

Diarienummer: DO 2022/498
Handling: Endast vid allmän handling
Handläggare: Jenny Fromin

Kriminalvården
Kriminalvårdsstyrelsen
601 80 Norrköping

Tillsyn av lönekartläggning

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har granskat Kriminalvårdens arbete med lönekartläggning.

DO:s beslut

DO bedömer att Kriminalvården under 2020 och 2021 inte har fullgjort sin skyldighet att genomföra lönekartläggning enligt 3 kap. 8 och 9 §§ diskrimineringslagen (2008:567), DL.

DO kommer i januari 2023 att följa upp att Kriminalvården har genomfört lönekartläggning under 2022 enligt 3 kap. 8 och 9 §§ DL.

Om ärendet

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 sammanfattningsvis uppgett följande.

Kriminalvården grundar sina lönekartläggningar på löneuppgifter från den 1 december och kartlägger och analyserar uppgifterna under perioden januari–maj året därpå. Myndigheten har genomfört lönekartläggning av lika arbeten under 2019 (avseende löneuppgifter från den 1 december 2018) och 2020 (avseende löneuppgifter från den 1 december 2019). Under 2021 beslutade Kriminalvården, i dialog med fackliga företrädare, att inte genomföra någon lönekartläggning avseende 2020 års löneuppgifter. Det berodde på att myndigheten inte genomförde någon lönerevision 2020 och att det därmed inte förekom några större förändringar.

Kriminalvården har inte i något av de aktuella fallen genomfört lönekartläggning av vare sig likvärdigt arbete eller kvinnodominerat arbete med lägre lön jämfört med icke kvinnodominerat arbete med högre lön trots lägre krav än det kvinnodominerade enligt 3 kap. 8 § 2 och 9 § 2 och 3 DL. Det beror på att myndigheten har sett över sin BESTA-klassificering och behöver uppdatera sin arbetsvärdering. Kriminalvården har dock upprättat ett uppdragsdirektiv i syfte att arbeta fram strukturer och underlag så att myndigheten får de förutsättningar som krävs för att genomföra en lönekartläggning i enlighet med diskrimineringslagen.

Kriminalvården har under 2022 påbörjat en lönekartläggning avseende löneuppgifter från den 1 december 2021. En analys av likvärdigt arbete kvarstår och ska vara slutförd senast den 1 december 2022.

Kriminalvården bedömer att de bestämmelser och den praxis om löner och andra anställningsvillkor som tillämpas hos myndigheten är utformade på ett sådant sätt att de inte riskerar att missgynna något kön och går att tillämpa könsneutralt.

Resultatet av de lokala analyserna har samverkats med centrala fackliga företrädare.

Kriminalvården har bland annat gett in lönekartläggningar från 2019 (avseende löneuppgifter från den 1 december 2018), 2020 (avseende löneuppgifter från den 1 december 2019) och det hittills utförda arbetet för 2022 (avseende löneuppgifter från den 1 december 2021).

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

Frågan som DO har att ta ställning till är om Kriminalvården har uppfyllt de krav som framgår av 3 kap. 8 och 9 §§ DL.

Kriminalvården har inte genomfört en lönekartläggning under 2021

Av 3 kap. 8 § DL framgår att arbetsgivaren varje år ska genomföra en lönekartläggning.

Det står klart att Kriminalvården inte har genomfört någon lönekartläggning under 2021. Kriminalvården har uppgett att underlåtenheten har varit i överenskommelse med parterna i respektive fackförbund som finns representerade på arbetsplatsen.

Diskrimineringslagen är en tvingande lagstiftning (1 kap. 3 § DL). Det är alltså inte möjligt att som arbetsgivare avstå från att genomföra en lönekartläggning eller att avtala bort denna skyldighet. Arbetsgivare och arbetstagare ska enligt 3 kap. 11 § DL samverka i arbetet med lönekartläggning, men arbetsgivaren har alltid det yttersta ansvaret för att lagen följs (prop. 2015/16:135 s. 54).

DO bedömer därför att Kriminalvårdens underlåtenhet att genomföra lönekartläggning under 2021 utgör en överträdelse av 3 kap. 8 § DL.

