



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Sofia Eldh

## Lön efter kön?

- En undersökning av hur arbetsgivare valt att hantera de förstärkta reglerna om lönekartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner

Examensarbete  
20 poäng

Prof. Ann Numhauser-Henning

Arbetsrätt

Vårterminen 2004

# Innehåll

<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>1</b>
<b>FÖRORD</b>	<b>2</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>3</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>4</b>
1.1 Bakgrund	4
1.2 Syfte	5
1.3 Metod	5
1.4 Avgränsning	6
1.5 Disposition	6
<b>2 RÄTTEN TILL LIKA LÖN</b>	<b>7</b>
2.1 Internationell rätt	7
2.1.1 FN	7
2.1.1.1 FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna	7
2.1.1.2 FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor	7
2.1.2 ILO	8
2.1.2.1 ILO-konventionen nr. 100	9
2.1.2.2 ILO-konventionen nr. 111	10
2.1.3 EG-rätten	10
2.1.3.1 Likalöneprincipen	10
2.1.3.2 Likalönedirektivet	12
2.1.3.3 Bevisbördedirektivet	13
2.2 Svensk rätt	14
2.2.1 Framväxten av jämställdhetslagen	14
2.2.2 De förstärkta kraven	17
2.2.2.1 Bakgrund	17
2.2.2.2 Kartläggning	20
2.2.2.3 Löneanalys	22
2.2.2.4 Handlingsplan för jämställda löner	29
2.2.2.5 JämO: s tillsyn	30
<b>3 INTERVJUER MED ARBETSGIVARE</b>	<b>33</b>
3.1 Allmänt om intervjuförfarandet	33
3.2 Svaren från de 10 utvalda kommunerna	33
3.2.1 Attityddel	33

3.2.2	Hanteringsdel	39
3.2.3	Sammanfattning	46
<b>4</b>	<b>RESULTAT</b>	<b>48</b>
4.1	Analys	48
4.2	Avslutande kommentarer	51
	<b>BILAGA A : INTERVJUGUIDE</b>	<b>53</b>
	<b>BILAGA B: RESPONDENTER</b>	<b>55</b>
	<b>LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>56</b>
	Övrig litteratur	56
	<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>	<b>58</b>

# Sammanfattning

I dagens Sverige ges kvinnor lägre lön än män, till och med när de utför samma kvantitet arbete i arbeten som är att anse som lika eller likvärdiga. Statistik visar att i kvinnodominerade yrken och verksamheter är lönesättningen lägre än i de verksamheter som är dominerade av män - i genomsnitt har kvinnor 82 % av mäns löner. Av detta kan fastslås att de principer som styr lönesättningen konsekvent diskriminerar gruppen kvinnor i förhållande till män. Det är svårt att tänka sig att denna lönesättning inte har samband med arbetstagarens kön.

Av denna anledning tillkom det år 2001 förstärkta krav på kartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner. De förstärkta kraven ställer höga krav på arbetsgivaren. Denne skall i samverkan med berörda fackförbund kartlägga och analysera löneskillnader mellan kvinnor och män som utför lika eller likvärdigt arbete. Förekommer löneskillnader som inte är sakligt grundade skall dessa korrigeras. De planerade korrigeringsarna skall anges i en handlingsplan för jämställda löner. Lagen ställer även krav på att de inplanerade lönekorrigeringsarna skall göras så skyndsamt som möjligt och senast inom tre år från det att handlingsplanen var färdig eller enligt lagen borde ha varit färdig.

I uppsatsen har 10 svenska kommuners attityd till och hantering av kraven undersökts. Undersökningen av de aktuella kommunerna visade att jämställdhetslagens förstärkta krav på lönekartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner inte riktigt nått fram till kommunerna. Attityden till reglerna är däremot nästan uteslutande positiv och flertalet av kommunerna ämnar påbörja ett kartläggnings- och analysarbete så som det skall utträttas enligt lagen.

# Förord

Min tro har alltid varit att Sverige är ett land som är jämställt. Ett land där kvinnor och män behandlas lika, utan undantag. Att den här tron inte visade sig stämma blev jag medveten om när jag skrev min första uppsats om lönediskriminering och när jag senare samma år erbjöds en lägre månadslön än vad de manliga arbetstagarna hade som utförde lika arbete.

Tanken att undersöka just kommuner kom när jag i Dagens Nyheter läste en artikel där SKTF gick ut med att minst 28 kommuner bröt mot lagens regler om kartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner. Jag blev nyfiken på om detta stämde och vad det i så fall kunde bero på. En tanke som slog mig var att reglerna innebär en ökad administrationskostnad och därmed blir betungande för kommuner då de i dagens läge har det ekonomiskt bekymmersamt.

Att skriva examensarbete innebär slutet på en lång och mödosam resa. Jag har under åren som gått lärt mig otroligt mycket, både kunskapsmässigt och om mig själv. Mitt mål var från början att bli åklagare, men efter det att jag haft min första kurs i sociala dimensionen visste jag att det var detta område inom juridiken som jag var ämnad att jobba inom.

Jag vill framförallt tacka min handledare professor Ann Numhauser-Henning. Jag vill även tacka jur. dr. Per Norberg, jur. dr. Susanne Fransson, fil.dr. Irma Irlinger på JämO samt alla de deltagande kommunerna för all hjälp. Utöver det vill jag tacka min familj och mina vänner som följt mig hela vägen utan att tappa tålamodet eller tron på mig.

# Förkortningar

AD	Arbetsdomstolen
DN	Dagens Nyheter
Dir.	Direktiv
FN	Förenta Nationerna
ILO	International Labour Organisation
JämO	Jämställdhetsombudsmannen
JämL	Jämställdhetslag (1 991:433)
MBL	Lag (1 976:580) om medbestämmande i arbetslivet
Prop.	Proposition
RF	Regeringsformen (1 974:152)
SekrL	Sekretesslagen (1980:100)
SFS	Svensk författningssamling
SKTF	Svenska Kommunal Tjänstemannaförbundet
SOU	Statens Offentliga Utredningar
TfR	Tidskrift for Rettsvittenskap

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Traditionellt sett så har kvinnan genom tiderna varit underställd mannen. Hennes rättshandlingsförmåga har varit ytterst begränsad. När kvinnor gjorde sitt inträde på arbetsmarknaden ansågs de inte vara familjeförsörjare. Det antogs nämligen att kvinnor stod under en mans försörjningsplikt och hade därför inte behov av att nå samma lönenivå – detta trots att den faktiska situationen inte alltid såg ut på detta viset.<sup>1</sup>

Naturligtvis har mycket förändrats sedan dess, men vissa av dessa värderingar lever kvar. Även om jämställdhet mellan könen numera är en grundläggande statsrättslig norm och den svenska jämställdhetslagstiftningen faller väl ut vid internationella jämförelser uppkommer det fortfarande situationer där kvinnors arbete inte värderas lika högt som mäns.<sup>2</sup> Kvinnor ges lägre lön än män till och med när de utför samma kvantitet arbete i arbeten som är att anse som lika eller likvärdiga. Statistik visar att i kvinnodominerande yrken och verksamheter är lönesättningen lägre än i de verksamheter som är dominerade av män - i genomsnitt har kvinnor 82 % av mäns löner. Av detta kan fastslås att de principer som styr lönesättningen konsekvent diskriminerar gruppen kvinnor i förhållande till män. Det är svårt att tänka sig att denna lönesättning inte har samband med kön.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Fransson, Susanne, Lönediskriminering, Iustus Förlag AB, Uppsala, 2000, s.98f, 130f, 148f och Christensen, Anna, Strukturella aspekter på diskrimineringslagstiftning och normativa förändringsprocesser, ur antologin Perspektiv på likabehandling och diskriminering, Juristförlaget i Lund, Lund, 2000, s.49

<sup>2</sup> "Det allmänna ska tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter" heter det i RF 1 kap. 2 §

<sup>3</sup> Christensen, Anna, Strukturella aspekter på diskrimineringslagstiftning och normativa förändringsprocesser, ur antologin Perspektiv på likabehandling och diskriminering, Juristförlaget i Lund, Lund, 2000, s. 59, Artikel ur DN (nätupplaga), JämO och medlingsinstitutet presenterar nya siffror om mäns och kvinnors arbetsvillkor: "Löneklyftorna har inte minskat", 16 augusti, 2002

## 1.2 Syfte

Syftet med denna uppsats är att redogöra för de förstärkta reglerna om lönekartläggning, löneanalys och handlingsplan för jämställda löner samt visa hur kommuner, i dess roll som arbetsgivare, uppfattar de förstärkta reglerna och hur de valt att hantera dem.

Jag har i min uppsats valt att arbeta utifrån följande frågeställning:

1. Hur ser den gällande lagstiftningen ut? Vad kräver den av arbetsgivaren?
2. Hur uppfattas de förstärkta kraven av arbetsgivare?
3. Hur har arbetsgivare valt att hantera de förstärkta kraven på kartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner?

Min tes är att lagstiftningen, trots att den förtydligats avsevärt, ännu inte nått riktigt fram till arbetsgivarna. Jag tror att det finns ett motstånd bland arbetsgivarna mot de förstärkta reglerna om lönekartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner. Jag tror att arbetet inte har prioriterats och att reglerna uppfattas som onödiga, tidskrävande och därmed också kostsamma i och med att de innebär ökad administration.

## 1.3 Metod

Jag har i denna uppsats använt mig av en rättdogmatisk metod, som utgår från gällande lagstiftning på området samt relevant doktrin och praxis. En deskriptiv metod har använts för att redogöra för de bestämmelser som tidigare gällt och för de som gäller i och med lagändringen som skedde år 2001. För att belysa hur arbetsgivare valt att hantera de nya reglerna har ett praktiskt inslag i form av intervjuer med kartläggningsansvariga på de utvalda kommunerna lagts in.



## **1.4 Avgränsning**

Den avgränsning som gjorts är att jag i min uppsats valt att enbart undersöka kommuner som arbetsgivare. De kommuner som valts ut representerar både landsbygds- och stadskommuner och jag har geografiskt begränsat mig till Skåne och Halland. Den internationella rätten har behandlats ytterst styvmoderligt. Syftet med det internationella avsnittet är att ge läsaren en allmän överblick över vilka regler den svenska lagstiftningen har att ta hänsyn till när det gäller lika lön. Jag har även valt att inte närmre ta upp kraven på jämställdhetsplan. Tyngdpunkten i denna uppsats har lagts på den svenska rätten och dess regler om lönekartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner samt på intervjuförfarandet med utvalda arbetsgivare. Detta då det huvudsakliga syftet med uppsatsen är att utröna hur arbetsgivare uppfattar dessa nya regler samt hur de valt att hantera dem.

## **1.5 Disposition**

I det andra kapitlet introduceras läsaren först för de internationella regler som den svenska lagstiftningen har att ta hänsyn till. Därefter redogörs för den jämställdhetslagstiftning som tidigare gällt och för den lagstiftning som trädde i kraft år 2001. I uppsatsens tredje kapitel presenteras intervjuerna med de utvalda kommunerna. I det fjärde kapitlet besvaras den frågeställning som författaren arbetat utifrån och i de avslutande kommentarerna ges författarens slutsatser.

# 2 Rätten till lika lön

## 2.1 Internationell rätt

### 2.1.1 FN

#### 2.1.1.1 FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna

FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna antogs 1948 och är en allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna med stadgar om alla människors lika värde.<sup>4</sup>

I deklarationens artikel 23 p.2 anges att envar har utan åtskillnad rätt till lika lön för lika arbete. Förklaringen är inget rättsligt bindande dokument utan utgör ett politiskt bindande dokument för de stater som antagit den. Den har mest betydelse som en allmänt accepterad katalog över mänskliga rättigheter och har varit en förebild vid utformandet av konventioner i ämnet. Deklarationen innehåller 30 artiklar om civila, politiska, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.<sup>5</sup>

#### 2.1.1.2 FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor

Sverige ratificerade 1980 FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Universal Declaration of Human Rights, resolution 217 A (III), adopted on 10 December 1948

<sup>5</sup> Universal Declaration of Human Rights, resolution 217 A (III), adopted on 10 December 1948, artikel 23 (2), Fransson, Susanne, Lönediskriminering, Iustus Förlag AB, Uppsala, 2000, s.171, JämO/Lönelots, Gällande rätt om lika lön, Rapport 2 000:3, s. 1

<sup>6</sup> United Nation Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 18.12.1979

Konventionen inrymmer artiklar om avskaffandet av både direkt och indirekt diskriminering av kvinnor inom alla områden. Den ger konventionsstaterna i uppdrag att avskaffa all diskriminering av kvinnor och säkerställa rätt till lika lön och lika behandling avseende arbete av lika värde och lika behandling i fråga om arbetsvärdering.<sup>7</sup>

Konventionen har ratificerats av över 100 stater. Det krävs inte att staten ska ha uppnått någon särskild utvecklingsnivå. Däremot åtar staten sig att lämna den nuvarande nivån. Den undertecknade staten skall påbörja och påskynda en utveckling som ska leda till att diskriminering av kvinnor upphör och jämställdhet uppnås. Ingen tidsgräns har satts upp. FN har däremot tillsatt en kommitté som skall granska konventionsstaternas tillämpning av konventionen. Och dessa stater skall vart fjärde år rapportera till kommittén om de framsteg som gjorts.<sup>8</sup>

## **2.1.2 ILO**

Sedan dess bildande 1919 har ILO, International Labour Organisation, spelat en viktig roll i strävandena efter förbättrade villkor för arbetskraften. Sedan 1946 är organisationen ett till FN tillhörande fackorgan och har drygt 150 stater som medlemmar. ILO har sedan dess bidragit till att ett stort antal konventioner och rekommendationer antagits på skilda delar av arbetsrättens område. Som medlem är Sverige skyldigt att ratificera ILO:s konventioner. Detta har inneburit, för Sveriges del, att konventionen tillträds utan att dess innehåll görs till svensk lag. Förpliktelserna ligger

