

VÄGAR TILL LIKA LÖN FÖR LIKVÄRDIGT ARBETE

Reglering, rapportering
och praktisk tillämpning
i Norden



Innehåll

1. Om rapporten	3
2. Sammanfattning	5
3. Begreppet likvärdigt arbete, metod och rapportens disposition	11
4. Aktuell lagstiftning om lika lön för lika- och likvärdiga arbeten	16
5. Rättspraxis från de nordiska länderna	30
6. Likvärdigt arbete i ILO konvention 100 samt Agenda 2030 och alternativa ansatser för jämförelser på nationell nivå	43
7. Projekt, kommissioner, forskning och utvärderingar sedan år 2019	56
8. EU:s lönetransparensdirektiv 2023/970 och likvärdigt arbete	73
9. Samspelet mellan lönekartläggning, ISCO-koder och kollektivavtal	84
10. Om lönebildningen och förekomsten av 'frontfagsmodeller'	90
11. Sammanfattande diskussion	95
Källförteckning	105
Likvärdigt arbete - olika arenor och aktörer i grafisk framställning	115
Om den här publikationen	116

Den här publikationen finns även som en webbtillgänglig online-version:
<https://pub.norden.org/temanord2024-540>



1. Om rapporten

Arbetet för en jämställd arbetsmarknad är och har länge varit en prioriterad fråga i alla de nordiska länderna samt för det officiella nordiska samarbetet. Idag är kvinnor i Norden bland de mest yrkesverksamma i världen, men målet om lika villkor i arbetslivet är långt ifrån uppnått. En av de tydligaste indikatorerna på detta är löneskillnaderna mellan kvinnor och män som kvarstår trots att det sedan länge har prioriterats att minska klyftan.

För att bidra till att minska de löneskillnader som fortfarande existerar mellan kvinnor och män i de nordiska länderna, har Nordiska ministerrådet tagit initiativ till ett projekt om lika lön för likvärdigt arbete i Norden. Nordiska ministerrådets samarbetsorgan Nordisk information för kunskap om kön, NIKK, placerat vid Nationella sekretariatet för genusforskning i Sverige, har utfört projektet som bland annat resulterat i denna publikation. Rapporten är skriven av juristen Eberhard Stüber. Han har bland annat arbetat som utredare på Jämställdhetsombudsmannen och som senior utredare på Jämställdhetsmyndigheten, båda i Sverige.

I publikationen beskrivs lagstiftning och politiska initiativ i de nordiska länderna, och det förs en diskussion om implementeringen av EU:s lönetransparensdirektiv med fokus på temat likvärdigt arbete. Rapporten ger också en enkel överblick över de nordiska arbetsmarknadsmodellerna och belyser skillnader för möjligheterna att arbeta för lika lön för lika och likvärdigt arbete. Särskild uppmärksamhet ägnas åt samspelet mellan lagstiftning, lönekollektivavtalen och krav på rapportering av lönestatistik relaterad till ISCO-standarden.

Denna publikation är den första i en serie rapporter från projektet om lika lön för likvärdigt arbete i Norden. Den andra rapporten i serien undersöker hur tillgänglig offentlig statistik kan användas för att mäta löneskillnader mellan kvinnor och män i likvärdigt arbete på nationell nivå i de nordiska länderna, med fördjupad studie av Finland, Norge och Danmark. Den tredje rapporten diskuterar olika förklaringsansatser kring undervärderingen av kvinnors arbete på en

könssegregerad arbetsmarknad, med utgångspunkt i en enkät till arbetsmarknadens parter och andra nyckelaktörer i de nordiska länderna. Den andra och tredje rapporten publiceras vintern 2024/2025.

Ett särskilt tack riktas till medlemmarna i projektets referensgrupp: Byrial Rastad Bjørst, fil dr, jurist vid Teknisk Landsforbund (DK), Þorgerður Jennýjardóttir Einarsdóttir, professor i genusvetenskap vid Islands universitet (IS), Milla Järvelin, utredare vid Nordens Fackliga Samorganisation, NFS (samnordisk), Kevät Nousiainen, professor emerita, juris doktor, Åbo universitet (FI) och Mari Teigen, professor och forskningsledare för CORE – Senter for likestillingsforskning vid Institutt for samfunnsforskning (NO).

Ett tack även till Ingigerður Bjarndís Írisar Ágústsdóttir, Fredrik Bondestam, Elin Engström, Vera Sofie Borgen Skjetne, Maria Forthun Hoen, Susanne Fransson, Kristín Þóra Harðardóttir, Ástráður Haraldsson, Ann-Helen Rykkje Hopland, Ulrika Jansson, Andrea Jochmann-Döll, Lena Johansson, Cecili Kisling, Rafael Peels, Petter Sørlien och Suvi Vilches som bidragit med värdefulla synpunkter och information.



2. Sammanfattning

En historia om mycket ord och lite handling – kan ett nytt direktiv ändra på saken?

Olika lönelägen mellan kvinnodominerat och icke kvinnodominerat arbete är det viktigaste skälet till att det finns ett lönegap mellan kvinnor och män. Principen om lika lön för likvärdigt arbete bygger på kunskapen om att kvinnodominerat arbete generellt sett värderas lägre lönemässigt än icke-kvinnodominerat arbete med motsvarande kvalifikationskrav.

Principen om lika lön för likvärdigt arbete omnämndes redan i ILO:s grunddokument från år 1919. Därefter har principen preciserats i samband med att ILO antog konvention nummer 100 om lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde. Genom EU-rättens utveckling har principen getts ett närmare innehåll, senast genom antagandet av direktiv 2023/970 om lönetransparens.

Kraven på lika lön för lika och likvärdigt arbete kan inte heller ses isolerade från andra förebyggande bestämmelser i nordisk diskrimineringslagstiftning. Det handlar exempelvis om krav på att kunna förena förvärvsarbete och föräldraskap, arbetstidsfrågor eller krav på förebyggande insatser för att motverka sexuella trakasserier. Frågan om jämställda löner hänger därmed samman med frågan om hur det obetalda hemarbetet organiseras eller med temat mäns våld mot kvinnor, såväl på ett strukturellt som på ett individuellt plan. Olika bestämmelser om proaktiva åtgärder har således en ömsesidigt förstärkande effekt för att främja jämställdhet i arbetslivet.

Om det ska vara möjligt att undanröja löneskillnaderna mellan kvinnor och män måste alla bakomliggande orsaker åtgärdas, dvs. kvinnors lägre deltagande på arbetsmarknaden, osynligt och oavlönat arbete, en högre grad av deltidsarbete och avbrott i yrkeslivet bland kvinnor, såväl som vertikal och horisontell segregering grundad på stereotyper och diskriminering.

I rapporten beskrivs frågan om lika lön för likvärdigt arbete ligga inom ett spänningsfält av olika arenor och aktörer som:

- Företrädare för arbetsgivare och arbetstagare i enskilda verksamheter med möjlighet att sluta kollektiva överenskommelser *på lokal nivå*. Lokala företrädare kan även ha skyldigheter att samverka i arbetet med lönekartläggningar där utgångspunkten är lika och likvärdigt arbete.
- Arbetsgivar- och fackliga organisationer *på förbunds nivå eller central nivå* med möjlighet att sluta kollektiva överenskommelser.
- Rapportering, analys och publicering av lönestatistik som relaterar till *nationell nivå*, företrädesvis inom ramen för Agenda 2030.
- *Nationellt organ* som utövar tillsyn över diskrimineringslagstiftning och som kan företräda enskilda i diskrimineringstvister.
- *Politikens möjlighet att styra agendan* genom att tillsätta utredningar eller kommissioner samt att förändra ramvillkor med stöd av författningar, definiering av budgetramar på nationell eller regional och kommunal nivå m.m.

EU-rättens likalöneprincip, som har kravet på lika lön för lika och likvärdigt arbete som utgångspunkt, kommer till uttryck i samtliga nordiska länder genom förbud mot lönediskriminering. Prövningar i domstol av ärenden som rör lika lön för likvärdigt arbete är ovanliga. Det finns dock skillnader mellan de olika nordiska länderna. Island och Norge har under senare år haft relativt sett flest domstolsprövningar på temat likvärdigt arbete.

I samtliga nordiska länder, förutom i Danmark, finns dessutom kompletterande lagstiftning i form av lönekartläggningsbestämmelser. Syftet med dessa bestämmelser är att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga löneskillnader. Lönekartläggningsbestämmelser har funnits i Sverige sedan år 1994 och i de övriga länderna sedan år 2015 eller år 2018. Bestämmelserna på Island har en lagtekniskt avvikande utformning med förebild i produktsäkerhetsrätten. Detta påverkar tillsynens utformning. På Island har tillsynsmyndigheten ett register som indikerar vilka arbetsgivare som inte lämnat in en av certifieringsorganet godkänd dokumentation. I Norge finns ett krav på att en *likestillingsredegjørelse* ska ingå i årsredovisningen. Motsvarande krav på rapportering eller offentliggörande saknas i Finland och i Sverige. I kombination med en nedprioriterad tillsynsverksamhet bidrar detta till att lönekartläggningsbestämmelsernas efterlevnad i dessa länder är ytterst begränsad.

Motsvarande pro-aktiva lagstiftning i Danmark handlar om detaljerade krav på rapportering och analys av lönestatistik utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Begreppet likvärdigt arbete berörs inte i de danska bestämmelserna.

I rapporten uppmärksammas de nordiska ländernas rapportering till ILO om vilka åtgärder som vidtagits för att uppnå syftet med ILO:s konvention nr. 100, dvs. lika lön för likvärdigt arbete. Granskningen visar att ländernas behandling av temat likvärdigt arbete uppvisar stora skillnader och att några länder undviker att beröra själva kärnfrågan. ILO:s roll uppmärksammas även mot bakgrund av att organisationen har ansvaret för att ge vägledning om vilken statistik som ska ligga till grund för indikator 8.5.1 i Agenda 2030. Denna indikator ska beskriva utvecklingen för att uppnå lika lön för likvärdigt arbete. Här konstateras att statistiken som ligger till grund för denna indikator beskriver något helt annat, nämligen nationella löneskillnader mellan kvinnor och män relaterade till ett internationellt system med yrkeskoder (ISCO). Denna statistik ligger nära begreppet lika arbete men inte likvärdigt arbete. För att råda bot på denna brist beskrivs i rapporten ett antal alternativa ansatser för att ge en kompletterande bild av lönegapet mellan kvinnor och män på nationell nivå och där frågan om likvärdiga arbeten beaktas.

Lönestatistiken i samtliga nordiska länder visar att kvinnodominerade arbeten på ett generellt plan är lägre avlönade än icke-kvinnodominerade arbeten med motsvarande kvalifikationskrav. Andelen kvinnor jämfört med män är högre inom offentlig sektor än inom privat sektor. Av denna anledning uppmärksammas frågan om *frontfagsmodellens* status i de nordiska länderna. Denna modell innebär att den konkurrensutsatta tillverkningsindustrin tilldelas en normerande roll för lönebildningen inom övriga branscher och sektorer. Modellen har tydligast genomslag i Danmark, Norge och Sverige.

I rapporten ges en sammanfattande bild av forskning, utredningar eller myndighetsrapporter som publicerats sedan år 2019 och där frågor om likvärdigt arbete eller strukturella löneskillnader mellan kvinnor och män står i centrum. Det finns skillnader länderna emellan för hur temat likvärdigt arbete behandlas. Här följer några exempel:

Fokus i de danska rapporterna ligger snarast på frågan om strukturella löneskillnader på en generell nivå utan att temat likvärdigt arbete explicit berörs. I centrum för rapporteringen från Island är olika bedömningar gällande tillämpningar och effekter av likalönestandarden ÍST-85. Något som uppmärksammas såväl i isländska som i norska rapporter är behovet av bättre stödåtgärder från myndighetshåll för att genomföra analysarbetet på verksamhetsnivå. I den finska rapporten *Statsrådets bedömning om jämställhetspolitiken*, som representerar regeringens åsikt, betonas nödvändigheten av ett ingripande i lönediskrimineringen och en korrigerande av lönestrukturer som ökar ojämställdheten. Vidare betonas behovet av en omvärdering av hur krävande arbetena inom olika branscher är samt att löner jämförs över kollektivavtalsgränserna. I dokumentationerna från Sverige uppmärksammas särskilt två teman. För det första har kopplingen mellan

jämställda löner och jämställda inkomster varit ett tema i tre av de svenska rapporterna. För det andra uppmärksammas en rad tillämpningsproblem med lönekartläggningsbestämmelserna, vilket i hög grad handlar om bristande tillsyn, brister i råd och stöd till lokala partsföreträdare och att lönekartläggningar inte hanteras som en integrerad del av lokala parters arbete med lönefrågor.

En gemensam företeelse i flera nordiska länder är att staten varit involverad i trepartskommissioner kring temat jämställda löner. Detta gäller Finland, Danmark och Island. I Sverige har en kommission för jämställda livsinkomster presenterat en omfattande utredning. Gemensamt för dessa kommissioner är att presenterade förslag, i ett senare led, allt för sällan resulterat i specifika åtgärder för att åtgärda könsrelaterade obalanser på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadens parter har i regel inte visat några större ambitioner till att integrera begreppet likvärdigt arbete i de egna kollektivavtalen och att se det som ett begrepp som kräver praktisk tillämpning. I en av de finska rapporterna exemplifieras problematiken på följande sätt. Det handlar om en motsägelse i att arbetsmarknadsorganisationer på ett generellt plan förklarar att de är engagerade i att främja jämställdhet och att de utvärderar de egna kollektivavtalens effekter på kvinnor och män. Samtidigt verkar dessa deklARATIONER sällan omsättas till specifika åtgärder som medför utvärderingsbara resultat.

Insikten om att den väg som bygger på frivillighet regelmässigt har utnyttjats för att slippa vidta åtgärder som leder till förändring, utgör grunden för antagandet av EU:s lönetransparensdirektiv 2023/970. Direktivets omvandling till nationell lagstiftning kommer att medföra krav på förändring hos såväl statliga tillsynsmyndigheter som lokala och centrala parter på arbetsmarknaden. Ett betydligt mer aktivt förhållningssätt till begreppsparet lika och likvärdigt arbete blir nödvändigt jämfört med vad som hittills varit fallet. Direktivet ska vara implementerat senast den 7 juni 2026.

Genomförandet av direktivet medför att stora mängder lönedata behöver sammanställas och analyseras på verksamhetsnivå, rapporteras till ett övervakningsorgan, analyseras på myndighetsnivå samt sammanställas för att tillgängliggöras för allmänheten och för vidare rapportering till EU-kommissionen. För att reducera arbetsgivarnas kostnader, förenkla deras administrativa börda och för att all rapportering samt utvärderingen på myndighetsnivå ska ske på smidigast möjliga sätt, är det angeläget att staten tar ett helhetsansvar på detta område. Själva utvecklingsarbetet, med möjlighet till branschanpassade lösningar, bör lämpligtvis ske i samråd med arbetsmarknadens parter.

En viktig fråga för att bestämmelser om lika lön för likvärdigt arbete ska efterlevas är att tillsynen är effektiv och tillräckligt finansierad. Lönetransparensdirektivet riskerar att bli en papperstiger om kravet på rapportering inte kombineras med ett effektivt system av sanktionsavgifter. Detta inkluderar kravet på rapportering av löneskillnader vid lika och likvärdiga arbeten.

Kunskap och förmåga att analysera en lönestruktur ur ett könsperspektiv är en annan viktig fråga för att likalöneprincipen ska få ett genomslag. Sådana kunskaper erhålls inte per automatik varken efter genomgången HR-utbildning, förtroendeuppdrag som fackligt ombud eller en anställning på en anti-diskrimineringsmyndighet. Frågan om att förmedla sådana kunskaper behöver uppmärksammas på en rad olika nivåer, bland annat i innehållet på högskolors HR-utbildningar, av arbetsmarknadens parter vid utformningen av eget eller partsgemensamt utbildningsmaterial och vägledningar som anpassas till respektive bransch samt i interna utbildningar av myndighetsanställda med tillsynsuppgifter över likalöneprincipen.

En väsentlig fråga som inte berörs i direktivet är i vilka situationer en hänvisning till 'marknadslöneläget' kan ses som ett sakligt skäl för avsteg från likalöneprincipen. Det är angeläget att såväl lagstiftaren som arbetsmarknadens parter visar en ambition om att kunna skilja ut dokumenterbara svårigheter med att bibehålla och rekrytera personal, från den situation då hänvisningen till marknadskrafter reflekterar könsdiskriminerande värderingar. Frågan kräver tydligare vägledning än vad som är fallet idag.

Bedömningen av kraven i arbetet är ett centralt moment inför indelningen i likvärdiga arbeten. Begreppet krav i arbetet förekommer i tre icke inbördes avstämde sammanhang som har betydelse för arbetsmarknadens parter. I diskrimineringslagstiftning, indirekt i lagstiftning om statistik och i därmed sammanhängande kollektivavtalade överenskommelser om rapportering av lönestatistik samt i återkommande formuleringar i lönekollektivavtal som anger att krav i arbetet ska utgöra en grundläggande referenspunkt vid lönesättning. Arbetsmarknadens parter fyller en viktig kompletterande funktion för att göra begreppet likvärdigt arbete begripligt och hanterbart genom att samordna kollektivavtalen med den terminologi som följer av EU-rätten. I lönetransparensdirektivet definieras en rad specifika begrepp som har betydelse för analysen av könsrelaterade löneskillnader.

Utformningen av förfaranderegler när samråd och samverkan enligt lönetransparensdirektivet aktualiseras bör särskilt uppmärksammas. Samverkansbegreppet i dessa sammanhang har ett annat syfte än traditionellt medbestämmande i arbetslivet. Samverkansgruppen förväntas ta ett gemensamt ansvar i förhållande till samtliga anställdas löner, oavsett facklig tillhörighet. Därmed finns stora likheter med rollen hos ett skyddsombud i arbetsmiljöfrågor. Syftet med samverkansgruppen är inte att det inrättas en extra förhandlingsomgång. Istället handlar korrigeringen av osakliga löneskillnader om att förebygga kränkningar av en individs mänskliga rättigheter, något som är en gemensam uppgift för såväl arbetsgivar- som arbetstagarföreträdare.

Med lönetransparensdirektivet följer en särskild regel om att åtgärda löneskillnader på minst 5 procent inom en "arbetstagarkategori". För att förebygga missförstånd

om innebörden av likalöneprincipen, då denna regel ska tillämpas, bör bestämmelser om lönekartläggning kompletteras på det sätt som framgår av den svenska diskrimineringslagens 3 kap. 9 § p.3.

I rapportens avslutande kapitel förs en diskussion om lönetransparensdirektivet som ett hot mot den etablerade partsmodellen. De lönejusteringar som kan förväntas bli en följd av direktivets genomförande kommer sannolikt inte att hota denna modell. Några skäl till att de nya reglerna kommer att inkräkta på parternas rätt att förhandla och teckna kollektivavtal är svåra att utläsa ur direktivet.

Den föreliggande rapporten är en del av en satsning från Nordiska ministerrådet som bland annat syftar till att stärka utbytet inom området lika lön, likvärdigt arbete och arbetsvärdering samt till att bygga allianser i de nordiska länderna. Ett fortsatt utbyte om likvärdigt arbete föreslås ske utifrån följande teman:

- Statistik och indikatorer.
- Utvecklingen av verktyg och mallar.
- Användningen och sammanställningen av ny information som följer av rapporteringskraven i lönetransparensdirektivet.
- Kopplingen av likvärdigt arbete till en bredare jämställdhetspolitisk kontext och andra jämställdhetspolitiska mål.
- Juridiska aspekter.
- Kollektivavtalens roll för att främja likalöneprincipen.



3. Begreppet likvärdigt arbete, metod och rapportens disposition

Olika lönelägen mellan kvinnodominerat och icke kvinnodominerat arbete är det viktigaste skälet till att det finns ett könlönegap. Principen om lika lön för likvärdigt arbete bygger på kunskapen om att kvinnodominerat arbete generellt sett värderas lägre lönemässigt än icke-kvinnodominerat arbete med motsvarande kvalifikationskrav.

Begreppet likvärdigt arbete

Kravet på lika lön för likvärdigt arbete finns omnämnt redan i inledningen till ILO Founding Constitution från år 1919.^[1] ILO antog år 1951 konvention nr 100 om lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde. Vid detta tillfälle klargjordes att arbetets innehåll skulle ligga till grund för jämförelsen av olika arbeten, oavsett om arbetena var lika varandra eller ej. Till ILO konvention nr 100 saknas rättspraxis som är juridiskt bindande för undertecknande stater. Däremot föreligger icke-juridiskt bindande uttalanden från ILO:s expertkommitté.^[2] Principen om lika lön för likvärdigt arbete har framförallt kommit att ges ett närmare innehåll inom ramen för EU-rätten. Det första likalönedirektivet antogs år 1975 och har sedermera ersatts med direktiv 2006/54. I lönetransparensdirektivet (2023/970) har EU:s likalöneprincip preciserats ytterligare. Av direktivets artikel 4.4 framgår att de kriterier som ska ligga till grund för att bedöma om två arbeten är likvärdiga är färdigheter, ansträngning, ansvar och arbetsförhållanden. Detta är ett uttryck för kodifiering av tidigare rättspraxis. Likalöneprincipen är även stadfäst i artikel 157 i fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt.

1. Internationella arbetsorganisationen (ILO) är FN:s fackorgan för sysselsättnings- och arbetslivsfrågor.
2. ILO (1986) *Equal Remuneration*, *International Labour Conference 72nd Session 1986*.

Av EU-domstolens praxis framgår att en förutsättning för att skadestånd för lönediskriminering ska kunna utgå är att lönejämförelserna hänför sig till samma källa.^[3] I ILO:s *Equal pay: An introductory guide* från år 2013 tolkas likvärdigt arbete i linje med EU-domstolens praxis. Detta innebär att begreppet likvärdigt arbete i denna kontext syftar på lönejämförelser på lokal nivå. I regel gäller det jämförelser inom ramen för en enskild arbetsgivares verksamhet, vilket kan innefatta arbetstagare från olika driftsenheter eller olika delar inom en koncern.^[4]

I och med antagandet av Förenta Nationernas Agenda 2030 har begreppet likvärdigt arbete kommit att aktualiseras i ett nytt sammanhang. Agendans delmål 8.5 handlar bland annat om att staterna förbundit sig att senast år 2030 uppnå målet lika lön för likvärdigt arbete. För att följa utvecklingen mot detta delmål finns en särskild indikator, 8.5.1, vars syfte är att beskriva utvecklingen av lönegapet kopplat till begreppet likvärdigt arbete. Ansvarig för hantering och utformning av denna indikator är ILO (*custodian agency*). Utformningen av indikatorer och användningen av statistik har en politisk dimension, då de siffror som kommuniceras avseende könslönegapets storlek är en avgörande faktor för om könsrelaterade löneskillnader uppfattas som ett samhällsproblem med hög prioritet eller ej.

Spännvidden då frågan om lönegapets storlek kommuniceras exemplifieras av ett exempel från Sverige med 2021 års siffror som utgångspunkt. Lönegapet enligt den officiella statistiken var **9,9 procent**. Utgångspunkten vid dessa beräkningar ligger nära begreppet lika arbete. I kommentarerna till denna statistik angavs samtidigt att den statistiskt oförklarade löneskillnaden reduceras till **4,5 procent** vid tillämpning av standardvägning och till **4,2 procent** då regressionsanalys används.^[5] Utifrån samma statistiska underlag presenterade den svenska Jämställdhetsmyndigheten ett utkast till en indikator med syfte att beskriva strukturella löneskillnader. I detta fall hade samtliga yrken grupperats i 13 likvärdiga kravnivåer. Det beräknade lönegapet landade på **19 procent**. Exemplet, som närmare presenteras i kapitel 6, åskådliggör skillnader mellan principen om lika lön för lika arbete respektive lika lön för likvärdigt arbete.

Då temat likvärdigt arbete diskuteras är det viktigt att särskilja material som refererar till den lokala nivån och material som avser att illustrera skillnader på bransch, region eller nationell nivå. Lönedata som bygger på arbetsvärderingar hos enskilda arbetsgivare låter sig inte adderas för att illustrera löneskillnader mellan likvärdiga arbeten på aggregerad nivå.

3. Se målen C-320/00 *Lawrence* p. 18, C-256/01 *Allonby*, p. 46 och C-624/19 *Tesco Stores*.

4. I en nordisk kontext har begreppet likvärdigt arbete särskilt uppmärksamats i fyra avhandlingar: Susanne Fransson (2000) *Lönediskriminering – en arbetsrättslig studie av könsdiskriminerande löneskillnader och konflikten mellan kollektivavtal och lag*, Anja Nummijärvi (2004) *Palkkasyrjintä. Oikeudellinen tutkimus samapalkkai-suuslainsäädännön sisällöstä ja toimivuudesta (Lönediskriminering. En rättslig undersökning av regleringen av lika lön samt dess innehåll och funktioner)*, Byrial Bjørst (2005) *Ligeløn for job af samme værdi*, Lena Svenaeus (2017) *Konsten att upprätthålla löneskillnader mellan kvinnor och män*.

5. Medlingsinstitutet (2022) *Löneskillnader mellan kvinnor och män 2021*.

Metod

Uppdragets spännvidd och källmaterialets innehåll innebär att ett tvärdisciplinärt *industrial relations* perspektiv karakteriserar framställningen i rapporten. En rättsdogmatisk metod ligger till grund för beskrivningen av det juridiska källmaterialet i form av lagstiftning och rättspraxis. Därefter övergår framställningen till att beskriva rättens funktionalitet i en samhällelig kontext. I detta sammanhang beskrivs hur arbetsmarknadens parter och staten, i varierande uttryck, förhåller sig till begreppet likvärdigt arbete. Ett annat centralt begrepp är arbetsvärdering, vilket knyter an till såväl organisationsteoretisk forskning som till genusforskning. Vidare beskrivs olika metoder för att med statistiska hjälpmedel beskriva undervärderingen av kvinnodominerat arbete. Rapportens ansats är till sin karaktär komparativ. Detta är särskilt motiverat då begreppet likvärdigt arbete inte är kopplat till nationella särdrag, utan till gemensamma åtaganden som följer av undertecknandet av ILO-konventionen nr. 100 och av EU- och EES-rätten.

Norden består av Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige samt Färöarna, Grönland och Åland. Färöarna och Grönland har egen lagstiftning med förbud mot lönediskriminering kopplad till lika och likvärdigt arbete.^[6] Åland saknar egen motsvarande lagstiftning. I denna rapport kommer dessa självstyrande områden inte att särskilt uppmärksammas. Anledningen är att specifik information kring temat likvärdigt arbete i form av rapportering, statistik eller rättspraxis från dessa områden har varit svåråtkomlig.

Rapporten bygger i allt väsentligt på material som inkommit fram till den 1 maj 2024. Referenser till rapporter och utredningar i [kapitel 7](#) spänner i första hand över perioden 2019–2024.^[7] Några delar av texten, i första hand beskrivningen av lagstiftningen i de nordiska länderna, är hämtad och bearbetad från en rapport som publicerades år 2020.^[8] En engelsk version av rapporten färdigställs under hösten. Nordiska ministerrådet har tidigare utgivit en rapport på temat arbetsvärdering och likvärdigt arbete, *Lön efter fortjeneste? Nord 1992:10*.

Rapportens disposition

I [kapitel 4](#) beskrivs rättsliga ramar i de nordiska länderna och där begreppet likvärdigt arbete förekommer. Beskrivningen av ländernas lönekartläggningsbestämmelser står i centrum. Särskild uppmärksamhet ägnas åt den isländska standarden *ÍST 85:2012 Equal wage management system*. Gällande Danmark

6. Se 4 § i diskrimineringslagen från Färöarna och 14 § i den grönländska diskrimineringslagen.

7. Rapporten är ett komplement och en vidareutveckling av NIKKs tidigare publikation *Lika lön i Norden – Lagar och politiska strategier*, Måve (2019).

8. *Stüber (2022) Pay transparency – ett nordiskt perspektiv med Island som utgångspunkt, underlagsrapport till Kommissionen för jämställda livsinkomster, dnr. Komm2020/00749/A.*

redogörs för kraven på rapportering av statistik om löneskillnader mellan kvinnor och män. Dessa olika bestämmelser har proaktiv karaktär med fokus på att jämföra löner mellan grupper av arbetstagare. Vidare beskrivs förbud mot lönediskriminering som i huvudsak har som funktion att ge ersättning för ett missgynnande som inträffat bakåt i tiden eller som är pågående. I dessa ärenden står enskilda arbetstagares lönesättning i centrum.

I kapitel 5 ges en bild av den rättspraxis som föreligger i de nordiska länderna och där begreppet likvärdigt arbete varit föremål för tolkning. I kapitlet uppskattas förekomsten av rättsliga prövningar gällande likvärdigt arbete jämfört med samtliga domstolsprövningar av diskrimineringsfrågor.

I kapitel 6 står nationella åtaganden i centrum. Det handlar inledningsvis om ländernas återrapportering till ILO om genomförande av konvention nummer 100 och ILO:s återkoppling på dessa insända redogörelser. Därefter diskuteras rapporteringen av lönedata inom ramen för arbetet med Agenda 2030 och ILO:s roll i detta sammanhang. I kapitlet uppmärksammas alternativa ansatser som syftar till att utveckla metoder till att beskriva löneskillnader mellan likvärdiga arbeten på bransch-, regional- eller nationell nivå.

I kapitel 7 är ambitionen att ge en sammanfattande bild av forskning, utredningar eller myndighetsrapporter som publicerats sedan år 2019 och där frågor om likvärdigt arbete eller strukturella löneskillnader mellan kvinnor och män står i centrum. Kapitlet avslutas med en bedömning av möjliga särdrag gällande innehållet i de olika ländernas publikationer och möjliga gemensamma nämnare.

Kapitel 8 handlar om kopplingen mellan likvärdigt arbete och EU:s lönetransparensdirektiv 2023/970. Inledningsvis beskrivs innebörden av kraven på lönerapportering och krav på publicering som möjliggör jämförelser mellan arbetsgivare, sektorer och regioner inom ett land. Därefter följer en beskrivning av hur jämförelser av lika och likvärdiga arbeten har tolkats enligt nuvarande lönekartläggningsbestämmelser och den förändring som direktivet kommer att medföra. Vidare berörs frågan om medlemsstaternas ansvar för att utarbeta mallar och analytiska verktyg i ljuset av nödvändigheten av att begränsa merkostnader och administrativa bördor för arbetsgivare.

I efterföljande två kapitel vidgas perspektiven en aning. Här uppmärksammas parallella processer som indirekt kan kopplas till temat likvärdigt arbete. Det första exemplet, kapitel 9, handlar om samspelet mellan krav på lönekartläggning, krav på rapportering av lönestatistik kopplad till den internationella ISCO-standarden och utformningen av förekommande lönekollektivavtal. Här uppmärksammas brister i detta samspel och som resulterat i återkommande invändningar från arbetsgivare avseende "dubbelarbete". Framställningen bygger på en exemplifiering med utgångspunkt i svenska förhållanden.

I kapitel 10 beskrivs vissa särdrag i de nordiska arbetsmarknadsmodellerna. Ett återkommande tema då strukturella löneskillnader mellan kvinnor och män diskuteras är den roll som olika varianter av *frontfagsmodellen* spelar i de olika nordiska länderna. I kapitlet ges en kort orientering om förekomsten av denna modell i respektive nordiskt land och dess beröringspunkter med temat jämställda löner.

Kapitel 11 består av en sammanfattande diskussion. I centrum står frågan om genomförandet av lönetransparensdirektivet och på vilket sätt direktivet kan tänkas inverka på den nordiska partsmodellen. Vidare diskuteras i vilken mån det kan vara nödvändigt med kompletterande åtgärder, antingen med stöd av lagstiftning eller i form av kollektivavtal. Då Nordiska ministerrådet uttryckt en ambition om att stärka utbytet inom området lika lön, likvärdigt arbete och arbetsvärdering samt till att bygga allianser i de nordiska länderna, avslutas rapporten med några tankar för ett sådant fortsatt arbete.



4. Aktuell lagstiftning om lika lön för lika- och likvärdiga arbeten

I kapitlet ges en beskrivning av aktuell lagstiftning i de fem nordiska länderna som kan kopplas till EU:s likalöneprincip, dvs. lika lön för lika och likvärdiga arbeten. Först beskrivs förekomsten av proaktiva bestämmelser där krav på att upprätta en lönekartläggning intar en central roll. Syftet med denna typ av bestämmelser är att löneskillnader mellan kvinnor och män ska synliggöras. Dessa löneskillnader ska i sin tur kunna relateras till grunderna eller kriterierna för lönebestämning hos den enskilda arbetsgivaren. Löneskillnader som sakligt inte kan förklaras förväntas att korrigeras, utan att en enskild arbetstagare ska behöva driva en rättslig process mot den egna arbetsgivaren.^[9]

Därefter berörs bestämmelser om förbud mot lönediskriminering. Ett sådant förbud förutsätter att en arbetstagare för en civilrättslig tvist mot den som rättsligt kan ställas till ansvar för lönesättningen. I praktiken innebär det en tvist mot den egna arbetsgivaren. Samtliga nordiska länder har sådana bestämmelser som samtidigt motsvarar artikel 4 (förbud mot lönediskriminering) och artikel 19 (om bevisbörda) i EU:s direktiv 2006/54. Tillsynsmekanismer och rättsliga vägar vid olika typer av förfaranden beskrivs närmare i det efterföljande kapitlet 5 som handlar om rättspraxis.

En avgränsning i denna rapport är att bestämmelser om rätt till ersättning eller ledighet i samband med födsel, föräldraledighet eller vård av sjuka barn och/eller nära anhörig inte behandlas. I ett vidare perspektiv för att belysa olika faktorer som påverkar lönegapet mellan kvinnor och män är sådana bestämmelser av stor betydelse.

9. Ett sådant synsätt finns kodifierat i lönetransparensdirektivet och kan liknas vid en process i två steg. Artikel 9.10 kan sägas utgöra steg 1 och den gemensamma lönebedömningen enligt artikel 10 steg 2.

Danmark

Proaktiva bestämmelser – Ligelønsloven 2a § och 5a §

I Danmark finns en särskild lag om jämställda löner, *Lov om lige løn til mænd og kvinder*, som även kallas *Ligelønsloven*. Den danska lagen innehåller såväl förbud mot lönediskriminering som bestämmelser av förebyggande karaktär. Av intresse för denna rapport är 5a § om könsuppdelad lönestatistik. De danska bestämmelserna kan närmast beskrivas som ett system för obligatorisk rapportering av lönedata baserade på den sexsiffriga DISCO-koden och där arbetsgivaren får tillbaka statistiken i bearbetad form. Syftet med bearbetningen är att arbetsgivare ska få ett underlag för att föra en dialog med arbetstagarrepresentanter kring könsrelaterade löneskillnader.

DISCO är den danska anpassningen till *International Standard Classification of Occupation 2008, ISCO-08*. Denna standard är framtagen av ILO. Standarden ligger bland annat till grund för internationella jämförelser av lönedata.

2a § i *Ligelønsloven* utgör ett viktigt komplement ur ett transparensperspektiv. Bestämmelsen ger den anställda rätt till att föra vidare upplysningar om den egna lönen till andra, dvs. till kollegor eller till utomstående. Därmed förhindras arbetsgivaren att tillämpa lojalitetsklausuler i anställningsavtal som exempelvis skulle kunna förbjuda anställda på en arbetsplats att utbyta information om individlöner. 5a § ger även en enskild anställd rätt att få upplysningar om den egna DISCO-kod registreringen. 2a § och 5a § är dessutom kopplade till ett förbud mot repressalier i lagens 3 §.^[10]

Utvecklingen av reglerna om rapportering och likalönestatistik

Bestämmelsen i 5a § om att rapportera löneupplysningar infördes den 1 juli 2001. Detaljerna i lagtexten har ändrats på en rad punkter genom åren. Då lagstiftningen har ändrats har två frågor varit i centrum. För det första antalet anställda för att lagen ska gälla. För det andra handlar det om storleken på grupperna av arbetstagare som utför arbete med samma DISCO-kod, för att möta kravet på lönerapportering.