Lönekartläggningen ska baseras på aktuella löneuppgifter

Kriminalvårdens lönekartläggningar genomförs under perioden januari–april och baseras på löneuppgifter per den 1 december året före. I den lönekartläggning som Kriminalvården genomförde under 2019 (avseende löneuppgifter från den 1 december 2018) har myndigheten i sin lönekartlägningsrapport, daterad den 17 december 2019, konstaterat att kartläggningen och dess analys genomfördes lång tid efter det tillfälle som uppgifterna hade hämtats från. Kriminalvården har angett att detta kan försvåra möjligheten att minnas omständigheter som rådde när uppgifterna

hämtades och försvårar möjligheten att snarast genomföra eventuella justeringar vid identifierade osakliga löneskillnader.

Av 3 kap. 8 § DL framgår att arbetsgivaren varje år ska göra en lönekartläggning. Det framgår inte av vare sig lagtexten eller förarbetena att löneuppgifterna ska avse det kalenderår som lönekartläggningen sker. I förarbetena anges att löneanalysen ska göras med beaktande av det syfte som framgår av bestämmelsen, det vill säga att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män och vidare att justera de osakliga löneskillnaderna så snart som möjligt och senast inom tre år (se prop. 1999/2000:143 s. 65 f. och prop. 2015/16:135 s. 48 f.).

Det är DO:s uppfattning att en lönekartläggning behöver ske i ett relativt nära samband med att löneuppgifterna hämtas ut för att det ska vara möjligt att identifiera och åtgärda osakliga löneskillnader. Om lönekartläggningen bygger på inaktuella uppgifter undergräver det syftet med lagstiftningen.

Kriminalvårdens lönekartläggning 2020 innehåller brister

Oavsett vid vilken tidpunkt som löneuppgifterna i Kriminalvårdens lönekartläggningar är hämtade, vill DO uppmärksamma myndigheten på följande iakttagelser av den lönekartläggning som genomfördes under 2020. DO har i den här delen granskat uppgifterna på en övergripande nivå och inte prövat Kriminalvårdens analyser i de fall som eventuella skillnader i lön och andra anställningsvillkor har förekommit.

Det saknas lönekartläggning av såväl likvärdigt arbete som kvinnodominerat arbete med lägre lön jämfört med icke kvinnodominerat arbete med lägre krav

Kriminalvården har uppgett att en lönekartläggning av lika arbete enligt 3 kap. 8 § 2 och 9 § 1 DL har genomförts under 2019 (avseende löneuppgifter från den 1 december 2018) och 2020 (avseende löneuppgifter från den 1 december 2019). Myndigheten har dock inte lönekartlagt likvärdigt arbete och kvinnodominerat arbete med lägre lön jämfört med icke kvinnodominerat arbete med högre lön trots lägre krav än det kvinnodominerade enligt 3 kap. 8 § 2 och 9 § 2 och 3 DL, vare sig under 2019 eller 2020. DO anser därför att Kriminalvården inte har uppfyllt alla delar av den kartläggning och analys som ska göras enligt diskrimineringslagen.

All lön ska ingå i alla delar av kartläggningen och analysen

Av förarbetena till diskrimineringslagen framgår att lönekartläggningen ska innefatta både en granskning av själva lönesystemet och en genomgång av arbetstagarnas löner (prop. 2007/08:95 s. 539).

Det är logiskt och lämpligt att börja med granskningen av lönesystemet eftersom den information som därmed tas fram är till nytta också för det senare arbetet. Avsikten med kartläggningen är att få fram all relevant information om lönebestämmelser som tillämpas på arbetsplatsen oavsett om de finns i kollektivavtal eller är bestämda på annat sätt. Det innebär att även sidoförmåner såsom tjänstebil, bostads- eller reseförmåner, bonussystem och liknande som utgör lön ska tas med i kartläggningen. Efter kartläggningen ska en analys av lönesystemet genomföras, en analys med ett jämställdhetsperspektiv. Den kan tänkas ge till resultat att man upptäcker att arbetstagare av det ena könet inte har tillgång till vissa typer av löneförmåner som de borde ha eller att reglerna på annat sätt inte är könsneutrala. (Prop. 2007/08:95 s. 539)

Kriminalvården har bedömt att de bestämmelser och den praxis om löner och andra anställningsvillkor som tillämpas hos myndigheten är utformade på ett sådant sätt så att de inte riskerar att missgynna något kön och går att tillämpa könsneutralt.

