

Innspill til behovsbeskrivelse for juridisk utredning

KS viser til Kultur- og likestillingsdepartementets invitasjon til å delta i referansegruppe for arbeidet med nasjonal gjennomføring av EUs Pay Transparency Directive 2023/970. Heretter omtalt som likelønnsdirektivet. KS takker for invitasjonen, og vil delta i referansegruppen. Undertegnede, Carl Christian Grue Solberg, vil møte som fast representant i gruppen.

KS takker også for muligheten til å gi innspill til utkast til behovsbeskrivelse for den juridiske utredningen. Vi støtter at det gjennomføres en grundig juridisk utredning før det tas stilling til nasjonal gjennomføring. Direktivet er omfattende, og en god gjennomføring forutsetter et bredt og kvalitetssikret beslutningsgrunnlag.

Angående tidshorisonten for en eventuell norsk implementering er det verdt å merke seg at EUs medlemsstater er på etterskudd i implementeringen, og at man ennå synes langt unna å se et vellykket praktiserbart eksempel på et PTD-system innarbeidet i et nasjonalt rettssystem. Direktivet og dets innretning har vært, og er fremdeles, sjeldent omdiskutert. Flere medlemsstater har tatt til orde for en omarbeiding av direktivet, her under våre svenske naboer. Kommisjonen har avvist dette, men oss bekjent er det p.t. ingen medlemsstater som fullt ut har implementert direktivet i egen nasjonal lovgivning. Grunnene til dette er antakelig sammensatt, men i debatten poengteres det at dette blant annet skyldes forhold som direktivets kompleksitet, teoretiske innretning, og iboende utfordring av eksisterende nasjonale strukturer.

Disse forhold bidrar til å danne et inntrykk av at det vil ta tid før medlemsstatene får innrettet seg.

Følgelig fremstår det klokt å ta utgangspunkt i at en eventuell norsk implementering uansett ikke vil bli aktuelt før direktivet er gjennomført i de nasjonale rettssystemer i majoriteten av medlemsstater. Dette vil sikre at en eventuell norsk implementering vil kunne bygge på erfaringer medlemsstatene høster i sine implementeringsprosesser.

Det gir oss, forutsatt en norsk implementering, noe bedre tid og et bredere referansegrunnlag.

Eventuell gjennomføring må bygge på en helhetlig omarbeiding av dagens aktivitets- og redegjørelsesplikt mv.

KS vil særskilt understreke at en eventuell gjennomføring av likelønnsdirektivet må ses i nær sammenheng med dagens aktivitets- og redegjørelsesplikt. Norsk rett inneholder allerede regler om likelønn, lønnskartlegging, arbeidsgivers aktivitets- og redegjørelsesplikt med videre. Behovsbeskrivelsen viser også selv til disse reglene som sentrale bestemmelser i norsk rett.

Etter KS' syn kan en eventuell gjennomføring av direktivet derfor ikke skje ved at det etableres et nytt parallelt rapporterings- og dokumentasjonsregime på toppen av dagens ARP-regelverk. Det må i stedet vurderes hvordan dagens regelverk kan omarbeides og videreutvikles, slik at direktivets krav innarbeides i en samlet, oversiktlig og praktisk anvendbar struktur. Dette vil være i tråd med behovsbeskrivelsens egen forutsetning om at utredningen skal anbefale den mest hensiktsmessige regelverksstrukturen, og at hensynet til oversiktighet, brukervennlighet og praktisk anvendbarhet skal vektlegges.

Her vil et av de virkelig viktige poengene være å begrense arbeidsgivers administrative byrder med håndteringen av reglene. Både for å begrense arbeidsgivers kostnader, og for å sikre effektive faktisk fungerende regler.

KS mener derfor at utredningen uttrykkelig bør vurdere hvordan PTD kan gjennomføres gjennom en helhetlig revisjon av dagens regelverk, fremfor gjennom tilleggskrav som etablerer parallelle strukturer for

lønnskartlegging, rapportering, dokumentasjon og partssamarbeid. Helt sentralt her er som nevnt spørsmålet om hvordan regelsettet skal implementeres på et vis som ikke øker arbeidsgivers administrative byrder og kostnader.