---

<sup>7</sup> United Nation Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 18.12.1979, art. 11.1 (d), Fransson, Susanne, Lönediskriminering, Iustus Förlag AB, Uppsala, 2000, s.171, JämO/Lönelots, Gällande rätt om lika lön, Rapport 2000:3, s. 1

<sup>8</sup>United Nation Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 18.12.1979, art. 2 (a-g), 17.1, 18.1(b), 18.2, 24, Fransson, Susanne, Lönediskriminering, Iustus Förlag AB, Uppsala, 2000, s. 171, JämO/Lönelots, Gällande rätt om lika lön, Rapport 2000:3, s. 1

därmed endast på det folkrättsliga planet. Enskilda medborgare kan därför inte grunda några rättigheter på konventionerna.<sup>9</sup>

### 2.1.2.1 ILO-konventionen nr. 100

ILO-konventionen nr. 100 om lika lön för arbeten av lika värde ratificerades av Sverige 1962, vilket var elva år efter det att konventionen antogs.<sup>10</sup>

Konventionen definierar begreppet lön och fastställer rätten till lika lön för arbete av lika värde. Lön definieras som all direkt eller indirekt ersättning för arbete. Någon definition av ett arbetes "lika värde" ges inte i konventionen. Däremot anges att åtgärder ska företas för att gynna en objektiv värdering av arbetsuppgifter. Har en objektiv värdering företagits strider den inte mot likalöneprincipen. Detta innebär alltså att någon definitiv rätt till lika lön inte ges. Kvinnor och män kan ha olika löner då de utför arbete av lika värde om arbetsgivaren kan visa att löneskillnaderna baseras på sakliga grunder.<sup>11</sup>

ILO: s årliga internationella konferens antar också rekommendationer. I samband med likalönekonventionen antogs rekommendation nr 90. Denna rekommendation kompletterar konventionen genom att ange hur likalöneprincipen ska tillämpas. I rekommendationen uppmanas medlemsstaterna att företa åtgärder som innebär att de i samråd med arbetsmarknadens parter kan införa eller understödja införandet av

---

<sup>9</sup> Glavå, Mats, Arbetsrätt, Studentlitteratur, , Lund, 2001, s. 105f, Fransson, Susanne, Lönediskriminering, Iustus Förlag AB, Uppsala, 2000, s. 172f, Nielsen, Ruth, European Labour Law, 1.edition, Jurist- og økonomiforbundets Forlag, DJOF Publishing, Copenhagen, 2000, s.39f

<sup>10</sup> International Labour Organisation Convention no. 100 concerning Equal Remuneration for Men and Women Workers for Work of Equal Value 29.06.1951

<sup>11</sup>International Labour Organisation Convention no. 100 concerning Equal Remuneration for Men and Women Workers for Work of Equal Value 29.06.1951, art.1, 2, 3.1, 3  
Fransson, Susanne, Lönediskriminering, Iustus Förlag AB, Uppsala, 2000, s.175,  
JämO/Lönelots, Gällande rätt om lika lön, Rapport 2000:3, s.2

tillvägagångssätt för en objektiv arbetsvärdering i syfte att få till stånd en klassificering utan hänsyn till kön.<sup>12</sup>

### **2.1.2.2 ILO-konventionen nr. 111**

1962 ratificerades ILO:s konvention nr. 111 av Sverige.<sup>13</sup>

Konventionen innehåller ett allmänt förbud mot diskriminering i frågor om anställning eller yrkesutövning samt bestämmelser om skyldigheter för stater att samarbeta med arbetsmarknadens parter för att främja lika lön för arbete av lika värde.<sup>14</sup>

För att undersöka att ILO-konventionernas bestämmelser efterlevs lämnar regeringen varje år en rapport.<sup>15</sup>

## **2.1.3 EG-rätten**

### **2.1.3.1 Likalöneprincipen**

Jämställdhet är ett av de mest utvecklade områdena inom EG-arbetsrätten. Så tidigt som 1957 stadgades i artikel 119 i EG-fördraget att varje medlemsstat skulle säkerställa och upprätthålla principen om lika lön för kvinnor och män. Grunderna för den europeiska gemenskapen fastslogs i Romfördraget 1957. Artikel 119 (numera 141) är den grundläggande jämställdhetsbestämmelsen.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup>Recommendation concerning Equal Remuneration for Men and Women Workers for Work of Equal Value 29.06.1951, JämO/Lönelots, Gällande rätt om lika lön, Rapport 2000:3, s.2

<sup>13</sup>International Labour Organisation Convention no.111 concerning Discrimination in Respect of Employment and Occupation 25.06.1958

<sup>14</sup>Convention concerning Discrimination in Respect of Employment and Occupation art. 1, 3 (a), JämO/Lönelots, Gällande rätt om lika lön, Rapport 2000:3, s2

<sup>15</sup>JämO/Lönelots, Gällande rätt om lika lön, Rapport 2000:3, s2

<sup>16</sup>Nyström, Birgitta, EU och arbetsrätten, tredje upplagan, Nordstedts Juridik AB, Stockholm, 2002, s. 205, 210f, JämO/Lönelots, Gällande rätt om lika lön, Rapport 2000:3, s.3

I artikeln anges att medlemsstaterna skall säkerställa principen om lika lön för män och kvinnor för lika eller likvärdigt arbete. Det anges även att med begreppet lön skall förstås den vedertagna grund- eller minimilönen samt alla förmåner i form av kontanter eller naturaförmåner som arbetsgivaren på grund av anställningen direkt eller indirekt tilldelar arbetstagaren.<sup>17</sup>

Syftet från början var inte att skapa en allmän jämställdhet mellan könen. Arbetslivet var under denna tid i de ursprungliga medlemsländerna uppbyggt kring familjen och den komplementära arbetsdelningen mellan könen. Likalöneprincipen var inte åsyftad att förändra denna ordning utan var mycket mer begränsad än så. Initiativet kom från Frankrike som redan hade lagstiftning om lika lön för lika arbete. De franska arbetsgivarna hyste farhågor för att integrationen på den europeiska marknaden skulle leda till en ojämlig konkurrenssituation – en marknad med fri konkurrens kräver konvergens i produktionskostnaderna. Detta konkurrensproblem uppstår ju blott om kvinnor har lägre löner än männen då de utför samma arbete.<sup>18</sup>

Medlemsstaterna och de privata arbetsgivarna tog för givet att fördraget inte kunde vara direkt tillämpligt ens på de mest uppenbara fallen av direkt diskriminering. 1975, nästan 20 år efter det att likalöneprincipen fastslogs i Romfördraget, togs det första fallet upp. Fallet var det numera kända Defrenne II från 1975 och EG-domstolens dom innebar att likalöneprincipen i fördraget blev direkt tillämplig på privata arbetsgivare. Efter Defrenne II började den EG-rättsliga likalöneprincipen utvecklas till en mer allmän princip om jämställdhet mellan könen som omfattar hela arbetslivet och även socialförsäkringen.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Romfördraget i dess lydelse enligt Amsterdamfördraget, art. 141.1, 2

<sup>18</sup> Christensen, Anna, Strukturella aspekter på diskrimineringslagstiftning och normativa förändringsprocesser, ur antologin Perspektiv på likabehandling och diskriminering, Juristförlaget i Lund, Lund, 2000, s.56 och JämO/Lönelots, Gällande rätt om lika lön, Rapport 2000:3, s.2

<sup>19</sup> Mål 043/75 Gabrielle Defrenne mot Société anonyme de navigation aérienne Sabena [1976] ECR 455, s. 481f, Christensen, Anna, Strukturella aspekter på diskrimineringslagstiftning och normativa förändringsprocesser, ur antologin Perspektiv på likabehandling och diskriminering, Juristförlaget i Lund, Lund, 2000, s. 56, Fransson, Susanne, Lönediskriminering, Iustus Förlag AB, Uppsala, 2000, s.182f

### 2.1.3.2 Likalönedirektivet

I likalönedirektivet definieras likalöneprincipen som innebär att vid lika arbete eller arbete som tillmäts lika värde är all diskriminering på grund av kön förbjuden.<sup>20</sup>

All diskriminering på grund av kön skall upphävas vid alla former av lön och ersättning. Hur ett arbete skall värderas som lika anges inte i direktivet. Däremot anger direktivet att om arbetsvärdering tillämpas skall den utformas så att samma bedömningsgrunder tillämpas för både kvinnor och män.<sup>21</sup>

I direktivet föreskrivs även att det måste finnas möjlighet för den som känner sig kränkt att få sina rättigheter enligt principen prövade i domstol.<sup>22</sup>

Alla bestämmelser i lag, kollektivavtal eller enskilda anställningsavtal som strider mot likalöneprincipen ska upphävas och medlemsstaterna är skyldiga att vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att likalöneprincipen tillämpas samt se till att verkningsfulla medel finns tillgängliga. En annan skyldighet som direktivet ålägger medlemsstaten är att skydda den som gör sin rätt till lika lön gällande mot bestraffning eller uppsägning. Direktivet är implementerat i svensk rätt genom jämställdhetslagen.<sup>23</sup>

Likalönedirektivet gäller lika lön för lika arbete eller arbete av lika värde. Den svenska jämställdhetslagstiftningen stadgade tidigare att missgynnande på grund av kön förelåg när arbetsgivaren tillämpade sämre

---

<sup>20</sup> Dir. 75/117, art. 1

<sup>21</sup> I mål C-237-85 Rummler mot Dato Druck GmbH [1986] ECR 2101, s.2118f, sa EG-domstolen att kriterier som muskelkraft får beaktas om även andra faktorer vägs in så att systemet i sin helhet inte är könsdiskriminerande.

<sup>22</sup> Dir. 75/117, art. 1,2. Nyström, Birgitta, EU och arbetsrätten, tredje upplagan, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2002, s. 216f, JämO/Lönelots, Gällande rätt om lika lön, Rapport 2 000:3, s4, Nielsen, Ruth, European Labour Law, 1.edition, Jurist- og Ökonomforbundets Forlag DJÖF Publishing, Copenhagen, 2000, s.199

<sup>23</sup> Dir. 75/117, art. 3,6 och 7. Nyström, Birgitta, EU och arbetsrätten, tredje upplagan, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2002, s. 217, JämO/Lönelots, Gällande rätt om lika lön,

anställningsvillkor för kvinnor vid arbete som var lika eller ”likvärdigt enligt en överenskommen arbetsvärdering”.<sup>24</sup>

Den engelska Equal Pay Act var förebild för den dåvarande svenska lagstiftningen, men när EG-domstolen biföll kommissionens talan om att den engelska jämställdhetslagen stred mot direktivet på grund av att systematisk arbetsvärdering, d.v.s. värdering av arbetets svårighetsgrad, bara var en av flera möjliga metoder för att bestämma vad som är likvärdigt arbete, innebar detta att den svenska jämställdhetslagstiftningen från 1979 inte heller uppfyllde direktivet. Den nya jämställdhetslagen som trädde i kraft 1992 ändrades på denna punkt.<sup>25</sup>

### **2.1.3.3 Bevisbördedirektivet**

Bevisbördedirektivet<sup>26</sup> är en kodifiering av rättspraxis från EG-domstolen och infördes i december 1997 efter ett initiativ från kommissionen som konstaterat svårigheten att bevisa könsdiskriminering.<sup>27</sup>

I direktivet definieras för första gången i en rättsakt indirekt diskriminering som ”när en skenbart neutral bestämmelse eller ett skenbart neutralt kriterium eller förfaringssätt missgynnar en väsentligt större andel personer av det ena könet, såvida bestämmelsen, kriteriet eller förfaringssättet är lämplig(t), nödvändig(t) och kan motiveras med objektiva faktorer som inte har samband med personens kön”.<sup>28</sup>

---

Rapport 2 000:3, s4, Nielsen, Ruth, European Labour Law, 1.edition, Jurist- og Ökonomforbundets Forlag DJÖF Publishing, Copenhagen, 2000, s.199

<sup>24</sup> Nyström, Birgitta, EU och arbetsrätten, tredje upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm, 2002, s. 217

<sup>25</sup> Mål 061/81 Kommissionen mot Storbritannien [1982] ECR 2601, s. 2614f, prop. 1990/91:113, s. 87, Nyström, Birgitta, EU och arbetsrätten, tredje upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm, 2002, s. 217

<sup>26</sup> Dir. 97/80

<sup>27</sup> Nyström, Birgitta, EU och arbetsrätten, tredje upplagan, Nordstedts Juridik, Stockholm, 2002, s.238

<sup>28</sup> Dir. 97/80, art. 2.2, Nyström, Birgitta, EU och arbetsrätten, tredje upplagan, Nordstedts Juridik, Stockholm, 2002, s.238



Direktivet fastställer även att om den som känner sig kränkt, genom att principen om likabehandling inte tillämpats på dem, inför domstol eller annan behörig instans lägger fram fakta som ger anledning att anta att det har förekommit direkt eller indirekt diskriminering, åvilar det svarande att bevisa att något brott mot likabehandlingsprincipen inte är förhanden. Praktiskt betyder detta att bevisbördan går över på svaranden när käranden presenterar sakförhållanden som ger skäl att anta att han eller hon blivit diskriminerad.<sup>29</sup>

Direktivet omfattar de situationer som avses i bl.a. artikel 141 i EG-fördraget, likalönedirektivet, likabehandlingsdirektivet och implementerades i svensk rätt genom de ändringar i jämställdhetslagen som började gälla den 1 januari 2001.<sup>30</sup>

