

Diarienummer: DO 2022/3730
Handling: 2024.6767
Handläggare: Ingela Ekman

Statens institutionsstyrelse
Box 1062
171 22 Solna

Tillsyn av lönekartläggning

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har granskat Statens institutionsstyrelses (SiS) arbete med lönekartläggning.

DO:s beslut

DO bedömer att SiS under 2021 inte har fullgjort sin skyldighet att genomföra lönekartläggning i enlighet med 3 kap. 8 och 9 §§ diskrimineringslagen (2008:567), DL.

DO kommer i maj 2024 att följa upp att SiS har genomfört lönekartläggning i enlighet med 3 kap. 8 och 9 §§ DL. Vid uppföljningen sker en kontroll av SiS senaste lönekartläggning som ska ha genomförts under 2023 eller 2024.

Om ärendet

Utredningen i ärendet

DO begärde 2022 att få del av SiS senaste lönekartläggning. SiS har hänvisat till dokumentationen av den kartläggning och analys som gjordes under våren 2021 och som slutfördes i juli 2021.

Rättslig reglering på området

Enligt 3 kap. 8 § DL ska arbetsgivaren i syfte att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män, varje år kartlägga och analysera

- bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor som tillämpas hos arbetsgivaren, och
- löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt.

Enligt 3 kap. 9 § DL ska arbetsgivaren analysera om förekommande löneskillnader har direkt eller indirekt samband med kön. Analysen ska särskilt avse skillnader mellan

1. kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika,
2. en grupp med arbetstagare som utför arbete som är eller brukar anses vara kvinnodominerat och en grupp med arbetstagare som utför arbete som är att betrakta som likvärdigt med sådant arbete men inte är eller brukar anses vara kvinnodominerat, och
3. en grupp med arbetstagare som utför arbete som är eller brukar anses vara kvinnodominerat och en grupp med arbetstagare som utför arbete som inte är eller brukar anses vara kvinnodominerat men ger högre lön trots att kraven i arbetet bedömts vara lägre.

DO:s bedömning

SiS har gjort en felaktig gruppindelning

Enligt 3 kap. 8 § 2 DL ska arbetsgivare varje år kartlägga och analysera löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt. Även i sådana situationer som anges i 3 kap. 9 § 3 DL ska löneskillnader analyseras. Enligt förarbetena till diskrimineringslagen måste arbetstagarna grupperas på ett sådant sätt att det går att göra lönejämförelser mellan arbetstagare vars arbete kan betraktas som lika eller likvärdigt, för att det ska kunna bedömas om löneskillnaderna är sakliga vid lika eller likvärdigt arbete. Gruppindelningen görs på det sättet att arbetstagare som kan sägas utföra lika arbete sätts i samma grupp (prop. 2007/08:95 s. 539).

Av förarbetena framgår vidare följande (se prop. 1999/2000:143 s. 75).

[B]asen för jämförelserna måste vara arbetstagare med samma eller i det närmaste samma arbetsuppgifter. Personer vars arbete enligt vedertagna bedömningar brukar betraktas som lika förs till en och samma grupp. På arbetsplatser där man använder sig av klassificeringssystem [...] eller annat system för statistik eller lönesättning är det naturligt att utgå från de indelningar som finns i systemen och sedan göra de ytterligare indelningar som behövs för att få fram grupper som bygger på att arbetstagare som utför arbete som är att betrakta som lika ingår i samma grupp. En grupp kan komma att innehålla ett ganska stort antal personer men också bestå av en enda person.

I sin kartläggning av grupper som utför lika arbete har SiS utgått från klassificeringssystemet BESTA¹ och grupperingarna inom detta system.

I den fördjupade analysen av lika arbeten förklaras löneskillnaderna mellan kvinnor och män i grupperna 741 och 742 med erfarenhet i yrket, arbetets innehåll och ansvar och tillämpningen av SiS lönekriterier. En sådan förklaring gör enligt DO att det går att ifrågasätta om gruppindelningen som SiS har gjort avseende lika arbeten är för grov. Eftersom det saknas närmare uppgifter om arbetsinnehållet för arbetstagarna i de olika grupperna är det dock svårt att bedöma om arbetstagarna inom respektive grupp har arbeten som är att betrakta som lika. Utredningen ger därför inte stöd för en bedömning att SiS har grupperat dessa arbetstagare på ett sätt som påtagligt avviker från lagens krav.

