

Lag om jämställdhet

Ref

Jämställdhet



Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2013



National Library
of Sweden

i arbetslivet

Betänkande av jämställdhetskommitten

SOU 1978:38

Lag om jämställdhet

Ref

Jämställdhet

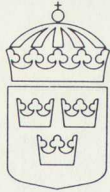


i arbetslivet

Betänkande av jämställdhetskommitten

SOU 1978:38

253-
39



Statens offentliga utredningar
1978:38
Arbetsmarknadsdepartementet

Jämställdhet i arbetslivet

Lag om jämställdhet

Betänkande av Jämställdhetskommittén
Stockholm 1978

Omslag Håkan Lindström
Omslagsbild Sven Oredsson
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-04049-2
ISSN 0375-250X
Gotab, Stockholm 1978

Till Statsrådet Ola Ullsten

Regeringen tillkallade den 18 augusti 1976 en parlamentarisk kommitté för att utreda frågor om jämställdhet mellan män och kvinnor. Kommittén fick därvid i uppdrag bland annat att allsidigt och förutsättningslöst pröva frågan om en lagstiftning mot könsdiskriminering och att utreda förutsättningarna för ingripande mot könsdiskriminerande reklam.

I den regeringsförklaring som regeringen lämnade riksdagen den 8 oktober 1976 uttalades bland annat att kommittén skulle få i uppdrag att under mandatperioden utarbeta förslag till lag mot könsdiskriminering. Uppdraget lämnades kommittén genom tilläggsdirektiv den 21 oktober 1976 av dåvarande chefen för arbetsmarknadsdepartementet, statsrådet Per Ahlmark.

Kommittén, som har antagit namnet jämställdhetskommittén, får härmed överlämna betänkandet Lag om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet.

Under den tid betänkandet har utarbetats har kommittén haft följande sammansättning.

Riksdagsledamoten Karin Andersson, ordförande

Riksdagsledamoten Karin Ahrlund, vice ordförande

Sakkunnige Hans Bergström

Riksdagsledamoten Anna-Greta Leijon

Riksdagsledamoten Eivor Marklund

Riksdagsledamoten Roland Sundgren

Riksdagsledamoten Margaretha af Ugglas.

Som sakkunniga har förordnats filosofie licentiaten Barbro Hedvall (fr. o. m. den 21 januari 1977 t. o. m. den 31 januari 1978) och filosofie magistern Gertrud Hedberg (fr. o. m. den 1 februari 1978).

Som experter har i arbetet med detta betänkande biträtt hovrättsassessorerna Olof Bergqvist (fr. o. m. den 1 februari 1978), numera expeditionschefen Anitha Bondestam (fr. o. m. den 21 januari 1977), numera rättschefen Lars Lunning (fr. o. m. den 21 januari 1977 t. o. m. den 31 januari 1978) samt hovrättsrådet Brita Sundberg-Weitman, som tillika har tjänstgjort som sekreterare (sekreterare fr. o. m. den 15 januari 1977, expert fr. o. m. den 15 juni 1977).

Kommittén har under arbetets gång överlagt med arbetsmarknadens parter.

Reservationer har avgivits av Anna-Greta Leijon och Roland Sundgren

samt av Eivor Marklund. Brita Sundberg-Weitman har såsom expert avgivit särskilt yttrande.

Utredningsarbetet fortsätter med de övriga frågor som ingår i kommitténs uppdrag.

Karin Andersson

Karin Ahrland

Hans Bergström

Anna-Greta Leijon

Eivor Marklund

Roland Sundgren

Margaretha af Ugglas

/Brita Sundberg-Weitman

Innehåll

<i>Lagförslag</i>	9
<i>Sammanfattning</i>	13
<i>Summary</i>	19
1 <i>Inledning</i>	27
1.1 1972 års direktiv till jämställdhetsdelegationen	27
1.2 Jämställdhetskommitténs tillkomst och kommitténs ursprungliga direktiv	28
1.3 1976 års regeringsförklaring och tilläggsdirektiv	30
1.4 Kommitténs arbete	31
2 <i>Kvinnor och män i Sverige</i>	35
2.1 Utvecklingen under 1900-talet	35
2.2 Kvinnor och män i dagens svenska samhälle	36
2.3 Utbildningen	37
2.4 Arbetsmarknaden	39
2.5 Representation	45
3 <i>Tidigare behandling av frågan om en lag mot könsdiskriminering</i>	47
3.1 Riksdagen	47
3.2 1975 års PM till frågan om lagstiftning mot könsdiskriminering	53
4 <i>Valet av tillämpningsområde och syftet med lagförslaget</i>	59
4.1 Allmänna utgångspunkter	59
4.2 Arbetslivet	62
4.3 Utbildningsväsendet	64
4.4 Politiska och fackliga förtroendemän	64
4.5 Försäkringar	64
4.6 Serviceverksamhet	65
4.7 Privatlivet	65
4.8 Könsdiskriminerande reklam	66
4.9 Andra levnadsområden	66
4.10 Lagförslagets jämställdhetsbegrepp	66
4.11 Lagförslagets upplägning	69

5	<i>Gällande rätt</i>	73
5.1	Rättsregler som endast gäller den offentliga sektorn	73
5.1.1	Obligatorisk saklighet i förvaltningen som helhet	73
5.1.2	Endast sakliga grunder vid tillsättning av statligt reglerade tjänster	73
5.1.3	Förbud mot könsdiskriminering i lagstiftningen	74
5.1.4	Principiell rätt till skadestånd på grund av könsdiskriminering myndighetsbeslut	74
5.1.5	Vissa kompletterande regler för statliga myndigheter	75
5.2	Rättsregler som gäller hela arbetsmarknaden	76
5.2.1	Uppsägning endast på saklig grund och i bestämd turordning	76
5.2.2	Rekrytering i vissa fall enligt påbud av myndighet	76
5.2.3	Medbestämmande för de anställda i frågor om nyanställning, befordran m. m.	77
5.2.4	Arbetsmiljölagen	78
6	<i>Några utländska lagmodeller</i>	81
6.1	USA	81
6.2	Storbritannien	83
6.3	Norge	83
6.4	Island	85
6.5	Danmark	85
6.6	EG-direktiven	85
7	<i>Förbud mot könsdiskriminering</i>	87
7.1	Subjektsidentitet	87
7.2	Missgynnande	87
7.3	Utan godtagbart skäl	88
7.4	Indirekt diskriminering	93
7.5	Biologiska skillnader mellan kvinnor och män	97
7.6	Önskemål hos medarbetare, kunder och andra med vilka anställd kommer i beröring	100
7.7	Personlig integritet	101
7.8	Trosfrihet	103
7.9	Särskilda aspekter på likalönsprincipen	105
7.9.1	Inledning	105
7.9.2	Den offentliga sektorn	105
7.9.3	Likalönskonventionen och den enskilda sektorn	108
7.9.4	Likalönsprincipen i de utländska lagmodellerna	110
7.9.5	Överväganden	114
8	<i>Aktiva åtgärder för jämställdhet</i>	119
8.1	Allmänt om diskrimineringsförbud i förening med könsrelaterade förmåner	119
8.2	Utrymme för sådana förmåner i utländsk lagstiftning	120
8.3	Kommitténs ståndpunkt om tillåtligheten	121
8.4	Krav på aktiva åtgärder i utländsk lagstiftning	122

8.5	Kommitténs ståndpunkt härom i princip	123
8.6	Skyldighet att allmänt verka för jämställdhet	124
8.7	Skyldighet att i vissa fall ge företräde åt underrepresenterat kön	126
8.8	Särskild hänsyn till kollektivavtal	130
9	<i>Mot vilka skall lagen gälla?</i>	133
9.1	Särskilda aspekter på vissa arbetsgivare	133
9.1.1	Småföretag	133
9.1.2	Myndigheter	134
9.2	Andra än arbetsgivare	135
10	<i>Sanktioner</i>	137
10.1	Utgångspunkt	137
10.2	USA	137
10.3	Storbritannien	139
10.4	Norge	140
10.5	Island	141
10.6	Danmark	141
10.7	Kommitténs överväganden	141
10.7.1	Valet av sanktioner	141
10.7.2	Skadeståndets beräkning	142
10.7.3	Särskilda aspekter på offentliga tjänster	145
10.7.4	Skada före lagens ikraftträdande	147
10.7.5	Föreläggandet som sanktion	147
10.7.6	Tryckfrihetsrättsliga aspekter på platsannonser	149
11	<i>Tillämpningen</i>	153
11.1	Utländska lagmodeller	153
11.2	Överväganden	156
11.2.1	Utgångspunkten	156
11.2.2	Ett eller flera administrativa organ?	157
11.2.3	Kollegium eller enmansinstitution?	159
11.2.4	Domstolsförfarande	159
11.2.5	Jämställdhetsombudets roll enligt förslaget	160
11.2.6	Bevisbördan beträffande orsakssambandet missgynnan- de-kön	161
12	<i>Övriga frågor</i>	163
	<i>Specialmotivering</i>	165
	<i>Statistikbilaga</i>	181
	<i>Reservationer</i>	195
	<i>Särskilt yttrande</i>	207

Författningsförslag

Förslag till

Lag om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet

Lagens ändamål

1 § Denna lag har till ändamål att främja kvinnors och mäns lika rätt i fråga om arbete, arbetsvillkor och utvecklingsmöjligheter i arbetet (jämställdhet i arbetslivet).

Arbetsgivarens grundläggande skyldigheter

2 § En arbetsgivare får inte missgynna en arbetstagare eller en arbetssökande till följd av hans eller hennes kön.

Första stycket gäller inte särbehandling som är ägnad att främja jämställdhet i arbetslivet. Det gäller inte heller särbehandling som är ofrånkomlig för att tillgodose ett särskilt intresse som inte rimligen bör vika för intresset av jämställdhet.

3 § En arbetsgivare är skyldig att planera sin verksamhet och att i skälig omfattning ordna arbetsförhållandena på ett sätt som främjar jämställdhet i arbetslivet.

Om det på en arbetsplats inte råder en i huvudsak jämn fördelning mellan kvinnor och män inom en viss typ av arbete eller en viss kategori av arbetstagare, skall arbetsgivaren i samband med anställning, befordran och utbildning anstränga sig för att finna sökande av det kön som är underrepresenterat. I valet mellan en kvinna och en man med likvärdiga förutsättningar skall arbetsgivaren utse den som tillhör det kön som är underrepresenterat. Detta gäller dock inte om särbehandling är ofrånkomlig för att tillgodose ett särskilt intresse som inte rimligen bör vika för intresset av jämställdhet och inte heller om särskilda skäl talar för att en bestämd person utses.

4 § Den närmare tillämpningen av 3 § får bestämmas genom kollektivavtal som på arbetstagarsidan har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation. Ett sådant kollektivavtal får tillämpas även på arbetstagare och arbetssökande som inte tillhör den avtalsslutande arbetstagarorganisationen men som sysselsätts i eller söker sådant arbete som avses med avtalet.

Påföljder

5 § En arbetsgivare som överträder förbudet i 2 § genom att säga upp eller avskeda en arbetstagare skall betala lön och andra anställningsförmåner som arbetstagaren kan vara berättigad till och ersättning för den skada som uppkommer. Därvid tillämpas 38 § lagen (1974:12) om anställningsskydd.

Överträds förbudet i 2 § på annat sätt, skall arbetsgivaren ersätta skada som uppkommer för arbetstagaren eller den arbets sökande. Skadeståndet skall beräknas med hänsyn till både ekonomiska och andra olägenheter. Om så är skäligt, kan skadeståndet nedsättas.

6 § En arbetsgivare som inte rättar sig efter 3 § kan föreläggas att fullgöra sina skyldigheter. Ett sådant föreläggande kan förenas med vite. Av föreläggandet skall det framgå hur skyldigheterna skall fullgöras.

Om kollektivavtal har träffats med stöd av 4 §, kan arbetsgivaren föreläggas att följa 3 § endast under förutsättning att arbetsgivaren bryter mot avtalet och talan inte förs om kollektivavtalsbrott.

Tillämpning

7 § Regeringen utser ett jämställdhetsombud som skall se till att denna lag efterlevs. Jämställdhetsombudet skall också i övrigt medverka i strävandena att åstadkomma jämställdhet i arbetslivet.

Jämställdhetsombudet skall vara lagkunnig och förordnas på tre år.

8 § Jämställdhetsombudet kan ta upp överläggningar med parterna på en arbetsplats eller med organisationerna inom en bransch eller inom en del av arbetsmarknaden om åtgärder för att främja jämställdhet i arbetslivet.

En arbetsgivare skall på anmaning av jämställdhetsombudet komma in med yttrande, upplysning och handling som kan vara av betydelse för ombudets uppgift att se till att lagen efterlevs. Om arbetsgivaren inte rättar sig efter en sådan anmaning, får jämställdhetsombudet förelägga vite.

9 § Mål om överträdelse av 2 § handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Därvid anses som arbetstagare även arbetssökande och som arbetsgivare även den som erbjuder arbete.

I tvist om överträdelse av 2 § har en arbetstagarorganisation rätt till förhandling för en medlem som söker arbete. Därvid tillämpas lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Talan om överträdelse av 2 § får väckas inte bara av en arbetstagarorganisation eller en enskild utan även i en enskilds ställe av jämställdhetsombudet, om den enskilde medger detta och organisationen inte vill föra talan.

För bevisning att missgynnande är en följd av kön räcker sannolika skäl.

10 § Förs i mål enligt 9 § talan med anledning av uppsägning eller avskedande, tillämpas 34–37 §§, 39–40 §§ samt 41 § första och andra styckena lagen (1974:12) om anställningsskydd.

I fråga om annan talan om överträdelse av 2 § tillämpas 64–66 §§ och 68 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

11 § Talan om föreläggande enligt 6 § förs inför arbetsdomstolen av jämställdhetsombudet. Sådant mål handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Innan talan väcks, skall arbetsgivaren samt berörda arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer få tillfälle att överlägga med jämställdhetsombudet eller att yttra sig på annat sätt.

12 § Jämställdhetsombudet får själv utfärda föreläggande enligt 6 §. Godkänner arbetsgivaren föreläggandet inom utsatt tid, gäller det som om det hade meddelats av domstol. Innan föreläggandet utfärdas, skall tillfälle ges till överläggning eller yttrande enligt 11 §. Mot jämställdhetsombudets beslut om föreläggande får talan ej föras.

13 § Talan om utdömande av vite som har förelagts enligt denna lag förs vid allmän domstol av åklagare. Sådant talan får väckas endast efter anmälan av jämställdhetsombudet.

14 § Närmare föreskrifter för tillämpningen av denna lag meddelas av regeringen.

Denna lag träder i kraft den

Sammanfattning

Jämställdhetskommittén avger i detta betänkande förslag till en lag om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet.

Kommittén anser att en lag om jämställdhet mellan kvinnor och män måste ses i samband med allt annat jämställdhetsarbete. Den ersätter inte de andra insatserna och kan inte ensam skapa jämställdhet. Men den kan bli ytterligare ett viktigt instrument i det samlade arbetet för jämställdhet.

- En lag kan ge *den enskilde skydd* mot diskriminering på grund av kön på motsvarande sätt som staten skyddar den enskilde mot t. ex. kränkning av föreningsrätt.
- En lag kan *ställa krav på arbetsgivare* att bedriva ett aktivt arbete för jämställdhet. Den blir därmed ett stöd för parterna på arbetsmarknaden när de markerat sin vilja att nu driva på jämställdhetsarbetet, bl. a. i syfte att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden.
- Genom lagen, och det system som upprättas för att övervaka dess efterlevnad, kommer också *ökad uppmärksamhet* att riktas, bl. a. i massmedierna, mot fall av diskriminering och brister i jämställdhetsarbetet. En sådan ökad uppmärksamhet och debatt är viktig för att skärpa opinionsbildning och attitydpåverkan.
- En lag har ett betydande värde i sig som ett *uttryck för statsmakternas erkännande av målet jämställdhet* mellan kvinnor och män. I lagen kan också läggas fast viktiga ambitioner och principer som kan väntas få ett betydande praktiskt genomslag i arbetslivet.

Det huvudsakliga innehållet i lagförslaget

I kommitténs förslag åläggs arbetsgivare för det första att avhålla sig från könsdiskriminering av arbetstagare och arbetssökande (2 §). Bryter en arbetsgivare mot detta förbud, blir den förfördelade berättigad till skadestånd (5 §). För det andra får arbetsgivare en skyldighet att aktivt verka för jämställdhet, bl. a. att i sin rekrytering söka personer av underrepresenterat kön och att vid likvärdiga förutsättningar ge företräde åt den som är av underrepresenterat kön (3 §). Rättar sig en arbetsgivare inte efter skyldigheten att på detta och andra sätt aktivt verka för jämställdhet, kan arbetsdomstolen genom ett tvångsföreläggande tillhålla arbetsgivaren att vidta vissa bestämda åtgärder (6 och 11 §§). Föreläggandet kan förenas med vite; i så fall riskerar arbetsgivaren att nödgas betala en viss i föreläggandet

angiven summa pengar (vitet), om han inte lyder föreläggandet.

Lagen kräver inte att en arbetsgivare placerar någon på ett arbete som en annan sökande har bättre förutsättningar för.

Lagen har lagts upp som en arbetsrättslig lag i traditionell mening. Detta innebär att ansvaret för att lagen tillämpas i första hand kommer att ligga på parterna på arbetsmarknaden. I viss mån överläts det åt dem att själva bestämma om utformningen av arbetsgivarens skyldighet att aktivt verka för jämställdhet (4 §). Däremot är diskrimineringsförbudet helt tvingande. Lagens arbetsrättsliga konstruktion visar sig också därigenom att tvister om lagen skall handläggas enligt lagen om rättegången i arbetstvister (9 och 11 §). Arbetsdomstolen blir därför enda eller, i vissa fall, andra och sista instans för rättegång som gäller lagens tillämpning. Och om en enskild arbetstagare eller arbetssökande som är organiserad vill fordra skadestånd på grund av otillåten diskriminering är det i första hand organisationens sak att föra hans eller hennes talan.

En särskild ombudsman – jämställdhetsombudet – skall enligt den lag som föreslås ha till uppgift att se till att lagen efterlevs och att även i övrigt medverka i strävandena att åstadkomma jämställdhet i arbetslivet. De konkreta uppgifterna blir av olika slag.

Envar skall kunna vända sig till ombudet med anmälningar om att lagen har överträtts. Ombudet kan då – men även på eget initiativ – ta upp överläggningar med parterna på arbetsplatsen (8 § första stycket). Och om ombudet då finner att lagen har överträtts och det inte går att komma till en godtagbar uppgörelse, skall ombudet kunna föra talan om överträdelse inför domstol (9 § tredje stycket och 11 §). Gäller det en förbjuden diskriminering, måste ombudet därvid ha arbetstagarens eller arbetssökandens medgivande. Om vederbörande är organiserad, gäller som ytterligare förutsättning att organisationen inte vill föra talan. – Är det i stället fråga om att arbetsgivaren inte aktivt verkar för jämställdhet på det sätt lagen kräver, blir det ombudets sak att begära ett föreläggande mot arbetsgivaren hos arbetsdomstolen (11 §). Varken enskilda eller arbetstagarorganisationer får på denna punkt någon talerätt; om verkan av kollektivavtal, jfr dock nedan. Innan jämställdhetsombudet begär ett föreläggande mot arbetsgivaren måste ombudet låta arbetsgivaren och berörda arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer få tillfälle att överlägga med ombudet eller att yttra sig på annat sätt (11 §). Jämställdhetsombudet kommer också att själv kunna utfärda sådana förelägganden, men de blir giltiga mot arbetsgivaren endast om arbetsgivaren godkänner föreläggandet inom utsatt tid (12 §). Även i detta fall måste arbetsgivaren och berörda organisationer först få tillfälle till överläggning eller yttrande (12 §).

Som nämnts har det i viss mån överlåtits åt parterna på arbetsmarknaden att själva bestämma om utformningen av arbetsgivarens skyldighet att aktivt verka för jämställdhet. I lagen uttrycks det så att den närmare tillämpningen får bestämmas genom kollektivavtal som på arbetstagsidan har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation (4 §). Har detta skett, och leder det till ett jämställdhetsarbete på samma eller högre ambitionsnivå än lagens – låt vara med en annan metod än en strikt tillämpning av lagens regler – får jämställdhetsombudet inte ingripa. Men om arbetsgivaren inte följer ett sådant kollektivavtal och detta inte påtalas av arbetstagarorganisationen som

avtalsbrott, kan arbetsgivaren få ett föreläggande att strikt följa lagens regler om aktivt arbete för jämställdhet.

En annan uppgift som jämställdhetsombudet får enligt den föreslagna lagen är att ta upp överläggningar med organisationerna inom en bransch eller inom en del av arbetsmarknaden om åtgärder för att främja jämställdhet i arbetslivet (8 § första stycket).

För att jämställdhetsombudet skall kunna skaffa sig den information som behövs för ombudets uppgifter stadgas en särskild skyldighet för arbetsgivare att komma in med yttrande, upplysning och handling som ombudet begär; ombudet får därvid förelägga vite (8 § andra stycket).

Talan om utdömande av vite som föreläggs enligt lagen skall föras vid allmän domstol av åklagare (13 §). Sådan talan får väckas endast av jämställdhetsombudet (samma §).

Särskilda frågor

Definitionen av sådan diskriminering som bör förbjudas behandlas utförligt i betänkandet (kap. 7). Den största svårigheten med definitionen ligger i att det ibland framstår som godtagbart att kvinnor och män behandlas olika i arbetslivet. I vissa fall är det självklart att särbehandling måste godtagas; i andra fall råder det olika meningar om det berättigade i att kvinnor och män behandlas olika. Problemet har lösts på olika sätt i de utländska lagmodeller som kommittén har studerat. Ibland görs särskilda undantag för t. ex. religionssamfund och för vissa yrken (skådespelare m. m.). Ibland överlämnas problemet helt till rättstillämpningen.

Kommitténs lösning tar sig uttryck i två särskilda förbehåll i lagtexten. 2 § säger i första stycket att en arbetsgivare inte får missgynna en arbetstagare eller en arbetssökande till följd av hans eller hennes kön. I andra stycket uttrycks de två förbehållen. Det ena avser särbehandling som är ägnad att främja jämställdhet i arbetslivet. Det andra förbehållet gäller särbehandling "som är ofrånkomlig för att tillgodose ett särskilt intresse som inte rimligen bör vika för intresset av jämställdhet". Det senare förbehållet får bl. a. betydelse när det gäller skådespelare och liknande yrken – det är naturligtvis ofrånkomligt att här göra åtskillnad mellan kvinnor och män, detta i publikens intresse. Förbehållet har dock en mera vidsträckt funktion än vad detta exempel antyder. Kommittén diskuterar olika typsituationer.

Ett avsnitt (7.5) gäller särbehandling som motiveras med biologiska skillnader mellan kvinnor och män – kvinnans funktion i fortplantningen och genomsnittliga skillnader med avseende på kroppslängd och muskelstyrka. Kommitténs slutsatser är bl. a. att en kvinna som söker arbete inte kan få avvisas på den grund att hon är havande eller på den grund att kvinnor enligt genomsnittliga värden är kortare och har mindre kroppsstyrka än män. Det företagsekonomiska intresse som skulle kunna åberopas som motiv för att missgynna en havande kvinna i arbetslivet måste enligt kommitténs mening vika för intresset av jämställdhet. Beträffande statistiska medelvärden finns det visserligen yrken som kräver att utövaren är stor och stark, men detta är inte ett giltigt skäl att automatiskt avvisa kvinnliga arbetssökande – den enskilda kvinnan måste få tillfälle att visa sina individuella egenskaper.

I avsnitt 7.6 diskuteras om en arbetsgivare enligt undantaget för vad som är

ofrånkomligt av hänsyn till ett särskilt starkt intresse får ta hänsyn till en könsdiskriminerande attityd hos personalen på arbetsplatsen eller hos arbetsgivarens kunder. Slutsatsen är att intresset av jämställdhet måste gå före, om inte undantagsvis starkt humanitära intressen skulle tala i motsatt riktning.

En annan av de typsituationer som diskuteras (avsnitt 7.7) gäller det vanliga argumentet att man på en arbetsplats med enbart män anställda inte kan ta emot kvinnliga arbetstagare därför att det bara finns ett omklädningsrum. Argumentet kan enligt kommitténs mening inte avfärdas med att kvinnor och män får klä om sig tillsammans, ty det intresse av integritet som det gäller måste man ta hänsyn till – det skall inte rimligen behöva vika för intresset av jämställdhet. Men för att intresset av integritet skall tillgodoses är det praktiskt taget aldrig ofrånkomligt att kvinnliga arbetssökande avvisas. Det kan nästan alltid tillgodoses genom att man använder något annat utrymme till omklädningsrum för kvinnorna eller genom att kvinnor och män turas om att använda samma omklädningsrum.

Slutligen diskuteras i detta sammanhang trosfriheten. Den är enligt kommittén av den tyngd att intresset därav inte skall behöva vika för intresset av jämställdhet. Men endast sådan särbehandling som är ofrånkomlig för trosfrihetens skull berörs av förbehållet. Beträffande särskilt frågan om kvinnliga präster inom Svenska kyrkan framhåller kommittén att ytterligare åtgärder från statsmakernas sida kan bli erforderliga (avsnitt 7.8).

Diskussionen i dessa avsnitt avses ge ledning även för andra fall när det kan råda delade meningar om det berättigade i att kvinnor och män behandlas olika på ett sätt som är till nackdel för någon i arbetslivet.

Diskrimineringsförbudet omfattar inte bara diskriminering som direkt är en följd av kön utan också s. k. indirekt diskriminering (avsnitt 7.4). Därmed menas att arbetsgivaren premierar någon merit eller någon egenskap som aldrig eller endast sällan finns hos personer av det ena könet, t. ex. genomgången officersutbildning. Lagens förbehåll för vad som är ofrånkomligt för att tillgodose ett särskilt intresse som inte rimligen bör vika för intresset av jämställdhet har på detta område stor betydelse. I betänkandet fastslås att intresset av ett så gott arbete som möjligt inte behöver vika för intresset av jämställdhet. En meritvärdering som verkar "snett" ur jämställdhetssynpunkt anses därför inte otillåten, om den är ofrånkomlig för att ett arbete skall skötas på bästa sätt.

Särbehandling som går ut på att främja jämställdhet är, som redan framgått, tillåten enligt lagen och i viss mån föreskriven. Om detta handlar kap. 8. Arbetsgivarens skyldighet att aktivt verka för jämställdhet omfattar att arbetsgivaren i vissa situationer (anställning, befordran och utbildning) skall anstränga sig att finna sökande av underrepresenterat kön och i valet mellan en kvinna och en man med likvärdiga förutsättningar utse den som är av underrepresenterat kön. – Frågan vad som bör förstås med "underrepresenterat" kön diskuteras särskilt (avsnitt 4.10 och 8.7). Den lösning som har valts ligger i målsättningen – på lång sikt – att det på varje arbetsplats bör råda en i huvudsak jämn fördelning mellan kvinnor och män inom varje arbetstyp och inom varje kategori arbetstagare.

Undantag från denna skyldighet till "positiv särbehandling" stadgas för fall när den inte kan iakttas av hänsyn till ett intresse som inte rimligen bör vika

för intresset av jämställdhet (jämför diskrimineringsförbudet) och vidare för fall när särskilda skäl talar för att en bestämd person utses. Det senare undantaget blir normalt tillämpligt t. ex. när en arbetsgivare med bara ett fåtal anställda vill "vika" ett arbete för någon familjemedlem, en granne eller någon annan med vilken arbetsgivaren har nära personliga relationer.

Utöver skyldigheten att söka personer av underrepresenterat kön och att vid likvärdiga förutsättningar ge företräde åt den som är av underrepresenterat kön åläggs arbetsgivare allmänt att planera sin verksamhet och att i skäligen omfattning ordna arbetsförhållandena på ett sätt som främjar jämställdhet i arbetslivet. I avsnitt 8.6 ger kommittén exempel på olika åtgärder som kan vara lämpliga för att främja jämställdhet på en arbetsplats.

Det har redan sagts att skyldigheten att aktivt verka för jämställdhet delvis är avtalsbar så att den närmare tillämpningen får bestämmas i kollektivavtal.

Frågan om undantag bör göras för vissa typer av arbetsgivare diskuteras särskilt (avsnitt 9.1). Det är dels småföretag, dels myndigheter som diskussionen gäller. Kommittén har emellertid inte funnit skäl att föreslå något undantag för dessa arbetsgivare.

En annan fråga som behandlas särskilt är om lagen bör rikta sig mot andra än arbetsgivare (avsnitt 9.2). Detta har emellertid inte ansetts lämpligt eller erforderligt. Arbetsgivare blir därför enligt lagen ensamma ansvariga för överträdelse. Genom regler som redan finns i gällande rätt kan dock en arbetsgivare i vissa fall återkräva (av en arbetstagarorganisation eller av en arbetstagarare) vad arbetsgivaren har måst betala i skadestånd enligt lagen.

Beträffande skadestånd med anledning av otillåten diskriminering kommer det ofta – särskilt när det gäller diskriminering av arbetssökande – inte att vara möjligt att bestämma någon ekonomisk skada. Det förutsätts därför att tyngdpunkten i dessa fall kommer att ligga på ett s. k. allmänt skadestånd (avsnitt 19.7.2).

Det är bara diskriminering till följd av kön som är förbjuden i den föreslagna lagen; denna förbjuder däremot inte arbetsgivare att t. ex. i sin rekrytering ta andra subjektiva hänsyn – det kan gälla att ge företräde åt en familjemedlem, eller en annan närstående person. Problemet att bevisa sambandet mellan missgynnande och kön har ibland nämnts som ett skäl varför det skulle vara meningslöst att införa ett förbud mot könsdiskriminering. Enligt kommitténs mening är dessa farhågor överdrivna. För att undvika missförståndet att "hundra procentig" bevisning skulle krävas, har det i lagförslaget intagits en särskild regel om att sannolika skäl för sambandet räcker. Denna regel bör å andra sidan inte missförstås så att ett helt lösligt intryck skulle räcka. Om ett första intryck tyder på att det i ett fall föreligger ett samband mellan missgynnande och kön är därmed inte givet att det skall anses vara fråga om könsdiskriminering. Arbetsgivaren får möjlighet att lägga fram utredning som gör att ett sådant orsakssamband inte längre framstår som sannolikt.

Uppläggningsen av betänkandet

I det inledande *kap. 1* redogör kommittén för sin tillkomst och för sitt uppdrag och arbete.

Kap. 2 innefattar en beskrivning av hur kravet på jämställdhet har växt fram i Sverige. Vidare framläggs fakta om situationen i dag.

Kap. 3 berättar om den tidigare behandlingen av frågan om en lag mot könsdiskriminering. Både riksdagen och jämställdhetsdelegationen har behandlat frågan. Dessutom framlades år 1975 en promemoria i ämnet; den remissbehandlades och föranledde olika synpunkter.

I *kap. 4* diskuteras tänkbara tillämpningsområden för lagstiftning om jämställdhet. Diskussionen leder fram till att kommittén föreslår att en lag i första hand inriktas på arbetsmarknaden. I kapitlet diskuteras vidare vilken målsättning som bör gälla för lagförslaget. Kapitlet avslutas med ett avsnitt om lagförslagets allmänna uppläggning.

Kap. 5 är en genomgång av de regler i gällande rätt som har särskilt intresse för utarbetandet av en lag om jämställdhet i arbetslivet.

Kommitténs arbete med lagförslaget har underlättats av att det redan finns lagstiftning mot könsdiskriminering i bl. a. USA, Storbritannien och Island. Dessutom har man i Norge och Danmark utarbetat lagförslag på området. *Kap. 6* ger en översikt av dessa lagar och lagförslag. I de följande kapitlen återkommer kommittén till de utländska lagmodellerna i samband med att olika problem diskuteras.

Kap. 7 gäller lagförslagets diskrimineringsförbud. Det har redan behandlats ovan under rubriken "Särskilda frågor." Här kan tilläggas att kapitlet även ger aspekter på likalönsprincipen.

I *kap. 8* behandlas frågan om en skyldighet för arbetsgivare att aktivt verka för jämställdhet på arbetsplatsen. Även detta kapitel har berörts ovan under rubriken "Särskilda frågor".

Kap. 9 rör problemet om lagen bör rikta sig mot alla arbetsgivare eller om undantag bör göras för småföretag och för myndigheter. Som redan nämnts är kommitténs slutsats att lagen bör gälla alla arbetsgivare. I kapitlet diskuteras, som likaledes nämnts, även frågan om lagen bör stadga skyldigheter för andra medborgargrupper än arbetsgivare. Slutsatsen är att detta inte är lämpligt med tanke på lagförslagets arbetsrättsliga uppläggning.

Kap. 10 handlar om sanktioner – vilka påföljder bör gälla för otillåten diskriminering och för uraktlåtenhet att aktivt verka för jämställdhet på det sätt som lagförslaget förutsätter? Kommittén finner att skadestånd är en lämplig påföljd för överträdelse av diskrimineringsförbudet och att uraktlåtenhet att iakttä skyldigheten att aktivt verka för jämställdhet bör sanktioneras med förelägganden, som bör kunna förenas med vite. I kapitlet ges särskilda aspekter på offentliga tjänster.

Lagens tillämpning diskuteras i *kap. 11*. Kommittén konstaterar att reglerna för tillämpningen bör utformas så att de inte blir till hinder för det jämställdhetsarbete som parterna på arbetsmarknaden själva bedriver. Någon form av administrativ myndighet med uppgift att se till att lagen efterlevs behövs dock och kommittén kommer fram till att ett jämställdhetsombud bör anförtros hithörande uppgifter. För tvister om lagens tillämpning bör enligt kommittén lagen om rättegången i arbetstvister gälla.

I *kap. 12* redogörs kortfattat för de informationsinsatser som blir erforderliga då lagen träder i kraft. Kommittén understryker också vikten av att man noga följer verkningarna och den praktiska tillämpningen av lagen under särskilt de första åren.

Summary

In this report the Equality Committee presents a proposal for a law on equality between women and men in working life.

The Committee is of the opinion that a law on equality between women and men must be seen in connection with all other equality work. It does not supersede the other efforts being made and cannot create equality by itself alone. However, it can become yet another important instrument in the concerted work on behalf of equality.

- A law can give *the individual protection* against discrimination on account of sex in the same way that the State protects the individual against, for example, violation of the right to associate.
- A law can *impose demands on employers* to pursue active work on behalf of equality. In doing so it will become a support for the parties on the labour market now that they have indicated their resolve to press ahead with the equality work, especially so as to break up the sex-bisected labour market.
- By virtue of the law, as well as the system that will be established to monitor its enforcement, *increased attention* will also focus, as in the mass media, on cases of discrimination and shortcomings in the equality work. Such increased attention and debate are important in order to sharpen the moulding of public opinion and the modification of attitudes.
- A law has a substantial value per se as *expressing recognition by Parliament and Cabinet of the goal of equality* between women and men. The law can also lay down important ambitions and principles which may be expected to have significant practical impact on working life.

Principal substance of the proposed law

In the Committee's proposal employers are first of all enjoined to abstain from sex discrimination of employees and job seekers (sec. 2). If an employer violates this ban, the aggrieved party will be entitled to damages (sec. 5). Second, employers will be under obligation to work actively on behalf of equality, inter alia in their recruitment to seek persons of underrepresented sex and in case of equivalent qualifications to accord preference to the one who is of underrepresented sex (sec. 3). If an employer does not comply with the obligation to work actively on behalf of equality in this and other ways, the Labour Court may issue an injunction ordering the employer to take certain

definite measures (secs. 6 and 11). The injunction may be combined with penalty of a fine; in that case the employer will risk having to pay a certain sum of money (the fine) as stated in the injunction if he does not obey the court order.

The law does not require an employer to place anyone in a job for which some other applicant is better qualified.

The law has been drawn up as a labour-law statute in the traditional sense. This means that the primary responsibility for administration of the law will rest with the parties on the labour market. To some extent it will be left to them to decide for themselves on the design of the employer's obligation to work actively on behalf of equality (sec. 4). On the other hand, the ban on discrimination is wholly mandatory. In that way, too, the law's construction as labour legislation is manifest in that disputes as to its interpretation shall be heard under the law on judicial process in labour disputes (sec. 9 and 11). The Labour Court will therefore become the only or, in certain cases, the second and last tribunal for trials which relate to administration of the law. And if any one employee or job seeker who is organized wishes to claim damages on account of prohibited discrimination, it will primarily be up to the organization to plead his or her cause.

A special representative, to be known as the Equality Ombudsman, shall under the law that is proposed be empowered to see to it that the law is enforced and to assist otherwise in the endeavours to achieve equality in working life. The concrete tasks for these purposes will vary in nature.

Each and everyone should be able to turn to the Ombudsman with complaints in case the law has been transgressed. The Ombudsman may then—but also on his own initiative—take up negotiations with the parties at the workplace (sec. 8, first paragraph). And if the Ombudsman then finds that the law has been transgressed and that an acceptable settlement cannot be reached, the Ombudsman shall be enabled to institute an action on breach of the law before court (sec. 9, third paragraph, and sec. 11). If a forbidden discrimination is involved, the Ombudsman must first have obtained the consent of the employee or job seeker. If the complainant is organized, yet another condition that must be met is that the organization does not want to institute an action. If the question at issue instead is one where the employer is not actively working on behalf of equality in the manner the law requires, it will be up to the Ombudsman to request an injunction against the employer from the Labour Court (sec. 11). On this point neither private persons nor employee organizations are acknowledged any standing to litigate; but as to the effects of collective contracts, cf. below. Before the Equality Ombudsman requests an injunction against the employer, the Ombudsman must let the employer and the employee and employer organizations concerned have an opportunity to deliberate with the Ombudsman or to express their opinion by other means (sec. 11). The Equality Ombudsman will also himself be able to issue such injunctions, but these will be valid against the employer only if the employer approves the injunction within a fixed period (sec. 12). In this case, too, the employer and the organizations concerned must first be given the opportunity to deliberate or state an opinion (sec. 12).

As mentioned earlier it has been left to some extent to the parties on the labour market to decide for themselves on the design of the employer's

obligation to work actively on behalf of equality. This is expressed in the law so that the more detailed administration may be decided through collective contracts which on the employee side have been formed or approved by a central employee organization (sec. 4). If this has been done, and it leads to pursuit of the equality work on the same or higher level of ambition than the law's—albeit by another method than a strict application of the law's rules—the Equality Ombudsman may not intervene. But if the employer does not abide by such a collective contract and this is not denounced by the employee organization as breach of contract, the employer may be ordered to adhere strictly to the law's rules on working actively for equality.

Another task that the Equality Ombudsman will receive under the proposed law is to take up negotiations with the organizations within an industry or within a segment of the labour market to take measures that will promote equality in working life (sec. 8, first paragraph).

To enable the Equality Ombudsman to acquire the information that is needed for the performance of his duties, the law stipulates a special obligation for employers to submit those statements of opinion, particulars, documents and records that the Ombudsman requests; in the event of noncompliance, the Ombudsman is authorized to order payment of a fine (sec. 8, second paragraph).

Action to impose a fine that has been ordered in pursuance the law shall be brought before a public court of law by a prosecutor (sec. 13). Such action may be instituted only by the Equality Ombudsman (same section).

Special questions

The definition of such discrimination as should be forbidden is treated at great length in the report (Chap. 7). The biggest difficulty with the definition is that it sometimes stands out as acceptable for women and men to be treated differently in working life to the detriment of either group. In some cases it is self-evident that special treatment must be accepted; in other cases opinions are divided as to whether there is justification for treating women and men differently. This problem has been solved in various ways in the foreign legal models that the Committee has studied. Sometimes special exceptions are made for, say, religious congregations and certain occupations (acting, etc.). Sometimes the whole problem is simply turned over to the judicial process.

The Committee's solution is expressed by two special provisos in the legal text. Section 2 says in the first paragraph that an employer is not permitted to disfavour an employee or job seeker because of his or her sex. The two provisos are expressed in the second paragraph. The one refers to special treatment which is calculated to promote equality in working life. The second proviso refers to special treatment "which is unavoidable in order to satisfy a special interest which is unavoidable in order to satisfy a special interest which should not reasonably yield to the interest in equality". This proviso is relevant e.g. to acting and similar occupations—here it is of course inevitable most of the time to draw distinctions between women and men, this in acknowledgment of the audience's interest in authenticity. However, the proviso has a more extensive function than this example suggests. The

Committee discusses different typical situations.

One section (7.5) is concerned with special treatment that is justified by biological differences between women and men—the woman's function in reproduction and average differences with respect to bodily height and muscular strength. Here one of the Committee's conclusions is that a woman who is looking for work may not be rejected because she is pregnant or because women according to average values are shorter and have less bodily strength than men. In the opinion of the Committee, the business interest which may justify disfavouring a pregnant woman in working life must yield to the interest in equality. Concerning statistical mean values it is admitted that there are occupations which require their practitioners to be big and strong, but this is not a valid reason for automatically rejecting female job seekers—every woman must be given the opportunity to demonstrate her individual qualities.

Section 7.6 discusses whether an employer, according to the exception made for what is inevitable having regard to a particularly strong interest, should be permitted to make allowance for a sex-discriminatory attitude among his personnel at the workplace or among his customers. The conclusion is that the interest in equality must take precedence, provided strongly humanitarian interests do not argue to the contrary in exceptional cases.

Another of the typical situations that is discussed (section 7.7) has to do with the frequent argument that a workplace employing men only cannot admit female employees because there is no more than one locker room for changing clothes. In the Committee's opinion this argument cannot be brushed aside by saying that women and men will have to change clothes together, because the interest in personal privacy here involved must be taken into account—that interest should not reasonably have to yield to the interest in equality. But if the interest in privacy is allowed to dominate, it almost inevitably follows that female job seekers will be rejected. The interest in privacy can nearly always be satisfied by letting the women use some other space as a locker room or by letting the women and men take turns to use the same locker room.

A final point discussed in this connection is freedom of worship. According to the Committee it is of a weight such that interest in it need not yield to the interest in equality. But only special treatment of the kind that is inevitable for the sake of freedom of worship is affected by the proviso. Concerning in particular the question of women who take Holy Orders in the established Swedish Church, the Committee points out that the taking of further measures by the government authorities may be necessary (section 7.8).

The discussion in these sections is also meant to offer guidance for dealing with other cases where opinions may be divided as to whether it is justified to treat women and men differently in a way that is detrimental to anyone in working life.

The ban on discrimination encompasses not only discrimination which is a direct consequence of sex but also so-called indirect discrimination (section 7.4). This term is understood to mean that the employer rewards some quality or attribute which never or only seldom exists in persons of the one sex, e.g. the completion of commissioned-officer training in the armed forces. The

law's proviso for what is inevitable in order to satisfy a special interest which should not reasonably yield to the interest in equality has great importance in this area. It is laid down in the report that the interest in "best performance" should not yield to the interest in equality. A system of merit rating which has the effect of "distorting" the equality criterion is therefore not considered forbidden if it is unavoidable for the best performance of a job.

Special treatment which amounts to promoting equality is, as will have emerged from the foregoing, permitted under the law and indeed prescribed to some extent. Such treatment is the subject matter of Chapter 8. Included with the employer's obligation to work actively on behalf of equality is that he shall bestir himself in certain situations (hiring, promotion and training) to find applicants of underrepresented sex, and in the choice between a woman and a man possessing equivalent qualifications to appoint the one who is of underrepresented sex. – The question of what should be understood by "underrepresented" sex is discussed separately (sections 4.10 and 8.7). The solution that has been chosen lies in the objective—a long-term goal—that every workplace should on the whole maintain an even distribution between women and men within every type of job and within every category of employees.

Exceptions to this obligation of "positive special treatment" are stipulated for cases where it cannot be observed out of deference to an interest which should not reasonably yield to the interest in equality (compare the ban on discrimination), as well as for cases where special circumstances argue in favour of appointing a designated person. The latter exception will be normally applicable e.g. when an employer with only a few employees wants to "reserve" a job for some family member, a neighbour or someone else with whom the employer has close personal relations.

Over and above the obligation to seek persons of underrepresented sex and in case of equivalent qualifications to accord preference to the one who is of underrepresented sex, employers are generally enjoined to plan their activities and to a reasonable extent arrange the working conditions in a way that promotes equality in the job world. In section 8.6 the Committee gives examples of different measures that may be suitable for promoting equality at a workplace.

It has already been said that the obligation to work actively on behalf of equality is contractable, which means that its more detailed application may be determined in collective agreements reached between the labour market parties.

The question of whether exception should be made for certain types of employers is discussed separately (section 9.1). Here the main references are to small business firms and to government agencies. However, the Committee has found no reason to propose any exceptions for these employers.

