

Nämnden mot diskriminering

BESLUT

Ä 1-15

2016-05-20

Stockholm

SÖKANDE

Försvarsförbundet

Box 5328

102 47 STOCKHOLM

Ombud: försvarsombudsmannen MO och juristen EG

LO/TCO Rättsskydd.

Adress som ovan

MOTPART

Försvarmakten

107 85 STOCKHOLM

Ombud: förhandlingschefen UO och försvarsjuristen OS

Adress som ovan

SAKEN

Ansökan om vitesföreläggande enligt 4 kap. 5 § diskrimineringslagen

(2008:567)

YRKANDEN M.M.

Försvarsförbundet har yrkat att Nämnden mot diskriminering ska förelägga Försvarsmakten att vid vite om 2 000 000 kr:

1. genomföra en central försvarsgemensam och förbandsövergripande identifiering och kategorisering av lika respektive likvärdiga arbeten, varvid identifieringen och kategoriseringen ska ske enligt gemensam norm,
2. centralt analysera om eventuella löneskillnader mellan kvinnor och män som utför lika arbete är sakliga (saknar direkt eller indirekt samband med kön),
3. genomföra en central försvarsgemensam och förbandsövergripande identifiering av vilka likvärdiga arbeten som är eller brukar anses vara kvinnodominerade, och
4. centralt analysera om eventuella löneskillnader mellan kvinnodominerade respektive icke kvinnodominerade grupper av likvärdiga arbeten är sakliga (saknar direkt eller indirekt samband med kön).

Försvarsförbundet har vidare hemställt att Försvarsmakten ska föreläggas att fullgöra nämndens beslut senast inom fyra månader från dagen för beslutet.

Försvarsmakten har, som myndigheten slutligen bestämt sin talan, medgett att föreläggas vite i enlighet med yrkandet och inom yrkad tidsfrist, men har yrkat att vitesbeloppet ska sättas till ett lägre belopp, högst 500 000 kr.

PARTERNAS ARGUMENTATION I HUVUDSAK

Försvarsförbundet

En arbetsgivare är skyldig att vart tredje år göra en sådan lönekartläggning och analys som föreskrivs i 3 kap. 10 § diskrimineringslagen. Försvarsmakten har inte fullgjort denna skyldighet sedan 2008.

Jämställdhetsombudsmannen, JämO, granskade Försvarsmaktens jämställdhetsarbete 1997, 1998, 2001 och 2003. År 2006 ansökte JämO hos Jämställdhetsnämnden att nämnden vid vite skulle förelägga Försvarsmakten att genomföra en fullständig lönekartläggning enligt 10 § i dåvarande jämställdhetslagen. Enligt skälen för nämndens beslut förklarade sig Försvarsmakten beredd att vidta erforderliga åtgärder för att kunna fullgöra vad som åvilade myndigheten. Med bistånd från bland andra diskrimineringsombudsmannen, DO, genomförde Försvarsmakten sedermera en lönekartläggning för år 2008, vilken var färdig den 26 mars 2010. Därefter har ingen lönekartläggning genomförts, trots påtryckningar från arbetstagarorganisationerna.

Försvarsförbundet har genom åren försökt förmå Försvarsmakten att genomföra lönekartläggning. Detta har skett såväl i samverkans- som i kollektivavtalsfora, utan resultat. De skäl som angetts är att det inte går att göra en lönekartläggning då organisationen inte är kravsatt. Något sådant undantag från att genomföra lönekartläggning finns inte i diskrimineringslagen. Då Försvarsmakten ständigt förändrar sin organisationsstruktur innebär denna inställning att någon lönekartläggning aldrig kommer att kunna genomföras.

Försvarsmakten är på inget sätt unik. Omorganisationer pågår ständigt hos såväl stora som små arbetsgivare inom såväl privat som offentlig sektor. Försvarsmakten säger sig nu vara angelägen om att uppfylla kraven i diskrimineringslagen och anför att de har påbörjat arbetet med en lönekartläggning. Försvars-

förbundet har dock fått sådan information ett flertal gånger genom åren varefter arbetet med lönekartläggningen har ställts in. Försvarmakten säger sig ha påbörjat ett arbete med arbetsvärdering, men Försvarsförbundet har inte bjudits in att medverka vid detta arbete.