Mellan åren 2001 och 2008 låg kravet på minst 10 anställda (för att lagen skulle gälla) och minsta grupp av anställda var fem personer med samma DISCO-kod (för att aktualisera rapporteringskravet). År 2008 ändrades lagen till att gälla arbetsgivare med minst 35 anställda och jämförelsegruppen skulle bestå av minst 10 kvinnor och minst 10 män (10/10 kravet) som utför arbete enligt samma

10. Individens rätt till insyn i arbetsgivarens behandling av personuppgifter framgår även av 31 § i *Persondataloven*, se vidare Warming och Precht (2017) s. 21 ff.

DISCO-kod. Ett undantag från lagen infördes för arbetsgivare i branscherna lantbruk, handelsträdgård och trädgårdsskötsel, skogsbruk samt fiske. År 2014 genomfördes en lagändring som dock aldrig hann träda i kraft. Minimikravet hade ändrats till minst 10 heltidsanställda och minsta jämförelsegrupp skulle vara tre män och tre kvinnor med samma DISCO-kod. Branschundantagen avseende fiske och gröna näringar hade tagits bort. År 2016 beslutades om en "återställare" som innebar att gränsen vid 35 anställda kom att fortsätta att gälla, likaså kravet på minst 10 kvinnor och 10 män som är klassificerade enligt samma DISCO-kod. Tidigare nämnda branschundantag återinfördes. Kärnan i nuvarande bestämmelser har därmed varit ikraft sedan år 2008. Sanktionen vid bristande laglydnad är böter.

Närmare om bestämmelsens utformning

Arbetsgivare som berörs av bestämmelsen behöver initialt ta ställning till två alternativ:

- upprätta könsuppdelad lönestatistik (*kønsopdelt lønstatistik*) eller
- upprätta en redogörelse om lika lön (*redegørelse om lige løn*).

Alternativet könsuppdelad lönestatistik

Väljs varianten könsuppdelad lönestatistik innebär det att berörda arbetsgivare direkt eller via centrala arbetsgivar- eller branschorganisationer senast den 31 december varje år ska rapportera vissa specificerade lönedata till myndigheten *Danmarks Statistik*. Senast den 1 september följande år sker en återkoppling från *Danmarks Statistik* eller via central arbetsgivarorganisation. Därefter åligger det arbetsgivaren att presentera statistiken för de anställda. Enligt *Lov om information høring af lønmodtagere* är arbetsgivaren skyldig att i detta sammanhang inhämta synpunkter från arbetstagarrepresentanter.

Med varianten könsuppdelad lönestatistik följer ytterligare två alternativa vägar. Det alternativ som är vanligast förekommande är att arbetsgivare rapporterar samtliga data som krävs enligt 8 § i *lov om Danmarks statistik* till den egna arbetsgivarorganisationen. Privata arbetsgivare som är medlemmar i Dansk Arbejdsgiverforening (DA) eller i Finanssektorens Arbejdsgiverforening (FA) rapporterar in sin lönestatistik till dessa organisationer.

Arbetsgivarorganisationerna för i sin tur statistikuppgifterna vidare till *Danmarks Statistik*. Åtterrapporeringen går samma väg. Det är de centrala arbetsgivarorganisationerna som förser sina medlemsföretag med den statistik som efterfrågas. Offentliga arbetsgivare har likaså tillgång till statistik som enkelt kan erhållas från respektive branschorganisation. Icke-organiserade privata arbetsgivare är hänvisade till den andra alternativa vägen som innebär direkt rapportering och dialog med *Danmarks Statistik*.

Alternativet redogörelse om lika lön

Väljs alternativet redogörelse om lika lön ska dokumentationen innehålla en beskrivning av grunderna för lönesättningen samt en handlingsplan med syfte att förebygga och att minska könsrelaterade löneskillnader. Handlingsplanen ska sträcka sig över tre år och innehålla en beskrivning av hur den årliga uppföljningen sker. Närmare detaljer överläts åt parterna att avtala om.

Vid de utvärderingar av lagen som genomförts har det visat sig att detta alternativ inte är särskilt vanligt förekommande. Det är således ovanligt att arbetsgivaren ingår överenskommelser med fackliga parter om hur arbetet med att förebygga könsrelaterade löneskillnader ska genomföras.

Krav på lönerapportering enligt *Lov om Danmarks Statistik*

Med stöd av 6 och 8 §§ i *Lov om Danmarks Statistik* uppställs krav på att samtliga verksamheter med minst 10 heltidsanställda kvartalsvis ska inrapportera individuell lönestatistik av vilken bland annat framgår arbetstagarens kön samt inplacering i 6-siffrig DISCO-kod. Undantaget från denna plikt är lantbruk och fiskerinäringar. *Danmarks Statistik* har på så vis tillgång till könsrelaterade löneuppgifter som omfattar cirka 85 procent av landets anställda.^[11] De löneuppgifter som registreras med stöd av statistiklagen omfattar således betydligt fler arbetstagare än de löneuppgifter som behöver rapporteras enligt *Ligelønsloven*. Löneuppgifter utgör enbart en del av samtliga rapporteringskrav till statistikmyndigheten. Till skillnad från *Ligelønsloven* finns i *Lov om Danmarks Statistik* inget krav på återkoppling till de anställda avseende en sammanställning som åskådliggör de könsrelaterade löneskillnaderna på verksamhetsnivå.

Samspelet mellan *Ligelønsloven*, *Lov om Danmarks Statistik* och *Persondataloven* och en anställds rätt till att få insyn i frågor om lön, samt att ha rätt att föra vidare uppgifter om den egna lönen, har analyserats av *Institut for Menneskerettigheder* i rapporten *Hvad tjender du? Åbenhed om løn på arbejdspladsen*.^[12] Av den kartläggning som genomfördes framgår att knappt hälften kände till sina rättigheter om att ta del av löneuppgifter. Samma sak gällde rättigheten om att få föra vidare löneuppgifter och därmed kunna ignorera avtal med sekretessklausuler. Vidare visar rapporten att det föreligger stora brister gällande de anställdas insyn i frågor om förekomst och innebörd av gällande lönekriterier, förberedelser inför löneförhandlingar samt upplysningar gällande resultatet av dessa.

11. Larsen, Verne och Højgaard Mikkelsen (2020) s. 22.

12. Warming och Precht (2017).

Förbud mot lönediskriminering – Ligelønsloven 6 §

Förbudet mot lönediskriminering framgår av 6 § i *Ligelønsloven*. Kopplingen till begreppen lika och likvärdigt arbete framgår av 1 §, 2 st.

Finland

Finland har en lag om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986). Krav på att målinriktat och planmässigt främja jämställdheten gäller samtliga arbetsgivare (6 §). Mer specifikt handlar det om att:

- verka för att lediga platser söks av både kvinnor och män,
- främja en jämn könsfördelning vid intern och extern rekrytering,
- främjande av jämställda anställningsvillkor inklusive lön,
- underlätta att förena förvärvsarbete och föräldraskap samt
- förebygga könsdiskriminering.

Bestämmelser om lönekartläggning började gälla den 1 januari 2015 och har därefter genomgått vissa förändringar. För närvarande ska arbetsgivare, med minst 30 anställda, vart annat år utarbeta en jämställdhetsplan inklusive lönekartläggning. Lönekartläggningen ska ge uppgift om klassificering, löner och könsrelaterade löneskillnader gällande samtliga anställda. Lagen anger att lokala parter kan avtala om en alternativ hantering: Lönekartläggning vart tredje år samt att övriga områden i planen upprättas varje år. Jämställdhetsplanen ska utarbetas i samverkan med representanter utsedda av personalen (6 a §).

Syftet med en lönekartläggning är att utreda om det förekommer ogrundade löneskillnader gällande arbeten som är lika eller likvärdiga. Orsakerna till löneskillnaderna ska utredas och om godtagbara orsaker saknas har arbetsgivaren en skyldighet att vidta lämpliga korrigerande åtgärder (6 b §).

Förbud mot diskriminering på grund av kön finns i 7 § och att detta förbud explicit gäller vid tillämpning av lönevillkor framgår av 8 §, p. 3.

Island

De isländska proaktiva bestämmelserna bygger på en annan regleringsteknik än befintliga lönekartläggningsbestämmelser i Finland, Norge och Sverige samt de delar av Lönetransparensdirektivet som handlar om lönekartläggning. Istället får bakgrunden till de isländska bestämmelsernas konstruktion sökas i EU:s bestämmelser om produktsäkerhet. Denna regleringsteknik beskriver ett samspel

mellan lagstiftning via demokratiskt valda institutioner och normering via standardiseringsorgan i form av ISO.^[13]

Till skillnad från den isländska lagstiftningen som är fritt tillgänglig i engelsk översättning är standarden *ÍST 85* mera svåråtkomlig. Mot denna bakgrund ges de isländska bestämmelserna ett något större utrymme än framställningen från övriga länder.

Rättsliga regler och standarden *ÍST 85:2012* med bakgrund i det isländska partssystemet

De isländska reglerna om certifiering och jämställda löner har sin bakgrund i en standard som presenterades år 2012, *ÍST 85:2012 Equal wage management system – Requirements and guidance* (fortsättningsvis förkortat *ÍST 85*).

Arbetsmarknadens parter och överenskommelser i form av kollektivavtal har spelat en central roll vid utarbetandet av standarden:

The overall concept has been in preparation since 2008 and was initiated by the social partners the Icelandic Confederation of Labour, ASÍ and SA–business Iceland. Þorsteinn Viglundsson, who was also the Managing Director of SA–Business Iceland from 2013 to 2016, said, 'the trade unions proposed that we should develop some kind of equal pay mechanism, which quickly developed into the methodology of an international management standard. And that was in development between 2008 and 2012' (...) Their aim was to create a bottom-up alternative, with a toolkit for companies to use to check whether they were discriminating or whether they had some bias (Interview, SA, 2018). Accordingly, the trade union and the employers' association signed the collective agreement in February 2008 with a specific mention of the aim to develop a certification system, in one form or another, that both parties could agree on.^[14]

Det ursprungliga syftet var att utveckla en metod som byggde på frivillighet och där lärande exempel, på företags- eller organisationsnivå, skulle utgöra drivkraften för att främja en jämställd lönesättning. Parterna valde metodmässigt att knyta an till management- och ledningssystem i form av ISO-standarder som var väl kända inom näringslivet.

En ändring skedde från den 1 januari 2018. Enligt dåvarande jämställdhetslag blev standarden obligatorisk för arbetsgivare med minst 25 anställda. Motivet till lagändringen var att få ett bättre genomslag för principen om lika lön för lika och

13. ISO står för *International Organization for Standardization*. Regleringsmetoden anses vara lämplig inom områden där säkerhets- eller miljökrav successivt behöver anpassas till nya forskningsrön och teknisk utveckling. Justeringar av detaljer i en standard går i regel snabbare att genomföra än att ändra lagstiftning. Vederbörlig lag är av denna anledning i regel mer allmänt utformad. Lagen hänvisar i sin tur till senaste version av en viss angiven standard, som i sin tur anger specifika rikt- eller gränsvärden.

14. Wagner och Skevik Grødem (2018) s. 18. I rapporten ges en utförlig beskrivning av bakgrundshistorien till standardens utveckling och tillkomsten av ändringarna i jämställdhetslagen som trädde ikraft 1 januari 2018.

likvärdigt arbete. Tillämpningen av standarden hade fram till dess varit ytterst begränsad.

Därefter har Island fått en ny jämställdhetslag, *Act on Equal Status and Equal Rights Irrespective of Gender* (No. 150/2020). I jämställdhetslagens artikel 7 finns en hänvisning till standarden *ÍST 85*. Därutöver finns en *Regulation on the certification of equal pay systems of companies and institutions according to the ÍST 85 Standard - No. 1030 of 13 November 2017*. Ett tilläggsprotokoll till denna författning innehåller dessutom *Rules on the use of the equal pay symbol*. Dessutom finns *guidelines* med *Special criteria for certification bodies of the Standard ÍST 85*. Standarden *ÍST 85* består av cirka 50 sidor med tabeller eller tätskriven text. På dessa sidor ges bland annat detaljerade anvisningar om hur en arbetsvärdering eller löneanalys ska genomföras. Den isländska jämställdhetslagen kompletteras av 2021 års *Act on the Administration of Matters Concerning Equality*.

Jämställdhetslagen och jämställdhetsstandarderna – regleringar med olika syften

Syftet i den isländska jämställdhetslagen har en koppling till den isländska statens åligganden i förhållande till EES-rätten (och därmed även EU-rätten) och till folkrättsliga förpliktelser som knyter an till begreppet mänskliga rättigheter. Ursprunget till förbudet mot lönediskriminering inom EU var konkurrensrättsligt och kom till uttryck i artikel 119 i 1957 års Romfördrag. Bestämmelsen var ett resultat av den franska statens oro för konkurrensfördelar från länder med låga kvinnolöner.^[15] Efter hand har EU-domstolen i olika domar förtydligat att rätten att inte bli diskriminerad på grund av sitt kön utgör en av de grundläggande mänskliga rättigheterna som domstolen har att säkerställa. Domstolen har vidare markerat att det ekonomiska syftet med lönediskrimineringsförbudet är av sekundär karaktär i förhållande till gemenskapens sociala mål.^[16]

Av introduktionen till *ÍST 85* (s. 5) framgår att standarden marknadsförs med argument om att dess tillämpning förväntas öka konkurrenskraften och lönsamheten i organisationen:

To implement the Equal Wage Standard could enhance its credibility regarding professional human resource management, corporate responsibility and good management practice. (...) Reviewing the jobs of all employees can reveal opportunities for a more efficient division of labour, reduced cost and, as applicable, increased income. The cost that may at first appear to result from a project of this kind could prove small in comparison with more efficient management, more content staff and eventual impact on financial results.

15. Se Byrial Bjørst (2000) s. 91 f.

16. Se exempelvis domarna 149/77 *Defrenne* p. 27 och C-279/97 och C-271/97 *Deutsche Post AG* p. 56 och p. 57.

Aktiva åtgärder om lön och om andra jämställdhetsfrågor

Bestämmelserna om att främja jämställdhet i den isländska jämställdhetslagen liknar i hög grad motsvarande bestämmelser i Finland, Norge och Sverige i den mening att de berör frågor om intern- och extern rekrytering, arbetsförhållanden, att förebygga sexuella trakasserier samt att underlätta förening av förvärvsarbete och föräldraskap (artiklarna 4 samt 12–14). Dessa delar gäller samtliga arbetsgivare. Begreppen jämställdhet och jämställda löner relaterar till tre kategorier: kvinnor, män och "persons whose gender is registered as neutral in Registers Iceland" (art. 6).

Arbetsgivare med minst 25 anställda ska vart tredje år upprätta en jämställdhetsplan alternativt "mainstream gender equality perspectives into their personnel policy" (art. 5). I lagen anges två olika gränsvärden för arbetet med lönekartläggning.

Det ena alternativet, *equal pay certification* (art. 7), gäller arbetsgivare med minst 25 anställda. Det innebär krav på att lönekartläggning och analys vart tredje år ska granskas och godkännas av ett oberoende tredjepartsorgan som är certifierat av *Directorate of Equality*. Ett godkännande medför att arbetsgivaren erhåller en *equal pay certification*. Granskningsorganet ska i sin tur skicka en kopia av arbetsgivarens dokumentation till tillsynsmyndigheten. Därefter får arbetsgivaren en särskild *equal pay symbol* ifrån tillsynsmyndigheten (art. 9).

För arbetsgivare med 25–49 anställda finns ett förenklat alternativ, *equal pay confirmation* (art. 8). Även i detta fall behöver dokumentationen upprättas vart tredje år. Dokumentationen skickas för granskning direkt till den statliga tillsynsmyndigheten, *Directorate of Equality*. Om dokumentationen är fullgod erhåller arbetsgivaren en *confirmation*.

Tillsynsmyndigheten för register över samtliga arbetsgivare som inkommit med godkända dokumentationer liksom register över arbetsgivare som inte levt upp till de vart tredje år återkommande dokumentationskraven. Med stöd av dessa register har myndigheten möjlighet att på eget initiativ initiera vitesförfaranden mot dem som bryter mot lagstiftningen (art. 9 och 10).

En förändring i den nya jämställdhetslagen från år 2020, jämfört med 2018 års lag, är att arbetsgivares dokumentationskrav har ändrats från varje år till vart tredje år och att en förenklad procedur för arbetsgivare med 25–49 anställda har införts.

Särskilt om ÍST 85 – innehåll och rubriker

Standarden består av nio sidor text och av fyra bilagor. Bilaga A (fyra sidor) innehåller kommentarer till olika punkter i standarden. Bilaga B (12 sidor) är en vägledning för klassificering av arbeten, dvs. för värdering av kraven i arbetet.

Utgångspunkt är EU-rättens fyra grundkriterier för likvärdigt arbete. Bilaga C (13 sidor) är riktlinjer (*guidelines*) för löneanalys. Här används olika fiktiva exempel för att visa hur analysen ska eller kan göras ur en rad olika perspektiv. I bilaga D (13 sidor) ges en kort sammanfattning av vägledande rättspraxis från isländska *Gender Equality Complaints Committé*, Islands högsta domstol och EU-domstolen. Dessutom presenteras kortfattat relevanta bestämmelser i isländsk lagstiftning samt bestämmelser i EU- och EES-rätten.

ÍST 85 – några särskilda karakteristika

Arbetsgivarnas lönekartläggningar granskas av ett oberoende tredjepartsorgan som tilldelats ackreditering av det statliga patentverket. De organisationer som genomför revisioner för att utfärda jämställdhetscertifikat är kommersiella företag.

- Standarden innehåller en ordlista där 35 olika termer definieras och förklaras.
- Standarden understryker att arbetet med jämställda löner ska präglas av *continual improvement*, dvs. ständiga förbättringar.
- Krav ställs på att löneanalysen ska utmynna inte bara i nödvändiga åtgärder, såsom kompetensutveckling eller lönekorrigeringar, utan att det i "systemet" (*equal wage system*) ska anges mätbara mål.
- Organisationens *equal wage policy* ska vara tillgänglig för allmänheten. Däri ingår att organisationen förbinder sig att följa samtliga åligganden som följer av lagstiftning och standard, att organisationen anger mätbara mål i sitt jämställdhetsarbete och att organisationen förpliktigar sig att arbeta med ständiga förbättringar i förhållande till sina interna jämställdhetsmål. Ett uttalat syfte med detta transparenskrav är att skapa intresse och förtroende för arbetsgivaren i förhållande till *prospective employees*.
- Den lönepolicy som ska vara tillgänglig för allmänheten är dock inte samma sak som organisationens *wage formation system*, vilket kan liknas vid den svenska termen lönepolitik. Detta *system* ska vara känt för de anställda.
- Alla beslut i en organisation om löner och anställningsvillkor ska vara dokumenterade, kommenterade eller begripliga (*reasoned*) och sökbara (*traceable*) för en utomstående granskare. Utöver lönekriterierna gäller kravet på transparens även grunden för hur en arbetsvärdering har utarbetats. "*Documentation (...) shall include (...) all decisions on wages and terms, together with the data on which they are based, including job classification, job descriptions and sources of information on the evaluation of individual jobs or employees or groups of employees, as applicable, as well as changes in the wages of individual employees or groups of employees following audits*" (punkt 4.4.4.e i ÍST 85). Denna bestämmelse ger däremot

inte enskilda arbetstagare någon insynsrett med stöd av jämställdhetslagens *article 6 section 3*.

- Organisationen måste ha dokumenterade arbetsbeskrivningar för samtliga arbeten, vilka kan ligga till grund för jämförelser om olika arbeten är lika eller likvärdiga (Annex A, p. 4.4.4)
- Ledningen (*management*) ska säkerställa att tillräckliga resurser finns för att genomföra och förbättra de åligganden som standarden kräver.
- Organisationen är ansvarig för nödvändig utbildning och kompetens kring de områden som berörs av standarden. Detta gäller anställda som är involverade i beslutsfattande om löner.
- Det ska framgå av dokumentationen vem i organisationen som har ansvar för att genomföra olika åtaganden som anges (*responsibility within organisation for achievement of objectives*) (...) (*Roles, responsibility and authority shall be defined*).
- I den interna kontrollen av *equal wage system* tilldelas medlemmarna i bolagsstyrelsen en särskild roll för att likalönesystemet möter alla rättsliga krav som riktas mot arbetsgivaren. Utöver krav på *internal audit* finns en särskild rubrik som heter *Management review* vilket innebär att bolagsstyrelsen ska ha inplanerade möten för att följa upp att systemet efterlevs.

Förbud mot lönediskriminering

Förbudet mot lönediskriminering kopplat till lika och likvärdigt arbete finns i jämställdhetslagens artikel 18.

Norge

Aktuell lagstiftning i Norge inom området är *Lov om likestilling og forbud mot diskriminering*, även officiellt kallad *likestillings- og diskrimineringsloven* som trädde ikraft den 1 januari 2018. Då fick även Norge sina första bestämmelser om lönekartläggning. Förbud mot diskriminering gäller i förhållande till 12 angivna diskrimineringsgrunder eller kombinationer av dessa grunder. Bestämmelser om *aktivt likestillingsarbeid* kompletterar diskrimineringsförbuden.

Kraven på främjandeinsatser som berör relationen arbetsgivare och arbetstagare omfattar i princip samma områden som i övriga nordiska länder (utom Danmark), dvs. även lönekartläggning. Bestämmelserna är uppdelade på paragrafer om *arbeidsgivers aktivitetsplikt* (26 §), *redegjørelsesplikt* (26a §) och *opplysningsplikt om likestillingsarbeid* (26b §).

Aktivitetsplikten beskriver en fyrstegsmetod. Det första momentet handlar om att undersöka risker för diskriminering och hinder för likabehandling samt att kartlägga lönerelationer. Det andra momentet kräver en analys av orsakerna till identifierade riskfaktorer. Moment tre handlar om att formulera åtgärder för att motverka diskriminering och att främja likabehandling. Det fjärde momentet innebär att tidigare åtgärder för att komma tillrätta med likabehandlingsproblem ska utvärderas. Detta arbete ska ske fortlöpande och i samarbete med arbetstagarnas representanter. Arbetsgivaren ska upprätta en lönekartläggning vart annat år som relateras till begreppsparet lika och likvärdigt arbete (26 §, 2 st. punkt a). En dokumentationsplikt gäller för alla offentliga arbetsgivare och för privata arbetsgivare som har mer än 50 arbetstagare. Vid en lokal facklig organisations begäran gäller dokumentationskravet även privata arbetsgivare med 20 till 50 arbetstagare.

Redegjørelsesplikten innebär ett krav på att dokumentationen som följer av 26 § görs tillgänglig för allmänheten via företagets årsredovisningar eller offentliga organisationers årsberättelser. Detta krav gäller enbart för privata arbetsgivare med mer än 50 arbetstagare. Resultatet av lönekartläggningen ska presenteras i anonymiserad form. Vid bristande efterlevnad av denna del i dokumentationsplikten har *Diskrimineringsnemnda* möjlighet att utfärda förelägganden i kombination med ett vite (*tvangsmulkt*).^[17]

Opplysningsplikten aktualiseras gentemot anställda, fackliga representanter och även forskare. Rätten till insyn i dokumentation som följer av 26 § är mer omfattande då upplysningar även ska kunna erhållas på individnivå. I dessa situationer aktualiseras särskilda bestämmelser om tystnadsplikt. Enskilda arbetssökande (31 §) och arbetstagare (32 §) har dessutom rätt till skriftliga upplysningar om lönenivå samt om kriterier för lönesättning såväl avseende den egna lönen som den lön som arbetstagaren önskar jämföra sig med.

Lagens bestämmelser om lönekartläggning är kortfattade. Dessutom tillhandahåller tillsynsmyndigheten *Buðdir* anvisningar och mallar, men dessa är inte av författningsskärakt.^[18] Ett förbud mot lönediskriminering kopplat till begreppen lika och likvärdigt arbete finns i 34 §.

Sverige

Sverige införde aktiva åtgärder eller främjanderegler om lönekartläggning redan år 1994. Inspiration hämtades den gången från provinserna Ontario och Quebec i Kanada. Det fanns från början ett årligt dokumentationskrav för arbetsgivare med minst 10 anställda. Då lönekartlägningsbestämmelserna visade sig vara svåra att

17. Se prop. 63 L (2018-2019) s. 9 samt Lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda.
18. *Likestillingsredegjørelse, lønnsforskjeller etc.*, utdrag från Buðdir dokument januari 2023.

tillämpa genomfördes år 2001 en rad preciseringar i den dåvarande jämställdhetslagen. Från år 2009 sammanfördes en rad diskrimineringslagar till en lag, [diskrimineringslag \(2008:567\)](#). Den svenska lagen innehåller sju diskrimineringsgrunder. Samtidigt ändrades kravet på årlig dokumentation till vart tredje år. Dessutom kom skriftlighetskraven enbart att beröra arbetsgivare med minst 25 anställda. Sedan januari 2017 har kraven på årlig skriftlig dokumentation för arbetsgivare med minst 10 anställda återinförts. Syftet med en lönekartläggning är att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män.

Lagen anvisar en metod för hur en lönekartläggning ska genomföras. Ett första steg är att analysera de bestämmelser och den praxis om löner och anställningsvillkor som tillämpas hos arbetsgivaren. Det andra steget är att kartlägga löneskillnader för lika och likvärdiga arbeten (3 kap. 8 §). Steg tre innebär att arbetsgivaren ska analysera förekommande könsrelaterade löneskillnader. Det innebär att lönestrukturen eller enskilda arbetstagares löner ska kunna förklaras med stöd av de bestämmelser som granskats under steg ett. En separat analys ska göras för arbeten som är lika, för arbeten som är likvärdiga och för grupp med arbetstagare som utför arbete som är eller brukar 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. ^[19] Detta tredje steg framgår sammantaget av 3 kap. 9 §. I 3 kap. 13 och 14 §§ beskrivs det sista och fjärde steget som handlar om kraven på dokumentation. I den skriftliga redovisningen ska resultatet av lönekartläggningen och analysen framgå, vilka lönejusteringar eller andra åtgärder som behöver vidtas samt en kostnadsberäkning och tidsplanering. Korrigerande åtgärder ska vidtas så snart som möjligt och senaste inom tre år. Dokumentationen ska även innehålla en redovisning och utvärdering av föregående års planerade åtgärder.

Samtliga steg i lönekartlägningsarbetet ska ske i samverkan med arbetstagarnas representanter (3 kap. 11 §).^[20] I den årliga skriftliga dokumentationen ska det även finnas en redogörelse för hur samverkansskyldigheten har fullgjorts.

Ett explicit förbud mot lönediskriminering fanns i den tidigare jämställdhetslagen. I den nu gällande diskrimineringslagen finns i 2 kap. 1 § ett generellt förbud mot diskriminering i arbetslivet. Av lagens förarbeten framgår att denna bestämmelse innefattar ett förbud mot lönediskriminering relaterat till lika och likvärdigt arbete.

19. Den sistnämnda punkten knyter an till EU-domstolens rättspraxis i mål *157/86 Murphy*, se Fransson & Stüber (2021) s. 224.

20. Det preciserade kravet på att samverkan ska ske i samtliga steg av arbetet med aktiva åtgärder framgår enbart av lagens förarbeten, prop. 2015/16:135, s. 104.

Sammanfattande kommentar

Danmark är det enda nordiska landet som saknar bestämmelser om lönekartläggning. Därmed saknas krav på analys av löneskillnader vid likvärdigt arbete. Istället finns omfattande bestämmelser om rapportering av lönestatistik relaterad till kön och 6-siffrig DISCO-kod. Den isländska regleringen särskiljer sig på så vis att bestämmelserna om lönekartläggning i jämställdhetslagen hänvisar till ett detaljerat protokoll som varje arbetsgivare har att följa, dvs. standarden *ÍST 85*. En sådan regleringsmodell tillämpas normalt sett inte i arbetsrättsligt sammanhang. Vidare medför den isländska modellen att ackrediterade privata aktörer ges en särställning när det gäller uppföljningen av regelverket. Metoden med att överlåta kontrollen av arbetsrättsliga regler på företag som verkar på en konkurrensutsatt marknad måste även den betecknas som en ovanlig företeelse i nordiska arbetsrättsliga sammanhang.

De finska, norska och svenska lönekartläggningsbestämmelserna är likartade till sin utformning. De finska och de norska reglerna är dock i jämförelse med de svenska något mindre detaljerade, men har samma utgångspunkt, dvs. begreppsparet lika och likvärdigt arbete. I Sverige tillkommer exempelvis krav på kostnadsberäkning, tidsplanering samt att nödvändiga lönejusteringar ska genomföras så snart som möjligt och senast inom tre år. I den finska lagen anges särskilt att även personalen ska informeras om jämställdhetsplanen och uppdateringen av den. Av den norska lagen framgår att resultatet av lönekartläggningen ska göras allmänt tillgängligt. Sverige intar en särställning på så vis att bestämmelser om lönekartläggning redan infördes år 1994.

Proaktiv eller främjandelagstiftning om jämställda löner i de nordiska länderna

	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige
Typ av regler	Statistik & DISCO-kod	Lönekart-läggning	Lönekart-läggning	Lönekart-läggning	Lönekart-läggning
Lagstiftning sedan	2001	2015	2018	2018	1994
Skriftlighetskrav, frekvens	1 år	2 år**	3 år	2 år	1 år
Minimum antal anställda för skriftlighetskrav	35	30	25	0/20/50*	10

*Om facklig organisation hos privat arbetsgivare framställer en begäran är nedre gränsen 20 anställda. Hos offentliga arbetsgivare gäller dokumentationsplikten oavsett antalet anställda.

** Arbetsgivaren ges möjlighet att komma överens med facklig organisation om treårs intervall.



5. Rättspraxis från de nordiska länderna

I detta kapitel görs en kortfattad sammanställning av rättspraxis där bestämmelser om lika lön för lika eller likvärdigt arbete har prövats. Presentationen bygger på ett urval med särskilt fokus på avgöranden från de senaste fem eller tio åren och på avgöranden där begreppet likvärdigt arbete varit föremål för bedömning. Samtidigt är även avgöranden som ligger längre bak i tiden av intresse. Ett skäl är att rättspraxis som kan kopplas till likalöneprincipen från de senaste tio åren i vissa länder är ytterst begränsad. Detta är fallet i Danmark, Finland och Sverige.

Ett annat skäl är att vissa frågor om likalöneprincipens praktiska tillämpning har preciserats längre bak i tiden. EU-domstolens vägledande avgörande från tidigt nittiotal, *C-400/93 Royal Copenhagen*, är ett sådant exempel.

En avgränsning är att det i denna rapport inte ges någon ingående beskrivning av respektive länders forumregler då likalönelagstiftning prövas. Som ett exempel på komplexiteten finns i Danmark tre olika alternativ som kan aktualiseras: Allmänna domstolar med *Landsret* som första instans, *Ligebehandlingsnævnet* och *Faglig Voldgift*. En gemensam nämnare för den rättspraxis som presenteras är att det nästan uteslutande handlar om tvister där en arbetstagare gjort gällande diskriminering eller missgynnande kombinerat med krav på ersättning. Endast från Sverige finns avgöranden kopplade till proaktiv lagstiftning, dvs. bestämmelserna om lönekartläggning. I dessa ärenden är inte enskilda individers lönesättning föremål för prövning. Det som prövas, något förenklat, är om arbetsgivaren över huvud taget genomfört en lönekartläggning eller om vissa steg i lönekartlägningsarbetet saknas.

Danmark

Ligebehandlingsnævnet är ett administrativt organ som enskilda kan vända sig till med begäran om ersättning i ärenden om påstådd diskriminering utifrån nio olika diskrimineringsgrunder. Under åren 2019–2020 avgjordes runt 300 ärenden per år. Därefter har antalet ärenden stigit till drygt 400. Dessa ärenden berör alla samhällsområden som täcks av diskrimineringslagstiftning. Flest antal avgöranden, under senare tid, har varit kopplade till diskrimineringsgrunden funktionsnedsättning. En fördel med att vända sig till nämnden är att inga avgifter behöver betalas. En begränsning är att nämnden enbart bygger sina avgöranden på skriftliga inlagor. Om vittnesmål anses som nödvändiga måste personen vända sig till allmänna domstolar. I nämndens databas finns 44 ärenden registrerade mellan åren 2009 och 2023 som har samband med sökordet *ligeløn*. Av dessa ärenden berör endast två *arbejde af samme værdi* (likvärdigt arbete). I ett avgörande daterat den 10 december 2014 fick käranden som var anställd i ett skomakeri inte medhåll om att jämförelsepersonens arbete var lika eller likvärdigt. I ett avgörande från den 8 oktober 2014 konstaterades att en kvinnlig säljare inte kunnat lägga fram tillräcklig bevisning om att hon utförde likvärdigt arbete jämfört med en manlig kollega.

Sammantaget finns ytterst få avgöranden från Danmark som kan sägas ha lett till förtydliganden avseende begreppet likvärdigt arbete. Här följer ett urval:

Ett mål som haft principiell betydelse för att förtydliga innebörden av begreppet likvärdigt arbete är C-400/93 Royal Copenhagen. I punkt 28 konstaterade EU-domstolen att om grunderna för lönesättningen framstår som oklara, går bevisbördan över på arbetsgivaren för att förklara skillnaderna i den sammanlagda lönen. I det aktuella fallet gällde det en jämförelse av ett kvinnodominerat arbetstagar-kollektiv med ett mansdominerat arbetstagar-kollektiv. När dessa grupperns löner jämfördes var det på grundval av en uträknad genomsnittslön. Det hade dock varit omöjligt att påvisa vilka faktorer som varit avgörande vid fastställandet av tarifferna eller beräkningsgrunderna vid beräkningen av den rörliga delen av lönen. Med hänsyn till EU-domstolens dom avgjordes saken därefter i nationell domstol, Faglig Voldgift 19 marts 1996. Facklig Voldgift är ett skiljedomsförfarande vid tvister om innebörden av kollektivavtal.

Ett annat avgörande vid Faglig Voldgift, från den 9 april 1997, rörde en jämförelse mellan två arbetstagar-kategorier på Helsingörfärjan. I målet prövades om alla arbeten som täcktes av kollektivavtalet för "gastronomgruppen" utgjorde arbeten av lika värde. I målet jämfördes arbetet som *smørrebrødsjomfru*, ett kvinnodominerat arbete, med arbetet att som kock framställa varma rätter. Detta arbete var mansdominerat. En helhetsbedömning visade att kraven på kunskaper och färdigheter samt ansvar var högre för kockarna och att endast några av de

kvinnor som arbetade som *smørrebrødsjomfru* hade tillräckliga kvalifikationer för att utföra kocksysslor.

I ett avgörande vid *Faglig Voldgift* den 19 november 2013 konstaterades att obetalda frukostpauser i vissa kvinnodominerade yrken utgjorde lönediskriminering jämfört med betalda pauser för anställd i manligt dominerade yrkeskategorier.

Den 9 februari 2024 kom ett avgörande vid *Faglig Voldgift* som rörde företaget Novozymes som i Danmark har 3000 anställda. Jämförelsen gällde arbetena som laborant (kvinnodominerat) och som tekniker (mansdominerat). Båda arbetstagarkategorier har del i framställningen av enzymer och båda arbetstagarkategorier hanterar biomassa i detta sammanhang. Domstolen fann att teknikerarbetet krävde ett större mått av självständighet och ansvar än arbetet som laborant. Då arbetena inte kunde anses som likvärdiga utgjorde det en saklig förklaring till en genomsnittlig löneskillnad på mellan 12–16 procent mellan dessa arbetstagarkategorier.

