

Diarienummer: DO 2024/3541

Arbetsmarknadsdepartementet  
a.remissvar@regeringskansliet.se  
a.mrd@regeringskansliet.se

## Yttrande över betänkandet Genomförande av lönetransparensdirektivet (SOU 2024:40)

Arbetsmarknadsdepartementets diarienummer A2024/00792.

### Inledning

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har granskat betänkandet Genomförande av lönetransparensdirektivet.

DO:s uppdrag följer av lagen om Diskrimineringsombudsmannen och är i stor utsträckning en direkt följd eller ett resultat av Sveriges internationella åtaganden eller EU-rättsakter. Lönetransparensdirektivet (direktivet) är ytterligare ett steg i utvecklingen och DO välkomnar dess implementering i Sverige. DO:s resurser är emellertid redan i dag för begränsade för att fullt ut kunna utföra myndighetens omfattande uppdrag att motverka diskriminering och främja allas lika rättigheter och möjligheter. Det finns därför inget utrymme för att göra omprioriteringar inom ramen för DO:s uppdrag i syfte att hantera de tillkommande uppgifter som följer av direktivet. Tillkommande uppgifter måste därför följas av motsvarande resurser.

Utredningens förslag innebär att DO tillförs helt nya uppgifter. En förutsättning för att kunna genomföra utredningens förslag är att myndigheten tillförs de resurser som krävs för att fullgöra de nya uppgifterna samt ges tillräcklig tid för att förbereda organisationen och bygga upp de system som krävs. Det innebär bland annat att DO behöver ett omfattande resurstillskott senast 2025.

DO vill i detta sammanhang påminna om att även EU:s direktiv om bindande standarder för likabehandlingsorgan i medlemsstaterna, kallade

standarddirektiven<sup>1</sup>, kommer att medföra resurskrävande förändringar i DO:s verksamhet. Direktiven fastställer minimikrav för EU:s likabehandlingsorgan i olika avseenden, bland annat vad gäller oberoende, tillgång till resurser, tillsyn, processföring, främjande samt datainsamling och tillgång till jämlikhetsdata. Detta betyder att staten Sverige har en skyldighet gentemot EU att ge DO förutsättningar att uppfylla direktivens krav.

Sammanfattningsvis tillstyrker DO i allt väsentligt utredningens överväganden och förslag. DO vill dock, utifrån de utgångspunkter och intressen som DO främst har att bevaka, lämna följande synpunkter.

### **Avsnitt 6.3.2 – Diskrimineringsombudsmannen bör få i uppdrag att följa utvecklingen avseende analytiska verktyg för lönekartläggning**

DO delar utredningens uppfattning att direktivet inte kräver att analytiska verktyg eller metoder för arbetsvärdering tillhandahålls av medlemsstaterna eller att det finns anledning att uppdra åt en myndighet att tillhandahålla ett sådant verktyg. DO instämmer i att det är tillräckligt att myndigheten ges i uppdrag att följa utvecklingen på området.

Att ge DO i uppdrag att tillhandahålla ett verktyg skulle medföra extra kostnader och riskera att försämra möjligheterna för arbetsgivare att hitta en lösning som är anpassad till den egna verksamheten. DO:s bedömning är att det inte är brister i de i dag tillgängliga verktygen som leder till bristfälliga lönekartläggningar.

### **Avsnitt 7.3.1 – Genomförandet kräver nya bestämmelser om rätt till insyn i lönesättningen**

#### **Könsneutrala tjänstebeteckningar**

Utredningen bedömer att direktivets krav i artikel 5.3, om att arbetsgivare bland annat ska säkerställa att platsannonser och tjänstebeteckningar är

---

<sup>1</sup> Rådets direktiv (EU) 2024/1499 av den 7 maj 2024 om standarder för likabehandlingsorgan på området likabehandling av personer oavsett ras eller etniskt ursprung, likabehandling i fråga om anställning och yrke oavsett personers religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuella läggning, likabehandling av kvinnor och män i fråga om social trygghet och tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster och om ändring av direktiven 2000/43/EG och 2004/113/EG och Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1500 av den 14 maj 2024 om standarder för likabehandlingsorgan på området likabehandling av och lika möjligheter för kvinnor och män i fråga om anställning och yrke och om ändring av direktiv 2006/54/EG och 2010/41/EU.

könsneutrala, uppfylls genom de befintliga reglerna i 2 kap. 1 § första stycket 2 samt 3 kap. 2–4 §§ och 5 § 3 diskrimineringslagen.