Försvarmakten

Det bekräftar att det inte har genomförts någon samlad lönekartläggning sedan den som slutfördes och presenterades i mars 2010. Efter lönekartläggningen 2010 fattade riksdagen beslut om att införa en frivillig personalförsörjning i Försvarmakten med anställda gruppbefäl, soldater och sjömän. Att växla från värnplikt till en frivillig personalförsörjning kräver omfattande organisationsutveckling. Den ständiga organisationsutvecklingen medför stora utmaningar i fråga om möjligheterna att göra en lönekartläggning som kan tillföra det mervärde som diskrimineringslagen syftar till. En avgörande förklaring till varför en lönekartläggning inte har kunnat göras tidigare är svårigheterna att arbetsvärdera organisationen med de ständiga förändringar som skett.

Beslut om en ny organisation fattades den 30 september 2015 för att möta riksdagens och regeringens krav på fortsatt utveckling mot ökad operativ förmåga och en väl fungerande personalförsörjning. Den nya organisationen kommer enbart att bestå av krigsförband med inriktningen att all personal krigsplaceras. I och med detta har Högkvarteret påbörjat ett arbete med att arbetsvärdera organisationen.

Försvarmakten har i central samverkansgrupp för utveckling vid personalstaben (ASU PERSS) löpande informerat arbetstagarorganisationerna om planeringen. Av protokoll från den 7 oktober 2014 framgår att arbetstagarorganisationerna informerades om att den tidigare planen för lönekartläggningen behövde revideras och att det dessvärre inte var möjligt att genomföra någon

lönekartläggning under 2015. Vid mötet föreslog arbetstagarorganisationerna att lönekartläggningen skulle hanteras i en särskild arbetsgrupp, benämnd Utvecklingsgrupp lön. Även om det nyss sagda inte fråntar Försvarmakten ansvaret enligt 3 kap. 1 § diskrimineringslagen, bör det likväl nämnas att arbetstagarorganisationerna, enligt Försvarmaktens uppfattning, har varit införstådda med situationen och att det även har funnits en samsyn mellan arbetsgivaren och arbetstagarorganisationerna om att någon fullständig lönekartläggning inte skulle kunna avslutas under 2015, men väl förberedas under hösten 2015.

Försvarmakten är en stor organisation med omkring 20 000 medarbetare och arbetet kompliceras av att det finns ett flertal olika yrkeskategorier inom såväl militära som civila befattningar. En fullständig lönekartläggning, inklusive påbörjade förberedelser och planering, tar flera månader att genomföra.

Försvarmakten är angelägen om att uppfylla kraven i diskrimineringslagen och har nu påbörjat genomförandet av en lönekartläggning. För att göra detta har Försvarmakten tagit in extern hjälp i form av konsultstöd. Kartläggningen görs utifrån lönedata från februari 2016. Arbetet utförs helt i enlighet med de krav som ställs i lagstiftningen och utifrån DO:s riktlinjer. De fackliga organisationerna har hela tiden varit informerade om arbetet. Kartläggningen kommer att vara färdig inom högst tre månader. Arbetet kommer således att kunna slutföras inom en fyramånaders period från ett beslut om vitesföreläggande.

Då risken är liten att Försvarmakten inte kommer att fullfölja arbetet med lönekartläggningen bör vitesbeloppet bestämmas till ett lägre belopp än det vitesbelopp som yrkats.

Försvarsförbundet har genmält:

Försvarsförbundet bekräftar att arbetstagarorganisationerna, när lönekartläggningen under hösten 2014 återigen hade skjutits på framtiden, föreslog att lönekartläggningen skulle hanteras inom ramen för Utvecklingsgrupp lönebildning. Frågan om lönekartläggning har dock inte varit uppe på utvecklingsgruppens agenda sedan dess. Försvarsförbundet avvisar bestämt att det har rätt samsyn mellan parterna angående Försvarsmaktens hantering av lönekartlägningsarbetet genom åren. Det är riktigt att förbundet har hållits informerat, men det har inte bjudits in att medverka aktivt i arbetet.

