

2021-03-26

Arbetsrättssektionen
Jeanette Grenfors

Arbetsmarknadsdepartementet
10333 STOCKHOLM

EU-kommissionens förslag till direktiv om stärkt tillämpning av principen om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete tack vara insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer, COM(2021) 93 final

Sammanfattning (SKR:s sammanfattande synpunkter)

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) anser sammanfattningsvis följande .

- SKR avstyrker direktivförslaget.
- Direktivförslaget strider mot subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i sin omfattning och detaljeringsgrad. Direktivet i sin helhet är inte proportionerligt och bör – om det genomförs - omarbetas och kortas ned så att det finns ett utrymme för nationell reglering i lagstiftning och nationella förutsättningar för lönebildning. I Sverige är det arbetsmarknadens parter som enas om grunderna för lönebildningen i kollektivavtal. Subsidiaritetsprincipen ska beaktas och EU-regleringen ska utformas så att genomförandet tar hänsyn till medlemsstaternas traditioner på arbetsmarknadsområdet: lagar, kollektivavtal och arbetsmarknadsparternas roll och autonomi.
- För svensk del innebär det nuvarande förslaget sammantaget utifrån dess omfattning, detaljeringsgrad, rättsosäkerhet och brist på flexibilitet och nationellt handlingsutrymme en påtaglig risk för ingrepp i den svenska kollektivavtalsmodellen. Inom stora delar av svensk arbetsmarknad, t ex hela den offentliga sektorn, är arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer överens om individuell och differentierad lönesättning. Lönen sätts därmed utifrån individens kompetens och prestation och är inte reglerad för olika yrken/befattningar. Det detaljerade direktivförslaget är ett ingrepp i denna lönesättningsmodell.
- Enligt svensk diskrimineringslagstiftning ligger ansvaret för aktiva åtgärder och lönekartläggning på arbetsgivaren, som ska ske i samverkan med arbetstagarorganisationerna som också är de som främst har rätt att få löneinformation. Enligt direktivförslaget åligger ansvaret istället främst på medlemsstaterna och det är främst de enskilda arbetstagarna som har rätt till informationen.

- Förslaget – om det genomförs - skulle innebära en avsevärd administrativ, praktisk och ekonomisk börda för företag och organisationer oavsett om dessa är verksamma i privat eller offentlig sektor . Detta jämfört med nuvarande svenska regelverk. Förslaget kan förutses bli tvistedrivande både när det gäller de omfattande föreslagna informations- och rapporteringsskyldigheterna, bestämmelserna om rättsmedel och efterlevnad samt de enskilda artiklarnas innebörd.
- SKR välkomnar kommissionens arbete med en jämlikhetsunion och jämställdhet, inklusive en mångårig jämställdhetsstrategi, på en mer övergripande nivå och vill samtidigt påminna om att en bredare holistisk syn och arbetssätt är nödvändigt för verklig framgång och fungerande jämställdhetsarbete.
- SKR förordar europeiska gemensamma målsättningar, riktlinjer och erfarenhetsutbyte genom exempelvis öppna samordningsmetoden inom det social- och sysselsättningspolitiska området framför detaljreglerad lagstiftning.
- SKR anser att en väl fungerande och tillämpad nationell lagstiftning som redan är på plats, tillsammans med partsgemensamt arbete och lösningar i kollektivavtal är det mest effektiva sättet att motverka osakliga löneskillnader. För den kommunala och regionkommunala sektorn är det viktigt att vara attraktiva arbetsgivare för dagens och morgondagens kompetenta medarbetare. Lokal, individuell, differentierad och jämställd lön är ett viktigt verktyg för att rekrytera, utveckla och behålla medarbetare. Löneavtalen i sektorn förutsätter att arbetsgivarna kartlägger och analyserar lönerna ur jämställdhetssynpunkt enligt diskrimineringslagen. Förbundet vill också peka på offentlighetsprincipen som gäller inom offentlig sektor, som innebär att alla kan begära ut allmänna handlingar som inte är sekretessbelagda, vilket även omfattar löneuppgifter. Både offentlighetsprincipen och myndigheters publicering av lönestatistik innebär att det inom offentlig sektor finns en stor transparens i dessa frågor.
- SKR deltar i olika möten, samråd och seminarier som sker mellan parter på europeisk nivå samt tillsammans med Kommissionen, Parlamentet, Rådet och andra intressenter och där jämställdhet, löner, minimilöner, livsinkomster och transparens diskuteras. SKR är positiva till transparens i stort. SKR anser att det är av största vikt att de modeller som används passar de olika förutsättningar som finns i de olika länderna. SKR tycker att de rättsliga och administrativa bestämmelser som finns på EU-nivå är tillräckliga. EU bör inte vidta ytterligare lagstiftningsåtgärder utan snarare fokusera på implementering och stödjande åtgärder av befintligt regelverk.
- SKR vill komma åt grundorsakerna till de strukturella skillnaderna mellan kvinnor och män – genom att tex öka kvinnors närvaro på arbetsmarknaden och skapa fler utvecklingsvägar i kvinnodominerade yrken. Till exempel genom det

