



Likestillings- og
diskrimineringsombudet

Barne-, likestillings- og
inkluderingsdepartementet
v/Elisabeth Vigerust
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Vår ref.:
12/1667- 5- CAS

Deres ref.:

Dato:
11.12.2012

Høringsuttalelse - Åpenhet om lønn - lønnsstatistikker og opplysningsplikt - forslag om endringer i diskrimineringslovverket

Likestillings- og diskrimineringsombudet viser til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets høringsbrev av 13. september 2012 vedrørende ovennevnte.

Ombudet støtter departementets forslag om at det lovfestes en plikt til å utarbeide lønnsstatistikk fordelt på kjønn på virksomhetsnivå og en rett til å få lønnsopplysninger ved mistanke om lønnsdiskriminering. Ombudets merknader til utformingen av lovforslaget følger nedenfor.

1. Lønnsstatistikk

1.1 Utformingen

Arbeidsgivere som i lov er pålagt å utarbeide årsberetning har etter likestillingsloven § 1a tredje ledd en plikt til å redegjøre for «den faktiske tilstanden når det gjelder likestilling i virksomheten». Offentlige arbeidsgivere som ikke har plikt til å utarbeide årsberetning, skal gi tilsvarende redegjørelse i årsbudsjettet. Det er presisert i forarbeidene at «[f]orhold som er relevante – og nødvendige – for å få et godt bilde, er for eksempel kjønnsoppdelt statistikk for lønn». I nemndas saker 8, 9, 10, 11, 12 og 17/2009 vises det til at ettersom likestillingsloven i sin forbudsdel har hovedfokus på lønn, deltid og pensjonsordninger vil det være naturlig å fokusere på slike forhold. Videre

uttalte nemnda at den «vanskelig kan se at man kan få et tilstrekkelig godt bilde av om lovens krav til likestilling i kommuners virksomheter er oppfylt uten at det framlegges statistikk som er spesifisert ned til stillings- og sektornivå.»

Ombudet mener det må være en målsetting at den foreslåtte plikten til å utarbeide lønnsstatistikk skal gi minst like mye relevant informasjon om likelønns situasjonen, som det som er tilfelle etter dagens bestemmelse om redegjøringsplikt.

Ombudet er enig med departementet i at lønnsstatistikken må utformes slik at den blir et effektivt verktøy i likelønns- og likestillingsarbeidet for å oppfylle kravene i likestillingsloven. Det er i den forbindelse viktig at statistikken gjøres tilgjengelig for alle ansatte i virksomheten, slik forslaget legger opp til.

Ombudet ser imidlertid to hovedutfordringer med bruken av STYRK-08 for kategorisering av stillingsgrupper i lønnsstatistikken. Det første problemet er at av hensyn til personvern vil mange yrker falle ut av statistikken. Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet gjør at det for mange yrker i mange virksomheter vil være svært få av det ene kjønn. Det finnes pr. i dag lite tilgjengelig lønnsstatistikk på stillingsnivåer i private virksomheter. Det er derfor vanskelig å vite akkurat hvordan det vil virke innenfor denne sektoren.

Ørsta kommunes likestillingsredegjørelse for 2011 kan imidlertid illustrere hvordan dette kan slå ut, selv i forholdsvis store virksomheter. Av alle stillingene Ørsta kommune rapporterte på i sin årsrapport for 2011 er det kun kategorien «leder», «miljøterapeut», «adjunkt» og «adjunkt m/tillegg» i Oppvekst- og kultursektoren som har flere enn fem ansatte av hvert kjønn. Riktignok finnes det en del stillinger som har flere enn fem ansatte og er rent enkjønnede og som det dermed kunne vært rapportert på: «pleiemedarbeider» (24 kvinner) og «fagarbeider» (21 menn) er eksempler på dette. Store grupper som «sykepleier» (70 kvinner og tre menn) og «hjelpepleier» (113 kvinner og to menn) ville dermed falle ut av statistikken. Det er ikke usannsynlig at virksomheter innen for eksempel bygg og anlegg vil kunne oppleve det samme når det gjelder stillinger der menn er i stort flertall.

