har en möjlighet att välja mellan att själv intyga att standardens krav är uppfyllda, att facklig organisation involveras i processen eller att en extern tredje part utfärdar ett intyg. Jämför även med jämställdhetslagens artikel 19, 8 st. där ”social partners” omnämns.

⁴⁹ Íst 85:2012 har haft ISO och EMAS standarder som förebild. ISO standarder är strukturerade i olika grupper i första hand gällande tekniska krav för produktion samt management och

garanterar att olika oberoende tredjepartsorgan har kompetens, rutiner och metoder för att kunna utföra certifieringar enligt en viss standard. Det är dessa tredjepartsorgan, i regel privata företag, som äger rätten att dela ut certifikat vid överensstämmelse med standarden.

Ett rationellt skäl till att välja denna typ av regleringsmekanism är att standarder på ett smidigare sätt kan anpassas till en kontinuerlig teknisk utveckling jämfört med traditionella lagstiftningsprocesser. Vanligt förekommande är att en produktsäkerhetslag kortfattat anger att en produkt måste vara säker för att få tillträde till en viss marknad.⁵⁰ Närmare detaljer kring vad som avses med en säker produkt framgår genom hänvisning till aktuell specifik standard.⁵¹ En effekt av denna typ av regleringsmekanism, eller möjligen ett underförstått syfte, är att statlig tillsyn kan minimeras och att ackrediterade privata konsultbolag mot ersättning övertar övervakningen.⁵²

5.2 Sverige och certifiering av arbetsmiljö- och jämställdhetsfrågor

Även i Sverige finns exempel på denna metod. Ett exempel är möjligheten till frivillig certifiering av Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) och av SIS-OHSAS 18001 som är ett ledningssystem för arbetsmiljö.⁵³ Ett annat exempel finns i förslagen om frivillig jämställdhetsmärkning av produkter och tjänster i SOU 2002:30. Betänkandet utmynnade i ett lagförslag bestående av två delar. Den ena delen handlade om jämställdhetsmärkning av produkter och tjänster. Den andra delen avsåg certifiering av verksamheter i jämställdhetsavseende.⁵⁴ Certifieringen innebar i princip att verksamheterna måste uppfylla jämställdhetslagens krav på aktiva åtgärder inklusive årlig lönekartläggning. En särskild poäng med detta lagförslag var att vissa verksamheter som inte omfattas av krav på aktiva åtgärder, som exempelvis föreningslivet, skulle ges möjlighet till certifiering. Krav på certifikat skulle i sin tur kunna användas vid tilldelning av föreningsbidrag eller liknande.⁵⁵

ledningssystem. EMAS är ett miljöledningssystem som EU-kommissionen utvecklat. I introduktionskapitlet till Ist 85:2012 står uttryckligt att "the Equal Wage Standard is founded principally on international management standards".

⁵⁰ Produktsäkerhetslag (2004:451), 7 §.

⁵¹ Produktsäkerhetslag (2004:451), 11 §.

⁵² Den beskrivna regleringsmekanismen illustreras i SOU 2002:30 s. 307.

⁵³ SWEDAC ackrediterar certifieringsorgan som certifierar enligt dessa standarder.

⁵⁴ SOU 2002:30 Märk – värdig jämställdhet, s.357 f.

⁵⁵ SOU 2002:30, s 359.

De svenska exemplen bygger på idén att ett begränsat antal företag eller organisationer är beredda att betala extra för en certifiering eller för jämställdhetsmärkning av varor och tjänster, för att därigenom ge en signal om specifik kvalitet eller ambition. Tanken är att dessa verksamheter dessutom kan fungera som lärande exempel och utvecklingsagenter.⁵⁶ Detta ligger i linje med principen om ständiga förbättringar som genomsyrar hela ISO-systemet.

Sammanfattningsvis kan sägas att i Sverige har certifiering inom arbetsrättens område hittills hanterats som ett komplement till traditionell partssamverkan i kombination med myndighetstillsyn. På Island framstår införandet av en certifieringsordning som grundmodellen för att åstadkomma jämställda löner.

6 Avslutande summering och diskussion

De beskrivna nya normerna om insyn, rapportering och certifiering är en viktig delaspekt i en större diskussion om nödvändigheten av att finna effektiva medel för att åstadkomma jämställda ekonomiska villkor i samhället. En annan viktig aspekt är att det behövs strukturer och normer som underlättar och främjar ett jämställt föräldraansvar. Detta ansvar, som i hög grad ligger hos kvinnor, är ytterligare en förklaring till det ”envisa” könslönegapet.⁵⁷ Det bör därför tilläggas att denna aspekt också är en uppmärksammas del i arbetet på EU-nivå.⁵⁸

Hur står sig då den svenska lagstiftningen vid jämförelse med Kommissionens rekommendation från år 2014? Vi kan konstatera att utropandet av Sverige som bäst i klassen måste bygga på ett grovt missförstånd. Vår kunskap leder oss till bedömningen att ett av kraven är uppfyllt, nämligen kravet på *pay audits* genom bestämmelserna i diskrimineringslagen om lönekartläggning. De andra tre verktygen som rekommenderas, enskildas rätt till upplysningar om lönesättningen, rapportering på företagsnivå och lika lön inom ramen för kollektivavtal, ser vi få spår av. I vart fall är de inte ”förankrade i den nationella rättsliga ramen” i meningen att öka transparensen i lönesättningen relaterat till kvinnors och mäns löner.⁵⁹

⁵⁶ I SOU 2002:30, s. 295 beskrivs jämställdhetsmärkningen som ett medel att driva på utvecklingen mot ett jämställt samhälle, men även som en konkurrensfaktor för näringslivet.

