

Lönekartläggning och handlingsplaner - en undersökning och analys av JämO:s granskning hösten 2002.

Inledning

Detta arbete har gjorts i samarbete med Anita Harriman och Eberhard Stüber, vid Jämställdhetsmyndigheten, JämO, och inom ramen för forskningsprojektet "Strejker och förhandlingsstrategier på en könsuppdelad arbetsmarknad". Arbetet görs också i anknytning till det nätverk som bildades i Göteborg den 22 november. Temat för nätverket är lönebildningsprocessen och jämställdhetslagens regler om lönekartläggning och handlingsplaner. Forskarna, Susanne Fransson och Christer Thörnqvist, har tagit del av den granskning av lönekartläggning och handlingsplaner som utfördes av handläggare vid JämO hösten 2002. Undersökningen och analysen består av två delar. Denna första del, som är en analys utifrån det syfte som uttalats för granskningen och utifrån ändamålet med lagstiftningen, har gjorts av Susanne Fransson. Analysen är i första hand kvalitativ. Christer Thörnqvist arbetar för närvarande med en statistisk bearbetning av löneuppgifterna i materialet.

Bakgrund

I juni 2002 skickade JämO brev till 10.000 privata arbetsgivare och till den största fackklubben på företaget. Enligt pressmeddelandet var syftet att "öka arbetsgivarnas och fackens lokala aktiviteter för att komma åt osakliga löneskillnader".¹ JämO fick i regeringens regleringsbrev för budgetåret 2002 i uppdrag att redovisa och kommentera arbetsgivarnas tillämpning av de sedan i januari 2001 skärpta lönekartläggningsreglerna i 10-11 §§ jämställdhetslagen.² Av de 10.000 arbetsgivarna valdes 531 ut för granskning av aktuell lönekartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner.³ Den 15 september 2002 hade 420 arbetsgivare sänt in sitt underlag för granskning. Därefter skickades påminnelsebrev med hot om vitesförelägganden till 95 arbetsgivare. Med stöd av 34 § JämL beslutades om vitesföreläggande av 20 arbetsgivare.

Efter fem månader fanns fortfarande 9 icke avslutade ärenden kvar. 6 av dessa är stora företag som hade fram till den 16 mars på sig att redovisa frågan om

¹ Pressmeddelande 2002-06-13.

² Regler om lönekartläggning har funnits i JämL sedan 1994. Se proposition 1999/2000:143 och SFS 2002:773.

³ Brev 2002-08-15 från JämO.

likvärdiga arbetsuppgifter. En arbetsgivare ålades att komplettera. I ett fall övervägde JämO att förelägga vite med stöd av JämL 34 § och avseende en arbetsgivare överväger JämO att föra ärendet till Jämställdhetsnämnden för prövning om vitesföreläggande, enligt JämL 35 §.

Urvalet av arbetsgivare/företag har gjorts av SCB, Statiska centralbyrån med målsättningen att det skall avspegla företagsstrukturen i Sverige avseende storlek och verksamhet. I granskningen ingår små företag 20-49 anställda, medelstora företag 50-99 anställda och större företag som mest med 3000-3999 anställda. Den svenska koncernstrukturen och småföretagsstrukturen innebär att en stor andel av företagen hamnar i gruppen med 20-49 anställda.

Ett mindre antal arbetsgivare plockades inledningsvis bort av handläggare på JämO emedan de inte föll in under lagens tillämpningsområde av olika skäl. Exempelvis ett mindre antal arbetsgivare på grund av de hade färre än tio anställda eller inte längre någon verksamhet och därmed inga anställda. Även enkönade arbetsplatser plockades bort innan det andra brevet sändes ut.

Allmänt

Strukturella mönster

De handlingar som de cirka 500 privata arbetsgivarna sändt in ger en spegelbild av den mycket könsuppdelade svenska arbetsmarknaden, såväl avseende horisontell som vertikal segregering.⁴ Kvinnor och män utför i hög grad olika arbetsuppgifter. Kvinnor, som arbetar i privata företag, har arbetsuppgifter som i första hand är av administrativ karaktär, den så kallade stödverksamheten. Kvinnorna är få till antalet i förhållande till männen som utför annat arbete i den så kallade kärnverksamheten. Den vertikala segregeringen består i att kvinnor och män befinner sig på olika nivåer i företagen. Män leder och kvinnor är underställda.

Om kvinnor utför lika arbete, som exempelvis säljare förklaras eventuella löneskillnader med att de är yngre, har kortare anställningstid, presterar mindre osv. Kvinnor och män framstår som olika, kvinnors och mäns arbetsuppgifter betraktas inte som jämförbara och några löneskillnader som har sin grund i kön upptäcks således mycket sällan. I materialet förekommer också enkönade arbetsplatser, där enbart kvinnor eller män är anställda, utan möjlighet till jämförelser mellan kvinnors och mäns löner.⁵ En lagstiftning som i hög grad

⁴ Gonäs/Wikman, Föräldraskapets villkor på svensk arbetsmarknad, i bilagan till Hållfast arbetsrätt – för ett föränderligt arbetsliv, Ds 2002:56 s. 121. För närvarande utreder Åsa Löfström åt regeringen varför den svenska arbetsmarknaden fortfarande är så könsuppdelad.

⁵ Hur stor andel av de privata företagen som är enkönade har jag inte funnit någon statistisk uppgift om.

bygger på upptäckbarhet genom jämförelser inom arbetsgivarens verksamhet har svårt att bryta de strukturella mönstren. Att det går att jämföra olika arbetsuppgifter förefaller artfrämmande för de granskade privata arbetsgivarna.

