
Høringsnotat

ÅPENHET OM LØNN: Forslag om lønnsstatistikker og opplysningsplikt i diskrimineringslovene

Barne-, likestillings- og
inkluderingsdepartementet

Innholdsfortegnelse

1	Oversikt over høringsnotatet og lovforslagene.....	5
1.1	Hvilke spørsmål ønsker departementet at høringsinstansene skal vurdere?	6
1.2	Likelønnsmeldingen Meld. St. 6 (2010-2011)	7
1.2.1	Åpenhet om lønn som et likelønnsiltak	7
1.2.2	Behov for statistikker på virksomhetsnivå	7
1.2.3	Behov for å sikre rett til å kreve lønnsopplysninger	8
1.2.4	Stortingets tilslutning	10
1.3	Oversikt over forslagene i høringsnotatet.....	10
1.3.1	Plikt til å utarbeide lønnsstatistikker fordelt på kjønn.....	10
1.3.2	Opplysningsplikt ved mistanke om lønnsdiskriminering	12
1.4	Arbeidet med endringer i diskrimineringslovgivningen	13
2	Lønnsstatistikk fordelt på kjønn og yrke	14
2.1	Verktøy i likelønnsarbeidet.....	14
2.2	Lønn og lønnsforskjeller	15
2.3	Lovfestes som en del av arbeidsgivers aktivitets- og redegjørelsesplikt	16
2.4	Hvilke virksomheter som skal utarbeide statistikk (størrelsen på virksomheten)	17
2.5	Statistikkene skal være tilgjengelige for alle ansatte	18
2.6	Lønnsforskjeller i og mellom ulike yrkesgrupper	19
2.6.1	Det kjønnsdelte arbeidslivet og likestillingsloven	19
2.6.2	Statistikkene kan gi indikasjon på lønnsdiskriminering	20
2.6.3	Størrelsen på yrkesgruppene i statistikken	21
2.7	Nærmere om hvordan lønnsstatistikken kan utformes.....	22
2.7.1	Utarbeides i samarbeid med arbeidstakerrepresentanter	22
2.7.2	Bruk av eksisterende statistikker	22
	SSBs lønnsstatistikk	23
	NAVs arbeidsgiver- og arbeidstakerregister.....	24
	Yrkesklassifisering.....	24

EDAG – Elektronisk Dialog med Arbeidsgiver	25
2.7.3 Eksempler på hvordan statistikkene kan utformes	26
2.8 Del av aktivitets- og redegjørelsesplikten	28
2.9 Håndheving	28
3 Opplysningsplikt ved mistanke om lønnsdiskriminering	29
3.1 Hvem skal ha rett til å kreve opplysningene?	30
3.1.1 Alternativ 1: Tillitsvalgt eller verneombud	31
3.1.2 Alternativ 2: Tillitsvalgt eller annen arbeidstakerrepresentant	32
3.1.3 Alternativ 3: Den enkelte arbeidstaker	33
3.2 Personvernet	34
3.2.1 Personopplysningslovens regler legges til grunn	34
3.2.2 Taushetsplikt og taushetserklæring	34
3.2.3 Konsekvenser av brudd på taushetsplikten	35
3.3 Mistanke om lønnsdiskriminering	36
3.4 Alle diskrimineringsgrunnlag	37
3.5 Håndheving	38
3.5.1 Opplysningsplikten	38
3.5.2 Taushetsplikten	39
4 Økonomiske og administrative konsekvenser for virksomhetene	39
4.1 Lønnsstatistikk	39
4.2 Opplysningsplikt	40
5 Departementets lovforslag	41
5.1 Forslag til lovtekst	41
5.2 Lovkommentarer	43
5.2.1 Plikt til å utarbeide lønnsstatistikk	43
5.2.2 Arbeidsgivers opplysningsplikt om lønn	44

Høringsnotat: Åpenhet om lønn – forslag om lønnsstatistikker og opplysningsplikt i diskrimineringslovene

1 Oversikt over høringsnotatet og lovforslagene

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet foreslår i dette høringsnotatet at det lovfestes

- en plikt for arbeidsgivere til å utarbeide lønnsstatistikk fordelt på kjønn på virksomhetsnivå, og
- en rett til å få lønnsopplysninger ved mistanke om lønnsdiskriminering på grunn av kjønn, etnisitet, religion, livssyn, nedsatt funksjonsevne, seksuell orientering og kjønnsidentitet.

Høringsfristen er 13.desember 2012.

Plikten til å utarbeide lønnsstatistikker skal etter forslaget lovfestes i likestillingsloven. Opplysningsplikten skal etter forslaget lovfestes i likestillingsloven, diskrimineringsloven, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og den nye loven om forbud mot diskriminering på grunn av seksuell orientering og kjønnsidentitet.

Formålet er å skape større åpenhet om lønn på arbeidsplassen. Større åpenhet om lønn skal gjøre forbudene mot lønnsdiskriminering mer effektive og skape gode verktøy i arbeidet for likelønn mellom kvinner og menn på den enkelte arbeidsplass.

Spørsmålet om behovet for slike tiltak har vært drøftet og sendt på høring i tilknytning til innstillingene fra Likelønnskommisjonen (NOU 2008: 6), Diskrimineringslovutvalget (2009: 14) og Likestillingsutvalget (NOU 2011:18).

Regjeringen har i Meld. St. 6 (2010-2011) *Likestilling for likelønn* meldt at den vil sikre at det utarbeides lønnsstatistikker knyttet til kjønn på virksomhetsnivå og en plikt for arbeidsgivere til å opplyse om lønn ved mistanke om lønnsdiskriminering. Se punkt 1.2.

Departementet har på denne bakgrunn utarbeidet konkrete forslag til hvordan tiltakene skal gjennomføres. Departementets forslag er oppsummert i punkt 1.3, med nærmere

drøftelse i punktene 2 og 3. Disse forslagene sendes med dette på høring. Høringsinstansene bes særlig om å vurdere de spørsmålene som er formulert i punkt 1.1.

Bakgrunnsmateriale om gjeldende rett, nordisk rett og lovforslag som har vært på høring er tatt inn i et eget vedlegg til dette høringsnotatet.

1.1 Hvilke spørsmål ønsker departementet at høringsinstansene skal vurdere?

Spørsmålet om det er behov for opplysningsplikt og lønnsstatistikker har allerede vært på høring i og med Likelønnskommisjonen, Diskrimineringslovutvalgets og Likestillingsutvalgets innstillinger, se vedlegget punkt 4. I dette høringsnotatet vurderer departementet derfor ikke spørsmålet om det er behov for opplysningsplikt og lønnsstatistikker, men viser i stedet til likelønnsmeldingen der regjeringen legger til grunn at det er et slikt behov. Se dette notatet punkt 1.2 der meldingen refereres.

Spørsmålet i dette høringsnotatet er hvordan opplysningsplikten og kravet til lønnsstatistikk skal sikres. Departementet har utformet konkrete forslag til nye bestemmelser i diskrimineringslovene som høringsinstansene oppfordres til å vurdere, se punktene 2 og 3, samt lovforslaget med kommentarer i punkt 5.

Departementet ønsker at høringsinstansene særlig vurderer følgende spørsmål:

Til forslaget om lønnsstatistikk (punkt 2)

1. Hvilke krav bør stilles til hvordan statistikkene skal utformes? Hvilke krav bør lovfestes i likestillingsloven? Hvor konkrete bør kravene i loven være? Se punktene 2.1, 2.3 og 2.6.
2. Bør størrelsen på yrkesgruppene som skal sammenlignes i statistikkene reguleres i lovteksten, eller er det tilstrekkelig med retningslinjer om dette i lovproposisjon og eventuelt en veiledning? Se punkt 2.6.3.
3. Bør de utfyllende forslagene og kommentarene i punkt 2.7 til hvordan statistikkene kan utformes, tas inn i lovproposisjonen og/eller i en veiledning?
4. Bør statistikkene være offentlige og en del av virksomhetens likestillingsredegjørelser? Se punkt 2.5.

Til forslaget om opplysningsplikt (punkt 3)

1. Hvem skal ha rett til å kreve lønnsopplysninger fra arbeidsgiver? Departementet ber høringsinstansene om å vurdere alle de tre alternativene i punkt 3.1 opp mot hverandre. Departementet ber særlig om en vurdering av om arbeidstakere bør ha rett til å kreve opplysninger fra arbeidsgiver uten å gå veien om en tillitsvalgt

eller annen representant for arbeidstakeren. Videre ber departementet høringsinstansene om å komme med innspill til hvem som skal regnes som arbeidstakers representant, hvis ikke den enkelte arbeidstaker selv skal kunne kreve opplysningene.

2. Bør det lovfestes at den som mottar lønnsopplysninger skal skrive under en taushetserklæring? Se punkt 3.2.3.
3. Hvilke diskrimineringsgrunnlag bør retten til å kreve lønnsopplysninger gjelde for? Se punkt 3.4.

1.2 Likelønnsmeldingen Meld. St. 6 (2010-2011)

1.2.1 Åpenhet om lønn som et likelønnsiltak

Forslagene i dette høringsnotatet er en del av oppfølgingen av regjeringens Stortingsmelding om likelønn (Meld. St. 6 (2010-2011) *Likestilling for likelønn*), der det står følgende om åpenhet om lønn:

”Likestillingsloven sier at kvinner og menn som er ansatt i samme virksomhet har rett til lik lønn for samme arbeid og arbeid av lik verdi. De største utfordringene med hensyn til retten til likelønn ligger i oppfølgingen av gjeldende regler, snarere enn i et behov for å skjerpe kravet om likelønn.

Målet er å sikre en effektiv oppfølging av likestillingslovens forbud mot lønnsdiskriminering og retten til likelønn.

En effektiv likelønnsbestemmelse forutsetter åpenhet om lønn og lønnsbetingelser på arbeidsplassene. Større åpenhet om hva de ansatte i virksomheten tjener vil synliggjøre lønnsforskjeller, gjøre det enklere å finne treffende tiltak for likelønn og motvirke konkrete tilfeller av lønnsdiskriminering. Regjeringen foreslår derfor nye regler som skal skape større åpenhet om lønn på arbeidsplassene.

Regjeringen vil sikre at man får frem lønnsstatistikker knyttet til kjønn på virksomhetsnivå, og en plikt for arbeidsgivere til å opplyse om lønn ved mistanke om lønnsdiskriminering.”

1.2.2 Behov for statistikker på virksomhetsnivå

Regjeringen sier i likelønnsmeldingen at lønnstatistikker på virksomhetsnivå er et effektivt verktøy i arbeidet for likelønn.

Arbeidsgivere har etter likestillingsloven § 1a en plikt til aktivt likestillingsarbeid og til å redegjøre for status med hensyn til kjønnslikestilling og likestillingstiltak i virksomheten (aktivitets- og redegjørelsesplikten, se vedlegget punkt 2.2). Mange virksomheter utarbeider i dag slike statistikker som en del av sitt aktive likestillingsarbeid etter loven.

Lønnsstatistikk fordelt på kjønn og yrkesgrupper er nødvendig for å avdekke lønnsforskjeller mellom grupper i virksomheten, og for å vurdere hvilke tiltak som skal settes i verk for å redusere lønnsforskjellene. Statistikkene vil styrke det forebyggende likestillingsarbeidet i virksomhetene.

En aktiv lokal prosess med likelønn og større åpenhet på dagsorden, vil også bidra til et kjønnsperspektiv på de lokale lønnsforhandlingene og til å styrke kvinner som forhandlere.

I tillegg vil tiltaket bidra til å avdekke brudd på likelønnsbestemmelsen i likestillingsloven. Mangelen på gjennomskuelige lønnssystemer og lønnsopplysninger er en betydelig hindring for effektiv håndheving av retten til likelønn. EU-domstolen har på denne bakgrunn stilt krav om at virksomhetenes lønnssystemer skal være gjennomskuelige, se vedlegget punkt 1.3. Statistikkene vil gi den enkelte arbeidstaker mulighet til å sammenlikne seg og sin gruppe med andre ansatte i virksomheten. Statistikken vil være en indikasjon på mulig lønnsdiskriminering. Dette vil styrke retten til likelønn siden likestillingslovens vern mot lønnsdiskriminering forutsetter sammenlikninger mellom ansatte i samme virksomhet. Det må forventes at tilgjengelig lønnsstatistikk vil gjøre det lettere for ansatte å avsløre skjevheter og dermed ta opp klagesaker med ombudet.

1.2.3 Behov for å sikre rett til å kreve lønnsopplysninger

Regjeringen sier i likelønnsmeldingen at en opplysningsplikt med hensyn til kollegers lønn vil skape større åpenhet om lønn på arbeidsplassen.

Etter likestillingsloven § 5 har kvinner og menn rett til lik lønn for arbeid av lik verdi. I tillegg har vi generelle forbud mot lønnsdiskriminering på grunn av kjønn, etnisitet, religion, livssyn, nedsatt funksjonsevne, seksuell orientering mv. i likestillingsloven, diskrimineringsloven, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og arbeidsmiljøloven. Se nærmere i vedlegget punkt 2.1.

Åpenhet om lønn er viktig av hensyn til diskrimineringsvernets effektivitet og for å realisere retten til likelønn. Kunnskap om andre ansattes lønn er nødvendig for at en

arbeidstaker skal kunne vurdere om hun er forskjellsbehandlet på grunn av kjønn ved avlønningen. Uten opplysninger om andre ansattes lønn er det ikke mulig å sammenlikne seg med andre ansatte. Det blir derfor også vanskelig å vite om det er grunnlag for å fremme en sak om lønnsdiskriminering. Innsyn i andre ansattes lønn er derfor avgjørende for å kunne ta opp en sak om diskriminering.