partsgemensamma arbetet Heltidsresan mellan SKR och Kommunal som syftar till att förändra normer för bestående förändring av inkomststrukturen. Heltidsarbete ska vara norm: Kvinnor ska kunna arbeta heltid på samma premisser som män. Välfärdens arbetsgivare ska erbjuda heltidsanställningar och så långt som möjligt ta bort de ofrivilliga deltidsanställningarna. Förtroendevalda, arbetsgivare och fackliga företrädare behöver prioritera frågan om heltidsarbete och få fler kvinnor att välja heltidsarbete. Dessutom bör föräldraförsäkringen ses över avseende flexibilitet och åldersgränser: Föräldrapenningen bör koncentreras till barnets första tid i livet, särskilt den örönmärkta tiden. Möjligheten att förlänga föräldraledigheten över lång tid till exempel genom att ta ut endast fåtal dagar med föräldrapenning per vecka bör begränsas.

SKRs synpunkter på vissa av förslagets olika delar

KAPITEL I - ALLMÄNNA BESTÄMMELSER (artiklarna 1-4)

Artikel 1 Innehåll (syfte)

Direktivets syfte är att stärka likalöneprincipen i synnerhet genom insyn i lönesättning och skärpt efterlevnad. SKR anser att betoningen av skärpt efterlevnad i kombination med de långtgående bestämmelser som framgår i kap III Rättsmedel och efterlevnad kommer att vara tvistedrivande på ett icke önskvärt sätt.

Artikel 2 tillämpningsområde

SKR välkomnar skrivningen i artikel 2 i den delen som förtydligar direktivets tillämpningsområde, att omfatta alla arbetstagare som har ett anställningsavtal eller ett anställningsförhållande enligt definitionen i den lagstiftning, de kollektivavtal eller den praxis som gäller i varje medlemsstat.

Samtidigt anges det att det ska ske med hänsyn till EU-domstolens rättspraxis. SKR menar att det föreslagna tillämpningsområdet tillsammans med den ingående beskrivningen i skäl 11 av vem som enligt kommissionen ska kunna täckas av arbetstagarbegreppet i praktiken innebär en EU-rättslig definition av vem som är arbetstagare och kan komma att ändra motsvarande gängse svenska definitioner av begreppet arbetstagare som spelar en viktig roll inom arbetsrätten, eftersom de anger de arbetsrättsliga lagarnas tillämpningsområde. I detta avseende har arbetstagarbegreppet hitintills främst definierats på nationell nivå inte på europeisk nivå. Inte bara arbetsrätten berörs av gränsdragningarna mellan arbetstagare, uppdragstagare och egenföretagare m.fl. och anställningsförhållande. Även andra rättsområden såsom socialförsäkrings- och skatterätten, som är medlemsstaternas ansvarsområden, kan i förlängningen komma att beröras i och med prövningar i EU-

domstolen gällande arbetstagarbegreppet vilket oroar SKR. Här kan även jämförelser göras med tillämpningsområdet i arbetsvillkorsdirektivet och minimilönedirektivet.

Artikel 3 Definitioner

Artikeln innehåller såväl befintliga definitioner som förslag till nya definitioner på EU-nivå.

