

Nr 8.

Ankom till riksdagens kansli den 16 februari 1939 kl. 5 e. m.

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående revision av lagstiftningen om kvinnas behörighet att innehava statstjänst och annat allmänt uppdrag.

I två likalydande, till lagutskott hänvisade motioner, nr 1 i första kammaren av herrar *Nils Andersson* och *Karl Johan Olsson* samt nr 4 i andra kammaren av herr *C. P. Olsson* i Mellerud, vilka motioner behandlats av första lagutskottet, har yrkats, att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa att Kungl. Maj:t måtte låta verkställa en översyn av den s. k. behörighetslagen i dess helhet, varvid även frågan om behörighetslagstiftningens slopande blir föremål för prövning, samt för riksdagen framlägga förslag, som denna utredning kan föranleda.

I fråga om de skäl som ligga till grund för motionärernas yrkanden får utskottet, i den mån redogörelse därför ej lämnas här nedan, hänvisa till motionerna.

Lagen den 22 juni 1923 innefattande bestämmelser angående kvinnas behörighet att innehava statstjänst och annat allmänt uppdrag — den s. k. behörighetslagen — trädde i kraft den 1 juli 1925 och har, efter en den 20 maj 1932 i 2 § 1 mom. punkt 7 vidtagen ändring, följande lydelse:

1 §. I fråga om behörighet att innehava statstjänst skall med de undantag, i denna lag angivas, kvinna vara likställd med man.

Angående kvinnas behörighet att innehava prästerlig eller annan kyrklig tjänst gäller vad därom särskilt stadgas.

2 §. 1 mom. Följande statstjänster må ej innehavas av kvinna:

1. militära och civilmilitära tjänster ävensom sådana tjänster utom krigsmakten, med vilka är förenad skyldighet att tjänstgöra vid armén eller marinen;

2. tjänster vid fängvårdsanstalt, allmän uppfostringsanstalt, allmän alkoholistanstalt eller annan dylik inrättning, såvida med tjänsten är förenad skyldighet att inom anstalten utöva ledning eller bevakning huvudsakligen av män eller manliga minderåriga; dock må utan hinder härav kvinna kunna, där särskilda omständigheter därtill föranleda, innehava befattning såsom lärare vid anstalt, som nu sagts;

3. tjänster vid anstalt för sinnessjuka, med vilka tjänster är förenad skyldighet att handhava sådan vård av sinnessjuka, vilken icke skall handhas av kvinna;

4. tjänster, med vilka är förenad skyldighet att ansvara för eller biträda vid upprätthållande av allmän ordning och säkerhet; dock må utan hinder härav kvinna kunna för särskild uppgift innehava anställning vid poliskår;

5. tjänster vid tullverket, med vilka är förenad skyldighet att fullgöra bevakning;

6. tjänster vid skogsstaten, med vilka är förenad skyldighet att fullgöra bevakning;

7. tjänster, med vilka är förenad skyldighet att vid högre gossläroverk, realskola för gossar eller folkskoleseminarium för endast manliga lärjungar meddela undervisning i gymnastik med lek och idrott eller att vid högre samläroverk å gymnasiet eller vid samseminarium meddela sådan undervisning åt manliga lärjungar.

De närmare föreskrifter, som erfordras för tillämpning av vad sålunda stadgats, utfärdar Konungen.

2 mom. Konungen äger meddela särskilda bestämmelser angående villkoren för kvinnas tillträde till domartjänst, med vilken är förenad skyldighet att föra ordet i underrätt å landet.

3 §. I fråga om behörighet att innehava allmänt uppdrag, vilket icke är att hänföra till statstjänst, skall kvinna vara likställd med man; dock må, där med sådant uppdrag är förenat åliggande, vilket enligt 2 § utgör hinder för kvinna att innehava statstjänst, uppdraget icke innehavas av kvinna.

Beträffande *behörighetslagens tillkomst* må anföras följande.