Etter gjeldende diskrimineringsregler har ikke en arbeidstaker rett til å vite hva kolleger tjener. I statlige, kommunale og fylkeskommunale virksomheter har ansatte imidlertid etter offentlighetsloven rett til innsyn i lønnsopplysninger (bruttolønningen) og i forhandlingsprotokoller. Tillitsvalgte har i mange tilfeller tilgang til lønnsopplysninger i forbindelse med lønnsforhandlingene. I staten gjelder en egen særavtale om lønns- og personalregistre. Det praktiseres innsynsrett til tillitsvalgte i KS-området i forbindelse med lokale forhandlinger. I privat sektor har imidlertid arbeidsgiver generelt ikke adgang til å gi opplysninger om individuell lønn uten samtykke.

Dersom en arbeidstaker fremmer en klagesak kan lønnsopplysninger kreves fremlagt for Likestillings- og diskrimineringsombudet. Lønnsopplysninger kan også kreves fremlagt ved anleggelse av søksmål for domstolene. Slike prosesser forutsetter imidlertid at arbeidstaker mener at det er grunnlag for å fremme en klage eller anlegge søksmål, noe som igjen forutsetter at arbeidstaker har tilgang til opplysninger om lønn.

Manglende rett til opplysninger om lønn er dermed med på å redusere effektiviteten av likestillingslovens likelønnsbestemmelse § 5. Manglende rett til opplysninger om kollegers lønn gjør det vanskelig eller umulig å sammenlikne sin egen lønn med andres. Dette kan medvirke til at enkeltpersoner vegrer seg mot å reise klagesak, da det kan oppleves som en stor belastning med små utsikter til medhold.

Disse forholdene taler ifølge likelønnsmeldingen mot at arbeidstaker må gå veien om Likestillings- og diskrimineringsombudet for å få tilgang til opplysninger om lønn. Det er dessuten et hensyn at ubegrunnede saker for Likestillings- og diskrimineringsombudet og -nemnda og for domstolene i størst mulig grad bør unngås, både av hensyn til ressursbruken hos håndhevingsorganene og hensynet til den enkelte. Den som mistenker å være diskriminert kan oppleve det som en belastning å måtte fremme en klagesak for ombudet for å få nødvendige opplysninger om lønnsfastsettelsen for å kunne vurdere om det er grunnlag for mistanken, blant annet av frykt for konsekvenser senere i arbeidsforholdet. Dette kan igjen virke som en barriere mot at klagesaker fremmes.

Hensynet til likelønn er ifølge likelønnsmeldingen et så viktig formål at det kan begrunne en plikt til å gi ut lønnsopplysninger, selv om åpenhet om lønn på arbeidsplassen kan komme i konflikt med personvern hensyn eller andre interesser. Opplysningsplikten kan utformes på en slik måte at disse hensynene ivaretas på en tilfredsstillende måte.

1.2.4 Stortingets tilslutning

Stortingets flertall ga sin tilslutning til disse tiltakene under behandlingen av meldingen.¹

I Innstillingen fra familie- og kulturkomiteen ville ikke Høyre og Fremskrittspartiet gi sin støtte til å innføre opplysningsplikt ved mistanke om lønnsdiskriminering og viser til høringsuttalelser med samme standpunkt (Innst. 299 S). En slik plikt er ifølge disse medlemmene også direkte i motstrid med Nærings- og handelsdepartementets arbeid med forenkling av rapporteringskrav overfor bedriftene og statsministerens løfte om at det nå skal legges frem et tallfestet mål for å redusere kostnadene for bedriftene. Disse medlemmene mente at eksisterende opplysningsplikt er tilstrekkelig. I tillegg vil en opplysningsplikt knyttet til individuell lønn innebære en rekke komplikasjoner for personvernet.

Flertallet mente at håndhevingen av likestillingsloven bør styrkes, og alle partier med unntak av Høyre og Fremskrittspartiet mener at lønnsstatistikk knyttet til kjønn "vil gjøre det lettere å avdekke om det er verdsettingsdiskriminering mellom yrkesgrupper og enkeltindivider på arbeidsplassen, og støtter forslaget".

Høyre og Fremskrittspartiet mente at forslaget kun innebærer økte forpliktelser for virksomheten uten at virkningene får noen dokumentert effekt. Dette fordi diskriminering på den enkelte arbeidsplassen i dag har liten betydning for det gjennomsnittlige lønnsgapet i arbeidslivet.

1.3 Oversikt over forslagene i høringsnotatet

1.3.1 Plikt til å utarbeide lønnsstatistikker fordelt på kjønn

Regjeringen har i Meld. St. 6 (2010-2011) *Likestilling for likelønn* meldt at den vil sikre at det utarbeides lønnsstatistikker knyttet til kjønn på virksomhetsnivå.

¹ Innst. 299 S (2010-29011) kapittel 2.4. Om Likelønnskomisjonens forslag, se kapittel 3.

Departementet fremmer i dette høringsnotatet punkt 2 forslag til hvordan plikten til å utarbeide lønnsstatistikker skal lovfestes og hvordan statistikkene konkret kan utformes.

Mange virksomheter utarbeider i dag lønnsstatistikker som en del av aktivitets- og redegjørelsesplikten etter likestillingsloven § 1a. Ifølge lovens forarbeider og Likestillings- og diskrimineringsnemndas praksis, kan en virksomhet etter omstendighetene ha plikt til å utarbeide lønnsstatistikker. Se nærmere i vedlegget punkt 2.2.2.

Departementets forslag innebærer at det nå lovfestes en tydelig plikt til å utarbeide lønnsstatistikker.

Departementet gjør rede for hvilke forutsetninger som må oppfylles for at statistikken skal bli et effektivt verktøy for likelønn, og viser hvordan en hensiktsmessig statistikk bør utformes i et kjønnsdelt arbeidsliv.

Lønnsstatistikkene skal utformes slik at de blir effektive verktøy i likelønns- og likestillingsarbeidet i tråd med kravene i likestillingsloven. Samtidig må statistikken utformes slik at opplysningene ikke kan knyttes til enkeltpersoner og dermed komme i konflikt med personvern hensyn. Departementet har også lagt vekt på at arbeidet med lønnsstatistikkene skal være minst mulig arbeidskrevende for virksomhetene, blant annet ved å ta i bruk eksisterende statistikk. Videre kan en virksomhet av forretningsmessige årsaker ha behov for at lønnsopplysninger behandles som fortrolige opplysninger og ikke offentliggjøres.

Departementet forslår på denne bakgrunn følgende:

- Arbeidsgivers plikt til å utarbeide lønnsstatistikker fordelt på kjønn på virksomhetsnivå lovfestes som en del av arbeidsgivers aktivitets- og redegjørelsesplikt etter likestillingsloven § 1a. Plikten til å utarbeide lønnsstatistikker skal gjelde for private virksomheter med mer enn 50 ansatte og for offentlige virksomheter uansett størrelse.
- Lønnsstatistikkene skal vise lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i virksomheten. Statistikken skal vise lønnsforskjeller innen ulike yrkesgrupper i virksomheten, og lønnsforskjeller mellom kvinnedominerte og mannsdominerte yrker representert i virksomheten.
- Lønnsstatistikkene skal ivareta personvernet ved at det bør være minst fem personer av hvert kjønn i hver gruppe som sammenliknes.

- Lønnsstatistikkene skal være tilgjengelige for alle ansatte i virksomheten.
- Virksomhetene skal kunne velge om lønnsstatistikkene skal offentliggjøres i den årlige likestillingsredegjørelsen etter likestillingsloven § 1a, eller om statistikkene bare skal være et internt arbeidsverktøy.

I punkt 2.7.3 gir departementet konkrete eksempler på hvordan lønnsstatistikkene kan utformes for å bli gode verktøy i likelønnsarbeidet i virksomheten.

1.3.2 Opplysningsplikt ved mistanke om lønnsdiskriminering

Regjeringen har i Meld. St. 6 (2010-2011) *Likestilling for likelønn* meldt at den vil sikre en plikt for arbeidsgivere til å opplyse om lønn ved mistanke om lønnsdiskriminering.

Departementet foreslår i dette høringsnotatet at likelydende bestemmelser om opplysningsplikt tas inn i alle diskrimineringslovene, se punkt 3. Dette betyr at arbeidsgivere får opplysningsplikt ved mistanke om lønnsdiskriminering på grunn av kjønn, etnisitet, religion, livssyn, nedsatt funksjonsevne, seksuell orientering og kjønnsidentitet. Departementet mener at det ikke er behov for en tilsvarende bestemmelse i arbeidsmiljøloven kapittel 13 om diskriminering på grunn av alder, politisk syn, medlemskap i arbeidstakerorganisasjon, deltidsansettelse eller midlertidig ansettelse.

Departementet fremmer også forslag til hvordan en slik plikt kan utformes. De viktigste spørsmålene her er hvem som skal kunne kreve lønnsopplysninger ved mistanke om lønnsdiskriminering og hvordan personvernet til de som lønnsopplysningene gjelder skal sikres.

Diskrimineringslovene har i dag ikke regler om rett til innsyn i kollegers lønn. Offentlighetsloven gir imidlertid rett til innsyn i bruttolønnen til offentlig ansatte. Se vedlegget punkt 2.3.3. En ny bestemmelse om lovfestet opplysningsplikt vil derfor få praktisk betydning først og fremst i privat sektor.

Både i Diskrimineringslovutvalgets innstilling og i likelønnsmeldingen foreslås det at lønnsopplysningene skal kunne kreves av en representant for arbeidstakeren, på vegne av arbeidstakeren som mener seg lønnsdiskriminert. Begrunnelsen for at opplysningene skulle gis til arbeidstakers representant var personvern hensyn. Tanken var at en tillitsvalgt eller annen representant for arbeidstaker som et mellomledd, vil hindre at lønnsopplysningene spres unødig.

For å få et bredest mulig grunnlag for beslutningen når det skal fremmes lovforslag for Stortinget, har departementet i dette høringsnotatet ikke ønsket å konkludere i spørsmålet om hvem som skal kunne kreve lønnsopplysningene. Departementet ber derfor høringsinstansene vurdere tre alternativer opp mot hverandre:

- 1) Tillitsvalgte og verneombud
- 2) Representant for arbeidstaker (i vid forstand)
- 3) Den enkelte arbeidstaker

Valget mellom disse alternativene reiser særlig følgende spørsmål: Bør retten til å kreve lønnsopplysninger gå via arbeidstakers representant, og hvem skal i tilfelle regnes som representant for arbeidstakeren? Eller bør den enkelte arbeidstaker ha rett til å kreve opplysningene selv?

For å sikre hensynet til personvernet, foreslår departementet at det tas inn en presisering om taushetsplikt og en henvisning til personopplysningsloven i de nye bestemmelsene om opplysningsplikt. Departementet foreslår i tillegg at den som mottar lønnsopplysninger skal skrive under en taushetserklæring.

1.4 Arbeidet med endringer i diskrimineringslovgivningen

Departementet arbeider nå med endringer i diskrimineringslovgivningen. Eventuelle lovforslag på bakgrunn av denne høringen tas inn i dette arbeidet. Departementet tar sikte på å legge frem en lovproposisjon i 2013.

Diskrimineringslovutvalget har i NOU 2009: 14 *Et helhetlig diskrimineringsvern* lagt frem forslag til en ny diskrimineringslov som skulle erstatte gjeldende diskrimineringslover, blant annet likestillingsloven.

Departementet vil arbeide for å få til et robust og harmonisert diskrimineringsvern basert på dagens modell med egne lover for de ulike diskrimineringsgrunnlagene. En egen lov om kjønnslikestilling vil gi de beste rammene for arbeidet for å bedre kvinners stilling. På samme måte vil egne lover gi de beste rammene for likestillingsarbeidet med hensyn til etnisitet og nedsatt funksjonsevne. Dette betyr at likestillingsloven, diskrimineringsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven videreføres. I tillegg vil regjeringen fremme forslag om en ny lov om forbud mot diskriminering på grunn av seksuell orientering og kjønnsidentitet.

2 Lønnsstatistikk fordelt på kjønn og yrke

Regjeringen sier i likelønnsmeldingen at den vil sikre at man får frem lønnsstatistikk knyttet til kjønn og yrke på virksomhetsnivå. Se nærmere om bakgrunnen for dette tiltaket i Meld. St. 6 (2010-2011) kapittel 9.3 side 86 flg. Departementet viser også til Likestillingsutvalgets forslag om å lovfeste plikten til å utarbeide lønnsstatistikker, som en del av arbeidsgivers aktivitets- og redegjørelsesplikt. Se vedlegget punkt 4.3 og NOU 2011: 8 kapittel 3.5.3 side 49.

I vurderingen av hvordan dette tiltaket skal gjennomføres, har departementet lagt vekt på følgende:

- Lønnsstatistikken må utformes slik at den blir effektivt verktøy i virksomhetens likelønnsarbeid i tråd med kravene i likestillingsloven.
- Arbeidet med lønnsstatistikkene skal være minst mulig arbeidskrevende for virksomhetene.
- Statistikkene skal av personvern hensyn ikke vise enkeltpersoners lønn, men utformes slik at anonymiteten bevares.
- En virksomhet kan av forretningsmessige årsaker ha behov for at lønnsopplysninger behandles som fortrolige opplysninger og ikke offentliggjøres.