SKR anser inte att det är lämpligt att slå fast definitionen av lön på det sätt som föreslås i punkten a) och skäl 13 eller att införa nya definitioner på EU-nivå av olika lönebegrepp eller arbetstagarkategori, på det sätt som föreslås i punkterna b-g).

De nämnda föreslagna Europeiska definitionerna riskerar att ändra motsvarande gängse svenska definitioner av dessa begrepp som spelar en viktig roll inom arbetsrätten, kollektivavtalen, partsgemensam lönestatistik inom offentlig sektor, samt Sveriges nationella lönestatistik. EU-domstolen kommer att kunna pröva dessa begrepp.

Inom kommuner och regioner finns sedan länge partsgemensam lönestatistik för sektorns olika yrken, där parterna har enats om begrepp och definitioner. Den partsgemensamma statistiken levereras också till statistikmyndigheten SCB och ingår därmed i Sveriges officiella lönestatistik. Statistiken från kommuner och regioner ligger också till grund för Medlingsinstitutets officiella årliga rapporter som följer upp löneskillnader mellan kvinnor och män. I samtliga fall har arbetsgivare och myndigheter enats om nationella begrepp och definitioner för lönestatistiken. Det finns en enhetlighet i hur vi fört statistik som riskerar att ändras på ett icke önskvärt sätt med de föreslagna definitionerna

SKR vill peka på att både offentlighetsprincipen och myndigheters publicering av lönestatistik innebär en stor transparens i dessa frågor.

Artikel 4 Lika eller likvärdigt arbete

SKR anser att artikeln är alltför detaljerad och långtgående i sina skrivningar och försök att kodifiera EU-domstolens rättspraxis utifrån EU-kommissionens tolkningar. Ett exempel är beskrivningarna i punkt 4 och skälen 16-17 med långtgående resonemang om skillnader i lön som kan tillskrivas en och samma källa som föreslås bli ett nytt begrepp i EU:s lagstiftning. Den närmare betydelsen av detta begrepp är enligt förbundets mening oklar. Hur ska det tolkas? Hur förhåller sig en och samma källa till lokal lönesättning? Förbundet anser att det är klart olämpligt att försöka kodifiera rättspraxis på detta sätt utifrån ett enda rättsfall. Det är varken önskvärt eller lämpligt att få svar på dessa oklarheter, som riskerar att påverka den svenska kollektivavtalsmodellen och vår lönebildning, genom avgöranden i EU-domstolen.

I skäl 10 sägs att tillämpningen av principen om lika lön för kvinnor och män bör förbättras genom undanröjande av direkt och indirekt lönediskriminering. Detta hindrar inte att arbetsgivarna ger arbetstagarna som utför samma eller likvärdigt arbete olika lön, utifrån objektiva, könsneutrala och opartiska kriterier, såsom prestation och kompetens. SKR anser att det är oklart hur denna skrivning förhåller sig till individuell och differentierad lönesättning. Ska EU-domstolen pröva vad som är objektiva och opartiska kriterier för att bedöma prestation och kompetens? Förbundet frågar sig vidare hur utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden, de s k marknadskrafternas inverkan på lön ska bedömas enligt förslaget?

KAPITEL II - INSYN I LÖNESÄTTNING (artiklarna 5-11)

Övergripande kommentar om alla artiklarna i detta kapitel

En nyhet och skillnad jämfört med vad som gäller idag från svenskt perspektiv är att enligt förslaget ska hela kommunikationen primärt ske med de anställda som informationsmottagare, och inte främst i samverkan med arbetstagarorganisationen eller med DO som vår svenska partsmodell och diskrimineringslag utgår ifrån. SKR anser att bestämmelserna inbegriper bestämmelser på en sådan detaljeringsgrad, särskilt artiklarna 8 och 9, att de riskerar att påverka svensk lagstiftning och de kollektivavtal som reglerar grunderna för lönebildningen på ett alltför ingripande sätt. Bestämmelsernas utformning är oproportionerliga och kommer i sin helhet medföra betydande administrativ och ekonomisk påverkan för kommuner, regioner och kommunala bolag.