Partsautonomien og den norske modellen må bestå

KS vil understreke at likelønnsdirektivet ikke bare kan vurderes som et tradisjonelt likestillings- og diskrimineringsrettslig regelverk. Direktivet har et klart likestillingsformål, men det regulerer samtidig sentrale forhold i arbeidslivet i en bredere forstand, og arbeidsgivers virksomhetsstyring.

Spørsmål som typisk løses mellom arbeidslivets parter, eller i tett samråd med disse.

Direktivet berører en rekke forhold, som lønnsstrukturer, rekrutteringsprosesser, opplysningsplikter, rapporteringsforpliktelser, lønnskartlegging, korrigering av lønnsforskjeller, samhandling med arbeidstakerrepresentanter med videre. For arbeidsgivere vil gjennomføringen derfor i stor grad dreie seg om praktiske og juridiske endringer i egen lønnsfastsettelse, dokumentasjon, interne systemer, partsprosesser med videre.

Kommuner og fylkeskommuner er store arbeidsgivere med komplekse stillingsstrukturer, omfattende tariffregulering, lokale lønnsprosesser, mange svært ulike arbeidstakergrupper, med betydelige variasjoner i organisatorisk og digital kapasitet. Noen er veldig store, noen er veldig små. Utredningen bør derfor gi en særskilt og konkret vurdering av direktivets konsekvenser for kommuner og fylkeskommuner.

KS poengterer viktigheten av å anerkjenne kompleksiteten og omfanget av direktivet, og betydningen av å hegne om den norske modellen.

En eventuell implementering vil måtte ha som overordnet siktemål ikke å utfordre de strukturer og systemer vi refererer til når vi refererer til den norske modellen. En modell KS gir sin fulle tilslutning til. Direktivet og dens innretning synes å ha potensiale til å utfordre eksisterende tariffavtaler og tariffstrukturer, og synes åpenbart å kunne påvirke forhold i og rundt lønnsdannelsen.

KS understreker en grunnleggende bekymring for at direktivet vil redusere partenes innflytelse over lønnsdannelsen.

At makt og myndighet over arbeidslivsspørsmål og lønnsdannelse er lagt til arbeidslivets parter har i om lag hundre år gitt gode resultater, og ført til et sjeldent lavt konfliktnivå. KS er bekymret over at direktivet vil påvirke partsautonomien, og redusere partens innflytelse over nevnte områder. En politisering og/eller rettsliggjøring av disse spørsmålene vil utfordre den norske modellen slik vi kjenner den, og må etter vår oppfatning tydeliggjøres i utredningsbeskrivelsen.

Behov for sterkere arbeidsrettslig og arbeidslivsfaglig forankring

KS vil videre peke på at likelønnsdirektivet i betydelig grad retter seg mot arbeidsgivere og arbeidsgivers organisering av lønnsfastsettelse, rekruttering, rapportering, dokumentasjon og samhandling med arbeidstakerrepresentanter. Direktivet regulerer dermed ikke bare vern mot diskriminering og håndheving av likelønnsprinsippet, men også sentrale deler av virksomhetenes arbeidsgiverutøvelse.

KS registrerer at gjennomføringsarbeidet i Norge er forankret i Kultur- og likestillingsdepartementet, og at den juridiske hovedutredningen etter behovsbeskrivelsen skal anskaffes gjennom Bufdir. Samtidig ser vi at våre nærmeste naboer i større grad har valgt å forankre arbeidet i et tilsynelatende bredere arbeidslivsmiljø. I Danmark er ansvaret for implementering av direktivet lagt til Beskæftigelsesministeriet, mens arbeidet i Sverige er definert som Arbetsmarknadsdepartementets ansvarsområde.