Att det föreligger liten risk för att lönekartläggningen inte kommer att slutföras inom fyra månader från beslutet utgör inget skäl för att sätta ner vitesbeloppet.

SKÄL

Utredningen

Nämnden mot diskriminering har tagit del av handlingarna i ärendet och hållit muntlig förhandling.

Utfärdande av vitesföreläggande

Enligt 3 kap. 10 § diskrimineringslagen (2008:567) ska arbetsgivaren i syfte att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män vart tredje år kartlägga och analysera bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor som tillämpas hos arbetsgivaren, liksom löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt. Arbetsgivaren ska vidare bedöma om förekommande löneskillnader har direkt eller indirekt samband med kön.

Bedömningen ska 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 inte är eller brukar anses vara kvinnodominerat.

Enligt 3 kap. 1 och 2 §§ samma lag ska arbetsgivarens arbete med aktiva åtgärder, där lönekartläggningen ingår som en del, utföras i samverkan med arbetstagarerna. Av 3 kap. 12 § följer därför att arbetsgivaren ska förse en arbetstagarorganisation i förhållande till vilken arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal med den information som behövs för att organisationen ska kunna samverka vid kartläggning, analys och upprättande av handlingsplan för jämställda löner. Den som inte fullgör sina skyldigheter i fråga om lönekartläggningen kan enligt 4 kap. 5 § diskrimineringslagen föreläggas att fullgöra den vid vite.

Ett vitesföreläggande ska enligt 2 § lagen (1985:206) om viten vara riktat till en eller flera namngivna fysiska eller juridiska personer (adressater). Om föreläggandet innebär en skyldighet för adressaten att vidta en viss åtgärd, ska det av föreläggandet framgå vid vilken tidpunkt eller inom vilken tidsfrist åtgärden ska vidtas. Vite får inte föreläggas, om adressaten kan antas sakna faktisk eller rättslig möjlighet att följa föreläggandet.

Av 4 kap. 5 § diskrimineringslagen och 3 § viteslagen följer att syftet med ett vitesföreläggande är att förmå någon att fullgöra sina skyldigheter och att ett vitesbelopp ska bestämmas till en sådan storlek att det kan antas bryta ett motstånd i det avseendet. (Jfr Lavin, Viteslagstiftningen – En kommentar, andra upplagan 2010, s. 25-26 och 78 ff). Ett vitesföreläggande ska således inte förekomma när adressaten frivilligt är beredd att fullgöra sina skyldigheter.

Det är i ärendet ostridigt att Försvarsmakten inte har genomfört någon lönekartläggning sedan 2010, trots att det åligger en arbetsgivare att genomföra en sådan

vert tredje år. Den lönekartläggning som slutfördes 2010 avsåg dessutom löneförhållandena för 2008. Av utredningen framgår vidare att lönekartläggningar sedan dess visserligen har initierats av Försvarmakten vid några tillfällen, men att myndigheten därefter meddelat Förvarsförbundet att det arbetet ställts in. Någon lönekartläggning har således inte kommit till stånd, trots återkommande påtryckningar från arbetstagarorganisationerna.

Vad Försvarmakten har anfört som skäl för att lönekartläggningarna inte har fullgjorts, utgör inte sådana omständigheter att myndigheten får anses sakna faktisk eller rättslig möjlighet att följa ett föreläggande i enlighet med Förvarsförbundets yrkande. När det gäller storleken på Försvarmaktens organisation är det tvärtom något som talar emot Försvarmakten, eftersom en stor organisation med omfattande resurser till sitt förfogande får anses ha goda förutsättningar att på ett bra sätt och i rätt tid genomföra det lönekartlägningsarbete som enligt tvingande lagstiftning åvilar myndigheten.