Finland

Finska Diskrimineringsombudsmannen har inga uppgifter om hur många diskrimineringsfall som årligen prövas vid finska domstolar. Domar från underinstanser är inte digitalt sökbara. Enligt uppgift från den finska Jämställdhetsombudsmannen, *Tasa-arvo*, har under perioden 2015–2024 följande ärenden om lika lön prövats i finska domstolar.

Målet vid Egentliga Finlands tingsrätt den 19 december 2019 handlade om jämförelser av chefslöner i en kommun. I ett första led fann domstolen att en kvinna som var socialchef utförde likvärdigt arbete jämfört med en manlig kulturchef. Vidare konstaterades att avlöningen av socialchefen och kulturchefen följde av olika kollektivavtal. Av domen framgår att löneskillnader som beror på en bestämmelse i kollektivavtalet inte i sig anses vara ett godtagbart skäl till löneskillnader. Kulturchefens lön, som dessutom arbetade som lärare, påverkades av arbetstidsmåtten för lärare. Detta medförde att han erhöll vissa övertidsersättningar då han utförde arbetet som kulturchef. Domstolen fann att det fanns sakliga skäl till löneskillnaden med anledning av lärartjänstens särdrag och skillnaden i arbetslivserfarenhet hos de två cheferna. Gällande den andra jämförelsen med kommundirektören saknades det bevisning som gjorde det antagligt att lönediskriminering förekommit.

Den 5 maj 2022 prövade Norra Finlands förvaltningsrätt ett ärende som gällde chefslönesättning i Rovaniemi kommun. En kvinna som var utvecklingschef jämförde lönesättningen för arbetet med två andra chefer, kommunens säkerhetschef respektive kulturchef. Domstolen fann att skillnaden i arbetsuppgifternas art och ansvar var så stora att någon jämförbar situation inte förelåg, dvs. arbetena var varken lika eller likvärdiga.

Ett avgörande den 15 januari 2024 handlade om en kvinna som sedan 2010 arbetat vid Helsingfors stads brandkår, senast som ledande säkerhetstränare. I målet prövades skälen till löneskillnaden gentemot manliga tjänstemän som arbetade som ledande brandinspektör respektive ledande kontrollplanerare.

Jämförelsepersonerna ingick i samma arbetslag och där käranden utgjorde den enda kvinnan. Hennes lön låg enligt kollektivavtalet i en annan löneklass än männens löner. Efter en genomgång av omfattande bevisning gällande de olika arbetenas innehåll och krav, fann tingsrätten att arbetena var likvärdiga. Det faktum att lönerna var ett resultat av kollektiva överenskommelser bedömdes i sig inte utgöra något godtagbart skäl som kunde motivera löneskillnaden. Arbetsgivaren hade därmed gjort sig skyldig till lönediskriminering.

Den 5 februari 2024 kom ett avgörande från Högsta Domstolen, HD 2024:9. Där prövades frågan om tidsramar för att justera konstaterade löneojämlikheter mellan förstavårdare som utförde lika eller likvärdigt arbete. Dessa ojämlikheter ägde rum under åren 2014–2019. Domstolen fann att arbetsgivaren under åren 2016–2019 hade vidtagit åtgärder för att från år 2019 börja avskaffa könslöneskillnaderna. Därmed hade inte sjukvårdsdistriktet handlat i strid med kravet på opartiskt bemötande, enligt 2 kap. 2 § 1 mom. i Arbetsavtalslagen.

Ytterligare avgöranden kopplade till likalönefrågan

I tre avgöranden från tidigt 2000-tal prövades frågan om kravet på bevisning i en likalönetsvist för att bevisbördan ska gå över på svaranden. I mål TT:2002–10 ansåg Arbetsdomstolen det vara tillräckligt att käranden kunde visa att lönen var lägre än den lön jämförelsepersonen hade. I två senare avgöranden, Högsta förvaltningsdomstolens dom 2005:51 den 29 juli 2005 och Högsta domstolens dom KKO 2009:78 den 7 maj 2009, lyckades inte käranden göra antagligt att könsdiskriminering förelåg. Anledningen var att det även fanns män som avlönades i den påstått underbetalda lönekategori som käranden (en kvinna) tillhörde.

Island

Den isländska *Equality Complaints Committee* har under senare år avgjort drygt 20 diskrimineringsärenden per år. Dessa ärenden är relaterade till samtliga diskrimineringsgrunder och samhällsområden som omfattas av förbud mot diskriminering.^[21] Mellan åren 2017 och 2023 avgjordes tio ärenden om jämställda löner.^[22] I sju av dessa prövades frågan om lika lön för likvärdigt arbete. I några av målen bedömdes att jämförelsepersonerna inte utförde arbete av lika värde. Exempelvis ansågs käranden, som var en manlig anställd vid Livsmedels- och

21. Förutom jämställdhetslagen finns *Act (86/2018) on Equal Treatment on the Labour Market* som omfattar 10 diskrimineringsgrunder.

22. *Cases about equal pay and pay equity 2017-2023* hos *Equality Complaints Committee in Iceland*.

veterinärmyndigheten, utföra mindre kvalificerade uppgifter än den kvinnliga jämförelsepersonen (mål 2/2022). Samma sak gällde i två mål som handlade om anställda med arbetsledande befattning inom sjukvården (*regional directors*) men där den bakomliggande utbildningen skiljde sig åt, dvs. chefer som i grunden antingen var sjuksköterska eller läkare (mål 5/2016, 6/2016 och 5/2018). I ett annat mål hade en manlig kändare inte framgång då kvinnans längre arbetslivserfarenhet och högre utbildning ansågs förklara löneskillnaden (mål 10/2017). Exempel på ärenden där kändaren haft framgång handlade om att arbetsgivaren inte kunde förklara löneskillnader mellan en kvinnlig chef och två manliga chefer med stöd av sakligt tillämpade lönekriterier (mål 15/2021). Brister i arbetsgivarens dokumentation förklarade utgången till förmån för en kvinna i mål 3/2017. I mål 5/2017 räckte inte arbetsgivarens argumentation, kvinnan arbetade deltid och mannen heltid, för att motivera den ifrågasatta löneskillnaden.

Från allmänna domstolar finns några ärenden som ligger längre bak i tiden, men som i sammanhanget anses betydelsefulla. Högsta domstolens dom 255/1996 beskriver jämförelsen mellan en kvinna och en man som båda arbetade som tekniker vid riksradion RÚV. Kvinnan och mannen arbetade under olika kollektivavtal vilket inte domstolen godtog som förklaring till löneskillnaden. Ytterligare två mål som avgjorts i Högsta domstolen berörde staden Akureyri. Mål 11/2000 handlade om jämförelse mellan två tjänstemän som ansvarade för jämställdhet och utbildning respektive industrifrågor. Även i detta fall fastställdes kvinnans och mannens lönevillkor av olika kollektivavtal. Trots att en initial arbetsvärdering hade gett mannen högre poäng kom domstolen i slutändan fram till att kvinnan hade blivit lönediskriminerad. I mål 258/2004 jämfördes en kvinna som var chef inom socialtjänsten med en man som hade en anställning som tekniker. Även i detta fall hade den initiala arbetsvärderingen gett mannen högre poäng än kvinnan. Vidare hade arbetsgivaren anfört 'marknadsskäl' som ytterligare förklaring till löneskillnaden. Vid en sammantagen bedömning underkände Högsta domstolen arbetsgivarens argumentation. Arbetena bedömdes som likvärdiga.

Norge

Sedan ett antal år tillbaka är *Diskrimineringsnemnda* den viktigaste instansen som avgör klagomål om diskriminering och trakasserier kopplade till samtliga diskrimineringsgrunder.^[23] På nämndens webbplats går det att söka bland 2630 ärenden från år 2018 och framåt. Det totala antalet ärenden som under denna period berörde arbetslivet var drygt 1100. 468 av dessa hade samband med kjønn och antal ärenden om *lik lønn for arbeid av lik verdi* var 45.^[24] På samma webbplats går det att söka bland äldre ärenden då nämnden hade ett annat namn och en

23. I *likestillings- og diskrimineringsloven* anges 10 diskrimineringsgrunder. I nämnden prövas dessutom frågor om missgynnande som har samband med politisk uppfattning eller facklig tillhörighet.

24. Sökningen gjordes 8 mars 2024.

annan sammansättning. Från perioden 2006 till 2017 går det att finna ytterligare 44 ärenden om likalönefrågor, varav 23 gällande likvärdigt arbete.

Det första viktigare avgörandet där begreppet likvärdigt arbetet prövades, avgjordes i Arbetsdomstolen den 28 september 1990. Rätten konstaterade att arbetet som bioingenjör var likvärdigt med det arbete som andra typer av ingenjörer i kommunen utförde. Domstolen underkände därmed ingångna kollektivavtal i de delar som befanns vara könsdiskriminerande.

I norska likalönetvister har arbetsgivarens hänvisning till marknaden som en saklig grund för att förklara en påstådd könsrelaterad löneskillnad varit föremål för prövning vid en rad tillfällen. Hänvisningen till begreppet marknad får närmast ses som liktydigt med svårigheter att behålla och rekrytera personal. Här refereras kortfattat till fyra ärenden som prövades i *Klagenemnda for likestilling* (LKN) och i *Likestillings- og diskrimineringsnemnda* (LDN) mellan åren 2001 och 2009.^[25]

Ärende *LKN 2001–2002* handlade om lönejämförelse mellan en sjuksköterska och en ingenjör som hade anställning på ett sjukhus. Nämndens majoritet fann att det inte var tillräckligt att allmänt hänvisa till rekryteringssvårigheter för att rättfärdiga den aktuella löneskillnaden. Arbetsgivaren hade inte kunnat lägga fram skriftlig dokumentation som på ett konkret sätt underbyggde argumentationen.

Ärende *LKN 2002–2005* handlade om en jämförelse i en kommun mellan tre kvinnliga *aktiviteter* och en manlig hantverkare. Av avgörandet framgår att även om marknadslönen för hantverkare generellt är högre för hantverkare än för *aktiviteter*, hade kommunen inte kunnat lämna upplysningar om att mannens löneläge, som hade hamnat över tarifflönenivå 23, hade varit en avgörande eller nödvändig omständighet för att lyckas med rekryteringen. Det visade sig att ytterligare två hantverkare med motsvarande yrkeskunskaper hade sökt anställningen. I annonsen hade angetts att lönen skulle ligga på tariffnivå 23.

Ärende *LDN 23/2008* gällde en jämförelse mellan två sjuksköterskor med arbetsledningsansvar och fyra ingenjörer som hade arbetslednings- eller koordineringsfunktioner vid ett sjukhus. Efter en närmare granskning av omständigheterna gällande "marknadshänsyn" fann nämnden att löneskillnaderna var sakligt motiverade.

Ärende *LDN 42/2009* handlade om lönejämförelser av en kvinnlig arbetsledare för en kommuns skol- och fritidsaktiviteter (SFO) och fem manliga arbetsledare vid en teknisk förvaltning. Lönerna hade fastställts med stöd av olika kollektivavtal. Nämndens majoritet bedömde att arbetena var likvärdiga. Vidare fann nämnden att det saknades dokumentation som kunde styrka att det relativt högre löneläget på den tekniska förvaltningen var ett effektivt medel för att kunna rekrytera eller bibehålla personalen.

25. För utförligare dokumentation, se promemoria *Marknadsargumentet i norsk rättspraxis 2001–2009*.

Avslutningsvis följer korta referat av fyra avgöranden från senare år. Ett avgörande från den 19 maj 2020 i *Diskrimineringsnämnda* gällde en lönejämförelse av en kvinna och en man som *førsteamanuensis* vid ett av landets universitet. Nämnden tog aldrig klart ställning till om det handlade om lika eller likvärdiga arbeten. I vart fall kunde käranden göra antagligt att lönediskriminering förlegat. Därmed föll bevisbördan över på arbetsgivaren. Nämnden anförde följande med hänvisning till skrivningar i diskrimineringslagens förarbeten: «*For å sikre retten til likelønn ikke uthules skal det stilles trengte krav til arbeidsgiverens motbevis eller begrunnelse i disse tilfellene. Det skal ikke være tilstrekkelig med en ren henvisning til at det er lagt vekt på for eksempel markedsverdi i lønnsfastsettelsen. Her må det blant annet stilles krav om at høy lønn var nødvendig for å rekruttere eller beholde arbeidstaker(e) og at de samme hensyn ikke kan gjøres gjeldende overfor den/de det sammenlignes med*». Arbetsgivarens motbevisning som bestod i en mer allmän hänvisning till en pressad rekryteringssituation och ett önskemål om en snabb tjänstetillsättning nådde inte upp till detta krav.

Avgörandet i *Diskrimineringsnämnda* från den 15 februari 2021 handlade om lönesättningen för läkare på ett fängelse. Precis som i avgöranden från den 19 maj 2020 tog nämnden aldrig ställning till om det handlade om lika eller likvärdiga arbeten. Käranden, som var en kvinna, hade i vart fall lyckats göra antagligt att lönesättningen var diskriminerande i förhållande till två manliga kollegor. Även i detta fall anförde arbetsgivaren som motbevisning att rekryteringssituationen vid tillsättandet av de manliga läkarna hade varit pressad och att det funnits svårigheter att hitta läkare med rätt kompetens. Då någon närmare bevisning som kunde styrka rekryteringssvårigheterna inte lagts fram, kom nämnden fram till att diskriminering förelegat.

I ett avgörande i nämnden från den 5 mars 2021 prövades om kvinnliga och manliga kökschefer (*kantineledere*) hos en privat arbetsgivare utförde arbete av lika värde. Till saken hörde att de olika kantinerna kunde hänföras till antingen ett standardkoncept eller ett premiumkoncept. Nämnden fann efter en helhetsvärdering att arbetena inte var likvärdiga.

En dom från Oslo tingsrätt den 15 juni 2023 handlade om en kvinna som arbetade med finansiella analyser utifrån en senior ställning vid Norges Bank. Kvinnan ansåg att hon utförde likvärdiga arbetsuppgifter jämfört med 12 manliga kollegor. Mot den bakgrunden framställde hon krav på retroaktiv lönekomensation för åren 2012–2022 på drygt 16 miljoner norska kronor. Vid en genomgång befanns nio kollegor ha ett "investeringsansvar" och att tre saknade sådant ansvar. Domstolen kom fram till att kvinnans arbete inte var likvärdigt med de nio kollegorna som hade "investeringsansvar". Gällande övriga tre kollegor ansåg domstolen att kvinnan hade likvärdiga arbetsuppgifter som dessa under delar av 10-årsperioden. Männens högre löner kunde förklaras av de lönekriterier som banken tillämpade, vilka befanns vara könsneutrala. Banken hade därmed inte gjort sig skyldig till lönediskriminering.

Sverige

Tvister om lönediskriminering

Tvister om diskriminering som har samband med lagens sju diskrimineringsgrunder hanteras i princip i två olika typer av domstolar. Om en arbetstagare är fackligt organiserad hamnar tvisten, efter lokal- och central förhandling, i Arbetsdomstolen. Då en facklig organisation inte företräder arbetstagaren är tingsrätten, dvs. en allmän domstol, första instans och Arbetsdomstolen slutlig instans.

Diskrimineringstvister som berör andra samhällsområden än arbetslivet prövas i allmänna domstolar. Under senare år har mellan 15–20 diskrimineringsärenden avgjorts per år i de allmänna domstolarna. Antalet ärenden i Arbetsdomstolen har legat på tre till fyra per år. Under de senaste tio åren har inga likalöneärenden varit föremål för prövning.

Begreppet likvärdigt eller likartat arbete har varit föremål för prövning vid sju tillfällen i Arbetsdomstolen: *AD 1995 nr 158* Kumla kommun, *AD 1996 nr 41* Örebro läns landsting I, *AD 1996 nr 79* Karlskoga kommun, *AD 2001 nr 13* Örebro läns landsting II, *AD 2001 nr 51* Länsstyrelsen i Skåne län, *AD 2001 nr 76* Stockholms läns landsting och *AD 2013 nr 64* Gryning Vård AB.

I *AD 1995 nr 158* och *AD 1996 nr 79* var arbetena "likartade" och domstolen tog aldrig ställning till om det var fråga om lika eller likvärdigt arbete. Båda målen handlade i praktiken om jämförelser vid lika arbeten, två ekonomer i Kumla kommun och två socionomer med chefsbefattning i Karlskoga kommun. Dessa två ärenden är de enda där käranden haft framgång och erhållit ersättning i en lönediskrimineringstvist.

Frågan om möjligheten att jämföra två helt artskilda arbeten ställdes på sin spets i två mål vid Örebro läns landsting. I *AD 1996 nr 41* ville Arbetsdomstolen inte utesluta att det var möjligt att med hjälp av systematisk arbetsvärdering visa att skilda arbeten som barnmorska och klinikingenjör kan vara likvärdiga.

Arbetsdomstolen underkände dock den värderingsmetod som Jämställdhetsombudsmannen (JämO) använde. I *AD 2001 nr 13* kom Arbetsdomstolen fram till att barnmorskornas och klinikingenjörernas arbeten var likvärdiga. Utgångspunkten var en sammantagen bedömning utifrån kriterierna "kunskap och förmåga, ansvar, ansträngning och arbetsförhållanden".

Utgången i *AD 2001 nr 76* var snarlik. Arbetsdomstolen fann att en intensivvårds-sjuksköterska och en medicinteknisk ingenjör hade likvärdiga arbetsuppgifter. De två avgörandena från år 2001 innebar därmed en delframgång för käranden på så vis att Arbetsdomstolen hade godtagit möjligheten att jämföra två helt artskilda arbeten. I *AD 2001 nr 51* var det ostridigt att de socialkonsulenter som jämförelsen gällde utförde åtminstone likvärdigt arbete.

I samtliga ärenden som rör likvärdiga arbeten har Arbetsdomstolen i ett senare led av prövningen godtagit arbetsgivarens motbevisning. Det har handlat om att sjuksköterskors och medicinteknikers lönesättning kunnat relateras till olika marknadspåverkande faktorer (*AD 2001 nr 51* och *AD 2001 nr 76*), att tidigare lönefastställelser i form av kollektiva överenskommelser getts betydelse (*AD 2001 nr 13* och *AD 2013 nr 64*), olika tidpunkter för lönerrevision (*AD 2001 nr 51*) eller unika kunskaper hos en specifik individ (*AD 2013 nr 64*).

Prövningar av arbetsgivarens arbete med lönekartläggning

Jämställdhetsnämndens ärende *1-97, Scania CV AB*, handlade indirekt om begreppet likvärdigt arbete och därmed sammanhängande behov av lönekartläggning över avtalsgränserna. I förgrunden stod en tvist om vilken information arbetstagarernas företrädare skulle kunna kräva vid det samråd som bestämmelserna byggde på. Nämndens beslut gick Jämställdhetsombudsmannen emot och innebar att fackliga representanter i samband med en lönekartläggning enbart ansågs ha rätt till insyn i de löner som berörde deras egna medlemmar. Rättsläget kom därefter att ändras genom en lagändring år 2001. Därmed blev det klarlagt att en lönekartläggning och analys skulle ske i samverkan, över kollektivavtalsgränserna och omfatta samtliga anställda oavsett facklig tillhörighet.

I ärende *2-08 Holmen Paper* hade Nämnden mot diskriminering gjort en strikt lagtolkning och inte uppmärksammat tidigare lagförarbeten samt EU-domstolens tolkning av likalöneprincipen i domen *157/86 Murphy*.^[26] Nämligen att om det finns en grupp med lägre krav i arbetet men som trots detta har högre lönenivå bör sådan grupp också tas med i jämförelsen och analysen. Av domen i *Murphy*, pp. 9-12, framgår att en motsatt tolkning skulle innebära att principen om lika lön berövades sin ändamålsenliga verkan och sitt innehåll. Kraven på hur en analys vid likvärdiga arbeten ska genomföras kom sedermera att förtydligas genom en lagändring år 2017.

I ett ärende som avgjordes år 2016 som initierats av *Försvarsförbundet* stod frågan om identifiering och kategorisering av lika respektive likvärdiga arbeten i centrum. Fackförbundet hade krävt att detta skulle ske utifrån en enhetlig norm som tillämpades för samtliga anställda. Nämnden delade förbundets argumentation och förelade arbetsgivaren att inom fyra månader, vid ett vite på 2 miljoner kronor, genomföra en korrekt lönekartläggning.

Avgörandena i ärendena *Scania CV AB* och *Holmen Paper* har haft betydelse för senare lagändringar kopplade till begreppet likvärdigt arbete.

26. Ärendet hade initierats av Jämställdhetsombudsmannen och avgjordes två år senare, *2010-05-06 Å 1-09*.

Sammanfattande kommentar

Inledningsvis följer några generella reflektioner om antalet rättsliga prövningar. Därefter diskuteras hänvisningar till "marknaden" eller skrivningar i kollektivavtal som saklig grund för löneskillnaderna.

Rättsliga prövningar om diskriminering generellt och specifikt om likvärdigt arbete under senare år

Nedanstående tabell ger en ungefärlig uppskattning av proportionerna länderna emellan. Siffrorna från Danmark, Island och Norge relaterar enbart till avgöranden från "nämnderna". Svenska siffror relaterar till allmänna domstolar och Arbetsdomstolen. Från Finland saknas uppgifter om antal diskrimineringsärenden som årligen prövas i domstol. Tabellen visar antal ärenden först i absoluta tal och därefter viktade relaterat till befolkningens mängd. Islands hade i januari 2022 en befolkning runt 376 000 personer. Siffrorna för Danmark, Finland och Norge låg mellan drygt 5,4 och 5,8 miljoner. Sverige hade 10,5 miljoner invånare. Om Danmark, Finland och Norge används som riktmärke vid en jämförelse av ärenden per capita, behöver isländska siffror multipliceras med 15 och antal ärenden i Sverige divideras med två.

	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige
Diskriminering, samtliga grunder*	400/år	Uppgifter saknas	20/år	438/år	21/år
Antal ärenden/viktade	400	-	300	438	11
Antal likvärdigt arbete	0 (3)/år **	1	1/år	7-8/år	0/år
Likvärdigt arbete/viktade	0 (3) **	1	15	7-8	0

*Antalet diskrimineringsgrunder varierar mellan länderna.

** I Danmark hade 3 ärenden som berör lika arbete avgjorts per år men inga om likvärdigt arbete.

Skillnaderna mellan länderna avseende det totala antalet diskrimineringsärenden som blir föremål för prövning är betydande. Ärenden om likvärdigt arbete har i första hand prövats på Island och i Norge. Gällande Danmark finns något enstaka undantag, men detta ger inte avtryck i tabellen. Beträffande Finland och Sverige

skulle avsaknaden av prövningar kunna motivera en diskussion om *access to justice*, vilket dock inte är temat för denna rapport.

För att kombinera dessa siffror med närliggande faktorer som skulle kunna vara en möjlig förklaring till skillnaderna, relateras kortfattat till respektive länders statistiska könslönegap och till facklig organisationsgrad. Enligt OECD:s statistik *Gender pay gap statistics – OECD 2022* var det icke justerade lönegapet minst på Island (9,3%), därefter följde Sverige (11,1%), Danmark (13,9%), Norge (14,4%) och Finland (15,5%). Därmed kan inget samband härledas mellan storleken på lönegap och viljan eller behovet av att inleda en likalönetsvist. Hög facklig organisationsgrad skulle kunna förklara att tvister i första hand blir lösta inom ramen för förhandlingssystemet, utan att behöva prövas i en domstol. Även i förhållande till detta perspektiv ger inte statistiken någon övertygande förklaringsbakgrund.^[27] Spannet på facklig anslutningsgrad varierar mellan 50 till 90 procent med Island i toppen och Norge i botten.

Som tidigare nämnts går avgörandena från den svenska Nämnden mot diskriminering inte att jämföra med ovan redovisade ärenden. Nämnden prövar aldrig arbetsgivarens förklaringar till en viss löneskillnad. Det som exempelvis prövas är om en lönekartläggning över huvud taget har upprättats och om analysen har berört såväl lika som likvärdiga arbeten. Sedan år 2001 har i efterlevnaden av bestämmelserna om lönekartläggning stått i centrum för de ärenden som inkommit. Mellan åren 2001 och 2006 förde Jämställdhetsombudsmannen 13 ärenden till nämnden. Efter att en ny Diskrimineringsombudsman inrättats, med tillsyn över samtliga diskrimineringsgrunder, kom granskningen av lönekartläggningar att nedprioriteras. Denna myndighet har inte heller fört något ärende till nämnden. Fackliga centralorganisationer har sedan 2001 initierat åtta ärenden. Trots att den sista framställan från en facklig organisation blev en stor framgång, har nämnden sedan år 2016 varit sysslolös. Allmänt sett är tillsynen av lönekartlägningsbestämmelserna mycket bristfällig.^[28]

Marknadsargumentet i lönediskrimineringsmål och vid granskningar av lönekartläggningar

Genomgången av rättspraxis kopplad till begreppet likvärdigt arbete visar på en intressant skillnad mellan länderna. Särskilt gäller det avgöranden från Island, Norge och Sverige där olika marknadslönelägen framförts som sakligt skäl i arbetsgivarens motbevisning. En närliggande förklaringsfaktor till olika lönelägen vid likvärdigt arbete handlar om hänvisning till resultatet av kollektiva förhandlingar och att detta faktum i sig skulle ge legitimitet till lönesättningen.

27. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TUD>

28. Av SOU 2020:79, s. 147, framgår att det under sju års tid inte genomförts någon granskning över arbetet med lönekartläggning från Diskrimineringsombudsmannens sida. Se även Svenaeus (2020).

Kollektivavtalet kan därmed sägas återspegla parternas förhandlingsstyrka och den uppnådda balanspunkten utifrån en marknadslogik.

I rapporten *Marknadskrafterna och lönebildningen i landsting och regioner* påpekas att det i många sammanhang, till exempel när det gäller olika typer av arbetsvärdering, är vanligt att se så kallad marknadspåverkan som endast en av ett antal objektiva faktorer som kan motivera löneskillnader mellan individer. *”Men det går egentligen inte att göra en sådan uppdelning. Det finns inte ett antal lönepåverkande faktorer som verkar vid sidan av marknaden, utan marknaden är i stället den mekanism som väger ihop olika faktorer.”*^[29]

Kollektivavtalsparters hänvisning till marknaden som saklig grund till löneskillnader i diskrimineringsmål har varit föremål för bedömning i EU-domstolen. Vägledning ges främst i Enderby-målet (C-127/92). Tvisten handlade om en talpedagog på chefsnivå som ansåg sig lönediskriminerad bland annat i förhållande till en farmaceut på motsvarande chefsnivå. Arbetena ansågs vara likvärdiga. Arbetsgivaren kunde visa att farmaceuter hade en stor alternativ arbetsmarknad och att det därmed fanns lönekonkurrens mellan flera arbetsgivare. Talpedagogerna var däremot i princip hänvisade enbart till en enda arbetsgivare.

Situationen på arbetsmarknaden, som kan föranleda att en arbetsgivare höjer lönen för en viss befattning i syfte att därigenom dra till sig sökande, kan utgöra ett sådant objektiva grundat ekonomiskt skäl som avses i ovan nämnda rättspraxis. Den exakta betydelsen av en sådan faktor i det enskilda fallet kräver en bedömning av de faktiska omständigheterna och faller därmed under den nationella domstolens behörighet.

Om den nationella domstolen - så som det tycks framgå av frågeställningen - har kunnat fastställa exakt hur stor del av lönehöjningen som är hänförlig till situationen på marknaden, så måste den fastslå att skillnaden i lön är objektiva grundad i motsvarande mån. Det förtjänar påpekas, att nationella myndigheter, när de tillämpar gemenskapsrätten, måste följa proportionalitetsprincipen.

Om så inte är fallet, ankommer det på den nationella domstolen att bedöma om situationen på marknaden har haft tillräckligt stor betydelse vid fastställandet av lönenivån, att den objektiva sett kan berättiga en del av eller hela skillnaden.^[30]

En slutsats av Enderby-domen är att nationella domstolar behöver granska och ta ställning till om marknadsargumentet kan förklara hela eller enbart delar av löneskillnaden.

29. Calmfors och Richardson, IFAU rapport 2004:9, s. 23.

30. Punkterna 26-28 i EU-domstolens dom C-127/92 Enderby.

Det som särskiljer den svenska Arbetsdomstolen i denna fråga från isländska och norska avgöranden är följande. Svensk domstol har i samtliga avgöranden accepterat hänvisningar till 'marknaden', eller att löneöverenskommelsen hade bekräftats i form av ett kollektivavtal, som ett sakligt skäl till löneskillnaden. Från isländska och norska avgöranden finns ett antal exempel på att 'marknadsargumentet' underkänts. Det faktum att lönerna fastställts med stöd av kollektivavtal har inte heller haft någon avgörande betydelse för utgången. I finska och isländska domar återfinns tydliga ställningstaganden gällande hänvisningen till olika kollektivavtal som en förklaringsfaktor. Det faktum att lönerna var ett resultat av kollektiva överenskommelser bedömdes i sig inte utgöra något godtagbart skäl som motiverar en löneskillnad som har samband med kön.

"Marknadsargumentet" uppmärksammades särskilt i Sverige under perioden 2002–2008 då ombudsmannens granskningar av lönekartläggningar hade hög prioritet. En hänvisning till "marknaden" var enligt JämO:s bedömningar en enkel utväg för den arbetsgivare som önskade bevara status quo. Frågan kom bland annat att uppmärksammas i två JämO-rapporter, 2003 års regeringsrapport om lönekartlägningsbestämmelserna (s. 25–27) och i 2005 års regeringsrapport om lönekartlägningsbestämmelserna (s. 34–37).^[31] Vidare uppmärksammades frågan år 2007 i form av en antologi, Marknaden – saklig grund för lönesättning? En fråga tio svar, och en heldagskonferens. Initiativet kom från ett nätverksbaserat forskningsprojekt.^[32] En sammanfattning av svenska erfarenheter kring denna fråga gjordes år 2023 i rapporten Marknadslöneläget som skäl för avsteg från likalöneprincipen.^[33]

31. Jämställhetsombudsmannen (2003) och (2005).

32. Fransson (red. 2007).

33. Stüber (2023).



6. Likvärdigt arbete i ILO konvention 100 samt Agenda 2030 och alternativa ansatser för jämförelser på nationell nivå

De nordiska ländernas rapportering till ILO om åtgärder som vidtagits för att uppnå syftet med ILO:s konvention nr. 100 är det inledande temat i detta kapitel. Rapporteringen sker mellan vart tredje eller vart fjärde år. Den senaste rapporteringen har granskats. Ländernas behandling av temat likvärdigt arbete uppvisar förvånansvärt stora skillnader.

Därefter uppmärksammas rapporteringen om genomförandet av Agenda 2030, närmare bestämt mål 8.5 och indikator 8.5.1 som uppges beskriva utvecklingen för att uppnå lika lön för likvärdigt arbete.^[34] Mål 8.5 berör även andra frågor förutom lika lön för likvärdigt arbete. I målet ingår full och produktiv sysselsättning med anständiga arbetsvillkor för alla kvinnor och män, inklusive ungdomar och personer med funktionsnedsättning. Det är ILO som har ansvaret för att ge vägledning om vilken statistik som ska ligga till grund för indikator 8.5.1.

I detta kapitel berörs därmed två olika perspektiv på temat likvärdigt arbete. Tillämpningen av konvention nr 100 har fokus på lönejämförelser inom en och samma verksamhet, dvs. den lokala nivån. Agenda 2030 består av indikatorer som visar utvecklingen utifrån ett nationellt perspektiv.

Kapitlet avslutas med att beskriva två alternativa ansatser för jämförelser av likvärdiga arbeten på nationell nivå. Som ett exempel på uppdraget om att involvera en "utblick mot andra länder" presenteras en tysk modell som beräknat hur stor del av lönegapet som hänger samman med undervärderingen av kvinnodominerat arbete.

34. <https://sdgs.un.org/2030agenda>

Genomförande av ILO konvention nr. 100

Where the Government is not in a position to influence levels of remuneration it must nevertheless promote the application of the principle of equal remuneration for work of equal value. (...) Key elements of ensuring and promoting the application of the principle of equal remuneration in accordance with the Convention are the obligations to promote objective methods for the evaluation of jobs and to cooperate with workers' and employers' organizations. (...) Countries that have ratified the Convention are required to provide reports to the ILO on the measures taken to give effect to the Convention and the results achieved.

Citat från *Equal pay - Introductory guide*, s. 66–67, ILO (2013).

Inför skrivandet av denna rapport hade en begäran riktats till ansvarigt departement i respektive nordiskt land om att få en kopia av den senaste återrapporteringen av konvention 100 till ILO. I det följande kommenteras dessa skrivelser. Därutöver kommenteras ILO:s återkoppling på dessa rapporter. ILO:s återkopplingar finns tillgängliga i ILO:s databas. Samtliga dokument som kommenteras i detta kapitel har gjorts tillgängliga via länk.

Danmark

Den senaste rapporten om genomförande av ILO konvention 100 är från år 2022.^[35] Kärnan i rapporteringen utgörs av referenser till fem rättsfall från *Ligebehandlingsnævnet*. Samtliga avgöranden är kopplade till lönesättning. Ett avgörande gällde missgynnande kopplat till uttag av föräldraledighet samt deltidssjukskrivning. Övriga fyra avgöranden berör löneskillnader vid lika arbete. Ingenting i skrivelsen kan kopplas till begreppet likvärdigt arbete.

I ILO:s återkoppling kommenteras inte enbart ovan nämnda dokument, utan även annan officiell information om jämställdhet som regeringen tillhandahåller via webben.^[36] Här följer ett urval av ILO:s kommentarer.

Inledningsvis tar ILO fasta på en dansk rapport som uppmärksammar problemet med strukturell undervärdering av kvinnodominerat arbete. Enligt denna officiella rapport kan 85 procent av könslönegapet i Danmark kopplas till den könssegregerade arbetsmarknaden och det faktum att män är överrepresenterade i högre betalda arbeten. ILO ställer därpå frågan till regeringen: Vilka konkreta åtgärder har vidtagits för att motverka problemet med strukturell undervärdering? Vidare begär ILO information som kan belysa effektiviteten i lagstiftningen om

35. Regeringen.dk (2022) *ILO report C 100 22-04-30*.

36. ILO:s återkoppling: *Direct Request - adopted 2022, no 100 Denmark*.

könsuppdelad statistik. ILO ställer även frågan om denna lagstiftning möjliggör jämförelser mellan likvärdiga arbeten? En annan sak som ILO noterar är att det saknas information om vilka åtgärder som vidtagits för att, i samarbete med arbetsmarknadens parter, främja objektiva arbetsvärderingsmetoder.

Finland

Från den finska regeringen har det hittills inte lyckats gå att få fram några dokument om rapportering enligt ILO 100. Av den anledningen följer här enbart en kommentar till ILO:s återkoppling, vilken består av två dokument från år 2023.^[37]

Inledningsvis konstateras att regeringen initierat en rad utredningar och projekt kring likalönefrågor och där ILO efterfrågar uppföljande information. Mer specifikt önskas information om hur stödjande åtgärder organiseras för att förbättra kvalitet och efterlevnad av kravet på lönekartläggningar. Särskilt understryks information om vilka åtgärder som vidtagits, i samarbete med arbetsmarknadens parter, för att principen om lika lön för likvärdigt arbete ska få ett genomslag. Behovet av inkludering av principen om lika lön för likvärdigt arbete vid utformningen av lönekollektivavtalen poängteras. Dessutom efterfrågas information om åtgärder som kan kopplas till temat att främja objektiva och könsneutrala arbetsvärderingsmetoder. Vidare önskas mer och tydligare information om rättsliga tvister som kan kopplas till principen om lika lön för likvärdigt arbete.