Another question that is separately treated is whether the law should aim at persons other than employers (section 9.2). However, this has not been considered appropriate or necessary. Under the law, therefore, employers will be solely responsible for violations. But by virtue of rules which are already written into existing law, an employer may in certain cases claim recovery (from an employee organization or from an employee) of the amount he has

had to pay in damages under the law.

Concerning damages which originate in forbidden discrimination, it will often be impossible—especially when such discrimination involves a job seeker—to arrive at a determination of any economic loss. It is therefore contemplated that the pivotal weight in these cases will rest on the award of so-called general damages (section 19.7.2).

The only kind of discrimination which the proposed law prohibits is that consequential upon sex; on the other hand, the law does not forbid an employer from, e.g. in his recruitment, making other subjective allowances—this may be a question of according preference to a family member or a neighbour. The problem of proving the connection between unfair treatment and sex has sometimes been mentioned as one reason why it would be meaningless to introduce a ban on sex discrimination. In the Committee's opinion these apprehensions are exaggerated. So as to avoid the misunderstanding that "one-hundred-percent" proof would be required, the proposed law has incorporated a special rule which says that probable reasons for the connection will suffice. On the other hand, this rule should not be misunderstood to mean that a wholly loose impression would suffice. If a first impression indicates the presence in a case of a connection between unfair treatment and sex, it may not be inferred from this that a question of sex discrimination shall be held to lie. The employer must be given the opportunity to present the findings of an investigation which show that such a causal connection no longer stands out as probable.

Layout of the report

In the introductory *Chapter 1*, the Equality Committee accounts for its origins—it is a successor to the earlier body, known as the Advisory Council to the Prime Minister on Equality between Men and Women—as well as for its assignment and work.

Chapter 2 contains a description of how the demand for equality has been gathering momentum in Sweden. Also presented are facts about the present-day situation.

Chapter 3 is a history telling how the question of a law against sex discrimination was treated earlier. Parliament and the former Advisory Council have both dealt with the question. Moreover, in 1975 a memorandum was put forward on the subject; it went through the round of comments by submission bodies and occasioned different viewpoints.

Chapter 4 discusses conceivable areas of application for legislation against sex discrimination. As a result of this discussion the Committee concludes that its primary efforts should concentrate on the labour market. Also discussed in the chapter are which goals should be set for the purview of the proposed law. The chapter concludes with a section on the general layout of the draft law.

Chapter 5 is a review of those rules in existing law which have special relevance for the framing of a law on equality in working life.

The Committee has been greatly helped in its task of drafting a law by the fact that legislation against sex discrimination is already operative in such countries as the United States, Great Britain and Iceland. Drafts of proposed

laws in this field have also been prepared in Norway and Denmark. *Chapter 6* gives a survey of these laws and legal drafts. In the subsequent chapters the Committee returns to the foreign legal models in connection with taking up various problems for discussion.

Chapter 7 deals with the ban on discrimination in the proposed law. This aspect has already been treated above under the heading, "Special questions". Here it can be added that the chapter also gives aspects on the principle of equal pay. The Committee expects the ban on discrimination to have rarer importance when it comes to the setting of wage rates, since the basic premiss here must be that pay evaluation and rate setting are tasks for the parties on the labour market. However, the ban on discrimination may have importance with regard to wages and salaries that are determined individually.

Chapter 8 deals with the question of obligating employers to work actively on behalf of equality at the workplace. The subject matter of this chapter has also been touched on above under the heading, "Special questions".

Chapter 9 takes up the problem of whether the law should be aimed at all employers or whether exceptions should be made for small business firms and for government agencies. As noted earlier the Committee's conclusion is that the law should apply to all employers. Also discussed in this chapter, which has likewise been mentioned above, is the question of whether the law should stipulate obligations for groups of citizens other than employers. The conclusion is that it would be inappropriate to do so bearing in mind the labour-legislation layout of the proposed law.

Chapter 10 deals with sanctions: what penalties should be imposed for forbidden discrimination and for failure to work actively on behalf of equality in the manner that the proposed law contemplates? The Committee finds that damages constitute a suitable sanction for violation of the ban on discrimination and that failure to observe the obligation to work actively on behalf of equality should be penalized by injunctions, which should be combinable with the payment of fines. This chapter presents special aspects of public services.

Administration of the law is discussed in *Chapter 11*. The Committee observes that the machinery which is needed for this purpose must not disrupt the equality work that the labour market parties themselves are conducting. However, some form of administrative supervision will be necessary, and the Committee concludes that tasks of this nature should be entrusted to a specially appointed person known as the Equality Ombudsman. According to the Committee disputes as to the law's interpretation should be settled under the law on judicial process in labour disputes.

1 Inledning

För kommittén gäller direktiv intagna i tre olika statsrådsprotokoll, dels i det som låg till grund för tillsättande av den numera upplösta Delegationen för jämställdhet mellan män och kvinnor (jämställdhetsdelegationen), dels i direktiven till jämställdhetskommittén den 12 augusti 1976, dels ock i de tilläggsdirektiv som lämnades kommittén efter regeringsskiftet i september 1976.

1.1 1972 års direktiv till jämställdhetsdelegationen

Det äldsta av dessa tre direktiv är av den 28 december 1972. Dåvarande statsministern, Olof Palme, bemyndigades då att tillkalla fem ledamöter att ingå i en delegation för att bevaka och utreda frågor om jämställdhet mellan män och kvinnor. Enligt sina direktiv hade delegationen som övergripande uppgift att fördjupa och utveckla den helhetssyn som skall vara vägledande för arbetet att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor. Om bakgrunden till delegationens tillkallande uttalade statsministern följande.

Bristen på jämställdhet mellan män och kvinnor har under senare tid fått ökad aktualitet. Strävandena till jämställdhet har ett växande stöd hos allmänheten.

Samhället bör aktivt stödja dessa strävanden och på samhällslivets olika områden genomföra åtgärder som skapar ökad jämställdhet mellan män och kvinnor. Målmedvetna och samordnade insatser krävs, formade efter en helhetssyn. Arbetet för jämställdhet mellan män och kvinnor kan inte bedrivas isolerat utan måste förenas med en strävan till social utjämning i hela samhället.

I första hand gäller det att hävda kvinnans rätt till arbete. Arbetsmarknadspolitiken och övriga sysselsättningsskapande åtgärder samt förnyelsen av arbetslivets villkor kommer därmed i förgrunden. Ungdoms- och vuxenutbildning måste medverka till att en arbetsfördelning, byggd på jämställdhet mellan män och kvinnor främjas på arbetsmarknaden och i hemmen. En sådan arbetsfördelning ställer stora krav på barntillsyn, annan service i bostadsområdena och en vidgad plats för gemenskap i samhällsmiljön. De hemarbetande kvinnornas behov av gemenskap utanför hemmen och i samhällslivet och av olika former av service kräver uppmärksamhet.

Kvinnornas underrepresentation i politiska beslutsförsamlingar och i organisationslivet belyser ytterligare bristen på jämställdhet och synsätt som diskriminerar kvinnorna och hindrar dem i deras strävanden. I dessa värderingar och synsätt

återspeglas den arbetsfördelning mellan män och kvinnor som nu präglar samhället. Den låser fast såväl män som kvinnor i skilda roller och försvårar en fri personlig utveckling. Kraven på jämställdhet gäller därför inte endast förändringar av kvinnornas villkor utan också av männens. Förändringen avser bl. a. för kvinnornas del ökade möjligheter att förvärvsarbeta och för männens del möjligheter att ta ökat ansvar för barnen.

1.2 Jämställdhetskommitténs tillkomst och kommitténs ursprungliga direktiv

Jämställdhetskommittén tillskapades med anledning av ett riksdagsbeslut under 1975/76 års riksmöte; riksdagen gav därvid regeringen till känna att arbetet med att utreda jämställdhetsfrågor borde ha parlamentarisk förankring. Senare under samma riksmöte beslöt riksdagen att med avseende på lagstiftning mot könsdiskriminering godkänna en reservation till ett av inrikesutskottet avgivet betänkande. Reservationen överensstämmer i sin första del med utskottsbetänkandet. I denna del erinras om att folkpartiet varje år sedan 1970 fört fram motioner med krav på lagstiftning mot könsdiskriminering. Vidare nämns att fru af Ugglas(m) i en motion uttalat att det fanns anledning att noga överväga för- och nackdelar med en lagstiftning mot könsdiskriminering före ett definitivt ställningstagande. Det erinras också om att inrikesutskottet hösten 1975 hade avstyrkt ett yrkande om lagstiftning med bl. a. den motiveringen att man kunde nå bättre resultat med insatser av annat slag än lagstiftning mot könsdiskriminering. Dessutom nämns den vid förevarande tidpunkt framlagda propositionen om fri- och rättigheter i grundlag och de därvid föreslagna bestämmelserna av innebörd att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon medborgare missgynnas på grund av sitt kön och att det allmänna skall tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter. Därefter anförs i utskottsreservationen:

Som framgår av det redovisade har det genom åren framställda lagstiftningskravet delvis blivit tillgodosett. Utskottet syftar härvid på förslaget till grundlagsändring men även på den aviserade jämställdhetsförordningen för den statliga sektorn av arbetsmarknaden. En lagstiftning mot könsdiskriminering som motionärerna tänker sig har emellertid ett vidare syfte. En sådan lag avses nämligen garantera att kvinnor inte diskrimineras på den enskilda arbetsmarknaden, inom utbildningssystemet etc. Svårigheterna att åstadkomma och i praktiken upprätthålla en effektiv sådan lagstiftning är uppenbara.

Detta bör emellertid inte hindra att man utreder frågan. Utskottet ansluter sig alltså till tanken om en utredning på det aktuella området.

Slutligen sägs i reservationen att utredningsarbetet borde anförtros den parlamentariska utredning för jämställdhetsfrågor som riksdagen tidigare hade beslutat om.

Det var således innehållet i denna reservation som riksdagen beslöt att såsom sin mening ge regeringen till känna.

Direktiven för kommittén återfinns i statsrådsprotokollet den 12 augusti 1976. Statsrådet Peterson anförde till en början:

Under 1970-talet har samhället kraftigt ökat sina insatser för att skapa jämställdhet mellan män och kvinnor i arbetsliv, i hem och familj samt i inflytande över samhällets

utveckling. Dessa insatser utgår från en helhetssyn som innebär åtgärder på ett flertal områden. I förgrunden har stått kvinnornas rätt till förvärvsarbete samt en utbyggd barnomsorg.

Det finns i dag mycket litet kvar av formella bestämmelser som tar sikte på enbart det ena könet. Men erfarenheterna från arbetet för jämställdhet mellan könen i Sverige visar klart att det inte är tillräckligt att ge kvinnor och män samma lagliga rättigheter eller att avskaffa direkt diskriminering.

Genom att gå in på enstaka punkter kan man inte åstadkomma en förändring i hela det gamla könsrollsmönstret. Kvinnornas krav på frigörelse har därför blivit krav på att samhället skall omdanas så att alla ges rätt till meningsfullt arbete under villkor som tillåter gemenskap med vuxna och barn och ett aktivt deltagande i samhällslivet. Det måste bli möjligt för både män och kvinnor att förena familjeliv och förvärvsarbete med samvaro med barnen så att dessa får trygghet och omvårdnad.

Efter att ha erinrat om jämställdhetsdelegationens tillkomst och dess arbete samt om kravet på parlamentarisk förankring för det fortsatta jämställdhetsarbetet anförde statsrådet vidare:

Den parlamentariska medverkan i jämställdhetsarbetet som riksdagen sålunda har uttalat sig för bör åstadkommas genom att en särskild kommitté nu tillsätts.

Kommittén bör – som riksdagen har uttalat – inrikta sig på mera långsiktiga projekt inom jämställdhetsområdet och på frågor av större principiell räckvidd inom detta. Uppslag till sådana projekt och exempel på sådana frågor bör kunna hämtas ur de allmänna principer som formulerades till FN:s kvinnokonferens i Mexico City 1975. Dessa lyder.

- ☐ Ansträngningarna att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor måste vara en del av en allmän strävan efter ekonomisk och social jämlikhet mellan grupper och individer i samhället. De sämst ställda kvinnorna drabbas hårt av kvinnorollens nackdelar, de sämst avlönade, de med kortast utbildning, de mest utslitna, de med minst inflytande i samhället. När dessa kvinnors berättigade krav på rättvisa tillgodoses, uppnås samtidigt större ekonomisk och social jämlikhet och större jämställdhet mellan könen.
- ☐ Alla människors rätt till arbete och egen försörjning måste hävdas. Därför måste kvinnor och män ha rätt till arbete på samma villkor. Genom arbetslivet och fackligt arbete blir individen också delaktig i samhällets utveckling.
- ☐ Alla människor måste ha rätt och möjlighet att delta i besluten om hur samhället ska se ut. Kvinnorna måste ha möjlighet att vara aktiva i politiska och fackliga sammanhang och kunna hävda sina intressen. Så länge så få kvinnor tar aktiv del i den politiska processen är demokratin ofullständig. Då blir också besluten sämre.
- ☐ Jämställdheten mellan könen innebär en ny arbetsfördelning, som grundar sig på solidaritet och jämlikhet i arbetslivet och i hemmen. När kvinnorna har förvärvsarbete och deltar i politisk och facklig verksamhet, måste männen i högre grad än nu delta i skötseln av hem och barn. Det så kallade dubbelarbetet blir när det delas mellan män och kvinnorna tillgång i stället för en börda – en möjlighet till ett rikare och mera varierat liv.

Det ligger i sakens natur att kommitténs arbete, mot bakgrund av dessa allmänt hållna riktlinjer, i första hand måste inriktas på en närmare analys och kartläggning av de olika problemområdena. Därvid bör givetvis tillgängligt forskningsmaterial gås igenom och initiativ tas till nödvändiga kompletteringar av detta. Ett brett kunskapsunderlag är en väsentlig förutsättning för att arbetet med att bryta ned fördomar och förändra attityder till manligt och kvinnligt skall lyckas. Inte sällan torde det förhålla sig så att de nämnda attityderna grundläggs redan i de tidiga barnaåren. En följd av detta blir att

ungdomarnas studieval och yrkesval görs utifrån en traditionell könsrollsuppfattning. Att ändra detta förhållande blir av avgörande betydelse för jämställdhetsarbetet på sikt.

I direktiven ålades kommittén vidare att förutsättningslöst utreda frågan om en lagstiftning mot könsdiskriminering. På denna punkt erhöll uppdraget inte någon närmare bestämning; statsrådet Peterson hänvisade till riksdagens ovan nämnda beslut och erinrade i övrigt om 1975 års promemoria i frågan, remissbehandlingen därav och jämställdhetsdelegationens ståndpunkt (se härom avsnitt 3.2).

Kommittén fick i direktiven också i uppgift att ge förslag till lagstiftning mot könsdiskriminerande reklam. Bakgrunden till denna uppgift var en skrivelse från konsumentombudsmannen (KO) och denna frågas behandling i riksdagen. KO hade i en skrivelse den 11 juni 1976 pekat på att det saknades lagliga möjligheter att – annat än i mycket begränsad utsträckning – ingripa mot reklam och annan marknadsföring som är diskriminerande med hänsyn till ras, kön, hudfärg eller nationellt eller etniskt ursprung. KO hade med anledning därav föreslagit en utredning av möjligheten att utvidga marknadsföringslagen så att ingripande skulle kunna ske mot diskriminerande marknadsföring. – Vad angår frågans behandling i riksdagen hade näringsutskottet i sitt betänkande nr 61 vid 1975/76 års riksmöte föreslagit att riksdagen hos regeringen skulle begära förslag till lagstiftning mot könsdiskriminerande reklam. Utskottet hade därvid framhållit att, även om strävandena att motverka könsdiskriminering i reklam till väsentlig del måste ta sig uttryck i information och opinionsbildning, vore det önskvärt att det skapades förutsättningar för ingripande av KO och marknadsdomstolen på området. Riksdagen hade godtagit utskottets förslag.

Statsrådet Peterson uttalade härom:

Som riksdagen hade uttalat, är det önskvärt att – som ett led i de allmänna strävandena att motarbeta könsdiskriminering – skapa förutsättningar för ingripanden även mot könsdiskriminerande reklam. En väg är den som KO har anvisat. En annan väg är att inrymma bestämmelser i ämnet i en allmän lag mot könsdiskriminering. Frågan bör utredas närmare.

Slutligen anförde statsrådet i direktiven att kommittén lämpligen kunde redovisa resultatet av sitt arbete i olika etapper, att kommittén borde hålla kontinuerlig kontakt med andra kommittéer som arbetade med frågor berörande dem som kommittén hade att behandla samt att erfarenheterna från kommitténs arbete fick visa om direktiven behövde kompletteras.

1.3 1976 års regeringsförklaring och tilläggsdirektiv

I regeringsförklaringen som lämnades riksdagen den 8 oktober 1976 uttalades bl. a. att jämställdhetskommittén skulle få i uppdrag att under mandattiden utarbeta förslag till lag mot könsdiskriminering. Chefen för arbetsmarknadsdepartementet, statsrådet Per Ahlmark, gav kommittén tilläggsdirektiv som innefattas i statsrådsprotokollet den 21 oktober 1976. Enligt dessa direktiv

skulle delegationens arbete upphöra och dess utredningsuppdrag övertagas av kommittén. Vidare ändrades kommitténs uppdrag med avseende på lagstiftning mot könsdiskriminering så att uppdraget inte bara skulle bestå i att utreda frågan utan också att utarbeta förslag till en lag mot könsdiskriminering. Direktiven innehåller inte någon särskild bestämmelse av lagens innehåll.

1.4 Kommitténs arbete

Som nämnts övertog den parlamentariskt sammansatta jämställdhetskommittén i samband med regeringsskiftet den tidigare delegationens arbetsuppgifter. Kommittén verkar i stor utsträckning genom att initiera praktiska åtgärder inom arbetsmarknad, utbildning, samhällsplanering, barnomsorg m. m.

Arbetsmarknaden är ett centralt område för jämställdhetskommittén. En målmedveten satsning för att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden hör till en av kommitténs viktigaste uppgifter.

Under 1973 påbörjades försök i Kristianstads län att med särskilda förmedlings- och informationsåtgärder stimulera kvinnor att utbildas och anställas i traditionellt manliga yrken. Försöksverksamheten utvidgades senare till ytterligare fem län. Ett särskilt bidrag infördes för företag som anställde och utbildade män resp. kvinnor till arbetsuppgifter som traditionellt dominerats av det motsatta könet; det s. k. jämställdhetsbidraget. Dessutom anvisades medel för 100 extra arbetsförmedlare över hela landet som fick i uppdrag att särskilt ägna sig åt kvinnors sysselsättningsmöjligheter.

Under 1977 har jämställdhetsarbetet på arbetsmarknadsområdet utvidgats. Försöksverksamheten har fått mer permanent karaktär. Arbetsmarknadsstyrelsen har fastställt ett program för jämställdhet på arbetsmarknaden. I varje distrikt har tillsatts speciella tjänstemän som svarar för samordningen av jämställdhetsarbetet, s. k. samordningstjänstemän.

Försöken i Kristianstads län har utvärderats av Rita Liljeström m. fl. och finns redovisade i "Roller i omvandling" (SOU 1976:71) som även utkommit i pocketversion och översatts till engelska.

Erfarenheterna från försöksverksamheten har givit jämställdhetskommittén anledning att gå vidare med praktiska försök på denna sektor.

Vid Volvo Bergslagsverken i Köping har en försöksverksamhet startats där tidigare anställda kvinnor i verkstadsarbete erbjudits en ettårig utbildning som underlättar deras möjligheter att befordras till mer krävande arbeten. Kommittén har varit med om att initiera liknande utbildning i Ludvika.

Att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden är också i hög grad en fråga om att rekrytera män till kvinnodominerade yrkesområden. Här gör flera landsting tillsammans med AMS och kommittén ansträngningar för att rekrytera och utbilda män i vårdyrken. På uppdrag av regeringen utreder kommittén för närvarande erfarenheterna av försökskvotering till förskollärar- och fritidspedagogutbildningarna. Kommittén skall också överväga åtgärder för att öka andelen manliga studerande på dessa båda utbildningslinjer.

Kommittén har uppmärksammat den stora och ökande gruppen deltidsoanställda kvinnor. I samarbete med AMS genomför kommittén informationskampanjer om de deltidsoanställdas sociala rättigheter. Kommittén har också tagit initiativ till en bred utredning om de hemarbetandes villkor och situation. Resultatet av denna utredning tillsammans med ett åtgärdspaket kommer att föreläggas regeringen under 1979.

Jämställdhetskommittén följer utvecklingen på den statliga sektorn där jämställdhetsarbetet nu fått fastare former genom förordningen om jämställdhet mellan kvinnor och män (SFS 1976:686) med tillhörande cirkulär. De statliga myndigheterna är ålagda att årligen redovisa sina planer för jämställdhet (jfr avsnitt 5.1.5 nedan).

De hinder för jämställdhet i arbets- och samhällsliv som bristfälligheten i samhällets planering utgör har uppmärksamrats särskilt av kommittén. Lokalisering, dimensionering och utformning av bostads-, arbets-, service- och rekreationsområden samt goda möjligheter att förflytta sig mellan dessa är viktiga förutsättningar för jämställdhet. Bostadsområdenas och bostädernas utformning är av stor betydelse. Kommittén deltar i och bevakar aktuella planeringsprojekt och utredningar samt utbildnings- och forskningsprojekt.

En förutsättning för jämställdhet i arbetslivet är en väl utbyggd barnomsorg. Kommittén bevakar och trycker på om utbyggnaden av barnomsorgen.

Kommittén har uppmärksammat jämställdheten i utbildningen. I samband med översynen av grundskolans läroplan har kommittén i en skrivelse till skolöverstyrelsen lämnat konkreta förslag. Hemkunskap bör införas redan på lågstadiet. Den bör vara praktiskt inriktad och ge en färdighet så att barnen får förtroende att hjälpa till hemma. Undervisningen bör ges av utbildade lärare och betraktas som ett eget ämne. I skrivelsen föreslås vidare att skolpersonalen får en grund- och fortbildning i jämställdhetsfrågor och att könsrollsfrågorna diskuteras på ett mer genomgripande sätt.

Kommittén utvecklar erfarenheter från referensgruppen "tekniska tjejer" som tillsattes för att på olika sätt stimulera flickor att göra otraditionella linjeval till gymnasiet. Dessa erfarenheter har i en skrivelse delgivits de nyligen startade råden för samverkan mellan skola och yrkesliv (SSA-råden). I skrivelsen har kommittén påtalat vikten av att stimulera ungdomar till otraditionellt yrkesval.

Jämställdhetskommittén satsar betydande resurser på opinionsbildning och har på olika sätt försökt skapa rutiner för en bred och grundlig debatt. Genom nyhetsbladet Jämsides, genom seminarier för journalister, konferenser, öppethusverksamhet m. m. söker kommittén inspirera viktiga opinionsbildande grupper att engagera sig i jämställdhetsfrågorna. Kommittén har initierat och bidragit till att studieförbunden har tagit fram studiematerial i jämställdhet för utbildning på arbetsplatserna. Enligt regeringsbeslut hösten 1977 kan den s. k. 25-kronan som utgår för utbildning av permitteringshotad personal, användas även till kurser i jämställdhet på företagen.

Det svenska jämställdhetsarbetet måste ses mot bakgrund av ansträngningarna i andra länder och i olika internationella organ. Kommittén följer noggrant den internationella utvecklingen särskilt i ett skede när en ny världskonferens i FN:s regi om kvinnofrågor 1980 håller på att förberedas.

Den svenska händelseutvecklingen beskrivs i det förslag till nationell handlingsplan för jämställdhet som kommittén arbetar fram under 1978, bl. a. med utgångspunkt från en landsomfattande enkät.

I linje med den bredare förankring i samhället som den parlamentariska kommittén vill skapa har kommitténs referensgrupper utvidgats, både den s. k. stora delegationen och den referensgrupp som består av kvinnor – och numera även av män – från olika delar av landet med olika erfarenhetsbakgrund. Med invalet av män vill kommittén markera att jämställdhet är en fråga som i lika hög grad berör kvinnor och män. Båda referensgrupperna har kompletterats med representanter för invandrarkvinnorna.

Beträffande kommitténs uppdrag att föreslå *lagstiftning mot könsdiskriminering* har kommittén först tagit upp frågan om jämställdhet i arbetslivet, och det är detta arbete som kommer till uttryck i det nu framlagda lagförslaget. Vad angår ingripande genom *lagstiftning mot könsdiskriminerande reklam* avser kommittén att göra en särskild utredning. Det kan redan nu förutses att en sådan utredning måste bli omfattande med tanke på de yttrandefrihetsrättsliga aspekterna. I direktiven till den nyligen tillsatta yttrandefrihetskommittén har denna fått i uppgift att ange hur gränsen bör dras kring den kategori av yttranden som skall ha det särskilda skydd mot ansvarspåföljd som den nya grundlagen erbjuder; yttrandefrihetskommittén har därvid erinrats om problemet att skapa förutsättningar för ingripanden mot könsdiskriminerande reklam. Jämställdhetskommitténs uppdrag att utreda hithörande frågor har uppenbarligen så nära beröring med yttrandefrihetskommitténs uppdrag att en samordning bör ske.

Kommittén vill tills vidare lämna det öppet i vad mån ytterligare lagstiftning för jämställdhet kommer att vara erforderlig (se vidare kap. 4).

Kommittén har i december 1977 överlagt med representanter för arbetsmarknadens parter angående den nu föreslagna lagens utformning.

2 Kvinnor och män i Sverige

2.1 Utvecklingen under 1900-talet

I början av 50-talet präglade Alva Myrdal och Violet Klein uttrycket "kvinnans dubbla roller". Tio år senare talade Eva Moberg om "kvinnans villkorliga frigivning". I dag är det den "nya mansrollen" som ger bränsle åt den gamla diskussionen om mannens och kvinnans ställning och uppgifter. Under snart hundra år har vi i Sverige fört den diskussionen. Från början var det en fråga om kvinnans emancipation eller frigörelse från ett högst påtagligt förtryck i ett av patriarkaliska värderingar präglad samhälle. Först gällde det att avlägsna de formella, juridiska hindren för kvinnornas likaberättigande med männen:

- ☐ ge flickor utbildning på samma villkor som pojkar,
- ☐ göra kvinnorna juridiskt myndiga så att de kunde råda över sin person och sin ekonomi,
- ☐ låta kvinnorna få rätt att tillsammans med männen bestämma om hur samhället skall se ut.

Under 1900-talets första årtionden passerades också en lång rad viktiga "milstolpar". Först och kanske viktigast: rösträtt för kvinnor infördes 1919/1921. Den nya äktenskapslagen 1921 likställde man och kvinna och gjorde också gifta kvinnor juridiskt myndiga. Arbetarskyddet och den kvinnliga arbetarskyddsinspektionen inrättades 1912. Rätt till statlig tjänst infördes också för kvinnor 1923. Den stora skolreformen 1927 gjorde folkskolan till gemensam bottenskola för den högre undervisningen och öppnade samtidigt de statliga läroverken för flickor. 1930-talets familjepolitiska reformer och förbudet 1938 mot att avskeda en kvinna på grund av giftermål eller havandeskap var också viktiga framsteg.

En lång rad kvinnor och män – namnkunniga och anonyma – bidrog till att föra "kvinnosaken" – som den ofta kallades på den tiden – framåt. De utgick från övertygelsen att kvinnor har samma rätt till personlig frihet och rättvisa som män. De menade dessutom att ett samhälle som nekade kvinnorna denna rätt också går miste om något mycket väsentligt – nämligen kvinnornas erfarenheter, kunskaper och förmåga.

Samtidigt förändrades det svenska samhället i hög grad. Det agrara Sverige blev det industriella Sverige. År 1930 var de som arbetade i industrin lika många som de som arbetade i jordbruket. I dag arbetar endast 3,5 % i jordbruket. År 1930 bodde 30 % i städer. År 1976 bodde 83 % i tätorter.

Inom jordbruket hade kvinnor och män kunnat arbeta och sköta barn samtidigt. Inom industrin gick det inte lika bra att kombinera arbetet och barntillsynen.

Industrin tog också emot kvinnor, framför allt i vissa traditionella kvinnobrancher – som textil, tobak och annan livsmedelsindustri. Men också tyngre sysslor på byggen och vid bruk och sågverk utfördes av kvinnor. Industrierbeterskorna var till övervägande del unga och ogifta eller äldre änkor och ensamstående. Kvinnorna slutade på fabriken, när de gifte sig och fick barn. Idealet var att en "karl" skulle kunna försörja sin familj. Kvinnans naturliga plats var i hemmet. Men arbetsförhållandena och levnadsvillkoren var också sådana – med lång och tröttande arbetstid, slitsamma arbetsuppgifter, många barn och dåliga tekniska hjälpmedel i hemmet – att det ofta krävdes stora heminsatser av kvinnan för att familjen skulle klara sig.

Även en del gifta kvinnor fortsatte sitt förvärvsarbete. Men under depressionsåren på 20- och 30-talen fick de erfara att deras rätt till arbete satt mycket löst. I riksdagen väcktes flera gånger motioner som ville inskränka de gifta kvinnornas rätt till arbete. Man menade att de tog brödet ur munnen på männen – familjeförsörjarna.

Under efterkrigstiden ökade behovet av arbetskraft. Man blev intresserad också av kvinnorna. Samtidigt förändrades det demografiska mönstret. Giftermålsåldern sjönk. Allt fler kvinnor gifte sig. Det fanns inte längre några stora grupper av ogifta kvinnor för arbetsmarknadens behov. Nu blev också de gifta kvinnorna efterfrågade.

Men de gifta kvinnorna kunde inte ställa upp på samma villkor som de ogifta eller männen. De hade hem och barn att ta hand om. De ville ofta ha deltidarbete. Deltidsarbete blev också ett sätt för kvinnor att hålla kontakt med yrkeslivet och därmed ett viktigt krav från dem som ville stärka kvinnornas ställning. Det var nu som ideologin om "kvinnans dubbla roller" avlöste idealet mannen – försörjaren och kvinnan – hemmafrun. Kvinnor fick både en yrkesroll och en familjeroll. Flickor borde därför utbilda sig och se till att skaffa sig ett yrke. Sitt yrke skulle de utöva under en period i ungdomen före familjebildningen. Sedan var det naturligt att kvinnans andra roll som maka och mor kom i förgrunden. Hon kunde vara hemma och/eller arbeta på deltid medan barnen växte upp, för att sedan återgå till yrkeslivet.

På det här sättet kom kvinnorna visserligen ut i yrkeslivet, men skillnaderna i kvinnors och mäns villkor blev allt mer uppenbara. Kvinnorna hänvisades ofta till rutingöromål och till "betjänande yrken". Deras befordringsmöjligheter var väsentligt sämre än männens. Ideologin om kvinnans dubbla roller visade sig konservera könsrollerna, inte bryta dem. Följdriktigt kunde man i början av 60-talet tala om kvinnans "villkorliga frigivning". Hon fick yrkesarbete, men på männens villkor, dvs. att hon *också* tog så gott som hela ansvaret för barn och hem.

2.2 Kvinnor och män i dagens svenska samhälle

Social-, äktenskaps- och skattelagstiftningen var länge bestämd av det gamla familjemönstret med mannen som huvudförsörjare och kvinnan som

försörjd. En nu mer jämlik syn har emellertid kommit att prägla denna lagstiftning. Människor skall – oberoende av kön – ses som självständiga individer med eget försörjningsansvar. Gradvis har detta synsätt slagit igenom i lagstiftningen, så t. ex. i fråga om skattesystemet i och med den individuella beskattningens genomförande 1971 och de ändrade reglerna för utdömmande av underhållsbidrag vid skilsmässa. Ännu återstår det emellertid att helt igenom få individ-principen accepterad. Det gäller t. ex. för pensions-systemet.

En ny syn på föräldraskap och familjeansvar för män och kvinnor håller också på att tränga igenom. Barnen är inte längre enbart kvinnornas ansvar. Föräldraskap håller på att efterträda moderskap. Föräldraförsäkringen har ersatt moderskapsförsäkringen. Fler män tar en aktiv del i omsorgen om sina barn och ett praktiskt ansvar för dem (även om fortfarande bara ca 10 procent av fäderna utnyttjar pappaledigheten). Det är inte enbart kvinnorna som har ”dubbla roller”. Både män och kvinnor har ett ansvar och en uppgift i både hem och arbetsliv.

På många håll – utomlands, men också här hemma – har man uppfattningen att kvinnor och män har samma rättigheter och möjligheter i Sverige. Ingen annanstans har man kommit längre vad gäller kvinnans frigörelse och självständighet. Och visst har stora förändringar inträffat. Kraften bakom kraven på jämställdhet har också ökat under senare år, i stor utsträckning som en följd av att allt fler kvinnor gått in i förvärvslivet, fått ökat ekonomiskt oberoende och samtidigt upplevt orättvisor och diskriminering i arbetsliv och hem. Gamla roller och könsfördomar lever dock fortfarande kvar i det svenska samhället. Föreningen av framsteg och kvarstående brist på jämställdhet kan illustreras med exempel från några områden: utbildningen, arbetsmarknaden och representationen i beslutande organ. I bilaga 1 redovisar vi utförligare fakta om de skilda villkoren för kvinnor och män på viktiga områden i dagens Sverige.

2.3 Utbildningen

Utbildningen var från början förbehållen pojkar. Visserligen fick flickor tillträde till universiteten redan 1873, men de kvinnliga studerande förblev mycket få vid universiteten. Längre fanns en särskild utbildning – flickskola – för de fåtaliga flickor som kostades på en längre utbildning.

Under tiden efter andra världskriget har det svenska utbildningsväsendet förändrats genomgripande. Den obligatoriska skolan har förlängts från sex till nio år. Det studiesociala stödet har byggts ut. Utbildningen har blivit mer varierad och den har spritts till fler orter i landet.

År 1945 gick 9 % av en årsklass igenom gymnasiet. Nu får ca 75 % av en årsklass gymnasieutbildning. Flickornas andel har också hela tiden ökat. Nu får pojkar och flickor ungefär lika lång utbildning.

Men detta gäller de yngre åldrarna. Skillnaden i utbildningsnivå mellan generationerna är betydande. Och den är större än skillnaden mellan könen.

Tabell 2.1 Medeltalet utbildningsår för män och kvinnor i olika åldrar 1975

	Män	Kvinnor
Alla	9,3	8,9
15-19 år	9,8	9,7
20-24 år	11,4	11,3
25-34 år	11,0	10,5
35-44 år	9,6	9,1
45-54 år	8,5	8,0
55-74 år	7,7	7,4

Flickors och pojkars utbildningsval är emellertid tydligt könsbundet. I gymnasieskolan ser det ut så här:

88 % av eleverna på 4-årig teknisk linje är pojkar, på vårdlinjen 4 %.

Pojkarna dominerar kraftigt på de tekniska linjerna, flickorna på humanistisk linje och i vårdutbildningar. Under de senaste åren har andelen flickor ökat något inom de tekniska linjerna, medan andelen pojkar är i stort sett oförändrad på de linjer som domineras av flickor.

Det är inte enbart själva linjevalet som är könsrollsbundet. Spridningen av valet av linjer hos pojkar respektive flickor följer också ett könsrollsmönster. 92 procent av flickor hade 1975 valt de tio linjer där kvinnorna utgjorde en majoritet av eleverna. Motsvarande förhållande bland pojkarna var 73 procent på tolv mansdominerade linjer. Pojkarnas val av gymnasieutbildning är mångsidigare än flickornas.

Den sneda fördelningen följer med också upp i utbildningssystemet. 12 procent av de nyinskrivna vid teknisk högskola 1975 var kvinnor, 95 procent av dem som samtidigt började på bibliotekshögskolan var kvinnor. 66 procent av nybörjarna inom humanistisk fakultet och 31 procent på matematik-naturvetenskaplig fakultet var kvinnor.

Och på den högsta utbildningsnivån – forskarutbildningen – är kvinnorna klart underrepresenterade. Endast ca en fjärdedel av de forskarstuderande är

Tabell 2.2 Könsfördelningen på gymnasieskolan 1973 resp. 1977

	1973		1977	
	kvinnor %	män %	kvinnor %	män %
Ekonomisk linje	50	50	51	49
Humanistisk	80	20	83	17
Naturvetenskaplig	39	61	43	57
Samhällsvetenskaplig	69	31	70	30
4-årig teknisk	5	95	12	88
Vårdlinje	97	3	96	4
Verkstadstekn. linje	1	99	3	97
Konsumtionslinje	98	2	98	2
Fordonsteknisk linje (bilmekaniker m. fl.)	1	99	3	97

kvinnor.

Fakta om studie- och yrkesval visar tyvärr att föreställningen att ojämlikheten automatiskt försvinner med nya generationer inte håller. Könnsrollen är som mest aktuell och ömtålig under ungdomsåren. Det är då det gäller att bevisa för sig själv att man duger som kvinna respektive man. Först när den identiteten är erövrad känner många sig redo att gå vidare och bli mer av hel människa. Ännu har ungdomar när de växer upp och väljer utbildning och yrke alltför få kvinnor och män som de kan identifiera sig med i andra roller än de traditionella. Skolan själv utgör en arbetsmiljö med starkt traditionell könsfördelning bland olika kategorier anställda.

Sammanfattningsvis: Numera utbildar sig kvinnor och män i stort sett lika länge. Valet av utbildning är dock starkt könsbundet genom hela utbildningssystemet. Även om en del mindre förändringar skett de allra senaste åren – med t. ex. fler pojkar på vårdlinje och fler flickor på teknisk linje – kvarstår i allt väsentligt ett starkt könsuppdelat utbildningsväsende som i sin tur leder till en fortsatt könsuppdelning på arbetsmarknaden.

2.4 Arbetsmarknaden

År 1950 förvärvsarbetade 800 000 kvinnor och 2 300 000 män. Det var 65 % av männen och 23 % av kvinnorna.

Kvinnornas inmarsch i arbetslivet har sedan varit mycket snabb, särskilt under de senaste tio–femton åren. Av den totala arbetskraftsökningen på 390 000 personer under perioden 1965–1975 svarade kvinnorna för 380 000. Därav utgjordes ungefär 160 000 av kvinnor med barn under sju år. Ökningen på 10 000 av antalet män i arbetskraften förklaras helt av ökad folkmängd.

Kvinnornas förvärvsintensitet har stadigt ökat år för år – i viss mån konjunkturberoende men ändå inte helt avbruten av lågkonjunkturer. År 1967 fanns 55 % av alla kvinnor i åldern 16–64 år i arbetskraften. Under åren 1967–1972 steg siffran till 62 %. Under högkonjunkturen åren 1974 och 1975 blev ökningstakten högre. Antalet sysselsatta kvinnor ökade med 138 000. Också under 1976 och 1977, när arbetsmarknadsläget har varit svårare, har antalet kvinnor på arbetsmarknaden fortsatt att stiga, om än i långsammare takt. Antalet sysselsatta kvinnor ökade under dessa år med ca 65 000. Förvärvsfrekvensen för kvinnor i åldrarna 16–64 år är nu 71 %. För männen är den 88 %.

Andelen sysselsatta av befolkningen är bland både män och kvinnor störst i åldersgrupperna 25–54 år. I de åldrarna förvärvsarbetar nu ca 75 % av kvinnorna och ca 95 % av männen. Hittills under 1970-talet har andelen som förvärvsarbetar i dessa åldrar ökat med ca 11 procentenheter för kvinnorna och ca en procentenhet för männen. I övriga åldersgrupper – dvs. både ungdom och äldre – har andelen sysselsatta ökat bland kvinnorna och minskat bland männen.

Ökningen av den kvinnliga förvärvsverksamheten gäller alla åldrar. Den har faktiskt varit snabbast för kvinnor med barn. 63 % av alla kvinnor med barn under 7 år har nu förvärvsarbete. För tio år sedan var andelen 37 %.

Tabell 2.3 Relativa arbetskraftstalet (förvärvsintensiteten) bland kvinnor och män i Sverige enligt AKU – utvecklingen de senaste åren

	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Kvinnor											
16–64 år	54,9	56,4	57,6	59,3	60,9	62,0	62,7	65,2	67,9	69,1	70,6
Män											
16–64 år	88,1	88,0	87,5	87,0	86,9	86,6	86,8	87,5	88,3	88,6	88,0

Det har nästan i alla kulturer funnits en klar uppdelning i manliga och kvinnliga sysslor. Kvinnors uppgifter har varit knutna till deras funktioner som mödrar och hemvårdare. När diskussionen om kvinnors yrkesarbete och flickors utbildning startade på 1880-talet, ansåg många att kvinnornas verksamhet i yrkeslivet skulle begränsas till sådana områden som anknöt till deras "naturliga" funktioner. De skulle med Fredrika Bremers och Ellen Keys ord vara verksamma "samhällsmödrar". Lärarinna, sjuksköterska, läkare var lämpliga kvinnoyrken, liksom tjänande funktioner på kontor och i affär.

Också inom industrin utbildades det här mönstret. De kvinnliga industriarbetarna var särskilt talrika inom branscher med anknytning till kvinnans "naturliga" uppgifter – som textil- och livsmedelsindustrin.

De här värderingarna tycks än i dag behärska arbetsmarknaden. Det sker inte lika medvetet och uttalat som i en äldre tids diskussioner men ändå fullt tydligt. Vi följer i fäders och mödrars fotspår. Ungdomarnas yrkesval påverkas i första hand av vad de ser i sin närmaste omgivning, i familjen och bland sina bekanta. Och det traditionella yrkesmönstret ärvs generation efter generation.

Vi har därför ännu i dag en könsuppdelad arbetsmarknad. Fyra av fem kvinnor på arbetsmarknaden finns i elva s. k. kvinnoyrken – inom vård, kontor och service. I flera av de yrkena är mer än 90 procent av dem som arbetar kvinnor.

Tabell 2.4 De tio vanligaste kvinnoyrkena (1975 års folk- och bostadsräkning)

	Procentuell andel kvinnor	Antal
Sekreterare, maskinskrivare		
specialkontorister	87,6	242 291
Sjukvårdsbiträde	95,1	136 362
Affärsbiträde	80,4	129 128
Städare	91,4	111 622
Hemvårdare	99,2	56 713
Barnskötare	98,1	56 515
Köksbiträde	93,1	42 578
Sjuksköterskor	96,9	41 186
Klasslärare	80,0	40 453
Bokföreläsare o. kontorskassörer	75,7	39 251
		892 099

Tabell 2.5 Yrken med högsta andelen kvinnor (1975 års folk- och bostadsräkning)

	Procentuell andel kvinnor	Antal
Tandsköterskor	99,8	13 794
Barnmorskor	99,6	2 183
Hemvårdare	99,2	56 713
Övrigt hushållsarbete	99,2	6 922
Telefonister	99,1	18 074
Barnsköterskor	98,1	56 515
Butiks- och restaurangkassörer	97,3	23 814
Sjuksköterskor	96,9	41 186

Tabell 2.6 De tio vanligaste mansyrkena (1975 års folk- och bostadsräkning)

	Andel män	Antal
Maskinmontör, maskin- och motorreparatör	92,1	110 882
Motorfordonsförare, spårvagnsförare	95,6	105 484
Verkstadsmekaniker	85,6	91 182
Lantbrukare, skogsbrukare, trädgårdsbrukare	86,0	88 383
Ingenjörer och tekniker med mekaniskt arbete	98,1	79 572
Byggnadsträarbetare	99,7	57 801
Lager- och förrådsarbetare	82,0	53 882
Installations-, drifts- och maskinelektriker	94,0	52 469
Arkitekter, ingenjörer och tekniker med byggnads- och anläggningstekniskt arbete	96,9	52 335
Svetsare, gasskärare	93,8	42 670
		734 660

Hälften av de sysselsatta kvinnorna arbetar i offentlig tjänst. Av männen är 12 % anställda i offentlig tjänst. Inom gruppen tillverkningsarbete är förhållandet det omvända – där arbetar 43 % av männen och 10 % av kvinnorna.

Ett vanligt mönster är också att andelen män är särskilt hög på högre befattningar.

Tabell 2.7 Kvinnliga och manliga lärare i procent av samtliga inom respektive stadium eller ämne och kvinnliga och manliga skolledare i procent av samtliga skolledare (1976)

	Kvinnor	Män
Lågstadielärare	99,7	0,3
Mellanstadielärare	61	39
Adjunkter	47	53
Lektorer	13	87
Studierektorer	15	85
Rektorer	7	93
Skoldirektörer	0,3	99,7

Tabell 2.8 Kvinnor och män i olika befattningsskikt hos statliga myndigheter (1977)

Lönegrad	Antal anställda		Totalt
	Kvinnor	Män	
T 1 – F 1	40 470	21 897	62 367
F 2 – F 4	27 547	21 498	49 045
F 5 – F 9	10 517	40 624	51 141
F 10 – F 17	3 427	19 351	22 778
F 18 –	508	7 067	7 575
Totalt	82 469	110 437	192 906

Ändå ser vi nu en del hoppingivande tecken på en uppluckring av detta traditionsbundna mönster. Kvinnor har kommit in i tidigare typiskt manliga jobb inom tillverkningsindustrin. Män gör inbrytningar i de typiskt kvinnliga vårdyrkena. Statistiken över dem som gått igenom arbetsmarknadsutbildning de senaste åren visar på en positiv förändring. 1970 var 17 % av dem som utbildade sig till yrken inom tillverkningsindustrin kvinnor. 1975 var en fjärdedel kvinnor. Under samma tid ökade andelen män i vårdutbildningen från 4 till 9 %.