## **2.2 Svensk rätt**

### **2.2.1 Framväxten av jämställdhetslagen**

Anledningen till att jämställdhetslagen kom till var att antalet kvinnor på arbetsmarknaden i allt större utsträckning ökade. Detta innebar även ett anspråk på att behandlas lika och att ges samma möjligheter som männen.<sup>31</sup>

Det krävdes dock en långdragen och turbulent process i utskott och riksdag innan vår första jämställdhetslag kunde träda ikraft i juli 1980<sup>32</sup>. Det ansågs nämligen att det bästa sättet för att utveckla jämställdheten i arbetslivet var genom frivillig samverkan mellan parterna. Det som väckte störst motstånd var att lagförslaget innehöll planer på att inrätta en övervakande myndighet och sanktioner mot arbetsgivare i form av vitesföreläggande. Den första

---

<sup>29</sup> Dir. 97/80, art. 4.1, Nyström, Birgitta, EU och arbetsrätten, tredje upplagan, Nordstedts Juridik, Stockholm, 2002, s.238

<sup>30</sup> Dir. 97/80, art. 1 (a), Nyström, Birgitta, EU och arbetsrätten, tredje upplagan, Nordstedts Juridik AB, Stockholm, 2002, s.238f, JämO/Lönelots, Gällande rätt om lika lön, Rapport 2 000:3, s. 4f

<sup>31</sup> Schmidt, Folke, Löntagarrätt, Reviderad upplaga, Juristförlaget, Stockholm, 1994, s.81

<sup>32</sup> SFS 1979:1118

jämställdhetslagen trädde aldrig i kraft.<sup>33</sup> Istället antogs en ny lag som hade sin grund i det ursprungliga förslaget i propositionen 1978/79: 175.<sup>34</sup> Denna lag drevs igenom av en borgerlig regering i linje med liberala idéer om att varje människa bör ges möjlighet att utveckla och utnyttja sina bästa anlag.<sup>35</sup>

I Sverige har vi varit långt komna inom jämställdhetsområdet. Men trots detta reviderades och skärptes jämställdhetslagen år 1992 och år 1994.<sup>36</sup> Ändringarna föregicks av en utredning som hade till uppgift att utvärdera lagens effekter och det aktiva jämställdhetsarbetet. Resultatet av utredningen var inte upplyftande. Endast ett fall av lönediskriminering hade prövats av arbetsdomstolen och löneskillnaderna hade återigen ökat under åttiotalet.<sup>37</sup>

Då den tidigare jämställdhetslagen kritiserats för att vara ineffektiv och inte svara mot de krav som gäller inom EG kom en ny jämställdhetslag 1991<sup>38</sup>. I den nya lagen preciserades kravet på arbetsgivaren att upprätta årliga jämställdhetsplaner. Ett krav som hade för avsikt att tvinga parterna till diskussion kring jämställdhet och kring vad som kan eller måste göras hos en enskild arbetsgivare. Dessa jämställdhetsåtgärder kunde parterna dock avtala bort genom ett kollektivavtal. Anledningen till denna semidispositivitet var att den socialdemokratiska regeringen gjorde en eftergift för att tillmötesgå de parter som ställt sig kritiska till förslaget.<sup>39</sup>

Speciella lagrum skapades för samverkansåtgärder mellan arbetsgivare och arbetstagare och för lönediskrimineringsförbudet. Samverkansbestämmelsen

---

<sup>33</sup> SFS 1979:503

<sup>34</sup> SFS 1979:1118 och Fransson, Susanne, Lönediskriminering, Iustus förlag, Uppsala, 2000, s. 284ff

<sup>35</sup> Schmidt, Folke, Löntagarrätt, Reviderad upplaga, Juristförlaget, Stockholm, 1994, s.87

<sup>36</sup> Se nedan för utförligare beskrivning av de ändringar som utfördes

<sup>37</sup> Fransson, Susanne, Lönediskriminering, Iustus förlag, Uppsala, 2000, s.288 och SOU 1990:41, ”Tio år med jämställdhetslagen”, s. 61

<sup>38</sup> SFS 1991:433

<sup>39</sup> Prop. 1990/91:113, s. 61, 73f, Fransson, Susanne, Lönediskriminering, Iustus Förlag AB, Uppsala, 2000, s. 288f

infördes därför att man ansåg det som en viktig förutsättning för jämställdhet att arbetsmarknadsparterna gemensamt anstränger sig för att nå detta mål. Lönediskrimineringsförbudet innebar ett förtydligande av förbudet. Det nya lagförslaget omfattade även indirekt diskriminering som i förarbetena gavs en EG-rättslig överensstämmelse.<sup>40</sup>

En annan förändring var att begreppet likvärdigt arbete inte längre var bundet till den definition som kollektivavtal och praxis angav. Istället sades det att likvärdigt arbete skulle anknytas till vad som var att betrakta som likvärdigt på arbetsmarknaden. Det betonades att de värderingar som var rådande på arbetsmarknaden skulle gälla i första hand – vilket innebar att ingen egentlig förändring ägde rum.<sup>41</sup>

Den 1 juli 1994 ändrades jämställdhetslagen återigen. Lagen blev i sin helhet tvingande och parterna förlorade nu rätten att avtala bort de aktiva jämställdhetsåtgärderna. Arbetsgivare, som sysselsatte minst tio arbetstagare, blev nu skyldiga att utföra ett aktivt jämställdhetsarbete – löneskillnader skulle nu kartläggas<sup>42</sup>. Man ansåg att ett aktivt arbete på arbetsplatsen redan förekom och att det låg i sakens natur att kartlägga lönesättningen ur ett jämställdhetsperspektiv. Syftet med kartläggningskravet var inte att synliggöra enskilda arbetstagners löner utan endast att synliggöra hur lönerna för olika grupper av arbetstagare i skilda typer av arbete förhåller sig till varandra när hänsyn tas till kön. Med detta stimuleras arbetsgivaren till att aktivt arbeta för jämställdhet och mot osakliga löner. Med kartläggningsreglerna ville regeringen betona behovet att synliggöra förhållanden på den enskilda arbetsplatsen och därmed även öka förutsättningarna för att komma till rätta med osakliga löneskillnader.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> Prop. 1990/91:113, s.109f, Fransson, Susanne, Lönediskriminering, Iustus Förlag AB, Uppsala, 2000, s.288f

<sup>41</sup> Prop. 1990/91:113, s.86-89, Fransson, Susanne, Lönediskriminering, Iustus förlag, Uppsala, 2000, s.288f

<sup>42</sup> Kartläggningen skulle göras i samverkan mellan arbetstagare och arbetsgivare.

<sup>43</sup> Prop. 1993/94:147, s.47-55, 91-94, Fransson, Susanne, Lönediskriminering, Iustus Förlag AB, Uppsala, 2000, s.289 samt dåvarande 9a, 11 § §

En kartläggning ansågs falla väl inom den ram i löneprocessen som redan förekom på arbetsplatserna. För att tjäna sitt syfte angavs att kartläggningen borde innehålla någon slags jämförelse inom och mellan skilda typer av arbete och inom och mellan olika arbetstagare på arbetsplatsen. Resultatet skulle översiktligt redovisas i jämställdhetsplanen tillsammans med de åtgärder som ansågs motiverade till följd av kartläggningen. Hur kartläggningen i övrigt skulle genomföras var upp till varje arbetsgivare att bestämma och några krav på hur arbetsgivaren ska hantera eventuella löneskillnader fanns inte. Detta var det upp till arbetsgivaren i samverkan med arbetstagarorganisationen att komma till rätta med.<sup>44</sup>

Jämställdhetsombudsmannen (JämO) fick utökade befogenheter och hade som myndighet en övervakningsskyldighet av arbetsmarknaden. Definitionen av begreppet likvärdigt arbete ändrades återigen. Denna gång ströks ordet ”arbetsmarknad” för att tydliggöra att det inte behövdes någon utvecklad praxis för att en värdering skulle kunna göras.<sup>45</sup>

År 2001 var det återigen dags för en skärpning av jämställdhetslagen.<sup>46</sup> JämO hade under 90-talet krävt att lönediskrimineringsförbudet skulle förtydligas. Syftet med ändringarna var att harmonisera jämställdhetslagen med de diskrimineringslagar som kom 1999 samt att ytterligare se över lagens innehåll i förhållande till EG-rätten.<sup>47</sup>

## **2.2.2 De förstärkta kraven**

### **2.2.2.1 Bakgrund**

---

<sup>44</sup>Prop. 1993/94:147, s.47-55, 91-94, Fransson, Susanne, Lönediskriminering, Iustus Förlag AB, Uppsala, 2000, s.289 samt dåvarande 9a, 11 § §

<sup>45</sup>Prop. 1993/94:147, s.47-55, 91-94, Fransson, Susanne, Lönediskriminering, Iustus Förlag AB, Uppsala, 2000, s. 289

<sup>46</sup>SFS 2000:773

<sup>47</sup>Prop. 1999/2000:143, s.21, Fransson, Susanne, Lönediskriminering, Iustus förlag, Uppsala, 2000, s.289

Under den tid som kravet på lönekartläggning funnits i jämställdhetslagen har, i enlighet med tillgänglig statistik, de genomsnittliga löneskillnaderna mellan kvinnor och män på den svenska arbetsmarknaden inte minskat. Löneutvecklingen<sup>48</sup> har snarare visat på att löneskillnaderna ökat. Det är väldigt svårt att veta vilka slutsatser man skall dra av denna realitet eftersom löner, både kvinnors och mäns, påverkas av en rad olika faktorer. Men det har knappast framkommit bevis på att kartläggningsarbetet som infördes 1994 har minskat löneskillnaderna mellan kvinnor och män.<sup>49</sup>

Anledningen till att det i jämställdhetslagen infördes en regel om kartläggning av löneskillnader var att ge ett verktyg för att förhindra de ojämlikheter i löner mellan kvinnor och män som existerar på arbetsmarknaden. Kartläggningsarbetet och förhandlingar och beslut om löner har ett nära samband och det är därför lämpligt att resultatet av arbetet används i samband med löneförhandlingarna.<sup>50</sup>

Med anledning av att ovisshet förekommit då det gäller kartläggningarnas syfte och det därmed uppstått svårigheter och praktiska skillnader i hur dessa genomförts har det ansetts för nödvändigt att klarlägga detta. I förarbetena poängteras därför att syftet med kartläggning och analys av löner är att ge möjlighet att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga löneskillnader i löner och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män. De förstärkta kraven inskränker därmed arbetsgivarens arbetsledningsrätt i och med att de beslut han eller hon tar vid lönesättningen för de kvinnliga och manliga arbetstagarna skall ha saklig grund.<sup>51</sup>

För att kunna få fram den information som krävs för att förklara vad en löneskillnad beror på krävs enligt förarbetena en analys. Det är nämligen

---

<sup>48</sup> Enligt SCB: s statistik mellan år 1996-1998

<sup>49</sup> Prop. 1999/2000:143, s.62

<sup>50</sup> Prop. 1999/2000:143, s.65

<sup>51</sup> Prop. 1999/2000:143, s. 65, SOU 1999:91, s. 97f, Rönmar, Mia, Arbetsgivarens arbetsledningsrätt – från arbetsgivarprerogativ till krav på saklig grund, i Perspektiv på likabehandling och diskriminering, ur Antologi utgiven av Ann Numhauser-Henning, Juristförlaget i Lund, Lund, 2000, s.289-294

först efter en analys som åtgärder kan vidtas mot osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män. Lönesättningen skall, oavsett hur lönesystemet utformats på den aktuella arbetsplatsen, vara genomskinlig och så pass tydligt utformad att det skall vara möjligt att avgöra om eventuella löneskillnader baseras på sakliga grunder och därmed utan samband med arbetstagarens könstillhörighet.<sup>52</sup>

De förstärkta kraven har även inneburit att arbetsgivare numera är skyldiga att upprätta en handlingsplan för jämställda löner. Skälen för att inrätta ett krav på handlingsplan var enligt regeringen att den information som framkommer vid kartläggnings- och analysarbetet skall kunna komma till nytta både i arbetsplatsens arbete för jämställdhet och vid löneförhandlingar. Vidare ansågs i förarbetena att det var av största vikt att i lagen föreskriva att lönejusteringarna skall kostnadsberäknas och planeras tidsmässigt med målet att företas så snart som möjligt och senast inom tre år. Anledningen var att arbetsmarknadens parter skall prioritera arbetet med de osakliga löneskillnaderna.<sup>53</sup>

Systematiken i de nya reglerna är tvisteförebyggande då de aktiva åtgärderna som föreskrivs är kopplade till lönediskrimineringsförbudet. Arbetsgivaren har att i samverkan med arbetstagersidan att uppdaga och åtgärda problemen.<sup>54</sup>

Det poängteras dock i förarbetena att det även i fortsättningen är det arbete som utförs av arbetsmarknadens parter i löneförhandlingar och kollektivavtal som skall vara huvudvägen för att lösa problemen med osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män. Lagstiftaren vill således med de förstärkta kraven driva fram en aktivitet kring problemet med osakliga löneskillnader, men ger ändå spelrum för varierande lösningar utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. Ramar har därmed skapats för

---

<sup>52</sup> Prop. 1999/2000:143, s.67

<sup>53</sup> Prop. 1999/2000:143, s. 78

<sup>54</sup> Prop. 1999/2000:143, s.76

en självsaneringsprocess där arbetsmarknadens parter disponerar innehåll och resultat.<sup>55</sup>

### 2.2.2.2 Kartläggning

I 10 § JämL anges:

” I syfte att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män skall arbetsgivaren 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.

Arbetsgivaren skall bedöma om förekommande löneskillnader har direkt eller indirekt samband med kön. Bedömningen skall särskilt avse skillnader mellan

- kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika, och
- grupp med arbetstagare som utför arbete som är eller brukar anses vara kvinnodominerat och grupp med arbetstagare som utför arbete som är att betrakta som likvärdigt med sådant arbete, men som inte är eller brukar anses vara kvinnodominerat.”

