

Diarienummer: DO 2022/3729
Handling: 2023.46090
Handläggare: Caroline Larsson

Kronofogdemyndigheten
Box 1050
172 21 Sundbyberg

Tillsyn av lönekartläggning

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har granskat Kronofogdemyndighetens arbete med lönekartläggning.

DO:s beslut

DO bedömer att Kronofogdemyndigheten under 2022 inte har fullgjort sin skyldighet att genomföra lönekartläggning i enlighet med 3 kap. 8 och 9 §§ diskrimineringslagen (2008:567), DL.

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

Om ärendet

Utredningen i ärendet

DO har begärt att få del av Kronofogdemyndighetens senaste lönekartläggning. Kronofogdemyndigheten har hänvisat till dokumentationen av den kartläggning och analys som gjordes under mars till maj 2022 och som finns i myndighetens rapport avseende lönekartläggning från maj samma år.

Rättslig reglering på området

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

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

2. löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt.

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

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

DO:s bedömning

Kronofogdemyndigheten har gjort en felaktig gruppindelning

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

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

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

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

I sin analys av grupper med lika arbeten har Kronofogdemyndigheten beträffande gruppen ”Controller nivå 3”, ”Controller nivå 4” och ”Upphandling”, som en delförklaring till löneskillnaderna inom gruppen uppgett att myndigheten behöver se över om det är en korrekt indelning av arbetstagare i gruppen och att grupperna läggs till handlingsplanen. Det framgår vidare att eventuella justeringar i grupperna ska göras inför nästa års lönekartläggning. DO noterar i detta sammanhang att frågan om rätt gruppindelning vad gäller ”Controller nivå 3” och ”Controller nivå 4” uppmärksammades av Kronofogdemyndigheten redan vid föregående års lönekartläggning, men att arbetet ännu inte är klart. Av underlaget går det inte att utläsa att de individer som ingår i de nämnda grupperna har analyserats i förhållande till de individer som ingår i den grupp som de ska tillhöra. Därutöver har Kronofogdemyndigheten i sin lönekartlägningsrapport uppgett att det inom vissa andra roller finns utredning som pågår kopplat till enstaka individer.

Kronofogdemyndigheten skriver i sin lönekartlägningsrapport, vad avser Controller-gruppen generellt, att det inte finns några osakliga löneskillnader på grund av kön inom gruppen eller jämfört med likvärdiga grupper. DO ställer sig dock frågande till hur Kronofogdemyndigheten har kunnat säkerställa den analysen, då grupperingarna som legat till grund för analysen samtidigt ska ses över.

Eftersom en analys av löneskillnaderna inom grupperna med lika arbeten låter sig göras först efter att det har skett en kartläggning över vilka arbetstagare som ingår i respektive grupp är det DO:s bedömning att Kronofogdemyndighetens gruppindelning avseende lika arbete, åtminstone vad gäller nu berörda grupper, på ett påtagligt sätt avviker från lagens krav (jfr prop. 1999/2000:143 s. 76 och Jämställdhetsnämndens beslut 2 februari 2004 i ärende Ä 4-03).

Kronofogdemyndigheten har alltså i dessa fall inte gjort en sådan gruppindelning som krävs för att utföra de analyser av löneskillnader som föreskrivs i 3 kap. 8 och 9 §§ DL. Eftersom en korrekt gruppindelning är ett obligatoriskt moment i lönekartläggningen är det inte tillräckligt att planera

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

att göra om gruppindelningen, till exempel under nästa års lönekartläggning. Arbetsgivaren måste i stället korrigera eventuella felaktigheter i gruppindelningen för att kunna slutföra lönekartläggningen. Eftersom gruppindelningen ska läggas till grund för kartläggning och analys såväl inom som mellan grupper har de felaktiga indelningarna av arbetstagare inneburit brister i båda dessa delar. DO bedömer därför att Kronofogdemyndigheten under 2022 inte har fullgjort sina skyldigheter enligt 3 kap. 8 och 9 §§ DL.