I vedlegget til høringsnotatet (pkt. 3.2.1) påpekes at Danmark siden 2006 har hatt et lovpålegg om kjønnsoppdelt lønnsstatistikk for virksomheter med minst 35 ansatte. Gruppene det skal utarbeides statistikk for må inneholde minst 10 personer av hvert kjønn og kategoriseres etter en bestemt kode. Evalueringen av ordningen viser at kravet om minst 10 ansatte av hvert kjønn gjør det vanskelig

å finne yrkesgrupper som er store nok. Grunnen er at arbeidsmarkedet er kjønnsdelt og at yrkesgruppene ofte er dominert av ett kjønn. Resultatet er at mange ansatte og yrkesgrupper faller utenfor statistikken. Selv om lovforslaget fra departementet omfatter virksomheter med mer enn 50 ansatte og at gruppene ikke trenger å være større enn fem ansatte av hvert kjønn, har ombudet ovenfor vist at også dette kan by på problemer når det gjelder å få nyttig likelønnsstatistikk. Det norske arbeidsmarkedet er dessuten minst like kjønnsdelt som det danske arbeidsmarkedet, slik blant annet NOU 2012: 15 *Politikk for likestilling* beskriver.

Ombudet foreslår på denne bakgrunn at virksomheter i utgangspunktet skal rapportere yrker på 4-siffernivå. Dersom det å rapportere på 4-siffernivå skaper konflikt med personvernet, kan virksomheten rapportere på 3-siffernivå for de yrkene som har mindre enn fem av hvert kjønn. Dersom det fortsatt er grupper med mindre enn fem av hvert kjønn, kan virksomheten rapportere på 2-siffernivå og eventuelt 1-siffernivå for de yrkesgrupper som har mindre enn fem av hvert kjønn.

Den andre utfordringen er at bruken av yrke og yrkesgrupper i henhold til STYRK-08 yrkesklassifisering ikke nødvendigvis gir den informasjonen virksomhetene behøver. Virksomheter i sentralforvaltningen i staten kan være et eksempel på dette. Veilederen *Statlige virksomheters likestillingsredegjørelser etter aktivitets- og redegjøringsplikten*¹ utgitt av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) anbefaler at virksomhetene rapporterer på ledelse, mellomledelse, flere nivåer av saksbehandlere, samt lavere stillinger, normalt uten krav til høyere utdanning. Etter STYRK-08 yrkesklassifisering skal alle saksbehandlere fra førstekonsulent til seniorrådgiver (og antakelig også fagdirektør) plasseres i samme kategori: «2422 Høyere saksbehandlere i offentlig og privat virksomhet».

Beregninger ombudet har gjort i rapporten *Statens likestillingsarbeid 2011-2012* viser at det er sammenheng mellom kvinners lønn i andel av menns lønn og kjønnsfordeling i de ulike stillingene. På de laveste nivåene er kvinner overrepresentert og de tjener like mye eller litt mer enn menn. På de høyeste nivåene er kvinner underrepresentert og de tjener mindre enn menn. Dette gjør for eksempel at mønsteret kan bli slik det er i Arbeidsdepartementets likestillingsredegjørelse i statsbudsjettet for 2012-2013, der kvinner tjener mer

¹http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/veiledninger_og_brosjyrer/2010/likestillingsredegjorelser.html?id=625220

enn menn på alle nivåer, men likevel tjener kvinner bare 88 prosent av menns lønn totalt i virksomheten.

Ved å slå sammen kategorier av lavere og høyere saksbehandlere kan konsekvensen bli at både kvinneandel og kvinners lønn i andel av menns lønn blir utjevnet. For eksempel er kvinner overrepresentert i førstekonsulent- og rådgiverkategoriene og lønnen er omtrent lik eller litt høyere enn for menn på samme nivå (hhv. 99 prosent og 103 prosent) i FAD. Samtidig er kvinner underrepresentert både på seniorrådgivernivå og på fag-/underdirektørnivå og lønnen er her lavere enn menns (hhv. 92 prosent og 95 prosent). Dersom disse kategoriene slås sammen i henhold til STYRK-08 yrkesklassifisering, vil resultatet kunne være at reelle likestillingsutfordringer i virksomheten kamufleres. Det er ikke usannsynlig at store private kompetansebedrifter i for eksempel revisjons- og konsulentbransjene vil oppleve det samme problemet.