Syftet med att ställa ett krav på arbetsgivaren att kartlägga och analysera den lönesättning som tillämpas framgår av lagrummet. Arbetet skall genomsyras av ett jämställdhetsperspektiv och ändamålet är att arbetsgivaren skall kunna upptäcka och åtgärda eventuellt förekommande osakliga löneskillnader.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Prop. 1999/2000:143, s. 62 och 77, Numhauser-Henning, Ann, Lagstiftning eller självreglering i arbetsrätten? Svaret är både och. Artikel ur SvJT 2001, s. 314ff, Jämställdhetsombudsmannen, Lönekartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner, JämO: s granskningar och erfarenheter av de förstärkta reglerna från 1 januari, 2001, JämO, juni, 2003, s. 31f

<sup>56</sup> Prop.1999/2000:143, s. 65 och 102.

En granskning av själva lönesystemet samt en granskning av arbetstagarnas löner är det som skall utgöra hela lönekartläggningen. Det är praktiskt och därmed tillrådligt att börja med granskningen av lönesystemet då den information som tas fram är till gagn för det kommande arbetet med lönekartläggningen. I denna del av kartläggningsarbetet finns det möjlighet att synliggöra de rutiner och regler som tillämpas och granska om de medför att manliga och kvinnliga arbetstagare behandlas olika på grunder som inte kan ses såsom sakliga.<sup>57</sup>

Tanken med kartläggningen är att få fram all information av betydelse om de bestämmelser som tillämpas vid lönesättning på arbetsplatsen. Poängteras bör att detta är oberoende av om bestämmelserna finns reglerade i kollektivavtal eller är fastställda på annat sätt. Detta då omständigheten att lönesättningen är ett utslag av kollektivavtalsförhandlingar inte är någon försäkran om att diskriminering inte förekommer.<sup>58</sup>

Alla former av direkta eller indirekta förmåner som har sin grund i ett anställningsförhållande är att anse som lön. En sammanlagd bedömning är inte accepterad utan principen om lika lön måste appliceras på varje enskild förmån. Sidoförmåner som t.ex. tjänstebil, bostads- och reseförmåner, bonussystem och liknande skall tas med i kartläggningen då de är att se såsom lön.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> Prop. 199/2000:143, s. 66 och 103

<sup>58</sup> Prop. 1999/2000:143, s. 66, 103 och 14 § JämL, Jämställdhetsombudsmannen, Lönekartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner, JämO: s granskningar och erfarenheter av de förstärkta reglerna från 1 januari, 2001, JämO, juni, 2003, s. 18, mål C-127/92 Dr P M Enderby mot Frenchay Health Authority och Secretary of State for Health [1992] ECR I-5535, s. I-5574ff

<sup>59</sup> Prop. 1999/2 000:143, s. 66, 103, mål C -262/88 DH Barber mot Guardian Royal exchange assurance Group [1990] ECR I-1889, s. I-1949, Fransson, Susanne, Lönediskriminering, Iustus Förlag, Uppsala, 2000, s. 218ff



Enligt JämO skall arbetsgivaren inte bara räkna om timlöner till månadslöner. De skall även räkna ut värdet av t.ex. arbetstidsförkortning, inlösen av övertidsersättning och värdet av olika pensionsvillkor.<sup>60</sup>

Vid kartläggningens andra del skall man ställa samman information om de bedömningsgrunder som tillämpas då man placerar arbetstagare i betalningsgrupper eller andra typer av klassificering av arbetets svårighetsgrad, kriterier och metoder för att bedöma individens meriter och insatser. I denna fas av kartläggningsarbetet skall arbetsgivaren i samverkan med representanter för arbetstagarna även kartlägga förekommande löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att anse som lika eller likvärdigt. JämO har erfårit att det funnits ovisshet om vilka arbetstagare som skall ingå i kartläggningen och poängterar i sin utredning att enligt lagstiftningen skall samtliga anställda ingå i kartläggningen oavsett anställningsform och ställning i organisationen.<sup>61</sup>

### **2.2.2.3 Löneanalys**

När kartläggningsarbetet är avslutat skall först en analys av lönesystemet genomföras. När en analys av detta slag är utförd kan det hända att arbetsgivaren upptäcker att arbetstagare av det ena könet inte har tillgång till viss typ av löneförmån som de borde ha eller att reglerna som tillämpas vid lönesättning på något annat sätt inte är neutrala utifrån ett könsperspektiv.<sup>62</sup>

När arbetsställets regelsystem har analyserats skall skillnader i lönesättningen för kvinnor och män som uträttar arbete som är att se som lika eller likvärdigt granskas av arbetsgivaren i samverkan med företrädare för de anställda. Det skall även göras en bedömning av om skillnaderna i

---

<sup>60</sup> Jämställdhetsombudsmannen, Lönekartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner, JämOs granskningar och erfarenheter av de förstärkta reglerna från 1 januari, 2001, JämO, juni, 2003, s. 18f

<sup>61</sup> 10 §, 1 st. JämL, Prop. 1999/2000:143, s. 67, 103, Jämställdhetsombudsmannen, Lönekartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner – JämO: s granskningar och erfarenheter av de förstärkta reglerna från 1 januari, 2001, s. 17

<sup>62</sup> Prop. 1999/2000:143, s.103

lönesättningen har ett direkt eller indirekt samband med arbetstagarens könstillhörighet.<sup>63</sup>

Den skyldighet om samverkan som föreskrivs i lagen innebär att arbetsgivaren skall förse arbetstagar sidan med den information som behövs för att de skall kunna medverka vid arbetet med kartläggningen, analysen och upprättandet av handlingsplanen. Det ställs dock inga krav på att parterna skall komma överens.<sup>64</sup>

Informationen som arbetstagarorganisationen vill att arbetsgivaren lämnar ut kan ibland innebära att uppgifter om enskilda arbetstagar löner lämnas ut. Förarbetena betonar dock att det då måste göras en intresseavvägning mellan fackförbundets intresse av att få ut uppgifterna och arbetsgivarens önskan om att slippa lämna ut dem. Informationen om den enskilde arbetstagar lönen skall lämnas ut om inte analysen kan genomföras på ett adekvat sätt utan uppgiften. Beslutas det att uppgifterna skall lämnas ut gäller reglerna om tystnadsplikt och skadestånd i medbestämmandelagen och sekretesslagen. Då medbestämmandelagen inte är tillämplig på myndigheter tillämpas sekretesslagens föreskrifter om sekretess i det allmännas verksamhet.<sup>65</sup>

För att kunna avgöra huruvida en löneskillnad är saklig eller inte, då ett arbete är att anse såsom lika eller likvärdigt, skall arbetstagar delat in i grupper som möjliggör en jämförelse av lönerna mellan arbetstagar.

I jämställdhetslagens 2 § andra stycke har lagstiftaren fört till en definition av vilka bedömningsgrunder som skall användas när kraven för arbetet skall fastställas. Dessa bedömningsgrunder fungerar som en kodifiering av rättspraxis<sup>66</sup> när en likhetsgranskning av olika men likvärdiga arbeten blivit

---

<sup>63</sup> Prop. 1999/2000:143, s.103

<sup>64</sup> Prop. 1999/2000:143, s.83, 105

<sup>65</sup> 21, 22 och 56 § § MBL samt 14 kap. 7, 9 och 10 § § SekrL, prop.1999/2000:143, s.83f, 87 och 105f

<sup>66</sup> AD 2001 nr 13 och AD 2001 nr 76

aktuell. I lagrummet anges att en bedömning av de krav som arbetet ställer skall ske utifrån kriterierna kunskap och färdigheter, ansvar och ansträngning samt arbetsförhållanden.<sup>67</sup>

Grunden för analysen av löneskillnader mellan kvinnor och män är gruppindelningen av arbetstagare. Syftet med analysen är att se om löneskillnaderna helt eller delvis har sin grund i arbetstagarens könstillhörighet.<sup>68</sup>

Grupperingen ska ske på så sätt att arbetstagare vilkas arbete anses som lika eller likvärdigt placeras i samma grupp. Arbetstagarna skall grupperas så att jämförelser av löner och analys av eventuellt förekommande skillnader kan genomföras. Organisations-, avtalstillhörighet, anställningsform eller plats för arbetets utförande är faktorer som skall bortses från då det är de arbetsuppgifter som den anställde utför som räknas. I grupperingen skall alla arbetstagare tas med – även chefer och arbetsledare.<sup>69</sup>

När gruppindelning är färdig skall en ståndpunkt tas om arbetsuppgifternas svårighetsgrad. Ställning skall tas utifrån de tidigare angivna kriterierna och bedömningen skall utröna vilka grupper som utför arbete som är mer krävande, mindre krävande och vilka som befinner sig på i det närmaste samma nivå. När de olika arbetena delats in i olika svårighetsgrader är grunden för att jämföra löneskillnaderna framarbetad.<sup>70</sup>

Vid lika arbete handlar analysen om att synliggöra bedömningsgrunder som tillämpas. Analyskravet får olika betydelse avhängigt på hur lönesystemet ser ut på den aktuella arbetsplatsen. Bedömningen skall ske mellan kvinnor och mäns löner inom de bestämda grupperna. Grunden för jämförelserna

---

<sup>67</sup> 2 §, 2st. jämställdhetslagen (1991:433), Prop. 1999/2000:143, s.103, Jämställdhetsombudsmannen, Lönekartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner – JämO: s granskningar och erfarenheter av de förstärkta reglerna från 1 januari, 2001, s. 34

<sup>68</sup> Prop. 1999/2000:143, s.103

<sup>69</sup> Prop. 1999/2000:143, s.73 och 103

blir arbetstagare som enligt hävdvunna bedömningar utför samma eller i stort sett samma arbetsuppgifter. Tillämpar arbetsgivaren individuell lönesättning skall jämförelser göras på individnivå för att en bedömning skall kunna äga rum huruvida de förekommande löneskillnaderna är sakliga eller inte. Det bör även betonas att hela löneskillnaden skall kunna förklaras. Att ange ett antal möjliga motiveringar till varför skillnad i lönesättning gjorts är sålunda inte tillräckligt.<sup>71</sup>

Om arbetsgivaren istället använder ett lönesystem där arbetstagarna får lön efter t.ex. ett tariffsystem eller placeras in i olika betalningsgrupper skall analysen främst ta sikte på att granska att villkoren för vilken tariff eller grupp som arbetstagaren placeras i tillämpas på samma sätt oavsett kön.<sup>72</sup>

Ibland framhålls att bristen på arbetskraft är en faktor som kan påverka lönesättningen. Enligt JämO är det troligt att så kallade marknadsskäl kan påverka lönesättningen hos tämligen många arbetsgivare. Domsluten i AD 2001 nr 13 och AD 2001 nr 76 har ofta tolkats som att en hänvisning till marknadsfaktorn kan fungera som ett fribrev när arbetsgivaren inte kan förklara förekommande löneskillnader.<sup>73</sup>

Vid en jämställdhetsanalys har parterna att ta ställning till om en hänvisning till en hävdad brist på arbetsmarknaden kan förklara hela löneskillnaden. I Enderbymålet diskuterades att en brist på arbetsmarknaden kunde till en viss del förklara en löneskillnad, men att det ankom på den nationella domstolen att avgöra i vilken mån brister på arbetsmarknaden skulle kunna utgöra ett objektiva skäl för en löneskillnad. Enligt propositionen till

---

<sup>70</sup> Prop.1999/2000:143, s.74

<sup>71</sup> Prop.1999/2000:143, s. 73ff och 103

<sup>72</sup> Prop. 1999/2000:143, s. 74f

<sup>73</sup> AD 2001 nr.13, s. 36ff, AD 2001 nr. 76, s. 38-45 (nätupplaga av rättsfall på Jämo: s hemsida: <http://www.jamombud.se>), Jämställdhetsombudsmannen, Lönekartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner – JämO: s granskningar och erfarenheter av de förstärkta reglerna från 1 januari, 2001, s. 26

jämställdhetslagen räcker det inte heller att hänvisa till ett antal tänkbara faktorer utan hela löneskillnaden måste kunna förklaras.<sup>74</sup>

Då löneskillnaderna avser arbete som är att anse som likvärdigt skall jämförelserna göras på gruppnivå mellan grupper som man anser utför likvärdigt arbete. Syftet med detta är att utreda om kvinnor och män som utför arbete med som är på samma svårighetsnivå behandlas på samma sätt. Man vill särskilt upptäcka den strukturella undervärdering som kan vara associerad med arbetsuppgifter som är eller traditionellt sätt brukar utföras av kvinnor. Löneskillnaderna ska jämföras med en grupp arbetstagare som inte utför arbete som anses såsom kvinnodominerat<sup>75</sup>, men där arbetet är att bedömas såsom likvärdigt. Jämförelsen syftar till att utröna om kvinnor och män som utför arbete med samma svårighetsnivå behandlas lika.<sup>76</sup>

Frågan hur ordalydelsen ”brukar anses vara kvinnodominerat” ska tolkas har ställts till JämO flertalet gånger. Arbetsgivare har ställt frågan huruvida lydelsen skall tolkas utifrån den faktiska könssammansättningen av arbetstagare på arbetsplatsen eller en mer allomfattande uppskattning av om en viss bransch eller visst yrke kan anses vara kvinnodominerat eller ej. JämO har vid dessa förfrågningar hänvisat till syftet med lagen att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga löneskillnader och framhållit att detta måste undersökas i det enskilda fallet. Har en grupp som utför ett arbete som är att se såsom mansdominerat högre lön trots att kraven i arbetet är lägre, bör jämförelserna även omfatta en sådan grupp.<sup>77</sup>

---

<sup>74</sup> Prop. 1999/2000:143, s. 74, mål C-127/92 Dr P M Enderby mot Frenchay Health Authority och Secretary of State for Health [1993] ECR I-5535, s. 5574ff

<sup>75</sup> Enligt prop. 1999/2000:143, s.67f, 75 och 103f är det när andelen kvinnor uppgår till mer än 60 % som arbetet betraktas som kvinnodominerat.