DO vill i detta sammanhang även uppmärksamma följande. I sin analys av grupper med lika arbeten har Kronofogdemyndigheten avseende ett flertal grupper bland annat uppgett att vissa arbetstagares löneskillnader förklaras av exempelvis skillnader i ansvar. En sådan förklaring gör enligt DO att det går att ifrågasätta om gruppindelningen som Kronofogdemyndigheten har gjort avseende lika arbeten är för grov. Eftersom det saknas närmare uppgifter om arbetsinnehållet för arbetstagarna i de olika grupperna är det dock svårt att bedöma om arbetstagarna inom respektive grupp har arbeten som är att betrakta som lika. Utredningen ger därför inte stöd för en bedömning att Kronofogdemyndigheten har grupperat dessa arbetstagare på ett sätt som påtagligt avviker från lagens krav.

Kronofogdemyndigheten har inte analyserat alla löneskillnader utifrån kön

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

I sin analys av grupper med lika arbeten har Kronofogdemyndigheten i samtliga fall, som en delförklaring till löneskillnader, hänvisat till att "övriga löneskillnader ligger inom ramen för individuell och differentierad lönesättning mellan jämförbara individer". För gruppen "IT nivå 3" och "Telefonist" är det även den enda förklaringen till de löneskillnader som finns inom gruppen. Kronofogdemyndigheten har inte redovisat hur myndigheten har kommit fram till denna slutsats. Det framgår inte heller att Kronofogdemyndigheten har gjort en analys av om dessa löneskillnader har direkt eller indirekt samband med kön.

Kronofogdemyndigheten har även i flera fall i analysen av likvärdiga arbeten stannat vid att konstatera att en viss löneskillnad kan förklaras, men att inte hela löneskillnaden kan förklaras. Myndigheten har här hänvisat till att de har ett pågående arbete med översyn av vissa grupper.

Kronofogdemyndigheten har även angett att löneskillnaderna mellan vissa grupper inom likvärdiga arbeten inte beror på kön, exempelvis i jämförelsen mellan gruppen "Jurist skuldsanering/BF" och "Controller nivå 3". DO ifrågasätter dock hur Kronofogdemyndigheten har kunnat säkerställa den analysen, då grupperingarna som legat till grund för analysen samtidigt ska ses över.

Kronofogdemyndigheten har alltså identifierat löneskillnader som enligt 3 kap. 9 § DL ska analyseras men inte tagit ställning till könssambandet. Detta förekommer gällande såväl löneskillnader inom grupper som löneskillnader mellan grupper. Därmed har Kriminalvården i dessa fall inte fullgjort sin skyldighet att analysera respektive löneskillnad i enlighet med 3 kap. 9 § 1–3 DL.

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

Kronofogdemyndigheten har i sin lönekartlägningsrapport uppgett att en återkommande faktor i analysen av likvärdiga arbeten varit att marknaden påverkar löneläget. I sin analys och jämförelse mellan grupper har Kronofogdemyndigheten i flera fall förklarat vissa löneskillnader med bland annat hänvisning till att det finns en alternativ arbetsmarknad.

Kronofogdemyndigheten har i analysen av löneskillnader inom grupper av lika arbeten även i flera fall hänvisat till att löneskillnaderna inom gruppen delvis förklaras av myndighetens förmåga att rekrytera och behålla medarbetare med relevant kompetens. Det handlar här om analys av löneskillnader inom grupper av lika arbeten, men det saknas en förklaring till varför löneskillnaderna beror på förmågan att rekrytera vissa särskilda medarbetare inom gruppen.

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

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

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

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

Bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor

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

DO kommer att följa upp Kronofogdemyndighetens arbete med lönekartläggning

Kronofogdemyndigheten har under 2022 inte fullgjort sin skyldighet att genomföra lönekartläggning i enlighet med 3 kap. 8 och 9 §§ DL. I april 2024 kommer DO att följa upp Kronofogdemyndighetens arbete med lönekartläggning. DO kommer då begära uppgifter om den senaste fullständiga lönekartläggning som Kronofogdemyndigheten har genomfört, som alltså ska ha gjorts under 2023 eller 2024.

DO avslutar ärendet med dessa synpunkter.

Johanna Fernlund
sektionschef, rättsenheten

Caroline Larsson har föredragit ärendet.
Detta beslut går inte att överklaga.