Som en kommentar till informationen gällande Finland kan nämnas att parlamentsvalen i april 2023 medfört ett regeringskifte. Den tidigare regeringen kan beskrivas som en center-vänster koalition och där jämställdhetsfrågor haft en tydlig prioritet. I den nya regeringskoalitionen har ett konservativt parti och ett högnationalistiskt parti en dominerande ställning. Enligt den information som fåttts från sakkunniga i finska jämställdhetsfrågor har den tidigare regeringens reformagenda inom området kommit att pausas.

Island

Den senaste isländska återrapporteringen till ILO gällande genomförande av konvention 100 är daterad 7 februari 2024.^[38] Det centrala temat som diskuteras i dokumentet handlar om den könssegregerade arbetsmarknaden. Bland annat noteras att den huvudsakliga förklaringen till det statistiskt uppmätta lönegapet hänger samman med denna könssegregering samt att kvinnodominerade arbeten generellt sett värderas lägre. Vidare noteras att jämställdslagen i kombination med standarden Íst-85 varken har som syfte eller möjligheter att åtgärda löneskillnader mellan olika arbetsgivare. Det rapporteras om att regeringen tagit initiativ till att

37. ILO:s återkoppling: *Direct Request and observation - adopted 2022, no 100 Finland*.

38. Government.is (2023:1) *ILO report C 100, 24-02-07*.

utveckla ett fritt tillgängligt verktyg för att värdera krav i arbetet och för att genomföra analyser av lönestrukturen i enskilda verksamheter, utifrån ett könsperspektiv. Verktuget ska vara lämpligt att användas både inom privat och offentlig sektor.

För att komma åt den strukturella undervärderingen av kvinnodominerat arbete har en trepartskommitté med företrädare för regering och arbetsmarknadens parter genomfört ett arbete som ska ha utmynnat i rekommendationer före slutet av år 2023.^[39] Vidare rapporteras om att det under perioden juni 2019 till maj 2023 prövats sex ärenden i domstol om lika lön. Av rapporten framgår inte om prövningarna avsåg lika eller likvärdiga arbeten. I två fall konstaterades lönediskriminering.

I ILO kommitténs återkoppling till regeringen relateras i första hand till tidigare rapporter över utvecklingen av likalönestandarden Íst-85 liksom till utvecklandet av olika verktyg för löneanalys. Vidare uttrycks att ILO uppmuntrar den isländska regeringens ansträngningar och att ILO är intresserad av att erhålla löpande information om kommande utvärderande studier.^[40]

Norge

Regeringen rapporterar att det under senare tid inte funnits några rättsliga avgöranden som berör frågan om lika lön för likvärdigt arbete.^[41] I rapporten nämns att Norge för första gången ska implementera en nationell strategi för arbetet med jämställdhetsfrågor. Strategin omfattar tiden från och med den 8 mars 2024 och tre år framåt. Ett av målen i strategin handlar om ekonomiskt oberoende och jämställdhet vid anställningsförhållanden.

Vid Core, *Centre for Research on Gender Equality*, ska ett av fyra prioriterade områden handla om den könssegregerade arbetsmarknaden. Vidare diskuteras i rapporten om orsaker till det statistiska lönegapet och att Core ska starta en studie som följer upp efterlevnaden av lönekartläggningsbestämmelserna.

I rapporten refereras även till en tidigare rapport till CEDAW (*Committee on the Elimination of Discrimination against Women*) från *The Equality and Anti-Discrimination Ombud*. Av denna rapport framgår att 'Ombudet' rekommenderar norska myndigheter att tydligare klargöra två specifika frågor som uppkommer i samband med en lönekartläggning. Den ena frågan handlar om att det behövs preciseringar av bestämmelsen som anger att villkoren för lönesättningen hos en enskild arbetsgivare ska granskas eller undersökas. Den andra frågan handlar om behov av förtydliganden för att underlätta en gruppering av likvärdiga arbeten. I sitt svar rekommenderar CEDAW att den norska regeringen bör förtydliga

39. Här syftas på *Job evaluation Iceland, report 2024*. Rapporten kommenteras kortfattat i kapitel 7.

40. ILO:s återkoppling: *Direct Request - adopted 2023, no 100 Iceland*.

41. Regeringen.no (2023:1) *ILO report C 100, 23-05-31*.

lagstiftningen så att principen om lika lön för likvärdigt arbete *"goes beyond the same establishment or enterprise"* (se fotnot 41). Med referens till denna uppmaning skriver den norska regeringen i rapporteringen till ILO att det för närvarande inte finns planer på att ändra lagstiftningen så att lönekartläggningsbestämmelserna möjliggör jämförelser mellan olika arbetsgivare.

Därefter kommenteras kritik som Norge fått från *the European Committee on Social Law* och som gäller samma fråga, nämligen den yttre ramen för lönejämförelser gällande likvärdiga arbeten. I den diskussion som därpå följer refererar den norska regeringen till direktivet om lönetransparens. Direktivet tolkas av regeringen på så vis att *"the scope of application of the principle of equal remuneration for work of equal value does not go beyond the same establishment or enterprise"* (se fotnot 41). Vidare refereras till ett pågående projekt som drivs tillsammans med arbetsmarknadens parter och som syftar till att erhålla ny kunskap om löneskillnader gällande likvärdiga arbeten. Avslutningsvis kommenteras kortfattat 16 likalöneärenden mellan åren 2019 och 2023. Till samtliga ärenden finns länkar.

ILO kommittén framställer i sitt svar till regeringen en önskan om återkoppling från ett pågående projekt i samarbete med arbetsmarknadens parter, från de studier som hanteras av institutet CORE samt kommentarer till utvecklingen av det könsrelaterade lönegapet. Därefter begär ILO specifik information om hur lönekartläggningsbestämmelserna har tillämpats gällande principen om lika lön för likvärdigt arbete. ILO noterar även att informationen gällande insatser från arbetsmarknadens parter för att hantera löneojämlikheter varit ytterst knapphändig. ILO önskar därför få specifik information över parternas åtgärder eller aktiviteter i förhållande till principen om lika lön för likvärdigt arbete. Särskilt intresse visar ILO gällande resultaten av ett projekt som involverar arbetsmarknadens parter och som anknyter till frågan om likvärdigt arbete, med särskilt fokus på arbetsvärdering. Vidare önskar ILO mer specifik information över resultatet av likalönövister.^[42]

Sverige

Hösten 2021 gjorde Regeringskansliet den senaste återrapporteringen till ILO om genomförandet av konvention nr 100.^[43] I rapporten beskrivs i breda penseldrag det arbete och de reformer för jämställda löner och jämställda inkomster som genomförts under perioden den 1 juli 2017 till den 30 juni 2021. I rapporten nämns även etableringen av Jämställdhetsmyndigheten, vars syfte är att stärka genomförandet och uppföljningen av de övergripande målen i jämställdhetspolitiken. Ekonomisk jämställdhet utgör ett av regeringens jämställdhetspolitiska mål. I rapporten nämns att Diskrimineringsombudsmannen under

42. ILO:s återkoppling: *Direct Request - adopted 2023, no 100 Norway*.

43. Regeringen.se (2021:1) *ILO report C 100, September 2021*.

rapporteringsperioden granskat 190 myndigheters jämställdhetsplaner inklusive lönekartläggning. Ombudsmannen har hanterat fyra ärenden på temat lönediskriminering. Vidare länkas till en e-utbildning om lönekartläggning.

I sitt svar påtalar ILO en genomgående brist på redovisning av konkreta åtgärder i regeringens rapportering.^[44] Exempelvis efterfrågas information om på vilket sätt konventionens syfte om lika lön för likvärdigt arbete har främjats av arbetsmarknadens parter vid utformningen av kollektivavtal om lönesättning. För att komma åt löneskillnader som har sin grund i den könssegregerade arbetsmarknaden uttrycker ILO en förväntan på den slutrapport och de rekommendationer som förväntas redovisas i februari 2022 av Kommissionen för jämställda livsinkomster.^[45]

Kommentar

Noterbart är att det i åiterrapportering från Danmark och från Sverige sakas information kring den mest centrala frågan, nämligen en redovisning av framgångar eller problem vid tillämpning av principen om lika lön för likvärdigt arbete.

Agenda 2030 och indikatorn om lika lön för likvärdigt arbete

Ett av delmålen i FN:s Agenda 2030, mål 8.5, ställer krav på nationell statistik som synliggör utvecklingen mot målet lika lön för likvärdigt arbete. I den svenska Jämställdhetsmyndighetens rapport Ekonomisk jämställdhet som publicerades i januari 2022, uppmärksammas denna fråga.^[46] Det är den svenska statistikmyndigheten SCB som gör en årlig rapportering av den statistiska lägesbilden över genomförandet av Agenda 2030 i Sverige. I rapporten Ekonomisk jämställdhet påpekas att SCB saknar statistiskt underlag som bygger på jämförelser av likvärdiga arbeten. Statistiken som ligger till grund för Agendans indikator 8.5.1 relaterar istället till löneskillnader inom lika arbeten, eller närmare bestämt till arbeten med samma yrkeskod. Ansvariga statistikmyndigheter, vilka är SCB och Medlingsinstitutet, hänvisar till att de följer ILO:s Guidebook on SDG Labour Market Indicators.

44. ILO:s återkoppling: Direct Request - adopted 2021, no 100 Sweden.

45. Denna rapport, SOU 2022:4, kommenteras i kapitel 7.

46. Jämställdhetsmyndighetens rapport 2022:2.

Kommentar

Anmärkningsvärt är att ILO:s *Guidebook* ger uttryck för en sammanblandning av begreppen lika och likvärdigt arbete. ILO:s instruktioner kring Agenda 2030 står därmed i strid med innehållet i ILO konvention nr 100 och ILO:s *Equal pay - Introductory guide* som utkom år 2013. År 2021 uppmärksammade Jämställdhetsmyndighetens utredare ILO på denna motsägelse. Svaret som erhöles den gången var undvikande i den mening att ILO angav att indikatorn bygger på den lönestatistik som har ISCO koder som utgångspunkt och att jämförelser mellan samma yrkeskod ligger nära en jämförelse av lika arbeten. I samband med utarbetandet av denna rapport ställdes samma fråga på nytt till ILO. Det kan noteras att svaret som erhöles denna gång var likalydande.

Sammanfattningsvis kan ILO:s hantering av begreppet likvärdigt arbete inte betecknas som annat än motsägelsefull. I de kommentarer som ILO lämnar när regeringar rapporterar om åtgärder och erfarenheter vid tillämpning av konvention nr. 100, liksom i ILO:s *Equal Pay Guide* från år 2013, är det uppenbart att det inom ILO finns gedigna kunskaper om skillnaden mellan begreppen lika arbete och likvärdigt arbete. När ILO har utformat anvisningar om vilket statistiskt underlag som ska ligga till grund för att redovisa utvecklingen mot Agendans mål 8.5, har däremot begreppen lika och likvärdigt arbete blandats ihop. Den underliggande statistiken till indikatorn har ingen som helst koppling till begreppet likvärdigt arbete.

Ländernas rapportering om genomförandet av Agenda 2030 – likvärdigt arbete

Agenda 2030, mål 8.5 – Full sysselsättning och anständiga arbetsvillkor med lika lön för alla

Senast 2030 uppnå full och produktiv sysselsättning med anständiga arbetsvillkor för alla kvinnor och män, inklusive ungdomar och personer med funktionsnedsättning, samt lika lön för likvärdigt arbete.

Det material som ligger till grund för granskningen under denna rubrik är ländernas senast tillgängliga rapportering av genomförandet av de olika delmålen i Agenda 2030. I detta fall kommenteras på vilket sätt mål 8.5 som innefattar lika lön för likvärdigt arbete har behandlats liksom indikator 8.5.1. Materialet visar att temat likvärdigt arbete i många fall helt undviks eller att könsrelaterade löneskillnader beskrivs i mer allmänna termer.

I Danmarks rapportering under mål 8.5 berörs inte temat lika lön för likvärdigt arbete.^[47] Temat som det rapporteras om berör sysselsättning. Referens till indikator 8.5.1 saknas.

I den finska rapporteringen kommenteras kortfattat utvecklingen av lönegapet mellan kvinnor och män.^[48] Vidare indikeras att Finland behöver förbättra likalönelagstiftningen och att detta även kräver nödvändiga resurser. I en statistisk bilaga till rapporten finns en tabell som visar löneutvecklingen uppdelad över tid och efter kön.^[49]

I den isländska rapporten behandlas temat likvärdigt arbete på så vis att lagkravet på likalönecertifiering omnämns. Vidare anges att åtgärder har vidtagits för att minska lönegapet till följd av den kånsegregerade arbetsmarknaden, men att ytterligare insatser är nödvändiga.^[50] Några indikatorer finns inte med i denna rapport.

Från Norge föreligger två rapporter, en på engelska från år 2021 och en på norska från år 2023.^[51] I 2021 års rapport berörs inte frågan om lika lön för likvärdigt arbete och i bilagan med indikatorer har indikator 8.5.1 utelämnats. I 2023 års rapport diskuteras frågor kring den traditionella lönestatistiken, särskilt gällande lågavlönade grupper, men utan att frågan kopplas till könsrelaterade löneskillnader. Begreppet likvärdigt arbete förekommer inte heller i denna rapport.

Den senaste svenska rapporten är från år 2022.^[52] Under mål 8 finns statistik, men ingen sådan som visar löneskillnader mellan kvinnor och män. Det finns en mening som anger att män fortfarande har en högre genomsnittlig lön än kvinnor, men att gapet mellan könen har minskat något år för år. Temat likvärdigt arbete berörs inte alls.

Alternativa ansatser för jämförelser av likvärdiga arbeten på nationell nivå

Det faktum att den statistik som ligger till grund för Agenda 2030 indikatorn 8.5.1 inte återger löneskillnader mellan likvärdiga arbeten, utan istället visar löneskillnader mellan yrken med samma ISCO-kod, har uppmärksammats av den svenska Jämställdhetsmyndigheten och av den norska myndigheten Bufdir (*Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet*). Bufdir har bland annat ett främjandeuppdrag i frågor om jämställda löner.^[53] I det följande beskrivs två olika initiativ där

47. Regeringen.no (2021) *Regeringens Fremdriftsrapport for FN's Verdensmål 2022–2023*.

48. Government.fi (2020:1) *Agenda 2030 Voluntary National Review 2020*.

49. Government.fi (2020:2) *Agenda 2030 Review 2020, statistical annex*.

50. Government.is (2023:1) *Agenda 2030 Voluntary National Review 2023*.

51. Regeringen.no (2021) *Agenda 2030 Voluntary National Review 2021* samt Regeringen.no (2023:2) *Oppfølging av berekraftsmåla i Noreg*.

52. Statistikmyndigheten SCB (2022) *Statistisk lägesbild 2022. Genomförande av Agenda 2030 i Sverige*.

53. Bufdir är en statlig myndighet vars uppdragsfält främst handlar om barns rättigheter, adoptionsfrågor, likabehandling och icke-diskriminering samt våld och övergrepp i nära relationer, se www.bufdir.no.

utgångspunkten är att på nationell nivå hitta en väg för att med statistiska medel beskriva utvecklingen mot Agendans mål om lika lön för likvärdigt arbete.

Jämställdhetsmyndighetens rapport 2022:2 och Lönelotsarnas rapport från januari 2023

I samband med ett regeringsuppdrag om utvecklingen av den ekonomiska jämställdheten i Sverige sedan år 2015, uppmärksammades diskrepansen mellan syftet med Agendans indikator 8.5.1 och den underliggande statistiken. Denna fråga behandlas av en fristående konsult, Lena Johansson, i rapportens bilaga nr 3. Dessutom sammanfattas och kommenteras frågan i huvudrapportens kapitel 7. Därefter har ytterligare en rapport presenterats med samma metodik som utgångspunkt, denna gång av konsultgruppen Lönelotsarna där Lena Johansson ingår.^[54]

I rapporten *Ekonomisk jämställdhet* presenteras utgångspunkter för en indikator som beräknar lönegapet inom likvärdiga yrken på nationell nivå. Förslaget ses som en komplettering till den officiella statistiken som Medlingsinstitutet ansvarar för. För det första föreslås en indikator som beskriver strukturella löneskillnader differentierat på 13 olika kravnivåer och där landets samtliga yrkeskategorier enligt SSYK-klassificeringen ingår.^[55] För det andra föreslås ett sammantaget mått för hela arbetsmarknaden. Den strukturella löneskillnaden beräknas här till 19 procent baserat på 2019 års siffror. Den nedan indragna texten och två tabeller återger utdrag från Jämställdhetsmyndighetens rapport:

Förslaget till indikator för likvärdigt arbete bygger på slutsatsen att det inte är lämpligt att presentera ett enskilt mått, exempelvis i form av en procentsats, för samtliga 428 yrken på svensk arbetsmarknad. I stället består indikatorn av 13 mått, vilket åskådliggörs med de 13 punkterna i nedanstående diagram. Varje mått representerar den grupp av yrken som bedömts vara likvärdiga avseende kraven i arbetet.^[56] Indikatorn består därför av 13 mått som vart och ett visar löneskillnaden i kvinnodominerade yrken jämfört med likvärdiga övriga yrken i grupperna som är jämställda eller mansdominerade. Löneskillnaderna mellan kvinnodominerade och icke-kvinnodominerade yrken ser olika ut inom var och en av grupperna A till M. Inom gruppen L har exempelvis kvinnodominerade yrken ett högre löneläge än icke-kvinnodominerade yrken. Inom nivå I finns inga könsrelaterade löneskillnader vid jämförelsen av de yrken som tillhör denna grupp. Varje mått behöver därför analyseras och följas upp. Förslaget till indikator ser ut enligt följande:

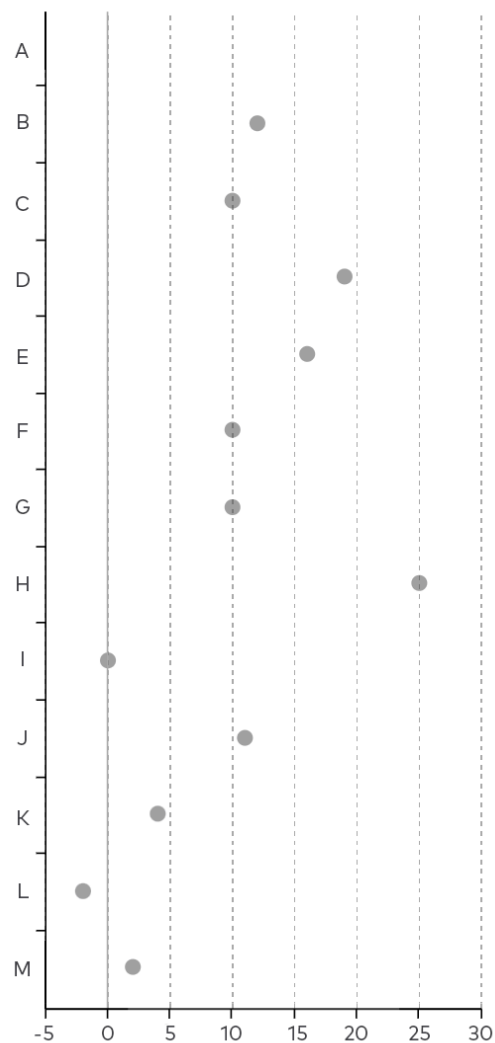
54. Harriman, Johansson och Trollvik (2023) *Strukturella löneskillnader - högt värderad, låg lön*.

55. SSYK utgör den nationella varianten som är kopplad till det internationella systemet med ISCO-koder.

56. Indelningen finns på s. 21 i underlagsrapporten *Indikator för likvärdigt arbete*, Johansson (2021).

Mått 1 Genomsnittlig löneskillnad i procent mellan kvinnodominerade yrken och likvärdiga övriga yrken

Grupp	Löneskillnad i procent
A	..
B	12
C	10
D	19
E	16
F	10
G	10
H	25
I	0
J	11
K	4
L	-2
M	2



Tabellen till vänster visar de 13 mått (för närvarande 12 eftersom grupp A för närvarande saknar kvinnodominerade yrken) som utgör indikatorn. Diagrammet till höger ger en visuell bild av hur måtten förhåller sig till varandra. Varje prick visar löneskillnaden i respektive grupp. Ju längre till höger om 0-strecket pricken ligger desto större är löneskillnaden till de kvinnodominerade yrkenas nackdel. Diagrammet visar bland annat att löneskillnaderna är större i yrken med högre arbetskrav än i yrken där arbetskraven är lägre.

Det kompletterande måttet består i att den genomsnittliga lönen i *alla* kvinnodominerade yrken jämförs med den genomsnittliga lönen i *alla* övriga yrken.

Då erhålls ett aggregerat mått på den strukturella löneskillnaden. Beräkningar som utgår från samma underlag som Medlingsinstitutet använder, dvs. yrkesklassificeringen SSYK, visar då följande:

Mått 2 Den strukturella löneskillnaden

Genomsnittlig lön i kvinnodominerade yrken	31 800 kronor
Genomsnittlig lön i övriga yrken	39 000 kronor

Den strukturella löneskillnaden	7 200 kronor
	19 procent

En anledning till att Jämställdhetsmyndigheten uppmärksammat denna fråga är att löneskillnader mellan olika yrken och sektorer enligt det officiella narrativet inte framställs som något problem, utan tvärt om kommuniceras som den viktigaste förklarande faktorn som reducerar jämställdhetsgapet till några enstaka procent. Ur ett kommunikativt perspektiv är det av stor betydelse för vilken bild som får mest spridning, ett oförklarat lönegap på 4,2 procent eller ett strukturellt lönegap på 19 procent.

Uppdraget från Bufdir, september 2023 till december 2024 om indikatorer för likvärdigt arbete

I september 2023 fick det norska *Institutt for samfunnsforskning* ett uppdrag från Bufdir.^[57] I uppdraget uppmärksammas det faktum att forskningen kring löneskillnader om kvinnor och män som utför likvärdigt arbete hittills varit begränsad. Vidare konstateras att det i Norge saknas statistik som på en nationell nivå förhåller sig till den målsättning som uttrycks i Agenda 2030 indikatorn 8.5.1, nämligen lika lön för likvärdigt arbete. Några av de centrala sakfrågorna för projektet är:

- utvecklingen av löneskillnaderna mellan kvinnor och män under perioden 2015–2022,
- att identifiera viktiga orsaker till könslöneskillnader i Norge,
- möjliga sätt för att mäta löneskillnader mellan likvärdiga arbeten och som kan ligga till grund för indikatorer att använda vid jämförelser på nationell nivå.

57. <https://www.samfunnsforskning.no/prosjekter/aktive/lonnsforskjeller-mellom-kvinner-og-menn-og-forklar.html>.

Projektet leds av Maria F. Hoen. Här följer en sammanfattning av hennes beskrivning av det pågående arbetet och som avser status den 24 april 2024:

Analysen kommer att utgå från de anställdas yrken och en representativ uppsättning egenskaper med hjälp av data från den amerikanska databasen O*NET och arbetsmiljömonitorn från *Statistisk Sentralbyrås* undersökning av levnadsförhållanden. Vi kommer sedan att göra ett antal justeringar, gällande vilka egenskaper vi inkluderar och hur vi mäter egenskaperna, för att illustrera hur resultaten därefter förändras.

I ett nästa steg kombineras dessa egenskaper med de fyra övergripande faktorer som följer av diskrimineringslagstiftningen för att bedöma om två arbeten är likvärdiga. Syftet är att gruppera yrken efter "värde" för varje faktor (yrken med samma mängd och typ av ansvar, yrken med samma kompetenskrav etc.). Dessa grupper kan sedan slås samman till ett övergripande mått (gruppering efter lika värde längs alla faktorer), men detta kräver en värdebaserad bedömning av hur mycket varje faktor ska räknas i förhållande till de andra.

Utgångspunkten är att vara försiktiga med att göra sådana värdebedömningar, eftersom vi anser att värderingsdebatten är en politisk debatt. Därför avser vi att lyfta fram de olika bedömningar och val som måste göras för att konstruera en "värdeindikator", och belysa konsekvenserna av dessa. Exempelvis genom att illustrera hur rangordningen/grupperingen av yrken förändras när viktningen av faktorerna ändras. Ett av huvudsyftena med studien är att synliggöra dessa överväganden och att belysa utmaningarna med att skapa en "värdeindikator".

Comparable Worth-Index som verktyg för att analysera könslönegapet

I Tyskland publicerades år 2016 och 2018 två forskningsrapporter där utgångspunkten är att utveckla ett jämförelseindex för bedömning av likvärdiga yrken på nationell nivå, *Der "Comparable Worth" - Index als Instrument zur Analyse des Gender Pay Gap* och *"Comparable Worth"*.^[58] Detta "CW-index" har därefter applicerats på lönedata relaterade till yrkesklassificeringar enligt ISCO-modellen. För att värdera förekommande yrken har forskarna tagit hjälp av systematiken i arbetsvärderingssystemet *eg-check.de* som tillhandahålls av den federala myndigheten *Antidiskriminierungsstelle des Bundes*. Tillämpningen av detta CW-index ses som ett bidrag till att utveckla bättre modeller för att förklara orsakerna till könslönegapet. I en uppföljande studie som publicerats år 2022, *"Evaluative Diskriminierung": Arbeitsbewertung als blinder Fleck in der Analyse des Gender Pay Gaps*, visas att närmare tre-fjärdedelar av könslönegapet i Tyskland kan kopplas till effekter av undervärderingen av kvinnodominerat arbete.^[59] En faktor som motiverat kopplingen av likvärdigt arbete till det nationella perspektivet

58. Lillemeier (2016) och Klammer, Klenner och Lillemeier (2018).

59. Klammer, Klenner, Lillemeier och Hellmann (2022).

hänger samman med att lönebildningen i Tyskland i hög grad relaterar till lönetariffer som är ett resultat av förhandlingar på branschnivå.

Kompletterande kontrollvariabler för analys av könslönegapet

I ytterligare två studier som kommenteras i [kapitel 7](#) diskuteras behovet av att använda kompletterande kontrollvariabler för att analysera könslönegapet på arbetsmarknaden. Den ena studien är från Danmark, *Den 'uforklarede' del af forskellen mellem kvinders og mænds timeløn (2020)* och den andra från Island, *Icelandic gender pay gap analysis 2008-2020*.^[60]

Sammanfattningsvis visar exemplen från Sverige, Norge och Tyskland att statistik med syfte att synliggöra undervärderingen av kvinnodominerade arbeten utmanar den etablerade uppfattningen om könslönegap. I stället för att jämförelser mellan olika yrken och sektorer enligt det officiella narrativet kommuniceras som en förklarande faktor som på ett ungefär halverar det statistiska lönegapet, visar en av de presenterade alternativa metoderna att lönegapet snarare fördubblas. ILO har i Agenda 2030 ett uppdrag som *custodian agency* att ge anvisningar för hur länder med statistiska medel ska kunna beskriva utvecklingen mot målet lika lön för likvärdigt arbete. Ett nytänkande från FN-organet sida för att främja utvecklingen av nya statistiska modeller framstår som angeläget. Även de nationella myndigheterna som inom ramen för Agenda 2030-arbetet pliktskyldigt rapporterat in data om lönegap, borde sedan länge ha reagerat på att dessa data inte matchar det som ska beskrivas.

60. Larsen, Verne och Højgaard Mikkelsen (2020) och Calian (2021).



7. Projekt, kommissioner, forskning och utvärderingar sedan år 2019

I detta kapitel sammanfattas hur frågor kopplade till likvärdigt arbete har behandlats inom forskning, utredningar eller myndighetsrapporter sedan år 2019. Därmed berörs frågor om lönerelationer mellan kvinnodominerat och icke kvinnodominerat arbete, olika sätt att analysera lönestatistik, tillämpningen av lönekartläggningsbestämmelser, kollektivavtalens roll för att främja jämställda löner eller regeringars strategiska ställningstaganden inom området. Sammanställningen gör inte anspråk på att vara komplett. Kapitlet är strukturerat på så vis att det först görs en genomgång för varje land. Avslutningsvis kommenteras möjliga gemensamma drag eller skiljelinjer.

Danmark

En lönestrukturkommitté som bestod av experter och av representanter från arbetsmarknadens parter genomförde under två års tid ett arbete som år 2023 utmynnade i *Lønstrukturkomitéens hovedrapport*.^[61] Ett av rapportens syften var att skapa en gemensam referensram kring frågor om lönestrukturer och löneutveckling främst inom offentlig sektor. Vidare skulle konsekvenser av en förändring av befintliga lönestrukturer belysas liksom möjligheter till att utveckla modellen för lönebildning, inom ramen för den danska avtalsmodellen på den offentliga sektorn.

61. Andersen et al. (2023).

I rapporten konstateras att kvinnodominerade yrken i den offentliga sektorn är lågavlönade jämfört med andra yrken med motsvarande utbildningsnivå. De tre yrkena inom offentlig sektor som tydligast hade klättrat i lönehierarkin mellan åren 1969 och 2019 var polis, lokförare och sjuksköterska. Lönestrukturerna ses som ett resultat av de kompromisser och prioriteringar som styrts parternas agerande vid kollektivavtalsförhandlingar. Förhandlingsmodellen bedöms därmed vara opåverkad av politisk påverkan eller styrning. Inom ramen för kommitténs arbete gjordes inga bedömningar av om vissa arbetstagar-kategorier skulle kunna betecknas som undervärderade eller underbetalda, jämfört med andra arbetstagar-kategorier på dansk arbetsmarknad.

Kommittén hade bland annat i uppdrag att utreda om det funnits problem i förhållande till *Ligelønslovens* krav på lika lön för lika och likvärdigt arbete. I rapporten konstateras att det inte funnits nämnvärda problem med efterlevnaden av likalönelagen inom offentlig sektor. Denna slutsats byggde på det faktum att det är ytterst sällsynt med rättsliga prövningar gällande lönediskriminering.

Kommitténs arbete utmynnade i fyra rekommendationer för en framtida och hållbar lönebildning inom offentlig sektor:

1. *Transparens*: En väl fungerande och hanterbar lönebildning ska stödjas av transparens och förståelse kring parternas avvägningar och prioriteringar, bland annat med hänsyn till vertikala och horisontella aspekter av lönestrukturen.
2. *Anpassningsförmåga*: Lönebildningen ska stödja den offentliga sektorns attraktivitet samt underlätta rekrytering och möjligheten till att bibehålla nödvändig arbetskraft.
3. *Proportionalitet och legitimitet*: Lönestrukturen ska stödja att lönerna står i rimlig proportion till de anställdas kvalifikationer, erfarenhet, insatser och arbetsuppgifter samt att hänsyn tas till lönerelationer inom privat sektor.
4. *Stödja den offentliga sektorns uppdrag*: Lönestrukturen ska stödja att de offentliga institutionerna och den offentliga sektorn som helhet ska kunna utföra sina uppgifter och att kollektivavtalen kan administreras på ett ändamålsenligt sätt.

Lönestrukturkommittén gav även ett uppdrag till VIVE att göra en kunskapsöversikt kring förklaringar till och konsekvenser av den könsuppdelade arbetsmarknaden.^[62] Rapporten *Forklaringer på og konsekvenser af det kønsopdelte arbejdsmarked* från år 2022 ger en överblick över studier som publicerats efter år 2015.^[63] Temat i dessa studier är inte begränsat till förhållandena i Danmark.

62. VIVE är ett center för samhällsvetenskaplig forskning, <https://www.vive.dk/en/vive-frontpage/>.
63. Holt, Helle och Søndebro, Katja Isa (2022).

Forskarna Jørgensen, Hansen och Taxhjeml från *Institut for Menneskerettigheder* publicerade år 2020 rapporten *Kvindefag i historisk skruetvinge* och år 2022 artikeln *Half a century of female wage disadvantage*.^[64] Dessa texter berör samma tema som legat till grund för lönestrukturkommitténs arbete. Här granskas de relativa placeringarna av 13 yrkesgrupper inom offentlig sektor. Jämförelsen bygger på lönedata från åren 1969 och 2019. Året 1969 är av särskilt intresse, då det danska parlamentet inom ramen för en tjänstemannareform definierade och lade grunden till den lönehierarki som 50 år senare fortfarande, med några få undantag, präglar den offentliga sektorn. I studien dras slutsatsen att parterna inom ramen för det kollektiva förhandlingssystemet i hög grad har reproducerat de värderingar som legat till grund för 1969 års tjänstemannareform. Studien utmynnar i en rekommendation om att det behövs en långsiktig plan för att utjämna löneskillnader mellan kvinnodominerade och mansdominerade yrken och för att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden.

Utgångspunkten för studien från år 2020, *Den 'uforklarede' del af forskellen mellem kvinders og mænds timeløn*, är att kvinnor har lägre livsinkomst än män.^[65] Det beror bland annat på att de i snitt har lägre timlön. Tidigare studier har visat att hälften av denna löneskillnad är relaterad till olika mätbara egenskaper, främst att kvinnor och män befinner sig på olika delar av arbetsmarknaden. Syftet med denna studie är att ge mer kunskap om den återstående hälften av löneskillnaden, dvs. den statistiskt oförklarade delen. Rapporten utmynnar i en rekommendation till att använda andra eller snarare kompletterade kontrollvariabler för att analysera könslönegapet på arbetsmarknaden.

En studie från 2019, *Do Firms Respond to Gender Pay Gap Transparency?* har specifikt undersökt om 5a § i *Ligelønsloven* medfört mätbara förbättringar i förhållande till bestämmelsernas syfte.^[66] Studien baseras på lönedata under perioden 2003–2008 och där löneutvecklingen hos verksamheter med 35–50 anställda jämfördes med löneutvecklingen i verksamheter med 25–34 anställda. Studien sammanfattas på följande sätt:

For the first time we are able to document, that pay-transparency really works. A 7% reduction in the pay-gap may not sound impressive, but given the fact that only a limited number of firms in Denmark are governed by this legislation the effect is significant. We can even prove the effect amongst firms, that were not required to provide gender segregated pay-statistics. We know now that wage-transparency works and it is a measure that can be applied nationally as well as internationally.^[67]

64. Sørensen et al. (2020) och Sørensen, Skriver Jørgensen och Meiland Hansen (2021).

65. Larsen, Verne och Højgaard Mikkelsen (2020).

66. Bennedsen et al. (2019).

67. <https://www.insead.edu/news/wage-transparency-works-reduces-gender-pay-gap-7-percent>

Finland

I Finland har det sedan år 2006 funnits likalönsprogram som bygger på ett samarbete mellan regeringen och arbetsmarknadens parter. Det senaste i raden är Likalönsprogrammet 2020–2023 där det skrivs fram ett antal konkreta åtgärder för att minska könsrelaterade löneskillnader.^[68] I programmet uppmärksammas att kollektivavtalens utformning är av betydelse i sammanhanget, liksom arbetet med jämställdhetsplaner och lönekartläggning i de enskilda verksamheterna. Vidare uppmärksammas frågan om att underlätta samspelet mellan förvärvsarbete och föräldraskap. Av programmet framgår att regeringen initierat ett antal forskningsprojekt som knyter an till temat likvärdigt arbete och den könsuppdelade arbetsmarknaden.