<sup>76</sup> Prop.1999/2000:143, s.67f, 75 och 103f, Jämställdhetsombudsmannen , Lönekartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner – JämO: s granskningar och erfarenheter av de förstärkta reglerna från 1 januari 2001, s. 19

<sup>77</sup> Prop.1999/2000:143, s.67f, 75 och 103f, Jämställdhetsombudsmannen, Lönekartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner – JämO: s granskningar och erfarenheter av de förstärkta reglerna från 1 januari, 2001, s. 19.

Ändamålet med att just jämföra kvinnodominerade yrken är att det i de yrkesområdena finns anledning att misstänka att skevheter i lönesättningen förekommer. Att koncentrera arbetet till att undersöka kvinnodominerade yrken underlättar arbetsbördan för de arbetsgivare som sysselsätter arbetstagare inom många skilda yrken. De slipper då att ”korsvis” jämföra alla grupper med kvinnor och män, ett arbete som skulle vara mycket betungande. Till följd av att jämförelsekravet begränsas till kategorin kvinnodominerade yrken effektiveras arbetet och arbetet kan därmed integreras i det arbete som utförs inom ramen för förhandlingar och kollektivavtal.<sup>78</sup>

Det har uppstått problem då arbetsgivare försökt särskilja ett arbete som sådant från arbetstagarens sätt att utföra det. Vissa arbetsgivare har till JämO hävdad att arbeten, efter hand som arbetstagarna kommit in i dem, blir unika i sig och att det därmed inte går att anse dem som lika utan möjligtvis såsom likvärdiga. Frågan uppstår då om en analys av lika arbeten skiljer sig särskilt från analysen av likvärdiga. Enligt JämO är svaret inte entydigt. I mer generella termer syftar, så som nämnts ovan, en analys av lika arbeten på att synliggöra kriterier för individuell lönesättning och på att synliggöra om förekommande löneskillnader är motiverade. Vid likvärdiga arbeten är fokus mer siktat mot hur kvinnodominerat arbete värderas i förhållande till annat arbete.<sup>79</sup>

JämO anser dock att den ovan nämnda måste nyanseras i de tillfällen då en arbetsgivare gör gällande att inga arbeten är lika, men att det istället finns ett stort antal arbeten som utförs av enskilda individer som är att anse som likartade eller likvärdiga. I situationer av detta slag anser JämO att det är

---

<sup>78</sup> Prop.1999/2000:143, s.67f och 103f

<sup>79</sup>Jämställhetsombudsmannen, Lönekartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner – JämO: s granskningar och erfarenheter av de förstärkta reglerna från 1 januari, 2001, s. 20f

väsentlig att göra den typ av analys som utreder skillnader i medellön i relation till kriterier för individuell lönesättning.<sup>80</sup>

Begreppet likvärdigt arbete är ingen etablerad eller accepterad referens bland arbetsmarknadens parter. Många arbetsgivare har påpekat att de haft svårigheter att hantera detta begrepp. En förklaring till detta är att i lagstiftningen från 1994 användes inte begreppen lika och likvärdigt arbete. I den dåvarande lagstiftningen angavs att arbetsgivaren skulle kartlägga löneskillnader mellan kvinnor och män i skilda typer av arbete och för olika kategorier av arbetstagare. Det finns däremot två rättsfall som kan överbrygga svårigheterna i begreppet.<sup>81</sup>

Målen rör lönejämförelser mellan, i AD 2001 nr 13, två barnmorskor och en klinikingenjör samt, i AD 2001 nr 76, en intensivvårdssjuksköterska och en medicinskteknikingenjör. I båda domarna hänvisade AD till de i förarbetena givna kriterierna – kunskap och förmåga, ansvar, ansträngning och arbetsförhållanden. Inom varje kriterium kan inrymmas delfaktorer. Inom kriteriet kunskap och förmåga inryms t.ex. utbildningstid och yrkeserfarenhet som i sin tur tillsammans utgör sammanlagd utbildningstid, fysiska färdigheter (motorisk precision, snabbhet och sensoriska färdigheter) analys och problemlösning, snabb och säker kommunikation. I kriteriet ansvar ingår arbetsledande ansvar, självständighet, juridiskt och personligt upplevt ansvar. I ansträngningskriteriet ingår både fysisk och psykisk ansträngning som delfaktorer och i kriteriet arbetsförhållande beaktas risken för skador i arbetet samt om arbetsförhållanden skiljer sig avsevärt i de yrken som jämförs. Det är viktigt att man viktar de olika faktorerna, d.v.s. att man bestämmer vilken tyngd de ska ha i värderingen. Vilken viktning faktorerna ska ha bestäms med utgångspunkt i målsättningar med

---

<sup>80</sup> Jämställdhetsombudsmannen, Lönekartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner – JämO: s granskningar och erfarenheter av de förstärkta reglerna från 1 januari, 2001, s. 21

<sup>81</sup> Prop.1999/2000:143, s.91, Jämställdhetsombudsmannen, Lönekartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner – JämO: s granskningar och erfarenheter av de förstärkta reglerna från 1 januari, 2001, s. 21, AD 2001 nr 13, AD 2001 nr 76.

verksamheten då olika företag och organisationer värdesätter utifrån den inriktning och de mål som deras verksamhet har. Genom att det finns en balans mellan manliga och kvinnliga faktorer uppnås den könsneutralitet som krävs.<sup>82</sup>

#### **2.2.2.4 Handlingsplan för jämställda löner**

Då det är angeläget att den information som framkommit under kartläggningen och analysen kommer till nytta såväl vid löneförhandlingar som i jämställdhetsarbetet skall arbetsgivaren upprätta en handlingsplan för jämställda löner. Arbetsgivaren skall här varje år redovisa de resultat som framkommit av lönekartläggningen och analysen. Denna skyldighet gäller dock inte för arbetsgivare som vid det senaste kalenderårskiftet sysselsatte mindre än tio arbetstagare.<sup>83</sup>

Utöver resultaten från kartläggningen och analysen skall arbetsgivaren redovisa för de åtgärder som han ämnar vidta. De åtgärder som kan bli aktuella är förändringar av lönesystem och lönekorrigeringar för enskilda arbetstagare eller grupper av arbetstagare. En handlingsplan av detta slag skall göras en gång om året, men behöver inte nödvändigtvis följa kalenderåret. Om företaget väljer att inte följa kalenderåret finns det även en praktisk möjlighet att låta handlingsplanen för jämställda löner och jämställdhetsplanen ha samma löptid – detta speciellt då handlingsplanen skall redovisas i jämställdhetsplanen.<sup>84</sup>

De krav som finns på en handlingsplan är att den skall innehålla en tydlig målsättning och att de åtgärder som redovisas skall vara praktiskt genomförbara och kunna utvärderas. Målsättningen skall här handla om den tid vilken lönerna skall korrigeras inom och vad arbetsgivaren vill uppnå

---

<sup>82</sup> AD 2001 nr 13, AD 2001 nr 76, Jämställdhetsombudsmannen, Att arbeta med arbetsvärdering, JämO/Lönelots, Rapport 2000:1 (reviderad 2002), s.3f, mål C-237/85 Rummler mot Dato Druck GmbH [1986] ECR 2101, s. 2118f

<sup>83</sup> Prop.1999/2000:143, s.79f och 104

<sup>84</sup> Prop.1999/2000:143, s.104f



med sina insatser. Åtgärderna avser de förändringar som arbetsgivaren tänker företa avseende lönesystem och de lönekorrigeringar som planeras för enskilda arbetstagare eller grupper av arbetstagare.<sup>85</sup>

Vid åtgärder som avser en grupp av arbetstagare skall handlingsplanen innehålla kostnadsberäkning för åtgärderna samt en tidsplanering med en viss längsta tid angiven för genomförandet.<sup>86</sup>

Huvudregeln för handlingsplaner för jämställda löner är att de korrigeringar som arbetsgivaren är skyldig att göra skall projekteras in så snart som möjligt. Om arbetsgivaren har många anställda inom yrken som är kvinnodominerade ligger det i sakens natur att lönejusteringarna planeras in under en längre period än ett år. Lönejusteringarna kan då följa en viss ordning, som arbetsgivaren efter samråd med de fackliga organisationerna finner lämplig och planeras äga rum vid olika tidpunkter. Den tidsrymd som arbetsgivaren har att arbeta enligt är tre år och den räknas från det att kartläggningen och analyserna är eller enligt lagen skulle ha varit klara. Åtgärder av mer frivilligt slag kan även föras in i handlingsplanen, t.ex. kompetensutveckling.<sup>87</sup>

I efterföljande års handlingsplan skall arbetsgivaren föra in resultatet av det tidigare årets åtgärder. Denna utvärdering är ett viktigt inslag då det är genom denna som arbetsgivaren kan kontrollera att de inplanerade åtgärderna verkställts samt granska eventuella avvikelser orsak.<sup>88</sup>

#### **2.2.2.5 JämO: s tillsyn**

Jämställdhetsombudsmannen skall se till att lagen efterlevs. I första hand skall myndigheten försöka förmå arbetsgivare till att frivilligt följa lagens föreskrifter. En arbetsgivare är, enligt jämställdhetslagen, skyldig att lämna

---

<sup>85</sup> Prop.1999/2000:143, s.104

<sup>86</sup> Prop. 1999/2000:143, s.104

<sup>87</sup> Prop. 1999/2000:143, s. 105

<sup>88</sup> Prop. 1999/2000:143, s. 105

de uppgifter om förhållanden i verksamheten som är av betydelse för den tillsynsplikt som JämO skall utöva. Arbetsgivaren är även skyldig att lämna tillträde till arbetsplatsen om det kan vara av betydelse för tillsynen.<sup>89</sup>

JämO väger, i praktiken, in en rad olika faktorer då han bedömer vilken tidsfrist som är lämplig när en arbetsgivare ålagts att genomföra kompletteringar. JämO nämner i sin utredning att han normalt tar hänsyn till faktorer såsom antalet anställda, hur samverkan skett, om arbetsgivaren har upprättat en tidsplan för de planerade kompletteringarna och vilka formella beslutsvägar som finns.<sup>90</sup>

Om en av JämO begärd komplettering visar sig vara bristfällig blir bedömningen huruvida en ny möjlighet till komplettering skall ges eller om ett vitesföreläggande skall drabba arbetsgivaren. Bedöms bristerna i kompletteringen som omfattande finns skäl för ett vitesföreläggande.<sup>91</sup>

Det vitesföreläggande som JämO kan förelägga en arbetsgivare blir aktuellt i situationer där arbetsgivaren uppmanas att utlämna uppgifter om förhållanden i verksamheten som kan vara av betydelse för ombudsmannens tillsyn.<sup>92</sup>

I praktiken har denna typ av vitesföreläggande tillämpats ytterst sparsamt. JämO utnyttjade denna möjlighet då myndigheten granskade 500 arbetsgivare och det visade sig inte vara tillräckligt att via påminnelsebrev få arbetsgivaren att inkomma med begärda handlingar. Tjugo av 531 fall fick föreläggande och i 18 av fallen fick det önskad effekt. Vitesbeloppet

---

<sup>89</sup> 30, 31 och 33 § § JämL, prop. 1999/2000:143, s. 111

<sup>90</sup> Jämställdhetsombudsmannen, Lönekartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner – JämO: s granskningar och erfarenheter av de förstärkta reglerna från 1 januari, 2001, s. 28

<sup>91</sup> Jämställdhetsombudsmannen, Lönekartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner – JämO: s granskningar och erfarenheter av de förstärkta reglerna från 1 januari, 2001, s. 28

<sup>92</sup> 33, 34 § § JämL, prop. 1999/2000:143, s. 111

fastställdes enligt en schablon och uppgick till mellan 10 000 kr och 20 000 kr.<sup>93</sup>

Även Jämställdhetsnämnden kan förelägga vid vite att en arbetsgivare skall fullgöra sina skyldigheter enligt jämställdhetslagen.<sup>94</sup> Detta kan ske primärt på framställan av JämO, dock har arbetstagarorganisation till vilken arbetsgivare är bunden av kollektivavtal en subsidiär talerätt. Denna subsidiära talerätt inträder först då JämO avsagt sig möjligheten att göra framställan. Vitesföreläggande av detta slag kan även riktas mot stat och kommuner.<sup>95</sup>

Arbetstagarorganisationerna har utnyttjat sin subsidiära talerätt ytterst återhållsamt. Enligt JämO har de fackliga ombuden dålig kunskap om denna möjlighet. Detta har i sin tur lett till att de i förarbetena nämnda förhoppningarna, att talerätten skulle medföra att intresset för jämställdhetsarbetet skulle öka och att organisationerna skulle ta ett större ansvar för arbetet, inte har infriats.<sup>96</sup>

---

<sup>93</sup>Jämställdhetsombudsmannen, Lönekartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner – JämO: s granskningar och erfarenheter av de förstärkta reglerna från 1 januari, 2001, s. 29

<sup>94</sup> De skyldigheter som avses är föreskrifterna i 4-13 § § JämL.