Det hävdas ofta att kvinnornas lägre utbildning är den grundläggande orsaken till att män och kvinnor har så olika arbetsuppgifter och lön inom den administrativa sektorn. Att detta inte är hela sanningen bekräftas av uppföljningsstudier som gjorts på män och kvinnor ett halvt resp. tre år efter examen från universitet eller högskola.

I tio av tolv utbildningsgrupper har kvinnorna redan ett halvår efter examen löner som understiger männens. Efter tre år har lönerna stigit generellt, men tendensen är densamma: kvinnorna dominerar de lägre lönegrupperna och männen de högre. Detta gäller inte bara de traditionellt manliga utbildningsområdena som jurister, civilingenjörer och samhällsvetare, utan även de områden där kvinnor dominerar eller där fördelningen mellan könen är relativt jämn: humanister, socionomer och journalister.

I takt med den ökande kvinnliga förvärvsverksamheten har deltidssarbetet ökat kraftigt. I dag är 904 000 deltidssarbetande. På tre år har antalet deltidssysselsatta ökat med 110 000. 45 % av alla kvinnor arbetar deltid. De deltidssarbetande männen är fortfarande relativt få – 117 000 även om man ser en uppgång bl. a. till följd av deltidspensionen.

Den genomsnittliga veckoarbetstiden är 31 timmar för kvinnor och 41 timmar för män (1976).

Kvinnors deltidssarbete påverkar naturligtvis inkomsterna men också deras möjligheter till vidareutbildning och avancemang. Samtidigt kan värderingen av deltidssarbete som något typiskt kvinnligt medföra att många män som skulle vilja förkorta sin arbetstid upplever svårigheter att göra det.

Den höga frekvensen deltid bland kvinnor beror i stor utsträckning på den ojämna arbetsfördelningen mellan män och kvinnor i hemmen. Olika undersökningar ger ett entydigt svar: kvinnan har alltså det huvudsakliga ansvaret för barnen och hemarbetet. Bland heltidssarbetande män och kvinnor

Tabell 2.9 Heltidsarbetande fördelade efter utbildningsgrupper och kön samt tid efter examen och månadslön (1974)

Samtliga heltids- arbetande personer med grund- utbildning	Tid respektive heltidslön efter examen i procent										Samtliga heltids- arbetande	
	< 2 000 Proc.	2 000– 2 499 Proc.	2 500– 2 999 Proc.	3 000– 3 499 Proc.	3 500– 3 999 Proc.	4 000– 4 499 Proc.	4 500– 4 999 Proc.	5 000– 5 499 Proc.	5 500– 5 999 Proc.	>– 6 000 Proc.	Proc.	Antal
<i>Ett halvt år efter examen</i>												
M + Kv	6,4	8,2	35,6	33,1	9,9	4,0	1,1	0,7	0,3	0,5	100	4 041
M	5,1	5,2	33,1	36,9	11,2	4,8	1,5	0,9	0,5	0,7	100	2 818
Kv	9,4	15,1	41,2	24,4	6,8	2,1	0,3	0,5	–	0,1	100	1 223
<i>Tre år efter examen</i>												
M + Kv	4,9	2,8	6,8	21,0	28,0	22,2	7,3	3,3	1,3	2,4	100	7 904
M	4,2	1,2	4,2	17,1	29,0	26,1	9,1	4,1	1,7	3,2	100	5 443
Kv	6,7	6,3	12,4	29,7	25,9	13,4	3,1	1,4	0,3	0,6	100	2 461

Källa: Statistiska meddelanden U 1977:14, Statistiska Centralbyrån

med yngsta barnet under 2 års ålder ägnade således år 1972 männen 50 minuter om dagen till hushållsarbete. Motsvarande siffra för kvinnorna var 3 timmar och 25 minuter. (Källa: SOMI – Socialstyrelsens livskvalitets- och miljöundersökning för Stockholms län.)

I en undersökning år 1976 bland anställda vid företaget Astra framkom det att en kvinna inte kunde yrkesarbeta mer än 25 timmar i veckan om hennes sammanlagda arbetsbörda (yrkesarbete + hemarbete) skulle vara jämförbar med en heltidsanställd mans. (Källa: Svenska Dagbladet 1976-11-02.)

I statistiska centralbyråns undersökningar av levnadsförhållandena (ULF) har bl. a. undersökts fördelningen av hemarbetet. Också här framgår hur snett hemansvaret fördelas, bl. a. i familjer där mannen heltidsarbetar och kvinnan arbetar på deltid. I dessa familjer utgör den andel män som *aldrig* utför en viss syssla i hemmet följande: matlagning 74 procent, diskning 63 procent, städning 76 procent, tvätt 92 procent, hushållsinköp 55 procent. (Källa: Levnadsförhållanden, Rapport nr 2, Sysselsättning och arbetsplatsförhållanden, SCB, Stockholm 1976.)

Till en del är det omfattande deltidsarbetet också ett uttryck för brist på arbete. Men en vanligare orsak till deltidsarbete är bristerna i samhällsservicen, framför allt vad gäller barnomsorg. Över 400 000 barn i förskoleåldern har förvärvsarbetande föräldrar, men vid slutet av 1976 fanns det endast ca 80 000 platser i daghem och ca 60 000 i familjedaghem. Omsorgen om skolbarnen (7–12 år) är ännu sämre utbyggd: knappt 35 000 platser i fritidshem och ca 20 000 i familjedaghem.

Riksdagen fattade 1976 beslut om att 100 000 nya daghemsplatser och 50 000 nya fritidshemsplatser skulle byggas under den närmaste femårsperioden. Svenska kommunförbundet genomförde under sommaren 1977 en enkät som visar att kommunerna under den första delen av femårsperioden kommer att bygga fler dag- och fritidshem än vad som förutsatts i riksdagens beslut. För de följande åren ligger kommunernas planering emellertid på en lägre nivå än riksdagens. Enligt enkäten kommer det totala antalet nya daghemsplatser år 1981 att uppgå till knappt 81 000 och antalet nya platser i fritidshem till knappt 41 000.

Sammanfattningsvis: På arbetsmarknaden har viktiga framsteg gjorts, framför allt genom att andelen kvinnor som förvärvsarbetar ökat snabbt. Eget förvärvsarbete är grundläggande för att nå ekonomiskt oberoende och jämställdhet. Kvinnorna är heller inte på samma sätt som förr en konjunkturresev, som får arbete i goda tider som en nådegåva men snabbt skall träda tillbaka i sämre tider. Rakt genom konjunktursvängningar har fler och fler kvinnor gått in i arbetslivet.

Samtidigt visar förhållandena på arbetsmarknaden att klyftan fortfarande är bred mellan villkoren för kvinnor och män, att mycket återstår innan vi i Sverige nått jämställdhet.

- Trots snabb ökning förvärvsarbetar kvinnor fortfarande i betydligt lägre utsträckning än män, och det finns stora regionala skillnader.
- Kvinnor som förvärvsarbetar har i genomsnitt betydligt kortare arbetstid än män. Nära hälften av alla kvinnor arbetar deltid, mot bara fem procent av männen.
- Kvinnor arbetar som regel i andra yrken än män. Kvinnorna är kraftigt

- överrepresenterade i "betjänande" yrken och funktioner. Män innehar i betydligt högre grad än kvinnor självständiga och beslutande arbeten.
- Delvis som en följd av att kvinnor och män arbetar i skilda yrkesområden har kvinnorna också lägre genomsnittslön än männen. Det framgår t. ex. av den tidigare redovisade tabellen över fördelningen på olika befattnings- och löneskikt hos staten. Framför allt genom den allmänna löneutjämningen har dock kvinnornas relativa löneläge i förhållande till männen förbättrats, inom egentlig industri från 82,9 till 88,8 procent mellan 1970 och 1976.
 - Löneskillnaderna mellan kvinnor och män är påtagliga även bland personer med samma grundutbildning och med lika lång yrkeserfarenhet.
 - Ansvar för hem och barn är fortfarande mycket snett fördelat mellan kvinnor och män. Det begränsar kvinnornas möjligheter i arbetslivet. Det underlättar för arbetsgivare att ställa män inför krav på övertid. Den skilda inriktningen på hem respektive förvärvsarbete gör också att kvinnor och män får delvis skilda förväntningar, krav och ambitioner i arbetslivet. Den gör dessutom att brister i samhällsservicen, som dåligt utbyggd barnomsorg, i högre grad blir till hinder för kvinnor än för män.

2.5 Representation

Antalet kvinnor med politiska uppdrag var länge mycket litet. Under 1970-talet har deras antal vuxit. Ökningen har varit jämförelsevis stor även om det ännu är långt kvar till en rättvis representation för kvinnorna i politiken liksom i fackliga och andra organisationer.

1922 röstade kvinnor för första gången i ett riksdagsval i Sverige. Då kom fem kvinnor in i riksdagen, en i första kammaren och fyra i andra kammaren. Men det dröjde mycket länge, innan de blev fler. Under 30-talet drevs ett kampanjarbete för bättre kvinnorepresentation. Det resulterade i en ökning från 6 kvinnliga ledamöter år 1933 till 20 kvinnor 1945 i riksdagen. Inte förrän under 70-talet har kvinnorna sedan kunnat öka sin andel väsentligt. I valet 1973 ökade kvinnorepresentationen i riksdagen med 50 % från 50 till 75 kvinnliga ledamöter.

Efter 1976 års val är andelen kvinnor 25 % i regeringen och 23 % i riksdagen, landstingen och kommunfullmäktige. Men regeln "ju mindre och centralare organ desto färre kvinnor" gäller för det mesta. I kommunstyrelserna är andelen kvinnor 10 %, i länsstyrelserna 7 %.

I de stora organisationernas ledningar liksom i styrelserna för företag är den kvinnliga representationen nästan genomgående än lägre än i det politiska livet.

Näringslivets organisationer liksom de större industriföretagens styrelser saknar så gott som helt kvinnor.

Sammanfattning: Fortfarande dominerar männen stort i beslutande församlingar i stat, kommun, partier, organisationer och företag. Den ojämna fördelningen av hemarbetet gör att kvinnor i genomsnitt får betydligt mindre tid än män för att på sin fritid arbeta fackligt och politiskt. Det berövar

beslutande organ viktiga erfarenheter, upprätthåller bilden av männen som de ledande och ger inte alltid den kraft i arbetet på jämställdhet som skulle följa om kvinnorna var rättvist representerade i beslutande positioner.

Tabell 2.10 Kvinnor i politiska uppdrag

	Antal	Därav kvinnor	% kvinnor
<i>Kvinnor i riksdagspartiernas styrelser (ordinarie ledamöter)</i>			
Moderata samlingspartiet ¹	19	6	31,6
Centerpartiet ²	17	4	23,5
Folkpartiet ²	26	10	38,5
Socialdemokraterna ¹	35	3	8,6
Vänsterpartiet kommunisterna ³	35	10	28,6
<i>Kvinnor i riksdagen⁴</i>			
Moderata samlingspartiet	55	7	12,7
Centerpartiet	86	23	26,7
Folkpartiet	39	8	20,5
Socialdemokraterna	152	33	21,7
Vänsterpartiet kommunisterna	17	4	23,5
<i>Kvinnor i landstingen⁴</i>			
Moderata samlingspartiet	239	39	16,6
Centerpartiet	423	122	28,8
Folkpartiet	179	42	23,5
Socialdemokraterna	770	194	26,5
Vänsterpartiet kommunisterna	64	17	26,6
<i>Kvinnor i kommunfullmäktige⁴</i>			
Moderata samlingspartiet	1 732	398	23,0
Centerpartiet	3 478	807	23,2
Folkpartiet	1 336	302	22,6
Socialdemokraterna	5 757	1 359	23,6
Vänsterpartiet kommunisterna	523	115	21,9

¹ Invalda 1975

² Invalda 1977

³ Invalda 1978

⁴ Fördelningen efter valtillfället september 1976

Tabell 2.11 Kvinnor i fackliga organisationer (efter senaste kongress)

	Antal	Därav kvinnor	% kvinnor
<i>LO</i>			
Kongressombud	300	52	17
Landssekreterariatet	15	0	0
<i>TCO</i>			
Kongressombud	200	40	20
Styrelse	14	2	14
<i>SACO/SR</i>			
Kongressombud	200	48	24
Styrelse	15	3	20

3 Tidigare behandling av frågan om en lag mot könsdiskriminering

3.1 Riksdagen

Som framgår av avsnitt 1.2 har frågan om en lag mot könsdiskriminering behandlats av varje riksdag under åren 1970–76.

År 1970 motionerade i riksdagens första kammare Gunnar Helén m. fl. (alla fp) och i andra kammaren Sven Gustafsson m. fl. (alla fp) om olika åtgärder mot könsdiskriminering (I:5 och II:7). Bland annat yrkades i motionerna utredning om åtgärder för en jämnare könsfördelning bland förskole- och lågstadielärare samt för en mindre könsbetonad rekrytering till kvalificerad intern utbildning på arbetsplatserna. Under rubriken "Lagstiftning" anförde motionärerna:

Hur mycket hjälper det över huvud taget med lagstiftning i könsrollsfrågor t. ex. i de fall som berörts ovan? Kan man lagstifta bort orättvisor som i stor utsträckning ligger på det psykologiska planet och i sedvanor vilka aldrig fallit under lagens område? Frågan är utan tvivel svårlost, men vi anser att den inte kan avfärdas på förhand.

I USA finns numera en lag mot könsdiskriminering på arbetsmarknaden och det finns en typ av domstol dit man kan dra fall av t. ex. uppsägning eller vägrad anställning på grund av könstillhörighet. En sådan lag och en sådan domstol åstadkommer inte någon plöslig revolution, men den ger dock ett handgripligt stöd åt dem som arbetar för att få bortkönsfödomarna. Blotta medvetandet om att det finns och kan åberopas torde kunna avhålla många arbetsgivare och andra från alltför uppenbara former av könsdiskriminering. I ett land som Sverige, där den i massmedia uttalade opinionen i så mycket högre grad än i USA verkar emot könsfödomar, borde en lag av detta slag dessutom kunna räkna på mycket större genomslagskraft. Det finns också andra områden där en lagstiftning mot olika behandling av män och kvinnor skulle kunna få effekt. Det gäller t. ex. könsbundna förmåner av könsolikheter i frivilliga försäkringar.

Samma år hemställde i första kammaren Hans Lindblad (fp) och i andra kammaren Gabriel Romanus och Per Ahlmark (båda fp) att riksdagen i anslutning till den då aviserade propositionen om förbud mot rasdiskriminering,¹ måtte besluta om förbud mot könsdiskriminering på den svenska

¹ Numera 16 kap. 9 § brottsbalken, som har följande lydelse: "Näringsidkare som i sin verksamhet diskriminerar någon på grund av hans ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse genom att icke gå honom till handa på de villkor näringsidkaren i sin verksamhet tillämpar i förhållande till andra, dömes för *olaga diskriminering* till böter eller fängelse i högst sex månader.

Vad i första stycket sägs om näringsidkare äger motsvarande tillämpning på den som

arbetsmarknaden, eller, om detta inte vore möjligt, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa om snabb utredning om och förslag till lagstiftning mot könsdiskriminering på den svenska arbetsmarknaden (I:968 och II:1148).

I motionerna anfördes bl. a.:

Den traditionella uppdelningen av den svenska arbetsmarknaden i manliga och kvinnliga yrken är ett av de allvarligaste hindren för jämlikhet mellan män och kvinnor och individuell valfrihet. Att denna uppdelning finns kvar beror tyvärr i stor utsträckning på kvardröjande attityder och föreställningar i samhälle, familj och undervisning, som får de unga att slentrianmässigt välja ett yrke som "passar" en pojke respektive en flicka, utan att ta hänsyn till sina individuella förutsättningar och önskemål. Men den faktiska diskrimineringen i företagens anställningspolitik – som ofta sker mer av slentrian än av ond avsikt – får också betydande återverkningar på ungdomarnas yrkesval. Man kan inte begära att ungdomar skall välja okonventionella utbildningsvägar, om de har anledning att befara att de diskrimineras när de kommer ut på arbetsmarknaden.

Aktuella uppgifter tyder på att uppdelningen av arbetsmarknaden kommer att finnas kvar mycket länge om inte särskilda åtgärder vidtas. Den hittills bedrivna politiken, att genom utbildning, omskolning, yrkesvägledning och arbetsförmedling underlätta ett yrkesval uteslutande med hänsyn till individuella faktorer, tycks inte räcka. Därför är frågan om lagstiftning mot könsdiskriminering på arbetsmarknaden nu av stor aktualitet.

Motionerna behandlades av allmänna beredningsutskottet (ABU 56) som yttrade:

Utskottet har vid sina överväganden i denna fråga kommit till den uppfattningen att tillräckliga skäl f. n. inte föreligger för en allmän lagstiftning mot könsdiskriminering. Det torde stöta på stora svårigheter såväl att utforma som att upprätthålla en sådan lagstiftning och det kan . . . hävdas att en utveckling pågår som i förening med den ökade upplysning i hithörande frågor vilken kan förväntas genom bl. a. skolundervisningen bör kunna i väsentliga avseenden tillgodose motionernas allmänna syfte. Vad särskilt gäller förslaget om lagstiftning mot könsdiskriminering på arbetsmarknaden vill utskottet erinra om att, enligt ett av riksdagens godkänt uttalande i . . . propositionen om rasdiskriminering, i vårt land råder principen att lagbestämmelser skall användas för att reglera förhållandet mellan arbetsmarknadens parter endast i den mån problemen inte kan lösas avtalsvägen eller eljest särskilda skäl kan åberopas. Det borde således i första hand anförtros arbetsmarknadens parter att frivilligt i samverkan se till att rasdiskriminering på arbetsmarknaden hindras. Enligt utskottets mening äger detta resonemang tillämplighet jämväl beträffande könsdiskriminering på arbetsmarknaden.

Med hänvisning till detta hemställde utskottet att yrkandena om utredning beträffande en allmän lagstiftning mot könsdiskriminering och mot könsdis-

är anställd i näringsverksamhet och annan som handlar på näringsidkares vägnar samt på den som är anställd i allmän tjänst, vari han har att gå allmänheten till handa.

För olaga diskriminering dömes även anordnare av allmän sammankomst eller offentlig tillställning och medhjälpare till sådan anordnare, om han diskriminerar någon på grund av hans ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse genom att vägra honom tillträde till sammankomsten eller tillställningen på de villkor som gäller för andra".

kriminering på arbetsmarknaden måtte avslås. Riksdagen biföll denna hemställan (FK 38:60 och AK 38:93).

År 1971 upprepades i motion 1117 (av Gunnar Helén m. fl., alla fp) kravet på utredning och förslag till lagstiftning mot könsdiskriminering på arbetsmarknaden. I motionen bemöttes de invändningar som allmänna beredningsutskottet hade rest mot samma yrkande vid 1970 års riksdag. Beträffande svårigheter att utforma och upprätthålla en lagstiftning mot könsdiskriminering hänvisades i motionen till att motsvarande svårigheter hade förelegat inom lagstiftningen mot rasdiskriminering. Huvudmetoden vid misstänkt brott mot ett förbud mot könsdiskriminering måste dock enligt motionärerna vara förlikningsförhandlingar. Vidare skulle blotta övervägandet av en lagstiftning mot könsdiskriminering sannolikt få betydande förebyggande effekt.

I sitt av riksdagen sedermera godkända betänkande anförde inrikesutskottet (InU 1971:35):

Enligt inrikesutskottets mening har det sedan frågan behandlades föregående höst inte inträffat något som bör föranleda riksdagen att frångå sitt tidigare ställningstagande. Med anledning av att man i årets motion kritiserar ett uttalande av beredningsutskottet om att en lagstiftning mot könsdiskriminering skulle vara svår att utforma och upprätthålla och därvid hänvisar till att motsvarande svårigheter inte hindrat kriminalisering av rasdiskriminering, vill inrikesutskottet tillägga att motionärernas kritik inte synes bärkraftig, eftersom beredningsutskottets resonemang anknöt till samtidigt föreliggande motionsförslag om en allmän lagstiftning mot könsdiskriminering. Inrikesutskottet avstyrker alltså den nu aktuella motionen.

I stort sett samma motion som 1971 framlade Gunnar Helén m. fl. (alla fp) vid 1972 års riksdag (1972:282). Utöver vad som sagts i föregående års motion anfördes dock:

Vi har i denna motion huvudsakligen uppehållit oss vid könsdiskriminering på arbetsmarknaden, eftersom denna får sägas utgöra det största problemet för den enskilde och samhället. Vi föreslår emellertid att riksdagen uttalar sig för en allmän lagstiftning mot könsdiskriminering. Som exempel på övriga områden som kan beröras av en sådan lagstiftning kan nämnas försäkringsområdet – sjukförsäkring, pensionsförsäkring och grupplivförsäkring – och de områden som omfattas av lagen mot rasdiskriminering.

Med hänvisning till riksdagens tidigare behandling av frågan uttalade inrikesutskottet (InU 1972:24):

När det gäller könsdiskriminering på arbetsmarknaden har därvid åberopats att lagstiftning i arbetsmarknadsfrågor skall tillgripas endast i den mån problemen inte kan lösas avtalsvägen eller eljest särskilda skäl åberopas. Utskottet kan inte finna att det föreligger tillräckliga skäl att i detta fall frångå denna princip. Parterna på arbetsmarknaden har heller inte aktualiserat lagstiftning i frågan. Allmänt sett kan konstateras att en lagstiftning av det slag som begärs medför vanskliga problem. Den kan inbjuda till skenlösningar så att visserligen öppen diskriminering försvinner medan dolda diskriminerande åtgärder fortfarande blir oåtkomliga. (Det är) djupgående förändringar i människornas allmänna attityder som är nödvändiga.

Utskottets hemställan att riksdagen måtte avslå motionen bifölls av 1972 års riksdag (R.Prot. 107 s. 199).

Yrkandet framlades återigen i Gunnar Heléns m. fl. (alla fp) motion 850 vid

1973 års riksdag. I motionen framhölls att en förberedelse till lagstiftning mot könsdiskriminering borde bli en av den i december 1972 inrättade jämställdhetsdelegationens första uppgifter.

Inrikesutskottet (InU 1973:34) erinrade om sitt föregående år avgivna betänkande och fann att vad som anförts i den nya motionen inte gav utskottet anledning att ändra sin uppfattning. Utskottets hemställan att motionen följaktligen måtte avslås bifölls av riksdagen (R.Prot 134 s. 56).

När yrkandet ånyo framfördes i en motion av Gunnar Helén m. fl. (alla fp) vid 1974 års riksdag (1550), angavs i motionen vissa riktlinjer för lagens innehåll:

Lagen skall förhindra arbetsgivare eller förening av arbetsgivare att vid erbjudande av arbete eller vid anställande av arbetstagare uppställa villkor, som diskriminerar arbetstagare i förhållande till annan arbetstagare på grund av kön. Den skall också förbjuda sådan åtgärd mot arbetstagare under anställning. Lag skall vidare förhindra att sådana diskriminerande villkor intas i anställningsavtal eller i kollektivavtal.

Arbetsgivare eller förening av arbetsgivare som uppställt sådana villkor eller föreslagit könsdiskriminerande åtgärd skall kunna åläggas att frånträda dem och förjudas att fortsätta med att uppställa sådana villkor eller vidtaga sådana åtgärder. Det bör också vara möjligt att förena åläggande eller förbud med vite. Vidare bör den som inte efterkommer lagen kunna dömas att ersätta skada som en person lidit genom könsdiskrimineringen.

Den som anser sig diskriminerad vid t. ex. sökande av anställning, vid befordran eller i lönesättningen skall kunna åberopa lagen. I första hand torde här, liksom vid andra arbetsrättsliga tvister, arbetstagare företrädas av sin fackliga organisation. Det bör även vara möjligt att erhålla rättshjälp i sådana angelägenheter efter den åren 1972 och 1973 beslutade rättshjälpsreformen. Enligt denna skall rättshjälp också kunna utgå i form av offentligt biträde. Det bör innebära att oorganiserade arbetstagare eller arbetstagare som av andra skäl inte företrädes av en facklig organisation i mål enligt lagen om könsdiskriminering får en principiell rätt till offentligt biträde i sådana mål.

I likhet med det amerikanska systemet bör övervägas formerna för en instans – en kommission eller en ombudsmannainstitution av typ KO, NO, JO eller liknande – till vilken den enskilde kan vända sig med sina klagomål. Denna instans skall sedan kunna ta initiativ till förlikningsförhandlingar och, om dessa inte ger resultat, föra frågan vidare till den domstol som kan komma att handlägga dessa frågor. Självfallet skall vederbörande instans/institution ges befogenhet att verka mot diskriminering även i andra fall och på eget initiativ granska t. ex. företagens personalpolitik från denna utgångspunkt.

Utöver lagstiftning angående könsdiskriminering bör också nu gällande lag mot rasdiskriminering, som framför allt gäller serviceinrättningar av skilda slag, utvidgas till att gälla även förbud mot könsdiskriminering. Detta torde kunna ske genom en relativt enkel lagändring.

Såsom bilaga till motionen gavs följande schema för lagen.

Riktlinjer för en lagstiftning om lag mot könsdiskriminering

- | | |
|--------------------------------|--|
| 1. Den skyddade personkretsen: | Alla arbetssökande och arbetstagare; personer inför och i utbildning |
| 2. Tillämplighet: | Vid och inför alla anställningsförhållanden och därtill knutna villkor, alla former av ersättning, befordringsfrågor, arbetsbeskrivningar; tillträde till kompetensgrundande utbildning etc. |
| 3. Arbetsgivarsidan: | Alla arbetsgivare eller föreningar av arbetsgivare |

- | | |
|-----------------------------------|--|
| 4. Utbildningsområdet: | Alla former av utbildning; alla nivåer |
| 5. Förbudna villkor och åtgärder: | Alla villkor och åtgärder som diskriminerar vederbörande på grund av kön |
| 6. Undantag: | Största restriktivitet, kan framgå indirekt av 2, eller särskilt anges |
| 7. Påföljd m. a. a. 5: | Föreläggande och förbud vid äventyr av vite. Skadestånd i förekommande fall |
| 8. Forumregler och handläggning: | Anpassning till befintliga och aviserade nya regler på arbetsrättens område, bl. a. reglerna för handläggning enligt lagen om anställningsskydd. |
| 9. Ombud: | Gångse regler vid förhandling i tingsrätt/arbetsdomstolen |
| 10. Övervakande myndighet: | Särskild kommission, alternativt en ombudsmannainstitution av typ KO, NO, JO eller liknande |

I sitt betänkande nr 25 i anledning av motionen hänvisade inrikesutskottet till att jämställdhetsdelegationen hade tagit upp frågan om lagstiftning mot könsdiskriminering och att resultatet av delegationens arbete med att analysera ett omfattande material om utländsk lagstiftning avsågs bli redovisat för regeringen under hösten 1974. (Se härom avsnitt 3.2) Utskottet fortsatte:

Det får anses värdefullt att detta kartläggningsarbete kommit till stånd. Även om erfarenheter från USA och andra länder inte utan vidare kan appliceras på svenska förhållanden med hänsyn till olikheter i fråga om arbetsmarknadspolitik, fackliga organisationers inflytande etc. kan en utvärdering av utländsk lagstiftning ha sitt intresse. Sedan resultatet av kartläggningen lagts fram får det övervägas om och i så fall i vilka former man skall gå vidare.

Med dessa uttalanden avstyrkte utskottet motionen. Riksdagen godkände utskottets ståndpunkt (R.Prot. 130 s. 25).

Kravet på lagstiftning mot könsdiskriminering upprepades så åter av Gunnar Helén m. fl. (alla fp) år 1975 i motion 223.

I sitt betänkande över motionen (InU 1975/76:9) hänvisade inrikesutskottet till att en promemoria till frågan om lagstiftning mot könsdiskriminering dåmera hade upprättats och remitterats till bl. a. arbetsmarknadens parter, de politiska kvinnoförbunden och ungdomsförbunden samt vissa myndigheter (se härom avsnitt 3.2). Enligt vad utskottet anförde hade så gott som samtliga remissinstanser ställt sig negativa till att nu införa en lagstiftning mot könsdiskriminering (jfr emellertid avsnitt 3.2). Utskottet erinrade vidare om fri- och rättighetsutredningens vid denna tidpunkt föreliggande förslag om ett förbud i grundlagen mot könsdiskriminerande bestämmelser i lagar och andra föreskrifter och om ett programstadgande av innebörd att den offentliga makten skall utövas så att män och kvinnor åtnjuter lika rättigheter. Härefter fortsatte utskottet:

Utskottet har inte på grundval av det material som föreligger blivit övertygat om att man nu bör gå vidare med en lagstiftning av den typ motionärerna tänker sig. Av bl. a. de tidigare nämnda remissyttrandena framgår att sådan lagstiftning är förenad med stora vanskligheter och att de reella effekterna är tvivelaktiga. Mycket talar för att man når bättre resultat med insatser av annat slag. Under alla omständigheter bör man avvakta behandlingen av 1973 års fri- och rättighetsutrednings förslag innan ytterligare lagstiftningsåtgärder initieras. Det sagda får givetvis inte hindra ett fortsatt arbete med

att rensa ut diskriminerande bestämmelser i äldre lagar och förhindra tillkomsten av nya sådana regler.

Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet den aktuella motionen.

I enlighet med utskottets hemställan avslog riksdagen motionen (R.Prot. 24 s. 61).

Slutligen återkom yrkandet i en motion av Per Ahlmark m. fl. (alla fp) vid 1975/76 års riksmöte (1830). Beträffande inrikesutskottets nyss nämnda hänvisning till remissyttrandena i anledning av 1975 års promemoria anmärkte motionärerna att promemorian inte innehöll någon närmare analys av lagstiftningens verkningar i USA, det enda land där någon längre erfarenhet av sådan lagstiftning fanns, och inte heller något utformat förslag till hur en eventuell svensk lagstiftning mot könsdiskriminering skulle utformas. Mot bakgrunden därav var det enligt motionärerna knappast förvånande att flertalet remissinstanser hade redovisat en skeptisk eller avvaktande inställning till lagstiftning mot könsdiskriminering i Sverige; f. ö. fanns också mera positiva yttranden. I fråga om utskottets hänvisning till grundlagsbestämmelser påpekade motionärerna att dessa endast reglerade förhållandet mellan den enskilde och det allmänna. Visserligen kunde man hoppas att dessa bestämmelser också skulle få en psykologisk effekt på t. ex. enskilda arbetsgivare, men det skulle fortfarande bli tillåtet för enskilda företag att diskriminera kvinnor vid anställning, lönesättning och befordran. "Att gå med på en grundlagsregel mot könsdiskriminering men vägra att acceptera en lagstiftning är inte konsekvent. Lagstiftningen behövs för att principen om jämställdhet mellan kvinnor och män skall prägla hela samhället." – Principerna för lagstiftningen utvecklades i motionen i enlighet med vad som angivits i 1974 års och 1975 års motioner. Motionärerna framhöll vidare att det fanns möjligheter att vid lagens utformning bereda utrymme för aktiva positiva åtgärder för ökad jämställdhet och uttalade härom:

Sådana positiva åtgärder som skulle kunna tillåtas enligt en svensk lagstiftning är t. ex. det krav på rekrytering av både män och kvinnor som idag ställs upp för erhållande av lokaliseringssöd. Vidare skulle man kunna tillåta olika åtgärder inom utbildningssystemet för att främja ökat inslag av flickor på traditionellt manliga studievägar och omvänt.

Utöver de försök som hittills gjorts skulle man kunna överväga ett system vid intagning till spärrade studiegångar, där den som tillhör det underrepresenterade könet gavs en tilläggspoäng till sin poängsumma vid ansökningen. En sådan metod skulle fungera smidigare än en ren kvotering, och man skulle kunna undvika en situation där antagningsgränserna för manliga och kvinnliga sökande på ett mer utmanande sätt avviker från varandra.

Även möjligheten att i samband med statlig och kommunal upphandling ställa krav på företagens personalpolitik skulle kunna medges av en svensk lagstiftning.

Slutligen anfördes i motionen:

Självfallet skulle inte en lagstiftning mot könsdiskriminering lösa alla problem. Men det gör knappast någon annan enskild åtgärd heller. Vad som behövs är en kombination av insatser. Det som hittills har gjorts är inte tillräckligt.

Det ligger en fördel i att överlåta på arbetsmarknadens parter att lösa problem genom frivilliga överenskomelser. När detta inte lyckas måste dock lagstiftning kunna tillgripas. Så har skett på en rad områden, t. ex. beträffande arbetstider, arbetsmiljö,

arbetsdemokrati och skydd mot obefogad uppsägning. Det kan knappast hävdas att arbetsmarknadens parter har lyckats att på frivillig väg skapa jämställdhet mellan män och kvinnor eller undanröja könsdiskrimineringen inom arbetslivet.

Från liberal synpunkt är det önskvärt att så långt som möjligt låta det ekonomiska livet fungera utan detaljerade regler och ingripanden från myndigheter. Men när det gäller att skydda den enskilde mot övergrepp och diskriminering, t. ex. på grund av ras eller kön, tvekar inte liberalismen att även använda lagstiftning, om en sådan är nödvändig för att åstadkomma ett tillfredsställande resultat.

I sitt betänkande över motionen (InU 1975/76:42) uttalade inrikesutskottets majoritet – med hänvisning till förslaget om nämnda grundlagsregler och till den vid denna tidpunkt aviserade jämställdhetsförordningen för den statliga sektorn av arbetsmarknaden (se härom avsnitt 5.1.5) – att folkpartiets tidigare framställda krav på lagstiftning delvis hade blivit tillgodosett samt fortsatte:

Mot denna bakgrund och då en lagstiftning av den typ motionärerna tänker sig är förenad med stora vanskligheter och sannolikt ger små reella resultat är utskottet inte i dag berett att tillstyrka lagstiftning eller ytterligare utredning härom.

Att riksdagens ställningstagande emellertid blev ett annat än utskottets framgår av avsnitt 1.2 ovan.

3.2 1975 års PM till frågan om lagstiftning mot könsdiskriminering

På uppdrag av jämställdhetsdelegationen framlade dåvarande hovrättsfiskalen Nina Pripp den 4 februari 1975 en promemoria till frågan om lagstiftning mot könsdiskriminering (Ds Ju 1975:7). Promemorian innehöll en översiktlig genomgång av vissa internationella organ och överenskomelser, av vissa utländska lagar och lagförslag samt av dels könsrelaterade regler, dels regler som påbjuder jämställdhet i gällande svensk lagstiftning. Promemorian ägnade relativt stort utrymme åt ett i USA gällande förbud mot könsdiskriminering med avseende på anställningsförhållanden. Utredarens slutsatser om nyttan av detta förbud var klart negativa. Avslutningsvis gavs en sammanfattning som utmynnar i följande slutsatser.

Värdet av aktivt agerande för att öka jämställdheten mellan könen är obesträtt. Frågan kan ställas om det alltid är till gagn att starta ett arbete för jämställdhet med tvingande bestämmelser som på förhand kan ge intryck av att döma ut en avtalspart som lagbrytare. I Förenta staterna har man lagstiftningen mot könsdiskriminering i botten. Men om den inte hade funnits, hade det då visat sig lämpligt att använda den tekniken för att driva igenom jämställdhetskrav? En lagstiftning som dessutom kan vara till hinder för jämställdhetsarbetet.

Enligt en gammal svensk uppfattning är det i första hand arbetsmarknadens parter själva som har att lösa uppkommande problem. Om problemen inte kan lösas, kan staten gå in. Jämställdhetsarbetet i Förenta staterna utgår från ett statligt engagemang för att öka jämställdheten mellan könen. Ett liknande – men uppenbarligen mer samverkansvänligt – engagemang finns nu i Sverige såvitt gäller främjandet av anställning av äldre arbetstagare och arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga. Reglerna i lagen om anställningsfrämjande åtgärder syftar i denna del framför allt till att understödja den trepartssamverkan mellan arbetsgivare, arbetsförmedling och fackliga

organisationer som har kommit till stånd genom de s. k. anpassningsgrupperna på framför allt större och medelstora arbetsplatser. — — — Genom den form lagen har torde det redan nu finnas möjligheter att inom anpassningsgrupperna aktualisera frågor om såväl männens som kvinnornas situation på arbetsplatsen.

Delegationen överlämnade promemorian till regeringen den 9 februari 1975 och bilade därvid en skrivelse innehållande delegationens egna synpunkter på frågan om allmän lag med förbud mot könsdiskriminering. I skrivelsen uttalades att övervägande skäl enligt delegationens mening talade för att en sådan lag inte borde införas. Som huvudskäl angavs att en sådan lag inte skulle kunna begränsas till att enbart omfatta särbehandling i negativ mening utan skulle försvåra en "positiv" särbehandling, dvs. kvotering och andra åtgärder som i syfte just att uppnå ökad jämställdhet tillämpas så att könstillhörighet tillmäts betydelse. Vad delegationen i övrigt anförde som argument mot en lag mot könsdiskriminering var att en sådan lag endast i enstaka uppenbara fall kunde antagas vara ett verksamt medel att nå rättelse i individuella fall, detta med hänsyn till att "man förmodligen måste kräva vattentät bevisning att just den sökandes kön varit avgörande för det överklagade beslutet". — Som fördelar med en lagstiftning nämnde delegationen å andra sidan att en lag skulle ge klart uttryck för ett avståndstagande från regeringens och riksdagens sida mot alla former av könsdiskriminering; vidare kunde det enligt delegationens mening vara av värde ur opinionsbildningssynpunkt att på ett sådant sätt skapa en symbol för kravet på lika rättigheter för män och kvinnor.

Promemorian remissbehandlades därefter.

Yttranden inkom från Svea hovrätt, Socialstyrelsen, Arbetsmarknadsstyrelsen, Skolöverstyrelsen, Universitetskanslersämbetet, länsstyrelserna i Stockholms och Blekinge län, Sölvesborgs kommun, Svenska landstingsförbundet, juridiska fakulteterna vid Stockholms och Lunds universitet, samhällsvetenskapliga fakulteterna vid Göteborgs och Lunds universitet, företagsnämnden vid Linköpings högskola, Svenska kommunförbundet, Kooperativa förbundet, Landsorganisationen, Tjänstemännens centralorganisation, Centralorganisationen SACO/SR, Svenska Arbetsgivareföreningen, Centerns Kvinnoförbund, Centerns Ungdomsförbund, Sveriges Socialdemokratiska Kvinnoförbund, Moderata Samlingspartiets Kvinnoförbund, Moderata Ungdomsförbundet, Folkpartiets Kvinnoförbund, Svenska Kvinnors Västerförbund Karlshamns avdelning, Fredrika-Bremer-Förbundet, Husmodersförbundet Hem och Samhälle samt Yrkeskvinnors klubbars riksförbund.

Av dessa trettio yttranden var tolv negativa till lagstiftning. Svea hovrätt hänvisade, liksom Kooperativa förbundet och Tjänstemännens Centralorganisation, till de negativa erfarenheterna utomlands. Skolöverstyrelsen, Länsstyrelsen i Blekinge samt Kooperativa förbundet framhöll att en lag skulle försvåra arbetet att genom positiva åtgärder åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor. Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Lunds universitet fann, i överensstämmelse med Centralorganisationen SACO/SR, Centerns Kvinnoförbund, Sveriges Socialdemokratiska Kvinnoförbund och Moderata Ungdomsförbundet, att man för svensk arbetsmarknad borde i första hand förlita sig till åtgärder av arbetsmarknadens parter. Landsorganisationen påpekade att lagstiftning mot könsdiskriminering inte kan förändra rollfördelningen

mellan kvinnor och män. *Svenska Kvinnors Vänsterförbund Karlshamns avdelning* förklarade sig vid genomgång av promemorian ha funnit att lagstiftning för kvinnans jämställdhet genomförts i väsentliga delar; förverkligandet berodde enligt avdelningen på kvinnorna och männen.

Fem av yttrandena var till förmån för lagstiftning. *Socialstyrelsen* menade att lagstiftning säkerligen skulle vara av betydelse för att påverka attityder i form av psykologiska och sociala spärrar. På liknande sätt framhöll *Länsstyrelsen i Stockholm* att lagstiftning borde få betydande förebyggande och opinionsbildande effekt och bli ett verksamt bidrag till ansträngningarna att bryta det traditionella könsrollsmönstret. *Centerns Ungdomsförbund* förordade lagstiftning med avseende på anställningförhållanden. Enligt *Folkpartiets Kvinnoförbund* skulle lagstiftning få sin största betydelse på arbetsmarknaden och borde utformas med hänsyn till det, även om könsdiskriminering borde förbjudas även på andra områden, t. ex. försäkringsväsendet. Enligt *Fredrika-Bremer-Förbundet* skulle lagstiftning i och för sig ha ett värde som uttryck för samhällets erkännande av målet jämställdhet mellan kvinnor och män. Förbundet föreslog att lagen skulle ge enskilda som anser sig diskriminerade på grund av kön rätt att föra talan inför domstol; med hänsyn till avgörandenas prejudicerande verkan skulle även ett relativt litet antal fällande beslut få stor räckvidd.

Av de återstående tretton remissinstanser som avgav yttrande fann nio att den föreliggande promemorian inte utgjorde tillräckligt underlag för ställningstagande. *Arbetsmarknadsstyrelsen* rekommenderade utan särskild kommentar fortsatta undersökningar. *Universitetskanslersämbetet* förutsatte att man i det fortsatta arbetet förutsättningslöst skulle pröva alla åtgärder; frågan om lagstiftning måste här få en sekundär roll, även om det inte kunde uteslutas att en utvecklad rättslig reglering i vissa fall kunde ha positiva effekter. *Juridiska fakulteten vid Lunds universitet* pekade särskilt på behovet av en annan utredningsmetod än den utredaren använt; "När det gäller att utreda frågan om lagstiftning mot könsdiskriminering är det enligt fakultetens mening nödvändigt att lokalisera de områden där könsdiskriminering förekommer, fastslå vilka förändringar som bör komma till stånd och slutligen diskutera huruvida lagstiftningsåtgärder kan vara ett medel att nå det sålunda uppställda målet." Även *juridiska fakulteten vid Stockholms universitet* framhöll nödvändigheten av att man har klart för sig vilken målsättning lagstiftningen gäller och angav som ett exempel med avseende på arbetslivet tre olika ambitionsnivåer: "1) Den som beslutar om anställning får inte beakta en sökandes kön, om egenskapen av man eller kvinna inte har någon betydelse för arbetet ('bort med godtycklig könsdiskriminering')

2) Även om könet kan tänkas inverka på arbetet – t. ex. för att kvinna i fertil ålder med viss grad av sannolikhet kommer att behöva ledighet för barnafödande – får vissa med könet sammanhängande omständigheter inte beaktas ('vissa könsdiskriminerande omständigheter får inte beaktas')

3) Det bör råda visst förhållande mellan antalet män och kvinnor (könsvotering)". Fakulteten diskuterade dessa olika ambitionsnivåer var för sig och fann att ett förbud mot könsdiskriminering skulle vara ett adekvat redskap för de båda förstnämnda målsättningarna men däremot otillräckligt för den tredje. På liknande sätt framhöll *Svenska kommunförbundet* att frågan om lagstiftning i första hand finge besvaras med utgångspunkt i vilken

särbehandling som inte accepteras. *Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet* fann att man inte kunde generellt avfärda lagstiftningsåtgärder, eftersom promemorian gav en begränsad belysning av den stora frågan om vad som skall göras för att främja kvinnors och mäns jämställdhet och hur man skall avväga mellan rättsliga sanktioner och administrativt och organisatoriskt stöd inom olika områden. *Moderata Samlingspartiets Kvinnoförbund* sade sig sakna särskilt en redovisning av hur utländska lagstiftningsåtgärder utfallit i praktiken. *Husmodersförbundet Hem och och Samhälle* fann det för ett ställningstagande nödvändigt att ha en klar definition av begreppet könsdiskriminering och riktlinjer för hur man tänkt sig bevisföringen vid eventuell lagöverträdelse. *Yrkeskvinnors Klubbars Riksförbund* uttalade att promemorian bildade ett värdefullt underlag för en vidare debatt om önskvärdheten av en svensk lagstiftning mot könsdiskriminering; en allmän lag kunde dock uppskjutas i avvaktan på att kvarstående diskriminerande lagbestämmelser avlägsnades.