För utredning av frågan om vidgad behörighet för kvinnor att innehava statstjänst tillkallades den 27 maj 1919 särskilda sakkunniga inom justitiedepartementet. I det yttrande till statsrådsprotokollet, som föregick de sakkunnigas tillkallande, anförde föredragande departementschefen bland annat följande:

Som bekant vore kvinnorna för närvarande på grund av bestämmelserna i § 28 regeringsformen uteslagna från flertalet statstjänster, därå Konungen utfärdade fullmakt. Men även andra tjänster än så kallade fullmaktstjänster vore i regel på grund av föreskrifter i gällande avlöningsstater, reglementen och instruktioner stängda för kvinnor. Principen om könsens likställighet i förevarande avseende syntes emellertid icke i praktiken kunna genomföras utan vissa inskränkningar. En del statstjänster syntes till sin natur vara sådana, att de icke lämpligen kunde beklädas av kvinnor. Hit hörde uppenbarligen åtminstone det övervägande flertalet militära befattningar. Men även inom den civila förvaltningen syntes kunna finnas vissa tjänster, som av särskilda skäl borde förbehållas männen, liksom å andra sidan vissa befattningar enligt sakens natur lämpligen borde innehavas allenast av kvinnor.

De sakkunniga avlämnade den 20 februari 1920 del I av sitt betänkande. Däri framlades förslag till grundlagsändringar i syfte att undanröja bestående hinder för kvinnas tillträde till statstjänster. I övrigt innehöll betänkandet yttrande angående kvinnors tillträde till fullmaktstjänster, i vilket hänseende de sakkunniga förordade att genom bestämmelser av allmän lags natur kvinna skulle erhålla tillträde till samtliga dylika tjänster med undantag av vissa närmare angivna grupper.

I huvudsaklig överensstämmelse med de sakkunnigas förslag avlät Kungl. Maj:t till 1920 års riksdag proposition (nr 262) med förslag till vissa grundlagsändringar, däribland till ändrad lydelse av 28 § regeringsformen. Propositionen blev i allt väsentligt antagen av riksdagen, och de sålunda vilande grundlagsändringarna blevo följande år slutligt godkända. Genom detta

beslut avlägsnades, i stort sett, från grundlagarna de bestämmelser, vilka förut utgjort hinder för kvinnors utnämmande och befordrande till stats-tjänster.

I januari 1921 avlämnades del II av de sakkunnigas betänkande, dag-tecknad den 27 december 1920. I betänkandet framlades bl. a. förslag till lag innefattande bestämmelser angående kvinnas tillträde till statstjänst, vilket förslag upptog flertalet av de i den sedermera genomförda lagen före-kommande inskränkningarna i kvinnas behörighet.

Lagförslag i ämnet framlades genom proposition (nr 241) till 1922 års riksdag. På grund av att kamrarna stannade i olika beslut förföll lagstift-ningsfrågan vid den riksdagen.

Ny proposition (nr 40) i ärendet förelades 1923 års riksdag. Det genom propositionen framlagda förslaget överensstämde i sina huvuddrag med det för 1922 års riksdag framlagda förslaget. Kamrarna antogo förslaget med tillägg av det sedermera i 2 § 2 mom. upptagna stadgandet, varefter lagen utfärdades i enlighet därmed.

Här må anmärkas att några inskränkande bestämmelser av den beskaffen-het som åsyftas i 2 § 2 mom. i lagen numera icke gälla.

Frågan om ändring i behörighetslagen har varit föremål för riksdagens prövning senast vid 1938 års riksdag i anledning av två likalydande motioner, nr I: 169 av herrar Myrdal och Gärde samt nr II: 285 av fröken Hesselgren m. fl. Motionerna åsyftade att riksdagen måtte besluta att orden »ansvara för eller» i 2 § 1 mom. fjärde punkten av behörighetslagen skulle utgå. Första lagutskottet, som behandlade motionerna, anförde i utlåtande (nr 33), att utskottet ansåge frågan om en revision av behörighetslagen i den före-varande delen icke för närvarande äga sådan aktualitet, att den borde upptagas till särskild behandling, utan syntes nämnda fråga lämpligen kunna anstå till den översyn av behörighetslagstiftningen i dess helhet, som förr eller senare torde visa sig erforderlig. Utskottet hemställde att motionerna icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda. Vid utskotts-utlåtandet var fogad bl. a. en reservation av herr Schlyter m. fl., vilka an-sett att utskottet med anledning av motionerna bort tillstyrka en skrivelse till Kungl. Maj:t med begäran om en allmän revision av behörighetslagen. Utskottets hemställan bifölls av båda kamrarna.