Granskningen – metod och ambition

Granskningen har utförts av en grupp av fem personer med två projektledare, Anita Harriman och Eberhard Stüber, vilka också ansvarat för internutbildning av handläggarna. Handläggarna har arbetat relativt självständigt vid den första omgången av granskningen. Ett särskilt utarbetat granskningsprotokoll avseende 10 och 11 §§ JämL har använts av alla handläggare. Ett granskningsdokument, avseende alla företagen, har upprättats med en tresiffrig kategorisering där siffran 1 innebär att komplettering har begärts, siffran 2 att det granskade företaget godkänts med förbehåll och siffran 3 innebar ingen anmärkning/godkänd.

Enligt min uppfattning är det ganska tydligt av de olika handläggarnas synpunktsbrev att det finns skillnader i bedömningarna. Granskarna har helt enkelt lagt ribban olika högt för att godkänna med förbehåll om att arbetsgivaren förväntas komplettera på eget ansvar. Tydligast syns skillnaden i olika handläggares påpekanden om kravet på samverkan med den fackliga motparten. Skillnaden i bedömningarna hade troligtvis kunnat minskas genom olika åtgärder, men i en massgranskningssituation är det oundvikligt att dessa variationer i bedömningar uppstår. Att hålla samma rättningsmall för en och samma handläggare vid en granskning av denna storlek är för övrigt en omöjlighet. Allmänt sett är min uppfattning att ribban lagts lågt av alla handläggarna och att det rått en gemensam uppfattning i detta handläggande. Jämställdhetslagen kräver exempelvis att kartläggningen skall omfatta inte bara den direkta lönen utan också olika typer av biförmåner och även anställningsvillkor i övrigt.⁶ Granskarna har nöjt sig med mycket enkla lönekartläggningar.

Syftet från JämO:s sida har varit att få till stånd en dialog med arbetsgivarna och att kontrollera lagens efterlevnad. Rådgivning och metodutveckling har varit kärnverksamheten. Framförallt har ansträngningar gjorts avseende mindre företags problem att uppfylla kraven. De i slutändan få kvarvarande arbetsgivarna och de enstaka övervägandena om vitesförelägganden, tyder också på denna inställning hos handläggarna.

I den andra granskningsomgången har, enligt uppgift, gruppen haft ”täta diskussioner” avseende den materiella prövningen. Bedömningarna är här, enligt min uppfattning, mer enhetliga. Ribban är fortfarande förhållandevis lågt satt i

⁶ Se prop. 1999/2002:143 s. 68.

förhållande till de krav lagen ställer. I denna situation har möjligheten att vitesförelägga arbetsgivare diskuterats. I en situation där rättsliga åtgärder kan vara nödvändiga blir frågan om arbetsgivarens rättssäkerhet aktuell.

Rättssäkerhetsfrågor, formella och materiella, kan naturligtvis ställas avseende en massgranskning av lönekartläggning och handlingsplaner. Den formella sidan av begreppet rättssäkerhet bygger på förutsebarhet, tillit och likformighet. Den materiella rättssäkerheten handlar om resultatet, att innehållet i de rättsliga besluten är rättvisa och materiellt sett korrekta.⁷ Den formella rättssäkerheten innefattar exempelvis det material som arbetsgivarna har skickat in. En del arbetsgivare har uttryckligen angett att löneuppgifterna ska behandlas med sekretess. Formellt sett gör jämställdhetslagen ingen åtskillnad mellan företag som har tio eller 10.000 anställda när det gäller kravet på aktiva åtgärder. Att större företag och arbetsgivare som visat att de "förstått" vad som skall göras i högre grad har fått inkomma med kompletteringar är tydligt.⁸ Mindre företag och arbetsgivare som inte "förstått" har fått en klapp på huvudet och godkänts med förbehåll att på eget ansvar komplettera.

Förståelse, ambition och inställning hos arbetsgivarna

Handläggarna på JämO har, enligt uppgift, ägnat mycket tid åt telefonrådgivning och cirka 50 procent av arbetsgivarna har varit i kontakt med en handläggare. Behovet av råd och hjälp har således varit omfattande. Av materialet framgår att många arbetsgivare inte känner till reglerna om lönekartläggning och handlingsplan för jämställda löner och anställningsvillkor. Kunskap saknas sålunda om lagstiftningens existens och innehåll. Många arbetsgivare skickar in befintlig jämställdhetsplan, lönepolicy, arbetsmiljödokument etcetera. Den som har fått brevet från JämO i sin hand vet helt enkelt inte vad det är för uppgifter som skall sändas in.

Arbetsgivarna har i de flesta fall redovisat lönerna på företaget efter kön - ibland efter påstötningar. Bland dem som har utarbetat lönekartläggning och handlingsplaner finns kategorier som VD, personalansvarig, ekonomiansvarig, personalrepresentanter och fackliga representanter. I förvånansvärt få fall anges att någon jämställdhetsansvarig deltagit i arbetet. Min slutsats är att denna funktion och person idag verkar saknas i merparten av de privata företagen. Ambitionsnivån har varit låg och avsaknaden av jämförelser, handlingsplaner och analyser är påtalande. Förståelsen av begreppet likvärdigt arbete är mycket låg, se exempelvis akt 769/02. Det saknas också i många fall kunskap om hur man utreder frågan om arbetena är lika eller likvärdiga.

⁷ Om formell och materiell rättssäkerhet se Håkan Gustafsson, Rättssäkerhet och "socialsäkerhet". På spaning efter de begrepp som flytt. Retfaerd 1992 nr 56, s. 53f.

⁸ Se ex. akterna 822/02 och 719/02.

Inställningen hos arbetsgivarna till granskningen är förhållandevis positiv, vilket kan bero på den telefonservice som JämO har ställt upp med. I en del fall har arbetsgivare intagit en mycket ödmjuk attityd till granskningen, i andra fall noteras irritation, ironi och avståndstagande.