2.1 Verktøy i likelønnsarbeidet

Den kjønnsdelte lønnsstatistikken skal være et verktøy for likelønnsarbeidet på virksomhetsnivå, ved å skape åpenhet og kunnskaper om lønn og lønnsforskjeller i virksomheten. Statistikken skal kunne brukes i det forebyggende likestillingsarbeidet i virksomhetene. Statistikken skal bidra til å avdekke lønnsforskjeller mellom grupper i virksomheten, og gi grunnlag for å vurdere hvilke tiltak som skal settes i verk for å redusere lønnsforskjellene. Videre skal statistikken bidra til å avdekke eventuelle brudd på likelønnsbestemmelsen i likestillingsloven. Kjønnsdelte statistikker skal derfor kunne brukes av de ansatte for å avsløre skjevheter og eventuelt ta opp dette i lønnsforhandlinger eller i klagesaker med ombudet. Se nærmere i punkt 1.2.2 om behovet for kjønnsdelte lønnsstatistikker.

For at lønnsstatistikker skal bli et godt og treffsikkert verktøy må det settes noen betingelser til hvordan statistikken utformes og hvordan verktøyet skal brukes:

- Bestemmelsene i likestillingsloven bør være grunnlaget for hvordan lønnsstatistikken skal utformes og hvordan den skal brukes. Utarbeidelse av lønnsstatistikken skal være en del av aktivitets- og redegjørelsesplikten i § 1a, se punkt 2.3. Videre skal bestemmelsen styrke retten til likelønn etter § 5. Se nærmere om disse reglene i vedlegget punkt 2.1.
- Lønnen til ansatte som arbeider deltid eller som kun har arbeidet deler av året, må omregnes til lønn per år/måned/time (heltidsekvivalenter). Se punkt 2.2.
- For at lønnsstatistikkene skal bli gode og treffsikre verktøy, foreslår departementet at den kjønnsdelte lønnsstatistikken skal vise både om det er lønnsforskjeller innen samme yrkesgruppe og om det er lønnsforskjeller på tvers av kvinnedominerte og mannsdominerte yrker. Dette er nødvendig for å fange opp lønnsforskjeller som oppstår i et kjønnsdelt arbeidsliv. Se punkt 2.6.1.
- En effektiv kjønnsdelt lønnsstatistikk som virkemiddel for likelønn setter store krav til detaljeringsnivå. Dette betyr at yrkesgruppene i statistikken ikke bør være for store. Samtidig må statistikken utformes slik at opplysningene ikke kan knyttes til enkeltpersoner og dermed komme i konflikt med personvern hensyn. Dette betyr at det bør være minst fem kvinner og fem menn i hver gruppe som sammenlignes. Utgangspunktet må også være at alle ansatte i virksomheten skal tas med i statistikken. Men hvis det er færre enn fem av hvert kjønn innen en yrkesgruppe i virksomheten, må gruppen tas ut av statistikken. Se punkt 2.6.3.
- For å skape tilstrekkelig åpenhet om lønn slik formålet er, må den kjønnsdelte lønnsstatistikken være tilgjengelig for alle ansatte. Se punkt 2.5.

2.2 Lønn og lønnsforskjeller

Lønn er betaling for utført arbeid. Departementet mener at det bør tas utgangspunkt i begrepet lønn slik det skal forstås etter likestillingsloven § 5. Med lønn menes dermed ”det alminnelige arbeidsvederlag samt alle andre tillegg eller fordeler eller andre goder som ytes av arbeidsgiveren”.

Når det gjelder utarbeiding av lønnsstatistikk bør lønnen omregnes til lønn for arbeidet tidsenhet (heltidsekvivalenter). Dette er nødvendig for å kunne sammenligne kvinner og menns lønn. Det kan være beregnet timelønn, månedslønn eller årslønn. Det blir da tatt hensyn til forskjeller i arbeidstid. Dette blant annet fordi mange kvinner arbeider deltid og det er lønn for hver arbeidet time som skal sammenlignes. SSBs lønnsbegrep

omfatter utbetalt avtalt lønn, uregelmessige tillegg og bonuser og provisjoner o.l., men inkluderer ikke overtidsgodtgjørelse (se punkt 2.7.2).

For å måle forskjellene i lønn er det vanlig å uttrykke lønnsforskjellene gjennom målet: kvinnens lønn som prosentandel av menns lønn. For alle ansatte i arbeidslivet i dag utgjør kvinners timelønn i gjennomsnitt om lag 85 prosent av menns timelønn. Lønnsforskjellene beregnes gjerne som gjennomsnitt for grupper av ansatte. SSBs lønnsstatistikk viser lønn i gjennomsnitt for alle ansatte kvinner og menn, lønn for kvinner og menn fordelt på store forhandlingsområder, for næringer, etter utdanningsnivå og etter alder, se nærmere punkt 2.7.2. Denne statistikken gir ikke opplysninger om lønnsforskjeller på yrkesnivå eller mellom yrkesgrupper.

I punktene 2.6 og 2.7 drøftes nærmere hvordan statistikkene bør utformes for å se lønnsforskjeller på virksomhetsnivå.

2.3 Lovfestes som en del av arbeidsgivers aktivitets- og redegjørelsesplikt

Departementet mener at det bør lovfestes en plikt til å utarbeide lønnsstatistikker.

Dette bør lovfestes som en del av arbeidsgivers aktivitets- og redegjørelsesplikt.

For å sikre at det utarbeides lønnsstatistikker må arbeidsgiver ha en lovfestet plikt og det bør fremgå tydelig at arbeidsgiver har en slik plikt. Det er ikke tilstrekkelig slik det er i dag med kun veiledende merknader i forarbeidene. Selv om det er mange virksomheter som lager lønnsstatistikker fordelt på kjønn, er det på langt nær alle.

Både Diskrimineringslovutvalget og Likestillingsutvalget har foreslått å konkretisere innholdet i arbeidsgivers aktivitets- og redegjørelsesplikt. Likelønnskommisjonens flertall foreslo i 2008: 6 å lovfeste en plikt til å utarbeide lønnsstatistikk på virksomhetsnivå fordelt på kjønn og stillingsgrupper. Likestillingsutvalget foreslo i NOU 2011: 18 å lovfeste en plikt til ”å utarbeide lønnsstatistikk fordelt etter kjønn”. Blant de høringsinstansene som støttet en konkretisering av aktivitetsplikten, var det ingen som gikk mot forslaget om å ta med lønnsstatistikker som et ledd i den lovfestede konkretiseringen avplikten. YS og Unio støttet forslaget om å lovfeste plikt til å utarbeide lønnsstatistikker. Se vedlegget punkt 4.

Departementet mener at en slik lovtekst som Likestillingsutvalget har foreslått, blir for generell til å sikre at det utarbeides lønnsstatistikker som blir gode redskaper i virksomhetenes likelønnsarbeid. Lovteksten gir for lite informasjon til de virksomhetene som har behov for å vite hvordan de kan utarbeide gode lønnsstatistikker. Strengt tatt kan lovens krav da ut fra ordlyden være oppfylt med enkle tall

som viser gjennomsnittlig lønnsnivå for alle kvinner og menn ansatt i virksomheten, enten ved å angi gjennomsnittlig lønn i kroner eller ved å angi alle de kvinnelige ansattes gjennomsnittlige lønn i prosent av de mannlige ansattes lønn. Slike statistikker vil gi lite veiledning om hvor eventuelle lønnsforskjeller ligger, og vil dermed ikke kunne fungere som et godt verktøy i likelønnsarbeidet i virksomheten.

Departementet mener derfor at det bør presiseres nærmere i lovbestemmelsen om aktivitets- og redegjøringsplikt hvilke elementer lønnsstatistikkene skal ha. Det bør lovfestes at den kjønnsdelte lønnsstatistikken skal vise både om det er lønnsforskjeller innen samme yrkesgruppe og om det er lønnsforskjeller på tvers av kvinnedominerte og mannsdominerte yrker, se nærmere i punkt 2.6.

Det er etter departementets vurdering imidlertid ikke hensiktsmessig å nedfelle mer detaljerte krav i lovteksten, slik de har gjort i den danske likelønnsloven, se vedlegget punkt 3.2.1. I stedet bør det i forarbeidene og eventuelt i en egen veiledning gis nærmere retningslinjer for hvordan lønnsstatistikkene kan og bør utformes.

Departementet foreslår at statistikkene utarbeides årlig, på samme måte som likestillingsredegjørelsene etter likestillingsloven § 1a. Dette gir også god sammenheng med virksomhetenes plikt til rapportering til SSB og NAV, se nedenfor punkt 2.7.2.

2.4 Hvilke virksomheter som skal utarbeide statistikk (størrelsen på virksomheten)

Plikten til å utarbeide lønnsstatistikk bør bare gjelde for virksomheter av en viss størrelse. Systematiske undersøkelser og lønnsstatistikk gir en svært upresis indikator på eventuell forskjellsbehandling i små virksomheter. I små grupper kan tilfeldig og individuell variasjon i arbeidstakers kvalifikasjoner og oppgaver ha så stor betydning at gruppeforskjeller ikke gir god mening.

Også av hensyn til personvern bør virksomhetene som omfattes av plikten være over en viss størrelse. Hvis det er for få ansatte i hver yrkesgruppe vil enkeltpersoner kunne identifiseres ut fra statistikken. Se punkt 2.6.3.

På den annen side er de fleste virksomheter i Norge relativt små. For å omfatte så mange arbeidstakere som mulig, bør derfor grensen for antall ansatte heller ikke settes for høyt.

Gjeldende diskrimineringslovgivning samt forslagene fra Diskrimineringslovutvalget og Likestillingsutvalget om konkretisering av aktivitets- og redegjøringsplikten sier at

plikten skal gjelde alle offentlige virksomheter. Når det gjelder private virksomheter trekkes grensen ved virksomheter med færre enn 50 ansatte, se vedlegget punktene 2.2.1 og 4. Det er i disse sammenhengene vist til at det er virksomheter med færre enn 50 ansatte som må bære de største byrdene ved aktivitets- og redegjørelsesplikter. Departementet mener at disse reglene bør harmoniseres slik at de omfatter de samme virksomhetene. Grensen bør derfor trekkes likt etter den generelle bestemmelsen om aktivitets- og redegjørelsesplikt, og den spesifikke regelen om lønnsstatistikker.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at plikten til å utarbeide lønnsstatistikker bør gjelde arbeidsgivere i privat sektor som jevnlig sysselsetter mer enn 50 ansatte og arbeidsgivere i offentlig sektor

2.5 Statistikkene skal være tilgjengelige for alle ansatte

En viktig forutsetning for at statistikken skal fungere som et likelønnsverktøy i virksomheten, er at den blir tilgjengelig for alle ansatte. Statistikken må gjøres tilgjengelig slik at de ansatte får anledning til å sammenligne sin lønn med gjennomsnittet, både for egen stillingsgruppe og for andre stillingsgrupper. Departementet foreslår å ta dette kravet om tilgjengelighet inn i lovteksten.

I høringen om Likestillingsutvalgets forslag ba Unio departementet om å vurdere om det i aktivitetsplikten bør synliggjøres at lønnsstatistikken skal gjøres offentlig tilgjengelig.

Virksomheten kan la lønnsstatistikken være en del av likestillingsredegjørelsen etter likestillingsloven § 1a, slik det anbefales i forarbeidene til likestillingsloven. Statistikken vil da på en enkel måte bli tilgjengelig for alle ansatte og for Likestillings- og diskrimineringsombudet. I og med at årsrapportene er offentlige vil statistikken samtidig bli tilgjengelig også for andre.

Det er ikke nødvendig at opplysninger i virksomhetenes likestillingsredegjørelse er identiske med eller har samme detaljeringsnivå som lønnsstatistikken. Det er fullt mulig at likestillingsredegjørelsen omtaler arbeidet med lønnsstatistikker, uten samtidig å oppgi lønnsforhold og informasjon som grenser opp mot personopplysninger.

Offentlige arbeidsgivere bør imidlertid etter departementets vurdering gjøre statistikkene tilgjengelige gjennom årsrapportene. Etter ombudets og nemndas praksis, med hjemmel i likestillingslovens ordlyd, er det i dag et krav at redegjørelsen for likestilling tas inn i årsrapporten. Likestillingsredegjørelser som ikke er tatt inn i

årsrapporten vil ikke ha betydning for om virksomhetene har oppfylt lovens krav. Likestillingsredegjørelser som ikke inneholder en lønnsstatistikk står dermed i fare for å ikke bli godkjent. Departementet foreslår derfor at lønnsstatistikkene skal tas inn i offentlige virksomheters likestillingsredegjørelser etter likestillingsloven § 1a.

I privat sektor kan det derimot være helt legitime grunner til at en virksomhet ikke ønsker at lønnsnivå skal være offentlige. Av forretningsmessige årsaker kan virksomheten ha behov for at lønnskostnadene behandles som fortrolige opplysninger.

Departementet mener derfor at private arbeidsgiver ikke bør ha plikt til å offentliggjøre lønnsstatistikkene i sine årsrapporter. Plikten til å utarbeide lønnsstatistikker skal dermed etter forslaget ikke være en del av redegjørelsesplikten. Dette betyr at virksomheter i privat sektor kan velge om lønnsstatistikken kun skal være et internt redskap til bruk i likestillingsarbeidet og lønnsforhandlingene på arbeidsplassen. Virksomheten bør ha anledning til å sette som vilkår at statistikkene behandles som fortrolige opplysninger, hvis virksomheten ikke ønsker at informasjon om lønnskostnadene spres utenfor virksomheten.

Det avgjørende bør være at det faktisk utarbeides slike statistikker og at disse er tilgjengelige for tillitsvalgte og andre ansatte. Arbeidstakerne bør kunne kreve å få kopi av statistikkene.