De fyra återstående yttrandena var mera obestämda än de ovan nämnda. *Landstingsförbundet* konstaterade att åtskilliga åtgärder för ökad jämställdhet vidtagits i Sverige under senare år och förklarade sig, med hänsyn till att promemorian var av diskussionskaraktär utan förslag till åtgärder och till pågående utvecklingsarbete, inte finna skäl att särskilt överväga frågan om lagstiftning. *Företagsnämnden vid Linköpings högskola* uttalade att det i och för sig var möjligt att särskild lagstiftning mot könsdiskriminering skulle kunna påskynda utvecklingen mot jämställdhet men ansåg, med tanke på tillämpningssvårigheter, att speciallagstiftning borde tillgripas endast i sista hand. *Svenska Arbetsgivareföreningen* konstaterade att endast ett relativt kort avslutande avsnitt i promemorian diskuterade vissa tänkta lagregler till motverkande av könsdiskriminering och "instämmer i att invändningar kan riktas mot ifrågavarande tänkta lagregler"; å andra sidan tillades att föreningen avstyrkte den i promemorian framförda tanken att lagen om vissa anställningsfrämjande åtgärder kunde användas för att jämställa kvinnlig arbetskraft i allmänhet med äldre arbetstagare och arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga. *Sölvesborgs kommun* nöjde sig med att anlägga vissa synpunkter på undersökningens uppläggning.

Som nämnts hade jämställdhetsdelegationen avstyrkt lagstiftning mot könsdiskriminering huvudsakligen på den grund att den skulle vara till hinder för positiva åtgärder i syfte att uppnå jämställdhet. Synpunkten förekom även i den till grund för delegationens yttrande liggande promemorian. I några yttranden (Socialstyrelsen, juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, Folkpartiets Kvinnoförbund samt Fredrika-Bremer-Förbundet) bestreds riktigheten av denna lagtekniska bedömning.

Könskvotering såsom ett medel att åstadkomma ökad jämställdhet förordades av många remissinstanser (Länsstyrelsen i Stockholms län, Socialstyrelsen, Skolöverstyrelsen, Länsstyrelsen i Blekinge län, juridiska fakulteten vid Lunds universitet, Kooperativa förbundet, Centerns Ungdomsförbund, Sveriges Socialdemokratiska Kvinnoförbund samt Fredrika-Bremer-Förbundet). I ett par yttranden framhölls dock nackdelar med kvotering. Yrkeskvinnors Klubbars Riksförbund tog bestämt avstånd från könskvotering och förklarade sig anse att varje form av särbehandling är ett avsteg från jämställdhetens idé och icke i längden gagnar dem den avser att

hjälpa. Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet uttalade på denna punkt:

I promemorian framförs inte några betänkligheter mot kvotering. Det kan därför vara anledning att här peka på några. Könskvotering uppfattas utan tvivel av många som orättvis. I övrigt bör beaktas att könskvotering i arbetslivet kan vara ägnad att befästa föreställningen att män är mera dugliga i ett yrke och kvinnor mera dugliga i ett annat. Detta ligger särskilt nära till hands med hänsyn till att kvotering nu tillämpas som stöd för "arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga".

Det var inte bara Svenska Arbetsgivareföreningen som ställde sig avvisande till utredarens tanke att angripa problemet med könsdiskriminering enligt den modell som gäller för äldre arbetstagare och arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga. Samma uppfattning hävdades av företagsnämnden vid Linköpings högskola:

Anpassningsgrupperna har bildats för att handlägga frågor om arbetsuppgifternas anpassning till äldre och handikappade arbetstagare, dvs. arbetstagare med mer eller mindre nedsatt arbetsförmåga. Endast inom ett fåtal yrken – huvudsakligen sådana som kräver omfattande fysiska krafter, t. ex. stuveriyrket – torde det vara möjligt att generellt hänföra medlemmarna av ett visst kön till gruppen arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga. Det föreligger därför i regel inget logiskt skäl att lägga på anpassningsgrupperna uppgiften att bearbeta jämställdhetsproblemet. Dessutom är risken stor för en negativ psykologisk effekt om man väljer anpassningsgruppen som organisatorisk bas, nämligen den att dessa ses som en formell bekräftelse på det ena könets underlägsenhet på arbetsmarknaden. Existerande fördomar kan på detta sätt förstärkas snarare än motverkas.

Å andra sidan stöddes tanken att använda anpassningsgrupperna särskilt av Landsorganisationen och Tjänstemännens Centralorganisation. Arbetsmarknadsstyrelsen uttalade sig inte på denna punkt men framhöll att denna metod skulle kräva en lagändring.

Oavsett sin inställning till frågan om lagstiftning mot könsdiskriminering underströk de flesta remissinstanserna värdet av särskilda opinionsbildande åtgärder för att motverka könsfördomar.

4 Valet av tillämpningsområde och syftet med lagförslaget

4.1 Allmänna utgångspunkter

De fakta vi redovisat i kapitel 2 visar att det – trots odiskutabla framsteg – kvarstår stora skillnader i mäns och kvinnors villkor i det svenska samhället.

Hemmet är alltfört kvinnornas domän, medan de som bestämmer i samhället är män. Trots att de flesta formella hinder nu är avlägsnade återstår mycket av fördomar och traditionstänkande, liksom av praktiska hinder, innan vi nått verklig jämställdhet mellan könen. Kvinnornas traditionella roll med ansvar för hem och barn begränsar deras möjligheter att göra sig gällande i yrkeslivet och att ta del i politiken och annat samhällsengagemang. Förväntningarna på männen att leva upp till den gamla försörjarrollen försvårar för dem att få en nära kontakt med sina barn.

Allt fler blir medvetna om de traditionella könsrollernas begränsningar och vill få bort orättvisorna mellan könen. Kring principen om jämställdhet mellan kvinnor och män råder nu bred politisk enighet. Kvinnor och män skall ha samma rätt och lika möjligheter. Varje människa skall bedömas efter sina personliga egenskaper och meriter, inte efter vilket kön hon tillhör. I stället för att uppdelas på ”kvinnoroller” och ”mansroller” skall alla kunna mötas som människor i gemensamt ansvar för hem, arbete och samhällsutveckling.

Denna positiva inställning är *en* viktig förutsättning för att jämställdhet skall råda på alla samhällsområden. Men en lika viktig förutsättning är en förändring av vanor, tänkesätt och uppträdande hos de enskilda människorna. Den förändringen kan stödjas och påskyndas genom politiska åtgärder, positiva program och ett medvetet uppträdande från statsmakternas sida. Förslaget om en lag om jämställdhet mellan kvinnor och män skall ses mot denna bakgrund.

Vi vill senare i detta kapitel diskutera valet av tillämpningsområde för lagstiftning om jämställdhet samt redovisa kommitténs överväganden och slutsatser i fråga om lagförslagets uppläggning. Kommittén föreslår i ett första skede en lag som omfattar arbetslivet och i huvudsak utformas som en arbetsrättslig lagstiftning.

Vi vill dock först ge några allmänna synpunkter på lagens möjligheter och begränsningar.

Gamla könsrollsmönster präglar fortfarande praktiskt taget alla delar av samhället. Det innebär att arbetet för jämställdhet måste drivas på en mängd olika vägar.

- *Rätten till arbete måste tillkomma kvinnor och män i samma utsträckning och på lika villkor.* Det kräver bl. a. samordnade åtgärder inom ekonomisk politik, näringspolitik och arbetsmarknadspolitik för att klara full sysselsättning, liksom en regionalpolitik för att utjämna de stora skillnaderna i tillgång på arbete mellan olika delar av landet.
- *Den enskildes möjligheter måste vidgas.* Det kräver ofta insatser för utbildning liksom att man bryter den starka könsbindningen i valet av utbildning och yrke. Studier och yrkesval måste baseras på en avvägning mellan individuella anlag och utbudet av arbete – inte på traditionella uppfattningar om vad som är ”manligt” och ”kvinntligt”. En traditionellt könsbunden yrkesinriktning kan vara ett betydande praktiskt hinder för att få jobb. Det gäller särskilt på orter där arbetsutbudet är ensidigt och begränsat. Könsbundna yrkesval drabbar både kvinnor och män, som av fördomar hindras att välja arbeten som passar deras individuella förutsättningar.
- *Alla arbeten skall i princip stå öppna för både kvinnor och män.* Det kräver att arbetsmiljön förbättras. Fysiska och psykiska hinder i arbetsmiljön för ett fritt val måste så långt möjligt undanröjas. Genom tekniska anordningar kan många arbetsplatser göras tillgängliga för alla.
- *Arbetsvillkoren måste anpassas så att både män och kvinnor i alla arbeten skall kunna förena förvärsarbete med hemansvar.* Mäns rätt att ta ansvar för sina barn, på samma villkor som kvinnor, måste accepteras och stimuleras. Det kräver ofta förändringar i arbetstidens förläggning och i kraven på övertid, rätt till föräldraledighet samt möjligheter till deltid också för män.
- *Diskriminering på grund av kön får inte förekomma.* Det kräver att fördomar och traditionella värderingar viker. Fast rotade föreställningar om olika arbetens lämplighet för män resp. kvinnor och om mäns och kvinnors beteende på arbetsplatsen finns ofta hos arbetsgivare, arbetsledare och andra. Det är nödvändigt med en aktiv personalpolitik för jämställdhet, särskilt i samband med rekrytering, utbildning och befordran. Extra insatser kan ofta fordras för att stödja ett hittills missgynnat kön.
- *Samhällsplaneringen måste utgå från allas rätt till arbete på lika villkor och anpassa bebyggelse, kommunikationer och övrig service till detta.* Det kräver bl. a. att man söker minska kraven på långa arbetsresor och omfattande pendling med bil.
- *Också förvärsarbetande föräldrar måste kunna ha en trygg barnomsorg.* Det kräver att barnomsorgen kraftigt byggs ut. Bristen på daghem är i dag ett av de främsta hindren för jämställdhet. Den drabbar i praktiken främst kvinnor, eftersom de fortfarande som regel känner störst hemansvar.
- *Arbetsfördelningen i hemmet måste ändras.* Män har samma ansvar för hemmet och skall också ha lika rätt till barn och känsloliv. Det kräver praktiska – men samtidigt djupgående – förändringar i människors attityder, vanor och relationer.
- *Fördelningen mellan kvinnor och män i beslutande positioner måste bli mera jämlik.* Det kräver aktiva och handfasta åtgärder av organisationer och partier, offentliga organ och företag. Med fler kvinnor i beslutande organ ökar kraften i arbetet på jämställdhet. Då blir det också lättare att bryta det gamla könsrollsmönstret, med män som de beslutande och kvinnor som

de betjänande. Det är ett mönster som barn fortfarande ser och lätt följer när de växer upp.

Ett framgångsrikt arbete för jämställdhet kräver således mycket omfattande åtgärder, program och attitydförändringar. Breda insatser görs också på de områden vi här angett. Den målmedvetna inriktningen på att klara sysselsättningen, även under tider av ekonomiska svårigheter, har särskilt stor betydelse för kvinnorna på arbetsmarknaden. Stora ansträngningar görs för att utbilda och på annat sätt stödja kvinnor med kort grundutbildning och ofta dåligt självförtroende att komma in i arbetslivet. Den nya arbetsmiljölagen bygger på att alla arbeten i princip skall stå öppna för både kvinnor och män. Viktiga förändringar i föräldraförsäkringen och den lagstadgade rätten till tjänstledighet syftar till att män och kvinnor skall dela på ansvaret för hem och barn. Det av riksdagen 1976 antagna programmet för 100 000 daghemsplatser på fem år innebär en stark prioritering av utbyggnaden av barnomsorgen. Genom jämställdhetsbidrag, villkor knutna till regionalpolitiskt stöd och andra åtgärder söker staten bryta könsuppdelningen på arbetsmarknaden. Jämställdhetskommittén driver på arbetet för jämställdhet, bl. a. genom att initiera och stimulera praktiska försök, jfr avsnitt 1.4.

En lag om jämställdhet mellan kvinnor och män måste ses i samband med allt annat jämställdhetsarbete. Den kan utgöra ytterligare ett viktigt inslag i och en förstärkning av arbetet för jämställdhet. Men den ersätter inte de andra insatserna och kan inte ensam skapa jämställdhet.

Det förhållandet att lagen, enligt kommitténs förslag, i ett första skede begränsas till arbetslivet innebär därför inte att jämställdhetsarbetet på andra områden lämnas åt sidan. Kommittén bedömer det som utomordentligt viktigt att t. ex. skolan i betydligt högre grad kommer att främja jämställdhet. Skolöverstyrelsen har utformat ett program för jämställdhet i skolan och även begärt att krav på aktivt jämställdhetsarbete skall skrivas in i skollagen och skolförordningen. Regeringen har tillsatt en särskild utredning som skall komma med förslag till åtgärder för att rekrytera fler kvinnor på skollärande befattningar. Strävan att bryta ett gammalt könsrollsmönster i arbetsmarknadsutbildningen är central i arbetsmarknadsverkets jämställdhetsprogram. Jämställdhetskommittén utreder hur fler män skall kunna rekryteras till utbildningen av förskollärare och fritidspedagoger. På en rad sådana vägar är det möjligt och angeläget att främja en jämställdhet i utbildningen som är central också för att nå jämställdhet i arbetslivet.

Inte heller inom sitt tillämpningsområde blir lagen det enda som görs. Kommittén har tvärtom i sitt arbete med lagen utgått ifrån att arbetsmarknadens parter måste ha huvudansvaret för att reformera arbetslivet och främja jämställdhet. När det gäller insatser för att utjämna löneklyftor mellan kvinnor och män är detta uppenbart. Men också i övrigt är det enligt kommitténs mening självklart att de stora praktiska resultaten ute på arbetsplatserna kan nås genom att fackliga organisationer och företagsledning engagerar sig för aktiva åtgärder.

Vi vill tillfoga att jämställdhetsarbetet rör människors djupaste attityder och relationer. Jämsides med alla konkreta beslut och insatser fordras därför en oförtröttlig opinionsbildning och attitydpåverkan, som ofrånkomligen tar tid. Här sker ett nära samspel mellan å ena sidan åtgärder som stat och

kommun kan besluta om och å andra sidan debatt och nyprövning i massmedier, organisationer, företag och direkt människor emellan.

En lag om jämställdhet måste alltså ses i sitt totala sammanhang. Den "löser" inte jämställdhetsproblemen. Men den kan bli ytterligare ett viktigt instrument i det samlade arbetet för jämställdhet.

- En lag kan ge den enskilde skydd mot diskriminering på grund av kön på motsvarande sätt som staten skyddar den enskilde mot t. ex. kränkning av föreningsrätt.
- En lag kan ställa krav på alla arbetsgivare att bedriva ett aktivt arbete för jämställdhet. Den blir därmed ett stöd för parterna på arbetsmarknaden när de markerat sin vilja att nu driva på jämställdhetsarbetet, bl. a. i syfte att bryta den könsupplade arbetsmarknaden.
- Genom lagen, och det system som upprättas för att övervaka dess efterlevnad, kommer också ökad uppmärksamhet att riktas, bl. a. i massmedierna, mot fall av diskriminering och brister i jämställdhetsarbetet. En sådan ökad uppmärksamhet och debatt är viktig för att skärpa opinionsbildning och attitydpåverkan.
- En lag har ett betydande värde i sig som ett uttryck för statsmakternas erkännande av målet jämställdhet mellan kvinnor och män. I lagen kan också läggas fast viktiga ambitioner och principer som kan väntas få ett betydande praktiskt genomslag i arbetslivet.

4.2 Arbetslivet

Såväl direktiven som de i avsnitt 3.1 redovisade riksdagsmotionerna och 1975 års promemoria har ställt arbetslivet i förgrunden för strävandena att åstadkomma jämställdhet mellan kvinnor och män.

Det kan inte råda något tvivel om att det på detta område föreligger ett påtagligt behov av åtgärder för att främja jämställdhet; detta framgår av de fakta som redovisats i kap. 2 här ovan.

Att vi har en "tudelad arbetsmarknad" har flera orsaker. Till inte oväsentlig del sammanhänger det självfallet med att kvinnor i liten utsträckning söker sig utanför vissa traditionellt kvinnliga utbildnings- och yrkesgrenar. Till en del kan uppdelningen förklaras med att många kvinnor med hänsyn till sin traditionella roll i hemmet avstår från att söka anställningar som förutsätter arbete på obekväm arbetstid. Ett tredje viktigt skäl är otvivelaktigt att arbetsgivare ofta föredrar att anställa en man framför en kvinna eller, inom några yrkesområden, en kvinna framför en man.

Denna låsning på arbetsmarknaden bör brytas. Därmed tillgodoses samtidigt enskilda kvinnors och mäns intressen, kravet på mänsklig arbetsmiljö samt samhällets behov av en rationell arbetsfördelning. I enlighet därmed bör alla oberoende av kön ha inte bara teoretiska utan också praktiska möjligheter att välja yrke och att vidareutvecklas i arbetet.

Som framgår av avsnitt 1.4 vidtar kommittén fortlöpande olika slags åtgärder för att undanröja praktiska hinder för jämställdhet i arbetslivet och för att stimulera kvinnor att ta "manligt" arbete och vice versa. Liknande insatser görs av bl. a. arbetsmarknadens parter (jfr avsnitt 5.2.3).

Som vi redan har framhållit i avsnitt 4.1 måste ett framgångsrikt jämställdhetsarbete omfatta åtgärder av olika slag och på en rad olika områden. Lagstiftning skulle kunna vara en sten i detta bygge, om den kunde ge enskilda människor ett skydd mot könsdiskriminering i arbetslivet. Vi tänker då särskilt på de fall när någons chanser att få en anställning eller någons arbetsvillkor påverkas av könsfördomar hos arbetsgivaren eller någon annan som har inflytande på anställning och arbetsvillkor. Sådan påverkan kan ske direkt eller indirekt. Direkt uppkommer en könsdiskriminerande effekt när någon, trots personliga förutsättningar och vilja, uteslutande till följd av sin könstillhörighet inte får en viss anställning eller får sämre arbetsvillkor än vad någon av motsatt kön skulle ha fått. Indirekt kan en könsdiskriminerande effekt uppkomma genom att kvinnor – eller, undantagsvis, män – inte bryr sig om att söka viss typ av anställning därför att de vet eller tror att de på grund av könsdiskriminering inte har någon chans. Det nu sagda bör utvecklas något.

Dels har man att tänka på de traditionellt könsbundna yrkena. Traditionellt kvinnliga arbeten finns framförallt i vårdyrkena. Till traditionellt manliga yrken får räknas åtskilliga arbeten inom industrin och arbeten som kräver teknisk utbildning men generellt även administrativa poster med stort ansvar. I själva verket är det ingenting som tyder på att problemet med kvinnornas underläge på arbetsmarknaden är löst med att kvinnorna genomgår lika mycket utbildning som männen; tvärtom framgår att även yrkeskvinnor med lång utbildning genomsnittligt når betydligt mindre ansvarsfyllda befattningar än män med motsvarande utbildning. Grunden till dessa förhållanden torde ofta vara den vanliga uppfattningen att kvinnans roll i hemmet inte går att förena med krav på stor flexibilitet och hög arbetskapacitet i yrket.

Det sägs ibland att kvinnor i allmänhet inte visar så stort intresse för särskilt ansvarsfulla poster. Om detta är riktigt kan det ha olika orsaker. Många kvinnor är kanske mera ambitiösa än män i allmänhet såtillvida att de inte söker ett arbete som de inte är absolut säkra på att klara perfekt. I andra fall kan ett bristande intresse hos kvinnor för "karriär" sammanhånga med könsdiskriminering: det är inte någon mening med att eftersträva det som framstår som oåtkomligt.

Dels har könsrelaterade preferenser hos arbetsgivare otvivelaktigt betydelse också för anställningar som inte i och för sig kan sägas vara vare sig manliga eller kvinnliga. Ofta sammanhänger detta med kvinnans biologiska funktioner, som ibland antages medföra en större risk för frånvaro än när det gäller manliga anställda.

För att komma till rätta med de hinder mot jämställdhet som sålunda tar sig uttryck i påtagliga handlingar, för vilka någon – i regel arbetsgivare – är ansvarig utgör ett förbud i lag ett lämpligt redskap. Det kan visserligen sägas – och har många gånger sagts – att det här ytterst är fråga om att ändra människors attityder. Samma invändning skulle emellertid kunna göras mot praktiskt taget varje förbud i lag. Det primära är ju – här såsom eljest när ett förbud i lag övervägs – att genomdriva ett allmänt handlingsmönster som överensstämmer med lagens syfte. Som en indirekt verkan därav kan också ändrade attityder växa fram.

Lagstiftning lämpar sig vidare för att ålägga arbetsgivare en skyldighet att

genom särskilda handlingar aktivt verka för ökad jämställdhet.

Med hänsyn till vad som har utvecklats i detta avsnitt tar lagförslaget sikte på jämställdhet i arbetslivet.

4.3 Utbildningsväsendet

Utbildning har självfallet nära beröring med arbetsliv, och jämställdhet i utbildning är en förutsättning för jämställdhet i arbetslivet. I det här framlagda lagförslaget har vi inte tagit med annan utbildning än sådan som meddelas inom ramen för ett anställningsförhållande. Detta sammanhänger närmast med att vi funnit att en lag för jämställdhet i arbetslivet måste skrivas så att den är anpassad till annan arbetsrättslig lagstiftning och med hänsyn tagen till den betydelsefulla roll som i arbetslivet tillkommer arbetstagarorganisationerna. Dessutom är utbildningsväsendet i väsentlig omfattning statligt reglerat. Visserligen uppvisar de ungas val av utbildning alltjämt ett klart könsrelaterat mönster, men de viktigaste skälen för detta är sannolikt, förutom de ungas vetskap eller förmodanden om förekommande könsdiskriminering på arbetsmarknaden, fördomar och slentrianmässigt tänkande hos de unga själva. Delvis bör man sålunda kunna vänta sig ett friare yrkesval som ett resultat av en lag om jämställdhet på arbetsmarknaden. Men framför allt krävs en rad aktiva åtgärder inom studie- och yrkesvägledning, lärarutbildning m. m.

Skolöverstyrelsen har också föreslagit att krav på aktivt jämställdhetsarbete skall föras in i skollag och skolförordning. Vi finner inte skäl att i detta sammanhang föreslå annan lagstiftning för utbildningsväsendet.

4.4 Politiska och fackliga förtroendemän

I 1972 års direktiv till jämställdhetsdelegationen nämndes kvinnornas underrepresentation i politiska beslutsförsamlingar och i organisationslivet som ett av uttrycken för bristen på jämställdhet mellan kvinnor och män.

Det torde vara helt orealistiskt att räkna med lagstiftning såsom ett tjänligt redskap att på denna punkt åstadkomma en jämnare fördelning. Anledning här till är främst att de representanter det gäller har sina uppdrag i kraft av sina väljares förtroende; förtroendet kan inte ändras genom lagstiftning. Man är därför på detta område hänvisad till organisationernas och partiernas egna insatser, opinionsbildning och olika åtgärder för att underlätta ett större deltagande från kvinnornas sida i det politiska och fackliga livet. Indirekt kan en lag för jämställdhet i arbetslivet medverka till större intresse och beredskap hos kvinnorna.

4.5 Försäkringar

När frågan om lagstiftning mot könsdiskriminering har behandlats i riksdagen har försäkringsområdet nämnts såsom ett av de områden som borde övervägas (jfr avsnitt 3.1, 1971 års motion). Enligt vår mening är det framför

allt vissa efterlevandepensioner som står i strid mot grundsatsen om jämställdhet mellan kvinnor och män; exempelvis kan nämnas att 8 och 14 kap. lagen (1973:908) om allmän försäkring ger kvinnor rätt att under vissa förutsättningar uppbära änkepension. Frågan om efterlevandepensioner utreds emellertid för närvarande av pensionskommittén bl. a. ur synpunkten att åstadkomma jämställdhet mellan kvinnor och män. Vi har därför inte funnit skäl att själva nu behandla detta problem.

Även i andra försäkringssammanhang förekommer olika behandling av kvinnor och män. Det är för vår del ännu en öppen fråga om lagstiftning där kan anses påkallad.

4.6 Serviceverksamhet

Enligt 1974 års motion om lagstiftning mot könsdiskriminering borde det redan gällande förbudet mot diskriminering på grund av ras m. m. (se fotnot i avsnitt 3.1) utvidgas att gälla även könsdiskriminering.

Det skulle emellertid inte vara lämpligt att göra den i motionen föreslagna ändringen av förbudet mot olaga diskriminering i 16 kap. 9 § brottsbalken utan att man först noga utredde vad som i sammanhanget borde avses med begreppet diskriminering på grund av kön. På detta område uppkommer problem som inte aktualiseras när det gäller diskriminering på någon av de i 16 kap. 9 § brottsbalken uppräknade grunderna. Exempelvis torde det allmänt inte uppfattas som stötande att det finns särskilda damfrisörer och särskilda herrfrisörer och det finns en rad andra näringsgrenar som antingen gör en liknande uppdelning av tjänster eller ger olika villkor för kvinnor och män utan att detta framstår som ett påtagligt missförhållande ur jämställdhetssynpunkt. Det diskrimineringsbegrepp vi föreslår för arbetslivet (se avsnitt 7.3) är nog inte utan vidare användbart i dessa sammanhang.

Vi har därför avstått från att nu föreslå en komplettering av det gällande förbudet mot diskriminering på grund av ras m. m.

4.7 Privatlivet

I debatten om jämställdhet mellan män och kvinnor talas ofta om könsrollernas betydelse för brist på jämställdhet. Man avser då vanligen att kvinnor missgynnas genom att de till följd av sin traditionella roll i hemmet har hindrats att taga del i samhällslivet på samma villkor som män. Numera erinras dock allt oftare om att könsrollerna är till nackdel även för männen i så måtto att männen till följd av sitt större engagemang ute i samhället hindras bl. a. från en nära kontakt med sina barn.

Ett vanligt synsätt är att en förändring av könsrollerna i hemmet utgör en nödvändig förutsättning för jämställdhet i yrkeslivet. Stundom framställs i stället jämställdhet i yrkeslivet som en nödvändig förutsättning för att man skall kunna ändra de privata könsrollerna; en ändring av dessa roller framstår då som det yttersta syftet. I själva verket råder ett växelspel mellan könsrollerna på det privata planet å ena sidan och situationen på arbetsmarknaden å andra sidan. Könsrollerna är säkerligen en viktig del av förklaringen

till den tudelade arbetsmarknaden, men denna, som ju bl. a. innebär att kvinnorna generellt har lägre inkomster än männen, leder i sin tur utan tvivel till att de traditionella rollerna i privatlivet bibehålls.

I och för sig är det mot denna bakgrund självfallet angeläget att de traditionella könsrollerna i hemmet förändras.

Det finns emellertid vägande skäl som talar mot lagregler avsedda att ändra privata attityder mellan makar eller eljest inom ramen för emotionella relationer mellan kvinnor och män.

Dels låter det sig inte praktiskt göra att genom lag ge normer för t. ex. hur sysslorna i ett hem skall fördelas mellan familjemedlemmarna. Dels rör man sig på ett särdeles ömtåligt område när det gäller emotionella relationer mellan kvinnor och män. För en enskild familj är det ofta viktigare med sammanhållningen än med en strikt rättvis fördelning av olika uppgifter.

4.8 Könsdiskriminerande reklam

Beträffande detta område hänvisas till avsnitt 1.4.

4.9 Andra levnadsområden

I den allmänna debatten om jämställdhet framställs ibland krav på att samhället såvitt möjligt skall ingripa mot varje företeelse som, oavsett vilket livsområde det gäller, innebär olika behandling av kvinnor och män. Stundom nämns då företeelser som saknar varje påtagligt samband med människors möjligheter att delta i samhällslivet och fritt utveckla sin personlighet, t. ex. lagspråkets användning av pronominet "han" för att beteckna både kvinnor och män.

Det finns anledning att i arbetet för jämställdhet tänka efter om de åtgärder som övervägs verkligen kan väntas ha någon reell betydelse för målet. På en del här ovan ej diskuterade områden, där kvinnor och män behandlas olika till följd av kön, är särbehandlingsens betydelse för jämställdheten såsom denna definierats i direktiven knappast klar. Som ett exempel kan nämnas den bestämmelse i rättegångsbalken som stadgar att kroppsvisitation på kvinna inte får verkställas eller bevitnas av annan än kvinna eller läkare (RB 28:13). Det finns flera könsrelaterade regler i lagar och förordningar, och självfallet saknas inte anledning att se över dem som ett led i samhällets arbete för jämställdhet. Delvis har detta redan skett bl. a. i samband med framtagandet av den nya arbetsmiljölagen (SFS 1977:1160, jfr avsnitt 5.2.4). De erfarenheter som blir följden av vårt fortlöpande utredningsarbete får utvisa i vad mån lagstiftningsåtgärder är påkallade på andra områden än de som har diskuterats här ovan.

4.10 Lagförslagets jämställdhetsbegrepp

Vid remissförandet i anledning av 1975 års promemoria framhöll särskilt de juridiska fakulteterna i Stockholm och Lund vikten av att det står klart

vilken målsättning en lag mot könsdiskriminering skall ha. Självfallet gäller detta inte bara för spørgsmålet om en lag är nödvändig och tjänlig utan också, sedan det väl beslutats att lagstiftning skall komma till stånd, för lagens utformning och, sedermera, för dess tillämpning.

Eftersom det nu framlagda lagförslaget, av skäl som har utvecklats här ovan, endast avser arbetslivet, begränsas diskussionen i detta avsnitt till den innebörd vi i lagförslaget har givit åt uttrycket jämställdhet i arbetslivet.

Det råder nära nog fullständig enighet i samhället om att jämställdhet bör råda mellan kvinnor och män. Denna enighet kan bero på att uttrycket jämställdhet har olika innebörd för olika människor.

De som ännu anser att kvinnor inte alls bör ägna sig åt förvärvsarbete kan hävda att arbete med hem och barn erbjuder lika mycket möjligheter till inflytande i samhället och till personlig utveckling som män kan uppnå genom förvärvsarbete och facklig samt politisk verksamhet. Detta synsätt har dock blivit allt mindre vanligt.

Däremot finns det säkert åtskilliga som anser det riktigt att kvinnor i allmänhet satsar mindre på förvärvsarbete och mera på arbete för familjen än vad män i allmänhet gör. Vår uppfattning är att även detta synsätt bygger på en kliché som samhället bör ta avstånd ifrån. Samhället bör enligt vår mening göra det möjligt för envar att oavsett kön göra en insats i arbetsliv, hem och samhällsarbete. En sådan strävan från samhällets sida är enligt vår övertygelse ägnad att leda till ökad tillfredsställelse för den enskilde, en bättre arbetsfördelning inom samhället och lyckligare uppväxtförhållanden för barn.

Även med denna grundinställning finns det dock utrymme för olika uppfattningar om vad jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet innebär. Det hittills sagda motiverar inte nödvändigtvis andra åtgärder än sådana som är ägnade att säkra lika behandling av kvinnor och män i fråga om anställning, arbetsvillkor och utveckling i arbetet. För oss har det redan på ett tidigt stadium av utredningsarbetet stått klart att detta inte räcker utan att man åtminstone under en övergångstid bör ålägga arbetsgivare att aktivt verka för en jämnare fördelning av kvinnor och män på arbetsplatserna. Skälet härtill har varit, inte bara att säkra en snabb genomslagskraft åt diskrimineringsförbudet utan också att mera påtagligt stimulera människor till ett av könsfördomar oberoende val av sysselsättning. Vi har funnit det befogat och rimligt att arbetsgivare bl. a. i samband med anställning anstränger sig för att finna sökande av underrepresenterat kön och i valet mellan sökande med likvärdiga förutsättningar men av olika kön utser någon som är av underrepresenterat kön. Problemet har då uppkommit vad som menas med "underrepresenterat" kön. I stort sett kan man välja mellan å ena sidan målsättningen att fördelningen mellan kvinnor och män bör återspegla kvinnors och mäns intresse och förutsättningar för arbetsuppgifterna i fråga och, å andra sidan, målsättningen att det bör råda en jämn fördelning mellan kvinnor och män inom varje yrke, eventuellt på varje arbetsplats inom varje typ av arbete och inom varje kategori av arbetstagare.

Klart är att det finns en mängd hinder för den enskilde att välja yrke utan att påverkas av sin könstillhörighet. Och klart är att det då gäller inte bara så påtagliga hinder som arbetsgivares obenägenhet att anställa män i "kvinnligt" arbete och vice versa samt otillräcklig samhällsservice för barnomsorg

m. m.; man har utan tvivel att räkna också med fördomar hos dem som står inför valet av sysselsättning. *Hur* stor betydelse detta senare hinder har vet vi däremot inte.

Vi har, som antytts, övervägt att arbeta med målsättningen att fördelningen mellan kvinnor och män som är verksamma inom ett yrke bör motsvara fördelningen mellan kvinnor och män som har vilja och förutsättningar att utöva yrket. Tanken har då varit att man härmed kommer närmast "valfrihetens samhälle" och att det för övrigt kan te sig egendomligt att göra en arbetsgivare ansvarig för att han inte anställer någon som inte vill ha det arbete som det gäller eller någon som inte har förutsättningar att klara arbetet. Denna målsättning skulle inte vara statisk, eftersom den skulle förändras till sitt materiella innehåll allteftersom kvinnor intresserar sig mera för "manligt" arbete och män för "kvinnt" arbete; ett diskrimineringsförbud skulle rimligen kunna antagas verka pådrivande för en sådan utveckling.

Emellertid har vi funnit att målsättningen bör vara mera långtgående. Exempelvis kan kvinnors bristande intresse för anställning hos en bestämd arbetsgivare bero på att arbetsmiljön inte är anpassad för anställda av båda könen; detta kan tänkas vara en omständighet att lägga arbetsgivaren till last. Det finns även av andra skäl fog befara att den nyss angivna målsättningen inte skulle vara tillräckligt dynamisk. Människor skulle sannolikt fortfarande i stor utsträckning välja sysselsättning enligt det invanda mönstret, detta till följd av egna fördomar och bristande självförtroende. Att välja sysselsättning utan hänsyn till könsrelaterade konventioner förutsätter en självständighet och en medvetenhet som de flesta inte har. Därför måste lagen enligt vår bedömning ge en mycket kraftigare stimulans för en icke könsuppdelad arbetsmarknad än den som ligger i målsättningen att fördelningen mellan kvinnor och män som är verksamma inom en viss typ av sysselsättning bör återspegla kvinnors och mäns respektive intresse och förutsättningar för arbetstypen i fråga.

Den målsättning som inryms i förevarande lagförslag är i stället att de olika arbetsuppgifterna på en arbetsplats bör vara någorlunda jämnt fördelade mellan kvinnor och män. I lagförslaget åläggs arbetsgivare att aktivt verka för detta syfte inom varje typ av arbete och inom varje kategori av arbetstagare. Arbetsgivarens insatser för denna målsättning skall enligt lagförslaget ta sig uttryck i verksamhetens planering, i arbetsförhållandena och i rekryteringsåtgärder (se närmare kap. 8).

Att alla arbetsuppgifter på en arbetsplats bör vara någorlunda jämnt fördelade mellan kvinnor och män är naturligtvis inte ett självändamål. Det är vår övertygelse att den hittillsvarande uppdelningen av kvinnor och män på arbetsmarknaden inte har något att göra med "evigt kvinnligt" och "evigt manligt" utan väsentligen beror på fördomar, som samhället bör energiskt bekämpa. Vi är därför övertygade om att "den tudelade arbetsmarknaden" kommer att upphöra att vara tudelad om bara alla hinder verkligen undanröjs för den enskilda människans val av yrke oberoende av kön.

Ett annat skäl för den angivna målsättningen är att vi anser att både arbetslivet och jämställdheten i privatlivet gagnas av att kvinnor och män i största möjliga utsträckning arbetar sida vid sida. I alla typer av arbete och på alla arbetsplatser kan på detta sätt både kvinnors och mäns erfarenheter tas till vara och beaktas. Och detta torde vara det mest effektiva sättet att, låt vara på

lång sikt, komma till rätta med bristerna på jämställdhet i privatlivet och i det fackliga och politiska livet.

Vad nu sagts får självfallet inte missförstås så att lagförslaget skulle stå i konflikt med lagen (1974:12) om anställningsskydd eller de grundsatser som knyter sig till den lagen (se avsnitt 5.2.1). Överhuvudtaget utgår lagförslaget från att den föreslagna lagens tillämpning skall på ett smidigt sätt anpassas till den gällande arbetsrätten.

Inte heller bör det som ovan har sagts uppfattas så att den skyldighet att aktivt verka för jämställdhet som enligt lagförslaget skall åvila arbetsgivare syftar till att ta bort rätten att bland arbetssökande utvälja den som har de bästa personliga förutsättningarna för det arbete varom fråga är.

Sammanfattningsvis åsyftar lagförslaget dels att kvinnor och män skall behandlas lika i fråga om anställning, arbetsvillkor och utveckling i arbetet, dels att på varje arbetsplats stimulera till en i huvudsak jämn fördelning mellan kvinnor och män inom varje typ av arbete och inom varje kategori av arbetstagare.

Det senare ledet av målsättningen har prioriterats såtillvida att lagförslaget föreskriver företräde åt den som är av underrepresenterat kön i vissa fall när sökande av olika kön har likvärdiga förutsättningar.

4.11 Lagförslagens uppläggning

Det lagförslag som vi nu presenterar har, som förut har nämnts, begränsats till arbetslivet och dess förhållanden. Denna avgränsning har också sina skäl från lagtekniska utgångspunkter. Det blir då möjligt att knyta an till de särskilda regelsystem som gäller inom arbetsrätten bland annat med avseende på partsställning, kollektivavtalsanpassning och sanktioner.

Arbetsmarknadens parter har enligt vår mening huvudansvaret för att förverkliga lagens ambitioner. Det bör dock framhållas att lagförslaget också innehåller moment som inte är av renodlat arbetsrättslig natur. En viktig förutsättning för lagens genomslagskraft har ansetts vara att dess tillämpning övervakas och vidareutvecklas av ett särskilt tillskapat organ, det s. k. jämställdhetsombudet. Förebilder för ett sådant system kan hämtas från andra delar av civilrätten, t. ex. det konsumentpolitiska området. Också inom arbetslivet finns exempel på hur en grundläggande lagstiftning kompletteras av regler om tillsyn och andra metoder, vilka inte är av arbetsrättslig natur. Lagstiftningen om trygghet i anställningen är t. ex. uppbyggd på det sättet.

Innan vi går in på huvudpunkterna i lagförslaget kan det vara lämpligt att något närmare ange lagens tillämpningsområde.

Det förut antydda behovet av anpassning till det arbetsrättsliga regelsystemet leder till att begreppet "i arbetslivet" har fått en något snävare innebörd än vad lagens rubrik ger en antydan om. Arbetslivet i vidsträckt bemärkelse kan t. ex. inrymma sådana faktorer som förhållandet anställda emellan, förhållandet mellan fackföreningar och dess medlemmar osv. Lagreglerna däremot tillämpas, liksom annan arbetsrättslig lagstiftning, i princip inom ramen för ett arbetsgivar-arbetsgärförhållande. Lagen får betydelse också för de relationer arbetstagare emellan på en arbetsplats, som arbetsgivaren är

ansvarig för. Lagen har betydelse också för fackföreningarnas arbete i den utsträckning som de genom den pågående demokratiseringsprocessen medverkar i eller tar över funktioner på arbetsplatserna som tidigare har tillkommit arbetsgivaren ensam.

En lagstiftning om jämställdhet i arbetslivet skulle få ett alltför begränsat verkningsområde, om lagstiftningen blev tillämplig endast på dem som redan har blivit anställda hos en viss arbetsgivare. Lagförslaget innehåller därför den i förhållande till den arbetsrättsliga lagstiftningen i övrigt betydelsefulla utvidgningen att det också berör arbetssökande. En sådan utvidgning kräver en viss arbetsrättslig anpassning, vad gäller bl. a. förhandlingsrätt och partsställningen i rättegång. Vi återkommer närmare till detta i framförallt specialmotiveringen.

Vi vill dock redan nu nämna att vi föreslår att de fackliga organisationernas förhandlingsrätt vidgas till att, vad gäller jämställdhetslagen, avse också organisationsmedlemmar som är arbetssökande.

För att arbetssökande skall anses befinna sig i ett partsförhållande till en arbetsgivare krävs påtagliga handlingar, som att man svarat på en platsannons, anmält sig till personalkontoret som sökande för ett visst arbete e. dyl.

När en utvidgning av skydd mot diskriminering till att gälla också arbetssökande tidigare övervägts, närmast i föreningsrättssammanhang, har som en svårighet anförts att ett sådant skydd fordrar att man kan uppställa normer för vad som är objektiv meritvärdering. Denna svårighet är dock inte speciell för just arbetssökande. Den gäller i lika mån skydd mot diskriminering vid beslut om befordran av redan anställda. Vi bedömer att det förslag vi lägger fram skall kunna ge ett tillfredsställande lagligt skydd mot diskriminering på grund av kön, både för arbetssökande och för redan anställda.

Vi har övervägt också frågan om lagen bör omfatta personer som är *tillfälligt anställda* för att utföra ett tidsbegränsat arbete eller vikariera. Mot att låta lagen omfatta även visstidsanställda skulle kunna tala att man vill begränsa antalet fall som kan bli föremål för rättslig prövning. Vi har dock kommit fram till att även visstidsanställda bör ha det skydd som lagen ger. För utsatta grupper på arbetsmarknaden – som ungdomar och kvinnor – är visstidsanställning och vikariat ibland vägar in i förvärvslivet. Det är inte lämpligt att lämna dem utanför skyddet mot diskriminering till följd av kön.

Att också tillfälligt anställda omfattas av lagen behöver inte innebära någon onödig byråkrati. Med den utformning vi föreslår kommer det finnas rätt att utse en viss bestämd person för ett arbete, t. ex. en familjemedlem eller en bekant som ligger naturligt till för att utföra arbetet. Behov av att anställa på det viset kommer säkert att föreligga i högre grad vid tillfällighetsanställningar än vid anställning på fasta jobb. Vad lagen förbjuder är diskriminering till följd av kön. Den kräver också att arbetsgivaren, när ingen bestämd person finns tillgänglig, rekryterar på ett icke fördomsfullt sätt. Detta kan vara nog så viktigt ifråga om t. ex. vikariat, som kan ge insteg på en arbetsplats.

Vi förutsätter också att jämställdhetsombudet koncentrerar sig på mer allvarliga överträdelser av lagen. Skulle talan om skadestånd komma att föras rörande fall av tillfälliganställning bör det aktuella skadeståndet som regel

vara lägre än annars, eftersom den chans som missats eller den skada som den diskriminerade lidit är mindre än vid fall av fast anställning.

Huvudpunkterna i lagförslaget är reglerna i 2 § om skydd mot diskriminering på grund av kön och bestämmelserna i 3 § om olika jämställdhetsfrämjande åtgärder. Reglerna är avsedda att i betydande utsträckning komplettera varandra. Rent rättsligt innehåller de dock olikheter.

Diskrimineringsskyddet i 2 § är konstruerat som en för den enskilde arbetstagaren eller arbetssökanden giltig skyddsregel mot missgynnande till följd av kön i det enskilda fallet. Bryter en arbetsgivare mot denna skyddsregel, blir han skyldig att utge skadestånd. Liknande regler finns redan inom arbetsrätten, t. ex. reglerna om skydd mot föreningsrättskränkning eller mot uppsägning utan saklig grund.

Reglerna i 3 § är däremot avsedda att ha en mera allmänt verkande och framåtsyftande karaktär. De ger inte rättigheter för den enskilde arbetstagaren eller den som söker arbete utan ålägger arbetsgivaren att vidta åtgärder som främjar jämställdhetsarbetet i stort och därmed också de olika löntagargrupperna. I första stycket av 3 § föreslås således regler som ålägger arbetsgivaren att planera sin verksamhet och att ordna arbetsförhållandena så att de främjar jämställdheten i arbetslivet. I andra stycket åläggs arbetsgivaren mera konkreta åtgärder i samband med anställning, utbildning och befordran i de fall då det råder ojämn fördelning mellan könen på arbetsplatsen.

Lagreglerna i 3 § är vitessanktionerade. Inte minst på detta område blir det en viktig uppgift för jämställdhetsombudet att följa utvecklingen och verka för lagstiftningens faktiska genomförande ute på arbetsplatserna.

Både beträffande 2 § och 3 § uppkommer frågan om avvägningen mellan de intressen som jämställdhetslagstiftningen är avsedd att främja och andra särskilda intressen, som i det enskilda fallet kan motivera avsteg från kravet på jämställdhet. De undantag som därvid kommer i fråga berörs närmare i avsnittet 7.3. Här bör bara tilläggas att lagförslagets undantagsregler är avsedda att tillämpas restriktivt.