Analys av materialet

Metodiska problem

En analys av denna typ av massgranskning innefattar metodproblem, framförallt när det gäller bedömningarna. Vad skall bedömas som lönekartläggning? Räcker det att arbetsgivaren hänvisar till att lönen bestäms av kollektivavtalet och medsänder detta?

Vad skall bedömas som värdering av kraven i arbetet? Kan en arbetsvärdering vara hur enkel som helst? Skall klassificeringar typ A-D för olika arbetsuppgifter räknas som att jämställdhetslagens krav uppfyllts? En del arbetsgivare verkar blanda ihop lönekriterier och värdering av arbetsuppgifter – hur skall dessa fall klassificeras?⁹

Vad skall bedömas som samverkan mellan arbetsgivaren och de fackliga organisationerna? Innebär en utsaga om att en representant från facket godkänt lönekartläggningen att samverkan skett? Innebär ett undertecknande av ett protokoll att samverkan skett?

De två sista frågeställningarna kommer jag att behandla vidare i texten. Dessa metodproblem har självklart också varit ett problem för granskarna. Granskarna har visat de enskilda arbetsgivarna ett mycket stort förtroende, när de i flera fall godkänt uppgifter om att arbetsgivaren har gjort exempelvis en arbetsvärdering utan att den redovisas i det insända materialet. Avsikten med min undersökning är som sagts att göra en kvalitativ analys utifrån syftet med lagstiftningen. Min bedömning kan därmed bli en helt annan än den bedömning som granskarna gjort. Några ”säkra slutsatser” kan inte dras av materialet. Min bedömning av materialet är utifrån antagandena att ”troligtvis har partssamverkan skett” och att ”någon typ av prövning har gjorts av arbetsuppgifternas svårighetsgrad”. Materialet är i sig mycket intressant även om det materiella innehållet endast kan beskrivas med vaga termer. Mer exakta beskrivningar och slutsatser skulle kräva ytterligare djupdykning i materialet och intervjuer med arbetsgivare och fackliga företrädare.

⁹ Se exempelvis akterna 918/02 och 746/02 har värdering av arbetena verkligen gjorts kriterium som ”vilja” används?.

Att en lönekartläggning har gjorts får antas vara lägsta nivå för ett godkännande av handläggaren på JämO. I detta fall har alla arbetsgivare förr eller senare godkänts. Denna fråga framstår som mindre problematisk och de redovisade lönerna efter kön kommer att behandlas statistiskt, som sagts inledningsvis, av Christer Thörnqvist.

Vad har arbetsgivarna upptäckt och hur skall det åtgärdas?

Uppfattningarna om huruvida det existerar löneskillnader som direkt eller indirekt är könsdiskriminerande varierar bland forskarna.¹⁰ Att det finns löne- och inkomstskillnader som är könsrelaterade råder det dock ingen delad mening om.¹¹ Dessa löneskillnader syns också i de lönekartläggningar som skickats in till JämO. Genomgående anser sig arbetsgivarna ha sakliga skäl för dessa skillnader. I enstaka fall har arbetsgivare upptäckt löneskillnader som inte är sakliga. Över huvud taget så undviker arbetsgivarna användandet av ordet diskriminering och i en enda akt, 788/02, förekommer ordet lönediskriminering. Detta kan med all sannolikhet bero på att arbetsgivare är medvetna om att det skulle vara att "skjuta sig själv i foten" att komma fram till slutsatsen att diskriminering är konstaterad. Debatten som fördes i samband med lagstiftningsprocessen gav uttryck för att de nya reglerna skulle ställa orimliga krav på arbetsgivarna.¹² Även om lagens två delar har olika syften och rättsverkningar kan det inte bortses från att hotet om domstolsprövning påverkar arbetsgivarnas slustatser.

När osakliga löneskillnader har upptäckts rör det sig i första hand om en enda kvinnas lön, se exempelvis akterna 811/02, 665/02, 799/02, 939/02, 756/02, 510/02, 551/02, 552/02¹³ och 906/02. En arbetsgivare anger att löneskillnaden - 4000 kronor - kan bero på kön, se akt 694/02. I ett fåtal fall är det en grupp kvinnor vars löner är osakliga. I ett fall är det troligtvis frågan om mer än en kvinna, se akt 539/02.

Att så få arbetsgivare upptäcker några osakliga löneskillnader kan ha flera förklaringar. Begreppet likvärdigt arbete och möjligheten att jämför olika arbetsuppgifter över de traditionella avtals- och könsgränserna är okänd mark för merparten av de privata arbetsgivarna. Antingen finns det inga likvärdiga arbetsuppgifter eller så betraktar man alla arbetsuppgifter som likvärdiga, utan att reflektera närmare över begreppets betydelse. Begreppet har vare sig en

¹⁰ Se exempelvis Eva Meyersson och Trond Petersen på DN-debatt 28/10 1996. Se även Fölster mfl "Vidarutbildning sänker lönen" på DN-debatt 16/1 2003. I denna artikel blandas löneskillnader och inkomstskillnader ihop. Se genmäle från Gustafson mfl "Hopplösa sakkfel om löneskillnader" 16/1 2003.

¹¹ SCB statistik 2001.

¹² Se remissvaren till utredningen SOU 1999:91 En översyn av jämställdhetslagen..

¹³ Av materialet framgår att det rör sig om en kvinnas lön, men samtidigt har företaget avsatt 2 % i en kvinnolönepott, vilket verkar något ologiskt.

rättslig eller en allmän betydelse relaterat till löneskillnader bland de anställda. Uppfattningen att det inte går att jämföra ”äpplen och päron” finns också, se exempelvis 781/02. Begreppet likvärdigt arbete tolkas mycket olika. Vid påstötning från granskarna och vid försök att göra jämförelser är resultatet genomgående att inga jämförbara arbeten existerar som är könsöverskridande, se exempelvis akt 830/02.