Dersom STYRK-08 yrkesklassifisering skal brukes i en lønnsrapportering som er nyttig, mener ombudet at det er helt avgjørende å kjenne likelønns situasjonen totalt i en virksomhet, antallet og andelen kvinner innenfor hvert yrke og at ikke grupper av ansatte faller ut av statistikken.

For at lønnsstatistikken skal gi god informasjon foreslår ombudet følgende endringer i tabellene som framgår av høringsnotatet:

- I utgangspunktet skal virksomheter rapportere på 4-siffernivå. Dersom det av personvern hensyn er nødvendig kan en virksomhet samle flere yrker inn i en yrkesgruppe (3-siffernivå), flere yrkesgrupper inn i et yrkesområde (2-siffernivå) eller flere yrkesområder inn i et yrkesfelt.
- Det må oppgis antall ansatte og andel kvinner for hver kategori det rapporteres på.
- Det må oppgis totaltall for virksomheten (for kvinners lønn, menns lønn, kvinners lønn som andel av menns lønn, antall ansatte og andel kvinner).
- Virksomhetene må sørge for at alle ansatte er inkludert i statistikken. Dersom det ikke er mulig å rapportere for én eller flere yrker/yrkesgrupper/yrkesfelt av personvern hensyn, må virksomheten lage en «annet»-kategori som inneholder de ansatte som det ikke er rapportert på.

Ombudet ser ikke behovet for at det utarbeides ulike tabeller for sammenlikning av kvinners og menns lønn innen grupper og mellom grupper. Ved å ta inn gjennomsnittslønn for alle i hver kategori, samt kvinneandel innenfor hver

kategori i tabellen som viser lønn innen yrkesgrupper mener ombudet at behovet for å sammenlikne lønn mellom yrkesgrupper er ivaretatt.

Ombudet mener dermed at tabellen for sammenlikning av kvinners og menns lønn i bør utformes som tabellen under.

Yrke ² (4-siffernivå)	Antall ansatte	Andel kvinner	Gjennomsnittslønn ³	Menns lønn	Kvinner s lønn	Kvinner s lønn som andel av menns lønn
	N	%	kr	kr	kr	%
Totalt i virksomheten						
Yrkesgruppe 1						
Yrkesgruppe 2						
Yrkesgruppe ...						
Annet ⁴						

Departementet drøfter ikke spesielt at statlige virksomheter pr. i dag ikke rapporterer yrker etter STYRK-08, men isteden benytter stillingskoder. Ombudet mener departementet må skissere en overgangsordning for statlig virksomheter inntil STYRK-08 yrkesklassifisering eventuelt er på plass gjennom EDAG. Det vil være naturlig å benytte anbefalingene som ligger i veilederen *Statlige virksomheters likestillingsredegjørelser etter aktivitets- og rapporteringsplikten* inntil et enhetlig system er utarbeidet.

² Beskriv hvilke stillinger som inngår i yrkesgruppen dersom det er uklart

³ Månedstjeneste i kroner for heltidsekvivalenter

⁴ Beskriv hvilke stillinger/yrker som inngår i kategorien

På bakgrunn av de påpekte utfordringene anbefaler ombudet at det foretas en evaluering av plikten til å utarbeide lønnsstatistikk etter at den har fått virke en viss tid.

1.2 Om størrelsen på yrkesgruppene som skal sammenlignes i statistikkene bør reguleres i lovteksten, eller om det er tilstrekkelig med retningslinjer om dette i lovproposisjonen og eventuelt en veiledning

Ombudet mener det er tilstrekkelig med retningslinjer om størrelsen på gruppene som sammenlignes i lovproposisjonen. Det er imidlertid nødvendig at det også utarbeides en veileder om utforming av statistikken, se punkt 1.3.