Som förut har berörts är det arbetsmarknadens parter som har huvudansvaret för reformarbetet på arbetslivets område. Detta gäller också jämställdhetsarbetet. Det har därför varit en angelägen uppgift för oss att utforma lagstiftningen på ett sätt som kan tjäna som en grundval för att främja utvecklingen av parternas arbete på detta område. Det är också givet att jämställdhetsarbetet i sina detaljer måste anpassas till de olika förhållanden som råder på arbetsmarknaden. Reglerna i 3 § har därför gjorts dispositiva på det sättet att arbetsmarknadens parter genom kollektivavtal på förbunds nivå skall kunna anpassa dem till branschens eller arbetsplatsernas särskilda förhållanden. Den ambitionsnivå för jämställdhetsarbetet som kommer till uttryck i lagtexten får dock inte underskridas. Inte heller kommer det i fråga att medge något undantag från diskrimineringsskyddet i 2 §.

Utöver inledningsföreskriften i 1 § och de nu berörda reglerna i 2 och 3 §§ upptar lagen bestämmelser om skadestånds- och vitesregler, jämställdhetsombudet, tillsynen över lagens efterlevnad samt processuella föreskrifter. Det föreslås slutligen att regeringen skall meddela tillämpningsföreskrifter.

5 Gällande rätt

5 Gällande rätt

I detta kapitel går vi igenom sådana rättsregler som har särskilt intresse för en lag om jämställdhet i arbetslivet; vi har anledning att återkomma till flera av dem i det följande.

5.1 Rättsregler som endast gäller den offentliga sektorn

5.1.1 *Obligatorisk saklighet i förvaltningen som helhet*

I 1 kap. 9 § regeringsformen föreskriver att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall iakttaga saklighet och opartiskhet i sin verksamhet. I en tidigare version av denna paragraf fanns en andra punkt, enligt vilken domstolar och förvaltningsmyndigheter inte fick "utan rättsligt stöd särbehandla någon på grund av hans personliga förhållanden, såsom tro, åskådning, ras, hudfärg, ursprung, *kön* (kurs här) ålder, nationalitet, språk, samhällsställning eller förmögenhet". Denna andra punkt fick utgå i samband med införandet av bl. a. ett förbud mot könsdiskriminering i lagstiftningen (jfr 5.1.3 nedan). Den sålunda strukna meningen var avsedd att närmare klargöra innebörden i det krav på normmässighet i myndigheternas handlande som uppställs genom den allmänna föreskriften om saklighet och opartiskhet i förvaltningen. Att den numera borttagits innebär inte någon ändring i sak. Den togs bort därför att den givit upphov till missförståndet att lagstiftaren skulle vara beredd att stifta diskriminerande lagar (prop. 1975/76:209 s. 102 f).

Man kan alltså utgå från att 1 kap. 9 § regeringsformen riktar sig mot bland annat just könsdiskriminering inom den offentliga förvaltningen.

5.1.2 *Endast sakliga grunder vid tillsättning av statligt reglerade tjänster*

I 11 kap. 9 § regeringsformen stadgas beträffande tillsättning av statlig tjänst att avseenden skall fästas "endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet". Genom *lagen (1976:600) om offentlig anställning* gäller numera denna regel också vid tillsättning av kommunal tjänst i den mån anställningen är statligt reglerad, bl. a. kommunala lärartjänster (se 1 kap. 1–6 §§, 2

kap. 1–2 §§ och 4 kap. 3 § i lagen). Med "förtjänst" avses närmast tjänstetid och därmed den vana som någon förvärvat genom föregående tjänstgöring. Med "skicklighet" brukar menas lämpligheten för befattningen, ådagalagd genom teoretisk och praktisk utbildning samt den dittillsvarande verksamheten.

Enligt 1809 års regeringsform fick avseende inte fästas vid någonting annat än förtjänst och skicklighet. I grundlagberedningens förslag till ny regeringsform hade denna regel bibehållits. Emellertid hade i ett remissyttrande satts i fråga om inte bl. a. arbetsmarknadspolitiska och lokaliseringspolitiska skäl kommer att göra det erforderligt med undantag från principen om förtjänst och skicklighet som enda tillsättningsgrunder. Departementschefen tog fasta på detta förslag och härigenom kom regeln att avfattas så att avseende får fästas endast vid "sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet". Således ger regeln utrymme för att, vid tillsättning av de tjänster det här gäller, bl. a. arbetsmarknadspolitiska åtgärder får vägas in såsom sakliga grunder vid sidan av förtjänst och skicklighet.

Det nu sagda torde innebära att regeln i och för sig medger särskilt beaktande av intresset av jämställdhet mellan kvinnor och män så att den ger utrymme för den företeelse som brukar kallas "positiv diskriminering" (se kap. 8 nedan).

5.1.3 *Förbud mot könsdiskriminering i lagstiftningen*

Ett särskilt förbud mot könsdiskriminering finns i 2 kap. 16 § regeringsformen: "Lag eller annan föreskrift får ej innebära att någon medborgare missgynnas på grund av sitt kön, om ej föreskriften utgör led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt".

Enligt uttalanden av departementschefen i samband med regelns tillkomst har detta stadgande särskild betydelse som grundlagsförankring åt strävandena att tillförsäkra män och kvinnor jämbördiga levnadsvillkor (prop. 1975/76:209 s. 101). I denna egenskap utgör regeln ett särskilt memento för myndigheterna att avhålla sig från könsdiskriminering.

5.1.4 *Principiell rätt till skadestånd på grund av könsdiskriminerande myndighetsbeslut*

Skadeståndslagen (1972:207) ger enskilda, som lidit skada genom felaktigt beslut vid myndighetsutövning, vissa möjligheter att i rättslig ordning få ersättning av stat eller kommun för ekonomisk skada som vållats genom den felaktiga myndighetsutövningen. I princip finns därför en möjlighet för den som lidit ekonomisk skada genom ett könsdiskriminerande myndighetsbeslut att få skadestånd av det allmänna. Regelns praktiska betydelse med avseende på t. ex. könsdiskriminerande tjänstetillsättningar begränsas dock av flera omständigheter. För det första krävs i allmänhet att vederbörande har uttömt möjligheterna att få rättelse besvärsvägen (3 kap. 4 §). För det andra får talan om ersättning inte föras med anledning av beslut av regeringen och regeringsrätten (3 kap. 7 §). I förening har dessa begränsningar stor betydelse i förevarande sammanhang, eftersom regeringen eller regeringsrätten slutligt

bestämmer om tillsättning av de flesta offentliga tjänster. För det tredje har begreppet könsdiskriminering hittills inte haft någon klar rättslig innebörd. Veterligen har det aldrig förekommit att någon fört talan om skadestånd på grund av ett könsdiskriminerande myndighetsbeslut.

5.1.5 Vissa kompletterande regler för statliga myndigheter

Ovannämnda bestämmelser i grundlagen kompletteras dels av *kungörelsen (1973:279) om förbud mot köns- och åldersdiskriminering vid tillsättning av tjänst m. m.*, dels av *förordningen (1976:686) om jämställdhet mellan kvinnor och män i statlig tjänst*.

Enligt 2 § i kungörelsen får myndighet inte förbehålla tjänst eller uppdrag åt endast män eller endast kvinnor eller vid ledigförklaring av tjänst uttala önskemål om manlig eller kvinnlig sökande. Bestämmelsen har motsvarande tillämpning i fråga om tillträde till kompetensgrundande utbildning, som särskilt anordnas för statlig tjänst eller uppdrag, om inte annat följer av sådana föreskrifter som myndighet efter regeringens bemyndigande meddelar i syfte att nå en jämnare fördelning av undervisningsplatser mellan män och kvinnor. 2 § är emellertid inte tillämplig i fråga om åtgärder som vidtages enligt förordningen om jämställdhet mellan kvinnor och män i statlig tjänst (SFS 1976:688). – Förordningen föreskriver i 2 § att statlig myndighet skall vidtaga åtgärder för att bryta uppdelningen mellan kvinnor och män på olika tjänstekategorier och tillse att utbildnings- och befordringsmöjligheter kommer kvinnor och män till del på lika villkor. Årliga planer skall upprättas efter samråd med arbetstagarorganisationerna (3 §). Vidtagna åtgärder och vissa uppgifter skall redovisas till regeringen varje år i anslutning till anslagsframställning (4 §). I partssammansatt organ hos myndighet skall om möjligt båda könen vara representerade (5 §). I vissa fall åligger det myndighet att genomföra särskilda informations- och rekryteringskampanjer i syfte att stimulera personer av underrepresenterat kön att söka tjänster (6 §).

Den 13 april 1977 har inom budgetdepartementet gjorts en sammanställning av 247 olika myndigheters rapportering enligt förordningen 1976:686. De åtgärder som redovisats går huvudsakligen ut på att intressera de anställda för jämställdhetsfrågor, att göra det lättare för dem att förena yrket med arbete för familjen och att nedtona olikheter i arbetsförhållanden mellan tjänster på olika nivå: inrättande av särskilda organ för jämställdhetsfrågor, flexibel arbetstid, intern rekrytering, internutbildning, delegering och byte av arbetsuppgifter, självstyrande grupper m. m.

Vissa rapporterade åtgärder tar dock sikte på jämställdhet även för kvinnor och män utanför myndigheten. Sålunda är en av de åtgärder som rapporterats särskilda informationsinsatser och rekryteringskampanjer för att bryta könsbestämda befattningar. Sådana åtgärder har enligt sammanställningen vidtagits av sex myndigheter och planeras av tjugotvå.

En annan rapporterad åtgärd som mera allmänt går ut på jämställdhet är regeln att vid val mellan kvinna och man med likvärdiga meriter den bör utses som tillhör underrepresenterat kön. Av rapportsammanställningen framgår att regeln har tillämpats av tre myndigheter och planeras av åtta.

Numera finns också den av budgetdepartementet utgivna ”Inför jämställdheten 1978” (se avsnitt 8.6).

5.2 Rättsregler som gäller hela arbetsmarknaden

Utanför den offentliga sektorn finns det inte några generella bestämmelser till skydd mot könsdiskriminering. Vissa rättsregler, som är tillämpliga för arbetsmarknaden i dess helhet, inskränker dock arbetsgivarnas val av sin personal på ett sätt som är ägnat att förhindra godtycke från arbetsgivarnas sida. Vidare har den nya arbetsmiljölagen intresse i detta sammanhang.

5.2.1 Uppsägning endast på saklig grund och i bestämd turordning

Först bör nämnas *lagen (1974:12) om anställningsskydd*. Om arbetsgivare vill säga upp arbetstagare, måste uppsägningen vara sakligt grundad (7 § första stycket). Saklig grund för uppsägning föreligger ej, om det skäligen kan krävas att arbetsgivaren bereder arbetstagaren annat arbete hos sig (7 § andra stycket). Arbetsbrist utgör normalt saklig grund för uppsägning, men vissa regler om turordning mellan de anställda måste iakttas. I huvudsak gäller att arbetstagare med längre anställningstid har företräde till fortsatt anställning framför arbetstagare med kortare anställningstid (22 §). Arbetstagare som har blivit uppsagd på grund av arbetsbrist har till dess ett år förlutit från anställningens upphörande företrädesrätt till ny anställning inom den verksamhet där han har varit sysselsatt förut (25 §). Uppsägning utan saklig grund skall på yrkande av arbetstagare förklaras ogiltig. Detta gäller dock ej om uppsägningen angripes enbart på den grund att den strider mot bestämmelserna om turordning (34–35 §§). Åsidosätter arbetsgivaren sina förpliktelser enligt lagen, skall han utge, förutom lön och andra anställningsförmåner, ersättning för uppkommen skada. Vid bedömande om och i vad mån skada uppstått skall hänsyn tagas även till arbetstagarorganisationens intresse av att lagens bestämmelser iakttages i förhållande till organisationens medlemmar samt till övriga omständigheter av annan än rent ekonomisk betydelse. Ersättning för skada som avser tid efter anställningens upphörande är maximerad enligt särskilda regler (38–39 §§).

De nu återgivna reglerna innebär ett skydd mot godtycke vid uppsägning och ger uppenbarligen samma skydd åt kvinnliga som åt manliga arbetstagare. Uppsägning som sker uteslutande på grund av arbetstagarens kön är otvivelaktigt att anse som icke sakligt grundad.

5.2.2 Rekrytering i vissa fall enligt påbud av myndighet

Lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder avser att särskilt skydda äldre arbetstagare och arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga. Enligt denna lag kan – för den händelse uppkommande problem inte kan lösas på frivillighetens väg – länsarbetsnämnd och arbetsmarknadsstyrelsen ge arbetsgivare anvisningar om åtgärder för att bereda bättre sysselsättningsmöjligheter åt äldre och handikappade arbetstagare (9 §). Följer arbetsgivaren inte anvisningar som sålunda meddelats av arbetsmarknadsstyrelsen, kan styrelsen förordna att arbetsgivaren inte får anställa andra arbetstagare än de som den offentliga arbetsförmedlingen anvisat eller godtagit (12 §). Iakttages inte sådant förordnande, dömes arbetsgivaren till böter eller fängelse i högst

ett år (20 §).

Till följd av de i avsnitt 5.1.1 och 5.1.3 ovan återgivna grundlagsbestämmelserna är berörda myndigheter skyldiga att tillämpa lagen utan avseende på arbetstagares kön.

5.2.3 *Medbestämmande för de anställda i frågor om nyanställning, befordran m. m.*

Genom lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet har kollektivavtals-slutande arbetstagarorganisationer fått en förstärkt förhandlingsrätt gentemot arbetsgivaren i frågor rörande förhållandet mellan arbetsgivaren och organisationens medlemmar på arbetsplatsen. Innan arbetsgivaren beslutar om viktigare förändring av sin verksamhet, skall han på eget initiativ förhandla med arbetstagarorganisationerna. Detsamma gäller innan arbetsgivare beslutar om viktigare förändring av arbets- eller anställningsförhållandena för arbetstagare som tillhör organisationen (11 §). Även i andra fall är arbetsgivaren, om arbetstagarorganisationen påkallar det, skyldig att förhandla innan han fattar eller verkställer beslut som rör medlem i organisationen (12 §). Mellan parter som träffar kollektivavtal om löner och allmänna arbetsvillkor bör vidare, om arbetstagarparten begär det, även träffas kollektivavtal om medbestämmanderätt för arbetstagarna i frågor som avser ingående och upphörande av anställningsavtal, ledningen och fördelningen av arbetet och verksamhetens bedrivande i övrigt (32 §).

Visserligen innebär de nu återgivna reglerna inte i och för sig någon inskränkning i arbetsgivarens frihet att – inom ramen för de bestämmelser som berörs i det föregående – välja mellan olika personer som kan vara villiga att bekläda en viss befattning. Emellertid ger medbestämmandelagen arbetstagarorganisationen betydande möjligheter att påverka arbetsgivarens val och i partssammansatta organ med beslutanderätt enligt kollektivavtal kan arbetstagarparten inneha majoritet. När medbestämmanderätten utnyttjas för att åstadkomma jämställdhet mellan kvinnor och män på arbetsplatserna, kan medbestämmandelagen ses som ett indirekt skydd mot könsdiskriminering i arbetslivet.

I detta sammanhang kan antecknas att Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) 1977 har träffat överenskommelser med Privattjänstemannakartellen (PTK) och Landsorganisationen (LO) i syfte just att verka för jämställdhet mellan kvinnor och män.

Enligt överenskommelsen med PTK skall klagomål om könsdiskriminering normalt behandlas med iakttagande av gällande förhandlingsordning, dvs. lokal och central förhandling. Om enighet då inte uppstår, kan tvisten hänskjutas till prövning av en nämnd för jämställdhet i arbetslivet. Nämnden består av en opartisk ordförande, som parterna gemensamt utser, och vidare av fyra ledamöter från vardera sidan, alltså sammanlagt nio ledamöter. Även talan av enskild tjänsteman kan behandlas av nämnden, dock endast om en majoritet av ledamöterna är eniga om att behandla sådan talan.

Överenskommelsen mellan SAF och LO förpliktar parterna att verka för jämställdhet mellan kvinnor och män inom det gemensamma avtalsområdet. Principen lika lön för likvärdig arbetsinsats skall upprätthållas. Generella skillnader i mäns och kvinnors löner skall motverkas genom att kvinnor

erbjuds likvärdiga anställnings- och utbildningsmöjligheter som män och samma möjligheter till ansvars- och meningsfulla arbetsuppgifter. Arbetets villkor skall utformas så att de underlättar för både kvinnor och män att förena förvärvsarbete och ansvar för familj. Det ansvar som åvilar arbetsledning och arbetskamrater när det gäller att bryta traditionella könsbestämda yrkesroller skall understrykas. Ett planmässigt och målinriktat arbete för jämställdhet skall bedrivas i företagen. Alla former av diskriminering skall motarbetas. Strävan skall vara att bryta könsbunden rekrytering till olika yrken och att ge lika anställnings- och utbildningsvillkor för kvinnor och män bl. a. genom att man i företagen utformar och praktiskt genomför en medveten personalpolitik avseende intern och extern rekrytering, vidareutbildning etc. Strävan skall vara att utforma företagets arbetsorganisation och arbetsmiljö så att hinder inte möter för en sysselsättning baserad på jämställdhet mellan kvinnor och män. – Beträffande tvister med avseende på överenskommelsen mellan SAF och LO anknyter denna till andra avtalsförhandlingsordning. Dom som fastställer att visst förfarande utgör diskriminering kan enligt överenskommelsen förenas med skadeståndspåföljd om utbildad praxis föreligger.

Inom ramen för avtalen planeras nu en försöksverksamhet vid ett antal företag.

5.2.4 Arbetsmiljölagen

I 1975 års promemoria nämndes vissa då gällande bestämmelser som skyddade kvinnor mot särskilda typer av arbete; bland annat gällde det arbete under jord och målningsarbeten med blyfärg (se 1975 års promemoria s. 148–149). Efter ikraftträdandet av arbetsmiljölagen (1977:1160) finns det inte några sådana, särskilt för kvinnor gällande skyddsregler kvar i lag. Enligt 16 § arbetsmiljölagen finns det dock utrymme för regeringen eller arbetarskyddsstyrelsen att vid behov meddela föreskrift om förbud mot att visst slag av arbete utförs av arbetstagare som tillhör en särskild riskgrupp eller föreskriva att något särskilt villkor skall gälla när arbetet utförs av en sådan arbetstagare.

Arbetsmiljölagen har särskilt intresse i detta sammanhang även av ett annat skäl. Arbetsmiljön skall enligt 1 § första stycket vara tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället. I andra stycket fastslås att arbetsförhållandena skall anpassas till människans förutsättningar i fysiskt och psykiskt hänseende. Det är en skyldighet för arbetsgivare att vidtaga alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagare utsätts för ohälsa eller olycksfall och arbetsgivaren skall vidare ägna uppmärksamhet åt att arbetet planläggs och anordnas så att en tillfredsställande arbetsmiljö skapas. Yrkesinspektionen och arbetarskyddsstyrelsen får ge föreläggande eller förbud som behövs för att lagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas (7 kap. 7 och 10 §§).

Lagen är inriktad på en vidgning av sysselsättnings- och anpassningsmöjligheterna. Härom uttalade departementschefen bl. a.:

För egen del vill jag starkt understryka att arbetsmiljölagen i princip skall gälla för alla människor i arbetslivet. De förordade bestämmelserna om arbetsmiljöns beskaffenhet utgår från den grundsynen att arbetet har ett värde också som en av vägarna till personlig utveckling och social gemenskap. Avsikten är sålunda att lagen skall tjäna som underlag vid strävandena efter en arbetsmarknad med stor variation på arbetsuppgifter där var och en kan få sysselsättning efter sina fysiska och psykiska förutsättningar. Det finns i arbetsmiljön en rad företeelser som kan förbättras för att främja sysselsättningsmöjligheterna. Jag tänker här bl. a. på brister i sanitära anordningar och bristande planering när det gäller anordningar för förflyttningar. Det finns också arbetsmiljöer med fysiskt tunga arbeten som de flesta män och kvinnor har svårt att klara av. Vidare måste i fråga om maskiner och andra tekniska anordningar ses till att dessa utformas med sikte på att passa människor med sinsemellan skilda förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende. Motsvarande hänsyn kan vara att ta när det gäller användningen av olika kemiska ämnen i arbetslivet. Arbetsmiljölagen bör i alla dessa och liknande fall utgå från att arbetsförhållandena i så stor utsträckning som möjligt planeras så, att alla människor som vill förvärvsarbeta också skall kunna tas emot i arbetslivet. (Prop. 1976/77:149 s. 247).

I motion 1976/77:1675 yrkades bl. a. att riksdagen som sin mening måtte uttala att föreskrifter om arbetsmiljöns utformning bör utformas med utgångspunkt i principen att arbetstagare oavsett kön skall ha tillgång till alla arbeten i arbetslivet. Socialutskottet anförde i sitt yttrande över motionen att det både av utformningen av lagförslaget och de uttalanden som gjorts i propositionen klart framgick att arbetstagare oavsett kön i princip skall ha tillgång till alla arbeten i arbetslivet; arbetarskyddsstyrelsen hade därför en skyldighet att i sin författningsverksamhet utgå från denna princip (SoU 1977/78:1 s. 30 och 79).

Jämställhetsdelegationen hade på sin tid i en skrivelse till dåvarande chefen för arbetsmarknadsdepartementet föreslagit en kompletterande bestämmelse i arbetsmiljölagen av innehåll att kvinna, som på grund av havandeskap inte kan utföra sitt ordinarie arbete, skall beredas annat arbete eller, om detta inte är möjligt, ha rätt till ledighet. I propositionen till arbetsmiljölagen erinrade departementschefen om den ledighet som arbetstagare har rätt till enligt lagen om föräldraledighet¹ och anförde vidare:

Som delegationen har framhållit i sin skrivelse kan det emellertid inte anses riktigt att kvinnor med vissa arbetsuppgifter tvingas ta ut föräldraledighet långt före förlossningen. I likhet med delegationen anser jag att det är angeläget att havande kvinna har möjlighet att vara kvar i arbetet och att därför i första hand en omplacering inom arbetsplatsen bör försökas om hennes ordinarie arbetsuppgifter påkallar det. Frågan om ersättning för bortfallen lön i fall där förhållandena på arbetsplatsen icke medger omplacering får övervägas i annan ordning. Jag vill emellertid framhålla att havande kvinna enligt lagen om anställningsskydd får anses skyddad i sin anställning även i fall då längre ledighet än normalt behövs med hänsyn till hennes arbetsuppgifter.

I den här ovan nämnda motionen yrkades vidare att gravida kvinnor borde ha rätt till sådan tillfällig förändring av sina arbetsförhållanden och arbetsuppgifter att de inte på grund av arbetets art skulle behöva tidigarelägga sin graviditetsledighet. I sitt betänkande med anledning av motionen förklarade sig socialutskottet förutsätta att departementschefens uttalanden om omplacering inom arbetsplatsen av kvinna som på grund av havandeskap inte kan fullgöra sitt ordinarie arbete komme att uppmärksammas av bl. a. arbetarskyddsstyrelsen i dess tillsynsverksamhet. I de undantagsfall där omplace-

¹ Prop. 1977/78:104 ger förslag om utvidgad rätt till ledighet för vård av barn m. m.; avsikten är att den föreslagna lagen skall ersätta föräldraledighetslagen.

ring inte kan ske var det enligt utskottet angeläget att kvinnan skulle kunna få kompensation för uteblivna löneförmåner; ersättningsfrågans lösning fick dock övervägas särskilt, bl. a. i samband med det fortsatta reformarbetet på föräldraförsäkringens område.

6 Några utländska lagmodeller

Det lagförslag som här framläggs har utarbetats efter studier av vissa utländska lagmodeller på området. Det gäller särskilt USA, Storbritannien, Norge och Island. I detta avsnitt ges endast en översiktlig framställning; vi återkommer till lagmodellerna när olika principfrågor diskuteras i de följande avsnitten.

6.1 USA

Äldst av dessa lagmodeller är den amerikanska *Equal Pay Act* (likalönslagen) i Fair Labor Standards Act (lagen om rättvisa arbetsvillkor). *Equal Pay Act* antogs år 1963. Den är avsedd att säkra lika lön för kvinnor och män. Undantagna från lagens tillämpningsområde är anställda i mindre butiker och serviceinrättningar. Det är förbjudet för arbetsgivare att betala olika lön för lika arbete till anställda av olika kön. Överträdelse av förbudet medför rätt för den lägre betalade att få den högre lönen. Den enskilde kan själv föra talan inför domstol mot överträdelser, men lagens efterlevnad övervakas också av ett organ (the Wage and Hour Division) inom det federala arbetsdepartementet. Uppgörelse mellan arbetsgivare och denna myndighet träffas i cirka 95 procent av fallen.

Title VII i Civil Rights Act, dvs. sjunde kapitlet i en amerikansk lag om vissa medborgerliga rättigheter (kapitlet kallas numera även *Equal Opportunities Act*) handlar mera allmänt om diskriminering på arbetsmarknaden. Lagen är från 1964 men genomgick viktiga förändringar 1972. Den gäller inte bara diskriminering på grund av kön utan även rasdiskriminering och diskriminering på grund av religion eller nationellt ursprung. Vidare skyddar lagen både mot diskriminering som tar sig uttryck i att en arbetssökande avvisas och mot diskriminering inom ramen för ett etablerat anställningsförhållande; beträffande diskriminerande lönesättning som har sin grund i kön gäller den vid sidan av *Equal Pay Act*. Lagen är tillämplig på företag inom handel och industri med minst femton anställda. Lagens kärna är förbud för arbetsgivare och för arbetstagarorganisationer att diskriminera på någon av de i lagen angivna grunderna. Den mest betydelsefulla sanktionen är skadestånd, som kan utdömas inte bara till klaganden själv utan också till en grupp arbetstagare, även om endast någon i gruppen fört talan, men som en annan viktig sanktion bör nämnas åläggande för arbetsgivaren att göra allt som är möjligt för att uppfylla vissa målsättningar, vanligen angivna som en kvot och

en tidsplan. Som redan framgått kan enskild gå till domstol med en överträdelse. För efterlevnaden har emellertid inrättats en särskild kommission för arbete på lika villkor, Equal Employment Commission. Kommissionen kunde ursprungligen handla endast efter anmälan från enskilda och hade i praktiken inga andra möjligheter att försöka åstadkomma rättelse än genom lämpor. Justitiedepartementet kunde visserligen föra talan inför domstol mot överträdelser men bara där överträdelsen tog sig uttryck i ett "mönster" av diskriminerande handlingar. 1972 ändrades lagen så att kommissionen fick rätt att på eget initiativ ta upp förhandlingar med ett företag och att gå till domstol med en tvist. Samtidigt upphörde rätten för justitiedepartementet att föra talan om överträdelser på den privata sektorn. Efter 1972 års ändringar anses lagen ha fått en helt annan genomslagskraft än tidigare; det saknas dock ej kritik mot kommissionen för brist på effektivitet. En viktig del av kommissionens verksamhet består i att den utfärdar ett slags direktiv, "guide-lines", för lagens tolkning. Dessa direktiv är inte bindande för domstolarna men har ändå stor praktisk betydelse; de brukar bekräftas av domstolsavgöranden i förekommande fall.

Ett tredje uttryck för den amerikanska lagstiftningen mot diskriminering på arbetsmarknaden är vissa *förordningar* (Presidential Executive Orders) som går ut på att arbetsgivare som träffar avtal om leverans, entreprenader m. m. med federala myndigheter har att verka aktivt för att rekrytera och befordra arbetstagare som antingen är kvinnor eller tillhör någon rasminoritet. Företagen skall genom särskilda program – s. k. "affirmative action programs" – ange mål och tidtabeller för att öka andelen anställda från underrepresenterade grupper. I princip åligger det de kontrakterande myndigheterna att öva tillsyn över efterlevnaden och att säga upp ett kontrakt, om förordningens regler inte iakttas. Dessutom skall arbetsdepartementet övervaka efterlevnaden.

Med avseende på USA bör också nämnas att det f. n. pågår förberedelser för ett *tillägg till konstitutionen* som skulle förbjuda könsdiskriminerande lagstiftning. Tillägget (Equal Rights Amendment, som i debatter brukar förkortas ERA) hade i januari 1978 ratificerats av 35 stater men för att träda i kraft måste det ha ratificerats av 38 stater senast i mars 1979. I de stater där det finns ett motstånd mot ratifikation säger man bl. a. att tillägget skulle medföra olyckliga förändringar på sådana områden som försvaret och familjerätten. Förespråkarna för ratifikation bestrider att tillägget skulle ha den innebörd motståndarna tillskriver det. I själva verket kan dessa tvistefrågor om tolkningen avgöras endast genom domstolsprejudikat efter det att tillägget har trätt i kraft. Det är tvivelaktigt om tillägget skulle kunna ha någon särskild juridisk verkan med tanke på att det i konstitutionen redan finns ett förbud mot lagstiftning som diskriminerar någon grupp, vilken som helst; tolkningen av detta förbud (Equal Protection Clause) är under ständig utveckling, eftersom tolkningen påverkas av de värderingar som vid tiden för prejudikatet präglar samhället.¹ Däremot skulle det nu omdiskuterade tillägget väl kunna utgöra ett psykologiskt stöd för jämställdheten.

¹ Se härom Developments in the Law, Equal Protection, Harvard Law Review, Vol. 82, 1968/69, s. 1081.

6.2 Storbritannien

Även i Storbritannien har likalönsprincipen först reglerats i en lag och annan könsdiskriminering i en senare lag. Likalönslagen, *Equal Pay Act*, är från 1970 och lagen mot könsdiskriminering, *Sex Discrimination Act*, från 1975. Båda lagarna trädde dock i kraft vid årsskiftet 1975/76; att ikraftträdandet av *Equal Pay Act* fick anstå till dess berodde på att likalönsprincipens förverkligande ansågs behöva en viss anpassningsperiod. *Equal Pay Act* gäller naturligen endast arbetslivet. Däremot är *Sex Discrimination Act* i princip tillämplig på alla levnadsområden. *Sex Discrimination Act* är mycket detaljerad och ganska svåröverskådlig. Grundläggande är dock den allmänna principen att ingen får till följd av sitt kön behandlas mindre förmånligt än en person av motsatt kön och att ingen heller får diskimineras till följd av sin status som gift. Särskilda undantag gäller för arbetsgivare med mindre än fem anställda och vidare för bl. a. privata hushåll, kyrkan och försvaret. De viktigaste sanktionerna för överträdelse är, beträffande *Equal Pay Act* att en klagande får sin lön lyft, även med avseende på förfluten tid (dock ej före lagens ikraftträdande) och beträffande *Sex Discrimination Act* skadestånd. I allmänhet är klagande hänvisade till att själva föra sin talan inför domstol. En särskild jämställdhetskommision, *Equal Opportunities Commission*, har emellertid inrättats med uppgift att allmänt övervaka efterlevnaden och verka för ökad jämställdhet. Kommissionen får på eget initiativ inleda undersökningar och har viss behörighet att ge förelägganden. Till skillnad mot ordningen i USA är det i Storbritannien särskilda arbetsdomstolar som i första hand handlägger enskilda tvister med arbetsgivare om *Equal Pay Act* eller *Sex Discrimination Act*. I första instans avgörs dessa mål av en s. k. *Industrial Tribunal* med en jurist som ordförande och i övrigt bestående av företrädare för arbetstagar- och arbetsgivarintressen. *Industrial Tribunals* förekommer över hela landet. I andra instans avgörs målen av den s. k. *Employment Appeal Tribunal*; denna domstol överprövar dock endast underrättens juridiska behandling av en tvist. *Employment Appeal Tribunal* är sammansatt på i princip samma sätt som *Industrial Tribunals*; ordföranden är dock domare i den allmänna överdomstolen *Court of Appeal*. En juridiskt felaktig bedömning av *Employment Appeal Tribunal* kan ändras av *Court of Appeal*. I denna domstol är parterna på arbetsmarknaden inte representerade. Vid årsskiftet 1977/78 förelåg cirka 700 domar av *Industrial Tribunals* i mål om antingen *Equal Pay Act* eller *Sex Discrimination Act*.

6.3 Norge

I Norge finns ännu ej någon gällande lag mot könsdiskriminering, men en lag har förberetts sedan flera år och frågan står inför ett avgörande av stortinget.

Forbruker- og administrasjonsdepartementet framlade redan år 1975 propositionen Ot.prp. nr. 33 med förslag till en lag om jämställdhet mellan könen. Propositionens regler är i korthet följande.

Lagförslaget innefattar regler om jämställdhet på i princip alla levnadsområden. Undantag görs dock för inre förhållanden i trossamfund. De materiella

reglerna är ett allmänt diskrimineringsförbud som sedan förtydligas, delvis kompletteras, på arbetslivets område samt vidare ett påbud om att läromedel skall bygga på jämställdhet och ett förbud mot reklam som står i strid med kvinnors och mäns lika värde eller på ett kränkande sätt avbildar kvinna eller man. Som omedelbar sanktion för uppsåtlig eller oaktsam överträdelse anges skadeståndsansvar enligt vanliga regler. I övrigt stadgas för lagens tillämpning om inrättandet av två offentliga organ, ett "Likestillingsombud" och "Klagenemnda för likestilling". Ombudet ges behörighet att föra överträdelser av lagen inför nämnden men åläggs att i första hand försöka åstadkomma frivillig rättelse. Enskild får föra ett ärende inför nämnden om ombudet har beslutat att inte göra det. Nämnden kan utfärda särskilda förbud och förelägganden, även gentemot offentliga arbetsgivare, men kan inte träffa beslut som binder Konungen eller ett departement. Nämndens förbud och förelägganden skall motiveras men kan inte överklagas. Som en indirekt sanktion för lagöverträdelser stadgas att uppsåtligt eller oaktsamt överträdande av sådant förbud eller föreläggande straffas med böter eller fängelse. – Ehuru lagförslagets materiella regler i princip omfattar även familjelivet, görs för detta levnadsområde en inskränkning såtillvida att lagen här icke skall "håndheves"; detta torde innebära att diskrimineringsförbudet på familjelivets område ges en blott värderingsskapande funktion men ej aktualiserar sanktioner. Bakgrunden till lagförslaget var Arbeiderpartiets 10-punktsprogram för stortingsvalet 1973.

1975 års proposition underkändes av stortinget i en debatt den 27 april 1976. Detta var resultatet av att lagförslaget kritiserades av flera partier, ehuru på helt olika grunder. Socialistisk Venstre ville ha en lag som endast skyddade kvinnor, inte män, mot könsdiskriminering. Senterpartiet och Kristelig Folkeparti ville inte ha någon särskild lag alls utan menade att nödvändig lagstiftning skulle kunna infogas i andra redan befintliga lagar. Høire ansåg att en lag behövdes men att 1975 års proposition var för slarvigt och oprecist avfattad.

I februari 1977 framlade Høire ett eget lagförslag. Förutom familjelivet undantas från de administrativa organens kompetens "rent personlige forhold". En annan avvikelse från regeringens lagförslag är att Høire, förutom ombudet och klagonämnden, ville ge föreskrifter om ett tredje organ för lagens tillämpning, ett Likestillingsråd med rådgivande och allmänt pådrivande uppgifter. Vidare ströks regeln om läromedel och den om reklamen. Härvid återopades att regeln om läromedel var obehövlig för skolorna med tanke på att det redan fanns lagstiftning med samma syfte och, beträffande undervisning på universitets- och högskolenivå, skulle kunna komma i strid med forsknings- och undervisningsfriheten. I fråga om reklam framhöll Høire att det inte fanns någon anledning att betrakta reklamen som mera könsdiskriminerande än t. ex. en rad tryckta skrifers framställning av kvinnan; paragrafen borde strykas av hänsyn till yttrandefriheten.

Den norska regeringen har nu förelagt stortinget ett nytt förslag, Ot.prp. nr. 1. Förslaget har överlämnats för beredning till stortingets socialkommitté. Stortingsdebatten väntas äga rum tidigast kort före påsken 1978. Lagförslaget i fråga bygger i allt väsentligt på det från 1975 och skillnaderna är små. Regeln om könsdiskriminerande reklam har lyfts ut och förutsatts i stället bli infogad i lagen om marknadsföring. Undantaget att lagen inte skall "håndheves" på

familjelivets område omfattar enligt det nya förslaget också "andre rent personlige forhold"; i förarbetena nämns som exempel testamentariska dispositioner till förmån för det ena könets särintressen. En ny paragraf har tillkommit om att en förening skall vara öppen på lika villkor för kvinnor och män, om ej föreningens huvudföremål är att främja det ena könets särintressen.

6.4 Island

Det isländska alltinget antog en lag för jämställdhet mellan könen den 18 maj 1976. Lagen gäller jämställdhet inom utbildning och arbetsliv; den innehåller dock även ett förbud för annonsörer att i reklam offentliggöra ord eller bilder som verkar nedsättande eller kränkande för det ena könet. Liksom de båda norska propositionerna har den isländska lagen en föreskrift om att undervisningen i skolor och andra utbildningsanstalter skall aktivt främja jämställdheten. Sanktioner mot överträdelser är skadestånd enligt skadeståndsrättens allmänna regler samt böter. Som administrativt organ för tillsyn över lagens efterlevnad finns ett jämställdhetsråd. Rådet kan inte själv ge förbud eller påbud men skall i förekommande fall, efter hörande av berörda parter, ge ett motiverat direktiv för sakens avgörande; efterkommer någon ej direktivet, får rådet i samråd med den diskriminerade föra talan på dennes vägnar.

6.5 Danmark

Danmark är såsom medlemsstat i EG (jfr. avsnitt 6.6 nedan) skyldig att införa lagstiftning mot könsdiskriminering i arbetslivet. En lag om lika lön för kvinnor och män antogs 1976. Den 31 mars 1978 antogs en lag om lika behandling av män och kvinnor vid anställning m. m. Lagen, som skall träda i kraft den 1 juli 1978, förbjuder arbetsgivare att behandla kvinnor och män olika vid anställning, befordran, vidareutbildning m. m. och ålägger arbetsgivare att ge kvinnor och män lika arbetsvillkor. Lagen skyddar även självständiga näringsutövare mot diskriminering och förpliktar envar som ger bestämmelser för och beslutar om tillträde till självständig näringsutövning att behandla kvinnor och män lika. Klausuler i avtal m. m. som strider mot de nu återgivna reglerna blir ogiltiga. Den vars rättighet kränks genom en överträdelse kan tillerkännas skadestånd. Dessutom bestraffas överträdelser med böter. För könsdiskriminerande platsannonsering, som förbjuds i en särskild paragraf, gäller endast böter som sanktion. Lagen skall inte tillämpas i den mån motsvarande skyldighet till lika behandling av kvinnor och män följer av kollektivavtal.

6.6 EG-direktiven

Det kan slutligen nämnas att samtliga stater som är medlemmar i De Europeiska Gemenskaperna (EG) är skyldiga att till hösten 1978 införa

nationell lagstiftning till skydd för enskilda mot könsdiskriminering såvitt avser likalönsprincipen samt tillträde till anställning, yrkesutbildning, befordran och arbetsvillkor (Dir. 75/117 och 76/207). Direktiven ger regler för definition av skyddet. Lagstiftningen måste bl. a. ge enskilda möjlighet att föra talan inför domstol med anledning av otillåten diskriminering, eventuellt efter det att ärendet först har behandlats av administrativ myndighet. Såvitt avser likalönsprincipen finns ett skydd mot könsdiskriminering stadgat redan i och med Rom-fördraget angående upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen från 1957; enligt vad som har fastslagits i en dom av EG-domstolen åligger det medlemsstaternas nationella domstolar att värna om detta skydd.

7 Förbud mot könsdiskriminering

För att lagen skall kunna ge enskilda ett rättsligt skydd mot könsdiskriminering bör den, i likhet med de i kap. 6 nämnda lagmodellerna, innefatta förbud mot könsdiskriminering. Förevarande kapitel handlar om innebörden av begreppet könsdiskriminering i lagförslaget.

I dagligt tal betecknar ordet könsdiskriminering ibland varje olägenhet som någon har till följd av sitt kön och ibland varje åtskillnad som görs mellan kvinnor och män. När det gäller att i lag förbjuda ett visst beteende, måste definitionen vara trängre.

7.1 Subjektsidentitet

För det första måste en förutsättning för otillåten diskriminering vara att det är fråga om en och samma persons (eller ett och samma organs) beteende. I annat fall finns det inte någon bestämd person eller något bestämt organ som kan ställas till ansvar. Om man t. ex. utgår från att kvinnorna på en ort söker sig till annan yrkesverksamhet än män, så leder detta ofta till en olikhet mellan kvinnors och mäns arbetsvillkor. Intet hindrar att man söker åstadkomma en ändring på detta inom ramen för ett program för jämställdhet mellan kvinnor och män. Ett förbud är emellertid inte ett adekvat redskap, eftersom olikheten i fråga om arbetsvillkor inte kan läggas någon bestämd person eller något bestämt organ till last.

Vi har inte funnit det erforderligt att belasta lagtexten med något särskilt uttryck för detta rekvisit, som åtminstone vid någon eftertanke torde framstå som självklart.

7.2 Missgynnade

För det andra bör förutsättas att den åtskillnad det är fråga om innebär någon form av nackdel för den diskriminerade. Exempel på fall då ingen har någon nackdel av särbehandling är att kvinnor och män registreras i olika grupper för statistiska ändamål. Förfarandet innebär inte i och för sig någon nackdel för de berörda. (En annan sak är att statistik någon gång kan användas på ett sätt som är till nackdel för en berörd grupp.) Lagförslaget uttrycker det rekvisit varom nu är fråga i ordet "missgynna". Om män gynnas till följd av sin könstillhörighet innebär detta självfallet att kvinnor missgynnas och vice

versa.

I ordet "missgynna" ligger också att det är fråga om en handling (eller en uraktlåtenhet att handla). Rena yttranden avses alltså inte. Ibland kan dock handlingar komma till uttryck i yttranden, så t. ex. om en arbetsgivare meddelar en kvinnlig arbetssökande att arbetet hon sökt hos arbetsgivaren inte passar för kvinnor. Yttrandet är i och för sig endast uttryck för en åsikt, men det kan i en bestämd situation – någon har sökt en ledig anställning – vara ett uttryck för att den arbetssökande avvisas till följd av sitt kön.

7.3 Utan godtagbart skäl

För det tredje måste begreppet diskriminering såsom föremål för ett förbud förutsätta att det inte finns ett godtagbart skäl för särbehandlingen. Detta gäller alla kända diskrimineringsförbud, även om det inte alltid framgår av förbudets avfattning. Ibland uttrycks den begränsning av begreppet diskriminering som det nu är fråga om så att de som behandlas olika inte är i jämförbar situation.

■ Ett exempel: På ett företag tillämpas regeln att gravida kvinnor bland de anställda befrias från vissa tyngre arbetsmoment. Detta bör inte rimligen förbjudas, trots att den fördel i arbetsförhållanden det gäller aldrig kan komma män till del. När denna typ av särbehandling diskuteras förekommer olika förklaringar till att den ej är att betrakta som diskriminering. En är att regeln framstår som objektiv, godtagbar, försvarlig e. dyl. uttryck. En annan förklaring är att kvinnor och män inte är i jämförbar situation. Även andra förklaringar förekommer, t. ex. att det "egentligen" inte är fråga om missgynnande av män eller att grunden för särbehandling "egentligen" inte är kön utan den omständigheten att endast kvinnor kan bli gravida. Eller man pekar på att icke gravida kvinnor behandlas på samma sätt som män, så att särbehandlingen inte gäller kvinnor/män utan vissa kvinnor/andra kvinnor jämte män. Det är bara det sist nämnda argumentet som förtjänar namnet förklaring. Men det håller inte, ty ett förbud mot könsdiskriminering som bara träffar sådan särbehandling som drar en skiljelinje mellan *alla* kvinnor och *alla* män skulle inte ha nämnvärt intresse. Ett företag, som söker en civilingenjör för anställning och därvid på grund av fördomar bara låter manliga sökande ifrågakomma, måste rimligen anses diskriminera kvinnor, trots att det endast är kvinnliga civilingenjörer som missgynnas.

En annan typ av exempel på godtagbar åtskillnad mellan kvinnor och män i arbetslivet gäller skådespelare, mannekänger, sångare och liknande. Att endast kvinnor eller endast män kan ifrågakomma för besättandet av olika teaterroller är väl för de flesta självklart. Detta kan även här motiveras med en allmän hänvisning till att åtskillnaden är objektiv, försvarlig e. dyl. Likaledes kan sägas att kvinnor och män, med hänsyn till syftet med engagemang, inte är i jämförbar situation. Alternativa förklaringar är t. ex. att det "egentligen" inte är fråga om missgynnande av kvinnor. – I detta sammanhang kan också nämnas anställning som reseledare i sådana delar av världen, där kvinnor anses omyndiga; detta exempel visar att problemet inte är så begränsat som man i förstone skulle kunna tro.