Det är också mycket svårt att avgöra om arbetsgivaren verkligen har värderat olika arbetsuppgifter systematiskt, vilket också påtalas av granskaren, se exempelvis akterna 656/02, 950/02 och 903/02. Kriterier för kvalifikationsbedömning och kriterier för att värdera kraven i arbetet hålls inte isär, vilket försvårar bedömningen av om lagens krav över huvud taget är uppfyllda, se exempelvis akt 918/02. Schablonmässigt utgår man från att administrativa arbetsuppgifter inte är likvärdiga med arbetsuppgifter i den direkta produktionen och därmed är lönen rätt, se exempelvis akt 762/02.

Jämställdhetslagen stadgar att om arbetsgivaren vid en analys finner att det finns löneskillnader som är direkt eller indirekt diskriminerande har arbetsgivaren att åtgärda detta snarast och senast inom tre år. Detta är ett uttryck för att regeln om aktiva åtgärder ansluter till lönediskrimineringsförbudet.¹⁴ I några fall anger företagen att löneskillnaden skall åtgärdas inom tre år, se akt 875/02, 624/02 och 729/02. I andra fall lämnas förslag till åtgärder, se akterna 611/02 och 662/02. En arbetsgivare konstaterar att det finns osakliga löneskillnader och att beslut redan fattats om att rätta till dessa, se akt 548/02. En av arbetsgivarna redovisar att företaget redan har höjt kvinnornas löner, se akt 686/02. I ett annat fall anger arbetsgivaren att det finns planerade höjningar av kvinnors löner, se akt 798/02. Akterna 863/02 och 576/02 visar att medvetenheten om osakliga löneskillnader redan fanns och att upptäckten inte hade med själva granskningen att göra. Någon direkt analys av om löneskillnaderna är sakligt motiverade eller diskriminerande görs inte. Jämställdhetslagen ger för övrigt ett utrymme för att rätta till osakliga löneskillnader även om de inte är könsdiskriminerande.¹⁵

Det framgår dock att granskningen har lett till att arbetsgrupper bildats och att processer har startats i frågan om lön och kön, se exempelvis akt 791/02. Strukturer relaterade till kön har synliggjorts vilket framgår av akt 802/02. Men det genomgående svaret på frågan är att arbetsgivarna inte upptäckt några

¹⁴ Prop. 1999/2000:143 s. 65. ”Jämställdhetslagens uppbyggnad med två varandra kompletterande delar erbjuder särskilda möjligheter att åstadkomma att principen om lika lön för lika och likvärdigt arbete får genomslag i också i praktiken. Om detta skall fungera krävs dock att en regler om aktiva åtgärder på löneområdet ansluter till lönediskrimineringsförbudet.”

¹⁵ Prop. 1999/2000:143 s. 67. ”Även om en viss lön inte står i strid med lönediskrimineringsförbudet kan det finnas befogad kritik mot lönesättningen ur könssynpunkt. Det finns givetvis inget hinder utan är tvärtom naturligt att arbetsgivaren då planerar för att lösa också den typen av problem i samband med kartläggningsarbetet.”

osakliga löneskillnader och därmed krävs inte heller några beslut om åtgärder. Av de ca 500 arbetsgivarna är det 17 st - det vill säga ca tre procent - som har redovisat att de upptäckt löneskillnader som är osakliga och könsrelaterade.

Granskningen har samtidigt satt fokus på frågan om kön och jämställdhet i företagen i en vidare bemärkelse. Arbetsgivare anger i flera fall som lämplig jämställdhetsåtgärd en ökad rekrytering av det andra könet när det råder disproportion inom en yrkeskategori som exempelvis chaufförer. Ett annat förekommande förslag till åtgärd är att satsa på, som det uttrycks, kvinnors kompetenshöjning.

Av intresse att gå vidare med skulle vara att undersöka om det finns några gemensamma nämnare mellan de företag som har upptäckt osakliga löneskillnader. En annan fråga som kan ställas är om det finns något samband mellan upptäckt av osakliga löneskillnader och en bra utförd lönekartläggning och en handlingsplan i enlighet med JämL?

Sakliga skäl - förklaringar till löneskillnader

Jämställdhetslagen består av två delar – de aktiva åtgärderna och förbuden mot diskriminering och trakasserier. Dessa två delar har olika karaktär men är tänkta att ingå i en helhet. Arbetet med de aktiva åtgärderna – exempelvis reglerna om lönekartläggning och handlingsplan – kan i princip genomföras utan att frågan om könsdiskriminering behöver nämnas. I praktiken verkar arbetsgivare också behandla frågan på detta sätt. Jag vill dock väva samman de båda delarna av två skäl. Det första skälet är att det enbart är i de fall som skillnader i lön och anställningsvillkor är direkt eller indirekt diskriminerande som arbetsgivaren har en på JämL grundad skyldighet att genomföra förändringar av sina avtal. De rättsliga diskrimineringsbegreppen har således betydelse för de rättsliga skyldigheterna avseende de aktiva åtgärderna.¹⁶ I dessa fall kan också ett avtal ogiltigförklaras av domstol. Det andra skälet är att arbetsdomstolens rättspraxis i praktiken har stor betydelse för arbetsgivares argumentation och ställningstagande avseende löneskillnader mellan kvinnor och män. När arbetsdomstolen säger att marknaden är ett sakligt skäl till löneskillnader är detta ett argument som blir till ett axiom för svenska arbetsgivare. Vad EG-domstolen har sagt om marknaden känner arbetsgivarna inte till och på den svenska arbetsmarknaden är det arbetsdomstolen som uppfattas som den rätta uttolkaren av den arbetsrättsliga lagstiftningen.¹⁷

De lönekartläggningar som arbetsgivarna sänkt in till JämO visar att kvinnors och mäns arbetsuppgifter värderas olika. Generellt sett värderas mäns arbete högre,

¹⁶ Om begreppen se Susanne Fransson, Direkt och indirekt diskriminering, i Lag&Avtal 2002 nr 2.