Artikel 5 Insyn i lönesättningen före anställning

Artikeln innebär ett förslag till ny EU-regel om miniminormer på EU-nivå om insyn i lönesättning före anställning .

Det råder ett stort kompetensförsörjningsbehov inom kommunernas och regionernas verksamhetsområden. SKR anser att bestämmelsen i praktiken kan försvåra rekryteringen. Detta då kollektivavtalen inom kommuner och regioner bygger på individuell och differentierad lön där ett av målen är att kunna rekrytera och behålla personal. Denna modell för lönebildning innehåller inga regleringar av lönenivåer eller löneintervall för yrken/befattningar. EU:s detaljerade och normerande krav på uppgifter om lön är därmed mycket svåra att hantera. De riskerar störa lönesättningen inom kommuner och regioner och därmed att försvåra rekryteringen. Artikeln förhåller sig vidare främmande till hur vissa anställnings-/ rekryteringsförfaranden sker i praktiken. Rekryteringar kan ske utan en intervju eller konkretiserat rekryteringsförfarande. Ett förbud mot att fråga om den arbetssökandens lönehistorik

är en extrem detaljreglering från EU och helt främmande i svensk lagstiftning och kollektivavtal.

Artikel 7 Rätt till information

SKR anser att artikeln riskerar att utgöra stor administrativ börda och riskerar att bli missvisande. SKR menar att artikel 7 i kombination med artikel 16 och 19 riskerar att verka onödigt tvistedrivande.

Artikel 8 Rapportering om löneskillnader mellan kvinnor och män och

Artikeln gäller för arbetsgivare med minst 250 anställda. Det innebär i praktiken att alla kommuner och regioner och en del av de kommunala bolagen kommer att omfattas av den.

SKR anser att innehållet i denna artikel ligger på en sådan detaljeringsgrad att den kommer att påverka svensk lagstiftning och våra kollektivavtal på ett alltför ingripande sätt. Bestämmelsens utformning är oproportionerlig och kommer i sin helhet medföra betydande administrativ och ekonomisk påverkan. Den är även oklar i alla sina delar och hur de olika punkterna förhåller sig till varandra och riskerar att bli onödigt tvistedrivande.

Informationen ska offentliggöras årligen, på begäran 4 år tillbaka. Framtagandet och rapportering av information på det sätt som föreslås är främmande ur ett svenskt perspektiv och de tidsperioder som föreslås betydligt längre än preskriptionsfristen för eventuella processer kring lönediskriminering.

Artikel 9 Gemensam lönebedömning

Artikeln gäller för arbetsgivare med minst 250 anställda. Det innebär i praktiken att alla kommuner och regioner och en del av de kommunala bolagen kommer att omfattas av den.

SKR anser att innehållet i denna artikel ligger på en sådan detaljeringsgrad att den kommer att påverka svensk lagstiftning, våra kollektivavtal och lönebildningsmodell på ett alltför ingripande sätt. Bestämmelsens utformning är oproportionerlig och kommer i sin helhet medföra betydande administrativ och ekonomisk påverkan och riskerar att bli tvistedrivande.

KAPITEL III RÄTTSMEDEL OCH EFTERLEVNAD (artiklarna 12-23)

SKR anser att bestämmelserna i direktivförslagets kapitel III inbegriper bestämmelser på en sådan detaljeringsgrad att de riskerar att påverka svensk lagstiftning, rättstillämpning, rättssäkerhet, kollektivavtal samt lönemodell på ett alltför ingripande

sätt. Bestämmelsernas utformning är oproportionerliga och kommer i sin helhet medföra betydande administrativ och ekonomisk påverkan samt verka onödigt tvistedrivande.

SKR anser att förslaget i dessa delar närmare behöver genomlysas för att till fullo förstå hur dessa bestämmelser förhåller sig till svenska processregler

Nedan kommenteras några av artiklarna i förslaget som enligt förbundet är särskilt problematiska.

Artikel 16 Omvänd bevisbörda

SKR anser att artikels utformning om bevisbördans placering inte är i överensstämmelse med hur övriga diskrimineringsärenden hanteras enligt svensk rätt. Rättsområdet innebär redan idag en bevislättning form av att käranden enbart behöver göra antagligt att diskriminering skett för att bevisbördan ska övergå till svaranden.