DO vill dock påtala att diskrimineringsförbudet i 2 kap. 1 §, gällande den som gör en förfrågan om eller söker arbete, inte medför någon särskild skyldighet för en arbetsgivare att säkerställa att tjänstebeteckningar är könsneutrala, så länge inte användandet av tjänstebeteckningen i sig utgör diskriminering. Att rekrytering ingår som ett av områdena i 3 kap. 5 § medför inte heller enligt DO att arbetsgivarens undersökning måste inkludera en genomgång av till exempel tjänstebeteckningar. Arbetsgivaren har en långtgående möjlighet att i samverkan med arbetstagarorganisationer själv formulera hur undersökningen ska gå till. Det är inte ett krav att en undersökning måste kunna upptäcka alla risker inom ett område. För att garantera att alla arbetsgivare undersöker risker relaterade till just tjänstebeteckningar föreslår DO att ordet ”tjänstebeteckningar” läggs till i 3 kap. 5 §, antingen som en egen punkt eller som ett tillägg i punkt 3.

Utredningen har inte tagit ställning till vad som menas med en könsneutral tjänstebeteckning och det är därför oklart vad det är som arbetsgivaren ska säkerställa. Det bör tydliggöras om en tjänstebeteckning kan anses könsneutral utifrån att den allmänt används och förstås som tillämplig oavsett kön. Som exempel kan nämnas tjänstebeteckningen ”sjuksköterska” som numera används oavsett kön.

### **Avsnitt 8.3.4 – Reglerna om lönekartläggning revideras för att uppfylla direktivets krav**

#### **Analys av gruppen samtliga arbetstagare som utför lika eller likvärdigt arbete**

DO delar utredningens uppfattning att artikel 10.2 kräver en analys av lönenivåer inom hela gruppen arbetstagare som utför lika eller likvärdigt arbete, vilket inte krävs av de nuvarande svenska bestämmelserna.

Utredningen föreslår att artikel 10.2 punkt c och d genomförs genom ett förtydligande förarbetsuttalande som kommer till uttryck i författningskommentaren till de nya 3 a kap. 8 § 2 och 9 § diskrimineringslagen i samband med att nuvarande 3 kap. 8 § 2 och 9 § flyttas till det nya 3 a kap. Paragraferna ändras inte på något annat sätt än att de tillhör ett kapitel med ny numrering. I övrigt görs inga ändringar i lagtexten.

För att den nya tolkningen av bestämmelsen ska få ett reellt genomslag bör ändringen i stället komma till uttryck i författningstexten. Det är viktigt att göra det så enkelt som möjligt att följa reglerna om lönekartläggning. Bestämmelserna ska tillämpas av arbetsgivare av olika storlek och med olika förutsättningar vilket ställer höga krav på tydlighet. Utifrån hur bestämmelsen tillämpas bör det nya steget i lönekartläggningen införas genom en ny punkt i 3 a kap. 9 § med lydelsen ”Grupper av kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som likvärdigt”. Den nya punkten innebär att arbetsgivaren inom varje grupp med arbetstagare som utför lika eller likvärdigt arbete ska jämföra kvinnors och mäns löner och analysera eventuella skillnader.

Enligt utredningens förslag ska en fördjupad analys av hela gruppen arbetstagare som utför lika eller likvärdigt arbete göras om det finns betydande löneskillnader som inte förklaras av den analys som görs enligt punkterna i 9 §. Enligt DO:s mening bör en sådan analys göras av alla arbetsgivare. En sådan analys bör i de fall där löneskillnaderna förklaras av de analyser arbetsgivaren redan har gjort enligt de tidigare punkterna inte kräva påtagligt mer arbete än vad som skulle krävas för bedömningen om huruvida analysen ska genomföras. Det framgår dessutom inte klart vad utredningen menar med ”en betydande löneskillnad”. Om den föreslagna bedömningen ska genomföras behöver detta förtydligas genom förslagets fortsatta beredning.

Det är oklart om utredningen menar att bedömningen om det finns betydande oförklarade löneskillnader ska göras av samtliga arbetsgivare (enligt vad som anges på s. 323) eller om den enbart ska göras av arbetsgivare med ett visst antal anställda (enligt vad som anges på s. 153). Eftersom förslaget i övrigt strävar efter en sammanhållen reglering för hur en lönekartläggning ska genomföras bör så även gälla här. Att införa en särreglering för arbetsgivare av en viss storlek skulle sannolikt både försvåra arbetsgivarnas arbete och försämra möjligheten att göra jämförelser mellan olika lönekartläggningar.