Ökad lönetransparens genom ändring av jämställdhetslagen utgör slutrapporten för en arbetsgrupp som tillsattes av Social- och hälsovårdsministeriet och som verkade under perioden 21.8.2020 – 31.8.2021.^[69] Uppdraget var att överväga ändringar i jämställdhetslagen som byggde på målet om lönetransparens i likalönsprogrammet. I arbetsgruppens rapport föreslås att rättigheterna till att få information om löner ska stärkas för personal, personalrepresentanter och sådana anställda som misstänker diskriminering. Vidare föreslås att verkställandet av förbudet mot lönediskriminering ska effektiviseras. En anställd som misstänker lönediskriminering på grund av kön ska ges rätt att av arbetsgivaren få löneuppgifter om en annan arbetstagare. Personalrepresentanters rättigheter att få information under lönekartläggningen, och anställdas möjligheter att få information om arbetsplatsernas jämställdhetsplaner och lönesystem, ska stärkas. Rapporten utmynnade inte i några konkreta förslag till lagändringar då arbetsgivarrepresentanterna motsattsatt sig eventuella lagändringar och arbetstagarrepresentanterna krävde mer omfattande förändringar än ministeriet föreslagit.

I rapporten Projekt likvärdigt arbete, slutrapport från år 2022 beskrivs ett forsknings- och utvecklingsprojekt där lönesystem granskats, bedömningar gjorts av kravnivån på arbetsuppgifter och hur principen om lika lön för likvärdigt arbete har hanterats i kollektivavtal och i vissa enskilda verksamheter.^[70] Slutrapporten utmynnar bland annat i följande rekommendationer:

Granskningen av likvärdigt arbete på arbetsplatserna kan främjas genom lokalt överenskomna lönesystem som gäller hela organisationen. En sådan modell behöver stötts i de överenskommelser som sluts på central nivå. På

68. Government.fi (2021:1).

69. Government.fi (2021:2).

70. Jämsén, Hietala och Maaniemi (2022).

arbetsplatserna behöver arbetet med jämställdhetsplaner och kartläggning av lönerna prioriteras. De anställda borde dessutom erhålla mer information om lönesystemen och grunderna för lönesättningen. Den nuvarande lagstiftningen skulle kunna specificeras bland annat vad gäller definitionen av likvärdigt arbete och kollektivavtalens roll i detta sammanhang. Ett bra samarbete mellan arbetsmarknadsorganisationerna ses som en förutsättning för en förbättring av lönejämställdheten.

Rapporten *Kollektivavtalens effekter utifrån ett könsperspektiv* publicerades år 2023.^[71] En utgångspunkt i rapporten är tidigare rön om att könsrelaterade löneskillnader snarare kan kopplas till indirekt än direkt diskriminering och till olikheter i lönesättningen mellan likvärdiga arbeten. I rapporten specialstuderas ett avtalsområde i offentlig sektor (lantmäteri) och ett avtalsområde i privat sektor (kemisk industri). Bland annat uppmärksammas att företagen ofta följer flera kollektivavtal eller att samma kollektivavtal kan ha bilagor som rör olika personalgrupper. Sammantaget är det vanligt förekommande att samtliga anställdas löner inte bestäms inom ramen för ett och samma lönesystem.

I rapporten uppmärksammas en motsägelse i att arbetsmarknadsorganisationer på ett generellt plan förklarar att de är engagerade i att främja jämställdhet och att de utvärderar könseffekterna av de egna kollektivavtalen. I praktiken verkar dessa deklARATIONER sällan leda till specifika åtgärder som leder till förändring. När organisationerna som svarat på projektets enkät, om de har vidtagit åtgärder relaterade till jämställdhet, tycks åtgärderna vara relaterade till kartläggning av situationen snarare än till omedelbara förändringar av kollektivavtalens innehåll.

I sina rekommendationer relaterar rapportförfattarna i hög grad till direktivet om lönetransparens som förväntas bli antaget. Av detta följer en nödvändighet att kollektivavtalen i sin terminologi bättre anpassas till de begrepp som följer av EUrätten. En annan slutsats är att det krävs samordning kring de metoder och verktyg som används för att värdera krav i arbetet. Dessa värderingar påverkar i sin tur lönestrukturer och lönehierarkier. I detta sammanhang hänvisar författarna till det avsnitt i direktivet som numera utgör artikel 4.2. Denna bestämmelse understryker medlemsstaternas ansvar för att säkerställa att analytiska verktyg och metoder vid bedömning och jämförelser av arbetets värde görs lättillgängliga. Arbetet med att utveckla analytiska verktyg bör enligt författarna ske i samarbete med arbetsmarknadens parter. En sådan modell skulle även ge möjligheter till att utveckla varianter som kan anpassas till specifika förutsättningar inom en enskild bransch. Andra rekommendationer handlar om behovet av att precisera lönekriterier och deras tillämpning, så att det exempelvis av ett kollektivavtal framgår vilken relation som finns mellan den del av lönen som relaterar till arbetets

71. Nousiainen et al. (2023). Rapporten finns enbart i finsk version.

krav och den del av lönen som relaterar till individens arbetsprestation. Vidare påpekas att en arbetsgivare enligt EU-rätten inte kan åberopa ett diskriminerande kollektivavtal för att motivera en diskriminerande praxis. Istället vore det rimligt att straffen för diskriminerande bestämmelser i första hand bärs av kollektivavtalsparterna när den enskilde arbetsgivaren i god tro följt avtalets bestämmelser.

Stadsrådets redogörelse om jämställdhetspolitiken från år 2022 är strukturerad kring sju jämställdhetspolitiska mål.^[72] Mål 4 har rubriken "Ett ekonomiskt jämställt Finland" och formuleringen samma lön för likvärdigt arbete intar en central ställning. Noterbart är att det talas om ett strukturellt lönegap, vilket konkretiseras i att arbete i kvinnodominerade branscher och yrken i genomsnitt är sämre avlönade än arbete i mansdominerade branscher och yrken. I redogörelsen påtalas att lönediskriminering kan förekomma när kvinnor och män utför samma arbeten, men i synnerhet när uppgifterna är olika men lika krävande.^[73] För att uppnå mål 4 krävs, enligt stadsrådet, ett ingripande i lönediskrimineringen, en korrigerande av lönestrukturer som ökar ojämställdheten samt en jämförelse av löner över kollektivavtalsgränserna. Vidare kunde kraven i arbeten som traditionellt utförs av kvinnor beaktas bättre än för närvarande. Vid behov ska därför undervärderingen av dessa arbeten åtgärdas. Den strukturella förnyelsen kan påskyndas genom att främja öppenhet i fråga om löner. I rapporten konstateras att förfarandet med samarbete på trepartsbasis, vilket bl.a. ILO konvention 100 förespråkar, har visat sig vara problematiskt i jämställdhetsfrågor. Det noteras att arbetsmarknadsorganisationernas primära uppgift är att främja intressena för de grupper de representerar. Mot denna bakgrund blir det svårt att vinna acceptans för en permanent förändring av löneförhållanden mellan olika yrkesgrupper. Av den anledningen behöver staten ta ett större ansvar för de internationella människorättsförpliktelsena.

Två forskningsartiklar har ägnat sig åt frågor om lönesättning utifrån ett jämställdhetsperspektiv. I Wage politics and feminist solidarity från år 2021 beskrivs en kamp bland förskolelärare för att höja sina löner.^[74] Bakgrunden till dessa aktioner var ett avslöjande i finska medier om att flera kommuner hade haft hemliga överenskommelser om att inte konkurrera med varandra lönemässigt trots en stor brist på förskolelärare. I Implementing Equal Pay Policy som publicerades år 2021 står sjuksköterskors strejker för högre löner år 2007 i fokus.^[75]

72. Government.fi (2022).

73. Här hänvisas till en studie från Larja (2019): *Maahanmuuttajanaiset työmarkkinoilla ja työmarkkinoiden ulkopuolella*. I verket: *Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019: Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta*. Arbets- och näringsministeriets guider och övriga publikationer 2019:10, s. 28–42.

74. Koskinen Sandberg (2019).

75. Saari, Kantola och Koskinen Sandberg (2021).

Island

De rapporter eller studier som här refereras till handlar i hög grad om erfarenheter med jämställdhetsstandarden *IST 85*.

Med utgångspunkt i Islands åtaganden enligt ILO konvention nr 100 om lika lön för likvärdigt arbete tillsatte regeringen år 2021 en arbetsgrupp som bygger på ett trepartssamarbete. Gruppens arbete sammanfattas i dokumentet *Rekommendationer om omvärdering av kvinnors arbete* (Titeln fritt översatt från isländska).^[76] I dokumentet görs antagandet att det är möjligt att bedöma och jämföra kraven i arbetet för olika yrken på den isländska arbetsmarknaden. Utifrån en sådan övergripande ambition skulle det kunna vara möjligt att korrigera lönegapet mellan kvinnor och män. Följande uppgifter angavs för arbetsgruppen:

- Diagnostisera problemet. Etablera ett utvecklingsprojekt för bedömning av värdet av olika yrken och därmed identifiera vilka faktorer som typiskt leder till att kvinnoarbete undervärderas.
- Utveckla verktyg. Tillsammans med analysen ska verktyg utvecklas som fångar upp och stödjer jämställdhetslagens målsättning och som underlättar arbetsgivare att följa lagens krav på lika lön för likvärdigt arbete.
- Tillsammans med parterna på arbetsmarknaden utveckla förhandlingsprocedurerna när frågor om lönejämställdhet aktualiseras. Vidare att granska i vilken mån olika anställningsförhållanden och outsourcing har betydelse ur ett jämställdhetsperspektiv.
- Öka kunskapen och medvetenheten om jämställdhetslagens likalöneprincip, bl.a. genom utbildning, rådgivning och ökad dialog.

Rapporten *Job Evaluation* från år 2024 är resultatet av den arbetsgrupp som ovan beskrivs.^[77] Rapporten visar att projektets ambitioner enbart kunnat uppnås i begränsad utsträckning. Arbetsgruppen blev inte enig om alla slutsatser i rapporten. Detta framgår av ett separat ställningstagande från den isländska arbetsgivareföreningen (SA). Noterbart är att ett gemensamt arbete med att utveckla verktyg (*toolkit*) samt därtill hörande pedagogiskt material för arbetsvärdering kommer att fortsätta och att staten i detta arbete ses som en viktig aktör.

Artikeln *Equal Pay for Work of Equal Value? Iceland and the Equal Pay Standard* publicerades i tidskriften *Social Politics* år 2022.^[78] Studien bygger på

76. Government.is (2021).
77. Government.is (2024).
78. Wagner (2022).

djupintervjuer med nyckelaktörer inom regeringskansliet, arbetsgivarorganisationer, fackföreningar, HR chefer samt personer med särskild sakkunskap om internationella HR-standarder. Artikeln ger en initierad inblick i utvecklingsprocessen av den isländska standarden. Studien visar att det genomgående funnits ett spänningsfält mellan olika aktörers förväntningar på standarden. Typiskt för arbetsgivarperspektivet är att standarden i första hand ses som ett tekniskt hjälpmedel för att förbättra lönesättningsprocessen i sig. Andra aktörer inom forskning och vissa fackföreningar ser ett behov av att rådande värderingar av kvinnodominerade och mansdominerade arbeten revideras. Av intervjuerna framgår att samhällsliga värderingar som är färgade av könsstereotyper indirekt synes påverka de arbetsvärderingar som genomförs i de enskilda verksamheterna.

Det finns en fråga som det inte ägnats särskilt mycket uppmärksamhet åt i samband med implementeringen av likalönestandarden. Det handlar om hur arbetet med lönekartläggning och certifiering samspelar med det traditionella förhandlingsystemet om lönesättning. Erfarenheter så här långt visar att arbetet med standarden inom en verksamhet i första hand bygger på en dialog mellan arbetsgivarparten och certifieringsorganet. Detta innebär att samverkan med fackliga representanter i många fall är tämligen begränsad.

En artikel som fritt översatt från isländska har titeln *Skräddarsy verktyget efter verkligheten eller verkligheten efter verktyget? Om likalönestandarden och avskaffandet av könsbaserade löner* publicerades i *Icelandic Review of Politics and Administration* nr 2022:2.^[79] Det som undersöktes var om likalönestandarden kunde sägas ha bidragit till att minska könslönegapet. Studien var baserad på intervjuer med personal från fyra certifieringsorgan som varit delaktiga i genomförandet av standarden. Vidare analyserades förändringar av löneskillnaderna mellan könen utifrån den officiella statistiken om löner under perioden 2012–2020. Forskarna jämförde löneutvecklingen för kvinnor och män inom enskilda verksamheter före och efter deltagande i certifieringsprocessen. I studien visades att standardens införande inte kan ha påverkat könslönegapet mer än marginellt. Skillnaden i löneutveckling mellan de organisationer som genomfört certifiering och de som inte hade det var endast 1 procent. Löneskillnaderna mellan könen i hela landet hade minskat med nästan 8 procent under perioden. Vidare avslöjade undersökningen allvarliga brister gällande stöd eller riktlinjer från myndighetshåll.

Även från den isländska regeringens sida uttrycks en insikt om standardens begränsningar för att påverka lönegapet på nationell nivå:

79. Haraldsdóttir, Rafnsdóttir och Jónsdóttir (2022).

It is first and foremost a management requirement standard; an administrative tool designed to establish and maintain gender equality in pay systems within a company or an institution. It is not promoted and designed to tackle wage differences between companies and institutions and the implementation of the Equal Pay Standard does therefore not address gender-segregated labour market.^[80]

I ett *working-paper* från Islands statistikmyndighet, *Icelandic gender pay gap analysis 2008-2020*, analyseras olika variabler för att få en ökad förståelse bakom de siffror som ligger till grund för det officiella könslönegapet.^[81] En intressant variabel som används i den isländska rapporten är yrkets könssammansättning (mansdominerad, balanserad och kvinnodominerad). När variabeln tas med i modellen bidrar den till att både kvinnors och mäns lön gynnas i hög grad av yrken som har balanserad könsfördelning, för kvinnor mer än män. Det visar sig dock att resultaten av denna variabel inte ger signifikanta värden.

Norge

Lønnskartlegging: et verktøy for et mer likestilt arbeidsliv? är en rapport publicerad år 2024, som inledningsvis beskriver de juridiska ramarna kring lönekartläggning och uppdraget för involverade tillsynsmyndigheter.^[82] Därefter undersöks hur lönekartläggningar rent praktiskt hanteras i olika verksamheter och hur resultaten av kartläggningarna uppfattas och förklaras. Datamaterialet består av 75 årsrapporter från större arbetsgivare. En redovisning av lönekartläggningsarbetet ingår i dessa rapporter och samtliga årsrapporter har gjorts tillgängliga via länk i en separat rapportbilaga. Intervjuer som genomförts visar att rapporteringen upplevs som resurskrävande, samtidigt som det i vissa fall kan handla om en uppstartskostnad då det saknats rutiner. Intervjuerna visar även att arbetet med lönekartläggning lett till nya sätt att analysera löneskillnader och att det i en rad fall medfört korrigeringar som annars inte hade ägt rum. Meningarna går isär kring värdet av att analysera löneskillnader utifrån begreppet likvärdigt arbete. Kritikerna hänvisar till att orsaken till dessa löneskillnader i huvudsak ligger bortom den enskilda arbetsgivarens möjligheter till påverkan. I ett avslutande kapitel diskuteras olika digitala möjligheter, dels för att underlätta lönekartläggningsarbetet, dels för att på nationell nivå sammanställa erfarenheter av lokalt lönekartläggningsarbete. Där görs även referenser till liknande projekt utanför Norges gränser.

Bufdir är den myndighet i vars uppdrag det ingår att ge rådgivning och att utveckla verktyg och metoder för lönekartläggning. En av rapporterna som återges i

80. Sidan 2 i *Report from Government of Iceland to the ILO on C 100, 24-02-07*.

81. Calian (2021).

82. Brandal Mykelbust, Teigen och Tica (2024).

kapitel 6 har sin bakgrund i uppdrag från Bufdir. Följande klickbara dokument som utgör en mall för att analysera könslöneskillnader kommer från myndighetens webbplats: *Likestillingsredegjørelse. Eksempelvirksomhet.*^[83] Noterbart är att det i mallen för kartläggning finns separata poster för grundlön, oregelbundna tillägg, bonus och ersättningar för övertid. Vidare efterfrågas könsuppdelade uppgifter om andel med tidsbegränsade anställningar, föräldraledighet, faktisk deltid och ofrivillig deltid. Av mallen är det tydligt att en god jämställdhetsanalys bör bygga på en kombination av data om löner och data om arbetsvillkor.

I en artikel från år 2021, *Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn – hvilken rolle spiller bedriften?*, redogörs för analyser av könslöneskillnader i norsk privat sektor.^[84] I studien uppmärksammas särskilt om storleken på företaget, dvs. antalet anställda, kan ha betydelse. Det granskade materialet visar att könslöneskillnaderna är större i de mindre företagen än i de medelstora. De största könslöneskillnaderna uppvisas i de största företagen. Undersökningen visar även att storleken på företag har betydelse för lönenivåerna rent generellt. En av undersökningens slutsatser rör orsakerna till den statistiskt oförklarade löneskillnaden på 9–10 procent som det granskade materialet totalt uppvisar. Denna oförklarade löneskillnad kan inte relateras till att kvinnor och män typiskt sett arbetar i olika typer av företag som har olika lönenivåer. Materialet indikerar istället att orsaken till löneskillnaderna finns inom de enskilda företagen.

Rapporten *Likelønn og det kjønnsdelte arbeidsmarkedet. Individuelle preferanser eller strukturelle begrensninger?* från år 2020 består av två delar.^[85] Den första delen ägnas åt närmare analyser av den nationella statistiken kring löneskillnader mellan kvinnor och män. Bland annat konstateras att inkomstgapet mellan kvinnor och män beräknat på årsbas ligger på mellan 20 till 30 procent beroende på utbildningsnivå. Skillnaden i lönenivå per timme är 10,8 procent för hela arbetsmarknaden och 16,5 procent bland dem som tagit en universitetsexamen. Skillnaderna i det oförklarade lönegapet är betydligt mindre, 7,7 procent för hela arbetsmarknaden och 7,5 procent bland högskoleutbildade. De viktigaste faktorerna som förklarar lönegapen hänger samman med kvinnors och mäns val av att arbeta i olika sektorer, näringsgrenar och yrken.

Den andra delen av rapporten ägnas åt att analysera förklaringar och strategier kring könslönegapet i två statliga utredningar och i ett antal styrande dokument från den fackliga centralorganisationen LO. I rapporten konstateras att det råder konsensus om att lönegapet hänger samman med den könssegregerade arbetsmarknaden. Vidare noteras att det i de två utredningarna, NOU 2008:6 och NOU 2013:13, dras olika slutsatser gällande den så kallade *frontfagsmodellen*.^[86] I

83. Bufdir, *Likestillingsredegjørelse, lønnsforskjeller*, utdrag ur dokument 28 februari 2024.

84. *Misje Østbakken och Frisell (2021)*.

85. *Wagner et al. (2020)*.

86. *Regeringen.no (2008) och Regeringen.no (2013)*.

2008 års utredning görs bedömningen att parternas löneförhandlingssystem enligt *frontfagsmodellen* bidrar till att reproducera och upprätthålla lönerelationerna mellan kvinnor och män. I den senare utredningen betonas modellens positiva betydelse för norsk ekonomi. Inom LO har frågan om lika lön mellan kvinnor och män tenderat att hanteras som en fråga om att höja låglönegrupper, vilket inte nödvändigtvis kommit kvinnodominerade yrken i offentlig sektor till godo. Grundmaterialet till rapporten 2020:4 har även resulterat i en publikation år 2021 på engelska, *Egalitarian inequality: Gender equality and pattern bargaining*.^[87]

Sverige

Den svenska Jämställdhetsombudsmannen genomförde under början av 2000-talet omfattande granskningar av arbetsgivares lönekartläggningar. I samband med att myndigheten lades ned och istället uppgick i den nya Diskrimineringsombudsmannen med tillsyn över sju diskrimineringsgrunder ändrade tillsynen av lönekartläggningar karaktär. I rapporten *Tio år med Diskrimineringsombudsmannen. En rapport om nedmontering av diskrimineringsskyddet* från år 2020 beskrivs hur denna tillsyn kom att reduceras till rådgivning och där sanktioner eller uppföljningar när arbetsgivaren lämnat in bristfälliga lönekartläggningar inte längre tillämpades.^[88] I rapporten konstateras vidare att Diskrimineringsombudsmannen inte har drivit något enda mål om likvärdigt arbete.

Det faktum att lönekartlägningsbestämmelsernas efterlevnad under lång tid varit bristfällig var en bidragande orsak till att regeringen år 2018 tillsatte en utredning med syfte att effektivisera ombudsmannens tillsyn. Utredningen utmynnade i två olika betänkanden *Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen* och *Ett utökat skydd mot diskriminering*.^[89] Båda utredningarna har remissbehandlats, men hittills har regeringen valt att inte föreslå de lagändringar som utredningen föreslagit.^[90]

Hur arbetet med lönekartläggningar går till i fem kommuner beskrivs i en studie som publicerades år 2022, *Decoupling gender equality from gender pay audits in Swedish municipalities*.^[91] Forskarna fann att kommunernas arbete med lönekartläggningar liknar en byråkratisk övning, utan praktisk betydelse för att utjämna löneskillnaderna mellan könen. Analyserna som ligger till grund för lönekartläggningarna tillåts inte få lönepolitiska konsekvenser. Kommunerna anser sig nämligen inte ha ekonomiska resurser till att förändra befintliga lönestrukturer.

87. Wagner och Teigen (2021).

88. Svenaeus (2020).

89. Regeringen.se (2020) och Regeringen.se (2021:2). Utredningarna behandlar även andra frågor än tillsynen av lönekartläggning.

90. Enda undantaget gäller ett förslag om utvidgat skydd mot diskriminering i offentlig verksamhet.

91. Salminen-Karlsson och Fogelberg Eriksson (2022).

Lönekartläggning var temat för rapport 2019:16 från Riksrevisionen, *Diskrimineringslagens krav på lönekartläggning – ett trubbigt verktyg för att minska löneskillnader mellan könen.*^[92] Ett centralt resultat i rapporten var att bestämmelserna hade en begränsad möjlighet att påverka löneskillnaderna mellan kvinnor och män på arbetsmarknaden i sin helhet. De metodmässiga ansatserna i rapporten, och därmed grunden för Riksrevisionens slutsatser, kom att ifrågasättas i promemorian *En kommentar till Riksrevisionens rapport 2019:16 om lönekartlägningsbestämmelser.*^[93] Regeringen kom att svara på Riksrevisionens rapport i *skrivelse 2019/20:48.*^[94] Regeringen landade bland annat i slutsatsen att den lagändring som trädde i kraft år 2017, samt ytterligare förstärkningsåtgärder som infördes vid denna tidpunkt, måste ges en chans att få ett genomslag. Skrivelsen utmynnade i ett antal förslag om hur samspelet mellan kollektivavtals-systemet och lagstiftningen skulle kunna förbättras. Några av dessa förslag, exempelvis om förbättrad lönestatistik på arbetsgivarnivå eller annan lämplig nivå, kom att ingå i uppdraget till Kommissionen för jämställda livsinkomster.

Denna kommissions arbete har sammanfattats i slutrapporten *Minska gapet. Åtgärder för jämställda livsinkomster,* SOU 2022:4. I rapporten ges en detaljerad beskrivning av kunskapsläget gällande arbetsvärdering, lönekartläggning, lönestatistik ur ett jämställdhetsperspektiv och initiativ om ökad lönetransparens, inom EU, på Island och i olika anglosaxiska länder. En särskild underlagsrapport som beställdes av kommissionen har som tema *Likalönelagar i Kanada.*^[95] Ett av utredningens förslag handlar om att det finns behov av att klargöra under vilka förutsättningar marknadslöneläget utgör ett godtagbart skäl för avsteg från likalöneprincipen. I Kanadarapporten exemplifieras hur sådan lagstiftning är utformad i provinserna Ontario eller Quebec. Vidare efterlyser kommissionen en ny reglering som förenar en effektiv tillsyn och aktiv spridning av information till de som berörs, dvs. såväl lokala som centrala parter på arbetsmarknaden. Kommissionen förordar även krav på lönerapportering, men att inrapporterade löneuppgifter ska vara resultatet av ett samverkansförfarande på lokal nivå. Den isländska modellen bedöms ha såväl fördelar som nackdelar. En fördel jämfört med den ordning som gäller i Sverige är att det sker betydligt fler kontroller av isländska arbetsgivares arbete med att genomföra lönekartläggningar. Som nackdel ses avsaknaden av ett krav på att behöva samverka med lokala arbetstagar-företrädare. Beträffande den befintliga lönestatistiken rekommenderas en översyn av befintliga yrkeskoder, då många kvinnodominerade yrken har grövre indelningar än mansdominerade. Kommissionen ser även nödvändigheten av en bredare diskussion om olika metoder för att analysera och beräkna horisontell och vertikal lönesegregering på arbetsmarknaden, i syfte att få ökad förståelse för omfattningen av olika former av diskriminering.

92. Riksrevisionen, rapport 2019:16.

93. Rickne och Stüber (2019).

94. Regeringen.se (2019).

95. Svenaeus, Lena (2021).

Den fackliga centralorganisationen för arbetaryrken, LO, betonar att den fackliga rörelsen spelar en viktig roll för att sätta press på politiken. Det handlar om att leva upp till de jämställdhetspolitiska målen om att kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om makt, inflytande och ekonomisk självständighet. I rapporten LO:s jämställdhetsbarometer 2023 understryks LO:s målsättning om att värdediskrimineringen av kvinnodominerade yrken ska upphöra.^[96] Vägen dit ska nås genom att arbetsmarknadens parter tar ett gemensamt och långsiktigt ansvar för jämställda löner på hela arbetsmarknaden. Särskilda satsningar på att höja de lägsta lönerna i arbetaryrken måste fortsätta. För att utjämna skillnaderna krävs att lägsta lönerna i genomsnitt ökar procentuellt mer än medellönen för arbetare.

Jämställdhetsmyndigheten publicerade år 2023 rapporten Likvärdiga yrken - likvärdiga kollektivavtal.^[97] Genomgången, av en rad anställningsvillkor i kollektivtal för verksamheter som utför välfärdstjänster jämfört med motsvarande villkor i ett antal mansdominerade branscher, visar att skillnaderna inte är särskilt stora samt att skillnaderna inte heller har någon tydlig riktning. För att på ett lokalt plan identifiera hinder för likabehandling föreslås att utvidga området för, eller precisera innebörden av, diskrimineringslagens bestämmelser om aktiva åtgärder. Exempelvis framgår bara av förarbetena, men inte av lagtext, att arbetsgivarens arbete med aktiva åtgärder omfattar fördelningen av heltids- och deltidsanställningar samt av visstidsanställningar och tillsvidareanställningar. Vidare konstateras att en allmän förstärkning av de aktiva åtgärderna skulle kunna åstadkommas, genom att införa procedurregler för samverkansformerna mellan arbetsgivaren och arbetstagarrepresentanter. Sådana regler skulle kunna införas såväl i lagtext som i kollektivavtal. Liknande regler finns idag i medbestämmandelagen och i arbetsmiljölagen. En annan förutsättning för att både befintliga och eventuellt framtida regler om aktiva åtgärder ska fungera, är att reglerna görs effektiva med hjälp av tillsyn och sanktioner.

Medlingsinstitutet publicerar i juni varje år en rapport som analyserar utvecklingen av löneskillnaderna mellan kvinnor och män under föregående år. Den senaste är Löneskillnaden mellan kvinnor och män 2022.^[98] Av rapporten framgår att mellan år 2007 och 2019 gick den genomsnittliga löneskillnaden från att ligga över 16 procent till att bli lägre än 10 procent. Under de tre senaste åren har löneskillnaden legat mer eller mindre stabilt. Den standardvägda skillnaden, som bland annat beaktar det faktum att kvinnor och män arbetar i olika yrken och sektorer, har till och med uppvisat en viss uppgång. Medlingsinstitutet presenterade även i juni 2023 resultatet av ett regeringsuppdrag med ett bredare anslag, Inkomstskillnader mellan kvinnor och män.^[99]

96. Bergold, Lorentzi och Löfgren (2023).

97. Calleman (2023).

98. Medlingsinstitutet (2023:1) Löneskillnaden mellan kvinnor och män 2022.

99. Medlingsinstitutet (2023:2) Inkomstskillnader mellan kvinnor och män.

Sammanfattning och ett nordiskt perspektiv

I de studier och rapporter som presenterats i detta kapitel tydliggörs att principen om lika lön för likvärdigt arbete, som i sin kärna har sin utgångspunkt i jämförelser inom en och samma arbetsgivares verksamhet, även har en koppling till ett strukturellt och samhällsligt perspektiv. Då löneskillnader mäts på nationell nivå är skillnader i lönenivåer mellan kvinnodominerade och icke kvinnodominerade yrken och sektorer den viktigaste förklaringsfaktorn till lönegapet. När det strukturella perspektivet kommer in i bilden sker även en förskjutning av ansvarsfrågan för dessa löneskillnader, från företrädare för arbetsmarknadens parter till staten. Politikens möjligheter till att påverka spelreglerna för arbetsmarknadens parter sker på en rad olika sätt: Genom beslut om att expandera eller att minska specifika delar av den offentliga sektorn, genom utformning av villkor för barnomsorg, äldreomsorg, föräldradedighet och vård av nära anhöriga eller genom att bidra till ramverk som främjar en 'frontfagsmodell' och som inverkar på möjligheten till att förändra lönerelationer mellan olika sektorer.

I rapporten *Gender-equal pensions in the Nordics* från Nordiska ministerrådet exemplifieras hur skillnader i löneinkomster mellan kvinnor och män kan balanseras genom olika strategier för att främja jämställda pensionsnivåer.^[100] Nedanstående tabell kommer från denna rapport:

Pensionsgap mellan kvinnor och män 65+ år 2019^[101]

	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige
Övergripande gap 65+	8%	24%	5%	23%	28%
Allmän pension	-5%	23%	-21%	22%	18%
Tjänstepension	23%*	**	20%	19%*	48%
Privat pension	-	34%	54%	-	25%

Siffrorna visar det könade pensionsgapet inom varje typ av pension för genomsnittliga pensionärer i varje land. I Danmark och Norge fördelar allmänna pensioner mer inkomst till kvinnor än till män, därav negativa tal.

* Inkluderar tjänstepension och privat pension.

** Tjänstepension är väldigt sällsynt i Finland och kan inte särskiljas från övriga data. Den kan finnas inkluderad i såväl allmän pension som privat pension.

100. Andersson (2023).

101. Nordiska ministerrådet (2019) s. 13.

ILO konvention nr. 100 handlar ytterst om statens ansvar. Samtidigt uppmärksammas i detta kapitel att frågan om likvärdigt arbete ligger inom ett spänningsfält av olika arenor och aktörer som:

- Företrädare för arbetsgivare och arbetstagare i enskilda verksamheter med möjlighet att sluta kollektiva överenskommelser *på lokal nivå*. Lokala företrädare kan även ha skyldigheter att samverka i arbetet med lönekartläggningar där utgångspunkten är lika och likvärdigt arbete.
- Arbetsgivar- och fackliga organisationer *på förbunds nivå eller central nivå* med möjlighet att sluta kollektiva överenskommelser.
- Rapportering, analys och publicering av lönestatistik som relaterar till *nationell nivå*, företrädesvis inom ramen för Agenda 2030.
- *Nationellt organ* som utövar tillsyn över diskrimineringslagstiftning och som kan företräda enskilda i diskrimineringstvister.
- *Politikens möjlighet att styra agendan* genom att tillsätta utredningar eller kommissioner samt att förändra ramvillkor med stöd av författningar, definiering av budgetramar på nationell eller regional och kommunal nivå m.m.

Det finns påfallande skillnader länderna emellan för hur temat likvärdigt arbete behandlas. Fokus i de **danska** rapporterna ligger snarast på frågan om strukturella löneskillnader på en generell nivå, utan att temat likvärdigt arbete explicit berörs. Det faktum att det är ovanligt med rättsliga prövningar av likalönefrågor fick Lönestrukturkommittén att dra slutsatsen att det inte finns några nämnvärda problem gällande efterlevnad av likalönelagstiftningen. Annorlunda är slutsatserna i det **finska** *Statsrådets bedömning om jämställdhetspolitiken*.^[102] Av rapporten framgår att lönediskriminering kan förekomma när kvinnor och män utför samma arbete, men i synnerhet när uppgifterna är olika men lika krävande. Stadsrådet bedömer det som nödvändigt med ett ingripande i lönediskrimineringen och en korrigerande av lönestrukturer som ökar ojämställdheten. Vidare att det sker en omvärdering av hur krävande arbetena inom olika branscher är samt att löner jämförs över kollektivavtalsgränserna.

I centrum för rapporteringen från **Island** är olika bedömningar gällande tillämpningar och effekter av standarden ÍST-85. Genom ändringar i jämställdhetslagen som trädde i kraft år 2018 blev standarden obligatorisk för arbetsgivare med minst 25 anställda. Kritiska synpunkter från fackligt håll handlar om att för lite uppmärksamhet har ägnats åt löneanalyser och korrigeringar med anledning av ÍST-85 och åt samspelet med det traditionella förhandlingssystemet om lönesättning. Standarden främjar en samverkan mellan arbetsgivaren och certifieringsorganet, i viss mån på bekostnad av traditionella samverkansformer

102. Statsrådet är en central del av Finlands politiska system och det organ som har den högsta verkställande makten i Finland. Statsrådet ansvarar för den dagliga förvaltningen och beslutsfattandet i Finland.

med fackliga företrädare. Studien *Skräddarsy verktyget efter verkligheten eller verkligheten efter verktyget* har väckt viss uppmärksamhet, då den visar att standardens införande inte har påverkat könslönegapets utveckling mer än marginellt. Även på Island efterfrågas bättre stödåtgärder från myndighetshåll för att genomföra analysarbetet på verksamhetsnivå.

Bilden av att befinna sig i en uppstartsfas präglar rapporteringen från **Norge** då kravet på lönekartläggning infördes år 2018. Myndigheten Bufdir utgör en motor för att initiera såväl forskning kring könsrelaterade löneskillnader som att utveckla mallar och verktyg för lokala parter arbete med lönekartläggningar. I rapporten *Likelønn og det kjønnsdelte arbeidsmarkedet. Individuelle preferanser eller strukturelle begrensninger* uppmärksammas att två statliga utredningar kommit till motsatta ståndpunkter kring "frontfagsmodellen" och i vilken mån den bidrar till att reproducera och upprätthålla lönerelationerna mellan kvinnor och män. Frågor kring frontfagsmodellen ur ett nordiskt perspektiv berörs närmare i [kapitel 10](#).

Innehållet i dokumentationerna från **Sverige** är utmärkande på två sätt. För det första att kopplingen mellan jämställda löner och jämställda inkomster varit ett tema i tre av de svenska rapporterna: Jämställdhetsmyndighetens rapport 2022:2 *Ekonomisk jämställdhet*, betänkandet *SOU 2022:4* från Kommissionen för jämställda livsinkomster och Medlingsinstitutets rapport *Inkomstskillnader mellan kvinnor och män*. För det andra uppmärksammas en rad tillämpningsproblem med lönekartlägningsbestämmelserna, vilket i hög grad handlar om bristande tillsyn samt brister i råd och stöd till lokala partsföreträdare. Det handlar även om att bedömningen av vilka arbeten som är likvärdiga upplevs som problematisk och att kollektivavtalen ger bristande vägledning i denna fråga.

Det finns exempel på motstridiga slutsatser om lönetransparens och könslönestatistik kan sägas bidra till att påverka lönegapet mellan kvinnor och män på nationell nivå. I den **danska** studien från år 2019 identifierades en reduktion av gapet på 7 procent över en femårsperiod. Till motsatt slutsats kom författarna till den **isländska** studien från år 2022. Med stöd av lönedata från åren 2008 till 2020 konstateras att införandet av likalönestandarden enbart haft en marginell inverkan på det nationella könslönegapet.