KS mener direktivets karakter tilsier at de arbeidsrettslige, tariffrettslige og arbeidslivspolitiske perspektivene bør være like tungt representert som de tradisjonelle likestillingsrettslige perspektivene i

utredningsarbeidet. KS ber derfor om at denne forståelsen understrekes, at dette reflekteres langt tydeligere i behovsbeskrivelsen, og at miljøet som skal stå for utredningen får langt tydeligere innslag av klassiske arbeidsrettslige og tariffrettslige perspektiver. Bufdir er dyktige og har stor troverdighet på sine fagområder, men deres ansvarsområde, kompetanse og portefølje er langt snevrere avgrenset enn direktivet de er foreslått å undersøke favner.

KS mener derfor at det bør vurderes hvordan det arbeidsrettslige og arbeidslivsfaglige perspektivet i bredere forstand kan styrkes i utredningsarbeidet, enten gjennom valg av utredningsmiljø, sammensetningen av flere miljøer, eller annet.

Utredningsinstruksen tilsier en bred og samordnet tilnærming

KS viser til at utredningsinstruksen har som formål å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak. Instruksen forutsetter blant annet at relevante tiltak identifiseres, at berørte aktører involveres tidlig, **at berørte myndigheter samordnes**, og at positive og negative virkninger vurderes. Utredningsinstruksen gjelder også for statlige utredninger som gjennomføres på oppdrag fra departementer og underliggende virksomheter.

Etter KS' vurdering er en eventuell gjennomføring av likelønnsdirektivet en tverrsektoriell sak. En forsvarlig utredning må derfor bygge på en bred problemforståelse, og ikke bare på ett sektorpolitisk perspektiv. Vi vil peke på betydningen av å unngå sektorvise analyser av et helhetlig og omfattende sakskompleks. DFØ har i sin veiledning om utredningsinstruksen fremhevet at mangel på samordning i forvaltningen kan være et hinder for å møte utfordringer som krever tverrgående innsats. Riksrevisjonen har på tilsvarende måte pekt på utfordringer knyttet til sektorisering og silotenkning i staten.

I arbeidet med likelønnsdirektivet vil en slik risiko kunne oppstå dersom direktivet i hovedsak analyseres som et likestillingsrettslig regelverk, mens de arbeidsrettslige, tariffrettslige, arbeidslivspolitiske og administrative konsekvensene behandles mer underordnet. KS mener at et slikt utgangspunkt vil gi et svakere beslutningsgrunnlag, og øke risikoen for at regelverksendringer blir mindre treffsikre og mer administrativt krevende enn nødvendig.

KS mener at behovsbeskrivelsen bør tydeliggjøre at utredningen skal vurdere konsekvensene for arbeidslivet og arbeidsgiverne på en selvstendig og grundig måte.

Dette bør inkludere en vurdering av administrative, økonomiske og praktiske konsekvenser for kommuner og fylkeskommuner, samt konsekvenser for partssamarbeidet og tariffsystemet. Det bør også vurderes hvordan regelverket kan gjennomføres på en måte som ivaretar direktivets formål, samtidig som man begrenser unødvendige administrative byrder og sikrer praktisk gjennomførbarhet i store og komplekse arbeidsgivervirksomheter. Som tidligere nevnt også av hensyn til praktisk anvendbare og effektive regler.

KS mener også at det bør vurderes om ulike modeller for gjennomføring kan gi ulik belastning for ulike typer virksomheter. Dette bør synliggjøres i konsekvensvurderingene.

Oppsummerende merknader

KS støtter at det gjennomføres en grundig juridisk utredning, og er positive til etableringen av referansegruppen. Samtidig mener KS at utredningsarbeidet bør gis en tydelig tverrsektoriell innretning som ivaretar både likestillingsfaglige, arbeidsrettslige, tariffrettslige og arbeidslivspolitiske perspektiver.

Etter KS' vurdering vil dette være i tråd med utredningsinstruksens krav til helhetlige vurderinger, samordning og involvering av berørte aktører. Det vil også bidra til et bedre beslutningsgrunnlag for regjeringens videre arbeid, og til en eventuell gjennomføring som ivaretar både direktivets formål og den norske arbeidslivsmodellen.