### **Löneutveckling i samband med föräldradighet**

Enligt utredningen ska analysen av löneutveckling i samband med föräldradighet omfatta de som har tagit ut ledighet sedan den senaste lönekartläggningen genomfördes. Enligt DO är detta dock inte tillräckligt för att uppfylla kraven i direktivet. Enligt artikel 10.2.e ska analysen omfatta arbetstagare som har gynnats av en löneökning efter återkomst från ledighet. Analysen bör därför inte omfatta de arbetstagare som tagit ut sin ledighet efter den förändring av lönenivåer som skett under perioden, då

dessa arbetstagare i stället har gynnats av en löneökning innan de tagit ut ledighet. Om en arbetstagare till exempel får en löneökning i januari och efter det är föräldraledig i augusti bör löneökningen inte betraktas som en löneökning efter återkomst från ledighet. Samtidigt bör sådana arbetstagare omfattas av analysen som under perioden för första gången omfattas av en lönerevision efter att ha varit lediga, även om ledigheten inföll under den föregående perioden. Om en arbetstagare är föräldraledig i augusti, arbetsgivaren genomför en lönekartläggning i oktober och arbetstagaren får en löneökning i december bör löneökningen i påföljande års lönekartläggning betraktas som löneökning efter återkomst från ledighet trots att ledigheten ägde rum innan den tidigare lönekartläggningen.

### Avsnitt 9.3.1 – Diskrimineringsombudsmannen är Sveriges jämställdhetsorgan

Enligt artikel 28.1 ska jämställdhetsorganen vara behöriga i frågor som ingår i direktivets tillämpningsområde. Enligt utredningen har DO sedan tidigare de uppgifter som jämställdhetsorgan har under EU:s likabehandlingsdirektiv<sup>2</sup>. Utredningen gör därför bedömningen att DO är Sveriges jämställdhetsorgan även i förhållande till direktivet.

DO instämmer i utredningens bedömning men vill samtidigt betona att direktivet innebär en utvidgning av DO:s uppgifter, inklusive till nya områden som är av en helt annan natur än DO:s nuvarande verksamhet. Enligt artikel 28.3 ska medlemsstaterna förse jämställdhetsorganen med tillräckliga resurser för att de effektivt ska kunna utföra sina uppgifter avseende rätten till lika lön. För DO:s del innebär det behov av betydligt utökade resurser. Detta utvecklas nedan i avsnitt 19.5.1.

### Avsnitt 9.3.2 – Diskrimineringsombudsmannen bör utses till övervakningsorgan

Utredningen föreslår att DO ska utses till övervakningsorgan enligt artikel 29 i direktivet. Utredningen konstaterar att ingen myndighet i dag har ett uppdrag som omfattar alla de uppgifter som finns i artikel 29. För DO:s del

---

<sup>2</sup> Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung, Rådets direktiv 2004/113/EG av den 13 december 2004 om genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster, Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (omarbetning), Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/41/EU av den 7 juli 2010 om tillämpning av principen om likabehandling av kvinnor och män som är egenföretagare och om upphävande av rådets direktiv 86/613/EEG.

skulle flera nya uppgifter tillkomma. Utredningen konstaterar att den analys av löneskillnader och de verktyg som ska utarbetas enligt punkt b inte ligger inom ramen för DO:s nuvarande uppdrag. Samma sak gäller uppgiften att samla in och offentliggöra uppgifter från lönerapportering (punkt c), vilka också kommer att ställa krav på framtagande av en teknisk lösning. Vad gäller lönekartläggningar så har DO redan i dag tillsyn över dessa, men att samla in och ta emot sådana från arbetsgivare som sysselsätter 100 eller fler arbetstagare är en ny uppgift för myndigheten.

DO anser att det är viktigt att de olika funktionerna som övervakningsorganet ska ha samlas hos en myndighet. DO tillstyrker därför utredningens förslag, men under förutsättning att DO tillförs de resurser som krävs för att fullgöra de nya uppgifterna samt ges tillräcklig tid för att förbereda organisationen och bygga upp de system som krävs. Det innebär att DO behöver ett omfattande resurstillskott senast 2025.

### **Avsnitt 10.3.1 – Utvidgat tillämpningsområde för domstolsförfaranden och rätten att få frågan om diskriminering prövad**

#### **Möjlighet till fastställsetalan**

DO välkomnar den föreslagna bestämmelsen som klargör att det är möjligt att föra en fastställsetalan i frågan om diskriminering har förekommit.