2.6 Lønnsforskjeller i og mellom ulike yrkesgrupper

Departementet foreslår at statistikkene skal vise lønnsforskjeller innen og mellom ulike yrkesgrupper. Dette er tatt inn i departementets forslag til lovtekst.

2.6.1 Det kjønnsdelte arbeidslivet og likestillingsloven

Departementet viser til at bestemmelsene i likestillingsloven bør være grunnlaget for hvordan statistikken skal utformes. Likestillingsloven § 5 gir rett til både lik lønn for samme arbeid og lik lønn for arbeid av lik verdi uavhengig av om arbeidene tilhører ulike fag eller om lønnen reguleres av ulike tariffområder. Begge disse kravene må fanges opp av statistikken, slik at statistikken både kan være en indikator på brudd på bestemmelsen retten til lik lønn for samme arbeid og for brudd på retten til lik lønn for arbeid av lik verdi.

Likelønnskommisjonen påviste i NOU 2008: 6 at det er en sammenheng mellom det kjønnsdelte arbeidslivet og de gjennomsnittlige lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. Kvinner og menn arbeider i stor grad i hver sine sektorer og yrker, og arbeids-

livet kan beskrives som kjønnsdelt. Dette gjelder også på de enkelte arbeidsplassene, hvor kvinner og menn ofte befinner seg i hver sine stillinger og yrker. Lønnen kan være fastsatt på en diskriminerende måte dersom en yrkesgruppe dominert av kvinner har lavere lønnsnivå enn yrkesgrupper dominert av menn.

Departementet mener derfor at de kjønnsdelte lønnsstatistikkene skal være egnet til å belyse begge typer diskriminering. Statistikk som skal belyse lønnsforskjeller i vårt kjønnsdelte arbeidsliv må vise lønnsnivået for ulike yrkesgrupper, og ikke begrenses til lønnsnivået for kvinner og menn innen samme yrkesgruppe. Departementet mener det er nødvendig at lønn sammenlignes både innen yrkesgrenser, og på tvers av yrkesgrenser og tariffområder. For den siste gruppen må statistikken også belyse om yrkesgruppene er dominert av det ene kjønn eller ikke. Se nærmere om hvordan dette kan gjøres i punkt 2.7.3.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det må lages to typer statistikk for å fange opp lønnsforskjellene som følger det kjønnsdelte arbeidslivet. Departementet foreslår derfor at lovteksten setter krav til kjønnsdelt statistikk som viser om det er lønnsforskjeller både innen yrkesgrupper og mellom kvinnedominerte og mannsdominerte yrker.

2.6.2 Statistikkene kan gi indikasjon på lønnsdiskriminering

Departementet vil understreke at kjønnsdelt lønnsstatistikk ikke er et verktøy som kan bevise diskriminering. Lønnstatistikken gir kun et bilde av situasjonen og kan gi en indikasjon på eventuell lønnsdiskriminering. Statistikken skal ikke vise den enkelte ansattes lønn, men vise om kvinner i gjennomsnitt har lavere lønn enn menn innen samme yrkesgruppe eller om yrkesgrupper dominert av kvinner i gjennomsnitt har lavere lønnsnivå enn yrkesgrupper dominert av menn.

Det er mange legitime grunner for forskjeller i lønn, også innen samme stilling eller yrke. Dersom statistikken avslører systematiske eller gjennomsnittlige lønnsforskjeller for kvinner og menn, så er det arbeidsgiver som må sannsynliggjøre at lønnsfastsettelsen ikke er i strid med loven (likestillingsloven § 16).

Lønnsstatistikken måler gjennomsnittlig lønn for grupper av ansatte og kan ikke måle "verdien" eller innholdet i det arbeidet som utføres, jf. likestillingsloven § 5.

Lønnsstatistikk kan derfor ikke erstatte arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn. Arbeidsvurdering er et redskap som måler "arbeidets verdi" ut fra krav og innhold i arbeidet og er et redskap for håndheving av likestillingslovens likelønnsbestemmelse.

Arbeidsvurdering er beskrevet og vurdert i to tidligere utredninger, NOU 1997:10 *Arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn* og NOU 2006:6 *Kjønn og lønn*.

2.6.3 Størrelsen på yrkesgruppene i statistikken

En effektiv kjønnsdelt lønnsstatistikk som virkemiddel for likelønn setter store krav til detaljeringsnivå. Gruppene i statistikken bør derfor ikke være for store, slik at statistikken blir for grovmasket.

Samtidig må statistikken utformes slik at opplysningene ikke kan knyttes til enkeltpersoner. Lønnsopplysningene regnes som personopplysninger når de kan knyttes til en enkeltperson. For å sikre personvernet må det derfor være en viss størrelse på gruppene som sammenlignes; statistikken må utformes med store nok grupper slik at anonymiteten ivaretas. Statistikken må utformes slik at opplysningene ikke kan knyttes til enkeltpersoner og dermed komme i konflikt med personvern hensyn. Se vedlegget punkt 2.4 om personvern og personopplysningslovens regler om behandling av lønnsopplysninger.

Datatilsynet legger til grunn at oversikter over lønnsopplysninger på gruppenivå kan utleveres til fagforeninger i private virksomheter når det er fem eller flere personer innenfor samme stillingskategori. I slike tilfeller vil som hovedregel lønnsopplysningene ikke kunne knyttes til en enkeltperson. Personopplysningsloven gjelder dermed ikke. Lønnsopplysningene anses derimot å være på individnivå når det er fire eller færre innenfor samme stillingskategori. Siden opplysningene kan knyttes til enkeltpersoner, gjelder personopplysningsloven. Slike opplysninger skal ifølge Datatilsynet bare kunne utleveres til tillitsvalgt som har undertegnet en taushetserklæring.

Departementet mener derfor at det bør være minst fem av hvert kjønn i yrkesgruppene som sammenlignes.

Utgangspunktet må være at alle ansatte i virksomheten skal tas med i statistikken. Men hvis det er færre enn fem av hvert kjønn innen en yrkesgruppe i virksomheten, bør denne yrkesgruppen tas ut av statistikken.

Departementet har vurdert om det bør stå noe i lovteksten om størrelsen på gruppene, slik de har gjort i den danske bestemmelsen om lønnsstatistikker (se vedlegget punkt 3.2.1). Dette kan imidlertid gi en for komplisert lovtekst og dermed svakere informasjonsverdi. Videre vil dette gi en mindre fleksibel regel, som ikke tar tilstrekkelig høyde for ulike behov og situasjoner i virksomhetene. Departementet mener at det er tilstrekkelig at det fremheves i forarbeidene at statistikkene skal utformes i

samsvar med personopplysningslovens regler. Departementet ber imidlertid høringsinstansene vurdere om det er behov for at det tas inn regler om dette i lovteksten.

2.7 Nærmere om hvordan lønnsstatistikken kan utformes

I det følgende viser departementet konkret hvordan statistikkene kan utformes for å bli gode likelønnsverktøy.

Departementet mener at virksomhetene kan ha behov for mer utfyllende veiledning om hvordan statistikken kan utformes, utover de elementene som ifølge forslaget skal fremgå av lovteksten. Departementet ber høringsinstansene vurdere om dette bør tas inn i lovproposisjonen som retningslinjer for hvordan lønnsstatistikken bør utformes. Alternativt, eller som et supplement, bes høringsinstansene om å vurdere om det er behov for en egen veiledning om plikten til å utarbeide lønnsstatistikker.

2.7.1 Utarbeides i samarbeid med arbeidstakerrepresentanter

Det ligger i departementets forslag at statistikkene skal utformes på virksomhetsnivå. Departementet mener at dette best skjer i samarbeid med arbeidstakerrepresentanter. For å bli et hensiktsmessig verktøy må lønnsstatistikken tilpasses lokale forhold, integrert i det lokale arbeidet for likelønn og likestilling mellom kvinner og menn. Arbeidstakerrepresentanter bør trekkes aktivt inn i prosessen, da det gir bedre kjennskap til verktøyet og større engasjement for hvordan det skal brukes. Danske erfaringer med kjønnsdelt lønnsstatistikk viste at lite kjennskap til statistikkene var en av de viktigste grunnene til at de ikke ble brukt etter intensjonene.

2.7.2 Bruk av eksisterende statistikker

Arbeidsgiver rapporterer i dag både lønns- og yrkesopplysninger for de ansatte til myndighetene. Arbeidsgiver er pålagt å samle og gi opplysninger om lønn og yrke til to forskjellige registre, SSBs lønnsstatistikk og NAVs arbeidsgiver- og arbeidstakerregister. For disse rapporteringene har SSB utarbeidet standarder og definisjoner av lønnsbegrepet og yrkesklassifisering. Disse to registrene er ikke koplet sammen på sentralt hold, noe som innebærer at SSB ikke kan levere lønnstatistikk fordelt på yrker.

Departementet mener at opplysningene som sendes inn til disse registrene er egnet som grunnlag for å sammenstille statistikk over lønn, yrke og kjønn på virksomhetsnivå. Det vil være hensiktsmessig at kjønnsdelte lønnsstatistikker på virksomhetsnivå utarbeides i tråd med eksisterende definisjoner, innsamlingsrutiner og rapporteringer. Dette vil være arbeidsbesparende for virksomheten.

SSBs lønnsstatistikk

Virksomhetene har etter statistikkloven plikt til å gi lønnsopplysninger til SSB. På grunnlag av disse opplysningene utarbeider SSB årlig lønnsstatistikker, som alle er fordelt på kjønn.

Statistikken bygger på utvalgsundersøkelser innenfor alle næringsområder i privat sektor med unntak av primærnæringene, jf. Standard for næringsgruppering. For offentlig sektor utarbeides lønnsstatistikk på grunnlag av administrative registre innhentet fra Fornyings- og administrasjons- og kirkedepartementet for ansatte i staten og fra KS for ansatte i kommunene. Helseforetakene (som også er en del av offentlig sektor) har sitt eget administrative register.

SSBs lønnsstatistikker² viser gjennomsnittlig lønn for alle, og lønnsnivå fordelt på næring og forhandlingsområder. I tillegg viser statistikken lønnsnivå og endring i lønn for utdanningsgrupper og aldersgrupper.

SSBs lønnsbegrep omfatter utbetalt avtalt lønn, uregelmessige tillegg og bonuser og provisjoner o.l., men inkluderer ikke overtidsgodtgjørelse. Lønn blir omregnet til heltidsekvivalenter, vanligvis månedslønn. Det er nødvendig for at lønnen for deltidsansatte skal kunne sammenlignes med lønn for heltidsansatte. Lønnsstatistikken viser derfor lønnsforskjeller mellom kvinner og menn per arbeidet time.

Basert på tall fra SSB utarbeider Teknisk beregningsutvalg (TBU) årlige rapporter med oversikter over lønns- og inntektsutviklingen, lønnsoppgjørene, statistikk for lønns- og inntektsfordelingen mv. Rapporten har et eget kapittel om lønnsutviklingen for kvinner og menn.

Styrken ved SSBs og TBUs lønnsstatistikk er at den viser gjennomsnittlig lønn for kvinner og menn for alle ansatte, og for ansatte fordelt på forhandlingsområder og næringer. I tillegg viser statistikken lønn for kvinner og menn etter utdanningslengde og alder. Dette er viktige indikatorer som gir et samlet bilde av lønnsforskjellene over tid og er en indikasjon på strukturelle forhold som påvirker kvinners og menns lønn.

Lønnsstatistikken har imidlertid noen begrensninger som gjør at den ikke kan være et verktøy for å skape åpenhet om lønn på arbeidsplassen. For det første sammenstilles ikke lønnsstatistikken på virksomhetsnivå. For det andre er det ikke alle virksomheter som rapporterer inn til SSB. For det tredje gir ikke lønnsstatistikken fordeling på yrke.

² Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2012. Rapport fra Teknisk beregningsutvalg for inntektsoppgjørene.

Lønnsstatistikken viser med andre ord gjennomsnittlig lønn for store grupper ansatte og kan ikke vise lønn for kvinner og menn fordelt på yrke på virksomhetsnivå.

NAVs arbeidsgiver- og arbeidstakerregister

Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (Aa-registeret) i NAV er et register over arbeidsforhold og har detaljerte opplysninger om fordeling av kvinner og menn på yrker.

Alle arbeidsgivere er pålagt å sende informasjon om ansettelsesforhold til Aa-registeret. Meldeplikten er hjemlet i folketrygdloven § 25-1. Det skal sendes melding hver gang et arbeidsforhold begynner eller avsluttes og ved varig endring av registrerte opplysninger. Opplysningene skal inneholde arbeidstid, yrkestittel (yrkeskode) og arbeidssted (avdeling). I tillegg til løpende innrapportering til Aa-registeret, mottar arbeidsgiver årlig en utskrift fra registeret som skal kontrolleres og returneres (årskontroll).

Aa-registeret har ingen opplysninger om lønn og kan følgelig ikke kople lønn og yrke.

Yrkesklassifisering

Standard for yrkesklassifisering er STYRK-08 som er utviklet av SSB og NAV og bygger på en internasjonal standard. Standarden er utviklet for bruk i statistikk. For å lette bruken av standarden er det laget en yrkeskatalog, som viser hvordan enkeltyrker skal innplasseres i standarden.

Det er denne yrkeskatalogen som benyttes av virksomhetene når de skal registrere opplysninger om ansatte til Aa-registeret.