Det är dock främmande för svensk lagstiftning att eventuella formaliafel i ett eventuellt lönebedömningsarbete skulle utgöra en presumtion för att lönediskriminering förekommit utan att käranden behövt göra antagligt att diskriminering skett, särskilt när samtliga kvarstående tveksamheter ska bedömas till kärandens fördel.

SKR anser att artikeln kommer att vare påtagligt tvistedrivande, är rättsosäker samt oskälig och oklar i sin nuvarande utformning.

Artikel 18 Preskriptionstider

Artikeln föreslår nya detaljerade preskriptionsfrister. SKR anser att de preskriptionsfrister som gäller på diskrimineringsområdet ska omfatta samtliga tvister som avser diskriminering i arbetslivet, inklusive eventuell lönediskriminering

Artikel 19 Arvoden och rättegångskostnader

Bestämmelsen är oskälig, rättsosäker och riskerar att bli påtagligt tvistedrivande, särskilt i kombination med artikel 16 där eventuella formaliafel utgör presumtion för lönediskriminering och samtliga kvarstående tveksamheter ska bedömas till kärandens fördel.

Svensk processrätt innehåller redan möjlighet för käranden till lättnader från skyldigheten att stå motpartens kostnader vid förlorat mål.

Bestämmelsens innebörd, att svaranden som huvudregel ska stå kärandens kostnader oavsett utgång i målet, är främmande för det svenska rättssystemet.

Artikel 21 Lika lön vid offentlig upphandling och koncession

Förslaget i artikel 21 lägger ytterligare moment på den upphandlande myndigheten att ställa krav, följa upp kraven och vidta åtgärder mot leverantörerna. Reglerna kring offentlig upphandling är redan mycket detaljtyngda. SKR anser inte att det är lämpligt att lägga till ytterligare moment i upphandlingsförfarandet.

Artikel 30 Genomförande

Genom denna bestämmelse får medlemsstaterna överlåta åt arbetsmarknadens parter att genomföra detta direktiv, på gemensam begäran från dessa och förutsatt att medlemsstaterna vidtar alla nödvändiga åtgärder för att alltid säkerställa att direktivet får önskad verka.

SKR noterar att direktivförslaget inte innehåller någon bestämmelse om möjlighet att göra avvikelser genom kollektivavtal likt den bestämmelse som finns i artikel 14 i arbetsvillkordirektivet.

Avslutande kommentar

SKR har lämnats möjlighet att lämna synpunkter på ovan rubricerade direktivförslag. Förslaget i dess nuvarande utformning är både omfattande och detaljerat och remisstiden kort.

Ovan har därför redovisats SKRs inledande synpunkter på förslaget där förbundet valt att peka på några farhågor som förbundet ser på ett övergripande plan med förslaget. Därtill har vissa av artiklarna i förslaget som förbundet ser som särskilt problematiska eller otydliga kommenterats. SKR vill peka på behovet av ytterligare analys av direktivförslaget i förhållande till svensk lagstiftning och särskilt till hur förslaget kan komma att påverka den svenska kollektivavtalsmodellen. En viktig fråga för SKR är påverkan på sektorns kollektivavtal där lönebildningen ska ske lokalt och lönen sätts individuellt och differentierat.

Förslaget visar ingen riktig förståelse för medlemsstaternas olika kollektivavtals- och lönebildningsprocesser eller arbetsmarknadens parter roll i detta arbete och lämnar inte heller mycket utrymme för nationell hantering. SKR välkomnar och understryker därför vikten av ett fortsatt nära samarbete mellan regeringen och parterna i detta arbete, inom ramen för befintlig referensgrupp i frågan vid Arbetsmarknadsdepartementet och annorstädes för att värna den svenska modellen.

SKR vill även peka på vikten av att se på det förevarande direktivförslaget i ljuset av de olika lagstiftningsförslag inom det socialpolitiska området som kommissionen

hittills lagt samt aviserat att den kommer att lägga med hänvisning till den europeiska pelaren av sociala rättigheter, såsom arbetsvillkordirektivet och minimilönedirektivet.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knappe
Ordförande