#### **Relationen mellan skadestånd och vite**

Den utvidgade talerätten innebär tillsammans med den föreslagna 4 kap. 3 § 3 diskrimineringslagen att DO i fall där en arbetsgivare har underlåtit att lämna ut information både till en arbetstagare och till DO samtidigt kan föra en talan om skadestånd till arbetstagaren och vid vite förelägga arbetsgivaren att lämna ut uppgifterna. Det bör klargöras hur de båda sanktionerna förhåller sig till varandra både utifrån att de gäller essentiellt samma överträdelse och utifrån de praktiska förutsättningarna att samtidigt använda två så olika förfaranden.

### **Avsnitt 11.3.1 – Brister i insynen i lönesättningen ska leda till att bevisbördan placeras på arbetsgivaren**

Den föreslagna bestämmelsen har en snävare utformning jämfört med artikel 18.2 genom att situationer där bristen är utan betydelse i målet uttryckligen har undantagits från tillämpningen. Begränsningen medför att förslaget riskerar att inte leva upp till kraven i direktivet.

## Avsnitt 12.3.1 – Svensk lagstiftning behöver anpassas

### **Preskriptionstid på tre år**

DO instämmer i utredningens bedömning att det kan ifrågasättas om de korta preskriptionsfristerna för diskriminering inom arbetslivet lever upp till EU-domstolens krav på att preskriptionsregler inte får göra det orimligt svårt för arbetstagare att utöva sina rättigheter. DO delar utredningens förslag att preskriptionstiden bör fastställas till tre år för talan rörande lika lön oavsett vilken diskrimineringsgrund som är tillämplig. En ordning som innebär att preskriptionstiden skulle skilja sig åt beroende på vilken diskrimineringsgrund missgynnandet har samband med skulle vara omotiverad och leda till omfattande tillämpningssvårigheter, särskilt i fall där missgynnandet har samband med flera diskrimineringsgrunder.

Enligt utredningen finns det flera skäl för att en preskriptionstid om tre år bör tillämpas rörande alla former av diskriminering, möjligen med undantag för talan med anledning av uppsägning och avskedande. DO delar den bedömningen och anser också i likhet med utredningen att det kan framstå som oförklarligt att preskriptionstiden för anspråk på lika lön är betydligt längre än vid andra överträdelser av diskrimineringsförbudet. Det stämmer också att olika regler för olika områden medför att reglerna blir mer svåröverskådliga när en förenkling vore att föredra. Anledningen till att utredningen inte framfört något förslag om en allmän preskriptionstid om tre år för en överträdelse av diskrimineringslagen anges vara utredningens begränsade uppdrag och tidsbrist.

DO instämmer i skälen som utredningen anger för ett bredare införande av treårig preskriptionstid. DO vill tillägga att detta är viktigt för att enskilda som diskrimineras ska kunna ta tillvara sina rättigheter. Enligt DO behöver därför en preskriptionstid på tre år införas för talan rörande diskriminering, oavsett område.

### **Behov av förtydligande gällande preskriptionstid**

DO anser att det bör förtydligas att varje utbetalning av en lön på en diskriminerade låg nivå utgör ett missgynnande och att preskriptionstiden löper ifrån kännedomen om den senaste utbetalningen och inte från när skillnaden i lönenivå först uppstod. Om det senare i stället var fallet skulle det innebära att diskriminerande löneskillnader som har existerat under lång tid inte kan åtgärdas med hjälp av diskrimineringsförbudet. En sådan tolkning av regelverket skulle riskera att göra det orimligt svårt för den enskilde att ta tillvara sina rättigheter.

### Avsnitt 14.3.4 – Övriga sanktioner inklusive sanktionsavgifter

Enligt artikel 23.2 ska medlemsstaterna säkerställa att de sanktioner som genomför direktivet garanterar en faktisk avskräckande verkan. DO anser till skillnad från utredningen att det är nödvändigt att införa sanktionsavgifter i relation till lönekartläggning för att genomföra direktivet i denna del. Enligt DO:s erfarenheter från tillsyn av lönekartläggningar är vitessanktionen inte en lämplig sanktion för att framtvunga rättelse och upprätthålla principen om lika lön. Eftersom lönekartläggning ska genomföras varje år är det sällan meningsfullt att förelägga arbetsgivare att göra om tidigare års analyser av lönenivåer som i de flesta fall hunnit bli inaktuella, när ändå en ny lönekartläggning ska göras inom kort. Det innebär att tidsutrymmet för att åtgärda en brist med hjälp av vite är mycket begränsat. Sanktionen för överträdelser av 3 a kap. 8–9 §§ samt 11 § diskrimineringslagen behöver därför i DO:s mening vara sanktionsavgift i stället för vite.