Standarden for yrkeskoder har en hierarkisk inndeling. Den er delt inn i siffer, og jo flere siffer jo finere og mer detaljert inndeling. 1-siffer ikoden har 10 yrkesfelt. 2-siffer i koden har 42 yrker, 3-siffer i koden har 121 yrker og 4-siffer i koden har 406 yrker. For hvert yrkesfelt er det gitt en kort beskrivelse av hvilke arbeidsområder som dekkes, samt en oversikt over yrkesområder feltet er delt inn i. Deretter er det en tilsvarende beskrivelse av hvert yrkesområde. Til slutt vises hvilke yrker den enkelte yrkesgruppe er delt inn i. Her er det gitt en beskrivelse av hovedarbeidsoppgavene for hvert yrke. Det er gitt eksempler på yrkestitler som inngår i yrket.

Yrkeskode bestemmes av arbeidsoppgaver, ikke utdanningsnivå. Det vil si at yrkeskoden skal tilsvare konkrete arbeidsoppgaver, og ikke utdanning hos den enkelte, type

ansettelsesforhold, kontrakt, lønn eller bransje. Ansatte som utfører samme arbeidsoppgaver, skal ha samme yrkeskode.

For å kunne kode et yrke, er det behov for flere opplysninger enn bare yrkestittelen for de fleste yrkene. Tilleggsinformasjon om de viktigste arbeidsoppgavene er nødvendig. I noen tilfelle vil også opplysninger om arbeidsgiver (næring) og utdanning være til hjelp selv om et yrke i utgangspunktet er uavhengig av denne informasjonen.

For at lønnsstatistikken skal bli et hensiktsmessig verktøy for likelønn er nivået for yrkesklassifisering avgjørende. Er yrkesdelingen for grov vil den sammenligne grupper som er svært forskjellige, både hva gjelder fagområder og krav til utdanning mv. 1-siffernivå er gir en svært grov inndeling, og grupperer ledere, akademiske yrker, høyskoleyrker, kontoryrker, salgsyrker og bønder, fiskere, håndverkere mv. Departementet mener det gir liten mening å sammenligne lønn for slike yrkesfelt.

Er yrkesdelingen derimot for detaljert vil sammenligningen av lønn begrenses til grupper som utfører tilnærmet samme arbeid og ofte være sammenfallende med stillingskategori. 4-siffernivå viser yrker og er findelt. Eksempler her er personalsjefer, ledere i skogbruk, hotellsjefer, biologer, legespesialister, dommere, tollere og takstmenn.

Analyser viser at lønnsforskjellene mellom kvinner og menn i samme stilling hos samme arbeidsgiver er svært små (se Meld. St. 6 (2010-2011) kapittel 3). Likelønnsproblemet i dag er knyttet til det kjønnsdelte arbeidslivet, hvor kvinner og menn utfører ulike typer arbeid og har forskjellige stillinger. Likelønnsproblemet, i dag som tidligere, oppstår ved at yrker og stillingsgrupper dominert av kvinner ofte har lavere lønnsnivå enn yrker og stillingsgrupper dominert av menn. For at statistikken skal bli et godt og treffsikkert verktøy må statistikken fange opp de kjønnsbaserte lønnsforskjellene slik de arter seg i arbeidslivet.

EDAG – Elektronisk Dialog med Arbeidsgiver

I mai 2012 meldte regjeringen at den foreslår en ny felles og forenklet ordning (EDAG) for rapportering fra arbeidsgiver om ansettelses- og inntektsforhold til Skatteetaten, Arbeids- og velferdsetaten (NAV) og Statistisk Sentralbyrå. Opplysningene skal leveres elektronisk hver måned. Til denne samordningen skal det utvikles en nettbasert tjeneste. Dette skal erstatte de eksisterende rapporteringene til SSBs lønnsstatistikk og NAVs arbeidsgiver- og arbeidstakerregister.

Som vist i dette avsnittet rapporterer arbeidsgiver i dag til dels de samme opplysningene om ansettelser, lønn og skattetrekk til flere etater. Forslaget om elektronisk dialog med arbeidsgiver skal hindre et slikt dobbeltarbeid for arbeidsgiver og derved redusere de administrative byrdene for næringslivet.

Det er grunn til å anta at den nye ordningen også vil forenkle arbeidet med kjønnsdelt lønnsstatistikk på virksomhetsnivå. En viktig forutsetning blir at EDAG gjør det mulig og enkelt å kople lønnsopplysninger med yrkeskoder på virksomhetsnivå.

2.7.3 Eksempler på hvordan statistikkene kan utformes

Lønnsstatistikk som verktøy for likelønn skal sammenligne lønn innad i yrkesgrupper (for eksempel på 3-sifternivå) og lønn mellom yrker (for eksempel på 4-sifternivå). Nedenfor gis eksempler på hvordan slike statistikker kan utformes. Dette forutsetter at virksomhetene benytter SSBs standard for yrkesklassifisering, se punkt 2.7.2.

Av hensyn til personvernet er det en nedre grense på antallet kvinner og menn som sammenlignes, se punkt 2.6.3. Det vil si at for hver gruppe som sammenlignes vises gjennomsnittslønn for minst fem kvinner og minst fem menn. For å kunne sammenligne må lønnen omregnes til heltidsekvivalenter, se punkt 2.2.

Alder og ansiennitet har betydning for den enkeltes lønn og lønnsutvikling. Slike faktorer bør trekkes inn i videre analyser og bearbeiding av statistikken, dersom statistikken gir en indikasjon på forskjellsbehandling på grunn av kjønn.

Statistikk som viser lønnsforskjeller innen yrkesgrupper

Lønnstatistikken for kvinner og menn innen yrkesgrupper bør ta utgangspunkt i 3-siffer yrkesgrupper. Lønnsstatistikken vil da vise lønn for grupper av kvinner og menn innen hver yrkesgruppe, som for eksempel yrkesgruppen renholdere og yrkesgruppen ingeniører.

Statistikk som viser lønn for kvinner og menn innen samme yrkesgruppe vil vise alle kvinners gjennomsnittlige lønn som andel av alle menns gjennomsnittlige lønn i den aktuelle yrkesgruppen.

Lønnsstatistikk og sammenligninger av kvinner og menns lønn i samme yrkesgrupper kan utformes som tabellen nedenfor.

Kvinner og menns lønn (heltidsekvivalenter) innen yrkesgrupper. Månedslønn og kvinners lønn i prosent av menns lønn. Minst fem kvinner og fem menn i hver yrkesgruppe

Yrkesgruppe 3-siffernivå	Kvinner lønn	Menns lønn	Kvinner lønn som andel av menns lønn
Ingeniører	i kroner	i kroner	i prosent
Renholder	i kroner	i kroner	i prosent
Systemadministrator	i kroner	i kroner	i prosent
Arbeidsleder	i kroner	i kroner	i prosent
Informasjonsrådgiver	i kroner	i kroner	i prosent

Statistikk som viser lønnsforskjeller mellom kvinnedominerte og mannsdominerte yrker

En statistikk som sammenligner lønn på tvers av yrkesgrupper kan avsløre om kvinnedominerte yrker har lavere lønnsnivå enn mannsdominerte yrker. Her sammenlignes gjennomsnittlig lønn for alle i yrket, både kvinner og menn, med gjennomsnittlig lønn for alle i et annet yrke.

I tillegg skal statistikken omfatte opplysninger om kjønns sammensetningen innen hvert yrke (for eksempel andelen kvinner blant renholdere og andelen kvinner blant bilvaskere). Det er med andre ord lønnsnivået for yrker dominert av henholdsvis kvinner og menn som sammenlignes.

For sammenligninger mellom yrker kan det være formålstjenlig å sammenligne yrker på 4-siffernivå. For eksempel dekker yrkesgruppen renholdere (3-siffernivå) både renholdere i private hjem, renholdere i bedrifter og bilvaskere (4-siffernivå).

Lønnsstatistikk som belyser lønnsnivået mellom yrker kan utformes som følgende tabell. I tabellen oppgis andelen kvinner som er ansatt i yrket i prosent av antallet menn i yrket. Denne andelen viser om yrket er kvinnedominert eller mannsdominert. Når det gjennomsnittlige lønnsnivået for yrkesgruppene skal sammenlignes er det enkleste å oppgi lønnen i kroner.

*Lønnsnivå (heltidsekvivalenter) for yrkesgrupper og kjønnsbalansen i yrkesgruppene.
Talleksempler over kvinneandel*

<i>Yrke 4.siffernivå</i>	<i>Andel kvinner i %</i>	<i>Gjennomsnittlig lønnsnivå for både kvinner og menn i yrket i kroner</i>
Kokker	i prosent	i kroner
Servitør	i prosent	i kroner
Bartender	i prosent	i kroner
Husholder	i prosent	i kroner
Resepsjonist	i prosent	i kroner

Behov for kompetanse

Utarbeiding av denne type statistikk og tolking av resultatene krever kompetanse. Statistikken skal være en indikasjon på to typer diskriminering, både brudd på bestemmelsen om retten til likelønn for samme arbeid og for brudd på retten til lik lønn for arbeid av lik verdi uavhengig av om arbeidene tilhører ulike fag eller om lønnen reguleres av ulike tariffområder. Statistikken er kun en indikasjon som må tolkes for nærmere vurdering av kjønnsbaserte lønnsforskjeller på disse grunnlag. Skolering av ansatte med personalansvar kan derfor være aktuelt.

2.8 Del av aktivitets- og redegjørelsesplikten

Utarbeidelsen av lønnstatistikker skal inngå som en del av arbeidsgivers aktivitets- og redegjørelsesplikt etter likestillingsloven § 1a. Offentlige virksomheter skal ta statistikken inn i årsbudsjettet, se punkt 2.5. Private virksomheter kan velge om de vil ta lønnsstatistikkene inn i sine redegjørelser eller om de bare vil bruke dem som et internt arbeidsredskap.

Den nye bestemmelsen skal erstatte plikten til å lage lønnsstatistikker som nemnda har innfortolket som en del av redegjørelsesplikten etter gjeldende regler. Kravene til statistikkene slik de er beskrevet i kapittel 2.6, betyr at statistikkene etter den nye lovbestemmelsen skal ha et noe større detaljeringsnivå enn det nemnda har lagt til grunn i sin håndheving av redegjørelsesplikten etter § 1a.

2.9 Håndheving

Likestillings- og diskrimineringsombudet har etter dagens regler i diskrimineringsombudsloven myndighet til å håndheve redegjørelsesplikten, men ikke aktivitetsplikten. Dette betyr at ombudet ikke uten videre vil kunne håndheve at arbeidsgivere

utarbeider lønnsstatistikker slik loven krever. Ombudet kan etter likestillingsloven § 11 kunne kreve de opplysningene som er nødvendige for å gjennomføre diskrimineringsforbudet. Ombudet vil derfor i saker om lønnsdiskriminering kunne kreve å få se virksomhetens lønnsstatistikk. Statistikken vil gi ombudet informasjon om lønnsnivået i virksomheten, lønnsforskjeller og lønnsfastsettelse. Denne informasjonen vil gi ombudet bedre grunnlag til å vurdere om det er sannsynlig at den som har klaget er blitt utsatt for lønnsdiskriminering. Er det ikke utarbeidet lønnsstatistikker, vil systemene for lønnsfastsettelse ikke være tilstrekkelig gjennomskuelige, slik at bevisbyrden for at lønnsfastsettelsen ikke er lønnsdiskriminerende kan gå over på arbeidsgiver (jf. prinsippet om delt bevisbyrde i § 16 og EU-domstolens avgjørelser referert i vedlegget punkt 1.3).

Departementet foreslår at plikten til å utarbeide lønnsstatistikker skal kunne håndheves av Likestillings- og diskrimineringsombudet på samme måte som ombudet i dag håndhever redegjørelsesplikten. Ombudet vil da kunne sjekke om det er utarbeidet statistikk og om statistikken er utformet i samsvar med lovens krav.

3 Opplysningsplikt ved mistanke om lønnsdiskriminering

I Meld. St. 6 (2010-2011) står det at regjeringen vil sikre en plikt for arbeidsgivere til å opplyse om lønn ved mistanke om lønnsdiskriminering. Plikten skal gjelde lønnsnivå og kriteriene for lønnsfastsettelsen til den eller de vedkommende sammenlikner seg med, men ikke arbeidsgivers vurdering av individuelle arbeidsprestasjoner. Se nærmere om bakgrunnen for dette tiltaket i punkt 1.2.3 og Meld. St. 6 (2010-2011) kapittel 9.4 side 91 flg. Departementet viser også til Diskrimineringslovutvalgets forslag om å lovfeste en opplysningsplikt, se vedlegget punkt 4.2 og NOU 2009: 14 kapittel 19.4 side 263 flg.

Departementet drøfter i det følgende hvem som skal kunne kreve opplysninger om lønn ved mistanke om lønnsdiskriminering, hvordan hensynet til personvern skal ivaretas og hvilke diskrimineringsgrunnlag plikten skal gjelde.

En ny bestemmelse om lovfestet opplysningsplikt vil få praktisk betydning først og fremst i privat sektor. I kommunal og statlig sektor har alle arbeidstakere allerede innsyn i andre ansattes bruttolønn etter offentlighetsloven, se vedlegget punkt 2.3.3.

3.1 Hvem skal ha rett til å kreve opplysningene?

Et sentralt spørsmål er hvem som skal kunne kreve lønnsopplysningene fra arbeidsgiver.

For å få et bredest mulig grunnlag for beslutningen når det skal fremmes lovforslag for Stortinget, har departementet i dette høringsnotatet ikke ønsket å konkludere i spørsmålet om hvem som skal kunne kreve lønnsopplysningene.