¹⁷ Se exempelvis Enderbymålet C-127/92. Se Karin Lundström i Lag&Avtal 2002 nr x.

vilket leder till att det finns klara löneskillnader.¹⁸ Om dessa löneskillnader är osakliga eller inte är en värderingsfråga. Utgångspunkten för jämställdhetslagens förbud mot lönediskriminering är att det kan finnas sakliga skäl för att en kvinna och en man som utför arbeten som betraktas som lika eller likvärdiga inte har samma lön. Lönediskrimineringsregeln är således inte utformad som en materiell rättighet – en rätt till en lika lön.¹⁹ Den förklaring som har varit den mest omdiskuterade i debatten om löneskillnader har varit att marknaden har betydelse för lönesättningen.²⁰ I första hand avses med detta att det finns ett efterfrågetryck på arbetskraft med en viss typ av utbildning och yrkeserfarenhet. Marknadseffekter har av arbetsdomstolen bedömts som ett avgörande skäl till att manligt dominerade yrkesgrupper i den offentliga sektorn har högre lön än kvinnligt dominerade yrkesgrupper som har likvärdiga arbetsuppgifter.²¹ De fall som har prövats i arbetsdomstolen har rört löneskillnader i offentlig sektor och där bedömningen av marknadseffektens påverkan på lönen har hämtats från den privata sektorn.²²

Frågan är om privata arbetsgivare också menar att marknaden är det sakliga skälet för att det finns löneskillnader mellan kvinnor och män som utför lika eller likvärdigt arbete? I materialet har jag funnit mycket få exempel på att arbetsgivare använder sig av marknadsargumentet. En arbetsgivare anger efterfrågan och utbud som förklaring för löneskillnaderna, se akt 917/02. Fem arbetsgivare använder uttrycket marknaden i sin förklaring till löneskillnaderna, se akterna 558/02, 552/02, 888/02, 524/02 och 891/02. Det kan naturligtvis finnas olika skäl till denna avsaknad av begreppet marknad i materialet. Ett skäl kan vara att arbetsgivarna anser detta förhållande så självklart att det inte behöver anges, ett annat att något efterfrågetryck inte existerar i branschen och ett tredje skäl skulle kunna vara att de privata arbetsgivarna inte anser att marknaden håller som argument för att förklara löneskillnaderna på individnivå. Även i detta fall skulle en närmare underökning krävas för att ge svar på frågorna.

Vilka sakliga skäl är det som arbetsgivarna anger för att män har högre lön än kvinnor när de har lika eller likvärdiga arbetsuppgifter? De vanligaste skälen är ålder, anställningstid, utbildning och yrkeserfarenhet. Kompetens och prestation förekommer också som skäl för lönesättningen. En annan återkommande förklaring till att en man har högre lön än en kvinna är att han gick in med högre lön från ett tidigare arbete. I dessa fall anges att detta successivt kommer att justeras i samband med lönerevisioner. Arbetsgivare som har kollektivavtal

¹⁸ Denna del kommer Christer Thörnqvist att bearbeta.

¹⁹ Susanne Fransson, Lönediskriminering s. 306, 2000.

²⁰ Se debatten i Lag&Avtal ex. Karin Lundström.

²¹ Se AD 2001 nr 13 och 2001 nr 52 exempelvis.

²² Se Per Norbergs projektbeskrivning ”Tillåtet och otillåtet utnyttjande av marknadsmakt. En studie för att komma till rätta med diskriminerande lönesättning”. 2002 FAS.

inom LO:s avtalsområde hänvisar till kollektivavtalen som en förklaring till värderingen av arbetsuppgifterna. Kollektivavtalet blir här det sakliga skälet för eventuella löneskillnader. Analysen av löneskillnaderna slutar vid att arbetsgivaren följer kollektivavtalet, se exempelvis akt 992/02.²³ De svenska kollektivavtalen innehåller förvisso inte längre några könstariffer, men å andra sidan så är normallöneavtal ytterst sällsynta. Är utgångspunkten ett minimilöneavtal och finns det olika arbetsuppgifter på arbetsplatsen är det inte tillräckligt att ange kollektivavtalet som garanti för saklig lönesättning. Lagens krav på analys kan således inte anses vara uppfyllt.

Det finns naturligtvis undantag från den generella normen och i de fall att en eller flera kvinnor har högre lön än män redovisar arbetsgivaren också skälen för detta. Samma typ av förklaringar – ålder, anställningstid, prestation och kompetens – ges när kvinnor har mer i lön än män se ex. 949/02.

Sammantaget framstår det dock som att kvinnor i privata företag, som utför samma arbete som sina manliga arbetskamrater, generellt sett är yngre, har kortare anställningstid, sämre utbildning och att de även presterar mindre än sina manliga arbetskamrater. Den fråga som jag måste ställa är: Kan detta verkligen stämma år 2002?