<sup>95</sup> 35 § JämL, prop. 1999/2000:143, s. 94f och 111, Jämställdhetsombudsmannen, Lönekartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner – JämO: s granskningar och erfarenheter av de förstärkta reglerna från 1 januari, 2001, s. 29 och 42 (not 33)

<sup>96</sup> Prop. 1999/2000:143, s. 93, Jämställdhetsombudsmannen, Lönekartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner – JämO: s granskningar och erfarenheter av de förstärkta reglerna från 1 januari 2001, s.30

## 3 Intervjuer med arbetsgivare

### 3.1 Allmänt om intervjuförfarandet

Vid intervjuförfarandet har jag arbetat utifrån i förväg bestämda frågor och samtliga respondenter har fått samma frågor. Intervjuerna har gjorts per telefon och spelats in med hjälp av en mikrofonanordning. Intervjufrågorna har delats upp i två delområden. Dels kring den respondentens attityd till jämställdhet och de nya förstärkta reglerna, dels frågor kring hur den aktuella kommunen valt att hantera reglerna.<sup>97</sup> Svaren har efter intervjun sammanställts och en kopia har skickats till respondenten.<sup>98</sup>

I avsnittet nedan (3.2) presenteras svaren från kommunerna. Jag har här valt att redovisa svaren i dess två delområden – attityddel (3.2.1) och hanteringsdel (3.2.2). En sammanfattning av intervjuerna hittas i slutet av kapitlet (3.2.3).

### 3.2 Svaren från de 10 utvalda kommunerna

#### 3.2.1 Attityddel

Respondenten från *Burlövs kommun* ansåg att en arbetsplats är jämställd när lönemässiga skillnader mellan kvinnor och män, som utför arbete som är att betrakta som likvärdiga, inte förekommer. Hon ansåg vidare att arbetsplatser som tillämpar lika anställningsvillkor i övrigt på samtliga arbetstagare även är att bedöma som jämställda.

I stort sett ansåg Burlövs respondent att kommunen i sin roll som arbetsgivare och arbetsplats är att betrakta som jämställd.

---

<sup>97</sup> Intervjufrågorna finns bifogade i bilaga A

<sup>98</sup> En förteckning över respondenterna finns bifogad i bilaga B

Vidare ansåg respondent att de förstärkta reglerna har varit behövliga då målet om jämställdhet mellan kvinnor och män ännu inte uppnåtts. Respondenten ville dock poängtera att kraven på en årlig lönekartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner inte kunde ses som rimlig då det innebär ökade administrationskostnader för kommunen. Hon framhöll att syftet med reglerna var gott, men att ett årligt krav inte var försvarbart.

*Halmstad kommuns* respondent menade att en jämställd arbetsplats är där alla oavsett kön, ålder och etniskt ursprung har samma möjligheter att komma med synpunkter och åsikter i verksamheten.

Respondenten ansåg att Halmstad kommun är att se som jämställd då de inte har några direkt oönskade löneskillnader. Han omnämnde att kommunen bedriver ett arbete där riktade medel för att jobba med frågor kring jämställdhet avsatts. Dessa medel har bl.a. använts för att öka lönerna för yrkesgrupper inom vård och omsorg eftersom dessa är de största kvinnodominerade yrkesgrupperna. Det poängterades dock från respondentens sida att kommunen däremot inte är jämställd inom alla verksamhetsområden.

Vidare ansåg respondenten att de förstärkta kraven till viss del varit behövliga. Han ansåg dock att det i de arbetsvärderingsinstrument som används vid kartlägningsarbetet tas för lite hänsyn till omvärldsfaktorer såsom förändringar på arbetsmarknaden och att Halmstad kommun därav valt att inte göra någon arbetsvärdering.

Han trodde vidare att de förstärkta kraven till en början uppfattades negativt av arbetsgivare, men att attityden i dagsläget förändrats och blivit mer tillmötesgående.

Respondenten från *Helsingborgs kommun* valde att inte svara på frågan om vad en jämställd arbetsplats är. Detta eftersom han ansåg att frågorna handlade om värderingar och hade därför inget med hans profession att

göra. Han svarade dock att han ansåg att Helsingborgs kommun som arbetsplats var jämställd, men att då kommuner är uppbyggda så att de har ett fåtal mansdominerade och en majoritet av kvinnodominerade yrken är de utifrån den synvinkeln inte jämställda.

Respondenten ifråga valde att inte besvara frågan om han ansåg att reglerna behövs. Detta med hänvisning till att han var helt fel person att diskutera frågor av detta slag med. Han anförde däremot att då det finns en lagstiftning skall den följas. Detta då regler är till för att följas. Hur arbetsgivare i allmänhet kan ha uppfattat reglerna ville respondenten inte heller svara på.

*Hässleholms kommuns* respondent menade att en jämställd arbetsplats är där det finns en bra fördelning mellan kvinnor och män samt där det vid frågor kring kompetens och dylikt inte tas hänsyn till arbetstagarens könstillhörighet. Hon ansåg inte att Hässleholms kommun var en jämställd arbetsplats eftersom cirka 80 % av de anställda är kvinnor.

Att de förstärkta kraven på kartläggning, analys och handlingsplan behövs ansåg respondenten, men tillade att hon tycker det är beklagligt att regler av detta slag skall behövas år 2004. Hon anförde vidare att arbetsgivare i allmänhet inte har ett större intresse för kraven. Utöver det nämnde hon att arbetsgivare påpekat att reglerna innebär så pass ökade kostnader att de skulle behöva säga upp personal.

Respondenten från *Kristianstad kommun* ansåg att de arbetsplatser som väger in en jämställdhetsaspekt i alla beslut och i alla diskussioner är att anse som jämställda. Han ansåg vidare att Kristianstad kommun var en arbetsplats som är att betrakta som jämställd.

Respondenten hyser åsikten att de förstärkta kraven behövs och tror att arbetsgivare i allmänhet ser kraven som en viktig fråga. Han anförde vidare

att han enbart kunde uttala sig om kommuner och att han där aldrig hört något resonemang kring att dessa regler inte behövs – tvärtom!

*Lunds kommuns* respondent menade att en arbetsplats en som inte särbehandlar någon p.g.a. kön skall anses vara jämställd. Han ansåg även att Lunds kommun är måttliga i fråga om jämställdhet, men poängterade att det troligen inte finns någon arbetsplats som är helt jämställd.

Respondenten ansåg att de förstärkta reglerna som trädde i kraft år 2001 behövs, men att arbetsgivare i allmänhet försöker korrigera förekommande löneskillnader vid den vanliga löneöversynen ute på de enskilda enheterna samt att de förstärkta reglerna innebär digra administrationskostnader.

*Malmö kommuns* respondent menade att arbetsplatser där man lyckas skapa någorlunda jämn könsfördelning skall anses vara jämställda. Med hänsyn till att Malmö är en kvinnodominerad arbetsgivare ansåg han att de borde betraktas som jämställda.

Respondenten ansåg vidare att om man såg till arbetsmarknaden i stort så behövdes de förstärkta kraven på kartläggning, analys och handlingsplan. Han trodde även att arbetsgivare i allmänhet ser lagen som en möjlighet att påverka i rätt riktning.

Respondenten från *Simrishamns kommun* ansåg att en arbetsplats där alla behandlas på samma sätt skall betraktas som jämställd. Hon tillade även att anledningen till att kvinnor får sämre lön än män får sökas hos kvinnorna själva. Kvinnor är inte fullt så krävande vid löneförhandlingar som män är. Respondenten menade vidare att både män och kvinnor ofta omedvetet faller in i traditionella könsroller i sin yrkesutövning och vid arbetsfördelningen på arbetsplatser.

Respondenten ansåg inte att Simrishamns kommun till hundra procent var att se såsom jämställd, men att de var på god väg inom vissa områden. Hon sade även att det är svårt att vara den jämställda arbetsgivaren när det inom vissa yrkesområden är i det närmaste uteslutande kvinnliga arbetstagare och

inom andra yrkesområden i det närmaste uteslutande manliga arbetstagare. Att försöka få en jämn könsfördelning inom dessa områden är svårt då män och kvinnor söker sig till olika typer av yrken.

Lönemässigt är Simrishamn inte fullt jämställda. Anledningen till detta menade hon var det tuffa ekonomiska läget inom kommunen – kommunen har helt enkelt inte råd att korrigera samtliga förekommande löneskillnader.

När det gäller frågan kring om de förstärkta reglerna varit behövliga svarade respondenten att det var hon övertygad om. Hon trodde vidare att reglerna i allmänhet uppfattas som bra och behövliga. En nackdel var att de i och med att de innebär ett tidskrävande arbete innebär ökade administrationskostnader. Detta till trots menade respondenten att arbetsgivare förhoppningsvis såg reglerna som ett instrument för att komma till rätta med osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män. En annan nackdel som respondenten tog upp var att kommunala arbetsgivare är beroende av politiska beslut. I de politiskt beslutande organen sitter nästan uteslutande män och jämställdhetsfrågor är inget som prioriteras på dagordningen. Hon menade vidare att de manliga politikerna inte ”ser” behovet och därmed inte driver frågorna.

*Sjöbo kommuns* respondent var av åsikten att en jämställd arbetsplats är där båda könen behandlas på samma sätt både vid lönesättning och vid övriga villkor.

Hon tyckte inte att *Sjöbo kommuns* inte kunde ses som en fullständigt jämställd arbetsplats.

Respondenten sade att kraven om lönekartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner var välkomna och att de behövdes då arbetet med jämställdhetsfrågor inte uppnått det utvecklingsläge som skulle vara önskvärt.



På frågan hur reglerna i allmänhet uppfattas av arbetsgivare svarade respondenten att det antagligen varierade beroende på vilket tankesätt vederbörande har. Respondenten menade att det fanns utan tvivel arbetsgivare som uppfattar reglerna så som det exemplifieras i intervjufrågorna, men framhävde att om man vill ha ett jämställt samhälle så torde man uppfatta de förstärkta reglerna som ett stöd istället för en belastning.

*Trelleborg kommuns* respondent sade att han betraktade arbetsplatser där båda könen respekteras och behandlas lika som jämställda. Han poängterade dock att det finns jämställdhetsproblem på ett mer strukturellt plan, t.ex. värderingar i samhället, som är väldigt svåra att komma till rätta med. Respondenten ansåg inte att Trelleborg var att betrakta som en jämställd kommun, men att de arbetade på att komma till rätta med detta problem. Han ansåg vidare att de nya reglerna behövs och att de naturligtvis behövs även i Trelleborgs kommun.

På frågan om hur arbetsgivare i allmänhet uppfattar reglerna sade respondenten att han tror att arbetsgivare först reagerade negativt mot reglerna eftersom de är väldigt tuffa. Han hoppas dock att denna inställning förändrats och att arbetsgivare numera ser det goda syftet med reglerna istället för att fokusera på den ökade arbetsbörda som de medför. Att arbetsgivare stundom kan känna det som om de vid kartläggnings- och analysarbetet arbetade fram ett underlag som i ett senare skede kan leda till en lönediskrimineringstalan hade respondenten en stor förståelse för.

Respondenten ville även påpeka att han ansåg att både lagstiftningen och JämO var tandlös. Detta då arbetsgivare alltid kan komma undan i lönekartläggnings- och analysfrågorna genom att säga att de har marknadsanpassade löner.

### 3.2.2 Hanteringsdel

*Burlövs kommun* har 980 tillsvidareanställda och cirka 300 visstidsanställda. Kommunen har gjort kartläggning och arbetat utifrån en arbetsvärderingsmodell<sup>99</sup>. De har utfört en analys där de upptäckte vissa löneskillnader. Trots att kommunens respondent hävdade att de inte påträffat några osakliga löneskillnader har de planerat in åtgärder för att korrigera de löneskillnader som inte gick att motivera. De planerade åtgärderna redovisas i en handlingsplan för jämställda löner. Någon speciell lönepott har kommunen inte planerat in då de skillnader som förekommit inte varit särskilt omfattande. Kommunen har under arbetets gång samverkat med samtliga fackförbund på så vis som lagen föreskriver.

Kommunens respondent uppgav att de haft vissa svårigheter med begreppet likvärdigt arbete. Detta problem hade de avhjälpt med hjälp av en arbetsvärderingsmodell samt med hjälp av diskussioner med berörda fackförbund.

*Halmstad kommun* har 7000 tillsvidareanställda och cirka 4000 visstidsanställda. Kommunen gjorde år 1999 en mindre kartläggning och följde då de steg som den dåvarande lagstiftningen fastställde. Vid arbetet med denna kartläggning fördes diskussioner med både förvaltningschefer och politiker. Dessa diskussioner fungerade sedan som underlag för den arbetsvärdering som gjordes och som ett lönepolitiskt ställningstagande för kommunen.

Arbetet resulterade i att yrkesgrupperna vård- och omsorg och socialt arbete fick betydande löneökningar.

---

<sup>99</sup> En arbetsvärderingsmodell är ett verktyg som utvecklats för att underlätta värderingsarbetet av de yrken som skall betraktas som likvärdiga. Ett exempel på en modell av detta slag är Lönelots. För mer information se [www.jamooombud.se](http://www.jamooombud.se)

Ett kartläggningsarbete har även utförts de senaste åren. Den för sommaren år 2004 aktuella kartläggningen kommer att ligga som grund för ett nytt lönepolitiskt ställningstagande då samtliga av de, i det förra ställningstagandet, uppsatta målen är uppfyllda.

Kommunen har utöver kartläggningsarbetet utfört analyser och tagit fram handlingsplaner där planerade lönekorrigeringar redovisas.

Kommunen har inte samverkat med fackförbund på det sätt som föreskrivs i jämställdhetslagen. Den samverkan som har bedrivits har varit kopplad till överläggningsdelen vid de sedvanliga löneavtalen.

Kommunens respondent har här uppgett att de mot fackförbunden varit tydliga med vart de velat komma med det lönepolitiska mål som de satt upp, men att någon delaktighet i själva kartläggningsarbetet har fackförbunden inte beretts.

