

Diarienummer: DO 2022/489
Handling: 2023.15484
Handläggare: Amanda Gåre

Försvarets materielverk
115 88 Stockholm

Tillsyn av lönekartläggning

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har granskat Försvarets materielverks arbete med lönekartläggning.

DO:s beslut

DO bedömer att Försvarets materielverk 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 september 2023 följa upp att Försvarets materielverk har genomfört lönekartläggning i enlighet med 3 kap. 8 och 9 §§ DL. Vid uppföljningen sker en kontroll av FMV:s senaste lönekartläggning som ska ha genomförts under 2022 eller 2023.

Om ärendet

Utredningen i ärendet

DO har begärt att få del av uppgifter om Försvarets materielverks (FMV) senaste lönekartläggning. FMV har uppgett att myndigheten genomförde sitt arbete med lönekartläggning för 2021 från och med maj 2021 till och med december 2021. Myndigheten har bland annat gett in tillämpliga lokala avtal, förteckning över lika arbeten 2021, analys för lika arbete 2021, värdering av likvärdigt arbete 2021 och analys för likvärdiga arbeten 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

1. bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor som tillämpas hos arbetsgivaren, och

2. 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

DO har funnit anledning att särskilt granska frågan om gruppindelning samt vissa slutsatser och hänvisningar i FMV:s analys. I fråga om dessa delar av lönekartläggningsarbetet gör DO följande bedömning.

FMV 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 löneskillnaderna analyseras. Enligt förarbetena till diskrimineringslagen måste arbetstagarna grupperas på ett sådant sätt att man kan 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 FMV utgått från klassificeringssystemet BESTA och grupperingarna inom detta system. Myndigheten har brutit ut några befattningar till egna grupper med hänvisning till att de inte kan anses lika med övriga befattningar inom sin BESTA-grupp med hänsyn till ansvar och arbetsuppgifter.

I sin analys av grupper med lika arbeten har FMV avseende ett relativt stort antal individer förklarat löneskillnaderna med att individerna ska justeras till en annan BESTA-grupp. Av underlaget går dock inte att utläsa att dessa individers löner har analyserats i förhållande till de individer som ingår i den grupp som de ska justeras till. Eftersom en analys av löneskillnaderna inom grupperna med lika arbeten låter sig göras först efter att det har skett en kartläggning över vilka individer som ingår i respektive grupp är det DO:s bedömning att FMV:s gruppindelning avseende lika arbete, åtminstone vad gäller nu berörda grupper, på ett påtagligt sätt avviker från lagens krav (jfr prop. 1999/2000:143 s. 76 och Jämställdhetsnämndens beslut 2 februari 2004 i ärende Ä 4-03).

En liknande brist gör sig även gällande i FMV:s analys avseende likvärdigt arbete. Myndigheten har i detta avseende exempelvis uppgett att vissa analyser mellan olika likvärdiga grupper utgår eftersom vissa kvinnor är felkodade. 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 FMV under 2021 inte fullgjort sina skyldigheter enligt 3 kap. 8 och 9 §§ DL.

DO vill i detta sammanhang även uppmärksamma följande. I sin analys har FMV avseende ett flertal grupper uppgett bland annat att vissa individers löneskillnader förklaras av exempelvis skillnad i ansvar och olikheter i roller och arbetsuppgifter. Dessa förklaringar gör enligt DO att det går att ifrågasätta om gruppindelningen som FMV har gjort avseende lika arbeten är för grov. Eftersom det saknas närmare uppgifter om arbetsinnehållet för individerna i de olika grupperna är det dock svårt att bedöma om individerna inom respektive grupp har arbeten som är att betrakta som lika. Utredningen ger därför inte stöd för en bedömning att FMV har grupperat dessa individer på ett sätt som påtagligt avviker från lagens krav. Även om FMV har brutit ut några befattningar ur vissa BESTA-grupper till egna grupper kan det finnas skäl att göra en uppdelning i ytterligare grupper

inför en lönejämförelse. Så är fallet om det visar sig att olikheter i roller och arbetsuppgifter leder till att arbetena inte längre är att betrakta som lika (jfr Jämställdhetsnämndens beslut den 6 maj 2008 i ärende Ä 1-07).