DO instämmer i utredningens bedömning att bestämmelserna om lönekartläggning är tillräckligt precisa för att sanktionsavgifter ska kunna användas.

### Avsnitt 19.5.1 – Konsekvenserna för Diskrimineringsombudsmannen

Utredningen konstaterar att DO tillförs helt nya uppgifter om myndigheten utses till övervakningsorgan. I sammanhanget bör understrykas att DO:s uppdrag följer av lagen om Diskrimineringsombudsmannen och är i stor utsträckning en direkt följd eller ett resultat av Sveriges internationella åtaganden eller EU-rättsakter. EU:s likabehandlingsdirektiv innehåller till exempel specifika krav på att det i medlemsstaterna ska finnas särskilda likabehandlingsorgan med viss behörighet för att främja lika behandling av alla personer oavsett etniskt ursprung eller kön.<sup>3</sup> Tidigare i år antogs dessutom standardsdirektiven<sup>4</sup>, vilka fastställer minimikrav på dessa organs funktion. Direktiven innehåller bestämmelser som bland annat rör likabehandlingsorganens oberoende, tillgång till resurser, tillsyn, processföring och främjande samt datainsamling och tillgång till jämlikhetsdata. Genom standardsdirektiven ersätts nuvarande

---

<sup>3</sup> Artikel 13 i dir. 2000/43, artikel 12 i dir. 2004/113, artikel 20 i dir. 2006/54/EG och artikel 11 i dir. 2010/41/EU.

<sup>4</sup> Dir. 2024/1499 och dir. 2024/1500.



bestämmelser om likabehandlingsorgan i EU:s likabehandlingsdirektiv med ett förstärkt och detaljerat regelverk.

Detta innebär att det inte finns något utrymme att inom ramen för DO:s uppdrag göra omprioriteringar för att hantera tillkommande uppgifter. DO:s resurser är redan i dag för begränsade för att fullt ut kunna utföra det omfattande uppdrag som åligger myndigheten. Tillkommande uppgifter måste följas av motsvarande resurser.

Utredningen konstaterar att förslagen innebär ökade kostnader för DO. Att vara övervakningsorgan skulle innebära en permanent utökning av myndighetens uppdrag vilken därför måste mötas med motsvarande permanenta höjning av myndighetens anslag och låneram. Det finns dessutom betydande kostnader i ett inledande skede, såväl vad gäller uppbyggnad av tekniska system som information och stöd till arbetsgivare och arbetstagarföreträdare. Personalbehoven för de tillkommande uppgifterna är i storleksordningen 25 procent av dagens personalstyrka och kommer därför att påverka DO:s behov av lokaler och stödstrukturer. Det exakta behovet av resurser kräver en mer ingående analys, men är sannolikt i vart fall inte mindre än de belopp som utredningen nämner.

Om regeringen väljer att trots utredningens avrådan ålägga DO att utveckla och tillhandahålla ett analytiskt verktyg för lönekartläggning (se avsnitt 6.3.2), så skulle det innebära ett ytterligare behov av utökade resurser utöver de som finns med i konsekvensutredningen.

För att kunna fullgöra de föreslagna uppgifterna från den dag då direktivet träder i kraft behöver DO påbörja arbetet så snart som möjligt, särskilt vad gäller uppbyggnaden av tekniska system och information till arbetsgivare. Det innebär att såväl en ansenlig del av den permanenta anslagshöjningen som de tillfälliga anslag som ska bekosta uppbyggnaden behöver avsättas senast 2025 och därmed inte kan vänta tills budgetpropositionen för 2026.

Beslut i detta ärende (DO 2024/3541) har fattats av Lars Arrhenius efter föredragning av utredaren Carl Lind. I den slutliga handläggningen har också enhetscheferna Samuel Engblom, Karin Ahlstrand Oxhamre och Cecilia Narby, sektionschefen Sanna Ordenius, strategiska rådgivaren Lars Lindgren och experten Tarik Qureshi deltagit.

Lars Arrhenius  
Diskrimineringsombudsman