Halmstad kommun har inga inplanerade lönekorrigeringar med anledning av att de nu tar ett nytt avstamp inför år 2005. Som tidigare nämnts kommer en nytt kartläggnings- och analysarbete att påbörjas sommaren 2004 och då kommer tjänstemännen i samarbete med kommunens politiker att bestämma storleken på den lönepott som då skall avsättas. Lönepotten för år 2004 var 11 miljoner och den förväntade lönepotten för år 2005 beräknas uppgå till 9 miljoner.

Begreppet likvärdigt arbete berättar respondenten att de uppfattat som svårtolkat. Trots tolknings svårigheten anser han att de lyckats dela in de anställda i grupper och att denna indelning underlättat analysarbetet avsevärt.

Respondenten vill även fästa uppmärksamheten på att marknadsfaktorn har påverkat kommunens lönesättning avsevärt. Detta speciellt i vissa yrken som är att anse som bristyrken, t.ex. vid rekrytering av psykologer.

*Helsingborgs kommun* har mer än 9000 anställda och merparten av de anställda är tillsvidareanställda. Kommunen har gjort kartläggningar och analyser i enlighet med vad som de anser krävas av lagen.

Någon handlingsplan för jämställda löner har däremot inte åstadkommit eftersom det inte upptäckts några osakliga löneskillnader som är så pass uppenbara att de behöver åtgärdas. Enligt respondenten upptäcktes inga löneskillnader sedda utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Därav har ingen speciell lönepott avsatts.

Samverkan enligt lagens ålägganden har inte skett. Den samverkan som har förekommit har varit av en mer informell karaktär ofta i samband med den sedvanliga löneöversynen. Vid dessa tillfällen har kommunen tillfrågat de berörda fackförbunden hur de ser på den tillämpade lönesättningen och om något bör åtgärdas sett från en jämställdhetssynpunkt.

Begreppet likvärdigt arbete har inte vållat Helsingborgs kommun några större problem. Emellertid medger respondenten att arbetet inte varit helt enkelt då de han anser att begreppet handlar om värderingar. Att kommunen valt att inte använda sig av någon form av arbetsvärderingsmetod har inte heller förenklats saken.

*Hässleholms kommun* har 4000 tillsvidareanställda och cirka 2000 visstidsanställda. Kommunen har utfört en kartläggning och analys i enlighet med jämställdhetslagens anvisningar.

Kartlägnings- och analysarbetet resulterade i att kommunen upptäckte att det förelåg könsrelaterade skillnader inom de yrken som är att anse som kvinnodominerade, speciellt inom vård- och skolektorn. I övrigt kunde kommunen inte finna några felaktiga lönesättningar som är relaterade till arbetstagarens kön.

En handlingsplan med inplanerade åtgärder har åstadkommit, men lönejusteringar på gruppnivå har ännu inte genomförts då politiska beslut

måste föregå denna typ av åtgärder. Individuella justeringar har däremot utförts och då framförallt inom skolektorn.

Kommunen inte samverkat i den mån som åsyftas i lagen. Fackförbunden har inte beretts någon egentlig delaktighet i kartläggnings- och analysarbetet utan har istället tilldelats det resultat som kommunen kommit fram till.

Kommunen avser dock att tillsätta en arbetsgrupp bestående av de största fackförbunden som skall vara med och gemensamt med kommunen arbeta fram en handlingsplan för jämställda löner.

Kommunen har i sitt kartläggnings- och analysarbete upplevt svårigheter med begreppet likvärdigt arbete. Dessa svårigheter har dock överbyggats med hjälp av en arbetsvärderingsmodell.

*Kristianstad kommun* har 6200 tillsvidareanställda och 700 visstidsanställda. Kommunen har utfört kartläggning och har arbetsvärderat med hjälp av en arbetsvärderingsmodell. Efter kartläggningsarbetet har kommunen arbetat fram en löneanalys som de avser fördjupa när den årliga löneöversynen är avslutad.

Med anledning av det utförda kartläggnings- och analysarbetet kunde kommunen konstatera att det fanns osakliga löneskillnader sett ur ett könsperspektiv och planerar därmed åtgärder för att komma till rätta med dessa. Kommunen har i viss mån påbörjat arbetet med att korrigera de löner som ansetts vara osakliga, men har varit nödgad att prioritera vissa grupper då det är väldigt stora insatser som krävs.

Kartläggningen och analysen har redovisats i en handlingsplan för jämställda löner där de även presenterar de åtgärder som de avser att utföra. År 2003 avsatte kommunen sex miljoner för denna typ av åtgärder och år 2004 uppgår summan till tre miljoner.

Kommunen har samverkat med samtliga fackförbund och upplevt detta samarbete som konstruktivt.

Begreppet likvärdigt arbete har enligt kommunens respondent varit svårt att hantera. Detta eftersom begreppet innebär en approximation som ger ett stort utrymme för tolkningar. Respondenten påpekar att kommunen trots allt har hanterat de problem som uppstått och i arbetet haft god hjälp av den arbetsvärderingsmodell som kommunen valt att arbeta utifrån.

*Lunds kommun* totalt 11 000 anställda varav 7500 är tillsvidareanställda. Kommunen har inte utfört något kartläggnings- eller analysarbete i enlighet med vad jämställdhetslagen föreskriver. Kommunen har därmed inte heller upprättat någon handlingsplan där planerade åtgärder redovisas eller samverkat med berörda fackförbund. Respondenten påpekar däremot att de under nittiotalet jobbat utifrån den dåvarande lagstiftningens krav på kartläggning av löneskillnader mellan kvinnor och män.

Kommunen avser att inom kort påbörja arbetet med kartläggning, analys och handlingsplan i enlighet med de förstärkta krav som kom år 2001. Anledningen till att denna typ av jämställdhetsarbete inte utförts tidigare är att det saknats politiska beslut i frågan. Dock påpekar respondenten att kommunen nu fått i uppdrag av den politiska församlingen att påbörja ett kartläggnings- och analysarbete samt framtagande av handlingsplan för jämställda löner.

Vid de kartläggningar som kommunen utförde under senare delen av nittiotalet upplevde kommunen inte några större problem med begreppet likvärdigt arbete. Det prövade att arbeta utifrån en arbetsvärderingsmodell, men upplevde att modellen innebar en så pass ökad administration att de valde att inte använda sig av den.

*Malmö kommun* har 16000 tillsvidareanställda och cirka 4000 visstidsanställda.

Kommunen har inte enligt lagens mening genomfört någon kartläggning eller analys. Kommunen har istället valt att göra en icke kommunomfattande kartläggning och analys. Någon handlingsplan har inte upprättats, men kommer att åstadkommas vid kommande löneöversynsarbete.

Vid den kartläggning som kommunen utfört upptäcktes löneskillnader.

Kommunen har dock inte motiverat dessa ännu så huruvida de förekommande skillnaderna är osakliga eller ej kan respondenten inte svara på. Däremot påpekar respondenten att Malmö kommun långsiktigt kommer att utjämna eventuella osakliga löneskillnader. Dessa lönekorrigeringar kommer i huvudsak att ske på gruppnivå. För detta ändamål har kommunen planerat in en s.k. lönepott.

Samverkan har endast skett på det sätt att fackförbunden har fått vara med och sätta igång processen, men de har inte varit med vid val av arbetsvärderingsmodell, värderingsarbete eller kartlägnings- och analysarbetet. Kommunen har däremot gett samtliga fackförbund möjlighet att tillägna sig utbildning om den arbetsvärderingsmodell som kommunen valt att arbeta utifrån.

Kommunen anser att begreppet likvärdigt arbete är att se som ett svårbedömt begrepp. Huruvida kommunen haft problem med begreppet vill respondenten inte svara på. Vid värderingsarbetet har kommunen använt sig av en arbetsvärderingsmodell.

*Simrishamns kommun* har totalt 1732 varav 1563 är tillsvidareanställda.

Kommunen har gjort årlig kartläggning och analys sedan år 2001.

Kartlägnings- och analysarbetet har resulterat i att kommunen upptäckte att det fanns osakliga skillnader i lönesättningen av kvinnor och män.

Respondenten påpekar att hon hoppas att kommunen skall kunna korrigera de löneskillnader som de funnit vara osakliga.

Kommunen har även årligen tagit fram en handlingsplan för jämställda löner där planerade åtgärder redovisas. Respondenten poängterar dock att för att dessa åtgärder skall kunna ske måste de föregås av politiska beslut eftersom det krävs att pengar avsätts just för detta syfte.

Vid kartlägnings- och analys arbetet har kommunen samverkat med samtliga fackförbund och anser att detta samarbete fungerat väl.

Kommunen har inte upplevt några svårigheter med begreppet likvärdigt arbete. Enligt respondenten beror detta på att de använt sig av en arbetsvärderingsmodell.

*Sjöbo kommun* har 1150 tillsvidareanställda, 350 visstidsanställda och ett antal timanställda.

Kommunen har gjort en kartläggning och en arbetsvärdering där de granskat systemet för lönesättning och värdering av befattningar. Kommunen har även utfört en analys och upprättat en handlingsplan för jämställda löner.

Kommunen upptäckte vid kartlägnings- och analysarbetet att det fanns löneskillnader mellan kvinnor och män. De löneskillnader som fanns förekom främst inom de likvärdiga yrkena.

Enligt respondenten var dessa inte att anse som osakliga. Kommunen är dock ändå angelägen om att komma till rätta med löneskillnader och har därför avsatt ekonomiska resurser för detta syfte.

Något problem med begreppet likvärdigt arbete har kommunen inte upplevt. Enligt respondenten är den primära anledningen till det att de utgått från en arbetsvärderingsmodell.

Respondenten vill även fästa uppmärksamheten på att kommunen utöver kartlägnings- och analysarbetet arbetar med att förbättra den lönepolitik de bedriver samt att de försöker komma till rätta med oönskade deltider.



*Trelleborgs kommun* har 2900 tillsvidareanställda och 600 visstidsanställda.

Kommunen har utfört en kartläggning och en analys. I analysen granskades de löneskillnader som upptäckts. En handlingsplan har däremot inte åstadkommit då de inte anser att de har osakliga löneskillnader.

Löneskillnaderna motiveras med att kommunen betalar marknadsanpassade löner och att de därmed inte kan anses vara osakliga.

Samverkan har skett med samtliga fackförbund. Fackliga förtroendemän har av kommunen utbildats i den arbetsvärderingsmodell som kommunen valt att använda så att de på ett konstruktivt sätt skulle kunna delta i kartläggnings- och analysarbetet.

Kommunen har inte upplevt några större problem med begreppet likvärdigt arbete. De har i sitt arbete använt sig av en arbetsvärderingsmodell som hjälpt dem i värderingsarbetet.

### **3.2.3 Sammanfattning**

I princip alla respondenter ansåg att en jämställd arbetsplats är där samtliga arbetstagare behandlas lika, har samma möjligheter, där en jämställdhetsaspekt vägs in i samtliga beslut samt där det finns en jämn könsfördelning.

En övervägande del påpekade svårigheten att vara en jämställd arbetsgivare när approximativt 80 % av de anställda är kvinnor och oftast i traditionellt kvinnodominerade yrken.

Inställningen till de aktiva åtgärderna har varit övervägande positiv.

Samtliga respondenter anser att den förstärkning som gjordes i jämställdhetslagen år 2001 var behövlig eftersom målet om jämställdhet mellan kvinnor och män inte ännu uppnåtts. Att reglerna innebär ett stort

arbete och därmed ökade kostnader för administration har påpekats av vissa respondenter. En av respondenterna framförde att det var orimligt att ålägga ett årligt krav på kartläggningar, en annan att lagen var kraftlös och lätt att komma undan.

Majoriteten av respondenterna tror att arbetsgivare i allmänhet har en positiv uppfattning om lagen. Vissa påpekade att arbetsgivare möjligen till att börja med reagerade negativt, men att de efterhand som åren gått ser det som ett bra sätt att komma till rätta med löneskillnader.

Hanteringen av de förstärkta reglerna har däremot skilt sig åt mellan de olika kommunerna. Åtta av tio kommuner har gjort en kartläggning och analys som följer lagens krav. De två kommunerna som inte följt lagen har eller avser att inom snar framtid påbörja arbetet. En av dessa två kommuner har inte åstadkommit några aktiva åtgärder alls de senaste fyra åren.

Fem av de tio kommunerna har arbetat fram en handlingsplan. Av dessa fem väntar en kommun på att ett politiskt beslut rörande de ekonomiska medel som behöver tillföras för att de skall kunna komma tillrätta med de osakliga löneskillnader som upptäckts.

Fem av tio kommuner tio kommuner har samverkat med berörda fackförbund på det sätt som lagen föreskriver. De övriga har åstadkommit någon form av samverkan, men då i samband med det vanliga löneöversynsarbetet eller genom att delge fackförbunden det färdiga resultatet. Ingen av dessa fem kommuner har låtit fackförbunden medverka vid arbetet.

Begreppet likvärdigt arbete har till stor del uppfattats som ett svårhanterligt begrepp av kommunerna. Denna svårighet har i de flesta fall överbryggats med hjälp av en arbetsvärderingsmodell som hjälpt dem att på ett objektivt sätt värdera vilka yrken som skall anses vara likvärdiga.

# 4 Resultat

## 4.1 Analys

År 2001 förstärktes jämställdhetslagen med utökade krav på kartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner. De förstärkta kraven ställer höga krav på arbetsgivaren. Denne skall i samverkan med berörda fackförbund kartlägga och analysera både det lönesystem som tillämpas på arbetsplatsen och löneskillnader mellan kvinnor och män som utför lika eller likvärdigt arbete. Upptäcks det efter kartläggnings- och analysarbetet att lönesystemet inte bedömer arbetstagarna utifrån könsneutrala grunder måste detta åtgärdas. Förekommer löneskillnader som inte är sakligt grundade måste arbetsgivaren korrigera dessa. Resultatet från kartläggnings- och analysarbetet och de planerade korrigeringsåtgärderna skall anges i en handlingsplan för jämställda löner. Lagen ställer även krav på att de inplanerade lönekorrigeringarna skall göras så skyndsamt som möjligt och senast inom tre år från det att handlingsplanen var färdig eller enligt lagen borde ha varit färdig.