När det gäller analysen av likvärdigt arbete och jämförelse 3 mellan grupperna 53Q och 72Q framgår att SiS bedömer att BESTA-klassificeringen är felaktig. Även när det gäller jämförelse 4 mellan kvinnodominerade och icke kvinnodominerade arbeten framgår att SiS bedömer att löneskillnaden beror på att det kvinnodominerade arbetet har klassificerats fel. Eftersom gruppindelningen ska läggas till grund för kartläggning och analys såväl inom som mellan grupper har de felaktiga indelningarna av arbetstagare inneburit brister i båda dessa delar. DO konstaterar därför att SiS under 2021 inte fullgjort sina skyldigheter enligt 3 kap. 8 och 9 §§ DL.

Det framgår inte om hänvisningarna till marknadslöneläget baseras på ett adekvat underlag

SiS har i sin analys och jämförelse mellan grupper i flera fall förklarat vissa löneskillnader med hänvisning till marknaden.

Av diskrimineringslagen framgår att orsakerna till eventuella löneskillnader ska analyseras. Vid analysen ska utrönas om det direkt eller indirekt finns ett samband mellan lönesättning och kön. Förklaringar av typ att betalning sker enligt kollektivavtal eller att lönerna ligger i linje med vad andra arbetsgivare brukar betala eller att arbetstagare med det kvinnodominerade arbetet inte har någon alternativ arbetsmarknad, ger inte svar på frågan om det finns ett samband mellan lönesättning och kön. Denna typ av förklaringar kan därför normalt inte vara tillräckliga för att lagens krav på analysen ska vara uppfylld. Analysen måste gå ett steg längre och kritiskt

¹ BESTA används som indelningsgrund för att gruppera och redovisa arbetsuppgifterna för anställda som ingår i den partsgemensamma lönestatistiken för det statliga avtalsområdet. BESTA har utvecklats partsgemensamt av Arbetsgivarverket, OFR/S, P, O, Saco-S och Seko.

granska hållbarheten i dessa generella förklaringar. (Prop. 1999/2000:143 s. 78).

Enligt Nämnden mot diskriminering är det angeläget att hänvisningar till marknadslöneläget verkligen är välgrundade och att de kan beläggas och analyseras med syftet att utreda om eventuella löneskillnader mellan kvinnor och män direkt eller indirekt har samband med kön. Mera allmänt hållna referenser till löneläget utan en bakomliggande utredning är otillräckliga och uppfyller inte lagens krav (Nämnden mot diskriminerings beslut den 6 maj 2010 i ärende Ä 1–09).

Det framgår inte av SiS underlag om myndighetens hänvisningar till marknadslöneläget är välgrundade och kan beläggas samt analyseras. Med hänsyn till att DO redan ovan kommit fram till att SiS inte har fullgjort sina skyldigheter enligt 3 kap. 8 och 9 §§ DL är det dock inte motiverat att närmare utreda frågan om hänvisningarna är välgrundade i detta ärende. DO kan dock komma att begära uppgifter om SiS underlag om marknadslöneläget i en framtida tillsyn om SiS gör sådana hänvisningar.

Bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor

DO bedömer att det av utredningen inte framgår annat än att SiS har kartlagt och analyserat de bestämmelser och den praxis om löner och andra anställningsvillkor som tillämpas hos myndigheten i enlighet med 3 kap. 8 § 1 DL.

DO kommer att följa upp SiS arbete med lönekartläggning

SiS har under 2021 inte fullgjort sin skyldighet att genomföra lönekartläggning i enlighet med 3 kap. 8 och 9 §§ DL. I maj 2024 kommer DO att följa upp SiS arbete med lönekartläggning. DO kommer då begära uppgifter om den senaste fullständiga lönekartläggning som SiS har genomfört, som alltså ska ha gjorts under 2023 eller 2024.

DO avslutar ärendet med dessa synpunkter.

Johanna Fernlund
sektionschef, rättsenheten

Ingela Ekman har föredragit ärendet.

Detta beslut går inte att överklaga.