■ I den utländska lagstiftningen som särskilt studerats för detta betänkande

har problemet med godtagbar särbehandling uppmärksamats endast med avseende på särbehandling av den typ som förekommer i det andra av de här givna exemplen. I fall liknande det första exemplet torde problemet lösas genom domstolarnas lagtolkning ("egentligen" inte missgynnande, "egentligen" inte på grund av kön).

I den amerikanska lagstiftningen mot könsdiskriminering görs ett undantag för "bona fide occupational qualification necessary to the normal operation of that particular business or enterprise", dvs. (ungefär) för sådana fall där könstillhörigheten har avgörande betydelse för att arbetsgivaren skall kunna driva sitt företag så att det fungerar normalt.

I riktlinjer som kommissionen har utfärdat ges närmare föreskrifter om vad undantaget innebär. Det sägs allmänt att undantaget bör tolkas restriktivt och som exempel på ett fall när det är tillämpligt anføres skådespelaryrket. I ett domstolsuttalande har förklarats att det inte räcker att kön såsom grund för särbehandling har ett godtagbart syfte; om detta syfte kan uppnås med mindre diskriminerande verkan, gäller inte undantaget för "bona fide occupational qualification".

Den brittiska lagen mot könsdiskriminering har valt en liknande metod. Undantag har gjorts för "genuine occupational qualification", dvs. med tanke på vad speciella yrken kan kräva. Lagtexten ger vissa anvisningar om innebörden. Undantaget gäller om det av fysiologiska skäl (dock ej fysisk styrka eller uthållighet) krävs med hänsyn till arbetets väsentliga natur. Beträffande sceniska uppträdanden och annan underhållning gäller undantaget såvitt könet har väsentlig betydelse för arbetet så att detta blir helt olika beroende på könet hos den som uppträder. Vidare nämns fall som gäller anständighet och personlig integritet, könsrelaterad skyddslagstiftning, sådana arbetsuppgifter utanför Storbritannien som med hänsyn till lag och sedvanor i landet inte effektivt kan utföras annat än av personer av ettdera könet samt arbeten avsedda för äkta makar. Dessutom ger lagen särskilda undantag för bl. a. särbehandling som grundas på religiösa läror.

EG-direktivet mot könsdiskriminering i anställning uttalar att diskrimineringsförbudet inte berör medlemsstaternas rätt att från tillämpningsområdet för de lagar som skall utfärdas enligt direktivet utesluta sådan yrkesverksamhet i vilken arbetstagarens kön är av avgörande betydelse på grund av arbetets natur eller arbetsmiljön (by reason of their nature or the context in which they are carried out, the sex of the worker constitutes a determining factor).

Den norska regeringspropositionen upptar inte något uttryckligt förbehåll med nu diskuterad funktion och ej heller den isländska lagen. Emellertid uppmärksammades problemet vid förarbetena till det norska lagförslaget. Det framgår att förbudet inte avsågs träffa sådan särbehandling som är motiverad av "saklige hensyn".

Den arbetsgrupp under Forbruker- og administrasjonsdepartementet som hade i uppdrag att utarbeta ett lagförslag med motiv uttalade härom:

Hvorvidt saklige hensyn kan berettige forskjellsbehandling, beror dels på om begrunnelsen er *sann*, og dels på om den er *relevant*. Om en mann ikke har fått ansettelse i et parfumeri fordi kvinner påstås å selge mer enn menn i bransjen, vil det foreligge forskjellsbehandling som rammes av loven hvis begrunnelsen ikke holder

stikk. Hvis begrunnelsen er sann, oppstår spørsmålet om den er *relevant*, om den kan berettigje ulik behandling. Det er her at de vanskelige skjønnspregete spørsmål oppstår. Men ikke alt er tvilsomt. Om et firma konsekvent unnlatar å ansette kvinnlege EDB-personale fordi menn har større armstyrke, foreligger det klart brudd på generalklausulen og lovutkastet § 3. Armstyrken har jo ingen som helst betydning for arbeidet. Og selv om armstyrken i et konkret tilfelle har en viss betydning for arbeidet, foreligger det forskjellsbehandling som rammes av loven hvis ulikheten i styrken ikke har noen nevneverdig innflytelse på hvordan arbeidet utføres. (Ot.prp. 33/1974–75 s. 26–27).

Departementet instämde i huvudsak med arbetsgruppen och gjorde för egen del detta uttalande:

Som et utgangspunkt slutter departementet seg til arbeidsnotatets uttalelse om at forskjellsbehandling er tillatt når begrunnelsen for den er saklig, dvs. at den både er *sann* og *relevant* (eller akseptabel) i sin sammenheng.

Den naermere grense her må nødvendigvis trekkes i praksis. Men visse typesituasjoner kan angis.

For det første kan det pekes på tilfeller hvor det er nødvendig at en person er av et bestemt kjønn for å utføre en arbeidsoppgave e.l. –”–”– Skal et teater besette tittelrollen i ”Hedda Gabler”, er det selvsagt ikke kjønnsdiskriminerande når en kvinnelig skuespiller ansettes. Det samme gjelder om en klasse i selskapsdans annonserer at det er plass til 5 gutter (mens altså ”pikekvoten” er full). Ut over slike klare situasjoner bør det inntas en skeptisk holdning til påstander om at det ene kjønn er bedre kvalifisert enn det annet til visse oppgaver. Det kan likevel være grunn til i tvilstilfeller å trekke lovens formålsbestemmelse inn i tolkningen, slik at en ser hvor meget det vil bety for likestillingen at kjønnene stilles likt i det konkrete tilfellet. Hvis det eksempelvis på en danstilstelning (i motsetning til danseskole-eksemplet ovenfor) annonseres med at piker kommer in for halv pris i den hensikt å få en jevnere kjønnsfordeling, er det mulig at dette er formell diskriminering, men neppe av betydning for likestillingen å få det stoppet.”–”–

De mest skjønsmessige vurderinger vil angå tilfeller hvor forskjellsbehandling skal godtas av hensyn til bluferdigheten, anstendigheten eller ønsket om å være uforstyrret. Et utgangspunkt her kan tas i at kjønnene etter vanlig oppfatning i visse situasjoner har *ønske om og krav på å være åtskilt*. Oppfatningene her endrer seg – ofte raskt. Egne badedager for kvinner og menn på offentlige bad, egne toaletter, sovevogner og sovesaler på turistheimar o. l. bør godtas og ikke ses som forskjellsbehandling på grunn av kjønn i lovens forstand. På den annen side er det lite tvilsomt at såvel egne studenthjem for bare det ene kjønn, som kjønnsdelte skoleklasser i dag ikke kan sies å være nødvendige på grunn av anstendighetsfølelsen.

De ovenfor nevnte grupper kan etter departementets mening tjene som utgangspunkt for tolkningen av generalklausulen slik den er uttrykt i § 3 annet ledd første punktum. Det må likevel klart presiseres at det skal særskilte grunner til for forskjellsbehandling av denne karakter kan anses å være saklig begrunnet på en slik måte at den faller utenom den i og for seg absolutte formulering i § 3 annet ledd første punktum. Og de tilfeller som er beskrevet ovenfor må heller ikke nyttes slik at det ene kjønn faktisk stilles dårligere enn det annet. (Ot. prop. 33/1974–75 s. 30–31).

I den danske lagen løser man delvis problemet så att dispens från lagens regler skall kunna ges på sådana yrkesområden där det ”er afgørende, at udøveren er af et bestemt køn”; den minister under vars kompetensområde verksamheten hör kan efter att ha inhämtat yttrande av arbetsministern och ett ”Ligestillingsråd” medge avvikelse från lagens materiella regler.

Problemet diskuterades i Sverige i samband med förarbetena till den nya regeringsformen. Såsom nämnts i avsnitt 5.1.3 stadgar 2 kap. 16 § regerings-

formen att lag eller annan föreskrift ej får innebära att någon medborgare missgynnas på grund av sitt kön, om ej föreskriften utgör led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt. Beträffande undantaget för "positiv särbehandling" hänvisas till kap. 8 nedan. I förevarande sammanhang bör märkas att bestämmelsen inte gör något allmänt förbehåll för godtagbara fall av särbehandling och inte heller gör något särskilt undantag utom för "positiv särbehandling" och värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt.

Fri- och rättighetsutredningen hade för sin del föreslagit ett särskilt förbehåll för särbehandling som "direkt orsakas av biologisk skillnad mellan könen". Förslaget gjordes med tanke särskilt på bestämmelser om mödravård och annan hjälp till havande kvinnor; vidare nämndes den regel i abortlagen som ger kvinnan ensam rätt att bestämma i abortfrågan samt sådan olika reglering för män och kvinnor som kan vara motiverad när det gäller vilka som är ett barns föräldrar. (SOU 1975:75 s. 117). En annan skillnad mellan utredningens förslag och den slutligen antagna texten var att utredningen använde ordet "särbehandling" i stället för "missgynnande". Det av utredningen föreslagna förbehållet för särbehandling som "direkt orsakas av biologisk skillnad mellan könen" kom sålunda ej att inflyta i grundlagsstadandet. I propositionen uttalade departementschefen att han fann detta förbehåll onödigt till följd av hans eget förslag att ordet "särbehandling" borde utbytas mot ordet "missgynnande":

Enligt min uppfattning har utredningen emellertid inte tillräckligt beaktat den omständigheten att vissa av de föreskrifter som särbehandlar könen inte kan sägas vare sig gynna eller missgynna något av dessa. Till denna kategori kan t. ex. hänföras den av utredningen nämnda bestämmelsen i 8 kap. 11 § giftermålsbalken att äktenskapsförord i första hand skall ges in till rätten i den ort där mannen bör svara i tvistemål. Hit hör också de likaledes av utredningen nämnda reglerna om att män och kvinnor som har tagits in på anstalt skall hållas åtskilda. Inte heller de bestämmelser som utredningen åsyftar med sin undantagsregel om föreskrifter direkt orsakade av biologisk skillnad mellan könen kan sägas gynna eller missgynna något av dessa. (Prop. 1975/76:209 s. 102).

Problemet berörs således i den amerikanska och i den brittiska lagen liksom även i EG-direktivet fastän i samtliga fall på ett ofullständigt sätt. Den danska lagen sörjer för en dispensmöjlighet, som dock knappast kan lösa hela problemet. Diskrimineringsförbudet i regeringsformen samt det norska lagförslaget ger i lagtexten inte något uttryck för att problemet finns, och motivuttalandena nöjer sig med att ange exempel. Uppenbarligen är ingendera av dessa lösningar helt tillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt. Fastmera får det anses angeläget att man för att bedöma om en handling är lagstridig eller ej inte bör vara hänvisad till en intuitiv bedömning. Vi har därför sökt en annan väg.

I stort sett kan man vid studiet av olika diskrimineringsförbud och tillämpningen av dessa urskilja en smal och en vid tolkning av diskrimineringsbegreppet. Den smala innebär att man nöjer sig med att särbehandlingen på ett förnuftigt sätt tillgodoser ett i och för sig invändningsfritt syfte. Detta är den vanligaste tolkningen inom folkrätten, där diskrimineringsförbud är vanliga, särskilt på handelsområdet. Den vidare tolkningen kräver därutöver åtskilligt: principen är då att särbehandling inte får förekomma annat än om

det finns starka skäl för särbehandlingen. Hur starka dessa skäl måste vara och hur deras styrka prövas är dock en annan fråga.

De utländska förbud mot könsdiskriminering som vi har behandlat här ovan torde alla höra till den senare kategorin, och vi anser det viktigt att detta bör gälla även för ett svenskt förbud mot könsdiskriminering på arbetsmarknaden.

Vi har visserligen inte funnit det möjligt att uttömmande ange vilka typer av fall som inte bör omfattas av förbudet av den anledningen att särbehandlingen är godtagbar. Men vi har velat undvika att bedömningen sker på intuitiv väg och föreslår därför den *metoden* för bedömningen att godtagbarhet föreligger endast om särbehandlingen är "*ofrånkomlig för att tillgodose ett särskilt intresse som inte rimligen bör vika för intresset av jämställdhet*". Ty vi menar, för det första, att om missgynnande av antingen kvinnor eller män på arbetsmarknaden kan undvikas utan att man gör avkall på det intresse som särbehandlingen skall tillgodose, bör åtskillnaden inte anses godtagbar. Och, för det andra, att frågan om godtagbarhet eller ej i andra fall bör behandlas som en intresseavvägning. Anledningen till att det är godtagbart att en gravid kvinna bör kunna få särskilda lättnader i sitt arbete kan uttryckas så att intresset av att värna om hennes och fostrets hälsa väger tyngre än intresset av att kvinnor och män alltid arbetar på samma villkor. Det är på motsvarande sätt godtagbart att endast män ifrågakommer för manliga teaterroller, emedan publikens intresse av att rollen spelas så autentiskt som möjligt väger tyngre än det involverade jämställdhetsintresset.

Ordet "*ofrånkomlig*" sällar bort de flesta invändningar som brukar göras av den som vill hävda att visst förfarande, som innebär missgynnande till följd av kön, inte utgör diskriminering. "*Ofrånkomlig*" innebär ett strängt rekvisit. Kravet på att missgynnande till följd av kön skall vara ofrånkomligt – och inte bara ändamålsenligt – knyter an till den domstolspraxis, som utvecklats i USA med avseende på ras- och könsdiskriminering och som även tillämpas av EG-domstolen i fråga om EG-fördragets förbud mot diskriminering på grund av nationalitet.

Rekvisitet "*ofrånkomlig*" hänför sig till faktiska förhållanden. Att ett missgynnande är ofrånkomligt för att tillgodose ett visst intresse är ett påstående som kan vara antingen sant eller falskt.

Däremot gäller frågan om intresset av jämställdhet rimligen bör vika för annat intresse än avvägning av allmänt värderande natur. Rekvisitet "*ofrånkomlig*" gör emellertid att denna fråga ytterst sällan torde bli aktuell. När en intresseavvägning likväl måste göras, kan ställningstagandet i många fall te sig självklart. I kontroversiella fall bör ledning i första hand sökas i gällande rättsregler. Rättsliga föreskrifter är ofta uttryck för en av lagstiftaren gjord intresseavvägning. Saknas rättsregler som kan vara till ledning för att bedöma om visst intresse rimligen bör vika för intresset av jämställdhet, måste frågan besvaras med hjälp av rådande värderingar i samhället vid den tidpunkt det gäller.

Konflikten mellan jämställdhetsintresset och andra intressen i en del vanliga typfall diskuteras särskilt i avsnitt 7.5–7.8. Argumenteringen i dessa avsnitt bör kunna tjäna till ledning även för andra fall.

7.4 Indirekt diskriminering

Att någon genom annans handling missgynnas till följd av sitt kön behöver inte bero på ett direkt orsakssamband mellan missgynnandet och könet. Samma verkan som ett sådant direkt samband kan uppkomma genom ett villkor, ett kriterium e. dyl. som formellt gäller lika för kvinnor och män men som i själva verket inte kan uppfyllas annat än av antingen bara kvinnor eller bara män. Som exempel kan nämnas en platsannons som anger officersutbildning som en nödvändig merit. Genom att inga kvinnor för närvarande kan få sådan utbildning har ett villkor om officersutbildning samma verkan som ett angivande av att kvinnor inte kan komma i fråga. Motsvarande effekt kan uppkomma genom att det i en anställningstest förekommer frågor som bara kan besvaras av den som fullgjort militärtjänst.

Det problem som nu berörts kan aktualiseras inte bara när det är fråga om ett villkor för anställning utan också inom ramen för meritvärdering. Även om officersutbildning inte gäller som ett oestergivligt villkor, kan sådan utbildning tillgodosäkras arbetssökande som en särskild merit. Detta kan uppenbarligen innebära att kvinnor missgynnas.

Skälen för att förbjuda diskriminering som innebär hänsynstagande till kön talar lika starkt för att förbjuda hänsynstagande till någon egenskap som antingen kvinnor eller män aldrig har. I den rättsvetenskapliga litteraturen kallas detta för indirekt eller dold diskriminering. Det är inte alldeles klart hur företeelsen skall avgränsas.

Definitionsfrågan gäller att avgränsa indirekt diskriminering tillräckligt klart för att ett förbud inte skall komma att omfatta sådana förfaranden som framstår som fullt legitima. Om en arbetsgivare anger att officersutbildning är ett villkor för en anställning, som mycket väl kan skötas utan sådan utbildning, föreligger indirekt könsdiskriminering och det finns ingen anledning att inte låta villkoret träffas av diskrimineringsförbudet. Om det däremot gäller en anställning som faktiskt inte kan utövas utan officersutbildning kan villkoret inte gärna förbjudas. Det nu sagda är väl okontroversiellt, men man får räkna med att det finns många fall som inte är lika klara, särskilt om det är fråga om en utbildning eller erfarenhet som är nyttig ehuru inte nödvändig för det arbete anställningen gäller.

Definitioner av företeelsen indirekt diskriminering förekommer bl. a. i den brittiska lagen, i det norska lagförslaget och i vissa s. k. sekundära rättsakter inom den Europeiska Gemenskapen (EG). I den brittiska lagen beskrivs företeelsen som ett villkor vilket tillämpas lika för kvinnor och män men "(i) which is such that the proportion of women who can comply with it is considerably smaller than the proportion of men who can comply with it, and (ii) which he¹ cannot show to be justifiable irrespective of the sex of the person to whom it is applied, and (iii) which is to her detriment because she cannot comply with it". ((i) som är sådant att andelen kvinnor som kan uppfylla det är väsentligt mindre än andelen män som kan uppfylla det, och (ii) som arbetsgivaren inte kan visa är godtagbart utan avseende på könet hos den person på vilken det tillämpas, och (iii) som är till nackdel för kvinnan därför att hon inte kan uppfylla det. – Regeln gäller också motsättningsvis om villkoret indirekt diskriminerar män.) – I den norska propositionen uttrycks förbudet mot indirekt diskriminering på följande sätt. "Som forskjellsbe-

¹ Pronominet "he" syftar på arbetsgivaren.

handling regnes vidare en handling som faktiskt virker slik at det ene kjønn på urimelig måte stilles dårligere enn det annet". Ett tredje sätt att uttrycka ett förbud mot indirekt diskriminering finner man i en inom EG-staterna gällande förordning som går ut på att precisera ett förbud mot diskriminering av arbetstagare på grund av nationalitet. Företeelsen indirekt diskriminering definieras som sådana bestämmelser vilka, "ehuru tillämpliga utan anseende till nationalitet, har till syfte eller uteslutande eller huvudsaklig effekt att utesluta medborgarna från andra medlemsstater från ledig anställning"; det tilläggs att bestämmelsen inte gäller för villkor beträffande språkkunskaper som är erforderliga med hänsyn till anställningens natur.

I själva verket torde man kunna behandla problemet att avgränsa indirekt diskriminering gentemot sådana villkor som bör anses legitima trots att de har samma verkan som direkt diskriminering på samma sätt som problemet att i fråga om direkt diskriminering särskilja godtagbart och icke godtagbart missgynnande till följd av kön, således det problem som behandlas i avsnitt 7.3 ovan.

Till följd av det nu sagda bör problemet med definition av företeelsen indirekt diskriminering kunna lösas med samma metod som lagtextförslaget ger uttryck för genom förbehållet i 2 § för sådan särbehandling som är "ofrånkomlig för att tillgodose ett särskilt intresse som inte rimligen bör vika för intresset av jämställdhet".

Vad får detta för följd med avseende på en merit som är nyttig men inte ofrånkomlig? Man måste här skilja mellan intresset av att en anställd kan klara av sitt arbete och intresset av att arbetet utövas av den som har de bästa förutsättningarna för det. Intresset av att en anställd kan klara av sitt arbete väger rimligtvis tyngre än intresset av jämställdhet. Däremot kan man diskutera om intresset av ett så gott arbete som möjligt är så viktigt att det måste prioriteras framför intresset av jämställdhet. Skulle man inte kunna helt bortse från sådana meriter som endast kvinnor eller män har i fall när meriten inte är oundgänglig för arbetet? Det framgår av anställningsskyddslagen och av lagen om vissa anställningsfrämjande åtgärder att lagstiftaren i andra sammanhang inte har tillmätt intresset av ett så effektivt arbete som möjligt primär betydelse i förhållande till alla andra intressen.

Vi har övervägt att även i nu förevarande sammanhang tillmäta intresset av ett så gott och effektivt arbete som möjligt sekundär betydelse men funnit att detta knappast vore lämpligt. Dels skulle en sådan intresseavvägning i viss mån stå i motsättning till ett av syftena med lagen, nämligen det att underlätta en bättre arbetsfördelning (jfr avsnitt 2.2). Dels skulle strävandena för jämställdhet lätt bli föremål för misstro, om lagen tvingade arbetsgivarna att i sin rekrytering bortse från att den ena sökanden har bättre förutsättningar för arbetet än den andra.

Den förnuftigaste lösningen på problemet synes vara att, när en viss merit är nyttig men inte ofrånkomlig för arbetet, bör det inte vara otillåtet för arbetsgivaren att beakta om de som söker arbetet har meriten men däremot otillåtet att låta meriten gälla som en ovillkorlig förutsättning. Avsaknaden av den bör med andra ord kunna uppvägas av någon annan merit.

En särskild fråga som aktualiseras i fråga om indirekt diskriminering är denna: i hur hög grad skall ett villkor verka till nackdel för ettdera könet för att överhuvudtaget ifrågakomma som indirekt diskriminering?

Å ena sidan måste det finnas en gräns utåt – varje villkor som kan uppfyllas av fler män än kvinnor eller vice versa kan inte gärna ifrågakomma som indirekt diskriminering. Å andra sidan bör begreppet inte bestämmas så snävt att det måste vara omöjligt för alla kvinnor eller för alla män att uppfylla villkoret. För att anknyta till det inledningsvis tagna exemplet: om kvinnor i enlighet med ett nyligen avgivet lagförslag får möjlighet till officersutbildning, kan man inte gärna anse att villkoret omedelbart – och kanske inte ens på lång sikt – blir legitimt i alla sammanhang, ty även med en sådan lagändring finns det skäl antaga att kvinnor endast i sällsynta undantagsfall har officersutbildning. Den avgränsning det nu gäller har i den brittiska lagen bestämts genom rekvisitet att andelen kvinnor som kan uppfylla villkoret är väsentligt mindre än andelen män som kan uppfylla det. I det norska lagförslaget torde avgränsningen ligga i uttrycket "på urimelig måte" och i den ovannämnda EG-förordningen i lokutionen "uteslutande eller huvudsaklig effekt". I själva verket torde det oavsett skillnaderna i uttryckssätt vara fråga om en kvantitativ bedömning som överlämnar åt rättstillämpningen att avgöra hur stor andel kvinnor eller män som skall missgynnas av ett villkor för att detta skall ifrågakomma som indirekt diskriminering.

Det nu framlagda förslaget till lagtext omnämner inte särskilt företeelsen indirekt diskriminering. Det har ansetts att uttrycket "till följd av kön" tillräckligt klart anger att förbudet omfattar inte bara sådant missgynnande som direkt anknyter till kön utan också sådant som har ett indirekt samband med kön. Att i lagtexten närmare ange hur den kvantitativa bedömning skall göras som går ut på att fastställa att en tillräckligt stor andel kvinnor eller män missgynnas av det villkor som ifrågasätts utgöra indirekt diskriminering har inte bedömts som erforderligt. Detta torde inte innebära någon materiell skillnad i förhållande till vare sig den brittiska, den norska eller den EG-rättsliga modellen. De använder alla så vaga uttryck på denna punkt, att den reella innebörden helt enkelt är att avvägningen har överlämnats till rättspraxis.

Det torde vara nödvändigt att de rättstillämpande myndigheterna får en viss frihet att avgöra när det villkor som i ett enskilt fall ifrågasätts utgöra indirekt diskriminering drabbar ettdera könet i så hög grad att villkoret kan ifrågakomma som indirekt diskriminering. Häri ligger väl inte alltför stora risker med tanke på rättssäkerheten. Det är ju fråga om en bedömning av ungefär samma typ som bevisvärdering eller beräkning av skäligt skadestånd. Och bedömningen avgör inte ensam frågan om det föreligger indirekt diskriminering utan bara om ett villkor eller ett förfarande kan *ifrågakomma* som indirekt diskriminering.

Det sagda kan illustreras med ett tänkt fall. Antag att en arbetssökande kvinna klagar på att en arbetsgivare har uppställt krav på att den lastbilschaufför arbetsgivaren vill anställa måste vara beredd att arbeta övertid inom kollektiva avtalsramar och ha förmåga att lyfta tunga föremål. Med största sannolikhet kan en proportionellt större andel kvinnliga än manliga lastbilschaufförer inte uppfylla villkoren, dels för att den genomsnittliga lyftförmågan hos kvinnor är lägre än hos män, dels för att det ännu rådande levnadsmönstret i samhället är sådant att fler kvinnor än män är upptagna av hemsysslor utanför den ordinarie arbetstiden. Å andra sidan finns det naturligtvis åtskilliga kvinnor som både kan lyfta mycket tunga föremål och

arbeta på övertid. Det är en avvägningsfråga om de i exemplet tagna villkoren i så hög grad skall anses generellt missgynnande för kvinnor att de bör anses utgöra missgynnande "till följd av kön". Men även en generös tolkning av detta uttryck innebär inte i och för sig att villkoren träffas av förbudet mot diskriminering. En sådan tolkning medför endast att man leds vidare till frågan om villkoren är ofrånkomliga för att tillgodose företagets intresse av att den utannonserade anställningen skall kunna utövas på bästa sätt. Om denna fråga besvaras jakande, är villkoren om övertid och lyftförmåga inte diskriminerande enligt definitionen i 2 §.

Å andra sidan är naturligtvis vissa risker förenade med att gå mycket långt i fråga om en extensiv tolkning i nu diskuterat hänseende. Två aspekter bör särskilt uppmärksammas.

För det första måste av rättssäkerhetsskäl begreppet indirekt diskriminering förbehållas sådana fall då villkorets olika effekt på kvinnor och män är så framträdande att den åtminstone vid någon eftertanke hade kunnat förutses.

För det andra bör tolkningen av begreppet indirekt diskriminering inte få medföra att lagen onödigtvis hindrar arbetsgivare från att i sin rekrytering försöka finna den bäst meriterade sökanden. Den här föreslagna tolkningen innebär att det under vissa förutsättningar blir förbjudet för arbetsgivare att ta hänsyn till en merit som inte, enligt vad arbetsgivaren kan bevisa, ofrånkomligen måste beaktas för att arbetsgivaren skall kunna utse den som har de bästa förutsättningarna för arbetet. Även om man i princip håller fast vid att det, för att ett villkor skall kunna stämplas som indirekt diskriminering, skall finnas ett alternativt sätt att i minst lika hög grad som genom villkoret tillgodose kvalitets- och effektivitetsintresset, får man tänka på att den här föreslagna tolkningen innebär att det måste bevisas att villkoret är relevant för arbetet, inte bara enligt en allmän arbetsbeskrivning utan har påtaglig betydelse för det praktiska utförandet. Detta krav på bevisning kan komma att ge utslag i form av kvalitetssänkning, självfallet inte i varje enskilt fall men som en genomsnittlig tendens. Visserligen utgår vi från att arbetet i sådana yrken som i dag anses vara typiskt manliga eller typiskt kvinnliga kommer att allmänt sett vinna på att i fortsättningen utövas av både kvinnor och män, detta med hänsyn både till att kvinnor och män enligt det ännu rådande mönstret i samhället i viss utsträckning har olika slags erfarenheter och till att uppbyggnaden av "den tudelade arbetsmarknaden" bör leda till att människor i större utsträckning än nu väljer yrke enligt personliga förutsättningar. Dessa av lagen förväntade fördelar är emellertid inte beroende av att varje villkor som kan uppfyllas av åtskilligt flera män än kvinnor eller vice versa kan ifrågakomma som diskriminering. Därför bör man inte betrakta ett villkor som indirekt diskriminering, om det inte har en påtagligt "sned" könsrelaterad effekt, ty endast då är det av den betydelse för jämställdheten att det finns skäl att bortse från negativa verkningar av nu diskuterad natur.

7.5 Biologiska skillnader mellan kvinnor och män

Biologiska skillnader mellan könen är ibland en orsak till att kvinnor inte röner samma behandling som män i utbildning och arbetsliv. Det är två olika aspekter som bör uppmärksammas. Dels gäller det sådan särbehandling som grundar sig på skillnader mellan "genomsnittsmannen" och "genomsnittskvinnan" men som inte gäller varje man och varje kvinna. I det sammanhanget aktualiseras inte bara kvinnans funktion i fortplantningen utan även genomsnittliga skillnader mellan kvinnor och män med avseende på längd, styrka o. dyl. Dels har man att tänka på sådana grunder för att missgynna en bestämd kvinna, vilka hänför sig till hennes biologiska funktion i det individuella fallet.

Kvinnans funktion för fortplantningen har i vår kultur, liksom i de flesta andra, länge ansetts medföra ett särskilt ansvar för familjens omvårdnad och hemmets skötsel. Föreställningen att kvinnor till följd av detta ansvar har högre frånvarofrekvens än män medför inte sällan att kvinnor missgynnas på arbetsmarknaden. Om det antages att föreställningen är oriktig och vilar på rena fördomar, uppkommer inte något problem: fördomar kan självfallet aldrig vara ett godtagbart skäl att missgynna någon. Därmed är emellertid inte sagt att det skulle framstå som legitimt att kvinnor får sämre behandling än män, i fall det skulle framläggas statistiskt tillförlitligt stöd för att kvinnor i genomsnitt har högre frånvarofrekvens än män.

I USA har i de direktiv som kommissionen har utfärdat för diskrimineringsförbudets tillämpning uttryckligen sagts att antaganden om vad som allmänt gäller om kvinnor som arbetskraft ej utgör giltig grund för särbehandling. Som nämnts är dessa direktiv emellertid inte bindande för domstolarna och i ett rättsfall har en amerikansk domstol lämnat det öppet om ett företags policy att inte anställa kvinnor med barn i förskoleåldern skulle falla under diskrimineringsförbudet, därest det skulle bevisas att kvinnor med barn i förskoleåldern generellt gör en mindre arbetsinsats än män med barn i förskoleåldern. Domstolsutslaget visar att det finns all anledning att tänka igenom problemet.

Om man således gör hypotesen att kvinnor som grupp har högre frånvarofrekvens än män som grupp,¹ kommer anställning av kvinnor genomsnittligt att innebära mindre arbetsinsats i utbyte mot en given lön än i fråga om män. Det är under sådana omständigheter i och för sig ekonomiskt rationellt att manliga anställda prefereras. Med den definition av begreppet diskriminering som lagförslaget ger bör då följande frågor ställas.

1. Är det, för syftet att hålla ett företags kostnader så låga som möjligt, ofrånkomligt att hellre anställa en man än en kvinna?
2. Om den första frågan besvaras jakande: Är det ekonomiska intresset så starkt att det inte rimligen bör vika för intresset av jämställdhet?

Om man ser till det enskilda fallet, kan den första frågan inte besvaras, eftersom det bara är fråga om en generell tendens, som ingalunda innebär att alla kvinnor har högre frånvarofrekvens än alla män. Därmed är problemet dock inte löst, ty om man i stället ser fallet som tillämpning av en anställningspolicy, kan man knappast komma ifrån att om det verkligen skulle kunna visas att kvinnor i genomsnitt har högre frånvarofrekvens än

¹ En nyanserad och delvis annorlunda bild framgår av Tabell 16 i Statistikbilagan.

män, då kan en för kvinnor missgynnsam policy vara ofrånkomlig i förhållande till syftet att i möjlig mån begränsa kostnader. Frågan uppkommer då om det företagsekonomiska intresset bör vika. Vid prövning av denna fråga måste man beakta att om det ekonomiska intresset alltid ges företräde, skulle detta leda till att man helt fick ge upp syftet att uppnå jämställdhet, ty arbetsgivare skulle i så fall praktiskt taget alltid kunna gynna manliga arbetstagare framför kvinnliga. En sådan konsekvens kan naturligtvis inte godtagas utifrån de syften som gäller för detta lagförslag, och därmed är givet att det ekonomiska intresset åtminstone normalt måste vika. Det finns kanske de som vill hävda att intresseavvägningen bör utfalla i motsatt riktning i fall där det ekonomiska intresset är osedvanligt stort, t. ex. i fråga om en nyckelpost som får frånvaro att framstå som katastrofal. Även i sådana fall måste dock enligt vår mening jämställdhetsintresset tillmätas större tyngd än det ekonomiska intresset. Risker för frånvaro finns ju även med avseende på män, och att en man anställs i stället för en kvinna kan därför ändå aldrig eliminera risken utan endast medföra att den minskar något. Härtill kommer att det med tanke på intresset av individuell rättvisa framstår som särskilt motbjudande att statistiskt giltiga tendenser läggs den enskilde till last med avseende på chanser i arbetslivet.

En vanlig invändning mot kvinnor på vissa arbeten är att kvinnor generellt har mindre kroppsstyrka än män. Inom industrin förekommer ett visst motstånd mot kvinnor i tungt arbete. Den yttersta grunden för motståndet kan variera; den är ibland beskyddande ("kvinnor kan ta skada"), ibland av ekonomisk natur ("arbetet går långsammare") och någon gång är det kanske fråga om en känsla för rättvisa hos manliga arbetskamrater ("det jobb de inte klarar får vi ändå göra").

I ett amerikanskt domstolsavgörande har uttalats att en enskild kvinna måste ha en chans att visa sin individuella förmåga att klara tungt arbete. Det ansågs därför utgöra otillåten diskriminering att kvinnor i ett företag inte fick utföra sysslor som krävde lyftning av mera än 35 pund. Avgörandet är i linje med en av de regler som av kommissionen har utfärdats för lagens tillämpning. Rekvisitet "ofrånkomlig" i den här föreslagna lagtexten skulle leda till samma resultat, ty inga slutsatser kan dragas om särbehandlingsens ofrånkomlighet utan att den enskilda kvinnan har fått tillfälle att visa sin individuella kapacitet.

Hittills är det generella könstypiska skillnader och deras betydelse för diskrimineringsbegreppet som har diskuterats. I detta sammanhang bör som inledningsvis nämdes också beaktas att kvinnor ofta gynnas eller missgynnas som en följd av sin biologiska funktion i det enskilda fallet.

Ett exempel på gynnande har redan nämnts i avsnitt 7.3: om en havande kvinna får lättnader i sitt arbete, kan detta visserligen innebära fördelar för henne vilka sammanhänger med hennes könstillhörighet, men intresset att värna om hennes och oföddas hälsa väger tyngre än intresset av jämställdhet och de fördelar hon får utgör därför inte diskriminering enligt definitionen i 2 §.

Det kan ur en arbetsgivares synvinkel finnas motiv för att inte anställa en havande kvinna. Havandeskapet medför att han utgår från att kvinnan snart behöver föräldraledighet, och även om ledigheten inte finansieras av arbetsgivaren, kan man utgå från att merkostnader och besvär uppkommer

för denne.

I fransk rätt är det förbjudet för arbetsgivare att vid anställning av en kvinna beakta om hon är havande eller ej. Om en kvinna har anställts efter att oriktigt ha uppgivit att hon inte är havande, får detta inte läggas henne till last (Code du travail art. L 122-25). Någon motsvarighet till denna regel finns i vart fall inte i skriften svensk rätt. Även om man antar att en svensk domstol skulle tolka förbudet mot uppsägning på annan än saklig grund (se avsnitt 5.2.1) så att en kvinna inte får avskedas eller sägas upp på den grund att hon vid anställandet oriktigt uppgivit sig inte vara havande, innebär detta inte att en enskild arbetsgivare skulle vara förbjuden att vid rekrytering beakta om en kvinna är havande eller inte. Inom den offentliga sektorn däremot torde rättsläget vara att sökandes havandeskap inte få beaktas i ett tillsättnings-ärendet, såvitt havandeskapet inte innebär att sökanden med all sannolikhet inte alls kommer att utöva tjänsten eller kommer att kunna utöva den endast under en obetydlig del av den tid förordnandet gäller. (Se Regeringrättens Årsbok 1968 s. 201, 204 och 207 och prop. 1973:129 s. 128.)

En arbetsgivares intresse av att undvika anställning av gravid kvinna är normalt av ekonomisk natur: hennes havandeskap medför, om hon anställs, ökade kostnader och besvär, t. ex. anskaffande av vikarie. Enligt lagförslagets definition av begreppet diskriminering uppkommer frågan om detta ekonomiska intresse väger så tungt att det inte rimligen bör vika för intresset av jämställdhet. Man kan här inte argumentera på samma sätt som när det gäller missgynnande som grundar sig på vad som må gälla för "genomsnittskvinnan" men som inte behöver gälla för kvinnan i det enskilda fallet, dvs. så att företräde åt det ekonomiska intresset skulle innebära ett fullständigt uppgivande av jämställdhetsintresset. Om egenskaper hos "genomsnittskvinnan" får åberopas gentemot varje kvinna, kan detta tänkas medföra att intresset av jämställdhet inte kan upprätthållas överhuvudtaget. Däremot är det endast ett relativt fåtal kvinnor som är havande vid en viss given tidpunkt och man kan alltså mycket väl upprätthålla principiell jämställdhet utan att förbjuda arbetsgivare att vid anställning beakta om en arbetssökande kvinna är havande eller ej. Likväl torde även i detta fall det ekonomiska intresset normalt böra stå tillbaka för jämställdhetsintresset. Till detta intresse måste här läggas samhällets intresse av att kvinnor föder barn och den enskilda kvinnans rätt att få föda utan att detta ligger henne till last som arbetstagare. För övrigt gör män numera i allt större utsträckning anspråk på rätten till föräldraledighet.

Till undvikande av missförstånd bör tilläggas att – i likhet med vad som gäller vid tillsättning av offentlig tjänst – det ej kan vara fråga om diskriminering, om det av omständigheterna framgår att den arbetssökande ej kommer att utöva anställningen. Då gäller det inte ett företagsekonomiskt intresse i största allmänhet, utan varje rimlig mening med anställning saknas.

Bör en arbetsgivare ändå få vägra att anställa en havande kvinna, om det är av särskild betydelse med stabilitet och kontinuitet i det arbete kvinnan söker? En sådan tanke framkastades av det norska justisdepartementet i samband med förarbetena till det norska lagförslaget. Som exempel nämnde departementet ett uppdrag som måste utföras inom viss tidsrymd och det fall att det skulle vara omöjligt att skaffa vikarie under den tid frånvaron väntas

vara (Ot. prp. nr 33 s. 27). Häremot kan emellertid sägas att om en kvinna ändå inte får avvisas blott på den grund att hon är kvinna i den statistiskt mest fertila åldern och ej heller får uppsägas till följd av havandeskap, ter det sig föga meningsfullt att tillåta missgynnande på grund av havandeskapens med avseende på de av justisdepartementet åsyftade fallen. Beträffande helt kortvariga uppdrag gäller dock, som redan nämnts, att intresset av att den som har en anställning också har möjligheter att utöva den alltid väger tyngre än intresset av jämställdhet.

7.6 Önskemål hos medarbetare, kunder och andra med vilka anställd kommer i beröring

Den amerikanska jämställdhetskommisionen har i sina "guidelines" för tillämpningen av det amerikanska diskrimineringsförbudet angivit att medarbetares och kunders önskemål beträffande könstillhörighet inte utgör giltig grund för särbehandling. Den brittiska lagen har trots stor utförlighet inte någon motsvarande regel; i ett rättsfall har emellertid en kvinnlig anställds vägran att samarbeta med en man inte hindrat att arbetsgivare ålades erlägga skadestånd till en man som till följd av den anställda kvinnans inställning ej ifrågakommit för anställning.

Önskemål hos medarbetare, kunder och andra med vilka anställd kommer i beröring kan tänkas vara ett vanligt skäl för arbetsgivare att missgynna arbetssökande eller anställd till följd av könstillhörighet. Mycket tyder på att sådana attityder främst drabbar kvinnor och försvårar för dem att trots ändamålsenlig utbildning få arbete i yrken och på befattningar som traditionellt utövas av män. I Konsumentkooperationens kvinnoutredning sägs med avseende på kvinnor som beslutsfattare att "det faktum att en man hellre samarbetar med män på samma befattningsnivå och att män är rädda för duktiga kvinnor och att män ofta håller varandra om ryggen leder till 'omedveten' könsdiskriminering". Erfarenheter från den brittiska lagens tillämpning tyder på att även kvinnor inte sällan hellre ser en man än en kvinna som beslutsfattare.

I Rita Liljeströms rapport "Rollen i omvandling" (SOU 1976:71) pekas på ett motsvarande problem i fråga om traditionellt manliga yrken inom industrin: "Männen anser att det är svårt att resonera med kvinnor. Medan man män och män emellan kan ge varandra en känga, så tar kvinnor illa upp. I arbetsuppdelningen mellan kvinnor och män är man tvungen att ta speciella hänsyn till kvinnor." Det framgår av rapporten att denna attityd ledde till utstötning av kvinnorna i ett av de tre företag som var föremål för utredningen; i de två andra fabrikerna var man sedan gammalt van vid kvinnliga anställda och försöksverksamheten tycks där ha lyckats bättre. Dock framskymtar i utredningen att "facket" i ett fall var halvhjärtat inför försöksverksamheten därför att man befarade negativa verkningar för de redan anställda.

Man måste alltså räkna med att arbetskamraters attityder kan försvåra för kvinnor att få arbete på jämställd fot med män. Med all sannolikhet har liknande attityder hos kunder, affärsförbindelser och andra en motsvarande verkan.

Att män – eller, någon gång, kvinnor – sålunda föredras kan ha olika grunder. I den mån fråga är om en grund som inte är godtagbar i fall den direkt åberopas av arbetsgivaren, kan den inte rimligen bli godtagbar bara för att det i stället gäller attityder hos någon annan än arbetsgivaren själv. Visserligen bör man normalt tillmätta önskemål hos de anställda på en arbetsplats stor vikt i fråga om allt som rör förhållandena på arbetsplatsen. Likväl måste i detta fall intresset av jämställdhet ges företräde. Eljest blir diskrimineringsförbudet lätt ett slag i luften.

Någon gång kan dock humaniteten tala starkt för att man tar hänsyn till i och för sig irrationella önskemål om könstillhörighet. Enligt vad vi under utredningsarbetet har erfarit finns det gamla – såväl kvinnor som män – vilka vägrar att ta emot social hemservice av män därför att de är rädda för män. Uppenbarligen är det här fråga om en attityd som man för jämställdhetens skull måste bekämpa. Likväl menar vi att hävdandet av jämställdhetsintresset inte får gå så långt att dessa människors ångest eller vårdbehov nonchaleras.

7.7 Personlig integritet

Den brittiska lagen gör rätt omfattande undantag för särbehandling som har sin grund i tanken att människor inte bör vara nödsakade att mot sin vilja visa sig avklädda för personer av motsatt kön, dvs. vad som här nedan kommer att kallas för respekt för den personliga integriteten. Bl. a. har särskilda förbehåll i lagen ansetts nödvändiga med avseende på barnmorskor och institutioner avsedda för enbart ettdera könet. Det norska lagtextförslaget upptar inte något uttryckligt förbehåll för sådana situationer, men såsom redan framgått av avsnitt 7.3 ovan har problemet diskuterats i förarbetena. Chefen för Forbruker- og administrasjonsdepartementet intog där den ståndpunkten att respekten för personlig integritet borde i princip upprätthållas, men han erinrade särskilt om att uppfattningarna på detta område ändras, ofta snabbt.

I och för sig finns det utifrån intresset av jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet ingenting att invända mot sedvänjan att kvinnor och män hänvisas till olika utrymmen för omklädning, dusch o. dyl. Förhållandet har emellertid indirekt betydelse för jämställdheten på dessa områden: ett återkommande argument för "enkönade" arbetsplatser är att det inte finns mera än ett omklädningsrum eller duschrum.

I de allra flesta fall torde detta praktiska problem kunna lösas t. ex. genom om- eller tillbyggnad eller genom att man för samma utrymme tillämpar olika tider för kvinnor och män. Om en sådan anpassning kan ske, är det uppenbarligen inte ofrånkomligt att endast män eller endast kvinnor anställs. Att anpassningen kan dra med sig särskilda kostnader för arbetsgivaren kan uppenbarligen inte i och för sig få föranleda att arbetssökande avvisas till följd av sitt kön. I ett fall som kommit till vår kännedom har en kvinnlig flygare vägrats anställning på den grund att arbetsgivaren fann sig inte kunna låta henne övernatta tillsammans med manlig arbetskamrat i en lägenhet som arbetsgivaren disponerade för sina anställda. Enligt vår bedömning skulle arbetsgivaren, om det här föreslagna diskrimineringsförbudet hade gällt, inte

ha kunnat försvara avvisandet av kvinnan med att det skulle vara oekonomiskt att ordna en separat övernattningsmöjlighet för kvinnan. Denna bedömning överensstämmer i princip med den som en skotsk domstol har gjort i ett liknande fall.