Departementet ber derfor høringsinstansene vurdere tre alternativer opp mot hverandre:

- 1) Tillitsvalgte eller verneombud
- 2) Tillitsvalgt eller annen representant for arbeidstaker
- 3) Den enkelte arbeidstaker

Valget mellom disse alternativene reiser særlig følgende spørsmål: Bør retten til å kreve lønnsopplysninger gå via arbeidstakers representant, og hvem skal i tilfelle regnes som representant for arbeidstakeren (alternativ 1 og 2)? Eller bør den enkelte arbeidstaker ha rett til å kreve opplysningene selv (alternativ 3)?

Både i Diskrimineringslovutvalgets innstilling og i likelønnsmeldingen foreslås det at lønnsopplysningene skal kunne kreves av en representant for arbeidstakeren, på vegne av arbeidstakeren som mener seg lønnsdiskriminert. Begrunnelsen for at opplysningene skal gis til arbeidstakers representant er personvern hensyn fordi en arbeidstakers lønn er en personopplysning. Tanken var at en tillitsvalgt eller annen representant for arbeidstaker som et mellomledd, vil hindre at lønnsopplysningene spres unødige. Dette skulle også skape en større "terskel" for å få tilgang til lønnsopplysninger.

Det ble vist til at tillitsvalgte allerede har en rolle i lønnsforhandlingene i virksomhetene og er vant med å håndtere slike opplysninger. Dette vil gi god sammenheng med beslektede regler på arbeidslivsområdet. Tillitsvalgte spiller en viktig rolle når det gjelder fastsettelse av og kontroll med lønns- og arbeidsvilkår, og det vil ikke være i samsvar med arbeidsmiljølovens system å gi en slik rett til arbeidstaker selv.

Departementet viser til at det i Prop. 74 L (2011-2012) om utleie av arbeidstakere foreslås at de tillitsvalgte hos innleier får en innsynsrett i den innleides lønns- og arbeidsvilkår. Innsynsretten skal gjøres gjeldende overfor innleievirksomheten, som skal dokumentere overfor de tillitsvalgte de aktuelle vilkårene som det bes om innsyn i. Departementet viser også til at oppdragsgivers tillitsvalgte i henhold til allmenn-

gjøringsloven § 11 femte ledd og forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett, kan kreve opplysninger om lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakere i virksomheter som utfører arbeid som er omfattet av vedtak av allmenngjøring. Innsyn kan kreves av tillitsvalgte som representerer den organisasjonen som er part i den allmenngjorte tariffavtalen.

Et annet argument for å gi en slik innsynsrett til arbeidstakers representant er at det vil kunne virke mindre konfliktskapende mellom kolleger, og mellom den enkelte ansatte og arbeidsgiver, enn om den enkelte arbeidstaker selv skal ha rett til å kreve opplysningene. Tillitsvalgte vil også ofte ha god oversikt over kriteriene for lønnsfastsettelse i virksomheten, eller i hvert fall bedre mulighet til å bringe klarhet i dem, og dermed et bedre grunnlag for å vurdere hvorvidt vedkommende er forskjellsbehandlet på grunn av kjønn. Dersom det foreligger en reell mistanke om lønnsdiskriminering, vil man ved å involvere arbeidstakernes representant på et tidlig tidspunkt sikre en integrering i det lokale partssamarbeidet på arbeidsplassen og oppfølging av saken på systemnivå. Videre vil arbeidstakere også kunne ha en lavere terskel for å gå til en arbeidstakerrepresentant enn direkte til arbeidsgiver.

3.1.1 Alternativ 1: Tillitsvalgt eller verneombud

Diskrimineringslovutvalget foreslo at det var tillitsvalgte eller verneombud som skulle ha rett til å kreve lønnsopplysninger på vegne av arbeidstakere. Med tillitsvalgt menes en representant for arbeidstakere som er organisert i tradisjonelle fagforeninger og fagforbund som er valgt i henhold til en tariffavtale som virksomheten er bundet av. En ulempe med å knytte retten til opplysninger til tillitsvalgte, er at uorganiserte arbeidstakere da ikke vil få tilgang til lønnsopplysninger. Utvalget foreslo derfor at også verneombudet skulle kunne kreve lønnsopplysninger.

I høringen til Diskrimineringslovutvalgets innstilling var det mange som var imot at verneombud skulle ha en rolle med hensyn til lønn. I likelønnsmeldingen står det derfor at verneombud ikke skal ha rett til å kreve lønnsopplysninger etter den nye bestemmelsen. Begrunnelsen var at verneombudet ikke skal håndtere lønnsspørsmål. Det kan være uheldig å utvide verneombudets oppgaver til også å omfatte lønnsopplysninger. Verneombudets oppgave er etter arbeidsmiljøloven å ivareta arbeidstakernes interesser i spørsmål som angår arbeidsmiljøet, og det vil være en uheldig sammenblanding med det som tradisjonelt er tillitsvalgtes oppgaver.

3.1.2 Alternativ 2: Tillitsvalgt eller annen arbeidstakerrepresentant

Et annet alternativ kan være å legge til grunn en vid forståelse av begrepet representant for arbeidstaker, som omfatter flere enn bare tillitsvalgte i tradisjonell forstand, men som ikke omfatter verneombud.

Hva som menes med "tillitsvalgt" eller "arbeidstakers representant" varierer fra bestemmelse til bestemmelse i lovgivningen. Mye taler for at vi bør legge samme forståelse av begrepet til grunn i diskrimineringslovene som i arbeidsmiljøloven. En representant for arbeidstakerne kan være både en tillitsvalgt for arbeidstakere som er organisert i tradisjonelle fagforeninger og fagforbund som er valgt i henhold til en tariffavtale som virksomheten er bundet av. Det kan også være en representant for en fast eller ad-hoc sammenslutning av to eller flere personer uten tilknytning til et sentralt forbund (husforening). Begrepet brukes i tillegg om andre valgte representanter for arbeidstakere som ikke er fagforeningsmedlemmer.

Retten til å kreve opplysninger kan gis til tillitsvalgt for arbeidstakere som er organisert i tradisjonelle fagforeninger og fagforbund som er valgt i henhold til en tariffavtale som virksomheten er bundet av. Fordelen med en slik løsning er at de tillitsvalgte et organisasjonsapparat bak seg som de kan støtte seg på og at de allerede har en rolle i lønnsforhandlingene i virksomhetene og er vant med å håndtere slike opplysninger. Det at de tillitsvalgte allerede har tilgang til lønnsopplysninger betyr imidlertid samtidig at en egen opplysningsplikt i diskrimineringslovene vil ha begrenset praktisk betydning.

Et problem er imidlertid at uorganiserte arbeidstakere da ikke vil få tilgang til lønnsopplysninger. Det er særlig i privat sektor at vi finner de fleste som ikke er organiserte. Det er også i privat sektor at lønnsforskjellene mellom kvinner og menn er størst. Opplysningsplikten vil derfor ikke komme til anvendelse overfor mange av de som vil ha størst bruk for den.

Dette taler for at en rett til å kreve opplysninger på vegne av en arbeidstaker ikke bør begrenses til tillitsvalgte i snever forstand, men gis til en videre krets slik at det også omfatter en representant for en fast eller ad-hoc sammenslutning av to eller flere personer uten tilknytning til et sentralt forbund (husforening) eller andre valgte representanter for arbeidstakere som ikke er fagforeningsmedlemmer.

Hvis begrepet arbeidstakers representant skal forstås vidt på denne måte, kan imidlertid dette svekke betydningen av et slikt mellomledd, da det ikke er formelle krav til å utnevne en representant. Det vil være nok hvis to arbeidstakere blir enige om dette

sammen. Forskjellen mellom å la opplysningene gå via en representant for arbeidstakeren eller direkte til arbeidstakeren, kan da bli så liten at det vil gi liten mening med et slikt mellomledd.

Et annet problem er at hvem som regnes som tillitsvalgt varierer på grunn av ulik lovgivning og avtalepraksis i statlig, kommunal og privat sektor. Det er derfor vanskelig å finne frem til en definisjon på "tillitsvalgt" som passer i alle sektorer. Det vil være uheldig hvis samme begrep i én bestemmelse skal ha ulikt innhold for de ulike sektorene. I en slik situasjon kan det være en fare for at det kan skje en utilsiktet og uønsket "avsmitning" mellom sektorer av hvem som regnes som tillitsvalgt.

3.1.3 Alternativ 3: Den enkelte arbeidstaker

Departementet har på denne bakgrunn vurdert om retten til lønnsopplysninger i stedet bør gjelde den enkelte arbeidstaker direkte.

Utgangspunktet fra et likelønns- og likestillingsperspektiv må være at så mange som mulig skal ha rett til å kreve lønnsopplysninger. Personvern hensyn og eventuelt hensynet til mulige konflikter og en lønnsdrivende effekt, kan imidlertid tilsi at denne retten bør begrenses.

Diskrimineringslovutvalget mente at en rett for den enkelte arbeidstaker til å kreve opplysninger om kollegers lønn kan være problematisk av personvern hensyn. En slik rettighet vil ifølge utvalget innebære at enhver i prinsippet vil kunne tilegne seg slik informasjon ved å hevde seg diskriminert, og opplysninger om lønn vil på denne måten kunne tilfalle mange. En slik løsning ble derfor ikke vurdert i arbeidet med likelønns-meldingen.

Det kan imidlertid hevdes at personvern hensyn kan ivaretas like godt eller kanskje bedre ved ikke å sette inn en representant for arbeidstaker som et ekstra mellomledd; meningen er jo uansett at representanten skal gi opplysningen videre til arbeidstakeren. Dette følger av at jo færre opplysningene blir gitt til, desto mindre sjanse er det for at opplysningen blir spredd unødig. Hensynet til åpenhet samt en enkel og håndterbar rettighet, taler også for denne løsningen.

3.2 Personvernet

Behandling av lønnsopplysninger som kan knyttes til en person krever at det tas hensyn til personvernet til den som opplysningene gjelder, se vedlegget punkt 2.4.

3.2.1 Personopplysningslovens regler legges til grunn

Personopplysningslovens regler om behandling av personopplysninger må derfor legges til grunn: Den som lønnsopplysningene gjelder skal få vite at opplysningene er gitt ut (hvem som har fått vite hva). Arbeidstakeren har taushetsplikt overfor øvrige ansatte; opplysningene skal ikke utleveres. Arbeidstakeren kan imidlertid utlevere opplysningene til tillitsvalgt, advokat eller andre rådgivere, samt Likestillings- og diskrimineringsombudet. Opplysningene skal kun brukes til det aktuelle formålet, dvs. for å vurdere om det er grunnlag for å ta opp saken med arbeidsgiver og eventuelt Likestillings- og diskrimineringsombudet. Det er også et krav om at den som har fått opplysningene sletter dem når saken er avsluttet.

Tilsvarende regler er ikke lovfestet når det gjelder opplysningsplikten i forbindelse med forbigåelser ved ansettelse. Personvern hensyn er ikke drøftet i forarbeidene til disse bestemmelsene. Det er heller ikke regler om taushetsplikt mv. knyttet til slik opplysningsplikt i andre nordiske land. Verken slike opplysninger eller lønnsopplysninger regnes som sensitive personopplysninger i personopplysningslovens forstand.

Departementet foreslår at det tas inn henvisning til personopplysningsloven i lovteksten. Dette vil signalisere at det er tale om en personopplysning som krever særlig aktsomhet. Det er imidlertid ikke nødvendig å ta inn alle reglene om behandling av lønnsopplysninger i diskrimineringslovene. Det er tilstrekkelig at disse fremgår av personopplysningsloven, forarbeidene til bestemmelsen i diskrimineringslovene og av taushetserklæringen.

3.2.2 Taushetsplikt og taushetserklæring

Departementet foreslår at det lovfestes at den som mottar lønnsopplysningene har taushetsplikt. Departementet mener at det er behov for særlige regler om behandling av lønnsopplysninger fordi slike opplysninger er av en annen karakter enn opplysninger om utdanning, arbeidserfaring osv. Departementet viser til at lønnsopplysninger har en viss fortrolig karakter, særlig fordi lønnen ofte er et resultat av individuelle forhandlinger og dermed kan si noe om hvordan arbeidstakeren og dennes arbeidsinnsats verdsettes av arbeidsgiveren. Dette taler for at lønnsopplysninger må behandles med en større varsomhet enn opplysninger om utdanning og lignende. Lønn kan også

si noe om forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. I arbeidsrettslig sammenheng har lønnsopplysninger tradisjonelt stått i en særstilling. Det har også vært flere rettssaker knyttet til innsynsrett med hensyn til lønn.

Departementet viser også til at tillitsvalgte som mottar opplysninger etter de foreslåtte bestemmelsene i Prop.74 L (2011-2012) om utleie av arbeidstakere og etter bestemmelsen i allmenngjøringsloven har taushetsplikt om opplysningene vedkommende får. I proposisjonen foreslås det å lovfeste at bemanningsforetak, innleier og tillitsvalgte som mottar lønnsopplysninger skal ha taushetsplikt.

Departementet foreslår at arbeidstakere som mottar lønnsopplysninger skal skrive under en taushetserklæring. Det bør fremgå av denne erklæringen at opplysningene, i samsvar med reglene i personopplysningsloven, kun skal brukes i en eventuell sak om lønnsdiskriminering, at opplysningene ikke skal utleveres og at de skal slettes når saken er avsluttet.

Dette vil understreke alvoret for arbeidstakeren og gjøre han/henne mer bevisst på å være aktsom i behandlingen av opplysningene. Dette er de viktigste elementene i kravene etter personopplysningsloven som den som mottar opplysningene må forholde seg til. Departementet viser her til at Datatilsynet legger til grunn at det er en forutsetning etter personopplysningsloven at tillitsvalgte som mottar lønnsopplysninger på individnivå om andre egne medlemmer, underskriver en tilsvarende taushetserklæring.