Det saknas underlag för att ta ställning till flera analyser

DO har ovan bedömt att FMV:s gruppindelning för vissa individer på ett påtagligt sätt avviker från lagens krav. Det har därmed saknats förutsättningar att genomföra en sådan analys som krävs enligt 3 kap. 9 § DL. Ytterligare utredning från DO:s sida i denna del skulle alltså inte kunna resultera i en bedömning att FMV i alla delar uppfyllt de krav som framgår av 3 kap. 8 och 9 §§ DL. Det framstår därför inte som motiverat att DO inom ramen för detta ärende närmare utreder de analyser som FMV har gjort och de underlag som myndigheten har använt. Det finns ändå anledning för DO att uttala sig i två frågor. För det första framgår det inte av analysen vilka skäl som förklarar vissa löneskillnader. För det andra framgår det inte heller om de hänvisningar som FMV gjort till marknadslöneläget baseras på ett adekvat underlag. DO gör i dessa delar följande överväganden.

Det framgår inte av analysen vilka skäl som förklarar vissa löneskillnader

Enligt 3 kap. 9 § ska arbetsgivaren analysera om förekommande löneskillnader har direkt eller indirekt samband med kön. Enligt förarbetena får analyskravet olika innebörd beroende på hur lönesystemet ser ut. Om det är individuell lönesättning som tillämpas måste man i regel gå ner på individnivå för att kunna bedöma om det finns något sakligt, av kön oberoende skäl för en löneskillnad. Hela löneskillnaden ska kunna förklaras. Det räcker således inte med att ange ett antal tänkbara förklaringar till löneskillnaden (se prop. 1999/2000:143 s. 76 f. och prop. 2007/08:95 s. 540).

FMV har angett att löneskillnaderna vid lika arbete ska kunna motiveras utifrån sakliga skäl som saknar direkt eller indirekt samband med kön. Myndigheten har därefter specificerat en rad sakliga skäl som den generellt använt i sin analys.

Vad gäller ett antal grupper inom lika arbete har FMV, utan att det framgår att myndigheten undersökt individernas löneskillnader närmare, kommit fram till slutsatsen att det inte råder någon strukturell obalans. Hur FMV har kommit fram till denna slutsats är oklart eftersom det inte ges någon närmare förklaring till löneskillnaderna inom respektive grupp. Utan att utreda frågan närmare vill DO i denna del påtala att det inte räcker med att ange ett antal tänkbara förklaringar till löneskillnaderna.

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

FMV har i sin analys och jämförelse mellan grupper upprepade gånger förklarat vissa löneskillnader med bland annat hänvisning till marknadsaspekter och genomsnittslön inom staten i Stockholmsområdet.

Av diskrimineringslagen framgår att orsakerna till eventuella löneskillnader ska analyseras. Enligt förarbetena ska det utrönas vid analysen 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 analys ska vara uppfyllt. Analysen måste gå ett steg längre och kritiskt 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).

Av det underlag som FMV har lämnat in till DO framgår inte om myndighetens hänvisningar till marknadslöneläget är välgrundade och kan beläggas och analyseras. Som framgått ovan är det inte motiverat att närmare utreda saken i detta ärende. DO kan dock komma att begära uppgifter om FMV:s underlag om marknadslöneläget i en framtida tillsyn.

Bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor

DO bedömer att det inte framgår annat av utredningen än att FMV 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.

FMV:s hantering av osakliga löneskillnader

Av utredningen har framgått att FMV i sin analys har identifierat en löneskillnad som inte kan förklaras med könsneutrala argument.

Även om FMV här har angett att en medarbetare omfattas av en löneåtgärd vill DO uppmärksamma FMV på att osakliga löneskillnader både behöver hanteras på ett sätt som stämmer överens med 3 kap. DL och kan utgöra diskriminering som har samband med kön i enlighet med 2 kap. DL. DO:s granskning i detta ärende omfattar dock inte frågor om överträdelser enligt 2 kap. DL.

DO kommer att följa upp FMV:s arbete med lönekartläggning

DO bedömer att FMV under 2021 inte har fullgjort sin skyldighet att genomföra lönekartläggning i enlighet med 3 kap. 8 och 9 §§ DL.

I september 2023 kommer DO kommer att följa upp FMV:s arbete med lönekartläggning. DO kommer då begära uppgifter om den senaste fullständiga lönekartläggning som FMV har genomfört, som alltså ska ha gjorts under 2022 eller 2023.

Den som inte fullgör sina skyldigheter enligt 3 kap. 8 och 9 §§ DL kan, på begäran av DO, föreläggas vid vite av Nämnden mot diskriminering att fullgöra dem (4 kap. 5 § DL).

Med dessa synpunkter avslutar DO ärendet.

Beslut i detta ärende har fattats av Lars Arrhenius efter föredragning av Amanda Gåre. I den slutliga handläggningen har även enhetschefen Adrian Engman, sektionschefen Johanna Fernlund och experten Tarik Qureshi deltagit.

Detta beslut går inte att överklaga.

Lars Arrhenius
Diskrimineringsombudsman