I ländernas rapportering om genomförande av ILO konvention nr. 100 och ILO:s kommentarer till följd av dessa rapporter framgår, att det finns spänningar kring innebörden av begreppet 'samma källa'.^[103] Frågan handlar om olika beskrivningar av vad som utgör den yttre ramen för jämförelser av löneskillnader mellan likvärdiga arbeten. I slutrapporten för det **finska** *Projekt likvärdigt arbete* görs en intressant observation gällande frågan i vilken mån centraliserad eller decentraliserad lönebildning påverkar arbetet för jämställda löner på

103. Jämför ILO:s kommentarer *Direct Request - adopted 2023, no 100 Norway* och svaret från *Regeringen.no* (2023:1) *ILO report C 100, 23-05-31*.

verksamhetsnivå. I rapporten dras slutsatsen att granskningen av likvärdigt arbete på arbetsplatserna skulle främjas genom lokalt överenskomna lönesystem som gäller hela organisationen. I en sådan situation behöver det aldrig uppstå oklarheter kring 'källan' för lönebestämning. En sådan modell skulle enligt författarna i sin tur behöva stöttas i de överenskommelser som sluts på central nivå.

Något som kan ses som **gemensamt ur ett nordiskt perspektiv** är att det i Danmark (Lönestrukturkommittén), Finland (Likalönsprogrammet) och på Island (Task Force on Pay Equity and Equality in the Labour Market) har funnits trepartskommissioner som ägnat sig åt temat jämställda löner. Ett gemensamt drag gällande resultatet av trepartskommissionernas arbete är att det antingen saknats ett uppdrag om att specifikt åtgärda könsrelaterade obalanser på arbetsmarknaden, vilket var fallet i Danmark, eller då ett sådant uppdrag varit mer explicit utformat som i Finland eller på Island, var resultatet i form av konkreta åtgärder ytterst begränsat. I Finland utmynnade kommissionens arbete inte i några konkreta förslag till lagändringar. Anledningen var att arbetsgivarrepresentanterna motsattsatt sig eventuella lagändringar och att arbetstagarrepresentanterna krävde mer omfattande förändringar än ministeriet föreslagit. Det parterna på Island kunde enas om handlade om statens ansvar för att utveckla verktyg för löneanalys och annat informationsmaterial som underlättar tillämpningen av likalönestandarden.



8. EU:s lönetransparensdirektiv 2023/970 och likvärdigt arbete

Inledningsvis ges en bakgrund till lönetransparensdirektivet. Därefter följer en genomgång av kraven på lönerapportering och på publicering som ska möjliggöra jämförelser mellan arbetsgivare, sektorer och regioner. Vidare ges exempel på hur jämförelser av lika och likvärdiga arbeten har tolkats enligt nuvarande lönekartläggningsbestämmelser och den förändring som direktivet medför. Sist berörs frågan om medlemsstaternas ansvar för att utarbeta mallar och analytiska verktyg. Därvid uppmärksammas nödvändigheten av att begränsa merkostnader och administrativa bördor.

Det frivilliga spåret har övergetts – inte bara inom EU

Den 10 maj 2023 antogs EU:s lönetransparensdirektiv 2023/970. Direktivets utformning bygger på en insikt om att domstolsprocesser, utom i undantagsfall, varit en föga framgångsrik väg för att korrigera ojämlikheter i lönesättningen. Tankar om att nya proaktiva metoder behöver utarbetas började samtidigt växa fram inte bara inom EU, utan även i länder som Australien, Kanada, Island eller Nya Zeeland. Utvecklingen av rättsliga regleringar om lönetransparens har därmed varit ett fenomen som kunnat iakttas på ett globalt plan.

Direktivet måste även ses mot bakgrund av målsättningen om att könslönegapet inom Europeiska Unionen skulle ha slutits redan år 2020. För att uppnå detta mål antog EU-kommissionen år 2014 rekommendationer som riktade sig till medlemsstaterna om att vidta frivilliga åtgärder för att öka transparensen gällande lönebildning och lönesättning ur ett könsperspektiv.^[104] 2014 års

¹⁰⁴European Commission, Commission Recommendation on strengthening the principle of equal pay between men and women through transparency, COM(2014)1405 final.

rekommendationer kan beskrivas som en verktygslåda bestående av fyra centrala åtgärder: Enskildas rätt till upplysningar om lönesättningen, rapportering på företagsnivå, lönegranskningar (*pay audits*) och lika lön inom ramen för kollektivavtal.^[105]

I och med att direktivet antagits innebär det att det frivilliga spåret övergetts. Den nya bindande regleringen är tämligen omfattande. Syftet är att på olika sätt stärka tillämpningen av likalöneprincipen jämfört med hur den fram tills idag kommit till uttryck i direktiv 2006/54. Exempel på förändringar rör enskilda arbetssökandes eller arbetstagares rätt till information, krav på verksamhetsbaserade löneanalyser relaterade till begreppen lika och likvärdigt arbete, krav på att arbetsgivare ska rapportera nyckeltal om könsrelaterade löneskillnader till ett nationellt övervakningsorgan och att delar av dessa uppgifter ska sammanställas och publiceras. För att förbättra kärandens villkor vid tvister om lönediskriminering finns ändringar som gäller preskriptionsfrist och bevisbörda. Dessutom listas i direktivet nya former av sanktioner, det görs kopplingar till offentlig upphandling och intersektionell diskriminering ges en juridisk definition. Den exemplifiering som här har gjorts är långt ifrån uttömmande. Direktivet ska vara implementerat i EU:s medlemsstater senast den 7 juni 2026. I vilken mån Island och Norge följer denna tidplan, har det inte kunnat gå att få officiella uppgifter om. I slutet av maj 2024 presenterade den svenska utredningen sitt förslag till genomförande av lönetransparensdirektivet, [SOU 2024:40](#).

Krav på rapportering och publicering

Inom ramen för denna rapport kommenteras direktivet utifrån ett fokus på temat likvärdigt arbete. Inledningsvis kan konstateras att det är första gången som det i EU:s lagstiftning preciseras vilka kriterier som ska ligga till grund för att bedöma om två arbeten är likvärdiga. Kriterierna som anges i artikel 4.4 är färdigheter, ansträngning, ansvar och arbetsförhållanden.

Arbetsgivare med minst 100 anställda berörs av en rad detaljerade skrivningar. Exempelvis om att rapportera verksamhetsrelaterade nyckeltal över löneskillnader till ett övervakningsorgan (artikel 9.7) som därefter har till uppgift att publicera delar av dessa uppgifter. Arbetsgivare har skyldigheter att informera anställda om löneskillnader utifrån kategorierna lika och likvärdiga arbeten (artikel 9.9 & 9.10). Vidare finns krav på samråd (artikel 9.6) och gemensamma lönebedömningar tillsammans med arbetstagarrepresentanter (artikel 10). För Sveriges del, som har drygt 10 miljoner invånare, berörs omkring 5 500 arbetsgivare av '100-gränsen' och i Norge som har drygt 5 miljoner invånare, berörs cirka 4 000 arbetsgivare.^[106]

105. Fransson & Stüber (2019) *Nya metoder för jämställda löner – insyn, rapportering och certifiering*.
106. <https://www.ssb.no/virksomheter-foretak-og-regnskap/virksomheter-og-foretak/statistikk/virksomheter>.

De löneuppgifter, eller snarare nyckeltal, som blir allmänt tillgängliga via en webbplats som en övervakningsmyndighet ansvarar för, är inte relaterade till begreppen lika och likvärdigt arbete. Istället handlar dessa uppgifter om löneskillnader sorterade efter grundlön och olika tillägg eller rörliga ersättningar (artikel 9.1 a-f). Övervakningsorganets offentliggörande av dessa löneskillnader ska inte enbart kunna knytas till den enskilda arbetsgivaren, utan även bestå av sammanställningar kopplade till sektorer eller regioner (artikel 29.3.c).

Likvärdigt arbete - rapporteringskrav men inte publiceringskrav

I rapporteringskravet som gäller för arbetsgivare med minst 100 anställda ingår även att sammanställa könsrelaterade löneskillnader fördelade på ordinarie grundlön samt lönetillägg eller rörliga ersättningar, utifrån kategorierna lika och likvärdigt arbete. Detta framgår av artiklarna 9.1.g och 9.7. Däremot finns det inget krav på publicering av dessa löneuppgifter, vilket motsatsvis framgår av artikel 29.3.c. Det finns ett årligt rapporteringskrav för arbetsgivare med minst 250 arbetstagare. För arbetsgivare med mellan 100–249 arbetstagare är kravet vart tredje år (artikel 9.2–9.4).

Medlemsstaterna ska tillse att dessa informations-, analys- och rapporteringsskyldigheter kombineras med effektiva sanktioner vid överträdelse (artikel 23.1). Underlåtelser att fastställa om ett rapporteringskrav inte har uppfyllts torde vara lätta att kontrollera. En sanktions- eller straffavgift ett verktyg som föreslås i direktivet.

Erfarenheter från Finland, Norge och Sverige visar att efterlevnaden av bestämmelserna om lönekartläggning hittills varit ytterst begränsade. Mot denna bakgrund kan direktivet medföra en kvalitativ förändring, under förutsättning att staterna utnyttjar möjligheten till (eller kraven på) att utfärda sanktionsavgifter vid underlåten rapportering. I rapporteringskraven till övervakningsorganet ingår det att lämna uppgifter om löneskillnader vid lika och likvärdiga arbeten.

En central uppgift för övervakningsorganet blir att utarbeta lättillgängliga verktyg och mallar för inrapportering med syfte att begränsa merkostnader och administrativa bördor. Detta berör såväl den enskilda arbetsgivaren, som arbetet hos övervakningsorganet, då löneuppgifter och statistik ska sammanställas för publicering.

Framtida bevakning och forskning om likvärdigt arbete på verksamhetsnivå

Löneuppgifter kopplade till likvärdiga arbeten på verksamhetsnivå omfattas inte av kraven på en obligatorisk publicering enligt artikel 29.3.c. I länder där offentlighetsprincipen har en stark ställning innebär det att exempelvis forskare, arbetsmarknadens parter eller journalister, kommer att kunna begära ut inkomna handlingar till övervakningsmyndigheten. I dessa handlingar finns, enligt artikel 9.1.g och 9.7, uppgifter om löneskillnader vid likvärdigt arbete på verksamhetsnivå.

Sammanfattningsvis medför direktivet i denna del att det skapas nya möjligheter för enskilda att få tillgång till en mängd nya lönedata på temat jämställda löner. Hur dessa möjligheter kommer att se ut i praktiken är avhängigt av ländernas lagstiftning om offentlighet och sekretess.

En jämförelse med befintliga lönekartläggningsbestämmelser

Som tidigare nämnts har samtliga nordiska länder utom Danmark bestämmelser om lönekartläggning. Grunden för dessa kartläggningar utgörs av begreppsparet lika och likvärdigt arbete. Dessa länders lönekartläggningsbestämmelser är tämligen lika till sin utformning på så sätt att lagtexten är mindre detaljerad än motsvarande reglering i det nya direktivet. Detaljeringsgraden i den isländska likalönestandarden saknar däremot motsvarighet jämfört med annan nordisk lagstiftning. Krav om att rapportera löneskillnader vid lika respektive likvärdiga arbeten till ett övervakningsorgan finns enbart på Island. I Norge finns krav på att arbetsgivaren ska offentliggöra resultatet från lönekartläggningen. En gemensam nämnare för den befintliga lagstiftningen om lönekartläggning är att det saknas närmare metodbeskrivning för genomförandet av en löneanalys vid likvärdiga arbeten. Likaså förekommer inte några procentsatser som indikerar mer eller mindre acceptabla löneskillnader i den befintliga lagstiftningen.

Av direktivtexten går det att utläsa ett proaktivt förfarande i två steg med syfte att åtgärda omotiverade löneskillnader mellan kvinnor och män.

1. Steg ett framgår av artiklarna 9.6, 9.9 och 9.10. Arbetsgivaren ska ta fram information om könsrelaterade löneskillnader i samråd med företrädare för arbetstagarna (artikel 9.6). Därefter ska resultatet som visar på löneskillnader vid lika och likvärdiga arbeten presenteras för alla arbetstagare (artikel 9.9). Vidare anges att arbetsgivaren har en skyldighet att inom en rimlig tidsperiod avhjälpa situationen gällande löneskillnader som inte sakligt kan motiveras, dvs. med stöd av tydliga lönekriterier eller

kollektivavtalsbestämmelser (artikel 9.10). I detta steg anges inget tröskelvärde för att en omotiverad löneskillnad ska korrigeras.

2. Det andra steget, som även fått rubriken "gemensam lönebedömning", aktualiseras först om samtliga tre förutsättningarna i artikel 10.1 är uppfyllda, nämligen:
 - att det föreligger en skillnad i genomsnittlig lönenivå på åtminstone 5 procent i någon arbetstagarkategori (dvs. lika eller likvärdiga arbeten),
 - att arbetsgivaren inte kunnat motivera löneskillnaden med stöd av befintliga lönekriterier,
 - att löneskillnaden inte avhjälpas inom sex månader från den dag lönerapporteringen lämnades in.

Sammantaget medför en gemensam lönebedömning enligt artikel 10 (steg 2) ett mer omständligt åtagande ur arbetsgivarens perspektiv än om löneskillnaderna hade åtgärdats inom ramen för den procedur som framgår av artiklarna 9.6, 9.9 och 9.10 (steg 1). Vid gemensam lönebedömning finns ytterligare skyldigheter, bl.a. att delge information till övervakningsorganet.

I de nordiska länderna saknas bestämmelser som motsvaras av direktivets 5-procentregel. För att illustrera förändringen mot hur befintliga lönekartläggningsbestämmelser har tolkats,^[107] används nedan i de första två bilderna exempel som använts av den svenska Jämställdhetsombudsmannen och av Diskrimineringsombudsmannen. I företaget "Fiktiva" har det identifierats fem olika nivåer gällande arbetskrav, där nivå 1 anger högst krav och nivå 5 lägst krav. Den första bilden illustrerar löneanalysen vid lika arbeten och den andra bilden analysen vid likvärdiga arbeten. Den tredje bilden utgår från samma lönedata, men då kopplade till det nya direktivets tröskelvärde om en löneskillnad på minst 5 procent.

107. Exemplet är sannolikt giltigt inte enbart för Sverige, utan även utifrån motsvarande lagstiftning i övriga nordiska länder.

Jämförelse - lika arbete

Krav-nivå	Arbete	Könsfördelning				Medellön			Kv:s lön i % av M:s
		Antal		Procent		Kvinnor	Män	Kv+M	
		Kv	M	Kv	M				
1	Avdelning chef	1	2	33	67	31000	35000	33700	89
2	Arbetsled	1	2	33	67	21000	24000	23000	88
3	Informatör	2		100		19000		19000	
3	Ingenjör		2		100		22000	22000	
3	Säljare	2	2	50	50	20500	19500	20000	105
3	Ekonom	1	1	50	50	21000	22000	21500	95
4	Montör	2	24	8	92	17500	19000	18900	92
4	Reparatör		5		100		18500	18500	
4	Sekreterare	2		100		18000		18000	
4	Lab.personal	8		100		17000		17000	
5	Chaufför		2		100		16000	16000	
5	Lager	1	3	25	75	15000	15000	15000	100
5	Städare	2	1	67	33	13500	13500	13500	100
5	Reception	1		100		16000		16000	

På bild 1 ovan har lika arbeten som utförs av både kvinnor och män färgats med rött. De gröna markeringarna ger uppgift om kvinnornas lön i procent av männens lön i vart och ett av de olika arbetena. Här jämförs löneuppgifter som finns på samma rad, dvs. för varje arbete för sig.

Jäm- förelse likvärdiga arbeten	Krav- nivå	Arbete	Könsfördelning				Medellön			
			Antal		Procent		Kvinnor	Män	Kv+M	
			Kv	M	Kv	M				
	1	Avdelningschef	1	2	33	67	31000	35000	33700	
	2	Arbetsledare	1	2	33	67	21000	24000	23000	
→	3	Informatör	2		100		19000		19000	
	3	Ingenjör		2		100		22000	22000	←
	3	Säljare	2	2	50	50	20500	19500	20000	←
	3	Ekonom	1	1	50	50	21000	22000	21500	←
	4	Montör	2	24	8	92	17500	19000	18900	←
	4	Reparatör		5		100		18500	18500	←
→	4	Sekreterare	2		100		18000		18000	
→	4	Lab.personal	8		100		17000		17000	
	5	Chaufför		2		100		16000	16000	←
	5	Lager	1	3	25	75	15000	15000	15000	←
→	5	Städare	2	1	67	33	13500	13500	13500	
→	5	Reception	1		100		16000		16000	

Bilden 2 ovan har fokus på löneskillnader mellan likvärdiga arbeten.

Utgångspunkten är att uppmärksamma förekomsten av strukturell undervärdering av kvinnodominerade yrken, oavsett om det är kvinnor eller män som utför arbetet i det enskilda fallet. Detta visas i kolumnen längst till höger som anger medellön för kvinnor och män tillsammans. Arbeten där andelen kvinnor är mer än 60 procent, är markerade med röd pil till vänster, samt mörkare rastering. Lönenivåerna för dessa arbeten ska jämföras med lönenivåerna för icke-kvinnodominerade arbeten, markerade med blåa pilar till höger.

Artikel 9.1g löneskillnader per arbetstagarkategori + art. 10.1a med max 5% diff. som gränsvärde

Förekommande arbeten (lika arbeten)	Antal		Medellön		Arbetstagar-kategori (Kravnivå likvärdiga arbeten)	Totala löner i arbetstagar-kategorin		Kvinnors lön i procent (%) av mäns lön i arbetstagar-kategorin
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män		Kvinnor	Män	
Avdelningschef	1	2	31 000	35 000	1	31 000	70 000	
Totalt i kategorin	1	2				31 000	70 000	
Medellön i kategorin						31 000	35 000	89%
Arbetsledare	1	2	21 000	24 000	2	21 000	48 000	
Totalt i kategorin	1	2				21 000	48 000	
Medellön i kategorin						21 000	24 000	88%
Informatör	2		19 000		3	38 000		
Ingenjör		2		22 000			44 000	
Säljare	2	2	20 500	19 500		41 000	39 000	
Ekonom	1	1	21 000	22 000		21 000	22 000	
Totalt i kategorin	5	5				100 000	105 000	
Medellön i kategorin						20 000	21 000	95%

Förekommande arbeten (lika arbeten)	Antal		Medellön		Arbetstagar- kategori (Kravnivå likvärdiga arbeten)	Totala löner i arbetstagar-kategorin		Kvinnors lön i procent (%) av mäns lön i arbetstagar- kategorin
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män		Kvinnor	Män	
Montör	2	24	17 500	19 000	4	35 000	456 000	
Reparatör		5		18 500			92 500	
Sekreterare	2		18 000			36 000		
Lab. personal	8		17 000			136 000		
Totalt i kategorin	12	29				207 000	548 500	
Medellön i kategorin						17 250	18 913	91%
Chaufför		2		16 000	5		32 000	
Lagerarbetare	1	3	15 000	15 000		15 000	45 000	
Städare	2	1	13 500	13 500		27 000	13 500	
Receptionist	1		16 000			16 000		
Totalt i kategorin	4	6				58 000	90 500	
Medellön i kategorin						14 500	15 100	96%

Bild 3 ovan: Som tidigare nämnts bygger direktivet på en tvåstegsmodell med syfte att proaktivt åtgärda omotiverade löneskillnader vid lika och likvärdigt arbete. Nyheten med att introducera dessa steg är att enskilda arbetstagare inte ska behöva initiera en rättslig process mot sin arbetsgivare om lönediskriminering. Ovan illustreras den analys som är nödvändig för att bedöma om löneskillnaden inom en arbetstagarkategori är åtminstone fem procent.^[108] I exemplet är så fallet i samtliga likvärdiga nivåer utom i nivå 5 (längst ned). Där är differensen mellan samtliga kvinnors löner och samtliga mäns löner fyra procent. Omvänt uttryckt är kvinnors lön 96 procent av männens lön. En sådan analys blir nödvändig om lokala parter inte åtgärdat den osakliga löneskillnaden inom ramen för steg 1 (dvs. artikel 9.10).

Sammanfattningsvis illustrerar bild 3 att direktivet medför en ny form av analys som kan sägas utgöra en sammanvägning av såväl metoden i bild 1 och av metoden i bild 2. Löneskillnaderna på nivå 1 och 2 är exakt de samma i bilderna 1 och 3. När det gäller beräkningen av löneskillnaderna i nivå 3, 4 och 5 finns det skillnader mellan bild 2 och bild 3, dvs. när det finns flera likvärdiga arbeten där lönerna ska jämföras.

Medlemsstaternas ansvar - analytiska verktyg och metoder för löneanalys

I artikel 4.2 tydliggörs att medlemsstaterna har ett ansvar för att utveckla analytiska verktyg och metoder för löneanalys ur ett könsperspektiv. Syftet är att förebygga lönediskriminering. I direktivtexten påminns om att varje medlemsstat enligt EUF-fördraget har en skyldighet att säkerställa att likalöneprincipen tillämpas. Vidare betonas nödvändigheten av att begränsa merkostnader och administrativa bördor för arbetsgivare, med särskild hänsyn till mikroföretag samt små och medelstora företag. Ordet "verktyg" för att bedöma löneojämlikheter omnämns även i artikel 29.3.b och är i detta sammanhang kopplat till övervakningsorganets uppgifter och behov. I samma artikel hänvisas till att vägledning eller särskild hjälp kan erhållas från EIGE:s analytiska arbete och verktyg. EIGE är EU:s expertorgan för jämställdhetsfrågor. Dessutom framgår av artikel 11 att medlemsstaterna ska tillhandahålla stöd, i form av tekniskt bistånd och fortbildning till arbetsgivare med färre än 250 arbetstagare och till berörda arbetstagarföreträdare.

Begreppet "verktyg" som används i direktivet är vagt och kan ges olika innebörd. Saken blir inte bättre av att EIGE, som det hänvisas till i artikel 29, hittills inte utvecklat någon form av verktyg för löneanalys. Enligt e-postkommunikation

108. Innebörden av begreppet arbetstagar kategori framgår av artiklarna 3.1.h och 9.1.g. 5-procentregeln finns i artikel 10.1.a.

mellan den svenska Jämställdhetsmyndigheten och EIGE i januari 2024 planeras ett utvecklingsarbete att komma igång först under slutet av våren 2024. Ett sådant verktyg ska enligt EIGE syfta till att stötta lokala parter arbete. Följaktligen kan resultatet av EIGE:s arbete inte ligga till grund för de pågående nationella implementeringsprocesserna, då arbetet med att utarbeta lagförslag redan har satt igång i flera av de nordiska länderna.

Det administrativa stöd som arbetsgivare kommer att vara i behov av handlar inte enbart om vägledning vid bedömningen av arbetskrav och jämförelsen mellan likvärdiga arbeten. Stöd eller mallar behövs även för rapportering av en rad olika löneuppgifter, vilket tidigare beskrivits. Dessa löneuppgifter från tusentals arbetsgivare ska därefter av övervakningsorganet granskas, sammanställas, omvandlas till statistik och i vissa fall offentliggöras. Sammantaget behöver således analytiska verktyg och mallar utvecklas dels för användning på verksamhetsnivå (lokal nivå) med syfte att bl.a. skicka uppgifter till central nivå (övervakningsorganet) och dels verktyg för analys av löneskillnader samt för produktion av statistik som genomförs på central nivå, dvs. av övervakningsorganet. Dessa olika analytiska verktyg och mallar för användning på lokal respektive central nivå behöver rimligtvis utvecklas i samklang och vara inbördes avstämda.

Lika och likvärdigt arbete – ett begreppspar som får ökad betydelse

Sammanfattningsvis syftar lönetransparensdirektivet till att stärka och precisera EU-rättens likalöneprincip som bygger på jämförelser av lika och likvärdiga arbeten. Arbetsgivare med minst 100 arbetstagare behöver förhålla sig till dessa begrepp vid utformningen av sina lönekriterier och lönepolitiska ställningstaganden. Vidare behöver dessa arbetsgivare kunna redogöra för könslöneskillnader kopplade till lika och likvärdigt arbete; gentemot den egna personalen, i samrådsförfaranden med fackliga företrädare och i den obligatoriska rapporteringen till ett övervakningsorgan. I alla de nordiska länder som redan har lönekartläggningsbestämmelser ligger tröskelvärdena för skriftliga redogörelser på mellan 10 till 50 anställda. Efterlevnaden av dessa befintliga bestämmelser kommer sannolikt att stärkas som en följd av direktivets implementering.



9. Samspelet mellan lönekartläggning, ISCO-koder och kollektivavtal

Bedömningen av kraven i arbetet är ett centralt moment inför indelningen i likvärdiga arbeten. Hur pass krävande ett arbete bedöms vara spelar även roll då arbetsgivare fullgör skyldigheter om att klassificera arbetstagare utifrån ett system med nationella yrkeskoder. Begreppet krav i arbetet förekommer dessutom regelmässigt i samband med utformningen av kollektivavtal då grunder för lönesättningen beskrivs. Vanligt förekommande formuleringar är att lönen ska relatera till arbetets krav samt till en bedömning av arbetstagarens förmåga, prestation och/eller skicklighet. Begreppet krav i arbetet förekommer därmed i tre olika sammanhang som har betydelse för arbetsmarknadens parter: I diskrimineringslagstiftning, indirekt i lagstiftning om statistik och kollektivavtalade överenskommelser om rapportering av lönestatistik samt i återkommande formuleringar i lönekollektivavtal som anger att krav i arbetet ska utgöra en grundläggande referenspunkt vid lönesättning.

Med referens till förhållandena på den svenska arbetsmarknaden uppmärksammas i detta kapitel att begreppet "krav i arbetet" av arbetsmarknadens parter inte används på ett inbördes koordinerat sätt. Detta har resulterat i återkommande invändningar från arbetsgivarhåll om att begreppet likvärdigt arbete vid lönekartläggningar är svårt att hantera, att det medför dubbelarbete. Den problematik som i det följande kommer att beskrivas är på ett principiellt plan relevant för samtliga nordiska länder.

Klassificering kopplad till ISCO-koder, en upparbetad och accepterad rutin

Kraven i lönetransparensdirektivet om rapportering av löner och statistik är bara nya till viss del. En sedan länge etablerad praxis för rapportering av lönestatistik omnämns i direktivets artikel 31. Det handlar om en skyldighet för medlemsstaterna att förse EU-kommissionen, dvs. Eurostat, med uppgifter om löneskillnader i ojusterad form.^[109] Denna statistik bygger på den internationella standarden för yrkesklassificering, ISCO-koder. Det är med utgångspunkt i denna klassificering som det görs officiella beräkningar av lönegapet mellan kvinnor och män. Samma statistiska underlag anges i Agenda 2030 ligga till grund för indikator 8.5.1 som uppges beskriva utvecklingen mot målet lika lön för likvärdigt arbete. Problemen med att sammanställa statistik på nationell nivå gällande likvärdiga arbeten har tidigare uppmärksammats i [kapitel 6](#).

I Sverige, det land i Europa med längst erfarenheter av lönekartläggningsbestämmelser, har det genom åren framförts omfattande kritik från arbetsgivarhåll som handlar om vad man uppfattar som upplevda krav på dubbelarbete. Dessa invändningar, som särskilt kommit från den offentliga sektorn, hänger samman med kraven på att klassificera arbetstagare enligt det nationella ISCO-systemet. Inom offentlig sektor gäller kravet på att yrkeskoda arbetstagare för alla arbetsgivare. Kraven på rapportering inom privat sektor bygger på ett urvalssystem. I den följande texten refereras till den svenska varianten av ISCO-koder som har beteckningen SSYK.^[110] Motsvarande beteckning i Danmark är DISCO och i Norge STYRK. Liknande nationella standarder finns i Finland och på Island.^[111]

Arbetsgivarorganisationers invändning om dubbelarbete och två parallella processer

Svenska arbetsgivares statistikskyldighet är författningsreglerad.^[112] Kodningen av förekommande arbeten sker ofta med referens till branschpassade varianter av SSYK som exempelvis BESTA^[113] inom staten eller AID^[114] inom kommuner och regioner. SSYK är uppbyggt kring olika yrkesområden (1-siffer nivå), huvudgrupper (2-siffer nivå), yrkesgrupper (3-siffer nivå) och undergrupper (4-siffer nivå).

109. I direktivets preambel, p. 62, hänvisas närmare till EU:s förordningar 530/1999 och 223/2009.

110. <https://www.scb.se/dokumentation/klassifikationer-och-standarder/standard-for-svensk-yrkesklassificering-ssyk/>

111. Samspelet mellan dansk likalönelagstiftning och klassificeringen i DISCO-koder uppmärksammas även på sidorna 21 ff. i 2017 års rapport *Hvad tjender du? Åbenhed om løn på arbejdspladsen*.

112. Se närmare i förordning (2001:100) om den officiella statistiken samt i Medlingsinstitutets dokument med kvalitetsdeklarationer avseende lönestrukturstatistik för olika samhällssektorer och i dokument som beskriver framställningen av statistiken för olika samhällssektorer.

113. www.bestawebben.se/klassificering-steg-for-steg

114. <https://skr.se/arbetsgivarekollektivavtal/lonbildning/orbetsidentifikationaid.157.html>

Tillämpningen av begreppet krav i arbetet för att kunna definiera vilka arbeten som är likvärdiga, enligt den svenska diskrimineringslagen, och tillämpningen av begreppet krav i arbetet för indelning relaterad till SSYK/ISCO, skiljer sig åt på en rad avgörande punkter:

- Begreppet arbete i diskrimineringslagen och dess närmare bestämning i lagförarbeten är inte liktydigt eller avstämt med definitionen av arbete i den svenska statistikmyndighetens vägledning till SSYK 2012.^[115] De olika definitionerna ligger dock relativt nära varandra.
- Arbeten som har samma grupperingsnivå inom SSYK-relaterade system tillåts i regel representera en större spännvidd jämfört med indelningen i lika och likvärdiga arbeten. Således kan arbeten med en och samma SSYK-relaterade grupperingsnivå vid en efterföljande lönekartläggning bedömas ligga på olika kravnivåer. Det är inte ovanligt att det vid arbetet med en lönekartläggning identifieras fler kravnivåer än de nivåer som SSYK-systemet är uppbyggt på.^[116]
- En annan skillnad mellan de två systemen, eller regelverken, är att diskrimineringslagen förutsätter att artskilda arbeten ska kunna jämföras. En bedömning av arbetets krav enligt lagen görs således *faktor för faktor*, dvs. samtliga arbeten hos en arbetsgivare bedöms (eller poängsätts) avseende krav på utbildning, därefter bedöms samtliga arbeten avseende krav på yrkeserfarenhet, samtliga arbeten relaterat till kraven på ansvar osv. På så vis används samma bedömningsskala för samtliga hos arbetsgivaren förekommande arbeten. SSYK-systemet (och ISCO-koderna) har däremot inte någon inbyggd komparabilitet mellan olika yrkesgrupper. Diskrimineringslagen bygger således på en horisontell jämförelse, faktor för faktor, på verksamhetsnivå. SSYK systemet bygger på en vertikal jämförelse (för att hamna på rätt nivå) inom ett system med yrkesområden, huvudgrupper och yrkesgrupper relaterad till en enhetlig och riksomfattande skala.
- Ytterligare en skillnad mellan de två olika systemen, för att bedöma krav i arbetet, är att SSYK-systemet utgår från en mall som ska kunna vara tillämplig för samtliga arbetsgivare i hela landet. Det är således frågan om ett *top-down* system. Lönekartläggningsbestämmelserna bygger på en motsatt logik, dvs. *bottom-up*. Vilka arbeten som är lika och likvärdiga har sin grund i den enskilda arbetsgivarens lönepolitiska ställningstaganden och den specifika organisationsstrukturen.

115. Jämför prop. 1999/2000:143 s. 70 och meddelanden i samordningsfrågor för Sveriges officiella statistik (MIS) 2012-1, s. 13.

116. Se exempelvis *BESTA-vägen 2019* s. 3-4. Där anges att systemet inte är konstruerat för att göra jämförelser över arbetsområdesgränser vad gäller likvärdiga arbeten. Av handboken för kodning enligt AID-systemet (2020) framgår att "AID inte är avsett för att identifiera lika och likvärdiga arbeten. AID behöver i så fall kompletteras" (s. 4).

Förklaringen till arbetsgivarorganisationernas uttryckta bekymmer avseende dubbelarbete uppstår när arbetsgivare inte förstår att koppla samman skrivningar i de egna kollektivavtalen, om att lönesättningen ska relateras till krav i arbetet, och att detta begrepp har en juridisk definition i diskrimineringslagen. I den lönepolitiska vardagen som såväl lokala som central parter befinner sig i utgör inte begreppet likvärdigt arbete någon given referenspunkt.

Diskussion om vägar för möjliga lösningar

I sin årsrapport 2008 skriver det svenska Medlingsinstitutet att mer än 90 procent av landets arbetstagare omfattas av kollektivavtal som innefattar lokal lönebildning. Vidare konstateras att "de allra flesta förbundsavtal som anger lokal lönebildning innehåller principer som ska iakttas när lönerna bestäms. Utgångspunkten är arbetets svårighetsgrad och hur väl arbetet utförs".^[117]

Givet att lönesättningen i första hand ska relateras till begreppen *vad* (kraven i arbetet) och *hur* (individens förmåga och skicklighet) finns det ingen motsättning mellan, å ena sidan förekommande kollektivavtal som bygger på lokal lönebildning och individuell lönesättning, och å andra sidan krav på indelning i lika och likvärdiga arbeten. De senare kraven följer av lönekartläggningsbestämmelser eller lönetransparensdirektivets artikel 9.1.g. Kollektivavtalen på förbunds nivå förutsätter i regel att arbetsgivare har en dokumenterad lönepolitik.^[118] Av en sådan dokumentation bör det framgå utifrån vilka grunder eller ställningstaganden kraven för olika arbeten bedöms, värderas och hanteras lönemässigt.^[119] Därmed kommer en arbetsgivare i praktiken att göra ett ställningstagande till *vilka arbeten som anses vara likvärdiga*. Själva syftet med en lönepolitik är att den ska uttrycka organisationens eftersträlvade lönebild för förekommande arbeten. Lönepolitiken ska exempelvis kunna tjäna som vägledning så att nyanställda inplaceras på en för organisationen anpassad lönenivå.^[120] En lönepolitik har i regel som uppgift att beskriva inom vilka lönespann olika grupper av (likvärdiga) arbeten förväntas ligga. Dessutom bör lönepolitiken kunna precisera lönekriterier, samt deras tillämpning, för att *differentiera lönen hos individer som utför lika arbeten*. Saklighetskravet i lönekartläggningsbestämmelserna innebär således inte att alla arbeten av lika värde ska ha samma lön, utan att lönen ska kunna motiveras utifrån de lokala lönekriterierna som tillämpas. Givet att det finns kriterier för individuell prestationsbedömning ska tillämpningen av dessa kriterier kunna förklara lönespridningen inom ett visst (lika)arbete. Om lönekartläggningsbestämmelserna tillämpas på ett korrekt sätt, i det moment som handlar om att analysera en viss

117. Medlingsinstitutet (2008) *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2007*, citat från s. 165.

118. Här syftar ordet lönepolitik som ett samlingsbegrepp för följande terminologi i Lönetransparensdirektivet: lönestruktur och lönepolicy (p.39), lönesättningspolicy (p. 51, p. 57) och löneutvecklingspolicy (art. 6).

119. Även på denna punkt finns motsvarande skrivningar i Transparensdirektivet, se preamblens punkt. 39 som refererar till arbetsgivarens lönestrukturer och lönepolicy.

120. Jämför med artikel 5.1.a i Lönetransparensdirektivet gällande "ingångslön och ingångslöneintervall".

lönestruktur, måste således hänsyn tas både till svårighetsgraden av ett arbete (oavsett vem som utför arbetet) och hur detta arbete utförs (av enskilda anställda).