Frågan om en revision av behörighetslagstiftningen har sedermera fram-förts i ett annat sammanhang. Efter det 1934 års riksdag i skrivelse till Kungl. Maj:t anhållit, att Kungl. Maj:t måtte föranstalta om utredning rö-rande möjligheterna att genom en ändamålsenligare fördelning av arbetstill-fällena motverka den rådande arbetslösheten, tillkallade chefen för finans-departementet den 27 juli 1935, efter Kungl. Maj:ts bemyndigande, särskilda sakkunniga att biträda med utredning rörande gifta kvinnors förvärvsarbete och därmed sammanhängande spörsmål. De sakkunniga, som antogo be-nämningen *kvinnoarbetsskommittén*, avlämnade den 23 november 1938 be-

tänkande angående gift kvinnas förvärvsarbete m. m. (S. O. U. 1938: 47). I betänkandet behandlas även spørsmålet om upphävande av undantagsbestämmelserna i fråga om kvinnors behörighet till statstjänst. Härutinnan anföres av de sakkunniga bland annat följande.

Vad gällde de befattningar, från vilka kvinnor icke enligt behörighetslagen vore utestängda men vilka möjligtvis enligt regeringsformens ordalydelse fortfarande skulle vara undantagna från likställighetsbestämmelsen, nämligen befattningarna såsom justitie- och regeringsråd, justitiekansler samt justitie- och militieombudsman, syntes det vara önskvärt, att en revision av lagbestämmelserna genomfördes för att garantera kvinnorna full likställighet även för dessa tjänster, då de icke vore av väsentligen annan art än de rikets övriga högre tjänster, som formellt vore öppna för alla medborgare efter förtjänst och skicklighet.

En grundlagsändring, som generell ersatte uttrycket »män» med ordet »medborgare», torde ävenledes bäst vara ägnad att återspegla den allmänna uppfattningen i närvarande tid. I den mån särbestämmelser för speciella fall därefter ansåges lämpliga, torde de böra ges annan än grundlagsform.

Emellertid torde en dylik ändring av regeringsformens ordalydelse icke vara helt tillfyllest. Jämte de särskilda befattningar, som i olika paragrafer nämndes, reglerades nämligen enligt dess 28 § endast fullmaktstjänsterna, medan däremot behörighetslagen enligt sitt första, principiella moment bekräftade kvinnornas behörighet till samtliga tjänster. Med hänsyn härtill torde det icke vara tillräckligt att endast företaga en sådan omarbetning av grundlagsbestämmelserna att ordet »medborgare» insattes i stället för ordet »män» samt att därjämte behörighetslagen helt skulle slopas. De sakkunniga önskade därför utan att vilja på förhand binda formerna för den slutliga lagrevisionen föreslå en allmän revision av samtliga hithörande lagbestämmelser.

Om det vid en dylik revision visade sig mest ändamålsenligt att bibehålla en särskild behörighetslag, komme emellertid frågan om dess olika undantagsbestämmelser i ett annat läge. De sakkunniga hade därför, under principiellt framhåvande av att den mest önskvärda reformen vore ett grundlagfästande av kvinnornas lika väl som männens allmänna behörighet, även tagit under övervägande, i vilken olika mån behörighetslagens undantagsbestämmelser torde kunna undvaras.

De farhågor, som yppats vid denna lags tillkomst, att kvinnor skulle tränga in på för dem mindre lämpade områden, hade visat sig sakna fog. Det hade sålunda ådagalagts, att vissa yrken utanför lagens kompetensområde, för vilka man haft anledning förvänta att kvinnor i allmänhet skulle visa sig mindre lämpade, aldrig eller praktiskt taget aldrig kommit att utövas av kvinnor, trots att inga lagbestämmelser hindrat dessas tillträde. De sakkunniga hade med hänsyn till dessa förhållanden ansett det framgå, att laginskränkningarna saknade praktisk nödvändighet samt att den offentliga tjänsten, även om förhållandena finge utveckla sig under friare konkurrens, innehölle tillräckligt många moment, som borgade för att en utveckling i olämplig riktning icke komme till stånd. Det rekryterings- och befordringsförfarande, som vid den offentliga tjänsten komme till användning, måste i och för sig anses vara tillräcklig garanti för att för ämbetsutövningen mindervärdig arbetskraft icke skulle komma att föredragas framför bättre kvalificerad. Skulle ytterligare försiktighetsmått vara behövliga, torde föreskrifter i särskilda instruktioner och reglementen hellre böra övervägas än att i lagform vissa särskilda, efter kön bestämda kompetenskrav fastlades.

De sakkunniga hava därefter i tur och ordning till granskning upptagit de på grund av behörighetslagen ännu kvarstående undantagsbestämmelserna och hemställa slutligen, att Kungl. Maj:t måtte föranstalta om en revision av samtliga de lagbestämmelser, som beröra frågan om kvinnors behörighet att innehava offentlig tjänst och uppdrag, i syfte att uppnå en fullständigare likställighet mellan könen och en bättre anpassning till de förändrade förhållandena.

