

Diarienummer: DO 2023/353
Handling: 2023.16765
Handläggare: Jenny Fromin

Kriminalvården
604 80 Norrköping

Tillsyn av lönekartläggning

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har följt upp Kriminalvårdens arbete med lönekartläggning.

DO:s beslut

DO bedömer att Kriminalvården 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 september 2023 att följa upp att Kriminalvården har genomfört lönekartläggning i enlighet med 3 kap. 8 och 9 §§ DL. Vid uppföljningen sker en kontroll av Kriminalvårdens senaste lönekartläggning som ska ha genomförts under 2023.

Om ärendet

DO granskade under 2022 Kriminalvårdens arbete med lönekartläggning och konstaterade i beslut den 13 oktober 2022 att Kriminalvården bland annat underlåtit att göra lönekartläggning 2021 (DO 2022/498).

DO beslutade i januari 2023 att inleda en uppföljande tillsyn för att granska om Kriminalvården har fullgjort sin skyldighet att som arbetsgivare genomföra en lönekartläggning i enlighet med diskrimineringslagen.

Utredningen i ärendet

DO har begärt att få del av Kriminalvårdens senaste lönekartläggning och bitt myndigheten att i vissa delar närmare redovisa resultatet av sin kartläggning och analys.

Kriminalvården har yttrat sig och bland annat lämnat in myndighetens lönerapport för 2022.

Rättslig reglering på området

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

1. bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor som tillämpas hos arbetsgivaren, och
2. löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt.

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

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

DO:s bedömning

DO bedömer inledningsvis att det inte framgår annat av utredningen i ärendet än att Kriminalvården har åtgärdat de brister som DO uppmärksammade i sitt beslut den 13 oktober 2022. I fråga om övriga delar av arbetet gör DO följande bedömning.

Kriminalvården 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 man kan göra lönejämförelser mellan arbetstagare vars arbete kan betraktas som lika eller likvärdigt, för att det ska kunna bedömas om löneskillnaderna är sakliga vid lika eller likvärdigt arbete. Gruppindelningen görs på det sättet att arbetstagare som kan sägas utföra lika arbete sätts i samma grupp (prop. 2007/08:95 s. 539).

Kriminalvården har vid vissa av löneskillnaderna i de olika grupperingarna som ska analyseras enligt 3 kap. 9 § DL angett att BESTA-klassificeringen och värderingen behöver ses över. Av underlaget går inte att utläsa att dessa individers löner har analyserats i förhållande till de individer som ingår i den grupp som de ska tillhöra.

Kriminalvården 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 att göra om gruppindelningen, till exempel under nästa års lönekartläggning. Arbetsgivaren måste i stället korrigera eventuella felaktigheter i gruppindelningen för att kunna slutföra lönekartläggningen. En analys av löneskillnaderna inom grupperna med lika arbeten låter sig göras först efter att det har skett en kartläggning av vilka individer som ingår i respektive grupp. Eftersom gruppindelningen ska läggas till grund för kartläggning och analys såväl inom som mellan grupper har de felaktiga indelningarna av arbetstagare inneburit brister i båda dessa delar. DO konstaterar därför att Kriminalvården under 2022 inte fullgjort sina skyldigheter enligt 3 kap. 8 och 9 §§ DL.

Utöver den slutsats som DO kommit fram till ovan vill DO även uppmärksamma följande. I sin analys har Kriminalvården i ett fall i lika arbete uppgett att en löneskillnad förklaras av krav i tjänsten - lägre krav på grund av lägre ansvar i sin tjänst. Enligt DO innebär förklaringen att det går att ifrågasätta om gruppindelningen av lika arbeten är för grov. Eftersom det saknas närmare uppgifter om arbetsinnehållet för individerna inom gruppen är det dock svårt att bedöma om deras arbeten är att betrakta som lika. Utredningen i ärendet ger därför i denna del inte stöd för en bedömning att Kriminalvården har grupperat individerna på ett sätt som påtagligt avviker från lagens krav. Det kan dock ibland finnas skäl att göra en uppdelning i ytterligare grupper inför en lönejämförelse. Så är fallet om det visar sig att olikheter i roller och arbetsuppgifter leder till att arbetena inte längre är att betrakta som lika (jfr Jämställdhetsnämndens beslut den 6 maj 2008 i ärende Ä 1-07).

Det saknas i flera fall en analys

Arbetsgivare ska som ett led i sitt arbete med lönekartläggning analysera om förekommande löneskillnader har direkt eller indirekt samband med kön, enligt 3 kap. 9 § DL. I vissa fall har dock Kriminalvården stannat vid att konstatera att det finns en skillnad i lön och att myndigheten ska ha fortsatt bevakning på löneskillnaden, bland annat i lönebildningssammanhang och i

nästa lönekartläggning. I ett fall anger myndigheten att skillnaderna sannolikt grundas på individuella kompetenser och prestationer men att det ändå finns skäl att fortsatt bevaka och följa upp dessa under 2023. I ett annat fall konstaterar myndigheten att skillnaden kan ha att göra med individuella skillnader i kompetens och erfarenhet och i ytterligare ett annat fall anges att myndigheten behöver se över gruppen utifrån löneskillnader mellan region och huvudkontor.

Kriminalvården 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

Enligt förarbetena till reglerna om lönekartläggning ger 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, inte svar på frågan om det finns ett samband mellan lönesättning och kön. Denna typ av förklaringar kan därför normalt inte vara tillräckliga för att lagens krav på analys ska vara uppfyllt. Analysen måste gå ett steg längre och kritiskt granska hållbarheten i dessa generella förklaringar (prop. 1999/2000:143 s. 78). Enligt Nämnden mot diskriminering är det angeläget att hänvisningar till marknadslöneläget verkligen är välgrundade och att de kan beläggas och analyseras med syftet att utreda om eventuella löneskillnader mellan kvinnor och män direkt eller indirekt har samband med kön. Mera allmänt hållna referenser till löneläget utan en bakomliggande utredning är otillräckliga och uppfyller inte lagens krav (Nämnden mot diskriminerings beslut den 6 maj 2010 i ärende Ä 1–09).

Kriminalvården har i sin analys av och jämförelse mellan grupper i flera fall förklarat löneskillnader med hänvisning till marknads löneläge, att vissa arbetsområden har arbetsmarknads konkurrens och således lönekonkurrens, geografiska marknads löner och svårrekryterade arbetsgrupper.

Av det underlag som Kriminalvården har lämnat in till DO framgår inte om myndighetens hänvisningar till marknads löneläget är välgrundade och kan beläggas och analyseras. Som framgått ovan är det inte motiverat att närmare utreda saken i detta ärende. DO kan dock komma att begära

uppgifter om Kriminalvårdens underlag om marknadslöneläget i en framtida tillsyn.

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

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

Med dessa synpunkter avslutar DO ärendet.

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

Detta beslut går inte att överklaga.

Lars Arrhenius
Diskrimineringsombudsman