Mot bakgrund av att Sverige har ett system där den lokala lönebildningen är helt dominerande, är möjligheterna till att finna lösningar för ett bättre samspel mellan lönekartläggningsbestämmelserna och kollektivavtalssystemet särskilt gynnsamma. Som huvudregel sammanfaller i Sverige arbetsgivarens ansvar för att lönesättningen inte ska vara könsdiskriminerande med den faktiska nivån där löner definieras. Transportsektorn utgör det främsta undantaget. Annorlunda förhåller det sig i länder som i hög grad tillämpar tarifflönesystem som innebär att individuella lönenivåer definieras i kollektivavtal som gäller för en hel bransch. I sådana situationer krävs särlösningar för att hantera könsrelaterade löneskillnader som identifieras på företagsnivå, men som har sin grund i tillämpningen av centrala lönetariffer. I den tidigare refererade finska rapporten *Kollektivavtalens effekter utifrån ett könsperspektiv* påpekas att en arbetsgivare enligt EU-rätten inte kan åberopa ett diskriminerande kollektivavtal för att motivera en diskriminerande praxis. Enligt rapportförfattarna vore det rimligt att straffen för diskriminerande bestämmelser i första hand bärs av kollektivavtalsparterna när den enskilde arbetsgivaren i god tro följt avtalets bestämmelser.

Lönekollektivavtal som bygger på lokal lönebildning och som kräver att lönekriterier definieras lokalt sammanfaller metodmässigt med den metod som lönekartläggningsbestämmelserna anvisar. Vägar för ett förbättrat samspel med SSYK/ISCO-systemets centralstyrda befattningsnomenklaturer är att i ett första steg utarbeta tydliga lönekriterier och en tydlig lönepolitik. Inom ramen för detta arbete behöver det identifieras vilka arbeten som förekommer (lika arbeten) och vilka arbeten som kravmässigt antingen ligger på samma nivå eller på olika nivåer (likvärdiga arbeten). När de lönepolitiska ställningstagandena, i enlighet med kollektivavtalens principer inklusive en bedömning av vilka arbeten som är lika och likvärdiga, är genomförda följer steg två. Detta andra steg består av överväganden kring hur de unika arbetena på just den arbetsplatsen bäst kan klassificeras i enlighet med SSYK/ISCO-systemets mer grovkalibriga raster. En *bottom-up* metod där inplacering i SSYK/ISCO-koder utgör det sista ledet kan förebygga en fixering och inlåsning vid ISCO-systemets grupperingsnivåer. ISCO-systemet saknar en inbyggd kompatibilitet mellan olika yrkesgrupper. Jämförelsen mellan artskilda arbeten är själva poängen med begreppet likvärdigt arbete.

Sammanfattningsvis är det angeläget att lokala parter blir uppmärksammade på att begreppet 'krav i arbetet' kan tolkas på olika sätt och att begreppet har en mer eller mindre stark anknytning till två regelverk med helt olika syften; dels förordning eller lagstiftning om att rapportera lönestatistik, dels diskrimineringslagslagstiftning. Det vore önskvärt att denna risk för sammanblandning uppmärksammas i lönekollektivavtalen. Det bör även framgå av

lönkollektivavtalen att utgångspunkten för att bestämma arbetets värde och därmed sammanhängande 'krav i arbetet' har en precis juridisk innebörd. Den definitionen finns numera i Lönetransparensdirektivet. En precisering av kollektivavtalen på dessa punkter inverkar inte på parternas möjligheter att sluta avtal om löner.



10. Om lönebildningen och förekomsten av 'frontfagsmodeller'

Inledningsvis beskrivs några gemensamma drag för de nordiska arbetsmarknadsmodellerna. Kärnan i kapitlet belyser förekomsten av *frontfagsmodeller* i de enskilda nordiska länderna. Denna modell innebär att den konkurrensutsatta tillverkningsindustrin har en normerande roll för lönebildningen inom övriga branscher och sektorer. Modellen kan bygga på överenskommelser mellan centrala parter eller att de nationella organen för medling i arbetstvister getts särskilda instruktioner. Avslutningsvis exemplifieras möjliga beröringspunkter mellan *frontfagsmodellen* och temat jämförda löner.

De nordiska arbetsmarknadsmodellerna har det gemensamt att de kännetecknas av såväl hög kollektivavtalsäckningsgrad som hög organisationsgrad. Modellerna beskrivs som självreglerande i den mening att de kännetecknas av en hög grad av partsautonomi, där staten i huvudsak hålls utanför lönebildningsprocessen. Statlig inblandning förekommer dock på olika sätt. Exempelvis finns lagstiftning i Finland, Norge och på Island som innebär att det största kollektivavtalet inom en viss bransch kan allmängiltigförklaras. Därmed utsträcks kollektivavtalet att gälla även hos de arbetsgivare som inte tecknat kollektivavtal. Allmängiltigförklaringen är framför allt av betydelse för att fastställa lägstralöner inom olika branscher. I majoriteten av EU:s medlemsländer, däribland Tyskland och Frankrike, fastställs lägstralöner direkt av staten, vilket i regel innebär att lägstralönen utgör en riksnorm utan hänsyn till villkoren eller lönsamheten i olika branscher.^[121] I Danmark och i

121. För en mer detaljerad genomgång av de nordiska arbetsmarknadsmodellerna, se Kjellberg (2023), *The Nordic model of industrial relations comparing Denmark, Finland, Norway and Sweden* och *De Nordiske Arbejdsmarkedsmodeller - i Global Konkurrence*, Foreningen Norden (2015).

Sverige gäller lönenivåer och arbetsvillkor som framgår av ett kollektivavtal enbart för de parter som täcks av avtalet.

En likhet mellan de nordiska länderna är att de är förhållandevis små och att den exportorienterade industrin getts en särställning i ländernas lönebildningsprocesser. I detta kapitel ges en kortfattad överblick av hur denna fråga hanteras. I detta sammanhang kommenteras även den roll som ländernas olika institutioner för medling i arbetsmarknadstvister spelar. Utifrån ett jämställdhetsperspektiv är frågan om den exportorienterade tillverkningsindustrins lönenormerande ställning av viss betydelse, då de kvinnodominerade branscherna i första hand utgörs av företag, myndigheter eller organisationer som betjänar den inhemska marknaden. Rapportens begränsade format ger inget utrymme för att närmare referera till den mångfald av diskussionsämnen som denna *frontfagsmodell* regelmässigt genererar.

I **Danmark** har det sedan 1990-talet etablerats en tradition som innebär att den exportorienterade industrin är först ut om att sluta avtal om löner och arbetsvillkor för den privata sektorn. Dessa avtal är i stort sett sifferlösa. I överenskommelsen som tecknats mellan *Dansk Industri* och *CO-industri* (förhandlingsorganisationen för LO-fackföreningar på industriområdet) och som gäller för arbetare finns däremot en siffra. Den anger en minimilönenivå samt löneökningstakten för lärlingar. Därmed ges en indikation om lämplig löneökningstakt även för andra avtalsområden. Som nummer två sluts avtal för transportsektorn som är den största *normallønsoverenskomst*, vilket innebär att lönenivåer fastställs i själva avtalet. Därefter följer övriga sektorer. Av *Lønstrukturkomitéens hovedrapport* framgår att löneutvecklingen i den privata sektorn utgör den överordnade ramen för den samlade löneökningstakten i den offentliga sektorn.^[122] Uppdraget för danska medlare, *forligsmand*, är begränsat till att få till stånd ett avtal mellan motstående parter.^[123]

I **Finland** har det hittills inte funnits någon institutionaliserad förhandlingsordning där en viss bransch blir normerande för den övriga arbetsmarknaden. I början av år 2024 genomförde finska fackliga organisationer omfattande strejker som hade flera orsaker. En av kritikpunkterna riktade sig mot att regeringen haft för avsikt att begränsa *Riksförlikningsmannens* möjligheter att förhandla. Syftet med dessa begränsningar skulle vara att förhindra framtida medlingsbud som ligger över den så kallade *allmänna linjen*. Detta innebär att ingen ska kunna få större lönelöft än exportindustrin.^[124] Den största finlandssvenska dagstidningen Huvudstadsbladet rapporterade i slutet av november 2023 om att "missnöjet pyr mot att industrin ska sätta nivån - vårdare och lärare kan hamna i en lönefälla".^[125]

122. Andersen et al. (2023).

123. Se vidare, *Så medlar man i Danmark*, Medlingsinstitutet 24-04-02.

124. Se vidare: Yle 24.01.31, *Varför strejkar facken mot regeringens politik? Vi förklarar i tre punkter samt Detta handlar de finska strejkerna om*, Medlingsinstitutet 24.03.13.

125. Lindroos, 27 november 2023, <https://www.hbl.fi/artikel/bde65826-08ff-5a2d-a752-82a949853623>.

På **Island** finns ingen etablerad förhandlingsordning som motsvarar de modeller som förekommer i Danmark, Norge eller Sverige. En av anledningarna är att det saknas något som liknar ett danskt "*hovedavta*". Enligt information erhållen från *Ríkissáttasemjari* (det nationella medlingsinstitutet) tenderar breda överenskommelser på den privata arbetsmarknaden att föranleda regeringen att anta vissa "*action packages*". Dessa åtgärder från regeringens sida innebär att även andra avtalsområden har att förhålla sig till breda överenskommelser om löner. *Ríkissáttasemjari* har inga instruktioner om att upprätthålla någon specifik lönenivå i sin medlingsverksamhet. År 2019 publicerades studien *A new model for wage formation in Iceland*.^[126] I studien föreslås att Island borde införa något som liknar en "frontfagsmodell". Enligt studien skulle en sådan modell kunna utgöra en stabiliserande faktor för den isländska ekonomin i sin helhet. Rapporten ger en samlad bild av hur frontfagsprincipen har hanterats i övriga nordiska länder. Av en nyhetsartikel daterad 8 mars 2024, *New Wage Agreement Aims to Stabilise Iceland's Economy*, framgår att det nåtts en 4-årig överenskommelse.^[127] Bakom denna "*stability agreement*" finns en bred koalition av parterna på arbetsmarknaden. I båda ovan refererade dokument saknas kopplingar till frågan om lönejämställdhet.

Norges förhandlingssystem har vissa likheter med det danska och det svenska på så vis att den konkurrensutsatta tillverkningsindustrin sätter nivån för löneökningarnas storlek som övriga aktörer på arbetsmarknaden förväntas följa. Mer konkret handlar det om *Industrioverenskomsten* som tecknas mellan *Fellesforbundet*, medlem i den fackliga paraplyorganisationen LO, och *Norsk Industri* som är medlem i *Næringslivets Hovedorganisasjon*, NHO. Inom den privata sektorn sluts överenskommelser om löneökningarnas storlek enbart för arbetare. Lönebildningen för tjänstemän äger rum på lokal nivå. Nivån för löneökningarnas storlek i *Industrioverenskomsten* är kalkylerad utifrån att tjänstemännens löneökningar relaterar till denna norm vid de lokala förhandlingarna, dock utan att normen ska uppfattas vare sig som ett golv eller tak. Märket som sätts för övriga sektorer utgörs av den sammantagna nivån som de centrala och lokala överenskommelserna resulterat i inom tillverkningsindustrins avtalsområde. Denna modell går allmänt under beteckningen *frontfagsmodellen*. Den norska medlingsinstitutionen *Riksmekleren* har enbart till uppgift att medla i tvister mellan arbetsmarknadens parter vid förhandlingar om kollektivavtal. Till skillnad mot det svenska *Medlingsinstitutet* har den norska institutionen inte något specifikt uppdrag att verka för en väl fungerande lönebildning utifrån ett bredare samhällsperspektiv.^[128] En rapport som handlar om frontfagsmodellens möjliga inverkan på könslönegapet refereras kortfattat i kapitel 7, *Likelønn og det kjønnsdelte arbeidsmarkedet. Individuelle preferanser eller strukturelle begrensninger?*^[129]

126. Holden (2019).

127. Tómas (2024).

128. *Så går medling till i Norge*, Medlingsinstitutet 23.05.17.

129. Wagner et al. (2020). Se även *Den norske forhandlingsmodellen i et likelønnsperspektiv* av Misje Nilsen och Schøne, Institutt for samfunnsforskning 2007:5.

För *Medlingsinstitutet* i **Sverige** är det samhällsekonomiska uppdraget överordnat uppdraget om att verka för arbetsfred. Därmed ingår det inte i medlarnas uppgift att till varje pris söka åstadkomma arbetsfred. Detta innebär att medlare utsedda av Medlingsinstitutet inte medverkar till avtal som står i strid med en väl fungerande lönebildning, vilket tolkas som att den konkurrensutsatta sektorn är normerande för ökningstakten av löner och andra arbetskostnader. De först träffade avtalen inom industrin utgör normen, dvs. *märket* för den övriga arbetsmarknaden.^[130] De ledande kollektivavtalen utgörs av två avtal. Det ena är Teknikavtalet för arbetare, mellan Teknikarbetsgivarna och IF Metall. Det andra är Teknikavtalet för tjänstemän, mellan Teknikarbetsgivarna och de tre fackförbunden Unionen, Sveriges Ingenjörer och Ledarna. *Märkets* normering befasts dessutom genom en rad förhandlingsordningsavtal.^[131]

Utöver de ovan nämnda uppdragen ingår i Medlingsinstitutets arbete att bland annat analysera löneutvecklingen från ett jämställdhetsperspektiv, att följa frågan om diskriminering i lönesättningen på andra grunder än kön samt att vid sina överläggningar med arbetsmarknadens parter om kommande och pågående avtalsförhandlingar fästa uppmärksamheten på vikten av att de centrala kollektivavtalen konstrueras så att de främjar de lokala parternas arbete med lönefrågor ur ett jämställdhetsperspektiv.

Diskussion

Som inledningsvis antytts är diskussionerna om *frontfagmodellernas* legitimitet ständigt pågående och ytterst komplexa och där jämställdhetsperspektivet endast utgör en av många parametrar. Här refereras ytterst kortfattat till tre aktuella inlägg i denna debatt. Gemensamt för det norska och det svenska debattinlägget är att skribenterna pekar på att respektive lands "frontfagsmodell" möjliggör betydligt flexiblare tillämpningar än vad de dominerande tolkningarna gjort gällande. Särskilt med hänsyn till löneutvecklingen inom den kvinnodominerade offentliga sektorn.

Den norska dagstidningen *Dagens Næringsliv* publicerade den 29 december 2023 ett debattinlägg av Lise Lyngsnes Randberg som är ledare för fackförbundet *Akademikerne*, *Lønn er en del av løsningen på bemanningskrisen*. *Akademikerne* är en facklig organisation som säger sig värna frontfagsmodellen. Kritiken riktar sig mot att frontfagsuppgrörelserna tolkats som ett strikt facit istället för att fungera som en referenspunkt. Enligt Lyngsnes Randberg lämnar frontfagsmodellen utrymme för att göra nödvändiga anpassningar till specifika ekonomiska förutsättningarna i olika avtalsområden. Det påpekas att lönenivåerna inom den offentliga sektorn inte på något sätt riskerar den konkurrensutsatta sektorns

130. Se Medlingsinstitutet (2024) *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2023*, s. 31–32.

131. Detta beskrivs i detalj i Medlingsinstitutet (2015) *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2014*, s. 161–164.

möjligheter att rekrytera arbetskraft. Tvärt om, så har lönegapet mellan offentlig och privat sektor ökat över tid. Idag finns det stora problem med att rekrytera yrkeskunnig personal till offentligt finansierade välfärdstjänster. En del av lösningen på bemanningskrisen är att den offentliga sektorn ges möjligheter till bättre anpassning av lönenivåer.

I den svenska tidningen Lag & Avtal publicerades den 20 mars 2024 en debattartikel, av Kurt Junesjö som tidigare varit verksam som fackföreningsjurist på LO/TCO rättsskydd, *Märket och kejsarens nya kläder*. Junesjö påpekar att *Regeringens instruktion till Medlingsinstitutet* inte föreskriver en praktisk tillämpning med innebörd att den konkurrensutsatta tillverkningsindustrins löneavtal ska uppfattas som en tvingande norm. Detta framgår, enligt Junesjö, av formuleringen om att Medlingsinstitutet ska värna om en samsyn bland arbetsmarknadens parter. En sådan saknas gällande hur *märkets* normerande roll har kommit att hanteras. Därmed brister myndigheten i förhållande till grundlagens krav på opartiskhet. Junesjö hänvisar till att instruktionen öppnar upp för att Medlingsinstitutet i sina samtal med arbetsmarknadens parter ska ta upp eventuella problem utifrån statistiska analyser och det samhällsekonomiska läget, till exempel jämställdhetsproblem.

I en rapport som publicerades år 2018, *Industrins lönenormering kan och bör reformeras*, identifierar Lars Calmfors en rad skäl till att reformera den rådande praktiken gällande industrimärket. Behovet av framtida relativlöneförändringar hänger samman såväl med frågan om jämställda löner som med behovet av att hantera svåra obalanser på olika delarbetsmarknader.

Sammanfattningsvis kommer *Frontfagsmodellen* tydligast till uttryck i Danmark, Norge och i Sverige. Den svenska modellen utmärker sig på så vis att det samhällsekonomiska uppdraget hos *Medlingsinstitutet* har tolkats som överordnat det uppdrag myndigheten har om att verka för arbetsfred. Staten intar därmed en aktivare roll i den svenska 'frontfagsvarianten'. Rapporteringen från de finska strejkerna i början av året visar att en liknande modell som den svenska övervägs av den finska regeringen.



11. Sammanfattande diskussion

I centrum för denna sammanfattande diskussion står frågan om genomförandet av lönetransparensdirektivet och på vilket sätt dess implementering kan tänkas inverka på den nordiska partsmodellen. Vidare diskuteras i vilken mån det kan vara nödvändigt med kompletterande åtgärder, antingen med stöd av lagstiftning eller i form av kollektivavtal. Då Nordiska ministerrådet uttryckt en ambition om att stärka utbytet inom området lika lön, likvärdigt arbete och arbetsvärdering samt till att bygga allianser i de nordiska länderna, presenteras avslutningsvis några förslag för ett sådant fortsatt arbete.

Begreppet likvärdigt arbete och lönetransparensdirektivets betydelse

Av rapporten framgår att likvärdigt arbete inte på något sätt är ett nytt begrepp. Det har funnits med sedan ILO grundades år 1919 och därefter preciserats i form av ILO konvention nr. 100 och av EU-domstolens praxis. Det noteras att Nordiska ministerrådet utgav en publikation på temat år 1992. Av ILO-konventionen framgår att staten har ett särskilt ansvar för att genomföra principen om lika lön för likvärdigt arbete. I rapporten har det beskrivits hur staten varit involverad i trepartskommissioner kring temat jämställda löner, som i de finska, danska och isländska exemplen. I Sverige har en kommission för jämställda livsinkomster avlämnat en omfattande utredning. Gemensamt för dessa kommissioner är att presenterade förslag, i ett senare led, allt för sällan resulterat i specifika åtgärder för att åtgärda könsrelaterade obalanser på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadens parter har i regel inte visat några större ambitioner till att integrera begreppet likvärdigt arbete i de egna kollektivavtalen och att se det som ett begrepp som kräver praktisk tillämpning. Detta beskrivs specifikt i [kapitel 5](#), [7](#) och [9](#). Iakttagandet i en av de finska rapporterna kan tjäna som exemplifiering. Där noteras motsägelsen i att arbetsmarknadsorganisationer på ett generellt plan

förklarar att de är engagerade i att främja jämställdhet och att de utvärderar könseffekterna av de egna kollektivavtalen. Samtidigt verkar dessa deklarationer sällan omsättas till specifika åtgärder som leder till förändring.

Insikten om att den väg som bygger på frivillighet regelmässigt har utnyttjats för att slippa vidta åtgärder som leder till förändring, utgör grunden för antagandet av lönetransparensdirektivet 2023/970. Antagandet av direktivet föregicks av en nioårig fas där motivationen till att vidta frivilliga åtgärder kom att testas. Innebörden av dessa olika rekommenderade åtgärder, som även fick beteckningen "verktygslåda", framgår av EU-kommissionens rekommendation från år 2014.^[132]

Lönetransparensdirektivet som ett hot mot de nordiska partsmodellerna

Direktivets omvandling till nationell lagstiftning medför krav på förändring hos såväl statliga tillsynsmyndigheter som hos lokala och centrala parter på arbetsmarknaden. Ett betydligt mer aktivt förhållningssätt till begreppsparat lika och likvärdigt arbete blir nödvändigt jämfört med vad som hittills varit fallet. Implementeringsprocessen av direktivet kommer dock sannolikt att stöta på motstånd, inte minst från centrala arbetsmarknadsföreträdare. Ett gemensamt ställningstagande från danska och svenska centrala partsföreträdare exemplifierar motståndet mot att effektivisera tillämpningen av EU:s likalöneprincip.^[133] Kärnan i de uttryckta invändningarna handlar om att direktivet måste medge ett samspel med gällande regler på arbetsmarknaden, att reglerna ska vara tydliga och förutsägbara samt att reglerna inte ska inkräkta på parternas självbestämmande och deras rätt att förhandla och teckna kollektivavtal. Som en kommentar till dessa förmodade hot mot den nordiska arbetsmarknadsmodellen kan följande anföras:

För ett underkännande av ingångna kollektivavtal krävs ett domstolsutslag. Sannolikheten att genomförandet av direktivet skulle medföra en våg av stämningsansökningar bland nordiska arbetstagare för att deras arbetsgivare gör sig skyldiga till lönediskriminering förefaller inte sannolik. Särskilt mot bakgrund av att framgångarna i lönediskrimineringstvister hittills varit ytterst begränsade. Detta faktum är en av anledningarna till att direktivets huvudfokus ligger på proaktiva åtaganden som inte kräver domstolars inblandning. Det finns inte heller några skrivningar i direktivet om att jämställdhetsorgan eller övervakningsorgan skulle kunna överta rollen från arbetsmarknadens parter om att förhandla och att ingå kollektivavtal. Själva kärnan i direktivet handlar istället om transparens och tydliga spelregler. En sådan tydlighet relaterar till användningen och tillämpningen

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

133. Svenskt Näringsliv (2021) *"Lönetransparensdirektiv direkt hot mot de svenska och danska arbetsmarknadsmodellerna"*. Ställningstagande 30 november 2021 från ordföranden i de fackliga centralorganisationerna LO och PTK (Sverige) samt FH (Danmark), tillsammans med vd för Svenskt Näringsliv och Dansk Arbejdsgiverforening.

av lönekriterier som antingen har sin grund i kollektiva överenskommelser eller är ett uttryck för ensidiga ställningstaganden från arbetsgivarens sida. Tydligheten ska även återspeglas i de ramar som uppställs för hur jämställdhetsorganen och övervakningsorganen har att agera. En sådan tydlighet är möjlig att åstadkomma med stöd av författningstext som preciserar ramarna för myndigheternas agerande.

Det finns en bestämmelse i lönetransparensdirektivet som sannolikt kan påverka parternas överenskommelser om lönesättning. Det handlar om regeln där en maximal löneskillnad på 5 procent inom en arbetstagarkategori kan bli föremål för "gemensam lönebedömning". Innebörden av denna regel har beskrivits och illustrerats i [kapitel 8](#). Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att ILO-konventionen bygger på en trepartsöverenskommelse. Det innebär att principen om lika lön för likvärdigt arbete utgör ett åliggande för arbetsmarknadens parter. Regeln innebär för det första att lokala parter behöver vara uppmärksamma på att lönebestämningen för enskilda arbetstagare sakligt ska kunna motiveras med stöd av dokumenterade lönekriterier. För det andra ska lokala parter kontrollera att tillämpningen av dessa kriterier inte är diskriminerande. Frågan är om detta verkligen utgör ett reellt problem? Vilken arbetsgivare skulle vilja tillämpa osakliga och diskriminerande lönekriterier? Till saken hör att denna regel endast aktualiseras hos arbetsgivare med minst 100 anställda. I en så pass stor verksamhet finns det alltid en professionell HR-avdelning som förväntas vara väl insatt i gällande lagar och kollektivavtal.

Som en följd av den svenska Jämställdhetsombudsmannens insatser justerades löner för flera tusen anställda under början av 2000-talet. Den genomsnittliga lönehöjningen vid en av dessa granskningar var närmare 1300 kronor enligt dåvarande penningvärde.^[134] Det saknas uppgifter om att dessa lönejusteringar skulle ha påverkat eller hotat den svenska lönebildningsmodellen. Det förefaller därför som föga sannolikt att de lönejusteringar som framöver kan förväntas, till följd av lönetransparensdirektivets genomförande, skulle hota de etablerade partsmodellerna.

Statens ansvar för att motverka byråkrati och för att utveckla mallar och verktyg

Genomförandet av direktivet medför att stora mängder lönedata behöver sammanställas och analyseras på verksamhetsnivå, rapporteras till ett övervakningsorgan, analyseras på myndighetsnivå samt sammanställas för att

134. Se exempelvis *Miljögranskningen - Resultat av etapp 2 och slutrapport (Jämställdhetsombudsmannen 2008)*. Av rapporten framgår följande, s. 26: "De 177 arbetsgivarna vars ärenden avslutats per den 8 oktober 2008 har tillsammans 96 000 anställda. De lönejusteringar som hade upptäckts fram till den 8 oktober 2008 omfattar minst 1 528 arbetstagare, vilket motsvarar 1,6 procent av samtliga anställda. Av dem är 1 027 kvinnor och 66 män. För 435 personer har kön inte redovisats." Den genomsnittliga höjningen av lönen uppgick enligt rapporten till cirka 1280 kronor per person och månad.

tillgängliggöras för allmänheten och för vidare rapportering till EU-kommissionen. Antalet arbetsgivare som påverkas av rapporteringskravet i Sverige med drygt 10 miljoner invånare är uppskattningsvis 5 500.^[135] I Norge rör det sig om cirka 4 000 arbetsgivare.

Det finns anledning att rikta kritik mot att direktivets formuleringar om kraven på insamling och sammanställning av löneuppgifter inte förberetts med tillräcklig omsorg. Detta kan exemplifieras av en formulering i artikel 29.3.c. Där anges att medlemsstaternas arbete med att analysera orsakerna till löneskillnaderna mellan könen, i detta fall syftas på övervakningsorganets arbete, ska stödjas "särskilt med hjälp av EIGE:s analytiska arbete och verktyg."^[136] Problemet i detta sammanhang är tvåfaldigt, vilket tidigare omnämnts. Mer än ett halvår efter att direktivet har antagits har EIGE inte ens påbörjat något utvecklingsarbete av verktyg för löneanalys. Dessutom handlar den planerade utvecklingen av ett verktyg för löneanalys inte om ett verktyg för analys av löneuppgifter på nationell nivå, vilket förespeglas i artikel 29. Istället är siktet inställt på att utveckla ett verktyg för bedömning av kraven i arbetet som kan tillämpas på verksamhetsnivå, i enlighet med ordet "verktyg" i artikel 4.2.

Som tidigare beskrivits i [kapitel 8](#) kommer arbetsgivare att vara i behov av omfattande vägledning och administrativt stöd. Analytiska verktyg och mallar behöver utvecklas för användning på verksamhetsnivå (lokal nivå) med syfte att bl.a. sända in uppgifter till central nivå (övervakningsorganet). Verktyg krävs även för analys av löneskillnader och för produktion av statistik som genomförs på central nivå, dvs. av övervakningsorganet. Dessa olika analytiska verktyg och mallar behöver utvecklas i samklang och vara inbördes avstämda. Utvecklingen av verktyg enligt artikel 4.2 för att analysera löneskillnader mellan likvärdiga arbeten, vilket kan gå på tvärs över kollektivavtalsgränser, kan inte ses som en primär uppgift vare sig för en enskild facklig organisation eller en arbetsgivarorganisation. Behovet av nämnda verktyg och mallar följer av krav på åtgärder som riktar sig mot staten.^[137] Därför bör ansvaret för detta utvecklingsarbete hanteras som en myndighetsuppgift. För att reducera arbetsgivarnas kostnader, förenkla deras administrativa börda och för att all rapportering samt utvärderingen på myndighetsnivå ska ske på smidigast möjliga sätt, är det angeläget att staten tar ett helhetsansvar på detta område. Själva utvecklingsarbetet, med möjlighet till branschanpassade varianter, bör lämpligtvis ske i samråd med arbetsmarknadens parter. Om staten inte tar detta ansvar ligger det när till hands att stora lönekonsultbolag kliver in för att sälja in egenutvecklade lösningar. I ett sådant scenario får landets arbetsgivare betala hela eller delar av notan för utvecklingsarbetet av nödvändiga verktyg som följer av kraven i lönetransparensdirektivet.

135. Dessa arbetsgivare består av cirka 4 950 privata företag, 160 statliga myndigheter, 21 regioner och 290 kommuner.

136. EIGE är förkortningen för European Institute for Gender Equality.

137. Detta följer av ordalydelsen i artikel 4.2. En medlemsstat kan dock överlåta ansvaret för att utveckla sådana verktyg om det föreligger en etablerad praxis kring detta (artikel 33). Så är dock inte fallet i något nordiskt land.

Uttalanden från ILO, här i form av ett citat från 2013, understryker statens ansvar på detta område:

Where the Government is not in a position to influence levels of remuneration it must nevertheless promote the application of the principle of equal remuneration for work of equal value. Where remuneration is determined by collective agreements or individual contracts in the private sector as well as in the informal economy this should occur. In promoting the application of equal remuneration, the State cannot be passive, and needs to take proactive measures. Key elements of ensuring and promoting the application of the principle of equal remuneration in accordance with the Convention are the obligations to promote objective methods for the evaluation of jobs and to cooperate with workers' and employers' organizations.

(*Equal Pay, an Introductory Guide*, s. 60.)

I den finska rapporten om *Kollektivavtalens effekter utifrån ett könsperspektiv* uppmärksammas att det behövs komplement till en generellt utformad lagstiftning om lönekartläggning. I detta sammanhang kan branschanpassade verktyg och metoder som ett resultat av kollektiva överenskommelser vara av värde, då lönestrukturerna för olika avtalssektorer, arbetsstyrkans sammansättning och övriga villkor kan uppvisa stora variationer.

Behov av åtgärder som inte direkt framgår av transparensdirektivet

Tillsynens betydelse för att lagstiftningen ska efterlevas

En viktig fråga för att bestämmelser om lika lön för likvärdigt arbete ska efterlevas är att tillsynen är effektiv och tillräckligt finansierad. På detta område är de samlade nordiska erfarenheterna nedslående, särskilt med tanke på hur länge lönekartlägningsbestämmelser har funnits i Sverige. Lönetransparensdirektivet riskerar att bli en papperstiger om rapporteringskravet inte kombineras med ett effektivt system med sanktionsavgifter. Denna aspekt uppmärksammas i den svenska utredningen [SOU 2024:40](#).^[138] Det är även nödvändigt att den myndighet som granskar lönekartläggningar har en hög kunskapsnivå om kollektivavtalens konstruktion. Återkopplingar på insända lönekartläggningar som uppvisar brister och som ska kompletteras behöver formuleras på ett initierat sätt för att kunna ge vägledning för lokala parter.

138. Se förslaget till författningsförslag 3a kap. 16 § ("uppgifter om löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt") i kombination med 3a kap. 18 § ("ska åläggas att betala sanktionsavgift").

Direktivets 5-procentregel och "Murphy fallet"

Direktivets tidigare beskrivna 5-procentregel medför särskilda krav på att åtgärda löneskillnader i en 'arbetstagarkategori' av likvärdiga arbeten. I tidigare granskningar som den svenska Jämställdhetsombudsmannen genomfört har det uppmärksammats att vissa arbetsgivare som önskat bevara de aktuella lönerelationerna, trots sig ha funnit en väg att minimera antalet arbeten som behöver jämföras inom samma nivå eller grupp med likvärdiga arbeten. Tillvägagångssättet har handlat om att skapa ett stort antal nivåer med likvärdiga arbeten och att efterföljande jämförelser enbart gjorts inom respektive likvärdighetsnivå. Som beskrivits i [kapitel 5](#) var denna fråga föremål för rättslig prövning i Sverige i ett ärende som gällde *Holmen Paper*. Nämnden underkände Diskrimineringsombudsmannens argumentation om att en grupp med lägre krav i arbetet, men som trots detta hade högre lönenivå, behövde ingå i jämförelsen och analysen av likvärdiga arbeten. Nämnden menade att detta krav enbart framgick av förarbetsuttalanden och inte av själva lagtexten. Sedermera genomfördes en lagändring och i detta sammanhang underströks att denna fråga redan hade klarlagts av EU-domstolen i mål *157/86 Murphy*.^[139] Ett liknande förtydligande som genomfördes i de svenska lönekartläggningsbestämmelserna saknas i övriga nordiska länder.

Marknadslöneläget som skäl för avsteg från likalöneprincipen

Ett annat kryphål som flitigt använts som argument för att bevara en befintlig lönestruktur är att hänvisa till det något diffusa begreppet marknadslöneläget. Frågan har blivit närmare belyst i slutet av [kapitel 5](#). Detta tema berörs vare sig i direktivtexten eller i direktivets inledning, även kallad preambel. Därmed riskerar denna väl dokumenterade problematik att glömmas bort då det i flera nordiska länder getts instruktioner om att inte föreslå andra författningsförslag än vad som är nödvändigt för att direktivet ska kunna genomföras. Utifrån direktivets ändamål är det nödvändigt att frågan uppmärksammas såväl av lagstiftare som av arbetsmarknadens parter. I det senare fallet kan det ske i samband med utformningen av avtalstexter, eller gemensamt utarbetade kommentarer, som syftar till att underlätta samspelet mellan lagstiftning och kollektivavtal. Det är angeläget att dokumenterbara svårigheter med att bibehålla och rekrytera personal skiljs ut från den situation då hänvisningen till marknadskrafter reflekterar en önskan om att slippa göra en kritisk granskning av organisationens lönepolitiska ställningstaganden.

139. Hur den svenska lagtexten numera är utformad framgår [här](#) samt i engelsk version, *extract from diskrimineringslag (2008:567) 3 kap. 9 § / chapter 3, section 9*.

Kollektivavtalens anpassning till den EU-rättsliga terminologin

I den finska rapporten, *Kollektivavtalens effekter utifrån ett könsperspektiv* som omnämns i [kapitel 5](#), uppmärksammas nödvändigheten av att kollektivavtalen i sin terminologi bättre anpassas till de begrepp som följer av EU-rätten. Ett liknande resonemang följer av sammanfattningen i [kapitel 9](#). Där uppmärksammas att begreppet krav i arbetet kan tolkas på olika sätt och att begreppet har en mer eller mindre stark anknytning till två regelverk med helt olika syften. Dels har krav i arbetet en indirekt betydelse då yrkesklassificeringar enligt ISCO-standarder genomförs, dels handlar det om att begreppet krav i arbetet har en precis juridisk innebörd, vilket framgår av direktivet om lönetransparens. Det är angeläget att kollektivavtalen i sin utformning underlättar samspelet med olika författningar som riktar krav på lokala parter. Exempel på ett sådant krav är att kunna redovisa löneskillnader mellan könen i lika och likvärdiga arbeten, fördelat på ordinarie grundlön samt lönetillägg eller rörliga ersättningar.