Samverkan med de fackliga organisationerna och de anställda

I enligt med JämL 2 § skall arbetet med lönekartläggning och handlingsplan ske i samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare. Med detta avses i första hand den fackliga motpart som arbetsgivaren har slutit kollektivavtal med. Av detta skäl sändes brevet om granskningen även till den största fackklubben på företaget. Regeln är inte sanktionerad jämfört med medbestämmandelagens samverkansregler. Det föreligger således ingen skadeståndssanktionerad förhandlingsskyldighet, i princip äger arbetsgivaren frågan och det är upp till den fackliga motparten att använda sig av samverkanskravet. Det rättsliga ansvaret för att uppfylla lagens krav på aktiva åtgärder ligger på arbetsgivaren.²⁴

Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas om det skall framgå av det inskickade materialet att arbetet har skett i samverkan? Vilket bemyndigande har JämO att granska arbetsgivarna här? Flera av granskarna påpekar att arbetsgivaren inte visat att samverkan skett med den fackliga motparten, men i olika hög grad. I detta fall förefaller det som granskarna har haft olika uppfattningar i frågan. Påpekandena har emellertid haft effekt och arbetsgivare har samverkat med facket efter påstötning, se exempelvis akt 502/02.

²³ Se AD 2001 nr 13 där Örebro läns landsting angav skilda lokala kollektivavtal som skäl för löneskillnaden.

²⁴ Prop. 1999/2000:143 s. 85.

Av 531 arbetsgivare har troligtvis samverkan med facket skett i 110 fall vilket är färre än en fjärdel av företagen. Att samverkan med facket troligtvis har ägt rum framgår oftast av att ett protokoll undertecknats. Det kan också framgå av texten att fackliga representanter deltagit i en arbetsgrupp som gjort lönekartläggningen. Ordet ”parterna” används inte enbart avseende relationen arbetsgivare och fack. Av akt 821/02 framgår att personalrepresentanter också ses som parter. Detta ökar svårigheten i bedömningen av i hur hög grad samverkan med facket skett.

När samverkan inte har skett med fackliga representanter har lönekartläggningen gjorts av VD själv, av någon personalansvarig eller ekonomiansvarig. I många fall har så kallade personalrepresentanter undertecknat lönekartläggningen, se exempelvis akterna 913/02, 515/02. Detta är i led med förarbetena enär samverkan vid avsaknad av fackliga representanter skall genomföras med arbetstagarna.²⁵ Att samverkan inte har skett med fackliga representanter kan bero på att dessa saknas på företagen. Idag saknar exempelvis fyra av fem arbetsplatser skyddsombud och antalet fackklubbar och arbetsplatsombud har ”tunnats ut” under de senaste åren.²⁶

Till avdelningen kuriosa får också nämnas att det på ett företag hade utsetts en särskild ”kvinnorepresentant” till den arbetsgrupp som gjorde lönekartläggningen, se akt 615/02. För mig leder detta tankarna till de kvinnoombud som på 60 och 70-talen var en föregångare till våra dagars jämställdhetsombud.

Vilken betydelse har då den fackliga organisationens medverkan? I första hand är min slutsats att samverkan i form av att fackliga representanter undertecknar ett protokoll används för att legitimera lönekartläggningen och handlingsplanen gentemot myndigheten JämO, se ex 888/02. Det går för övrigt inte att få ett tillfredsställande svar på den ställda frågan enbart genom att analysera materialet. Det skulle vara intressant att undersöka om samverkan skett i själva arbetet med att undersöka, kartlägga och fastställa åtgärder för att öka jämställdheten på arbetsplatsen.

I några fall har facket visat prov på egen aktivitet i frågan om löneskillnader mellan kvinnor och män. I två fall har facket inte kunnat samverka på grund av att arbetsgivaren undanhållit nödvändiga uppgifter. Facket på det ena företaget begärde att få ut handlingarna från JämO, se akt 621/02. Av handlingarna i akt 521/02 framgår att SIF-klubben inte fick alla uppgifter från arbetsgivaren i det andra företaget. På två företag har de fackliga organisationerna uttalat en annan uppfattning än arbetsgivaren. Facket godkände i det ena fallet inte den analys

²⁵ A.a. s. 85.

²⁶ Anders Kjellberg s. 64-66 Arkiv nr 86-87 2002.

som arbetsgivaren gjort, se akt 524/02. I det andra fallet kom SIF-klubben in med en skrivelse till JämO där klubben påtalade att osakliga könsrelaterade löneskillnader finns på företaget, se akt 869/02.

Sammanfattande synpunkter och analys – möjlighet eller hot?

Syftet med de regler som infördes i jämställdhetslagen 2001 är att arbetsgivare skall ”upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga skillnader i löner och anställningsvillkor mellan kvinnor och män”.²⁷ Denna del av lagstiftningen bygger på att arbetsgivarna i samverkan med de fackliga organisationerna skall ägna sig åt ”självsanering”.²⁸ Syftet med lagstiftningen måste vara utgångspunkten för en analys av den granskning som JämO har gjort av de ca 500 privata arbetsgivarnas arbete i enlighet med de nya reglerna. Frågan är om de privata arbetsgivarna ägnar sig åt självsanering i syfte att uppnå jämställdhet? Frågan innehåller två delar; dels en materiell del det vill säga resultatet, dels en proaktiv del: Hur får man arbetsgivare att självsanera? Den sista frågan får mig att tänka på en fråga som en kommunal arbetsgivarföreträdare fick av en forskare vid ett seminarium: Är det hotet om vitesföreläggande eller hotet om lönediskrimineringstvister i domstol som får er att aktivt arbeta med frågan om osakliga löneskillnader? Svaret på frågan var varken eller utan att de nya skärpta reglerna i JämL var en möjlighet och ett stöd i arbetet med att få till stånd en saklig lönesättning.

Tyvärre förefaller det vara få av de privata arbetsgivarna som har upptäckt denna möjlighet. Massgranskningen visar med all tydlighet att kunskapen om lagstiftningen och dess möjligheter var ringa. Idag har i vart fall ca 500 arbetsgivare mer kunskap än tidigare som en effekt av granskningen och den där i innefattande rådgivningen från JämO:s sida.