Den skyldighet att samverka som föreskrivs i lagen innebär att arbetsgivaren skall förse arbetstagsidan med den information som behövs för att de skall kunna medverka vid arbetet med kartläggningen, analysen och upprättandet av handlingsplanen. Det ställs dock inga krav på att parterna skall komma överens utan endast ett krav på samarbete.

Vid undersökningen av de tio kommunerna framkom det att de förstärkta kraven på kartläggning, analys och framtagande av handlingsplan inte riktigt nått fram till kommunerna. Åtta av tio kommuner har gjort en kartläggning och analys som följer lagens krav. De två kommunerna som inte följt lagen har eller avser att inom snar framtid påbörja arbetet. En av dessa två kommuner har inte åstadkommit några aktiva åtgärder alls de senaste fyra åren.

De kommuner som följt lagens krav har framförallt kartlagt och analyserat löneskillnader mellan kvinnor och män. Att kartlägnings- och analysarbetet även skall omfatta en översyn av könsneutraliteten i det lönesystem som arbetsplatsen tillämpar verkar inte ha uppfattats av kommunerna. Fokus har istället lagts på själva lönesättningen. Detta kan i sig innebära problem då ibland orsaken till en osaklig lönesättning kan påträffas i lönesystemets bedömningsgrunder.

Fem av de tio kommunerna har arbetat fram en handlingsplan. Av dessa fem väntar en kommun på att ett politiskt beslut rörande de ekonomiska medel som behöver tillföras för att de skall kunna komma tillrätta med de osakliga löneskillnader som upptäckts. En vanlig motivering till varför kommunerna inte upprättat en handlingsplan är att de inte upptäckt några osakliga löneskillnader vid kartlägnings- och analysarbetet. Det tycks råda en generell missuppfattning att handlingsplaner endast skall upprättas då löneskillnader upptäckts. Enligt förarbetena skall arbetsgivare årligen åstadkomma en handlingsplan. Det finns inget i förarbetena som stödjer kommunernas uppfattning, utan det framgår klart att arbetsgivaren varje år skall redovisa resultatet från det årliga kartlägnings- och analysarbetet i planen oavsett vad resultatet visar. I planen skall även arbetsgivaren redogöra för de åtgärder som han eller hon avser att vidta. Planeras inga åtgärder till följd av ett framgångsrikt kartlägnings- och analysresultat torde istället detta anges.

Inte heller lagens bestämmelser om att arbetsgivaren skall samverka med representanter för arbetstagarorganisationerna har till fullo efterlevts. Endast fem av tio kommuner tio kommuner har samverkat med berörda fackförbund på det sätt som lagen föreskriver. De övriga har åstadkommit någon form av samverkan, men då i samband med det vanliga löneöversynsarbetet eller genom att delge fackförbunden det färdiga resultatet. Ingen av dessa fem kommuner har låtit fackförbunden medverka vid arbetet.

Det förefaller som om begreppet samverka inte till fullo förstås av kommunerna. Den samverkan som lagen åsyftar innebär att arbetsgivaren skall förse arbetstagar sidan med den information som behövs för att de skall kunna medverka vid arbetet med kartläggningen, analysen och upprättandet av handlingsplanen. Arbetsgivaren skall följaktligen både förse berörda fackliga organisationer med det material de behöver för att på ett konstruktivt sätt kunna medverka vid kartläggnings- och analysarbetet. Att parterna skall komma överens ställs det däremot inga krav på.

Begreppet likvärdigt arbete har till stor del uppfattats som ett svårhanterligt begrepp av kommunerna. Men denna svårighet har dock i de flesta fall överbyggats med hjälp av en arbetsvärderingsmodell som hjälpt dem att på ett objektivt sätt värdera vilka yrken som skall anses vara likvärdiga.

Attityden till de aktiva åtgärderna har varit övervägande positiv. Samtliga respondenter anser att den förstärkning som gjordes i jämställdhetslagen år 2001 var behövlig eftersom målet om jämställdhet mellan kvinnor och män inte ännu uppnåtts. En vanlig kommentar från respondenterna var dock att reglerna innebär ett stort arbete och därmed ökade kostnader för administration. Det framfördes även från en respondent att det var orimligt att ålägga ett årligt krav på kartläggningar, en annan ansåg att lagen var kraftlös och lätt att komma undan.

Flertalet av respondenterna tror att arbetsgivare i allmänhet har en positiv uppfattning om lagen. Vissa förmodade att arbetsgivare möjligen till att börja med reagerade negativt, men att de efterhand som åren gått ser det som ett bra sätt att komma till rätta med löneskillnader.

## 4.2 Avslutande kommentarer

Som jag tidigare nämnt anser jag inte att de förstärkta kraven på lönekartläggning, analys och handlingsplan riktigt nått fram till de kommunala arbetsgivarna. Det har i undersökningen visat sig att det föreligger stora brister i hanteringen av de nya reglerna och det är ostridigt att kommunerna inte prioriterat kartläggnings- och analys arbetet. Flertalet av de undersökta kommunerna ämnar dock påbörja ett lagenligt kartläggnings- och analysarbete inom en snar framtid.

Min tes om att det finns ett motstånd mot reglerna har däremot inte bekräftats. Tvärtom har det varit en positiv överraskning att upptäcka den otroligt tillmötesgående inställning som finns gentemot både de nya reglerna och jämställdhetsarbete i allmänhet.

Tesen att reglerna uppfattas som kostsamma i och med den ökade administration de innebär har till viss del besannats. Flertalet kommuner har påpekat den kostnad som reglerna innebär. Kostnaderna som framhållits är framförallt den administration som själva arbetet innebär, men även de lönekorrigeringar som måste verkställas innebär att digra ekonomiska satsningar måste göras.

Anledningen till de digra ekonomiska satsningar som kommunala arbetsgivare står inför beror till stor del på att de har en kvinnodominerad arbetskraft. Den kvinnodominerade arbetskraften arbetar nästan uteslutande inom yrken som är att se som typiskt kvinnodominerade och det är inom dessa yrkesgrupper som det misstänks föreligga stora skevheter i lönesättningen. Det blir därmed en kostsam process när dessa löneskillnader skall åtgärdas, vilket inte förenklas av att de flesta kommuner i dagens läge brottas med ekonomiska bekymmer.

Något som har genomsyrat de flesta svaren är den politiska aspekten. Det har påpekats från respondenterna att de i väntan på politiska beslut inte har

kunnat påbörja det kartläggnings- och analysarbete som lagen krävt i tre år eller att de inte kunnat påbörja korrigeringarna av de löneskillnader som har upptäckts. Det föreligger alltså en svårighet att arbeta med jämställdhetsarbete i en politiskt styrd organisation. Politiska beslut måste föregå arbetet och detta gör processen tungrodd.

Avslutningsvis vill jag säga att jag är övertygad om att resultatet av denna undersökning avspeglar hur kommuner i allmänhet lever upp till dagens krav på lönekartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner. Det är även min tro att det kommer ta ytterligare några år innan de förstärkta kraven på aktiva åtgärder i jämställdhetslagen etablerats fullt ut bland landets kommunala arbetsgivare.

# Bilaga A : Intervjuguide

Intervjufrågorna har delats upp i två delområden. Dels kring den personalansvariges attityd till jämställdhet och de nya förstärkta reglerna, dels frågor kring hur den aktuella kommunen valt att hantera reglerna.

## **Attitydfrågor:**

1. Vilken befattning inom kommunen har du?
2. Vad är en jämställd arbetsplats för dig?
3. Anser du att din arbetsplats är jämställd?
4. År 2001 kom nya förstärkta regler som gav arbetsgivare en skyldighet att kartlägga och analysera löner samt ta fram en handlingsplan för jämställda löner. Vad tycker du om de förstärkta kraven? Behövs de?
5. Hur tror du allmänt dessa regler har uppfattats av arbetsgivare? Många anser att dessa regler inte borde finnas då det kan regleras mellan parterna på arbetsmarknaden (de rubbar de industriella relationerna). Andra anser att det är som att ”lägga en snara kring sin egen hals” då de ser kartläggningen och analysen som ett underlag för en lönediskrimineringstalan. Hur uppfattar du dessa uttalanden?



### **Hanteringsfrågor:**

6. Hur många anställda har kommunen?

7. Hur har kommunen hanterat de förstärkta kraven?

- kartläggning?
- Analys?
- Handlingsplan?
- Samverkan? (SKTF, Kommunal)

8. Då begreppet likvärdigt arbete inte är någon etablerad fras bland arbetsmarknadens parter har många arbetsgivare haft svårigheter att hantera detta begrepp. Har ni/kommunen upplevt svårigheter med begreppet? Om JA hur överbyggade ni dessa svårigheter? (arbetsvärderingsmodell typ Lönelots, ledning från rättsfall)

9. Upptäcktes några löneskillnader vid kartlägnings- och analysarbetet?

10. Om JA hur motiverade ni dessa? Fanns det några som ni ansåg vara osakliga?

11. Om JA har ni planerat in några lönekorrigeringar? Är dessa på individ- eller gruppnivå?

12. Vissa kommuner har avsatt speciella "lönepotter" för att komma till rätta med löneskillnader. Hur har ni budgeterat/kostnadsberäknat eventuella lönekorrigeringar?

(Ex. Kommun med 6000 anställda har avsatt 6 miljoner årligen).

13. Är det något du vill tillägga eller kommentera?

# Bilaga B: Respondenter

## Burlöv:

Anna-Lisa Engström, personalchef

## Halmstad:

Leif Johansson, förhandlingssekreterare

## Helsingborg:

Åke Berg, förhandlingssekreterare

## Hässleholm:

Gunilla Jannerstig, personalutvecklare och jämställdhetsansvarig

## Kristianstad:

Ingvar Forsberg, förhandlingschef

## Lund:

Jan Krantz, förhandlingschef och ställföreträdande personaldirektör

## Malmö:

Mats Ågren, förhandlingschef

## Simrishamn:

Marianne Jönsson, personalkonsult och jämställdhetsansvarig

## Sjöbo:

Inger Persson, enhetschef ansvarig för löneadministrationen

## Trelleborg:

Magnus Dahlberg, personalchef

# Litteraturförteckning

## Offentligt tryck

Regeringens proposition 1999/2 000:143, Ändringar i jämställdhetslagen  
m.m.

Regeringens proposition 1993/94:147 om jämställdhetspolitiken, Delad  
makt delat ansvar

Regeringens proposition 1990/91:113 om en ny jämställdhetslag m.m.,  
Olika på lika villkor

Regeringens proposition 1978/79: 175 med förslag till lag om jämställdhet  
mellan kvinnor och män i arbetslivet, m.m.

SOU 1999:91, En översyn av jämställdhetslagen

SOU 1990:41, Tio år med jämställdhetslagen

## Övrig litteratur

Christensen, Anna, Skydd för etablerad position – ett normativt  
grundmönster, artikel ur TfR 4/96

Christensen, Anna, Strukturella aspekter på diskrimineringslagstiftning och  
normativa förändringsprocesser, i antologi utgiven av Numhauser-Henning,  
Ann (red.), Juristförlaget i Lund, 2000

Fransson, Susanne, Lönediskriminering, Iustus Förlag, Uppsala, 2000

Glavå, Mats, Arbetsrätt, Studentlitteratur, Lund, 2001

Nyström, Birgitta, EU och arbetsrätten, tredje upplagan, Nordstedts Juridik AB, Stockholm, 2002

Numhauser-Henning, Ann, "Lagstiftning eller självreglering i arbetsrätten? Svaret är både ock", SvJT, 2001, s.314ff

Rönmar, Mia, Arbetsgivarens arbetsledningsrätt – från arbetsgivarprerogativ till krav på saklig grund, i antologi utgiven av Numhauser-Henning, Ann (red.), Juristförlaget i Lund, 2000

Schmidt, Folke, Löntagarrätt, Reviderad upplaga 1994 ombesörjd av Tore Sigeman under medverkan av Ronnie Eklund, Håkan Göransson och Kent Källström, Juristförlaget JF AB, Stockholm, 1994

Jämställdhetsombudsmannen, Lönekartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner, JämO: s granskningar och erfarenheter av de förstärkta reglerna från 1 januari, 2001, juni 2003

Jämställdhetsombudsmannen, Gällande rätt om lika lön, JämO/Lönelots, Rapport 2000:3

Jämställdhetsombudsmannen, Att arbeta med arbetsvärdering, JämO/Lönelots, Rapport 2000:1, reviderad 2002

## **Elektroniskt material**

Dagens Nyheter (nätupplaga), JämO och medlingsinstitutet presenterar nya siffror om mäns och kvinnors arbetsvillkor: "Löneklyftorna har inte minskat"

Http:// [www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?d=572&a=45303](http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?d=572&a=45303), 2004-04-13

# Rättsfallsförteckning

## EG-rätt

Mål 043/75 Gabrielle Defrenne mot Société anonyme de navigation aérienne Sabena [1976] ECR 455

Mål 061/81 Kommissionen mot Storbritannien [1982] ECR 2601

Mål C-237/85 Rummler mot Dato Druck GmbH [1986] ECR 2101

Mål C-262/88 D H Barber mot Guardian Royal exchange assurance Group [1990] ECR I-1889

Mål C-127/92 Dr P M Enderby mot Frenchay Health Authority och Secretary of State for Health [1993] ECR I-5535

## Svenska rättsfall

AD 2001 nr 13 Jämställdhetsombudsmannen mot Örebro läns landsting, <http://www.jamombud.se>

AD 2001 nr 76 Jämställdhetsombudsmannen mot Stockholms läns landsting, <http://www.jamombud.se>