Taushetsplikten og taushetserklæringen vil imidlertid ikke gjelde opplysninger om bruttolønn for arbeidstakere i offentlig sektor, så langt dette er opplysninger som allerede er offentlige etter offentlighetsloven.

3.2.3 Konsekvenser av brudd på taushetsplikten

Departementet har vurdert hvilke konsekvenser eventuelle brudd på taushetsplikten bør ha. Departementet har vurdert om en bør lovfeste en tilsvarende regel som i forvaltningsloven § 13b andre ledd. Denne bestemmelsen gjelder en part eller en partsrepresentant som blir gjort kjent med saksopplysninger i sin sak som det er knyttet taushetsplikt til. Bestemmelsen sier at overtredelse av taushetsplikt kan straffes etter straffeloven, dersom vedkommende er gjort oppmerksom på at overtredelse kan få slik følge. Departementet mener at en tilsvarende regel ikke passer når det gjelder lønnsopplysninger og når opplysningene utveksles mellom to private parter.

Departementet legger imidlertid til grunn at brudd på taushetsplikten vil være et mislighold av arbeidsavtalen, som etter omstendighetene vil kunne få konsekvenser i samsvar med gjeldende arbeidsrettslige eller tjenestemannsrettslige regler.

3.3 Mistanke om lønnsdiskriminering

Departementet foreslår at retten til å kreve lønnsopplysninger skal gjelde hvis arbeidstakeren har mistanke om at han eller hun kan ha blitt utsatt for lønnsdiskriminering. Dette reiser spørsmål om hva som menes med "mistanke" og om retten til å kreve lønnsopplysninger skal kunne utløses av enhver arbeidstaker som hevder at han/hun har mistanke om lønnsdiskriminering.

Diskrimineringslovutvalget foreslo at opplysningsplikten skulle gjelde arbeidstakere "som mener seg diskriminert". Av kommentarene til forslaget fremgår det at utvalget med dette siktet til mistanke om diskriminering ved lønnsfastsettelse generelt og ved mistanke om brudd på likelønnsbestemmelsen. Flere av høringsinstansene mente at dette var et for vagt vilkår for å kunne kreve lønnsopplysninger. Det ble derfor tatt til orde for at det skulle legges inn en "terskel" for når opplysningene skal kreves, slik at det ikke blir for enkelt for hvem som helst å få vite kollegenes lønn.

Departementet er enig i at det vil være uheldig hvis lønnsopplysningene blir for lett tilgjengelige slik at retten misbrukes til å få vite kollegers lønn, særlig hvis arbeidstakere får tilgang til lønnsopplysninger i de tilfeller der det ikke er noe grunnlag for å mistenke lønnsdiskriminering.

Departementet har derfor vurdert om det bør presiseres i lovteksten at mistanken skal være begrunnet. Departementet mener at arbeidstakeren bør kunne vise til at en eventuell lønnsdiskriminering er knyttet til et av lovens diskrimineringsgrunnlag, for eksempel forskjellig kjønn eller at arbeidstakeren har hatt foreldrepermisjon. I tillegg må mistanken baseres på andre forhold. Mistanken kan for eksempel begrunnes fra arbeidstakerens side ved at kollegaen utfører liknende arbeidsoppgaver eller arbeid av samme verdi, at det er tale om samme stillingskategori eller yrkeskode. Virksomhetens lønnsstatistikk kan også gi grunnlag for mistanke. Et annet forhold som kan gi grunnlag for mistanke er hvis arbeidstakeren blir kjent med at andre har fått lønnsopprykk etter forhandlinger, men ikke arbeidstakeren selv.

Departementet mener imidlertid at det ikke bør settes slike krav i lovteksten, slik at terskelen for å få opplysningene blir for høy. Hvis en arbeidstaker skal være nødt til å begrunne sin mistanke med den følge at arbeidsgiveren skal kunne nekte å gi ut opplysningene dersom mistanken ikke er godt nok begrunnet, vil en risikere at arbeids-

giver og arbeidstaker allerede i den innledende fasen av en sak kommer langt inn i en konflikt.

Eventuelle krav i den nye bestemmelsen må også ses i sammenheng med kravene til arbeidstakerens bevisføring etter reglene om delt bevisbyrde. Etter bevisbyrdereglene må arbeidstakeren påvise ”omstendigheter som gir grunn til å tro at det har funnet sted” lønnsdiskriminering, for at bevisbyrden skal gå over på arbeidsgiver. Hvis det stilles samme beviskrav for å kreve lønnsopplysningene, vil formålet med opplysningsplikten undergraves. Poenget med lønnsopplysningene er å få vite om det er grunnlag for å fremme en diskrimineringssak, og lønnsforskjeller mellom arbeidstakeren og en kollega er en slik omstendighet som gir grunn til å tro at det har funnet sted lønnsdiskriminering.

Erfaringene fra offentlig sektor der arbeidstakere allerede kan kreve innsyn i lønnsopplysninger, er at denne retten ikke misbrukes. Departementet viser også til at underskriving av taushetserklæring slik departementet foreslår i punkt 3.2.2, i praksis kan skape en viss terskel, ved at arbeidstakeren opplever at lønnsopplysningene ikke er tilgjengelige uten videre og dermed tenker seg nøye om før opplysningene kreves. Her må det i tillegg ses hen til at arbeidsgiver uansett vil måtte gi fra seg opplysningene dersom arbeidstakeren velger å gå til ombudet fordi han eller hun ikke får de nødvendige opplysningene.

Departementet mener at det ikke er behov for å legge inn terskler utover dette. Det bør være opp til arbeidstaker å vurdere om det er behov for ytterligere opplysninger fra arbeidsgiver ut over det som følger av lønnsstatistikker og annen tilgjengelig informasjon.

3.4 Alle diskrimineringsgrunnlag

Departementet har vurdert hvilke diskrimineringsgrunnlag opplysningsplikten skal gjelde for.

Departementet antar at en opplysningsplikt om lønn vil ha størst betydning som et virkemiddel i arbeidet for likelønn mellom kvinner og menn. Lønnsdiskriminering kan imidlertid forekomme på alle diskrimineringsgrunnlag.

Departementet viser også til at det er et mål å gjøre reglene i diskrimineringslovene mer like, slik at diskrimineringsvernet på ulike grunnlag blir det samme. Så lenge det er et vern mot lønnsdiskriminering på alle disse diskrimineringsgrunnlagene og så lenge lønnsdiskriminering kan forekomme, mener departementet at vi ikke har gode

nok grunner til ikke å legge samme regel til grunn i alle lovene. Dette er i samsvar med Diskrimineringslovutvalgets forslag.

Departementet foreslår derfor at opplysningsplikten tas inn i likestillingsloven, diskrimineringsloven, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og den nye diskrimineringsloven om seksuell orientering og kjønnsidentitet. Retten til lønnsopplysninger skal således gjelde ved mistanke om lønnsdiskriminering på grunn av kjønn, etnisitet, religion, nedsatt funksjonsevne, seksuell orientering og kjønnsidentitet.

3.5 Håndheving

3.5.1 Opplysningsplikten

Arbeidstakerens fremste interesse vil være å få ut lønnsopplysningene for å kunne vurdere om det er grunn til å fremme en sak om diskriminering. Hvis arbeidsgiver ikke etterkommer kravet kan arbeidstakeren gå til Likestillings- og diskrimineringsombudet. Ombudet vil, uavhengig av opplysningsplikten, kunne kreve å få opplysningene utlevert (se vedlegget punkt 2.3.2).

Departementet foreslår i tillegg at opplysningsplikten skal håndheves av Likestillings- og diskrimineringsombudet, på samme måte som dagens opplysningsplikt ved ansettelser. Dette betyr at ombudet kan ta stilling til om loven er brutt, jf. diskrimineringsombudsloven § 3.

I en klagesak om lønnsdiskriminering vil arbeidsgivers manglende oppfyllelse av opplysningsplikten, tale i dennes disfavør. Det at arbeidsgiver ikke har villet gi ut lønnsopplysningene, kan være en omstendighet som taler for at systemene for lønnsfastsettelse ikke er tilstrekkelig gjennomskuelige. Bevisbyrden for at lønnsfastsettelsen ikke er lønnsdiskriminerende kan da gå over på arbeidsgiver, jf. prinsippet om delt bevisbyrde i likestillingsloven § 16, diskrimineringsloven § 10 eller diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 13.

Departementet har vurdert om arbeidsgivere som ikke gir ut lønnsopplysninger slik loven krever, skal kunne kreve oppreisning uavhengig av skyld. Departementet foreslår at de særlige reglene i diskrimineringslovene om oppreisning og erstatning ikke skal omfatte brudd på opplysningsplikten. Dette er det som antakelig gjelder ved brudd på opplysningsplikten ved ansettelser, se vedlegget kapittel 1.3.1.

Ved manglende utlevering av lønnsopplysninger, i strid med opplysningsplikten, vil i stedet de alminnelige erstatningsreglene gjelde. Arbeidstakeren vil ha rett til å få

dekket et eventuelt økonomisk tap hvis arbeidsgiveren har opptrådt uaktsomt. Det vil nok høre til unntakene at en arbeidstaker har økonomisk tap, ikke minst fordi arbeidstakeren alltid vil ha muligheten til å gå til ombudet dersom hun eller han ikke får ut opplysningene. Arbeidstakeren vil imidlertid ha rett til oppreisning ved grov uaktsomhet eller forsett.

3.5.2 Taushetsplikten

Reglene om personvern skal ikke håndheves av Likestillings- og diskrimineringsombudet, men av Datatilsynet i samsvar med personopplysningsloven for øvrig. Videre vil brudd på taushetsplikten kunne sanksjoneres av arbeidsgiver på linje med andre brudd på ansettelseskontrakten, etter alminnelige arbeidsrettslige og tjenestemannsrettslige regler.

Den som har fått lønnsopplysninger i forbindelse med en klagesak til ombudet eller nemnda, kan straffes ved brudd på taushetsplikten. Det følger av forvaltningsloven § 13b at en part eller partsrepresentant som får personopplysninger, bare kan bruke opplysningene i den utstrekning det er nødvendig for å vareta partens tarv i saken. Forvaltningsorganet skal informere om dette. Overtredelse av taushetsplikten kan straffes etter straffeloven, dersom vedkommende har fått vite at overtredelsen kan få en slik følge. Departementet har vurdert om det samme bør gjelde ved brudd på taushetsplikten etter den nye bestemmelsen om lønnsopplysninger. Departementet har imidlertid kommet til at straff vil være en for streng reaksjon. Det er ikke behov for skjerpede reaksjoner i forhold til det som gjelder tillitsvalgte og andre arbeidstakers håndtering av fortrolige opplysninger for øvrig.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser for virksomhetene

4.1 Lønnsstatistikk

En plikt til lønnsstatistikk vil sannsynligvis innebære administrative kostnader for virksomheter i offentlig og privat sektor, men det er usikkert hvor store disse utgiftene vil bli. Alle virksomheter som leverer årsberetning eller årsbudsjett har allerede en aktivitets- og redegjørelsesplikt hjemlet i likestillingsloven, og mange virksomheter utarbeider allerede i dag slike statistikker som en del av likestillingsarbeidet. I punkt 2.7 viser departementet hvordan virksomhetene kan ta i bruk og sammenstille statistikk som de i dag er pålagt å oppgi til myndighetene. Dersom virksomheten tar i bruk slik statistikk når de skal utforme lokale kjønnsdelte statistikker bør merarbeidet være begrenset.

En lovfesting av plikt til å utarbeide lønnsstatistikker vil derfor ikke være et helt nytt tiltak for virksomhetene. Det er imidlertid usikkert hvor stor aktiviteten er i virksomhetene, og det er sannsynlig at aktiviteten blir noe større med en lovfestet plikt til å utarbeide kjønnsdelte lønnsstatistikker.

Kjønnsdelt lønnsstatistikk skal være et verktøy i likelønnsarbeidet og kan få konsekvenser for kvinners lønnsutvikling. Forslaget kan derfor innebære økte personalkostnader for arbeidsgiver dersom det fremmes nye lønnskrav eller det viser seg at avlønningen er i strid med retten til likelønn. Arbeidsgiver kan velge flere måter å møte nye lønnskrav på, enten ved å øke personalkostnadene eller ved omdisponering innen eksisterende budsjettammer. Det lar seg ikke gjøre å anslå størrelsen på eventuelle økte personalkostnader.

Det vil fortsatt være partene i forhandlinger som bestemmer lønn, og ikke domstoler og jurister. Utarbeidelse av kjønnsdelte lønnsstatistikker er et verktøy for aktivitets- og redegjørelsesplikten slik den i dag er hjemlet i likestillingsloven. En ny plikt til å utarbeide statistikker vil derfor ikke endre balansen mellom retten til likelønn og retten til frie forhandlinger og det norske systemet for lønnsdannelse.

Lønnsstatistikken kan gi kvinner en sterkere rolle i lokale lønnsforhandlinger. Med åpenhet og kunnskap om egen og andres lønn blir det lettere å argumentere og å oppnå resultater gjennom forhandlinger. Dette er en helt legitim konsekvens og i tråd med prinsippene for fri lønnsdannelse gjennom forhandlinger. Lønnsstatistikken gir alle ansatte et felles og likestilt grunnlag for å føre forhandlinger.

4.2 Opplysningsplikt

Tillitsvalgte har allerede innsyn i lønn i forbindelse med lønnsforhandlinger. Og i offentlig sektor er opplysningene offentlige for alle arbeidstakere. Dette gjelder imidlertid bare bruttolønningen, og ikke kriteriene for lønnsfastsettelsen.