Möjligen finns det tänkbara fall när ingendera av de här angivna möjligheterna står till buds. I sitt remissyttrande till det norska lagförslaget nämnde Statens oljedirektorat oljeutvinningen på den norska kontinentalsockeln och hänvisade till bl. a. konstruktionstekniska svårigheter. I den mån problemet har motsvarighet i Sverige aktualiseras frågan om intresset av jämställdhet väger tyngre än intresset av att kvinnor och män inte skall behöva mot sin vilja visa sig avklädda för arbetskamrater av motsatt kön.

Man får åtminstone tills vidare räkna med att kvinnor och män inte vill vara hänvisade till att visa sig avklädda för personer av motsatt kön. De attityder det här gäller kan inte utan vidare avfärdas såsom inte värda någon respekt när de kommer i konflikt med intresset av jämställdhet i arbetslivet. Några allvarliga hinder för jämställdheten torde dessa attityder i själva verket inte utgöra, eftersom ett missgynnande av antingen kvinnor eller män bara i sällsynta undantagsfall kan tänkas vara ofrånkomligt för att tillgodose det intresse av integritet som nu åsyftas.

Vilkedera av dessa båda intressen som bör anses väga tyngst är dock ingalunda självklart. Gränserna för vad den personliga integriteten kräver är inte heller klara. Redan i dag torde det vara så att den som vårdas på ett sjukhus inte kan räkna med att få gehör för ett krav på att inte behandlas av personer av motsatt kön. Sådana önskemål från kvinnliga patienters sida kan ha aktualiserats av att män i ökad omfattning arbetar inom sjukvården också i andra funktioner än den traditionella som läkare. Av skäl som kan vara svåra att förklara annat än genom en hänvisning till den historiska utvecklingen av sjukvården torde det hos många kvinnor finnas ett mostånd mot att vårdas av manliga biträden, medan någon motsvarande reaktion hos manliga patienter mot kvinnliga biträden veterligen ej förmärkts. Denna skillnad i attityder har för övrigt kommit till uttryck bl. a. i rättegångsbalkens föreskrift att kroppsvisitation eller kroppsbesiktning å kvinna ej får verkställas eller bevitnas av annan än kvinna eller läkare – någon motsvarande föreskrift finns ej i fråga om kroppsvisitation eller kroppsbesiktning å man. Visserligen kan den omständigheten att kvinnliga patienter knappast kan medges en rätt att avvisa vård av manliga biträden ses som ett uttryck för att intresset av effektivitet i sjukvården anses väga tyngre än respekten för de vårdades intresse av integritet. Likväl visar det sagda att samhällssynen på den personliga integriteten är svårbedömbär och långt ifrån genomtänkt. De attityder det gäller är i stor utsträckning irrationella och kan sannolikt påverkas genom att man ej tar någon hänsyn till dem. När vi likväl anser att respekten för personlig integritet inte rimligen bör vika för intresset av jämställdhet beror det främst på två skäl. Dels gör som nämnts rekvisitet "ofrånkomlig" att problemet endast i undantagsfall torde bli aktuellt; därmed följer också att det har ringa betydelse för jämställdheten i stort. Dels får man räkna med att det skulle vara myckät svårt att hos allmänheten få förankring för idén att kvinnor och män i fortsättningen bör vara hänvisade till gemensam användning av t. ex. dusch- och omklädningsrum.

7.8 Trosfrihet

Religionsfrihet är enligt vår mening ett sådant särskilt intresse – dessutom skyddat i grundlag – som inte rimligen bör vika för intresset av jämställdhet. Statsmakterna bör således inte genom denna lag kräva att t. ex. romersk-katolska kyrkan inför kvinnliga präster.

För den skull finns det enligt vår mening emellertid inte skäl att från den här föreslagna lagens materiella tillämpningsområde göra ett särskilt undantag för trossamfund. Ett sådant undantag kan inte anses befogat med hänsyn till att diskrimineringsförbudet i 2 § (liksom f. ö. den i 3 § andra stycket föreskrivna skyldigheten att på visst sätt aktivt verka för jämställdhet) gör ett allmänt undantag för sådan särbehandling (respektive uraktlåtenhet) att i vissa fall ge företräde åt den som är av underrepresenterat kön) som är ofrånkomlig för att tillgodose ett intresse som inte rimligen bör vika för intresset av jämställdhet.

Ett särskilt undantag för trossamfund skulle kunna ses som ett uttryck för uppfattningen att könsdiskriminering inom trossamfunden är godtagbar även där sådan diskriminering ej är ofrånkomlig av hänsyn till trosfriheten. Om lagen däremot i princip kommer att gälla utan undantag för trossamfund, understryks därmed att sådant motstånd mot kvinnliga präster som inte är ofrånkomligt för att religionsfriheten skall respekteras också skall anses otillåtet enligt lagen, förutsatt att övriga rekvisit för förbudet är uppfyllda.

Den av oss föreslagna lagen gäller i princip lika för alla arbetsgivare och därmed också lika för alla trossamfund som arbetsgivare. Dess innebörd vid konflikter mellan intresset av trosfrihet och intresset av jämställdhet har vi angett ovan.

Frågan om kvinnliga präster inom Svenska kyrkan måste dock därutöver också bedömas utifrån det förhållandet att Svenska kyrkan är en kyrka, vars förhållanden regleras i lag, gemensamt stiftad av riksdag och kyrkomöte. Även om den av oss föreslagna jämställdhetslagen inte har någon särinnebörd för Svenska kyrkan vill vi ändå här något redovisa vår syn på behandlingen av kvinnliga präster inom Svenska kyrkan.

Genom lag den 17 oktober 1958 fick kvinna behörighet till prästerlig tjänst inom Svenska kyrkan. Det finns emellertid präster och lekmän inom kyrkan som med åberopande av bibeltolkning hävdar att kvinna inte kan förvalta prästämbetet på Kristi uppdrag. Denna åskådning har försvårat genomförandet av den reform som åsyftades med lagen. Försvårandet har tagit sig uttryck i exempelvis biskops vägran att prästviga kvinnor och manliga prästkandidaters vägran att låta sig prästviga vid förrättning där kvinna prästvigs. Motståndet har ibland även gått längre än så; i de s. k. 17 punkterna förordade "Kyrklig Samling" någon tid efter lagens genomförande bl. a. att kyrkoherde som finner att prästvigning av kvinna strider mot Guds bud borde vägra att upplåta sin kyrka för en gudstjänst vid vilken kvinnlig präst skulle tjänstgöra. (Se härom JO:s ämbetsberättelse 1962 s. 193.)

I detta sammanhang nämns ofta den s. k. samvetsklausulen, dvs. ett uttalande som gjordes av kyrkomötet i samband med antagandet av 1958 års lag. Uttalandet finns i det av kyrkomötet sedermera godkända betänkandet nr 2 av särskilda utskottet. I detta utsades bl. a. att ett bifall till lagförslaget inte fick innebära skyldighet för biskop att mot sin religiöst grundade övertygelse

viga kvinna till präst. Präst borde inte åläggas att i tjänsten utföra sådant som uppenbarligen skulle kränka hans samvete på grund av den övertygelse han hyste i frågan. Inte heller skulle prästlöftena tolkas så, att den som ställer sig avvisande till kvinnliga präster inte skulle kunna avlägga löftena.

Frågan om samvetsklausulens omprövande behandlades av riksdagens konstitutionsutskott vid 1975/76 års riksmöte (KU 1975/76:38). Utskottet uttalade därvid bl. a. följande:

Räckvidden och den närmare innebörden av särskilda utskottets av kyrkomötet godkända uttalanden är omstridd. Justitieombudsmannen Lundvik har sålunda i några av honom avgjorda ärenden ifrågasatt om de skulle kunna innebära att inte bara de biskopar som var i tjänst när 1958 års lag trädde i kraft utan också kommande biskopar för all framtid skulle äga frihet att välja om de vill prästviga kvinna eller inte. Han har framhållit att detta skulle innebära avsteg från den eljest i vårt land tillämpade förvaltningsrättsliga grundsatsen att all ämbetsutövning skall grundas på objektivt godtagna skäl”-”-”-

Dåvarande kyrkoministern Alva Myrdal har efter samråd med dåvarande konsultativa statsrådet S.-E. Nilsson i en i februari 1972 dagtecknad promemoria uttalat att det går en principiell skiljelinje mellan den *åsiktsfrihet* som präster – liksom andra människor – bör ha när det gäller kvinnliga präster och det *ämbetsansvar* som vilar på innehavaren av en prästerlig tjänst. Den som åtar sig en sådan tjänst, som biskop eller annan präst, måste naturligtvis, sägs det i uttalandet, liksom alla övriga innehavare av tjänst vara beredd att fullgöra de uppgifter som följer med tjänsten. Det hör till en biskops ämbetsplikter att viga till präst och detta – framhålls det i promemorian – efter 1958 års lags tillkomst utan könsdiskriminering.

Utskottet konstaterade vidare:

Antalet kvinnliga präster har under de senaste åren ökat kraftigt. Utan tvivel är det allmänt sett så att kvinnliga präster i dag både inom samhället i stort och inom kyrkan accepteras i en helt annan utsträckning än vad som var fallet vid reformens genomförande. Det sagda innebär emellertid inte att utskottet finner att utvecklingen enbart varit positiv. Ännu återstår det mycket innan en verklig jämställdhet har uppnåtts mellan män och kvinnor inom kyrkans ämbete. Det finns fortfarande på många håll kvar ett motstånd mot kvinnliga präster. Utskottet finner det självfallet otillfredsställande att kvinnliga prästkandidater över huvud tagt inte accepteras i två av stiftet och att det i de övriga på vissa håll visat sig vara svårt att placera kvinnliga präster. Enligt utskottets mening finns det därför behov av ytterligare åtgärder för att jämställa kvinnorna med männen såväl i fråga om prästvigning som när det gäller arbetsförhållandena.

Kommunminister Johannes Antonsson har i ett interpellationssvar i riksdagen den 8 mars 1977 gjort klart att också regeringen anser det motstånd mot kvinnliga präster som fortfarande finns kvar på många håll ”mycket beklagligt”.

Under hänvisning till bl. a. de pågående överläggningarna om de framtida relationerna mellan staten och Svenska kyrkan förklarade sig konstitutionsutskottet i sitt betänkande i februari 1976 då inte berett att ta initiativ till några lagstiftningsåtgärder som riktar sig mot det motstånd mot kvinnliga präster som alltjämt kvarstår. Man yttrade dock vidare: ”Utskottet utgår från att därest överläggningarna inte leder till resultat i här berört avseende ytterligare åtgärder från statsmakternas sida kan bli nödvändiga.” Till detta anslöt sig också riksdagen och beslöt ge det regeringen till kännna.

Deltagarna i stat-kyrka-överläggningarna har nyligen avgivit betänkandet Stat-Kyrka (SOU 1978:1). I detta berörs inte samvetsklausulen eller kvinnliga präster.

I enlighet med riksdagens tidigare uttalande kan nu, enligt vår mening, ytterligare åtgärder från statsmakternas sida bli nödvändiga. Jämställdhetskommittén har till kommunministern framfört sådana önskemål. Vi vill samtidigt understryka det ansvar och de möjligheter församlingarna själva har när det gäller att hindra diskriminering av kvinnliga präster.

7.9 Särskilda aspekter på likalönsprincipen

7.9.1 Inledning

Ett förbud mot könsdiskriminering i arbetslivet innesluter i sig grundsatsen att lönesättning inte skall påverkas av kön.

Att kvinnor i genomsnitt har lägre lön än vad män i genomsnitt har är ett känt faktum. Som exempel kan några siffror hänförliga till år 1976 nämnas. Inom industrin hade vuxna kvinnliga arbetare en genomsnittlig timlön på 24 kr 40 öre, medan motsvarande siffra för män var 28 kr 16 öre;¹ heltidsarbetande kvinnliga tjänstemän inom industrin hade en genomsnittlig månadslön på 4 260 kr, medan den genomsnittliga månadslönen för män var 6 196 kr. Vid försäkringsbolag heltidsanställda kvinnor hade en genomsnittlig månadslön på 4 440 kr; motsvarande siffra för män var 6 678 kr. För heltidsanställda statstjänstemän utan avdrag var genomsnittslönen för kvinnor 4 508 kr i månaden och för män 5 337 kr i månaden.

Dessa siffror är självfallet inte i och för sig något bevis på att löner bestäms med hänsyn till kön. I stor utsträckning finns kvinnor i yrken och sysselsättningar som är förhållandevis lågt avlönade och lönesättningen kan ha andra orsaker än de anställdas kön. Den här föreslagna lagen är bl. a. avsedd att ge både kvinnor och män utrymme för ett mindre könsbundet yrkesval och en utveckling i sådan riktning kan förväntas leda till mindre skillnader mellan genomsnittliga löner för å ena sidan män, å andra sidan kvinnor. Man kan emellertid inte utan vidare räkna med att en jämnare fördelning av kvinnor och män i olika yrken och sysselsättningar är en garanti för lönesättning som är oberoende av kön.

Visserligen torde den s. k. likalönsprincipen numera vara allmänt erkänd. Den har emellertid definierats på olika sätt. Vidare har marknadskrafterna åtminstone tidigare tenderat till en för kvinnor ogynnsam lönesättning och man måste räkna med att dessa krafter alltjämt kan göra sig gällande. Det nu sagda utvecklas bäst mot bakgrunden av en återblick.

7.9.2 Den offentliga sektorn

Lönesättningen för kvinnlig arbetskraft inom den offentliga sektorn har varit föremål för flera utredningar och en omfattande riksdagsdebatt från början av detta sekel och ända fram till mitten av 1960-talet. Formellt antogs likalönsprincipen för statstjänstemän redan av 1925 års riksdag. Likväl kunde 1947 års likalönskommitté i sitt år 1953 framlagda betänkande (SOU 1953:18) påvisa klara avvikelser. Att genomförandet var så trögt berodde sannolikt

¹ Siffrorna omfattar samtliga löneelement (tid, ackord, helglön, skiftstillägg, övertid, semester). Utgå man från löneelementen tid, ackord, helglön blir lönen för män 24,72 och för kvinnor 21,78.
Källa: Statistiska meddelanden, serien AM 1977:24 (2:a kvartalet 1976). Löner för arbetare inom industrin.

främst på statsfinansiella hänsyn men också på kvardröjande idéer om att genomsnittliga skillnader mellan kvinnor och män med avseende på försörjningsbörda samt aktiv tid och attraktivitet på arbetsmarknaden borde påverka lönerna. Likalönskommittén föreslog att likalönsprincipen genomfördes på vissa områden där kommittén kunde påvisa att den ej tillämpades; i vilken takt förverkligandet borde ske var emellertid en politisk-ekonomisk avvägningsfråga, som föll utanför kommitténs uppdrag.

Likalönskommitténs förslag grundade sig beträffande vissa traditionellt kvinnliga ("kvinnliga") tjänster under dåvarande lönegrad 10 delvis på uppfattningen att de arbetsuppgifter som följde med dessa tjänster var minst lika kvalificerade som vissa traditionellt manliga ("manliga") tjänster i lönegrad 10, vilka, enligt vad kommittén kunde påvisa, hade lönegradsplacerats enligt grundsatsen att lönen måste ge löntagaren och hans familj skälig bärgning. Kommitténs förslag med avseende på de "kvinnliga" tjänsterna under lönegrad 10 byggde därmed i viss mån på värdering av helt olika slags arbetsuppgifter. Exempelvis befanns kontorsbiträdenas göromål vara minst lika kvalificerade som expeditionsvakternas. Det kan synas anmärkningsvärt att likalönskommittén ansåg sig kunna göra en jämförelse mellan helt olika slags arbetsuppgifter, eftersom vedertagna normer för arbetsvärdering inte fanns. Det bör emellertid understrykas att likalönskommitténs omfattande utredning gav fog för slutsatsen att lönesättningen av dessa "kvinnliga" tjänster under den "manliga" bottenlönegraden var en kvarleva av den behovsprincip som tidigare hade tillämpats allmänt men som statsmakterna vid den aktuella tidpunkten redan i princip hade tagit avstånd från. Den arbetsvärdering likalönskommittén gjorde inskränkte sig f. ö. till bedömningen att vissa "kvinnliga" tjänster med lön under den "manliga" bottenlönegraden inte var mindre kvalificerade än vissa "manliga" tjänster. Kommittén gick däremot inte in på frågan om dessa "kvinnliga" tjänster eventuellt var mera kvalificerade än vissa "manliga" tjänster i tionde lönegraden. Frånsett dessa "kvinnliga" tjänster under den tionde bottenlönegraden avstod likalönskommittén också helt från att försöka värdera olika slags arbetsuppgifter. Andra "kvinnliga" tjänster än de som i lönehänseende befann sig under den "manliga" bottenlönegraden var inte föremål för något bestämt förslag från kommitténs sida.

Av det nu sagda framgår att likalönskommitténs förslag inte innebar – och inte kunde innebära – ett fullständigt genomförande av likalönsprincipen i den mening kommittén själv utgick ifrån, dvs. "lika lön för man och kvinna för likvärdig arbetsuppgift". Den utredning kommittén framlade gav starka skäl för ett antagande att det fanns "kvinnliga" tjänster som, utan att befinna sig under den tionde bottenlönegraden, dock lönesatts med hänsyn till att tjänstens innehavare såsom kvinna förmodades ha mindre ekonomiska behov än manliga befattningshavare. Att kommittén inte ansåg sig kunna lämna något förslag med avseende på sådana tjänster sammanhänger med att man inte kan tillämpa principen om lika lön för olikartad men "likvärdig" arbetsuppgift utan fasta normer för arbetsvärdering, såvitt man inte undantagsvis – såsom fallet var med de "kvinnliga" tjänsterna under lönegrad 10 – på annat sätt än genom arbetsvärdering kan påvisa att lönen för en tjänst har bestämts med hänsyn till kön och det finns en hållpunkt för att ange ett belopp som lönen åtminstone skulle ha bestämts till, därest avseende inte

fästs vid befattningshavarens kön. För tjänsterna under den tionde lönegraden hade likalönskommittén en hållpunkt i att lönegrad 10 utgjorde "manlig" bottenlönegrad.

Likalönskommitténs förslag ledde inte till något åtgärd från statsmakernas sida annat än med avseende på vissa för kvinnor särskilt förbehållna tjänster vid fångvårdsanstalterna och vid statens sinnessjukhus. Dessa likställdes i lönehänseende med motsvarande, för män förbehållna tjänster åren 1957–58. Den mera omfattande frågan om alla de "kvinnliga" tjänster som låg under den "manliga" bottenlönegraden var under flera år föremål för riksdagsmotioner, som varje gång avslogs. Emellertid synes likalönsprincipen till följd av partsförhandlingar – som särskilt på senare år medvetet inriktats på att i lönehänseende utjämna skillnader mellan "manliga" och "kvinnliga" tjänster – så småningom ändå ha vunnit insteg inom den offentliga förvaltningen åtminstone så till vida att man numera knappast kan tala om en "kvinnlig" bottenlönegrad under en "manlig". Befordringsgång 3 A, omfattande bl. a. ekonomibiträden, sjukvårdsbiträden, telefonister och telegrafbiträden, upphörde att gälla fr. o. m. den 1 januari 1973 och övergick då till befordringsgång 1 C, som också gäller för bl. a. expeditionsvakter, förrådsmän, postiljoner, reparatörer och vissa järnvägsexpeditörer. Motsvarande har sedan den 1 januari 1975 avseende på tidigare befordringsgång 1 A för kontorspersonal. För ett stort antal "kvinnliga" tjänster ovanför befordringsgång 1 C – t. ex. assistenter, bokhållare, kansliskrivare, kontorsskrivare, registratorer – skall, liksom för ett stort antal "manliga" tjänster – t. ex. instrumentmakare, karttekniker, konservatorer, ritare, teletekniker, trafikassistenter – gälla lönegraden "högst F 5", vilket innebär att de anställda lön bestäms individuellt efter lokala förhandlingar till lönegrad som inte får överstiga F 5. Ett liknande system förbereds f. n. även för administrativ personal i skiktet ovanför det som nu benämns "högst F 5"; det avses kunna tillämpas från och med den 1 januari 1978.

Den s. k. likalönskonventionen (se avsnitt 7.9.3 nedan) ratificerades av Sverige år 1962. Den ålägger i artikel 3 konventionsstaterna att tillse att åtgärder vidtages för en objektiv arbetsvärdering på grundval av den arbetsinsats som uppgiften förutsätter, såframt genomförandet av konventionens bestämmelser därigenom underlättas. Frågan om utredning om en systematisk arbetsvärdering inom den statliga verksamheten väcktes på 1960-talet i flera riksdagsmotioner, men dessa ledde inte till någon riksdagens åtgärd. I viss utsträckning kom i stället den s. k. "Befattningsnomenklatur Tjänstemän", som egentligen utarbetats för enskilt anställda tjänstemän (jfr nedan), att ligga till grund för klassificering av offentligt anställda tjänstemän i skilda befattningar. Syftet har därvid varit att kunna göra jämförelser mellan lönesättningen för å ena sidan offentligt anställda, å andra sidan privat anställda tjänstemän med jämförliga arbetsuppgifter. Klassificeringen används numera endast i begränsad utsträckning (för cirka 40 000 tjänstemän vid bl. a. Televerket, Vattenfallsverket och Vägverket) och då inte för att ligga till grund för lönesättning utan för att ge en variabel för statistiken.

7.9.3 Likalönskonventionen och den enskilda sektorn

Vid internationella arbetskonferensens 34:e sammanträde i Genève i juni 1951 antogs den s. k. likalönskonventionen. Konventionen kom inte att ratificeras av Sverige förrän 1962.

Likalönsprincipen definieras i konventionen som "lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde". Definitionsfrågan hade varit föremål för en ingående diskussion mellan de förhandlande staternas delegationer. Diskussionen gällde egentligen avfattningen av en artikel om skyldighet för konventionsstaterna att främja en objektiv arbetsvärdering. Vissa delegater ville att arbetsvärderingen skulle gälla utfört arbete (the work performed), medan andra hävdade att den borde gälla det arbete som skulle utföras (the work to be performed). Dessa olika ståndpunkter innebar i själva verket helt skilda uppfattningar om likalönsprincipens innebörd. Om likalönsprincipen hänför sig till "utfört arbete", menade man, kan principen tolkas så att mäns och kvinnors arbete skall ge lika hög genomsnittlig produktionskostnad för arbetsgivaren, dvs. att kvinnors och mäns arbete skall kosta arbetsgivaren lika mycket, då finns utrymme för sådan lönedifferentiering som kan motiveras med, exempelvis, kvinnors genomsnittligt högre frånvarofrekvens. Talar man däremot om "det arbete som skall utföras", finns det inte någon plats för löneskillnader som relateras till kön. Det var denna sistnämnda avfattning som segrade.

På den privata arbetsmarknaden har utvecklingen gått i samma riktning som för de offentliga tjänstemännen. Längre påverkade könstillhörigheten arbetstagarnas löner enligt tankegången att kvinnor i genomsnitt har en mindre försörjningsbörda, kortare yrkesaktiv tid och mindre attraktivitet på arbetsmarknaden.

År 1960 träffade SAF och LO en överenskommelse om att kollektivavtalen under en övergångstid av fem år skulle ändras så att beteckningarna män och kvinnor vid angivande av lönesatser fick utgå och ersättas av ensartade grupp-beteckningar. Detta fick dock knappast någon betydelse i och för sig för lönesättning av sådant arbete som endast eller huvudsakligen utövades av kvinnor.

Att en avsevärd begreppsförvirring kvarstod i fråga om likalönsprincipens innebörd enligt avtalet framgår bl. a. av de yttranden som gjordes av å ena sidan LO, å andra sidan SAF i samband med avstyrkande av en ratificering av likalönskonventionen år 1960. LO hänvisade till att LO visserligen "tillfullo ansluter sig till den i konventionen fastslagna principen om lika lön för likvärdig arbetsinsats men att en svensk anslutning till denna konvention näppeligen skulle bidra till att i praktiken föra frågan om en utjämning av löneklyftorna mellan män och kvinnor närmare sin lösning". I övrigt uttalade LO i sitt remissyttrande:

Kvinnolöneproblemet i vårt land är nämligen inte blott ett problem om lönediskriminering utan orsakas även av sämre möjligheter för kvinnorna att – bl. a. till följd av sämre yrkesutbildning och av familjeskäl framtvingade avbrott i förvärvsverksamheten – placera sig i välavlönade sysselsättningar. För fackföreningsrörelsen framstår problemet som det formulerades vid 1956 års LO-kongress som "ett renodlat solidaritetsproblem, som det är fackföreningsrörelsens uppgift att söka lösa med gemensamma riktlinjer och samfälliga ansträngningar".

LO erinrade också om nyss omförmälda överenskommelse med SAF om att göra lönetarifferna i kollektivavtalen könsneutrala.

SAF däremot avstyrkte ratificering bl. a. på den grund att en överenskom- melse som SAF och LO hade träffat år 1951 om "lika lön för likvärdig arbetsinsats" inte torde vara förenlig med likalönskonventionens princip om "lika lön för lika arbetsuppgift". Sistnämnda princip förutsatte enligt SAF generella löneutjämnningar och medgav inte att hänsyn togs exempelvis till att kvinnorna regelmässigt hade högre frånvaro än männen:

Redan denna bristande överensstämmelse med den på den svenska arbetsmarknaden accepterade principen är ett skäl mot ratificering av konventionen. Dessutom skulle "—"–ratifikation "—"– strida mot de grundläggande principerna för avtalsfriheten på den svenska arbetsmarknaden. Även om "—"– statsmakterna blott skulle lita till ratificeringens opinionsbildande verkan, vore en ratificering olycklig emedan åtgärden säkerligen skulle missförstås såväl inom som utom landet.

På senare år har parterna på arbetsmarknaden inom den privata sektorn, liksom fallet har varit inom den offentliga, energiskt satsat på att minska skillnader i lönesättning av å ena sidan "manligt", å andra sidan "kvinnt" arbete. Såsom framgår av avsnitt 5.2.3 finns numera också särskilda överenskommelser mellan SAF och LO och mellan SAF och PTK om att gemensamt verka för jämställdhet mellan kvinnor och män.

Principerna för lönesättning varierar. Inom LO-området gäller tarifflöner, som emellertid ofta tillåter individuellt bestämda löner ovanför de i tarifferna bestämda lönerna; principen att högre lön kan utgå "allt efter flit och skicklighet" finns fastslagen i flera kollektivavtal. För tjänstemännen inom den enskilda sektorn är individuell lönesättning regel.

Arbetsvärdering förekommer ibland i systematiska former. Huvudsak- ligen tillämpas två typer av arbetsvärderingssystem, faktorsuppdelade poängsystem och klassificeringssystem. Ett faktorsuppdelat poängsystem bygger på principen att varje typ av arbetskrav värderas för sig. Arbetssvår- igheten delas in i ett antal olika krav, värderingsfaktorer. Varje faktor förses med en särskild värderingsskala som indelas i olika grader. Varje grad får ett poängtal eller en poängintervall. De poäng som ett arbete erhåller i respektive faktor summeras till ett totalt värde på arbetssvårigheten. Faktoruppdelade poängsystem tillämpas på cirka 700, i första hand större arbetsplatser inom industrin.

Ett klassificeringssystem utgår från en beskrivning av de arbetskrav som gäller för olika arbetstyper. Med ledning av beskrivningen kan arbeten som systemet omfattar placeras in i olika klasser. "Befattningsnomenklatur tjänstemän" är ett exempel på ett klassificeringssystem. Skiktindelningen inom respektive befattningsfamilj utgör en grov klassificeringsskala för arbetsvärdering. Nomenklaturen tillämpas för praktiskt taget alla tjänste- mannaarbeten inom industri och handel och även inom vissa andra områden. Befattningsnomenklaturen ligger till grund för gruppering av tjänsemanna- lönestatistiken och det var i första hand för detta syfte som den utvecklades. Men den utgör också ett av hjälpmedlen i lönesättningen för tjänstemän i de enskilda företagen.

Lika poäng eller samma klassificering inom ramen för en arbetsvärdering betyder inte att berörda anställda alltid har rätt till samma lön. Hänsyn tages

vid lönesättning ofta till individuellt kunnande och kompetens. Detta är regel beträffande tjänstemän. Ofta påverkas lön också av det individuella arbetsresultatet.

På senare år har man allt livligare diskuterat möjligheten att åstadkomma en gemensam arbetsvärdering för alla slags arbetsuppgifter i ett företag. F. n. pågår arbete med att utarbeta en för både den offentliga och den privata arbetsmarknaden gällande ny svensk yrkesnomenklatur; det är meningen att man i en andra etapp skall kunna "koppla på" en generell svårighetsgradering. I arbetet med en ny yrkesnomenklatur deltar, förutom parterna på arbetsmarknaden, Arbetsmarknadsstyrelsen och Statistiska Centralbyrån. Den tillämnade svårighetsgraderingen skall däremot utföras av organisationerna på egen hand.

7.9.4 Likalönsprincipen i de utländska lagmodellerna

Analyserar man ur en praktisk synvinkel de olika definitioner av likalönsprincipen som enligt återblicken här ovan har förekommit i Sverige, finner man särskilt två skiljelinjer. Den ena hänför sig till frågan om likalönsprincipen förbjuder eller tvärtom kräver att hänsyn tas till skillnader som genomsnittligt må gälla mellan kvinnor och män, t. ex. kortare yrkesverksam tid för kvinnor än för män. Den andra skiljelinjen gäller spörsmålet om principen är tillämplig annat än med avseende på identiska arbetsuppgifter. I detta avsnitt skall vi undersöka hur likalönsprincipen har tolkats i några utländska lagmodeller.

I USA är huvudregeln att en arbetsgivare inte får diskriminera mellan sina anställda på grundval av kön genom att betala en anställd lägre lön än vad han betalar anställda av motsatt kön för lika arbete som kräver lika skicklighet, ansträngning och ansvar och som utförs under liknande förhållanden (for equal work or jobs the performance of which requires equal skill, effort and responsibility, and which are performed under similar working conditions). Undantag från denna huvudregel gäller emellertid i fyra fall, nämligen när fråga är om betalning i enlighet med ett anciennitetssystem, ett meritssystem, ett system som relaterar förtjänsten till produktionskvantitet eller produktionskvalitet samt när skillnaden i lön eljest är i enlighet med en differentiering grundad på annan faktor än kön.

Regeln torde inte tillåta hänsynstagande till sådana skillnader som genomsnittligt må gälla mellan kvinnor och män. Den som vill göra gällande att han eller hon utsatts för lönediskriminering måste kunna hänvisa till en eller flera personer av motsatt kön som hos arbetsgivaren utför "lika" arbete i den meningen att arbetena ser ungefär likadana ut; däremot behöver uppgifterna inte vara identiska. Dessutom förutsätts att uppgifterna kräver ungefär samma skicklighet, ansträngning och ansvar. Men föreligger likhet i dessa hänseenden – som alla hänför sig till arbetsuppgiften – blir löneskillnader att anse som kränkning av likalönsprincipen, såvitt inte arbetsgivaren kan visa att skillnaden i lön inte kan hänföras till något av de fyra undantagen.

Likalönsprincipen innebär enligt den *brittiska* lagen att om en kvinna har lägre lön än en man (eller vice versa) som är anställd hos samma arbetsgivare och båda har "lika" (like) eller "likvärdigt" (equivalent) arbete, så blir den som

har den lägre lönen berättigad till samma lön som den andra, såvitt inte arbetsgivaren visar att löneskillnaden beror på någon verklig och väsentlig skillnad (eg. "genuinely due to a material difference other than the difference of sex") mellan de båda fallen. Lika arbete skall anses föreligga om de bådas arbeten är av samma eller av ungefär likartad natur (of the same or a broadly similar nature) och de skillnader som må finnas mellan kvinnans arbete och mannens arbete inte är av praktisk betydelse med avseende på anställningsvillkor (not of practical importance in relation to terms and conditions of employment). Vid jämförelser skall beaktas exempelvis hur ofta sådana skillnader inträffar i verkligheten och skillnadernas art.

Liksom den amerikanska lagen torde den brittiska inte medge hänsynstagande vid lönesättning till skillnader som i genomsnitt må gälla mellan kvinnor och män. De båda lagarna är också i överensstämmelse med varandra så till vida att den som vill klaga på könsdiskriminerande lönesättning måste kunna hänvisa till en "jämförelseperson" av motsatt kön. Däremot går den brittiska lagen längre än den amerikanska i så måtto att de arbetsuppgifter som jämförs inte behöver se likadana eller ungefär likadana ut. Enligt den brittiska lagen gäller likalönsprincipen inte bara vid "lika" utan också vid "likvärdigt" arbete; arbeten kan vara "likvärdiga" trots att de ser olika ut och utförs under helt skilda förhållanden. Men bestämmelsen om "likvärdigt" arbete kan aktualiseras endast under förutsättning att det har gjorts en arbetsvärdering och det arbete kvinnan har att utföra har åsatts samma värde som det arbete mannen har att utföra i den sålunda föreliggande arbetsvärderingen, under rubriker som t. ex. ansträngning, skicklighet, beslutsfattande. Det förutsätts också att arbetsvärderingen grundar sig på en studie som har gjorts i syfte att sålunda värdera de arbeten som skall utföras av antingen alla eller av vissa av de anställda i ett företag eller i en grupp av företag. I praxis har brittiska domstolar underkänt arbetsvärderingar som gjorts utan medverkan från de anställdas sida. Arbetsvärderingen får naturligtvis inte i sig vara könsdiskriminerande.

Tillämpningen av de brittiska likalönsbestämmelserna är en smula invecklade. Domstolen tar först ställning till om det föreligger lika eller likvärdigt arbete. Arbetsgivaren kan, när fråga är om arbetsuppgifter som är av ungefär likartad natur, invända att det finns skillnader som är "av praktisk betydelse med avseende på arbetsvillkor". För att pröva en sådan invändning frågar sig domstolen om den mot bakgrunden av sin kännedom om vad som faktiskt förekommer på arbetsmarknaden skulle vänta sig att de skillnader, varom fråga är, skulle ha påverkat lönesättningen, därest de anställda hade varit av samma kön. – Även om domstolen skulle finna att det föreligger "lika" eller "likvärdigt" arbete, har arbetsgivaren s. a. s. en chans till: han kan försöka påvisa att det föreligger någon verklig och väsentlig skillnad mellan de båda fallen. Bevisbördan anses emellertid här vila tungt på arbetsgivaren. Som sådan verklig och väsentlig skillnad har godtagits, t. ex. att den ena har haft längre anställningstid, bättre yrkeskompetens eller större flexibilitet än den andra. Men arbetsgivaren måste, förefaller det, bevisa att det är fråga om en skillnad som verkligen är av praktisk betydelse för arbetet eller för arbetsgivaren.

Det *norska* lagförslaget i Ot. prp. nr 1-1977/78 har, liksom den tidigare propositionen, givit särskilt uttryck åt likalönsprincipen i § 5 första till tredje

styckena:

Kvinner og menn ansatt hos samme arbeidsgiver skal ha lik lønn for arbeid av lik verdi.

Med lønn menes det alminnelige arbeidsvederlag samt alle andre tillegg eller fordeler i penger eller andre goder som ytes av arbeidsgiveren.

Med lik lønn menes at lønnen fastsettes på samme måte for kvinner og menn og uten hensyn till kjønn.

Den arbeidsgrupp som utarbeidet det grunnleggjande lagforslaget hadde foreslagit uttrykket "arbeid som i det vesentlige er likt". Dette uttrykk kritiserades emellertid vid remissförfarandet särskilt på den grund att det avvek från likalönskonventionens uttryck "arbete av lika värde". Forbruker- och administrasjonsdepartementet fann denna kritik befogad och valde därför i propositionen uttrykket "arbeid av lik verdi". Beträffande de situationer då bestämmelsen skulle bli tillämplig uttalade departementet:

Det må være klart at kvinner og menn som utfører arbeid som er identisk, utfører arbeid av lik verdi. Videre er det, etter departementets mening, klart at arbeid som i det ytre er vesentlig like, selv om de ikke er helt identiske, må definieres som arbeid av lik verdi.

Når det skal vurderes om to yrker i det ytre er vesentlig like, bør det, etter departementets mening, foretas en skjønnsmessig totalvurdering hvor de enkelte faktorene som kjennetegner arbeidene trekkes fram og sammenliknes skjønnsmessig faktor for faktor. Av faktorer som er med å beskrive et arbeid og som det kan være påkrevd å vurdere, skal eksempelvis revnes arbeidsforholdene, nødvendig utdanning, ferdigheter og erfaring, ansvar forbundet med arbeidet osv.

Det neste spørsmålet blir om uttrykket "arbeid av lik verdi" også kan omfatte arbeid som i det ytre er forskjellige.

"_""_""_""_""_""_""_""_""_"

Departementet er enig med høringsinstansene som mener at arbeid av lik verdi også bør kunne omfatte arbeid som ikke er identiske eller i det vesentlige like ytre sett.

Problemet som oppstår ved en vurdering av ytre sett forskjellige yrker, er hvilken vekt de enkelte faktorer skal tillegges ved vurderingen. Hvor meget skal f. eks. høy utdanning telle i forhold til ugunstig arbeidstid eller dårlige arbeidsforhold? Hvor store forskjeller i en eller flere av arbeidenes faktorer kan det være innenfor rammen av det som defineres som "arbeid av lik verdi"? Departementet vil i denne forbindelse vise til NOU 1974:47 "Kvinneyrkers lønsplassering innenfor offentlig virksomhet" hvor utvalget har foretatt en totalvurdering av en rekke yrker ved på skjønnsmessig grunnlag å sammenlikne faktorene utdanning, arbeidstid, arbeidsforhold, arbeidets ansvar og avanssemuligheter mot hverandre. Departementet vil tro at Klagenemnda for likestilling må nytte en fremgangsmåte noenlunde i overensstemmelse med den fremgangsmåte utvalget nyttet, men at faktorene som sammenliknes vil måtte variere fra arbeid til arbeid, samt at vekten de ulike faktorer blir tildelt vil måtte variere.

Nemnda må i stor utstrekning basere vurderingene på skjønn. Dette skulle ikke by på særlige problemer i de tilfeller hvor arbeidene som sammenliknes er ytre sett identiske. Vanskeligere er det å konstatere når ytre sett forskjellige arbeider etter en samlet vurdering av arbeidsforhold, nødvendig utdanning, ansvar, m. v. bør lønnes likt. Jo større ytre forskjeller det er på arbeidene, jo vanskeligere vil det være å si at de er av "lik verdi". Normalt – dvs. med mindre arbeidene har stor ytre likhet, synes det også å være et naturlig utgangspunkt at arbeidene som sammenliknes hører till samme fag. Derved blir den ytre forskjell straks noe redusert, og sammenlikning noe enklere å foreta. Tekstilarbeidernes lønn skal med andre ord ikke kunne sammenliknes med kontorfunksjonærenes lønn (da det her dreier seg om forskjellige fag).

Ved tvil om hva som skal reknes til ett fag eller yrke bør en ta utgangspunkt i den

nordiske yrkesklassifisering med standard for yrkesgruppering i offentlig norsk statistikk. (Dt. prp. 33 s. 36-37)

Detta innebär en viktig skillnad i förhållande till både den amerikanska och den brittiska lagen. Den amerikanska innebär ju att de arbetsuppgifter som skall jämföras utförs under likartade yttre förhållanden, ser likadana ut för en iakttagare, medan däremot den brittiska lagen tillåter jämförelse mellan vilka arbetsuppgifter som helst, under förutsättning att det finns en arbetsvärdering som ingendera av parterna rimligen kan jäva och som utförts så att man skall kunna jämföra de skilda arbeten varom fråga är. Det norska lagförslaget förutsätter inte att de till jämförelse föreliggande arbetena måste utföras under likartade yttre förhållanden, men arbetena måste höra till samma fack. Att märka är också att en tillämpande myndighet, Klagenemnda for likestilling, förutsattes bli behörig att göra skönsmässiga arbetsvärderingar. Den brittiska lagen är däremot noga med att man inte kan tala om "jämförbart arbete" annat än när det finns en arbetsvärdering, och praxis tyder på att den måste vara utarbetad i samråd mellan arbetsgivar- och arbetstagsarsidan.

En annan intressant iakttagelse beträffande den norska propositionen är att § 5 om likalön skall vara en konkretiserande specialregel för könsdiskriminerande lönesättning men inte utesluta tillämpning av det allmänna diskrimineringsförbudet; det allmänna förbudet skall kunna fungera som ett slags uppsamlingsnät för den händelse man skulle kunna påvisa könsdiskriminerande lönesättning utan att villkoren i § 5 är uppfyllda. Den arbetsgrupp som hade gjort det ursprungliga förslaget hade för sin del avsett att likalönsbestämmelsen i § 5 skulle vara ett uttömmande uttryck för likalönsprincipen, så att könsdiskriminerande lönesättning som inte kunde påvisas genom en jämförelse mellan anställda av olika kön hos en och samma arbetsgivare över huvud taget inte skulle träffas av lagen. Även i detta hänseende utsattes förslaget för kritik under remissförfarandet, bl. a. av Likestillingsrådet, som uttalade:

Ifølge lovutkastet skal loven bare gjelde arbeid hos samme arbeidsgiver. Det bør imidlertid overveies om den bør utvides til å gjelde arbeid innen samme bransje. En kan neppe tenke seg at det skal kunne kreves samme lønn for to arbeidere i forskjellige bedrifter hvis lønnsnivået i bedriftene generelt er forskjellig, f. eks. på grunn av deres geografiske beliggenhet. Dersom det kan sannsynliggjøres at forskjellen i lønnsnivået grunner seg på kjønn, er forholdet derimot et annet. Lovens formål er å oppheve forskjellsbehandling som grunner seg på kjønn. Det skulle derfor ikke være avgjørende vansker knyttet til å utvide lovens virkeområde til å gjelde arbeidere innen samme bransje. Dersom en bedrift som bare sysselsetter kvinner har et betydelig lavere lønnsnivå enn en annen bedrift som vesentlig sysselsetter menn eller har en annen kjønnssammensetning i samme bransje, bør dette kunne omfattes av loven. Det blir da håndhevingsmyndighetenes sak å avgjøre hvorvidt forskjellene i lønnsnivået grunner seg på forskjeller i kjønn eller har andre årsaker. (Dt. prp. 33 s. 38)

Departementet fann lösningen på detta problem ligga i att det allmänna diskrimineringsförbudet i § 3 borde komplettera § 5 i de fall då det skulle gå att påvisa könsdiskriminerande lönesättning utan att rekvisiten i § 5 vore uppfyllda.

Med hänsyn till att likalönsprincipen enligt den norska propositionen inte skulle få ha ett trängre innehåll än enligt likalönskonventionen kan man utgå från att det skulle stå i strid mot den föreslagna lagen att någon i

lönehänseende skulle läggas till last förhållanden som genomsnittligt må gälla för ettdera könet, såsom t. ex. ett färre antal yrkesverksamma år.

I den *isländska* lagen från 1976 förutsätter likalönsprincipens tillämpning inte några speciella rekvisit och ehuru lagen i övrigt nära följer det norska lagförslaget finns ingen särskild paragraf om likalön. I stället är likalönsprincipen uttryckt som ett led både i den allmänna programförklaringen och i förbudet mot diskriminering i arbete och utbildning:

Kvinnor och män skall ha lika möjligheter till arbete och lika möjligheter till utbildning. De skall uppbära lika lön för lika värdefullt och jämförbart arbete (§ 2).

Vid anställning, befordran, arbetsbeteckning, uppsägning, arbetsvederlag i pengar eller andra nyttigheter samt allmänna arbetsförhållanden och villkor får skillnad ej göras mellan kvinnor och män (§ 3).

7.9.5 Överväganden

Vår återblick har visat att från det att lägre lön för kvinnors än för mäns arbete förr var en regel, har utvecklingen gått till ett erkännande av principen att lön bör bestämmas oberoende av kön. Det framgår emellertid också att erkännandet av likalönsprincipen ingalunda utesluter lönesättning som är könsdiskriminerande i den mening som vi har antagit i detta betänkande. Fastän likalönsprincipen allmänt började erkännas redan på 1920-talet, rådde det i flera decennier mycket skilda meningar om den konkreta innebörden. Den har ibland, paradoxalt nog, ansetts påkalla olika lön för man och kvinna per arbetad tidsenhet, detta med hänvisning till, bland annat, kvinnors genomsnittligt lägre antal yrkesverksamma år. Och även när likalönsprincipen har ansetts oförenlig med ett hänsynstagande till dylika genomsnittligt gällande skillnader mellan kvinnor och män, har principens erkännande likväl under långa tider inte ansetts påkalla någon ändrad lönesättning annat än i de fall när kvinnor och män haft arbetsuppgifter som betraktas som identiska. Likalönskommittén framhöll på sin tid att principen rimligen måste tillmätas en långt mera vidsträckt tillämpning och uppfattas som ett avståndstagande från allt beaktande av kön vid lönesättning.