Materialet visar med all tydlighet att kvinnor och män utför olika arbetsuppgifter och att mäns arbete värderas högre. Av materialet framgår att det är ytterst få arbetsgivare, 17 av 531, som har upptäckt några osakliga löneskillnader. Frågan är vad denna siffra kan säga oss? Är det som en del påstår att det inte finns någon lönediskriminering att tala om på den svenska arbetsmarknaden? Min uppfattning är att graden av upptäckbarhet ökar med graden av analys av löneskillnaderna. Merparten av de granskade arbetsgivarna har inte uppfyllt denna del av lagstiftningen. Arbetsgivarna har inte gjort några grupperingar,

²⁷ Prop. 1999/2000:143 s. 67.

²⁸ Begreppet är hämtat från Per Norbergs projektbeskrivning s. 4 och kommer väl närmast från konkurrensrätten. Det begrepp som brukar användas i arbetsrättslig kontext är ”självreglering”. Se Ann Numhauser-Henning, Lagstiftning eller självreglering i arbetsrätten? SvJT 2001 s. 324. ”Det handlar alltså om lagreglerade krav på en planerad process, utan att innehåll eller resultat närmare preciserats.”

inga jämförelser, inga utredningar om lika och likvärdiga arbeten osv. De löneskillnader som finns har kunnat legitimeras utifrån vad som tyckts vara sakligt.

Det är de nya delarna i lönekartläggningsregeln, jämfört med 1994 års lag, som arbetsgivarna har haft svårt att hantera. Lönekartläggning görs men avsaknaden av analys är påtaglig. Att jämföra, att göra värdering av arbetsuppgifter och att analysera och upprätta en handlingsplan har få av arbetsgivarna klarat av. I de fall där osakliga löneskillnader konstaterats har de varit så uppenbara att någon arbetsvärdering i princip inte har varit nödvändig. Kostnaderna för att rätta till osakligheten har varit låg emedan upptäckten bara rört enskilda kvinnors löner.

I regeringens proposition uttrycks att kravet på samverkan med arbetstagarerna, den fackliga motparten, är av största vikt för arbetet med de aktiva åtgärderna. Granskarna har också lagt stor vikt vid samverkanskravet och noterat och påtalat bristerna. Problemet med samverkanskravet är att den ena parten, arbetsgivaren, är ensam ansvarig och att den fackliga motpartens vilja till samverkan bygger på insikt och intresse. Men det största problemet tycks vara avsaknaden av facklig aktivitet i mindre företag. Av materialet framgår att samverkan med facket skett i färre än en fjärdedel av de granskade företagen.

Granskningen av de 531 företagens jämställdhetsarbete visar också på andra problem med lagstiftningen. Företagsstrukturen i Sverige leder till att många arbetsplatser har få anställda. Av materialet framgår att de små företagen haft problem med att uppfylla de krav som granskarna ställt på det inskickade materialet. Å andra sidan finns det små företag som har varit mycket ambitiösa och det finns stora företag som inte klarar av att uppnå gränsen för godkänt. Det som kan diskuteras är lämpligheten av att sätta gränsen för kravet på lönekartläggning och handlingsplan för jämställda löner och anställningsvillkor vid 10 anställda.

Den könssegregerade arbetsmarknaden är dock det största problemet. För det första i det att jämförelser är begränsade till en och samma arbetsgivares verksamhet. Detta problem gör att enkönade arbetsplatser faller utanför. En lösning på problemet är att införa samma regler som finns i direktiven/ramavtalen avseende förbud mot diskriminering i anställningsvillkoren för deltidsarbetande och visstidsanställda. ”Om ingen jämförbar tillsvidareanställd finns på samma arbetsplats, skall jämförelsen göras med hänvisning till tillämpliga kollektivavtal och om tillämpliga kollektivavtal saknas, enligt lagarna, kollektivavtal eller praxis i landet i fråga.”²⁹

²⁹ Direktiv 99/70/EG.

För leder den vertikala och horisontella könssegregeringen inom företagen till att kvinnor och män utför olika arbetsuppgifter och till att mäns arbete värderas generellt sett högre. Osakliga löneskillnader finns dock inte eftersom kvinnors och mäns arbetsuppgifter inte anses vara jämförbara. Den pedagogiska uppgiften består här i att göra begreppet likvärdigt arbete begripligt och användbart. Begreppet likvärdigt arbete är nyckeln till att göra något åt resultatet av den horisontella arbetsdelningen mellan kvinnor och män inom företaget.

En enda arbetsgivare påtalar att arbetet med att uppfylla de nya reglerna i samband med granskningen har medfört för höga kostnader.³⁰ Eftersom detta var en del i kritiken från arbetsgivarhåll mot lagförslaget är detta förhållande värt att notera.

Den positiva sidan som kan utläsas av materialet är för övrigt att processer avseende jämställdhetsfrågor har satts igång på företagen. De berörda privata arbetsgivarna som granskats har fått kunskap om de nya reglerna, vilket de uppenbarligen saknade. Brister i form av osakliga löneskillnader har – om en i ring grad – upptäckts. Många arbetsgivare har haft kontakt med handläggarna på JämO, vilket förhoppningsvis har varit positivt.³¹ En metodutveckling har också skett, vilket underlättar arbetet med de nya reglerna för arbetsgivare i framtiden.

Min avslutande synpunkt är att de aktiva åtgärderna kan leva ett eget liv som möjligheter i en värld där arbetsgivare söker metoder och instrument för en saklig lönesättning. Hotet om vitesförelägganden och diskrimineringstvister är inte det viktigaste beståndsdelarna i arbetet för jämställda villkor på den svenska arbetsmarknaden, men dock nödvändiga ingredienser. Självsaneringsvägen ställer dock höga krav på JämO som myndighet avseende utbildning, rådgivning och fortsatt metodutveckling gentemot arbetsgivare, såväl privata som offentliga. De fackliga organisationernas aktivitetsnivå måste också höjas och i denna del är fackets försvagning på företagsnivå mycket oroande i sammanhanget. Kontrollfunktionen borde med stöd av jämställdhetslagens regler kunna användas av facket för att öka aktiviteten avseende lönekartläggning och handlingsplaner på lokal nivå.