Det kan derfor ikke utelukkes at en plikt for arbeidsgivere til å opplyse om lønn ved mistanke om lønnsdiskriminering vil kunne innebære noe administrativt merarbeid for virksomheter. Dette gjelder først og fremst i privat sektor. Det lar seg ikke anslå hvor store disse utgiftene vil bli.

Det antas imidlertid at forslaget ikke vil ha økonomiske og administrative konsekvenser av betydning.

5 Departementets lovforslag

5.1 Forslag til lovtekst

I lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven) gjøres følgende endringer:

§ 1a skal lyde:

§ 1a. (Plikt til å arbeide for likestilling)

Offentlige myndigheter skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene på alle samfunnsområder.

Arbeidsgiver skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene innenfor sin virksomhet. Arbeidslivets organisasjoner har tilsvarende aktivitetsplikt innenfor sitt virkefelt.

Virksomheter som i lov er pålagt å utarbeide årsberetning, skal i årsberetningen redegjøre for den faktiske tilstanden når det gjelder likestilling i virksomheten. Det skal også redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å fremme likestilling og for å forhindre forskjellsbehandling i strid med denne loven.

Offentlige myndigheter og offentlige virksomheter som ikke er pliktige til å utarbeide årsberetning, skal gi tilsvarende redegjørelse i årsbudsjettet.

Arbeidsgivere i privat sektor som jevnlig sysselsetter mer enn 50 ansatte og arbeidsgivere i offentlig sektor, skal hvert år utarbeide en kjønnsdelt lønnsstatistikk. Statistikken skal vise om det er lønnsforskjeller mellom kvinner og menn innen ulike yrkesgrupper i virksomheten, og om det er lønnsforskjeller mellom kvinne-dominerte og mannsdominerte yrker. Statistikken skal være tilgjengelig for alle ansatte i virksomheten. Arbeidsgivere i offentlig sektor skal ta lønnsstatistikken inn i redegjørelsen etter tredje og fjerde ledd.

Ved håndhevingen av tredje, fjerde ledd og femte ledd gjelder reglene i diskrimineringsombudsloven.

Følgende bestemmelse tas inn i

- ny § 5a i lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven),
- ny § 14a i lov 20. juni 2008 nr. 42 om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven),
- ny § 11a i lov av 3. juni 2005 nr. 33 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven) og
- ny lov om forbud mot diskriminering på grunn av seksuell orientering og kjønnsidentitet:

(Arbeidsgivers opplysningsplikt om lønn)

Første ledd

(Alternativ 1) Tillitsvalgt eller verneombud kan på vegne av en arbeidstaker som har mistanke om diskriminering ved lønnsfastsettelsen, kreve at arbeidsgiver skriftlig opplyser om lønnsnivå og kriteriene for fastsettelsen av lønn for den eller de vedkommende sammenlikner seg med.

(Alternativ 2) En tillitsvalgt eller en annen arbeidstakerrepresentant kan på vegne av en arbeidstaker som har mistanke om diskriminering ved lønnsfastsettelsen, kreve at arbeidsgiver skriftlig opplyser om lønnsnivå og kriteriene for fastsettelsen av lønn for den eller de som vedkommende sammenlikner seg med.

(Alternativ 3) En arbeidstaker som har mistanke om diskriminering ved lønnsfastsettelsen kan kreve at arbeidsgiver skriftlig opplyser om lønnsnivå og kriteriene for fastsettelsen av lønn for den eller de vedkommende sammenlikner seg med.

Andre ledd

Den som mottar opplysninger om lønn i medhold av denne bestemmelsen har taushetsplikt og skal underskrive en taushetserklæring. Opplysningene skal behandles i samsvar med reglene i personopplysningsloven.

5.2 Lovkommentarer

5.2.1 Plikt til å utarbeide lønnsstatistikk

Første ledd (plikten)

Bestemmelsen pålegger arbeidsgivere å utarbeide lønnsstatistikker som en av arbeidsgivers plikt til aktivt likestillingsarbeid etter likestillingsloven § 1a.

Hva menes med lønn? Med lønn menes det alminnelige arbeidsvederlag samt alle andre tillegg eller fordeler eller andre goder som ytes av arbeidsgiveren, jf. likestillingsloven § 5.

Hvilke arbeidsgivere har plikt til å lage statistikk? Plikten gjelder arbeidsgivere i privat sektor som jevnlig sysselsetter mer enn 50 ansatte, og arbeidsgivere i offentlig sektor. Dette er de samme virksomhetene som har aktivitets- og redegjørelsesplikt etter diskrimineringsloven § 3a og tilgjengelighetsloven § 3.

Hva slags statistikker skal utarbeides? Det skal lages to typer statistikk for å fange opp lønnsforskjellene som følger det kjønnsdelte arbeidslivet. Det skal lages en kjønnsdelt statistikk som viser

- 1) om det er lønnsforskjeller innen yrkesgrupper i virksomheten, og
- 2) om det er lønnsforskjeller mellom kvinnedominerte og mannsdominerte yrker representert i virksomheten.

Lønnsstatistikkene må utarbeides slik at de er egnet til å belyse begge typer diskriminering. En effektiv kjønnsdelt lønnsstatistikk som virkemiddel for likelønn setter store krav til detaljeringsnivå. Gruppene i statistikken bør derfor ikke være for store, slik at statistikken blir for grovmasket. Utgangspunktet må være at alle ansatte i virksomheten skal tas med i statistikken. Men hvis det er færre enn fem av hvert kjønn innen en yrkesgruppe i virksomheten, bør disse av personvern hensyn tas ut av statistikken. I punkt 2.6 forklarer departementet nærmere hvordan statistikkene skal utformes.

Årlige statistikker: Statistikkene skal utarbeides årlig, på samme måte som likestillingsredegjørelsene etter likestillingsloven § 1a.

Tilgjengelig for alle ansatte: Statistikkene skal være tilgjengelige for tillitsvalgte og andre ansatte. Statistikken må gjøres tilgjengelig slik at de ansatte får anledning til å sammenligne sin lønn med gjennomsnittet, for egen stillingsgruppe og andre stillingsgrupper. Arbeidstakerne kan derfor kreve å få kopi av statistikkene.

Private virksomheter kan velge om lønnsstatistikken skal være en del av likestillingsredegjørelsen. Virksomheten kan alternativt velge at lønnsstatistikken bare skal være et internt redskap til bruk i likestillingsarbeidet og lønnsforhandlingene på arbeidsplassen. Virksomheten kan sette som vilkår at statistikkene behandles som fortrolige opplysninger.

Sjette ledd (håndheving)

Plikten til å utarbeide lønnsstatistikker skal håndheves av Likestillings- og diskrimineringsombudet på samme måte som ombudet håndhever redegjørelsesplikten. Ombudet vil da kunne sjekke om det er utarbeidet statistikk og om statistikken er utformet i samsvar med lovens krav.

Ombudet kan etter likestillingsloven § 11 kunne kreve de opplysningene som er nødvendige for å gjennomføre diskrimineringsforbudet. Ombudet vil derfor også i saker om lønnsdiskriminering kunne kreve å få se virksomhetens lønnsstatistikk. Statistikken vil gi ombudet informasjon om lønnsnivået i virksomheten, lønnsforskjeller og lønnsfastsettelse. Denne informasjonen vil gi ombudet bedre grunnlag til å vurdere om det er sannsynlig at den som har klaget er blitt utsatt for lønnsdiskriminering. Er det ikke utarbeidet lønnsstatistikker, vil systemene for lønnsfastsettelse ikke være tilstrekkelig gjennomskuelige, slik at bevisbyrden for at lønnsfastsettelsen ikke er lønnsdiskriminerende kan gå over på arbeidsgiver (jf. prinsippet om delt bevisbyrde i § 16 og EU-domstolens avgjørelser referert i vedlegget punkt 1.3).

5.2.2 Arbeidsgivers opplysningsplikt om lønn

Første ledd (opplysningsplikten)

Bestemmelsen gir rett til innsyn i lønnsopplysninger fra arbeidsgiver ved mistanke om lønnsdiskriminering på grunn av kjønn, etnisitet, religion, nedsatt funksjonsevne, seksuell orientering og kjønnsidentitet. Tilsvarende bestemmelser tas inn i likestillingsloven, diskrimineringsloven, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og den nye loven om forbud mot diskriminering på grunn av seksuell orientering og kjønnsidentitet.

Det er (alternativ 1) tillitsvalgt eller verneombud/ alternativ 2 (representant for arbeidstakeren)/ (alternativ 3) arbeidstakeren selv som har rett til å få lønnsopplysninger etter denne bestemmelsen. Se nærmere i punkt 3.1.

Opplysningsplikten gjelder opplysninger om en eller flere navngitte kollegers lønn. Med lønn menes det alminnelige arbeidsvederlag samt alle andre tillegg eller fordeler eller andre goder som ytes av arbeidsgiveren, jf. likestillingsloven § 5. Plikten gjelder opplysninger om lønnsnivå og kriteriene for lønnsfastsettelsen til den eller de

vedkommende sammenlikner seg med, men ikke arbeidsgivers vurdering av individuelle arbeidsprestasjoner.

Plikten gjelder i de tilfeller der arbeidstakeren har en mistanke om at lønnen er fastsatt på en diskriminerende måte. Mistanken kan for eksempel baseres på at eventuell lønnsdiskriminering kan knyttes til et av lovens diskrimineringsgrunnlag, for eksempel forskjellig kjønn eller at arbeidstakeren har hatt foreldrepermisjon. Mistanken kan også baseres for eksempel på at kollegaen utfører liknende arbeidsoppgaver eller arbeid av samme verdi, eller at det er tale om samme stillingskategori eller yrkeskode. Virksomhetens lønnsstatistikk kan også gi grunnlag for mistanke. Et annet forhold som kan gi grunnlag for mistanke er hvis arbeidstakeren blir kjent med at andre har fått lønnsopprykk etter forhandlinger, men ikke arbeidstakeren selv.

Det er imidlertid arbeidstakeren selv som avgjør om det er grunn til mistanke; innsyn kan ikke nektes av arbeidsgiveren med henvisning til at mistanken er grunnløs.

Opplysningsplikten håndheves av Likestillings- og diskrimineringsombudet, jf. diskrimineringsombudsloven § 3.

I en klagesak om lønnsdiskriminering vil arbeidsgivers manglende oppfyllelse av opplysningsplikten, tale i dennes disfavør. Det at arbeidsgiver ikke har villet gi ut lønnsopplysningene, kan være en omstendighet som taler for at systemene for lønnsfastsettelse er tilstrekkelig gjennomskuelige. Bevisbyrden for at lønnsfastsettelsen ikke er lønnsdiskriminerende kan da gå over på arbeidsgiver, jf. prinsippet om delt bevisbyrde i likestillingsloven § 16, diskrimineringsloven § 10 eller diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 13.

Ved manglende utlevering av lønnsopplysninger, i strid med opplysningsplikten, vil de alminnelige erstatningsreglene gjelde. Arbeidstakeren vil ha rett til å få dekket et eventuelt økonomisk tap hvis arbeidsgiveren har opptrådt uaktsomt. Det vil nok høre til unntakene at en arbeidstaker har økonomisk tap, ikke minst fordi arbeidstakeren alltid vil ha muligheten til å gå til ombudet dersom hun eller han ikke får ut opplysningene. Arbeidstakeren vil imidlertid ha rett til oppreisning ved grov uaktsomhet eller forsett.

Andre ledd (personvern)

Den som får opplysningene har taushetsplikt. Lønnsopplysningene som arbeidstakeren får er personopplysninger som skal behandles som fortrolige opplysninger i samsvar med reglene i personopplysningsloven. Se vedlegget punkt 2.4, samt forskrifter til personopplysningsloven og Datatilsynet. Det er derfor tatt inn en henvisning til person-

opplysningsloven. Denne henvisningen har ikke selvstendig betydning, men er kun tatt inn av informasjonshensyn.

Det følger av personopplysningsloven at den som lønnsopplysningene gjelder skal få vite at opplysningene er gitt ut (hvem som har fått vite hva). Arbeidstakeren har taushetsplikt overfor øvrige ansatte; opplysningene skal ikke utleveres. Arbeidstakeren kan imidlertid utlevere opplysningene til tillitsvalgt, advokat eller andre rådgivere, samt Likestillings- og diskrimineringsombudet. Opplysningene skal kun brukes til det aktuelle formålet, dvs. for å vurdere om det er grunnlag for å ta opp saken med arbeidsgiver og eventuelt Likestillings- og diskrimineringsombudet. Det er også et krav om at den som har fått opplysningene sletter dem når saken er avsluttet.

Den som mottar lønnsopplysninger skal skrive under en taushetserklæring. Det bør fremgå av denne erklæringen at opplysningene – i samsvar med reglene i personopplysningsloven – kun skal brukes i en eventuell sak om lønnsdiskriminering, at opplysningene ikke skal utleveres og at de skal slettes når saken er avsluttet.

Taushetsplikten og taushetserklæringen gjelder ikke opplysninger om bruttolønn for arbeidstakere i offentlig sektor, så langt dette er opplysninger som allerede er offentlige etter offentlighetsloven.

Reglene om personvern håndheves av Datatilsynet i samsvar med personopplysningsloven for øvrig.

Brudd på taushetsplikten vil være et mislighold av arbeidsavtalen, som etter omstendighetene vil kunne få konsekvenser i samsvar med gjeldende arbeidsrettslige eller tjenestemannsrettslige regler.