1.3 Om de utfyllende forslagene og kommentarene i høringsnotatets punkt 2.7 til hvordan statistikkene kan utformes, bør tas inn i lovproposisjonen og/eller i en veiledning

Ombudets erfaring med håndheving av redegjørelsesplikten i likestillingsloven § 1a tredje ledd tilsier at det er nødvendig med et brukervennlig regelverk for at bestemmelsene skal virke etter sin hensikt. Det bør være enkelt for virksomheter å sette seg inn i lovens krav til utforming av statistikken. Det vil slik ombudet ser det derfor være en fordel om de utfyllende forslagene og kommentarene til hvordan statistikkene kan utformes, tas inn i lovproposisjonene og at det utarbeides en veileder.

1.4 Om statistikkene bør være offentlige og en del av virksomhetens likestillingsredegjørelse

Ombudet støtter forslaget om at virksomhetene skal kunne velge om lønnsstatistikkene skal offentligjøres i den årlige likestillingsredegjørelsen etter likestillingsloven § 1a. Det vesentligste for ombudet er ikke at statistikken er offentlig, men at statistikkene blir et nyttig verktøy for arbeidsgiver, tillitsvalgte og arbeidstakerne, samt at håndhevingsorganene vil få ansvar for å håndheve plikten til å utarbeide statistikk.

2. Opplysningsplikt

2.1 Hvem som skal ha rett til å kreve lønnsopplysninger fra arbeidsgiver

Alle arbeidstakere bør etter ombudets syn gis lik mulighet til innsyn i lønnsopplysninger, uavhengig av fagforeningstilknytning eller om det finnes annen representant for arbeidstaker på arbeidsplassen. At arbeidstaker får tilgang til lønnsopplysninger bør heller ikke avhenge av at tillitsvalgte/annen representant ønsker å kreve disse. For virksomheter med få ansatte vil det

dessuten, slik departementet påpeker, gi liten mening med et slikt mellomledd. For at vernet mot lønnsdiskriminering skal bli tilstrekkelig effektivt bør det etter ombudets syn ikke være for høy terskel for å kreve lønnsopplysninger. De nevnte hensynene taler for at arbeidstaker gis rett til å kreve lønnsopplysninger fra arbeidsgiver uten å gå veien om tillitsvalgt eller annen representant.

At forslaget er et ledd i å effektivisere den enkeltes individuelle rett til ikke å bli diskriminert ved lønnsfastsettelse, taler også for at den enkelte arbeidstaker bør gis rett til å kreve opplysninger.

Ombudet kan dessuten vanskelig se at personvern hensyn ivaretas på en bedre måte dersom tillitsvalgte og arbeidstakers representant gis rett til å kreve lønnsopplysninger i stedet for arbeidstaker. Arbeidstaker skal i alle tilfelle gis rett til å gjøre seg kjent med opplysningene slik at han eller hun har grunnlag for å vurdere om saken skal tas opp med arbeidsgiver og/eller ombudet. Arbeidstaker skal videre ha rett til å utlevere opplysningene til tillitsvalgte, advokat eller annen rådgiver. Slik ombudet forstår forslaget vil det derfor ikke sjelden være slik at både arbeidstaker og arbeidstakers representant gjøres kjent med lønnsopplysningene.

På bakgrunn av ovenstående, samt at det kan antas at arbeidstakere vil ha en lavere terskel for å henvende seg til tillitsvalgte eller annen representant, mener ombudet at både arbeidstaker og tillitsvalgte eller arbeidstakers representant bør gis rett til å kreve innsyn i lønnsopplysninger ved mistanke om diskriminering.

Ombudet vil samtidig understreke viktigheten av at det ikke framstår som uklart hva som skal til for å kreve lønnsopplysninger, for å unngå konflikt omkring dette spørsmålet. Det bør heller ikke være for høy terskel for når opplysningene kan kreves da dette kan bidra til å undergrave bestemmelsens formål. Arbeidstaker som får innsyn i en kollegas lønn vil uansett ha taushetsplikt om opplysningene.