Former för samråd och samverkan mellan lokala parter

I lönetransparensdirektivet finns formuleringar om samråd med arbetstagarföreträdarna i artikel 9.6. I artikel 10.1 anges att arbetsgivare under uppräknade omständigheter ska samverka med sina arbetstagarföreträdare. Vid ett normalt fackligt uppdrag är uppgiften att företräda de egna medlemmarna. Kan det vara så att arbetstagarrepresentanter förväntas frångå denna roll i samband med en lönekartläggning? Osakliga löneskillnader är per definition ett brott mot en individs mänskliga rättigheter.^[140] Förväntas samverkansgruppen som ska genomföra arbetet ta ett gemensamt ansvar i förhållande till samtliga anställdas löner, oavsett facklig tillhörighet? I så fall finns stora likheter med rollen hos ett skyddsombud i arbetsmiljöfrågor. Det finns därför anledning att ägna särskild uppmärksamhet åt utformningen av förfaranderegler när samråd och samverkan enligt lönetransparensdirektivet aktualiseras. Detta kan handla om preciseringar såväl i lagtext som i kollektivavtal på central eller på lokal nivå.^[141]

Kunskaper och erfarenheter av att analysera en lönestruktur ur ett könsperspektiv

Att analysera en lönestruktur ur ett könsperspektiv kräver kunskaper och erfarenheter. Sådana kunskaper erhålls inte per automatik varken efter genomgången personalvetarutbildning, vid utförande av ett förtroendeuppdrag som fackligt ombud eller en anställning på en anti-diskrimineringsmyndighet.

140."(R)ätten att inte bli diskriminerad på grund av sitt kön (utgör) en av de grundläggande mänskliga rättigheterna som domstolen har att säkerställa". Förenade målen *C-270/97 och C-271/97 Deutsche Post AG*, punkterna 56 och 57.

141. Innebörden av att lönefrågor hanteras i två separata system beskrivs närmare i artikeln *Samverkan och lönekartläggning*, Fransson och Stüber (2004).

Saknas kunskaper för att kritiskt granska presenterade lönekartläggningar riskerar direktivets genomförande att förstärka legitimiteten av befintliga lönestrukturer. Av lönetransparensdirektivets artikel 11 uppmärksammas frågan om att medlemsstaterna ska tillhandahålla stöd i form av tekniskt bistånd och fortbildning. Frågan om att förmedla nödvändiga kunskaper behöver uppmärksammas på en rad olika nivåer, bland annat i innehållet på personalvetarutbildningar, av arbetsmarknadens parter vid utformning av partsgemensamt utbildningsmaterial och särskilda vägledningar som anpassas till respektive bransch och i interna utbildningar av myndighetsanställda med tillsynsuppgifter över likalöneprincipen.^[142]

Likvärdigt arbete – det individuella hänger samman med det strukturella

Möjligheterna till att med stöd av lönetransparensdirektivet åtgärda lönegapet mellan kvinnor och män på nationell nivå är begränsade. Detta har uppmärksamrats i flera av de refererade rapporterna. Direktivet innehåller inte någon mekanism för att utjämna löneskillnader mellan olika yrken, sektorer eller branscher. Dess operativa fokus handlar om att utjämna löneskillnader mellan kvinnor och män hos enskilda arbetsgivare. Samtidigt medför rapporterings- och publiceringskraven att det öppnas nya vägar för att frågan om strukturella löneskillnader ska uppmärksammas i det offentliga samtalet. Detta kan i sin tur skapa tryck såväl på politiken som på arbetsmarknadens parter till att vidta ytterligare åtgärder.

Kraven på lika lön för lika och likvärdigt arbete kan inte ses isolerade från andra förebyggande bestämmelser i nordisk diskrimineringslagstiftning. Det handlar exempelvis om krav på att kunna förena förvärvsarbete och föräldraskap, arbetstidsfrågor eller krav på förebyggande insatser för att motverka sexuella trakasserier. Frågan om jämställda löner hänger därmed samman med frågan om hur det obetalda hemarbetet organiseras eller med temat mäns våld mot kvinnor, såväl på ett strukturellt som på ett individuellt plan. Olika bestämmelser om proaktiva åtgärder har således en ömsesidigt förstärkande effekt.

I frågor som berör sexuella trakasserier har det skett en påtaglig normförändring. Efter #metoo finns en uppenbar konsensus om noll tolerans mot sexuella trakasserier på arbetsplatser i de nordiska länderna. Denna normförändring, jämfört med situationen på 1990-talet innan sexuella trakasserier blev ett juridiskt begrepp, är även ett uttryck för utvecklingen av ett individbaserat mänskliga rättigheters perspektiv.

142. Se Stüber (2021) om *Integrering av jämställdhetsperspektiv i personalvetarutbildningar*.

Än så länge förefaller samma individbaserade rättighetsperspektiv inte vara lika givet när det gäller könsrelaterade löneskillnader. Cirka fem procents löneskillnad, vilket den övergripande statistiken visar för Danmark och Norge, kan förefalla liten sett till olika index om könslönegapet i en internationell jämförelse.^[143] Ur ett individperspektiv handlar sådana små löneskillnader, då de ackumuleras över tid, om ett livsinkomstbortfall i miljonklassen.^[144]

Byrial Bjørst, som även fungerat som referensperson till denna rapport, har i en tidigare text fångat sambandet mellan den strukturella nivån och enskilda individers vardag på följande sätt:

Løngabet har direkte indflydelse på kvinder og mænds muligheder - ikke blot i dagligdagen, når vi køber ind, men også når vi køber hus, når vi vælger om vi vil leve alene gå ind i et parforhold eller forblive i et forhold. Løngabet påvirker pars beslutninger om, hvem der skal tage orlov med børnene eller hvilken af vores karrierer, der skal have forrang. Løngabet medfører også forskel i vores muligheder, når vi går på pension. Løngabet er ikke blot et udtryk for uligheden i mænds og kvinders indtægt. Løngabet er også i sig selv en årsag til ulighed i alle livets forhold. Forbedring af ligheden mellem mænd og kvinder forudsætter en mindskning af løngabet. Det afgørende er ikke, om løngabet er ulovligt eller om det er forklaret eller uforklaret. Det afgørende er, at det bliver lukket.^[145]

Nordiska ministerrådets (fortsatta) projekt om likvärdigt arbete

Den här rapporten är en del av en satsning från Nordiska ministerrådet som bland annat syftar till att stärka utbytet inom området lika lön, likvärdigt arbete och arbetsvärdering samt till att bygga allianser i de nordiska länderna. Detta ska ske i form av möten och evenemang samt dokumentationer av utfört arbete.

I denna rapport har en rad olika aspekter på frågan om likvärdigt arbete beskrivits. Ett fortsatt utbyte om likvärdigt arbete skulle förslagsvis kunna ske utifrån följande teman:

- Utveckling av **statistik och indikatorer** som syftar till att bättre beskriva utvecklingen mot lika lön för likvärdigt arbete på nationell nivå och utveckling av kompletterande kontrollvariabler för att beskriva könslönegapet.
- Utvecklingen av **verktyg och mallar** för att möta transparensdirektivets olika krav på analys och rapportering. Metoder för bedömning av arbetskrav

143. Se exempelvis statistik från OECD baserad på uppgifter från år 2022, <http://www.oecd.org/gender/>.

144. Beräkningen utgår från personer med en genomsnittlig lönenivå och ett antagande om en konstant löneskillnad på 5–6 procent under 40 års tid.

145. Bjørst (2019) s. 11.

liksom åtgärder för att minska kostnader och den administrativa bördan för arbetsgivare ryms inom detta fält.

- Utbyta erfarenheter av **hur den nya informationen** som följer av rapporteringskraven i transparensdirektivet **används och sammanställs**. Detta kan innefatta såväl mediabevakning som publicering av rapporter från myndigheter och arbetsmarknadens parter eller forskning inom akademien.
- **Kopplingen** av likvärdigt arbete **till en bredare jämställdhetspolitisk kontext** och därmed frågans samspel med andra jämställdhetspolitiska mål.
- **Juridiska frågor** kring principen om lika lön för likvärdigt arbete; exempelvis om lönetransparensdirektivet införlivas i samtliga nordiska länder, hur detta i så fall sker samt att följa utvecklingen av rättspraxis.
- **Kollektivavtalens roll** för att främja likalöneprincipen. Sker det förändringar med anledning av lönetransparensdirektivet och hur kommer dessa i så fall till uttryck?

Källförteckning

Artiklar, rapporter, litteratur

Andersson, Jenny (2023) *Gender-equal pensions in the Nordics*, Nordic Council of Ministers.

Antidiskriminerungsstelle des Bundes, *eg-check.de*,
https://www.antidiskriminerungsstelle.de/DE/ueber-diskriminierung/lebensbereiche/arbeitsleben/gleichbehandlung-der-geschlechter/eg_check/eg-check-node.html, hämtat 14.05.2024.

Bennedsen, Morten et al. (2019) *Do Firms Respond to Gender Pay Gap Transparency?* National Bureau of Economic Research, Cambridge.

Bergold, Joa, Lorentzi, Ulrika och Löfgren, Anna-Kirsti (2023) *Sveriges Jämställdhetsbarometer 2023*, Landsorganisationen i Sverige.

BESTA-vägen 2019, Utgivet av Partsrådet som består av Arbetsgivarverket, OFR, SACO-S och SEKO.

Bestawebben.se, uppdaterad 2024-05-02,
<https://www.bestawebben.se/klassificering-steg-for-steg>.

Bjørst, Byrial Rastad (2005) *Ligeløn for job af samme værdi*, Jurist- og økonomforbundets Forlag.

Bjørst, Byrial Rastad (2019) *Løngab. Årsag til ulighed men også nøgle til ligestilling*, HR Jura Magasinet 14/2019, København.

Brandal Mykelbust, Runa, Teigen, Mari och Tica, Nermina (2024) *Lønnskartlegging: et verktøy for et mer likestilt arbeidsliv?* Institutt for samfunnsforskning, Rapport 2024:5, Oslo.

Bufdir, *Likestillingsredegjørelse, lønnsforskjeller*, utdrag ur dokument 28 februari 2024,
https://www.bufdir.no/fagstotte/produkter/aktivitets_og_redegjorelsesplikt_for_arbeidsgivere/#heading-contentlink-7699

Calian, Violeta (2021) *Icelandic gender pay gap analysis 2008-2020*, Statistical Series, Working paper, Statistics Iceland.

Calleman, Catharina (2023) *Likvärdiga yrken – likvärdiga kollektivavtal? En jämförelse av kollektivavtal inom kvinno- och mansdominerade yrken*, Jämställdhetsmyndigheten rapport 2023:6.

- Calmfors, Lars och Richardson, Katarina (2004) *Marknadskrafterna och lönebildningen i landsting och regioner*, IFAU rapport 2004:9.
- Calmfors, Lars (2018) *Industrins lönenormering kan och bör reformeras*, Katalys rapport No. 65.
- European Commission, *Commission Recommendation on strengthening the principle of equal pay between men and women through transparency*, COM(2014)1405 final.
- Fransson, Susanne (2000) *Lönediskriminering – en arbetsrättslig studie av könsdiskriminerande löneskillnader och konflikten mellan kollektivavtal och lag*. Uppsala, Iustus, 2000.
- Fransson, Susanne och Stüber, Eberhard (2004) *Samverkan och lönekartläggning – en rättsutveckling*, Arbetsmarknad & Arbetsliv, årg. 10, nr 3.
- Fransson, Susanne (red. 2007) *Marknaden – saklig grund för lönesättning? En fråga tio svar*. Antologi, Norstedts juridik.
- Fransson, Susanne och Stüber, Eberhard (2019) *Nya metoder för jämställda löner – insyn, rapportering och certifiering*, i Festskrift till Örjan Edström, (red.) Mannelqvist, Ingmansson och Ulander-Wänman, Skrifter från juridiska institutionen vid Umeå universitet / nr. 41.
- Fransson, Susanne och Stüber, Eberhard (2021) *Diskrimineringslagen, en kommentar*. Norstedts juridik/Juno, 3:e upplagan.
- Government.fi (2020:1) *Report on the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*
- Government.fi (2020:2) *Statistical Annex; Indicators for Finland*.
- Government.fi (2021:1) *Likalönesprogrammet 2020–2023*. Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2021:1.
- Government.fi (2021:2) *Ökad lönetransparens genom ändring av jämställdhetslagen. Arbetsgruppens slutrapport*, Social och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2021:27.
- Government.fi (2022) *Statsrådets redogörelse för jämställdhetspolitiken*, Statsrådets publikationer 2022:50.
- Government.is (2021) *Verðmætamat kvennastarfa. Tillögur starfshóps forsætisráðherra um endurmat á virði kvennastarfa* (Rekommendation om omvärdering av kvinnors arbete), Islands regeringsråd.
- Government.is (2023:1) *Report for the period 1 June 2019 to 31 May 2023 prepared by the Government of Iceland under Art. 22 of the Constitution of the International Labour Organization (ILO)*.

Government.is (2023:2) *Voluntary National Review to the United Nations on Implementation of Agenda 2030.*

Government.is (2024) *Job evaluation. Report of the Task Force on Pay Equity and Equality in the Labour Market.*

Haraldsdóttir, Ragna Kemp, Rafnsdóttir, Guðbjörg Linda och Jónsdóttir, Guðbjörg Andrea (2022) *Að sníða verkfærið að veruleikanum eða veruleikann að verkfærinu? Um jafnlaunastaðal og afnám kynbundinna launa* (Skráddarsý verktyget efter verkligheten eller verkligheten efter verktyget? Om likalönestandarden och avskaffandet av könsbaserade löner), Icelandic Review of Politics and Administration nr 2022:2.

Harriman, Anita, Johansson, Lena och Trollvik, Marie (2023) *Strukturella löneskillnader – högt värderad, låg lön, Lönelotsarna.*

Holden, Steinar (2019) *A new model for wage formation in Iceland*, Department of Economics, University of Oslo, Memorandum No 03/2019.

Holt, Helle och Søndénbroe, Katja Isa (2022) *Forklaringer på og konsekvenser af det kønsopdelte arbejdsmarked – En vidensoversigt*, VIVE, København.

ILO (1986) *Equal Remuneration, International Labour Conference 72nd Session 1986.*

ILO (2013) *Equal Pay. An introductory guide.*

ILO (2018) *Decent Work and the Sustainable Development Goals. A Guidebook on SDG Labour Market Indicators.*

ILO (2021), Databas Normlex *Direct Request - adopted 2021, no 100 Sweden.*

ILO (2022), Databas Normlex *Direct Request - adopted 2022, no 100 Denmark.*

ILO (2022), Databas Normlex *Direct Request and observation - adopted 2022, no 100 Finland.*

ILO (2023), Databas Normlex *Direct Request - adopted 2023, no 100 Iceland.*

ILO (2023), Databas Normlex *Direct Request - adopted 2023, no 100 Norway.*

Johansson, Lena (2021) *Indikator för likvärdigt arbete*, underlagsrapport till Jämställdhetsmyndigheten dnr ALLM 2021/32.

Junesjö, Kurt (2024) *Märket är kejsarens nya kläder*, Lag & Avtal 20 mars 2024.

Jämsén, Sini, Hietala, Harri och Maaniemi, Johanna (2022) *Slutrapport: Projektet Likvärdigt arbete*, Social och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2022:28.

Jämställdhetsmyndigheten rapport 2022:2, *Ekonomisk jämställdhet.*

Jämställdhetsombudsmannen (2003) *Lönekartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner*.

Jämställdhetsombudsmannen (2005) *Effekterna av 2001 års bestämmelser om lönekartläggning*.

Jämställdhetsombudsmannen (2008) *Miljögranskningen – Resultat av etapp 2 och slutrapport*.

Klammer, Ute, Klenner, Chistina och Lillemeier, Sarah (2018) *"Comparable Worth": Arbeitsbewertung als blinder Fleck in der Ursachenanalyse des Gender Pay Gaps?* Study Nr.014, Juni 2018, Hans-Böckler-Stiftung.

Klammer, Ute et al. (2022) *„Evaluative Diskriminierung“: Arbeitsbewertung als blinder Fleck in der Analyse des Gender Pay Gaps*, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie (2022) 74:233-258.

Koskinen Sandberg, Paula (2019) *Wage politics and feminist solidarity*, *Gender, Work & Organization*, 28:3, 973-991.

Larsen, Mona, Verne, Mette och Højgaard Mikkelsen, Christian (2020) *Den uforklaredel av forskellen mellem kvinders og mænds timeløn*, VIVE København.

Larja, Liisa (2019): *Maahanmuuttajanaiset työmarkkinoilla ja työmarkkinoiden ulkopuolella*. I verket: *Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019: Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta*. Arbets- och näringsministeriets guider och övriga publikationer 2019:10, s. 28–42.

Lillemeier, Sarah (2016) *Der „Comparable Worth“-Index als Instrument zur Analyse des Gender Pay Gap*, Working Paper Nr. 205 Oktober 2016, Hans-Böckler-Stiftung.

Lindroos, Ingemo, *Missnöjet pyr mot att industrin ska sätta nivån – vårdare och lärare kan hamna i lönefälla*, Handelsbladet 23 november 2023.

Lyngsnes Randeberg, Lise (2023) *Lønn er en del av løsningen på bemanningskrisen*, *Dagens Næringsliv* 29 december 2023.

Medlingsinstitutet (2008) *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2007*.

Medlingsinstitutet (2015) *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2014*.

Medlingsinstitutet (2022) *Löneskillnader mellan kvinnor och män 2021*.

Medlingsinstitutet (2023:1) *Löneskillnaden mellan kvinnor och män 2022*.

Medlingsinstitutet (2023:2) *Inkomstskillnader mellan kvinnor och män*.

Medlingsinstitutet (2024) *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2023*.

Medlingsinstitutet, upplagt 24-03-13, *Detta handlar de finska strejkerna om*, www.mi.se/nyheter/2024/detta-handlar-de-finska-strejkerna-om/

Medlingsinstitutet, upplagt 24-04-02, *Så medlar man i Danmark*, www.mi.se/nyheter/2024/sa-medlar-man-i-danmark/.

Medlingsinstitutet, upplagt 23-05-17, *Så går medling till i Norge*, www.mi.se/nyheter/2023/sa-gar-medling-till-i-norge/.

Misje Nielsen, Kjersti och Schøne, Pål (2007) *Den norske forhandlingsmodellen i et likelønnsperspektiv*. Institutt for samfunnsforskning 2007:5, Oslo.

Misje Østbakken, Kjersti och Frisell, Marte Marie (2021) *Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn – hvilken rolle spiller bedriften?* Tidsskrift for kjønnsforskning, årgang 45, nr. 1 2021.

Måwe, Ida (2017) *Så ska löneskillnaderna på Island elimineras*. Nordisk information för kunskap om kön (NIKK).

Nousiainen, Kevät et al. (2023) *Työehtosopimusten sukupuolivaikutukset samapalkkaisuuden näkökulmasta -tutkimushanke*, Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus, Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus raportteja ja muistioita 2023:35.

Nummijärvi, Anja (2004) *Palkkasyrjintä. Oikeudellinen tutkimus samapalkkaisuuslainsäädännön sisällöstä ja toimivuudesta (Lönediskriminering. En rättslig undersökning av regleringen av lika lön samt dess innehåll och funktioner)* Helsinki, Edita.

Regeringen.dk (2022) *Report for the period ending 30 April 2022, made by the Government of Denmark, on the Equal Remuneration Convention No 100*.

Regeringen.no (2008) NOU 2008:6, *Kjønn og lønn – Fakta, analyser og virkemidler for likelønn*.

Regeringen.no (2013) NOU 2013:13, *Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi*.

Regeringen.no, prop. 63 L (2018-2019) *Endringer i diskrimineringsloven og likestillings- og diskrimineringsloven*.

Regeringen.no (2021) *Voluntary National Review 2012. Report on the Implementation of the 2030 Agenda*.

Regeringen.no (2023:1) *Report for the period ending 31 May 2023, in accordance with article 22 of the Constitution of the International Labour Organisation, from the Government of Norway*.

Regeringen.no (2023:2) *Regeringens Fremdriftsrapport for FN's Verdensmål 2022-2023*.

Regeringen.se, prop. 1999/2000:143, *Ändringar i jämställdhetslagen m.m.*

Regeringen.se, prop. 2015/16:135, *Ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter*.

Regeringen.se (2019) *Riksrevisionens rapport om diskrimineringslagens krav på lönekartläggning*, Regeringens skrivelse 2019/20:48.

Regeringen.se (2020) SOU 2020:79, Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen.

Regeringen.se (2021:1) *Report on the period 1 July 2017 – 30 June 2021, made by the Government of Sweden in accordance with Article 22 of the Constitution of the International Labour Organization*.

Regeringen.se (2021:2) SOU 2021:94 *Ett utökat skydd mot diskriminering*.

Regeringen.se, SOU 2022:4, *Minska gapet. Åtgärder för jämställda livsinkomster*.

Regeringen.se, SOU 2024:40, *Genomförande av lönetransparensdirektivet*.

Rickne, Johanna och Stüber, Eberhard (2019) *En kommentar till Riksrevisionens rapport 2019:16 om Lönekartlägningsbestämmelser*, promemoria till seminarium 19-10-12, arr. Arena Idé.

Riksrevisionen, rapport 2019:16 *Diskrimineringslagens krav på lönekartläggning – ett trubbigt verktyg för att minska löneskillnader mellan könen*.

Svenskt Näringsliv (2021) *Nordiska parter i öppet brev: Bromsa EU:s tvingande lönedirektiv*. Publicerat på www.svensktnaringsliv.se 30 november 2021.

Sveriges Kommuner och Regioner, *Arbetsidentifikation AID*, publicerad 9 april 2024, <https://skr.se/arbetsgivarekollektivavtal/lonebildning/arbetsidentifikationaid.157.html>

Saari, Milja, Kantola, Johanna och Koskinen Sandberg, Johanna (2021) *Implementing Equal Pay Policy: Clash Between Gender Equality and Corporatism*, Social Politics 2021, Volume 28, No. 2.

Salminen-Karlsson, Minna och Fogelberg Eriksson, Anna (2022) *Decoupling gender equality from gender pay audits in Swedish municipalities*. Economic and Industrial Democracy 2022, Vol. 43(4) 1588-1609.

Svenaesus, Lena (2020) *Tio år med Diskrimineringsombudsmannen. En rapport om nedmontering av diskrimineringsskyddet*, Arena Idé rapporter.

Statistikmyndigheten SCB, Standard för svensk yrkesklassificering, www.scb.se/dokumentation/klassifikationer-och-standarder/standard-for-svensk-yrkesklassificering-ssyk/

Statistikmyndigheten SCB, *SSYK 2012. Standard för svensk yrkesklassificering*, MIS 2012–1.

Statistikmyndigheten SCB (2022) *Statistisk lägesbild 2022. Genomförandet av Agenda 2030 i Sverige*.

- Stüber, Eberhard (2021) *Jämställdhetsintegrering i personalvetarutbildningar*, Jämställdhetsmyndigheten Dnr. ALLM 2021/116.
- Stüber, Eberhard (2022) *Pay transparency – ett nordiskt perspektiv med Island som utgångspunkt*, underlagsrapport till Kommissionen för jämställda livsinkomster, dnr. Komm2020/00749/A.
- Stüber, Eberhard (2023) *Marknadslöneläget som skäl för avsteg från likalöneprincipen*. Jämställdhetsmyndigheten Dnr. ALLM 2022/50.
- Svenaesus, Lena (2017) *Konsten att upprätthålla löneskillnader mellan kvinnor och män*. Rättssociologiska institutionen vid Lunds universitet.
- Svenaesus, Lena (2021) *Likalönelagar i Kanada*. Rapport till Kommissionen för jämställda livsinkomster, Dnr: Komm2020/00649/A 2020:01.
- Sveriges Kommuner och Regioner, *Arbetsidentifikation AID*, publicerad 9 april 2024, <https://skr.se/arbetsgivarekollektivavtal/lonebildning/arbetsidentifikationaid.157.html>
- Sørensen, Astrid Elkjær et al. (2020) *Kvindefag i historisk skuretvinge*, Institut for Menneskerettigheder, København.
- Sørensen, Astrid Elkjær, Skriver Jørgensen, Stinne och Meiland Hansen, Maja (2021) *Half a century of female wage disadvantage: an analysis of Denmark's public wage hierarchy in 1969 and today*, Scandinavian Economic History Review.
- Tómas, Ragnar (2024) *New Wage Agreement Aims to Stabilise Iceland's Economy*, Icelandreview.com, March 8, 2024.
- Wagner och Skevik Grødem (2018) *Sertifisert likestilling - Likelønnsstandarden på Island*. Institutt for samfunnsforskning 2018:10, Oslo.
- Wagner et al. (2020) *Likelønn og det kjønnsdelte arbeidsmarkedet. Individuelle preferanser eller strukturelle begrensninger?* Institutt for samfunnsforskning, rapport 2020:4, Oslo.
- Wagner, Ines och Teigen, Mari (2021) *Egalitarian inequality: Gender equality and pattern bargaining*, Gender, Work & Organization 2022:29:486-501.
- Wagner, Ines (2022) *Equal Pay for Work of Equal Value? Iceland and the Equal Pay Standard*, Social Politics 2022, Volume 29, Number 2.
- Warming, Kenn och Precht, Kirsten (2017) *Hvad tjener du? Åbenhed om løn på arbejdspladsen*. Institut for menneskerettigheder, København.
- Yle, 31.01.24, *Varför strejkar facken mot regeringens politik?* <https://svenska.yle.fi/a/7-10050233>

Rättspraxis från EU-domstolen

149/77 Defrenne

157/86 Murphy

C-127/92 Enderby

C-400/93 Royal Copenhagen

C-270/97 och C-271/97 Deutsche Post AG

C-320/00 Lawrence

C-256/01 Allonby

C-624/19 Tesco Stores

Rättspraxis från Danmark

Avgöranden genom Facklig Voldgift

19 mars 1996, Specialarbejderforbundet i Danmark mod Dansk Industri for Royal Copenhagen A/S.

9 april 1997, Restaurations- og Bryggeriarbejder Forbundet mod Hotel-, Restaurant- & Turisterhvevets Arbejdsgiverforening.

19 november 2013, 3F fagforening mod Regionernes Lønnings - og Takstnævn.

9 februar 2024, HK Privat mod Novozymes A/S.

Rättspraxis från Finland

Arbetsdomstolen 20 februari 2002, TT:2002-10, Helinä Rehn mot Finansministeriet.

Högsta förvaltningsdomstolen 29 juli 2005, HFD:2005:51.

Högsta domstolens dom 7 maj 2009, KKO 2009:78.

Egentliga Finlands tingsrätt 19 december 2019, Kirsi Lassila mot Oripää kommun.

Norra Finlands förvaltningsrätt 5 maj 2022, Riitta Erola mot Rovaniemi kommun.

Helsingfors tingsrätt 15 januari 2024, Taina Halttunen mot Helsingfors stad.

Högsta Domstolen, HD 2024:9, 5 februari 2024, A mot regionala hälsovårdsmyndigheten.

Rättspraxis från Island

Avgöranden från Equality Complaints Committee

Case no. 6/2016 and case no. 5/2016 from 18 May 2017.

Case no. 5/2017 from 6 July 2017.

Case no. 3/2017 from 17 August 2017.

Case no. 10/2017 from 22 November 2017.

Case no. 5/2018 from 24 October 2018.

Case no. 15/2021 from 27 April 2022.

Case no. 18/2021 from 30 December 2022.

Case no. 2/2022 from 5 April 2023.

Case no. 7/2022 from 14 July 2023.

Avgöranden från allmänna domstolar

Högsta domstolens dom 255/1996.

Högsta domstolens dom 22/2000.

Högsta domstolens dom 258/2004.

Rättspraxis från Norge

Avgöranden från Arbetsdomstolen

ARD 1990/148 den 28 september 1990, Kommunenes Sentralforbund og Østfold fylkeskommune mot Norsk Bioingeniørforbund.

Avgöranden från Klagenemnda for likestilling:

Ärende *LKN 2001–2*

Ärende *LKN 2002–5*

Avgöranden från Likestillings- og diskrimineringsnemnda (LDN)

Ärende *LDN 23/2008*

Ärende *LDN 42/2009*

Avgöranden från Diskrimineringsnemnda

Ärende 19/330, 19 maj 2020.

Ärende 20/207, 15 februari 2021.

Ärende 20/136, 5 mars 2021.

Avgöranden från allmänna domstolar

Oslo tingsrätt 15 juni 2023, saksnr. 22-128657TVI-TOSL/03, 22-145953TVI-TOSL/03.

Rättspraxis från Sverige

Avgöranden från Arbetsdomstolen

AD 1995 nr 158 Jämställdhetsombudsmannen mot Kumla kommun.

AD 1996 nr 41 Jämställdhetsombudsmannen mot Örebro läns landsting.

AD 1996 nr 79 Svenska Kommunaltjänstemannaförbundet mot Karlskoga kommun,

AD 2001 nr 13 Jämställdhetsombudsmannen mot Örebro läns landsting.

AD 2001 nr 51 SACO-S genom Akademikerförbundet SSR mot Staten genom Arbetsgivarverket

AD 2001 nr 76 Jämställdhetsombudsmannen mot Stockholms läns landsting

AD 2013 nr 64 Vision mot Kommunala Företagens Samorganisation Gryning Vård AB.

Avgöranden från Jämställdhetsnämnden och Nämnden mot diskriminering

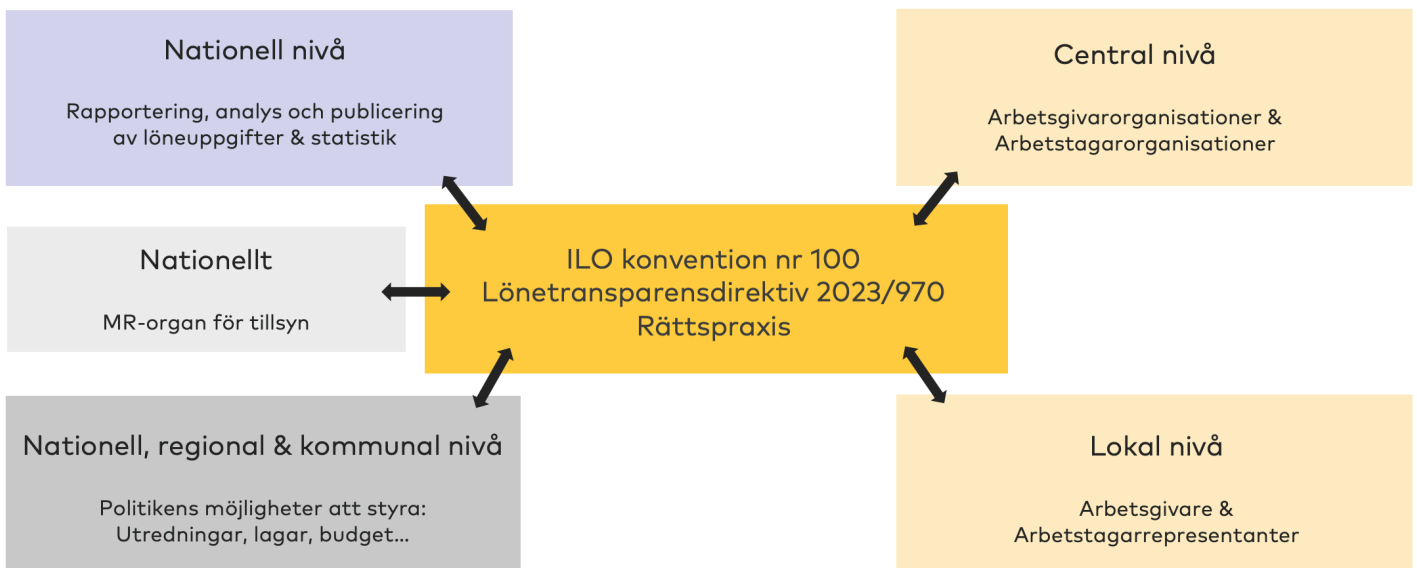
Ärende 1-97 Jämställdhetsombudsmannen mot Scania CV AB.

Ärende 2-08 och 1-09 Jämställdhetsombudsmannen/
Diskrimineringsombudsmannen mot Holmen Paper.

Ärende 1-15 Försvarsförbundet mot Försvarsmakten.

Likvärdigt arbete - olika arenor och aktörer i grafisk framställning

Frågan om likvärdigt arbete
ett spänningsfält av olika arenor och aktörer



Om den här publikationen

Vägar till lika lön för likvärdigt arbete: Reglering, rapportering och praktisk tillämpning i Norden

Eberhard Stüber, för NIKK, Nordisk information för kunskap om kön

TemaNord 2024:540

ISBN 978-92-893-8057-7 (PDF)

ISBN 978-92-893-8058-4 (ONLINE)

<http://dx.doi.org/10.6027/temanord2024-540>

© Nordiska ministerrådet 2024

Omslagsbild: Christian Ferm/Johnér

Övriga bilder:

Kapitel 1: Getty Images/Unsplash

Kapitel 2: Getty Images/Unsplash

Kapitel 3: StockSnap/Pixabay

Kapitel 4: Karl Melander/Image Bank Sweden

Kapitel 5: Annie Spratt/Unsplash

Kapitel 6: Getty Images/Unsplash

Kapitel 7: Andrej Lisakov/Unsplash

Kapitel 8: Getty Images/Unsplash

Kapitel 9: Getty Images/Unsplash

Kapitel 10: Simon Paulin/Image Bank Sweden

Kapitel 11: Getty Images/Unsplash

Publicerad: 25/10/2024

Ansvarsfriskrivning

Denna publikation har finansierats av Nordiska ministerrådet. Men innehållet återspeglar inte nödvändigtvis Nordiska ministerrådets synpunkter, åsikter eller rekommendationer.

Rättigheter och tillstånd

Detta verk är tillgängligt under licensen Creative Commons Erkännande 4.0 Internationell (CC BY 4.0) <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Översättningar: Om du översätter detta verk, vänligen inkludera följande ansvarsfriskrivning: Denna översättning är inte producerad av Nordiska ministerrådet och ska inte betraktas som officiell. Nordiska ministerrådet kan inte hållas ansvarigt för översättningen eller eventuella fel i den.

Bearbetningar: Om du bearbetar detta verk, vänligen lägg till följande ansvarsfriskrivning tillsammans med tillskrivningen: Detta är en bearbetning av ett originalverk av Nordiska ministerrådet. De synpunkter och åsikter som uttrycks i bearbetningen är författarens/författarnas egna. Synpunkterna och åsikterna i denna bearbetning har inte godkänts av Nordiska ministerrådet.

Innehåll från tredje part: Nordiska ministerrådet äger nödvändigtvis inte varje enskild del av detta verk. Nordiska ministerrådet kan därför inte garantera att återanvändningen av innehåll från tredje part inte gör intrång i tredje parts upphovsrätt. Om du vill återanvända innehåll från tredje part står du för de risker sådana upphovsrättsintrång innebär. Du är ansvarig för att avgöra om det finns ett behov av att erhålla tillstånd för användning av innehåll från tredje part. Om ett tillstånd krävs är du också ansvarig för att erhålla ett relevant sådant från upphovsrättsinnehavaren. Exempel på innehåll från tredje part är tabeller, figurer och bilder, men det kan också röra sig av annan typ av innehåll.

Bildrättigheter (ytterligare tillstånd krävs för återanvändning):

Frågor om rättigheter och licenser bör riktas till:

Nordiska ministerrådet/PUB

Nordens Hus
Ved Stranden 18
DK-1061 Köpenhamn
pub@norden.org

Det nordiska samarbetet

Det nordiska samarbetet är ett av världens mest omfattande regionala samarbeten. Det omfattar Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige samt Färöarna, Grönland och Åland.

Det nordiska samarbetet är politiskt, ekonomiskt och kulturellt förankrat och en viktig del av europeiskt och internationellt samarbete. Den nordiska gemenskapen arbetar för ett starkt Norden i ett starkt Europa.

Det nordiska samarbetet vill stärka nordiska och regionala intressen och värderingar i en global omvärld. Gemensamma värderingar länderna emellan bidrar till att stärka Nordens ställning som en av världens mest innovativa och konkurrenskraftiga regioner.

Nordiska ministerrådet

Nordens Hus
Ved Stranden 18
DK-1061 Köpenhamn
www.norden.org

Läs flera nordiska publikationer: www.norden.org/sv/publikationer