⁵⁷ Se exempelvis Angelov, Nikolay, Johansson, Per och Lindahl, Erica, Det envisa könsgapet i inkomster och löner - Hur mycket kan förklaras av skillnader i familjeansvar? IFAU rapport 2013:2. Se även Hald Andersen, Signe, Paternity leave and the gender wage gap: New causal evidence, The Rockwool Foundation Research, Study Paper No. 118, 2017.

⁵⁸ COM(2017) 253 final. Förslag till direktiv om balans mellan arbete och privatliv för föräldrar och anhängvårdare.

⁵⁹ COM(2017) 671 final s. 3.

I vilken mån likalönelagstiftningen får ett genomslag hänger dock samman med en rad faktorer. En sådan faktor handlar om tillsyn. Under åren 2002-2008 korrigerades tusentals anställdas löner som en följd av Jämställhetsombudsmannens (JämO) tillsyn.⁶⁰ Sedan Diskrimineringsombudsmannen (DO) år 2009 övertog ansvaret har tillsynen minskat avsevärt.⁶¹ Endast hälften av Sveriges arbetsgivare anger år 2018 att de jobbar aktivt för jämställda löner.⁶² Antalet anmälningar till Nämnden mot diskriminering, med anledning av att arbetsgivare inte följer lagstiftningen, är färre än en per år.⁶³

En annan viktig faktor handlar om samspelet mellan lagstiftning om jämställda löner och kollektivavtalssystemet. I centrala kollektivavtal beskrivs ofta grunderna för lönesättningen i termer av att lönen ska relateras till arbetets svårighetsgrad och ansvar samt till individens förmåga och skicklighet. Tydliga vägledningar för lokala parter när det gäller att bestämma vilka arbeten som är likvärdiga saknas dock.⁶⁴ Att begreppet likvärdigt arbete förutsätter jämförelser över kollektivavtalsgränser kan vara en delförklaring till denna brist.

Den väg EU nu väljer med ökad transparens vid lönesättning och krav på olika typer av åtgärder för att sluta könslönegapet innebär att parterna på den svenska arbetsmarknaden måste börja förhålla sig till de nya metoderna. Kommissionens rekommendation från år 2014 och de strategiska överväganden som därefter tagits, medför att ändringar av direktiv 2006/54 ligger nära i åtanke. Lagstiftning om metoder för ökad insyn i lönesättningen kan bli resultatet om parterna på arbetsmarknaden inte själva reglerar detta. I Sverige förväntas de lokala fackliga företrädarna i samverkan med arbetsgivaren fylla rollen som garant för att likalöneprincipen efterlevs. Aktivitetsgraden är dock låg. En diskussion behöver föras med fokus på frågan om ökad insyn i lönesättning och medel som rapportering och certifiering, kan utgöra nya verktyg för att sluta könslönegapet också på den svenska arbetsmarknaden.

⁶⁰ I två JämO rapporter från åren 2005 och 2008 anges siffrorna cirka 1000 respektive drygt 1500 anställda som erhållit lönekorrigeringar. Därutöver gjorde JämO ytterligare granskningar under perioden 2002-2008 som inte kommenteras i dessa rapporter. Rapporterna finns under njl.nu/material/rapporter.

⁶¹ Svenaeus, 2017, s. 274-275.

⁶² <https://news.cision.com/se/unionen/r/endast-halften-av-sveriges-arbetsgivare-jobbar-aktivt-for-jamstallda-loner,c2666747>.

⁶³ Fransson & Stüber, 2017, s. 78-87.

⁶⁴ Partsgemensamma initiativ till förbättrat samspel mellan lag och kollektivavtal som beskrivs av JämO (2005), s.42 f. har i princip avstannat. Finansbranschen är ett av få undantag.

De olika metoder om insyn, rapportering och certifiering som vi har beskrivit har flera saker gemensamt. De bygger på att arbetsgivaren pekats ut som den ansvariga och på en förväntan om självsanering. Frågan om insyn för anställda har som grund att rätten till en rättvis lön, att inte bli diskriminerad, är en individuell rättighet. Denna individuella ingång är i överensstämmelse med hur löner idag sätts på den svenska arbetsmarknaden. Få anställda får sina löner reglerade genom förhandlingar och genom att avtal sluts mellan arbetsgivare och fackliga företrädare. I hög grad är det idag arbetsgivaren som ensam bestämmer lönen.⁶⁵ Något självreglerande system avseende löner existerar inte längre på stora delar av arbetsmarknaden. Detta faktum innebär att när parterna på arbetsmarknaden sjunger kollektivavtalets lov, samtidigt som de kritiserar förslag om nya metoder för att stänga könslönegapet, är klangen svag. Kollektivavtalet är idag inte en garant för jämställda löner, vilket inte innebär att det inte skulle kunna vara "ett kraftfullt instrument för att stänga könslönegapet".⁶⁶

⁶⁵ Fransson & Stüber, *Inflytande och makt över lönebildning och lönesättning*, i red. Holmqvist, *Makt och inflytande i arbetslivet*, Premiss, Sthlm, 2016.

⁶⁶ ETUC (2015) Resolution: Collective bargaining – our powerful tool to close the gender pay gap. Adopted at the Executive Committee Meeting of 17-18 June 2015.