Försvarmakten har visserligen uppgett att myndigheten nu påbörjat sitt lönekartlägningsarbete och att man räknar med att vara färdig med det inom tre månader. Utredningen i ärendet har emellertid visat att Försvarmakten vid flera tillfällen, efter det att rättsläget kring myndighetens skyldighet att genomföra regelbundna lönekartläggningar klarlagts genom dåvarande Jämställdhetsnämndens beslut mot Försvarmakten den 5 december 2006 (ärende Ä 1-05), uppgett sig ha inlett arbetet med att genomföra en lönekartläggning, men att denna trots påtryckningar från arbetstagarerna sedan ställts in eller skjutits på framtiden. Försvarmaktens uppgift nu om att en lönekartläggning kommer att ha genomförts inom högst tre månader är därför inte av den arten att ett vitesföreläggande skulle sakna fog. Dessutom har Försvarmakten, som framgått, medgett ett sådant. Försvarmakten ska således vid vite föreläggas att genomföra en lönekartläggning enligt Förvarsförbundets yrkande.

Med hänsyn till Försvarmaktens resurser och den tid som redan förflutit sedan ansökan om vitesföreläggande delgavs myndigheten är en tidsfrist för att efterkomma vitesföreläggandet på fyra månader från nämndens beslut i ärendet skälig.

Vitesbeloppets storlek

Enligt 3 § viteslagen ska vitet fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå denne att följa det föreläggande som är förenat med vitet. Vitesbeloppet ska således sättas till ett så pass högt belopp att det kan antas bryta adressatens motstånd mot att i rätt tid och på rätt sätt uppfylla sina skyldigheter. Det är då också naturligt att vitet bestäms så att beloppet inte understiger kostnaden för att vidta de åtgärder som vitesföreläggandet tar sikte på (se Kammarrätten i Sundsvalls dom den 6 april 2016 i mål nr 2813-15).

Försvarmakten har ett anslag på drygt 43 miljarder kr för 2016. Mot den bakgrunden, och med hänsyn till vad Försvarmakten uppgett om de resurser som krävs för att slutföra lönekartläggningen, kan det yrkade beloppet i vart fall inte anses vara för högt. Av den rättspraxis som finns vad gäller utdömande av förelagt vite framgår att ett vitesbelopp kan sättas ned om adressatens underlåtenhet kan framstå som förhållandevis ursäktlig. Ett exempel på det är när adressaten iakttagit sina skyldigheter endast helt kort tid efter det att en tidsfrist löpt ut (se nyss nämnda dom från Kammarrätten i Sundsvall). Så är inte fallet här och inte heller i övrigt kan vad Försvarmakten har anfört anses utgöra skäl för att bestämma vitesbeloppet till ett lägre belopp. Föreläggandet ska därför förenas med yrkat vitesbelopp.

Nämnden mot diskriminering meddelar följande

BESLUT

Nämnden mot diskriminering förelägger Försvarmakten att, vid ett vite om 2 000 000 kr och senast den 20 september 2016, ha:

1. genomfört en central försvarsgemensam och förbandsövergripande identifiering och kategorisering av lika respektive likvärdiga arbeten, varvid identifieringen och kategoriseringen ska ske enligt en gemensam norm,
2. centralt analyserat om eventuella löneskillnader mellan kvinnor och män som utför lika arbete är sakliga (dvs. saknar direkt eller indirekt samband med kön),
3. genomfört en central försvarsgemensam och förbandsövergripande identifiering av grupper med arbetstagare som utför arbete som är eller brukar anses vara kvinnodominerat och grupper med arbetstagare som utför arbete som är att betrakta som likvärdigt med sådant arbete men inte är eller brukar anses vara kvinnodominerat, och
4. centralt ha analyserat om eventuella löneskillnader mellan arbetstagare i kvinnodominerade respektive icke kvinnodominerade grupper som utför likvärdiga arbeten är sakliga (dvs. saknar direkt eller indirekt samband med kön).

Beslutet får inte överklagas.

På nämndens vägnar

Hans Ytterberg

I avgörandet har deltagit Hans Ytterberg, ordförande, Kavita Bäck Mirchandani, Sussi Kwart, Charlotte Dahlman, Lotta Kärgen, Sofie Rehnström, Lise Donovan, Lena Maier Söderberg, Marie Lav, Torbjörn Lundgren och Carl Durling. Enhälligt.

Sekreterare: Helene Arango Magnusson