De av de sakkunniga framförda förslagen äro beroende på Kungl. Maj:ts prövning.

I *förevarande motioner* anföres bland annat:

Det kan ifrågasättas, om det över huvud taget behövs någon behörighetslagstiftning av detta slag. Även om det finnes tjänster, för vilka kvinnor ej lämpa sig, torde det icke föreligga anledning att principiellt utesluta kvinnan från rätten att innehava sådana tjänster. Det tillkommer — vilket också från flera håll framhölls i debatterna vid fjolårets riksdag — den myndighet, som har att tillsätta tjänsten, att pröva vilka som kunna vara lämpliga för densamma. Ett generellt förbud för drygt hälften av medborgarna att innehava vissa tjänster är ett underkännande av dessa myndigheters kompetens att verkställa en dylik prövning.

Att förekomsten av en dylik behörighetslagstiftning — fränsett dess praktiska betydelse — innebär en stor principiell orättvisa mot kvinnorna, torde man icke behöva diskutera. Det måste framstå som en kränkning av medborgarvärdet, att kvinnorna generellt förklaras ovärdiga att innehava tjänster, vilka kunna innehavas och väl även ibland innehavas av män, som äro mindre lämpliga eller vars lämplighet starkt kan sättas i fråga. Det enda riktiga torde vara, att dugligheten och lämpligheten för tjänsten bli avgörande, och icke könet.

En utredning av frågan om revision av behörighetslagen i dess helhet torde sålunda böra omfatta jämväl frågan om huruvida behörighetslagstiftningen över huvud taget bör upprätthållas.

När utskottet vid 1938 års riksdag behandlade väckta motioner rörande ändring av viss detaljbestämmelse i behörighetslagen, fann utskottet det då framförda begränsade spörsmålet icke äga sådan aktualitet att det borde upptagas till särskild utredning. En allmän revision av behörighetslagen synes emellertid med hänsyn till utvecklingen av samhällslivet motiverad. Krav på en revision av lagstiftningen från rent principiella utgångspunkter har, såsom i utskottets redogörelse omnämnts, numera även framförts av den s. k. kvinnoarbetskommittén, som i sitt under hösten 1938 avgivna betänkande bland annat hemställt att Kungl. Maj:t måtte föranstalta om en revision av samtliga de lagbestämmelser som beröra frågan om kvinnors behörighet att innehava offentlig tjänst och uppdrag i syfte att uppnå en fullständigare likställighet mellan könen och en bättre anpassning till de förändrade förhållandena. Nämda fråga utgjorde dock allenast en detalj i det större frågekomplex som kvinnoarbetskommittén upptog till behandling. Kommitténs utredningsuppdrag avsåg frågan om de *gifta* kvinnornas frihet till förvärvsarbete i konkurrens med såväl männen som de *ogifta* kvinnorna om arbetstillfällena i samhället, och kommitténs betänkande ut-

Utskottet.

mynnar härutinnan i ett ståndpunktstagande till ett flertal betydelsefulla spörsmål. Frågan om en revision av behörighetslagstiftningen synes emellertid vara av den art att densamma bör behandlas fristående utan att göras beroende av de mycket omtvistade och ömtåliga problem som inrymmas i frågan om de gifta kvinnornas förvärvsarbete. Då utskottet ansluter sig till det i förevarande motioner framförda kravet på en översyn av behörighetslagen, anser utskottet att riksdagen bör genom framställning till Kungl. Maj:t understryka önskvärdheten av att en revision av lagstiftningen på förevarande område vidtages.

Utskottet får alltså hemställa,

att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla att Kungl. Maj:t ville låta verkställa en översyn av behörighetslagen i dess helhet samt för riksdagen framlägga de förslag som därav kunna föranledas.

Stockholm den 16 februari 1939.

På första lagutskottets vägnar:

K. SCHLYTER.

Vid ärendets behandling hava närvarit:

från första kammaren: herrar *Schlyter*, *Karl Emil Johanson*, *Wagnsson*, *Ewerlöf*, *Gärde*, *Karl Johan Olsson*, *Verner Andersson* och *Brandt*;

från andra kammaren: herrar *Bergquist* och *Lindqvist*, fru *Östlund*, herrar *Olsson* i Mellerud och *Gezelius*, fru *Gustafson* samt herrar *Hansson* i Vännäsby och *Gustafsson* i Lekåsa*.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.