Om syftet med granskningen – ”att öka arbetsgivarnas och fackens lokala aktiviteter för att komma åt osakliga löneskillnader” – uppnåtts får framtiden utvisa!

Göteborg 2003-04-10

Susanne Fransson juris doktor

³⁰ Se akt 575/02. Kostnaden som redovisades var 24.000 kr.

³¹ En telefonenkät kommer att genomföras av SIFO på uppdrag av JämO för att kartlägga ”kundnöjdheten”.

Bilaga 1.

Källförteckning:

AD 2001 nr 13, 2001 nr 52

Anders Kjellberg, Ett nytt fackligt landskap – i Sverige och utomlands. Arkiv nr 86-87 2002 s. 44-96.

Ann Numhauser-Henning, Lagstiftning eller självreglering i arbetsrätten? SvJT 2001 s. 314-325.

C-127/92 Dr P Enderby mot Frenchay Health Authority och Secretary of State for Health (1993) ECR I-5535 p. 26-29.

Karin Lundström I Lag&Avtal 200x nr x.

Per Norberg, ”Tillåtet och otillåtet utnyttjande av marknads-makt. En studie för att komma till rätta med diskriminerande lönesättning”. Projektansökan till FAS 2002.

Regeringens proposition 1999/2000:143 Ändringar i jämställdhetslagen m.m.

Susanne Fransson, Lönediskriminering En arbetsrättslig studie av könsdiskriminerande löneskillnader och konflikten mellan kollektivavtal och lag. IUSTUS förlag 2000.

- Direkt och indirekt diskriminering. I Lag&Avtal 2002 nr 2.

Bilaga 2.

Av följande akter framgår att facket troligtvis har medverkat eller i vart fall undertecknat lönekartläggningen:

782/02, 777/02, 496/02, 756/02, 952/02, 786/02, 701/02, 552/02, 918/02, 700/02, 725/02, 606/02, 798/02, 613/02, 669/02, 949/02, 579/02, 510/02, 501/02, 539/02, 607/02, 506/02, 888/02, 498/02, 801/02, 808/02, 817/02, 833/02, 599/02, 838/02, 548/02, 595/02, 611/02, 656/02, 662/02, 694/02, 704/02, 716/02, 757/02, 803/02, 810/02, 525/02, 543/02, 574/02, 637/02, 735/02, 791/02, 891/02, 996/02, 711/02, 729/02, 742/02, 763/02, 773/02, 780/02, 784/02, 788/02, 792/02, 521/02, 887/02, 512/02, 679/02, 848/02, 1022/02, 547/02, 790/02, 807/02, 861/02, 770/02, 714/02, 868/02, 636/02, 648/02, 691/02, 872/02, 876/02, 881/02, 888/02, 910/02, 922/02, 601/02, 622/02, 715/02, 842/02, 586/02, 564/02, 925/02, 643/02, 676/02, 530/02, 933/02, 937/02, 531/02, 552/02, 553/02, 621/02, 924/02, 666/02, 557/02, 565/02, 566/02, 650/02, 593/02, 556/02, 532/02, 508/02, 516/02, 794/02, 575/02 och 576/02. Det kan antas att totalt 110 arbetsgivare har samverkat med de fackliga motparterna, vilket är färre än en fjärdedel av de granskade företagen.

Av följande akter framgår att någon typ av prövning har gjorts av arbetsuppgifternas svårighetsgrad:

Följande arbetsgivare har *troligtvis* gjort någon form av prövning:

877/02, 853/02, 772/02, 773/02, 629/02, 900/02, 566/02, 847/02 och 575/02 (troligtvis eftersom arbetsgivaren redovisar kostnaden 24.000 kr).

Följande arbetsgivare har gjort en prövning eller i vart fall försökt efter *påstötning*: 8782/02, 957/02, 965/02, 528/02, 664/02, 502/02 och 892/02 (försök till men förstod ej).

Följande arbetsgivare har nått *insikt* om att arbetsvärdering måste göras i framtiden:

838/02.

Följande arbetsgivare har gjort en mycket *enkel* prövning:

725/02, 1007/02, 874/02, 583/02, 710/02, 605/02, 526/02, 601/02, 758/02, 549/02, 715/02, 519/02, 882/02, 910/02, 716/02, 776/02 och 795/02.

Följande arbetsgivare har gjort en mer *avancerad* prövning:

867/02 (eget system), 595/02 (egna arbetsvärderingskriterier relaterat till Engagemang: målinriktning och företagsrelatering (20)), 803/02 (arbetsvärdering utan viktning "sunt förnuft"), 1013/02, 792/02 (eget

arbetsvärderingssystem), 525/02 (poängsatt system), 912/02 (eget system för lönesättning), 956/02 (trots få anställda viktat också).

Följande arbetsgivare är av mig oklassificerade avseende graden av prövning:
496/02, 804/02, 521/02, 553/02, 733/02, 906/02, 1011/02, 570/2, 849/02,
592/02, 807/02, 560/02, 687/02, 565/02 639/02, 683/02, 685/02, 689/02, 867/02,
677/02, 870/02, 904/02, 584/02, 552/02, 839/02, 869/02, 656/02, 704/02,
810/02, 765/02, 941/02, 1014/02, 711/02, 719/02, 726/02, 792/02.

Totalt har 76 arbetsgivare gjort någon typ av prövning av arbetsuppgifternas svårighetsgrad.