Kollektivavtal är som regel könsneutralt utformade men lämnar utrymme för skilda tolkningar vid tillämpningen. Det kan innebära att kvinnor och män bedöms enligt olika måttstockar både vad gäller kraven i arbetet och prestationerna (se prop. 1999/2000:143 s. 66 f.). DO bedömer därför att det inte är tillräckligt att stanna vid att konstatera att de lönebestämmelser som finns på arbetsplatsen är könsneutralt utformade, utan anser att även den praktiska tillämpningen av dessa lönebestämmelser behöver analyseras för att uppfylla lagstiftningens syfte och krav.

När det gäller genomgången av arbetstagarnas löner framgår det av utredningen att Kriminalvården vid lönejämförelsen av lika arbeten ser till den individuella månadslönen exklusive tillägg. För anställda som arbetar deltid räknas lönen om till heltid så att lönerna blir jämförbara.

DO:s uppfattning är att arbetsgivaren ska kartlägga och analysera all lön som de anställda uppstår på grund av anställningen även vid genomgången av löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt.

Lönekartläggning ska omfatta alla anställda oavsett anställningsform

Av utredningen framgår att Kriminalvården i sin lönekartläggning initialt kartlägger och rapporterar alla anställdas löner oavsett anställningsform. Därefter filtrerar Kriminalvården underlaget så att endast tillsvidareanställda och tidsbegränsat anställda med månadslön visas i statistiken. Kriminalvården menar att anställda i moderna beredskapsjobb och timanställda inte förväntas ha samma ansvar som tillsvidareanställda

och tidsbegränsat anställda med månadslön varför dessa löner inte är jämförbara.

DO bedömer att för det fall samtliga anställda oavsett anställningsform inte ingår i kartläggningen kan någon analys av löneskillnaderna mellan kvinnor och män i alla grupper inte ske. Det motverkar syftet med lagstiftningen och kan därför inte anses förenligt med bestämmelsen i 3 kap. 8 § DL.

Det saknas en analys av mindre löneskillnader och grupper med färre än fem

Av utredningen framgår vidare att Kriminalvården anser att löneskillnader mellan män och kvinnor som är mindre än två procent är sakliga utifrån individuell kompetens och prestation och inte beror på kön. Vidare gör Kriminalvården inte någon närmare analys i grupper där det, som myndigheten får förstås, är färre än fem anställda eftersom det inte går att utesluta att den individuella lönesättningen har inverkan på resultatet.

Enligt förarbetena får analyskravet olika innebörd beroende på hur lönesystemet ser ut. Om en arbetsgivare tillämpar individuell lönesättning måste arbetsgivaren i regel analysera på individnivå för att kunna bedöma om det finns något sakligt, av kön oberoende, skäl för eventuella löneskillnader. Hela löneskillnaden ska kunna förklaras. Det räcker således inte att ange ett antal tänkbara förklaringar till löneskillnaden. Det betyder att granskningen av löneskillnader inte kan stanna vid jämförelser av kraven i arbetet utan också måste innefatta hur individens prestationer har värderats. (Prop. 1999/2000:143 s. 65 och 76 f.)

Mot denna bakgrund bedömer DO att generella undantag i fall där löneskillnaden understiger en viss nivå eller där arbetsgruppen är liten inte är förenliga med diskrimineringslagens krav på analys.

Slutsatser

DO konstaterar att Kriminalvården har underlåtit att göra en lönekartläggning 2021. Vidare bedömer DO att Kriminalvårdens senaste lönekartläggning från 2020 inte motsvarar de krav på underlag, omfattning och analys som framgår av 3 kap. 8 och 9 §§ DL.

DO bedömer därför att Kriminalvården under 2020 och 2021 inte har uppfyllt sin skyldighet att genomföra lönekartläggning enligt 3 kap. 8 och 9 §§ DL.

DO kommer i januari 2023 att följa upp att Kriminalvården har genomfört lönekartläggning under 2022. 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