2.2 Taushetserklæring

Ombudet har ingen kommentarer til hvorvidt den som mottar lønnsopplysningene bør skrive under en taushetserklæring. Det er imidlertid slik ombudet ser det nødvendig at arbeidstaker i alle tilfelle kan utlevere opplysningene til tillitsvalgt, advokat eller annen rådgiver og ombudet, slik det framgår av departementets forslag. Det vil i mange tilfeller være hensiktsmessig for arbeidstaker å rådføre seg med tillitsvalgt eller annen rådgiver før

vedkommende beslutter om saken skal tas opp med arbeidsgiver og/eller ombudet. Ombudet erfarer også jevnlig at tillitsvalgt eller andre rådgivere bistår klager i en sak overfor ombud og nemnd.

2.3 Hvilke diskrimineringsgrunnlag retten til å kreve lønnsopplysninger bør gjelde for

Ombudet støtter forslaget om at retten til å kreve lønnsopplysninger skal gjelde for diskrimineringsgrunnlagene kjønn, etnisitet, religion, nedsatt funksjonsevne, seksuell orientering og kjønnsidentitet. Departementet viser til at det er et mål å gjøre reglene i diskrimineringslovverket mer like, slik at vernet blir det samme for alle grunnlag. Videre vises det til at selv om det antas at opplysningsplikten vil ha størst betydning som et virkemiddel for likelønn mellom kvinner og menn, eksisterer det et vern mot lønnsdiskriminering på alle de ovennevnte grunnlagene. Ombudet er enig i dette. Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn er generelt godt dokumentert, og gitt et særskilt vern gjennom likestillingsloven § 5. Lønnsdiskriminering er imidlertid forbudt på alle grunnlag, og det er dermed viktig at retten til lønnsopplysninger er lik på alle grunnlag. Henvendelser ombudet mottar viser også at lønnsdiskriminering kan forekomme på de ovennevnte grunnlagene.

Ombudet stiller seg på denne bakgrunn undrende til at departementet likevel mener det ikke er behov for en tilsvarende bestemmelse i arbeidsmiljøloven. Ombudet kan ikke se at departementet begrunner hvorfor behovet for en tilsvarende bestemmelse i arbeidsmiljøloven ikke er til stede.

Det er uttrykkelig bestemt i arbeidsmiljøloven § 13-2 første ledd bokstav c at forbudet mot diskriminering i arbeidsmiljøloven kapittel 13 gjelder lønnsvilkår. Ombudet og nemnda behandler jevnlig klager som gjelder spørsmål om diskriminering ved lønnsfastsettelse på grunn av for eksempel alder.⁵ EF-domstolen har også behandlet flere saker om dette temaet.⁶

Ombudet mener både eksisterende lovgivning og de sakene ombudet har mottatt om lønnsdiskriminering taler for at det er et behov for tilsvarende bestemmelse i arbeidsmiljøloven. Ombudet støtter departementets arbeid med å oppnå et robust og harmonisert diskrimineringsvern for de ulike grunnlagene.

⁵ Se for eksempel Likestillings- og diskrimineringsnemndas saker 3/2008, 12/2008, 32/2008 og 62/2010, som gjelder påstand om diskriminering av både eldre og yngre arbeidstakere ved lønnsfastsettelse.

⁶ Se for eksempel sakene C-297/10 (Hennings) og C-298/10 (Mai).

Hensynet til et harmonisert diskrimineringslovverk er et selvstendig argument for å lovfeste tilsvarende opplysningsplikt om lønn i arbeidsmiljøloven. Ombudet har samme prinsipielle syn når det gjelder grunnlaget politisk syn, selv om det på dette området er et lite omfang av saker. Diskrimineringsvernet for grunnlaget medlemskap i arbeidstakerorganisasjon gjelder imidlertid med den begrensning som følger av arbeidsmiljøloven § 13-2 fjerde ledd.

Vennlig hilsen



Elisabeth Lier Haugseth
nestleder



Cathrine Sørli
seniorrådgiver