Numera torde den könsdiskriminerande lönesättning som alltså länge levde kvar trots allmänt erkännande av likalönsprincipen i stor utsträckning ha upphört. Den faktor som har haft den kvantitativt största betydelsen för likalönsprincipens genombrott i Sverige torde vara den satsning som på senare år har gjorts av arbetsmarknadens parter. Denna satsning hade väl inte varit tänkbar om inte principen i sig redan hade slagit rot i det allmänna rättsmedvetandet. Likväl är det den som har gjort att likalönsprincipens erkännande numera har kommit den stora massan kvinnor till godo. Parternas satsningar har lett till att den tidigare för kvinnorna ogynnsamma lönepolitiken åtminstone är väsentligt mindre påfallande i dag än för något årtionde sedan.

Trots det nu sagda måste man räkna med att rester av ett föråldrat betraktelsesätt alltjämt kan påverka lönesättningen för en del traditionellt kvinnliga yrken. Vidare innebär individuellt bestämda löner över huvud taget ett visst problem ur likalönssynpunkt. Om man t. ex. utgår från att kvinnor i allmänhet visar mindre intresse för sin lön än vad män gör (jfr "Roller i omvandling", SOU 1976:71 s. 69–73) kan individuellt bestämda

löner lätt omedvetet bevara mönstret med en för kvinnor genomsnittligt oförmånlig lönesättning. Även andra, för det ena eller det andra könet kännetecknande förhållanden kan inom ramen för individuell lönesättning tänkas verka på ett antingen direkt eller indirekt könsdiskriminerande sätt. Tendensen till individuellt bestämda löner är, som ovan framgått, ökande inom den offentliga sektorn och är sedan länge regel i fråga om tjänstemän inom den privata sektorn. De inledningsvis återgivna siffrorna är möjligen tänkvärda i detta sammanhang.

Problemet är i princip detsamma som den för könsdiskriminering i allmänhet gällande svårigheten att påvisa orsakssambandet mellan missgynnande och kön. När det gäller lönesättning tillkommer emellertid också problem som sammanhänger med att det inte finns några allmängiltiga normer för löners bestämmande; det är betydligt enklare att urskilja vilka omständigheter som normalt tillmäts betydelse vid exempelvis rekrytering och befordran. Den amerikanska och den brittiska lagen ger, som vi sett, arbetsgivaren bevisbördan för att skillnaden mellan en man och en kvinnas löner har annan grund än kön, ifall klaganden kan visa att de har lika – eller, enligt den brittiska lagen, likvärdiga – arbetsuppgifter. Den amerikanska lagen förutsätter att det är fråga om arbetsuppgifter som utåt ser ungefär likadana ut. Det gör däremot inte den brittiska, utan den kan tillämpas även där arbetsuppgifterna är helt olikartade, förutsatt att det finns en arbetsvärdering som ger mannens och kvinnans arbetsuppgifter lika värde. Men både enligt den amerikanska och den brittiska lagen är det alltså så att konstaterande av lika eller, i Storbritannien, likvärdiga arbetsuppgifter leder till ett slags presumtion om könsdiskriminerande lönesättning; arbetsgivaren måste, för att inte den lägre avlönade skall bli berättigad till samma lön som den med högre lön, kunna visa att löneskillnaden beror på någon icke könsrelaterad omständighet.

Vi skall nu överväga om det skulle vara lämpligt att för en svensk lag använda ett liknande mönster och om man i så fall bör föredraga den brittiska eller den amerikanska modellen. Det norska lagförslaget är i nu berört hänseende inte lika utvecklat och den isländska lagen inte alls.

En viss klarhet i begreppen underlättar diskussionen. Som ju har framgått gör man i samband med att likalönsprincipen regleras eller diskuteras ofta skillnad mellan uttrycken "samma arbete", "lika arbete" och "likvärdigt arbete". Man brukar då utgå från att uttrycket "likvärdigt arbete" förutsätter förekomsten av en arbetsvärdering, medan däremot uttrycken "samma arbete" och "lika arbete" förmodas kunna användas utan arbetsvärdering. Uppdelningen kan väl ha sitt pedagogiska värde ibland, men väsentligen är den artificiell och missledande. Visserligen kan arbetsuppgifter vara identiska i den meningen att de i något sammanhang beskrivs med samma ord, men det är alltid möjligt att göra en annan beskrivning som är så detaljerad att vissa skillnader kommer till uttryck, låt vara att man då ofta omedelbart kan konstatera att sådana skillnader aldrig brukar beaktas vid lönesättning och därmed bör anses oväsentliga. Den brittiska lagen talar om "like work" och ger därvid utrymme för sådana skillnader som inte är "av praktisk betydelse med avseende på anställningsvillkor", dvs. som bör anses oväsentliga. För att avgöra om sådana skillnader är "av praktisk betydelse" frågar sig domstolen, som vi sett, om domstolen mot bakgrund av sin erfarenhet av vad som

faktiskt sker på arbetsmarknaden, skulle ha väntat sig att skillnaden skulle ha påverkat lönesättningen, ifall de båda anställda hade varit av samma kön. I själva verket innebär denna prövning att domstolen även i fråga om "like work" – och alltså inte bara med avseende på "equivalent work" – är hänvisad till att gripa tillbaka på ett slags arbetsvärdering, ehuru det i detta fall inte är fråga om en systematisk värdering utan om värderingar som kan utläsas i sedvanor.

Visserligen är det otvivelaktigt ofta i en bestämd avsikt som det ena eller det andra uttrycket väljs. Valet av uttrycket "likvärdigt" torde emellertid då endast ge uttryck för en avsikt att ge likalönsprincipen större genomslagskraft än den man anser sig kunna vänta av uttrycken "samma" eller "lika" arbete. Detta torde exempelvis gälla likalönskonventionen.

Den brittiska Equal Pay Act ger knappast, lika litet som den amerikanska, utrymme för den flexibilitet som enligt vår mening bör gälla för det svenska förbudet. Det finns ingen anledning att begränsa tillämpningen till sådana fall då klaganden kan hänvisa till en bestämd "jämförelseperson". Att könsdiskriminerande lönesättning kan påvisas på annat sätt är väl knappast vanligt, men uteslutet är det inte, exempelvis om en arbetsgivare, hos vilken alla anställda är kvinnor, tillämpar en lönesättning som ligger väsentligt under den i branschen normala och arbetsgivaren inte kan göra troligt att avvikelser saknar samband med de anställdas kön (jfr Likestillingsrådets här ovan i avsnitt 7.9.4 återgivna uttalanden).

Den särskilda rättsverkan som den brittiska lagen ger åt förekomsten av en arbetsvärdering förefaller inte heller helt lämplig för svenska förhållanden. Man kan f. ö. ifrågasätta om den boskillnad i regelsystemet som den brittiska lagtexten gör mellan, å ena sidan, "like work" och, å andra sidan, "equivalent work" verkligen har upprätthållits i praxis. I brittisk domstolspraxis synes gränserna mellan dessa båda fallgrupper ha blivit mera flytande än vad som förmodligen var den ursprungliga avsikten. Å ena sidan uttalar sig domstolarna, utan att någon arbetsvärdering föreligger, i viss mån om vilka slags omständigheter som bör eller ej bör påverka lönesättning. Å andra sidan godtar domstolarna inte alla arbetsvärderingar utan ställer vissa krav på att arbetsvärdering, för att kunna ligga till grund för ett konstaterande om "likvärdigt" arbete, bör ha utförts på sådant sätt att den rimligen inte kan jävas av någondera parten. I båda fallen – och detta är naturligtvis utomordentligt viktigt – upprätthålls strikt grundsatsen att domstolen inte får företaga någon egen värdering av arbeten utan har att hålla sig inom ramen för värderingar som antingen är allmänt vedertagna på arbetsmarknaden eller som de berörda parterna själva eller deras företrädare har givit uttryck för att de godtar.

Inte heller ser vi någon fördel med den brittiska metoden att strikt skilja mellan sådana invändningar från arbetsgivarens sida som hänför sig till, å ena sidan, olikheter med avseende på arbetsuppgifter och, å andra sidan, olikheter som hänför sig till de anställdas personliga kvalifikationer. I båda fallen innebär invändningen ett påstående från arbetsgivarens sida om att lönesättningen har sin grund i någon annan faktor än kön. En motsvarande uppdelning förekommer inte vare sig i den amerikanska lagen eller i det norska lagförslaget och den torde inte ha underlättat tillämpningen av likalönsprincipen i Storbritannien utan snarare gjort denna mer otymplig. För

den materiella bedömningen torde konstruktionen sakna betydelse. F. ö. förefaller det, åtminstone för svenska förhållanden, att vara väl strängt mot arbetsgivaren att ha en regel om att lika eller likvärdiga arbetsuppgifter alltid ger en presumtion för att föreliggande skillnad i lön beror på kön. Individuell lönesättning enligt personliga förutsättningar är i Sverige alltför vanligt för att en sådan regel skall te sig generellt motiverad. Därmed inte sagt att regeln aldrig borde kunna tillämpas på svenska förhållanden. Den bör kunna tillämpas när arbetsuppgiften normalt bestämmer lönen och även i andra fall om klaganden exempelvis obesträtt påstår att en annan anställd med jämförliga arbetsuppgifter, som har högre lön, inte har bättre kvalifikationer än klaganden själv.

Sammanfattningsvis tror vi, att den metod som den brittiska lagen ger anvisning om, i stort sett kan användas även för tillämpning av ett svenskt förbud mot könsdiskriminerande lönesättning, men vi menar att den svenska lagen bör ge utrymme för större flexibilitet. Kan man påvisa könsdiskriminerande lönesättning utan att hänvisa till någon bestämd "jämförelseperson", bör ett sådant påvisande vara relevant. Man bör inte heller nödvändigtvis kunna hänvisa till en arbetsvärdering för att få ett påstående beaktat om att två eller flera personers arbetsuppgifter är av lika värde. Å andra sidan måste den konkreta innebörden av både "lika" och "likvärdigt" arbete, där någon invändning görs om faktiskt föreliggande skillnader, kunna "hängas upp" på något slags arbetsvärderande normer, vare sig dessa har kommit till uttryck i en systematisk arbetsvärdering eller kan utläsas i praxis. De rättstillämpande myndigheterna får med andra ord inte tillskapa nya värderingar och de måste över huvud taget här, såsom f. ö. även eljest, avhålla sig från att i sin rättstillämpning ge uttryck för egna värderingar.

Det sagda leder oss till slutsatsen att det knappast finns någon anledning att i lagtexten ge likalönsprincipen annat eller mera specificerat uttryck än det som ligger i ett förbud mot könsdiskriminering i arbetslivet. Mera än så bör tillämpningen inte låsas. Man kan visserligen tänka sig att såsom det norska lagförslaget ge en regel om att kvinnor och män anställda hos samma arbetsgivare skall ha lika lön för arbete av lika värde och att, i fråga om sådana fall av könsdiskriminerande lönesättning som inte motsvarar dessa rekvisit, låta generalklausulen fungera som ett uppsamlingsnät. Vi har dock ej funnit en dylik specificering ge något materiellt utöver ett förbud mot könsdiskriminering i arbetslivet, och den kan uppenbarligen lätt leda till missförståndet att det inte kan vara tal om könsdiskriminerande lönesättning annat än när klaganden kan hänvisa till en bestämd "jämförelseperson" anställd hos samma arbetsgivare som klaganden själv.

Hur förbudet mot könsdiskriminerande lönesättning än uttrycks, är det klart att dess genomslagskraft i stor utsträckning beror på i vad mån det finns normer för lönesättning att hänvisa till.

Vad man härvidlag kan hämta från vedertagen praxis är naturligtvis begränsat. Som framgår av avsnitten 7.9.2 och 7.9.3 förekommer systematiska arbetsvärderingar i Sverige endast i rätt ringa omfattning. "Befattningsnomenklatur Tjänstemän" torde kunna bli relevant vid lagens tillämpning såtillvida att om en man och en kvinna anställda hos samma arbetsgivare har olika löner och båda är hänförliga till samma befattningstyp i nomenklaturen, bör man kunna utgå från att de har jämförliga arbetsuppgifter. Härav kan

dock inte i och för sig uppkomma en presumtion att en föreliggande löneskillnad beror på kön, eftersom privattjänstemännens löner normalt påverkas av individuella kvalifikationer. Det är då bara om arbetsgivaren inte bestrider klagandens påstående att jämförliga kvalifikationer föreligger eller om hans bestridande i sådant hänseende saknar sannolikhetens prägel som man kan säga att klaganden för sin del gjort sannolikt att löneskillnaden beror på kön. Betydelsen av andra förekommande, systematiska arbetsvärderingar får bedömas från fall till fall, med utgångspunkt i syftet och den relevans parterna på arbetsmarknaden tillmäter värderingen; den kan ju exempelvis anses föråldrad.

Utgångspunkten skall självfallet vara att lönevärdering och lönestruktur på arbetsmarknaden är en uppgift för parterna själva. Könsdiskriminerande lönesättning kan man tala om endast i den mån könstillhörighet har påverkat lönen. Om en manlig arbetstagare omplaceras i ett företag och i enlighet med bestämmelser i kollektivavtal uppbär högre lön än den som normalt utgår för arbetet för att behålla den lön han tidigare haft, bör det normalt inte anses som könsdiskriminering att hans kvinnliga arbetskamrater har lägre lön än han. Det förbehåll som ligger i ordet "normalt" är nödvändigt för att hindra kringgående av förbudet. En arbetsgivare skulle ju eljest kunna komma överens med en manlig arbetstagare att under någon tid placera honom på ett högre avlönat arbete än det anställningen egentligen avser, detta i syfte att kunna ge honom högre lön än kvinnliga arbetstagare med sådant arbete.

8 Aktiva åtgärder för jämställdhet

8.1 Allmänt om diskrimineringsförbud i förening med könsrelaterade förmåner

Ett förbud mot könsdiskriminering är inte oförenligt med aktiva åtgärder för att komma till rätta med problemet med "den tudelade arbetsmarknaden". Detta har visserligen ibland antagits när en lag mot könsdiskriminering har diskuterats (se t. ex. avsnitt 3.2) men antagandet saknar juridisk grund. Särskilt när det gäller rasdiskriminering har det länge stått klart att ett diskrimineringsförbud kan behöva förenas med särskilt skydd åt minoriteter i syfte att ställa dem på jämställd fot med majoriteten.¹

En annan sak är att det otvivelaktigt finns olägenheter med att upprätthålla ett diskrimineringsförbud samtidigt som man ger utrymme för åtgärder som innebär förmåner knutna till kön. Det är särskilt två synpunkter som talar emot en sådan ordning. Den ena är att människor lätt *uppfattar* förmåner knutna till kön som logiskt oförenliga med ett förbud mot könsdiskriminering. Visserligen existerar inte någon logisk motsägelse, ty det är inte något ologiskt i att man förbjuder beaktande av kön utom i vissa, särskilt angivna fall; huvudregel med undantag förekommer normalt i lagstiftning. Emellertid är redan den omständigheten att en bestämmelse uppfattas som ologisk ett skäl emot bestämmelsen. Vi skall återkomma till anledningen till den vanliga uppfattningen att ett diskrimineringsförbud inte går att förena med könsrelaterade förmåner. Den andra synpunkten som bör beaktas i sammanhanget är att varje förmån knuten till kön innebär ett avkall på idén att könstillhörighet inte bör ligga den enskilda människan i fatet, dvs. en av de idéer diskrimineringsförbudet skall tillgodose (jfr avsnitt 4.2).

Diskrimineringsförbudet och kravet på aktiva åtgärder har dock samma huvudsyfte. De båda kompletterar därför varandra.

Diskrimineringsförbudet har funktioner som de "positiva åtgärderna" inte har. Förbudet ger ett klart uttryck för att könsdiskriminering är en kränkning

¹ Så t. ex. FN-konventionen den 21 december 1965 om rasdiskriminering: "Special measures taken for the sole purpose of securing adequate advancement of certain racial or ethnic groups or individuals requiring such protection as may be necessary in order to ensure such groups or individuals equal enjoyment or exercise of human rights and fundamental freedoms shall not be deemed racial discrimination, provided, however, that such measures do not, as a consequence, lead to maintenance of separate rights for different racial groups and that they shall not be continued after the objectives for which they were taken have been achieved."

av den enskilda människans rätt. Det ger de människor som utsätts för könsdiskriminering ett redskap att hävda denna rätt; därmed underlättas också övervakningen av arbetet för jämställdhet (jfr kap. 10). Å andra sidan kan stödjande, könsrelaterade åtgärder fylla funktioner som ett diskrimineringsförbud inte kan fylla annat än på mycket lång sikt. De kan lindra verkningarna av den könsdiskriminering som ägt rum innan förbudet trädde i kraft. De kan åstadkomma en betydligt snabbare integration och ett bredare arbete än vad ett diskrimineringsförbud förmår.

Väl avvägda, stödjande åtgärder till förmån för underrepresenterat kön har inte bara en uppgift som komplement till ett diskrimineringsförbud; de är också ägnade att förstärka effekten av ett förbud mot könsdiskriminering. Genom att de stödjande åtgärderna åstadkommer en snabbare integrering av kvinnor i "manliga" och män i "kvinnliga" yrken, kan man också räkna med att människor fortare upptäcker att det inte är någon olägenhet – utan tvärtom en fördel för både arbetet och för atmosfären på arbetsplatsen – att kvinnor och män arbetar sida vid sida.

Emot detta kan man möjligen invända att människor svårtigen kan förmås betrakta könstillhörighet som en i arbetslivet oväsentlig faktor, om lagstiftaren själv faktiskt tillmäter könet betydelse. Det är förmodligen denna synpunkt som föranlett uppfattningen att ett diskrimineringsförbud skulle vara logiskt oförenligt med könsrelaterade, stödjande åtgärder: jfr ovan. Emellertid är den attitydförändring som avses med diskrimineringsförbudet ju endast att könstillhörighet skall uppfattas som oväsentlig när det gäller frågan om en person är lämplig för den ena eller den andra typen av arbete. Om kvinnor och män ges vissa förmåner på områden där de hittills diskriminerats till följd av sitt kön, bryts vidare det slentrianmässiga tänkandet som har lett till könsdiskriminering. Det blir därigenom på de områden där de stödjande åtgärderna verkar mindre sannolikt att könsdiskriminering florerar i framtiden. Slutligen stimuleras de som till följd av sin vetskap om könsdiskriminering inte har brytt sig om att söka arbete på vissa områden eller hos vissa arbetsgivare att nu försöka vad de tidigare funnit hopplöst. Det påverkar också utbildnings- och studieval.

8.2 Utrymme för sådana förmåner i utländsk lagstiftning

Det brittiska förbudet mot könsdiskriminering i arbetslivet anses oförenligt med varje form av könskvotering utom såtillvida att tillträde till yrkesutbildning, vari ettdera könet är underrepresenterat, i vissa fall kan få underlättas för personer av underrepresenterat kön; yrkesutbildning kan också få ges på särskilt förmånliga villkor åt dem som till följd av ansvar för hem och familj har varit frånvarande från yrkeslivet. Motsvarande förmåner får däremot aldrig förekomma med avseende på anställning.

I USA förekommer, såsom närmare skall utvecklas i avsnitt 8.4 könskvotering såsom sanktion för överträdelse av diskrimineringsförbudet och åligger i viss utsträckning offentliga entreprenörer. Frågan om regler om kvotering är förenliga med den amerikanska grundlagens bud om "equal protection" (se avsnitt 6.1) har varit föremål för olika meningar. Det har t. ex. – med avseende på rasdiskriminering – sagts att bara för det ett antal okända vita någon gång

har fått fördelar på grund av rasdiskriminering, rättfärdigas inte därmed att en annan vit i dag till följd av sin hudfärg får stå tillbaka för en svart som inte heller berördes av den forna diskrimineringen. Man menar med andra ord att det är en sak för sig, icke i strid med grundlagen, att den som är ett identifierbart offer för diskriminering får rättelse, men en helt annan sak – stridande mot grundlagen – att den som inte själv har varit föremål för diskriminering får en fördel på den grund att han eller hon har samma hudfärg eller kön som offret för en diskriminering. Den numera förhärskande meningen är emellertid att "affirmative action", även till förmån för dem som inte själva utsatts för diskriminering, inte i och för sig strider mot grundlagen. Syftet med sådana åtgärder är att säkra "equal protection". Något annat effektivt medel står ofta inte till buds mot en arbetsgivare i alla de fall när det inte går att identifiera den som har blivit lidande på tidigare diskriminering. Man har i sammanhanget understrukit att det endast är fråga om krav som ställs under en övergångstid för att skapa ett klimat i vilket anställning grundas endast på en bedömning av den enskildes förutsättningar för ett visst arbete. – Principfrågan har emellertid ännu inte prövats av USA:s federala högsta domstol; ett mål som kan få betydelse för den fortsatta bedömningen ligger nu hos domstolen (fallet Bakke).

Det isländska förbudet ger inte utrymme för könsrelaterade förmåner. Däremot ger alla de tre i avsnitt 6.3 beskrivna norska lagförslagen utrymme för sådana fördelar åt antingen kvinnor eller män som går ut på att främja jämställdhet mellan könen. I den norska propositionen för 1977–78 uttrycks detta på följande sätt. "Ulik behandling som i samsvar med lovens formål fremmer likestilling mellom kjønnene er ikke i strid med første ledd", dvs. inte i strid med förbudet mot könsdiskriminering. Den danska lagen säger att lagen inte utgör hinder för bestämmelser till skydd för kvinnor t. ex. i samband med graviditet och förlossning.

8.3 Kommitténs standpunkt om tillåtligheten

I Sverige aktualiseras i detta sammanhang inte någon konflikt med grundlagens krav på likformig behandling, ty förbudet mot könsdiskriminerande lagstiftning i 2 kap. 16 § regeringsformen säger ju uttryckligen att förbudet ej omfattar föreskrifter som utgör led i strävandena för jämställdhet (jfr avsnitt 5.1.3).

Vi anser att åtgärder ägnade att stimulera till en så snabb uppbrytning som möjligt av den tudelade arbetsmarknaden utgör en mycket viktig del av arbetet för ökad jämställdhet. Åtgärder av sådant slag inryms redan i den svenska arbetsmarknadspolitiken för jämställdhet; detta framgår av avsnitt 1.4 och 2.1. Särskilt kan erinras om det s. k. jämställdhetsbidraget och om den till lokaliseringsbidrag knutna skyldigheten att anställa minst fyrtio procent av vardera könet. De strävanden som dessa regler ger uttryck för kommer sannolikt att breddas genom tillämpningen av de år 1977 träffade avtalen mellan SAF och LO samt mellan SAF och PTK; se avsnitt 5.2.3. Mot bakgrund härav är det enligt vår mening helt självklart att förbudet mot könsdiskriminering inte skall riktas mot sådana fördelar åt antingen kvinnor eller män som går ut på jämställdhet. Visserligen innebär detta, som nämnts, att man i någon mån får göra avkall på intresset av enskild rättvisa. Detta är

emellertid en nödvändighet för ett brett, snabbt och effektivt arbete för jämställdhet.

I det här framlagda lagförslaget har begreppet diskriminering definierats så att det ej omfattar olika behandling av kvinnor och män om detta är ägnat att främja jämställdhet i arbetslivet. Förbehållet kan jämföras med nyssnämnda regel i regeringsformen om att lag eller annan föreskrift ej får innebära att någon medborgare missgynnas på grund av sitt kön, ”om ej föreskriften utgör led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor . . .” Eftersom vårt förslag gäller en lag som riktar sig till enskilda, har vi ansett det lämpligt att anknyta till den troliga effekten av en åtgärd och därför valt uttrycket ”är ägnad att”.

8.4 Krav på aktiva åtgärder i utländsk lagstiftning

Vad vi hittills har diskuterat gäller närmast frågan om det bör vara *tillåtet* enligt lagen att ge företräde åt antingen kvinnor eller män, när sådant företräde är till gagn för jämställdheten i stort; vi har funnit att lagen bör tillåta sådana åtgärder. En annan fråga, som nu skall diskuteras, är om lagen också bör kräva aktiva åtgärder för att öka andelen av underrepresenterat kön. De norska lagförslagen gör det inte utan nöjer sig med att tillåta sådan särbehandling som är i enlighet med lagens syfte. Den danska lagen tycks vara snävare än de norska lagförslagen på denna punkt.

Veterligen finns det inte någon utländsk lag som allmänt ålägger enskilda arbetsgivare att i sin rekrytering ge företräde åt kvinnor eller åt män. Regleringen i USA med avseende på ras- och könsdiskriminering och tillämpningen av denna reglering erbjuder emellertid intressant material för frågan om tänkbara förpliktelser för arbetsgivare att vidtaga ”positiva åtgärder” för jämställdhet. Visserligen sägs i Title VII av Civil Rights Act att ingenting i lagen skall tolkas så att arbetsgivare eller annan som lagen förpliktar måste ge enskilda eller någon grupp förmåner på grund av kön med anledning av snedfördelning som må föreligga. Men när domstol har funnit diskriminering i strid med lagen styrkt i ett enskilt fall, kan domstolen enligt lagen föreskriva sådana positiva åtgärder (affirmative action) som befinns lämpliga och denna befogenhet har av domstolarna tolkats så att arbetsgivare kan åläggas att för en övergångstid, till dess viss fördelning uppnåtts, anställa en svart för varje vit eller en kvinna för varje man som anställs, helt ”frysa” rekryteringen av vita respektive av män eller upprätta särskilda register över svarta eller kvinnor som är lämpliga för och villiga till anställning. Genom att sådana föreskrifter anses förenliga med lagen har tillsynsmyndigheten också befogenhet att i sina förlikningsavtal med arbetsgivare, som enligt myndigheten har diskriminerat i strid med lagen, ta in en skyldighet för arbetsgivaren att rätta sig efter vissa kvoter, mål och tidsplaner; i gengäld förbinder sig myndigheten då att inte göra sak av den diskriminering som föranlett förlikningsavtalet.

När kvoter, mål och tidsplaner uppställs på detta sätt – således antingen i en fällande dom eller i ett förlikningsavtal mellan myndigheten och en enskild arbetsgivare – har påtagliga resultat uppnåtts, vida överlägsna den efterlevnad som uppnåddes innan domstolarna började tillämpa denna form av sanktion

och i stället nöjde sig med att i allmänna ordalag förplikta arbetsgivarna att framdeles göra sitt bästa för att främja jämställdhet. (Omdömet grundas bl. a. på Stanford-professorn William Gould's grundliga arbete "Black Workers in White Unions, Job Discrimination in the United States" s. 99-135).

Till skillnad från Civil Rights Act, som i princip gäller alla arbetsgivare inom industrin vilka har minst femton anställda, innebär de regler som gäller för vissa offentliga (federala) entreprenörer en omedelbar skyldighet att vidta "affirmative action". Oberoende av om företaget har eller inte har gjort sig skyldig till diskriminering, är det alltså för de företag som är bundna av dessa regler ett otillåtet förfarande i och för sig att inte vidta "affirmative action". Företagen i fråga har att upprätta särskilda program innefattande bestämda mål och tidsplaner. Det åligger dem att verkligen anstränga sig för att förverkliga program som uppställts. De krav som ställs på programmen är omfattande och preciserade samt förutsätter betydande administrativa insatser från företagets sida.

Om ett företag inte förverkligar sitt program och inte heller kan visa att företaget har gjort allt som stått i dess makt för att förverkliga det, gäller som sanktion att entreprenadkontraktet skall upphävas, dvs. företaget får inte fortsätta sitt uppdrag som offentlig entreprenör. Tillsynen av efterlevnaden tillkommer dels den kontrakterande myndigheten själv, dels arbetsmarknadsdepartementets "Office of Federal Contract Compliance".

8.5 Kommitténs ståndpunkt härom i princip

Vi anser att särskilt följande skäl talar för att en svensk lag om jämställdhet i arbetslivet bör ställa vissa krav på arbetsgivaren att vidtaga aktiva åtgärder för ökad jämställdhet:

1. Det föreslagna förbudet mot könsdiskriminering kan i och för sig endast på mycket lång sikt väntas åstadkomma en påtaglig förändring av den nuvarande snedfördelningen mellan kvinnor och män i vissa yrken, detta bl. a. emedan de som utsätts för diskriminering ofta torde finna det obehagligt eller lönlöst att påstå sig mera skickade för ett arbete än medsökande.
2. Den könsdiskriminering som i dag förekommer är säkerligen ofta omedveten. Arbetsgivare som diskriminerar anser sig sannolikt i regel ha hållbara skäl för att föredra ettdera könet för viss typ av arbete. Det föreligger därför en risk att dessa arbetsgivare, om lagen endast förbjuder diskriminering, slår sig till ro med föreställningen att deras praxis inte träffas av förbudet, emedan den enligt deras uppfattning "egentligen" inte sammanhänger med kön. (Jfr avsnitt 7.3 och följande). Krav på aktiva åtgärder skulle öka vaksamheten.
3. De arbetstagare och arbetssökande som vant sig vid att de till följd av sitt kön inte har någon chans i visst yrke eller hos viss arbetsgivare får genom vetskapen att det åligger arbetsgivare att aktivt verka för jämställdhet en påtaglig stimulans att söka arbete som de tidigare ansett sig diskvalificerade för till följd av sitt kön.
4. Överhuvud taget bryter en skyldighet att vidtaga aktiva åtgärder för

jämställdhet ett inrotat mönster och bereder väg för ett fördomsfritt handlande.

5. De jämställdhetsavtal som 1977 har träffats mellan SAF och LO och mellan SAF och PTK är ägnade att på sina tillämpningsområden komplettera diskrimineringsförbudet på ett fruktbart sätt. De ställer dock inte några konkret bestämda krav på arbetsgivarna och täcker inte hela arbetsmarknaden.

Lagen bör alltså enligt vår mening stadga skyldighet för arbetsgivare att vidtaga aktiva åtgärder för att råda bot på snedfördelningen på arbetsmarknaden.

8.6 Skyldighet att allmänt verka för jämställdhet

Den grundläggande skyldigheten i den för statliga myndigheter gällande jämställdhetsförordningen är avfattad enligt följande. "Myndighet skall verka för jämställdhet mellan sina kvinnliga och manliga anställda. I detta syfte skall myndighet vidta åtgärder för att bryta uppdelningen mellan kvinnor och män på olika tjänstekategorier och tillse att utbildnings- och befordringsmöjligheter kommer kvinnor och män till del på lika villkor".

En allmän skyldighet att verka för jämställdhet bör enligt vår mening gälla även inom den privata sektorn. För att göra den något mera konkret än i jämställdhetsförordningen har vi i lagförslaget bestämt skyldigheten så att arbetsgivare "är skyldig att planera sin verksamhet och att i skäligen omfattning anpassa arbetsförhållandena på ett sätt som främjar jämställdhet i arbetslivet".

Det är många olika slags åtgärder som en arbetsgivare kan vidta för att främja jämställdhet i arbetslivet. Många intressanta uppslag kan man finna bl. a. i budgetdepartementets skrift "Inför jämställdheten 1978". Vilka slags åtgärder som i det enskilda fallet är lämpligast beror emellertid mycket på vilken typ av arbetsplats det är fråga om, arten av förekommande arbeten, antalet anställda, könsfördelningens struktur med avseende på arbetsuppgifter m. m. Vårt förslag innebär att den allmänna skyldigheten att aktivt verka för jämställdhet smidigt kan anpassas till i princip alla slags arbetsplatser. Beträffande den materiella innebörden av begreppet jämställdhet hänvisar vi till avsnitt 4.10.

En viktig del av innehållet i den allmänna skyldigheten att verka för jämställdhet blir att arbetsgivaren i samverkan med arbetstagarparten aktivt skall verka för att så snabbt som möjligt åstadkomma att varje post på arbetsplatsen lämpar sig för både kvinnor och män. Självfallet får inte det ena könet på arbetsplatsen vara utestängt på grund av att dusch- eller omklädningsmöjligheter finns bara för kvinnor eller bara för män (jfr avsnitt 7.7). Men arbetsgivarens skyldighet att verka för jämställdhet bör sträcka sig längre än så. När arbetsgivaren tillhandahåller arbetskläder, får det inte vara så att klädernas storlek och utseende passar bara för personer av det ena könet.

Andra typer av åtgärder vi tänker oss är följande:

- Enklare åtgärder i fråga om tekniska hjälpmedel så att man t. ex. undviker

- krav på tunga lyft.
- Insatser för att vidga arbetsinnehåll och skapa en arbetsfördelning som gör att man bryter sönder uppdelningen på kvinnliga-manliga och betjänande-beslutande arbetsuppgifter och samtidigt ökar möjligheterna för kvinnor att komma vidare.
- Planeringssamtal o. dyl. för att undersöka önskemål om bl. a. vidareutbildning hos främst kvinnor i lägre befattningar.
- Planering av arbetet så att man undviker systematiska krav på övertid.
- Insatser för att erbjuda också deltidsarbetande möjligheter till utbildning i företaget.
- Jämnare fördelning på vikariat, som blir av betydelse för kommande befordran.
- Kurser i muntlig framställning, information om företaget/myndigheten i stort. Sådana åtgärder vidgar möjligheterna att ta vara på chanser till befordran och nya, okonventionella arbetsuppgifter.
- Systematisk undersökning av olika arbetsuppgifter för att utröna i vad mån särskilda delmoment i dessa skapar svårigheter för en jämnare könsfördelning.

Redan den nya arbetsmiljölagen innebär en skyldighet för arbetsgivare att verka för att arbetsmiljön är sådan att arbetstagare oavsett kön i princip skall ha tillgång till alla arbeten i arbetslivet (jfr avsnitt 5.2.4 ovan och prop. 1976/77 s. 246 ff samt socialutskottets betänkande 1977/78:1 s. 30).

Vi anser emellertid inte att den överlappning som den här föreslagna regeln skulle innebära är ett skäl emot denna regel. Tvärtom kan en sådan överlappning innebära särskilda fördelar därigenom att den innebär ett incitament till samverkan mellan arbetarskyddsstyrelsen och det organ som skall övervaka efterlevnaden av en lag om jämställdhet i arbetslivet (se kap. 11 nedan om tillämpningen).

Det krav på en aktiv anpassning av arbetsförhållandena som finns i § 3 första stycket bör, i förhållande till arbetsmiljölagen, ha en mera begränsad omfattning vad gäller krav på kostnader. Den bör kunna gälla sådana åtgärder, som till relativt begränsad och litet betungande kostnad kan vidtas i fråga om arbetsplatsens utformning och arbetsvillkor för att både män och kvinnor skall kunna komma i fråga med likvärdiga förutsättningar för anställning, vidareutbildning och befordran.

Till en del ligger krav på en sådan här anpassning av arbetsförhållandena redan i förbudet mot diskriminering. Brist på omklädningsrum kan t. ex. som regel inte accepteras som skäl för att avvisa en kvinna som sökande till industrin. Sådan diskriminering kan berättiga till skadestånd i enskilda fall.

Men det bör också finnas en möjlighet för ett tillsynsorgan att granska förhållandena och att ta upp överläggningar om åtgärder utan att det behöver föreligga enskilda fall av diskriminering. Detta är viktigt inte minst för att fler sökande av underrepresenterat kön skall komma fram vid beslut om anställning, utbildning och befordran. Om man på en industriarbetsplats inte har omklädningsrum för både män och kvinnor eller om man inom t. ex. skolan genomför en arbetsfördelning och gör vikariatsförordnanden som systematiskt leder till att kvinnor blir sämre meriterade – då försvårar det

också en utjämning vid anställning, utbildning och befordran.

Det ligger i sakens natur att det i fråga om åtgärder enligt § 3, första stycket, i särskilt hög grad blir en uppgift för företagsledning och fackliga organisationer att göra upp och genomföra planer. Ett sådant arbete pågår redan som en följd av träffade avtal. Det viktiga är att ett planmässigt arbete bedrivs i enlighet med lagens syfte för att planera verksamheten och ordna arbetsförhållandena på ett sätt som främjar jämställdhet i arbetslivet.

8.7 Skyldighet att i vissa fall ge företräde åt underrepresenterat kön

Utöver en skyldighet att allmänt verka för jämställdhet bör det enligt vår mening finnas en mera konkret bestämd skyldighet för arbetsgivare att i vissa fall anstränga sig att finna sökande av underrepresenterat kön och ge företräde åt den som är av underrepresenterat kön. Vi har övervägt olika möjligheter att utforma en sådan regel.

En möjlighet som vi har tänkt på är att med avseende på sådana yrken, där antingen kvinnor eller män är underrepresenterade, ålägga arbetsgivare som sysselsätter anställda i dessa yrken en skyldighet att i samband med anställning, utbildning och befordran vidta särskilda åtgärder för att finna intresserade personer av underrepresenterat kön och att i valet mellan man och kvinna med likvärdiga förutsättningar utse den som är av underrepresenterat kön.

Vi har emellertid funnit att en sådan regel skulle ge så stora tillämpnings-svårigheter att den bör undvikas. Den förutsätter att arbetsgivare kan skaffa sig vetskap i vad mån kvinnor eller män inom arbetslivet som helhet är underrepresenterade i yrken som förekommer hos arbetsgivare. Uttrycket "underrepresenterat kön" finge självfallet definieras. Det skulle då kunna relateras antingen till en bestämd kvot – exempelvis med utgångspunkt i målsättningen att det i varje yrke bör finnas minst fyrtio procent kvinnor och minst fyrtio procent män – eller till den kvot kvinnor respektive män som har intresse och förutsättningar att utöva yrket. Den senare möjligheten har vi, av skäl som utvecklats i avsnitt 4.10 inte funnit tillräckligt dynamisk.

Oavsett vilken målsättning man väljer förutsätter emellertid en regel som hänför sig till underrepresentation inom arbetslivet, att arbetsgivare kan veta i vad mån kvinnor eller män är underrepresenterade i visst yrke. Detta skulle kunna ske genom besked från myndighet, om bara det statistiska materialet för att ge sådana besked fanns. Men så är inte fallet. Man har inte tillräckligt statistiskt underlag för att med avseende på varje yrke som arges i Nordisk Yrkesnomenklatur säga om ettdera könet är underrepresenterat i yrken. Många gånger är det väl uppenbart att antingen kvinnor eller män är underrepresenterade i ett yrke, men en skyldighet som gällde endast i uppenbara fall vore en egendomlighet och inte mycket värd ureffektivitetssynpunkt. Nordisk Yrkesnomenklatur är inte heller uppbyggd på ett med tanke på syftet med den nu diskuterade regeln helt lämpligt sätt. Å andra sidan kan det knappast ifrågakomma att lagen skulle arbeta med en egen yrkesnomenklatur. En katalog som för varje ifrågakommande yrke angav andelen kvinnor och män sysselsatta i yrket, eventuellt i förening med

uppgift om andelen kvinnor och män som, ehuru ej sysselsatta, utbildats för yrket skulle, slutligen, förutsätta en administrativ apparat av sådan otymplighet att tanken därpå måste avvisas.

Ett annat skäl att inte utgå från arbetsmarknaden som helhet är att man då inte uppnår syftet att jämställdhet bör råda på varje arbetsplats (jfr avsnitt 4.10 om värdet av att kvinnor och män arbetar sida vid sida).

Vi har vidare övervägt en regel av liknande materiellt innehåll men med giltighet bara i den mån det är fråga om sådant *arbete* som hos den enskilde arbetsgivaren i regel har utövats av kvinnor eller i regel har utövats av män. Om så är fallet eller inte bör ju vara enkelt för den enskilde arbetsgivaren att se. Genom att regeln skulle hänföra sig till viss typ av arbete i stället för till yrke skulle tillämpningen anpassas till arbetsorganisationen hos varje enskild arbetstagare. Genom att regeln skulle hänvisa inte bara till de förhållanden som för dagen råder på arbetsplatsen utan därutöver till tidigare läge ("i regel utövats") skulle den bli tillämplig även med avseende på sådana poster som bara en person bekläder, t. ex. posten som kamrer i ett mindre företag.

En nackdel med en sådan regel skulle emellertid vara att skyldigheten inte längre skulle gälla sedan uppdelningen mellan kvinnor och män på olika typer av arbete väl brutits, så att man inte längre kan säga att arbetet i fråga "i regel" har utövats av antingen kvinnor eller män. Visserligen skulle inte uttrycket "i regel" behöva tolkas så att regeln automatiskt skulle upphöra att gälla så snart en och annan "pionjär" av underrepresenterat kön har brutit det gamla mönstret. Likväl skulle en sådan regel inte klart ange när skyldigheten att ge företräde åt underrepresenterat kön upphör för arbetsgivaren. Dessutom skulle regeln innesluta en risk för stagnation så snart de helt "enkönade" mönstren blivit något uppluckrade.

Den regel vi i stället slutligen har stannat för innebär att en skyldighet att vidta aktiva ansträngningar för att finna sökande och att ge företräde åt underrepresenterat kön skall gälla så länge det på en arbetsplats inte råder en i huvudsak jämn fördelning mellan kvinnor och män inom en viss typ av arbete eller en viss kategori av arbetstagare. Med "en i huvudsak jämn fördelning" avser vi att det bör finnas minst 40 procent av vardera könet på arbetet i fråga. Det är ett kriterium på underrepresentation som överensstämmer med den värdering statsmakterna tidigare gjort, vid utformningen av det kvoteringsvillkor som knutits till lokaliseringsstöd. Vi vill dock understryka att det i vårt förslag inte handlar om någon kvotering utan endast ett kriterium på när vissa angivna krav på bl. a. aktiva rekryteringsansträngningar skall gälla. Självfallet tar det däremot tid innan de aktiva åtgärderna medför, att det verkligen råder en i huvudsak jämn fördelning.

När vi föreslår uttrycken "viss typ av arbete" och "viss kategori av arbetstagare" menar vi det komplex av arbetsuppgifter som, enligt organisationen på den arbetsplats det är fråga om i det enskilda fallet, normalt utförs av en person, dvs. ungefär vad som särskilt inom den offentliga sektorn kallas för befattning eller tjänst. Med dessa bestämmningar bör det vara förhållandevis enkelt för arbetsgivaren att veta när regeln är tillämplig.

Den föreslagna regeln kräver att arbetsgivaren i samband med anställning, befordran och utbildning anstränger sig för att finna sökande av det kön som är underrepresenterat och i valet mellan kvinna och man med likvärdiga förutsättningar utser den som tillhör det kön som är underrepresenterat.

Hur skyldigheten att anstränga sig för att finna sökande av underrepresenterat kön skall uppfyllas i det enskilda fallet beror naturligtvis mycket på vilken typ av arbete det gäller, vilken utbildning som eventuellt förutsätts, var arbetsplatsen ligger osv.

Ett första krav är självfallet att inte arbetsgivaren agerar i rakt motsatt riktning mot vad lagen säger. Det skall således inte vara möjligt att i platsannonser och på annat sätt markera företräde för överrepresenterat kön (typ "manliga chaufförer sökes", "kvinnlige sekreterare sökes"). Också t. ex. formulär för anställningsintervjuer måste vara så utformade att de inte försvårar för personer av underrepresenterat kön. En grundprincip bör vara att man inte ställer frågor till sökande av det ena könet som man inte också ställer till sökande av andra könet om möjlighet till övertid, "risk" för barnledighet, sjukfrånvaro o. dyl.).

Hur långtgående krav på aktiva åtgärder som kan ställas blir beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. Ibland räcker det kanske med att arbetsgivaren via arbetsförmedlingen och på annat sätt gör klart att han är intresserad av att få sökande av underrepresenterat kön.

Redan detta kan, som bl. a. exempel från Televerket visar, vara tillräckligt för att t. ex. fler kvinnor skall intressera sig för ett mansdominerat arbete. I andra fall fordras dock mer aktiva ansträngningar. Arbetsgivaren kan, i samarbete med arbetsförmedlingen, behöva ordna särskilda informations- och praktikdagar som riktar sig till personer av underrepresenterat kön. Han kan behöva gå ut på yrkesskolor och informera om platser som står till förfogande. Han kan behöva söka, anställa och introducera en *grupp* av personer av underrepresenterat kön för att minska det hinder som ligger i bristande självförtroende och rädsla att vara "pionjär" på ett visst arbete i ett företag. Han kan genom personliga samtal och på annat sätt behöva anstränga sig för att intressera redan anställda personer av underrepresenterat kön, också deltidsarbetande, för att söka en tjänst eller ta vara på möjligheter till vidareutbildning som gör dem bättre meriterade vid nästa beföringstillfälle.

Det väsentliga är att ansträngningarna skall vara ägnade att leda till resultat. Utformningen får – i samspel mellan arbetsgivare och fack – anpassas till de erfarenheter man därvid vinner. Självfallet måste kraven och resultaten bedömas med hänsyn tagen till hur många av underrepresenterat kön som inom en arbetsgivares rekryteringsområde har utbildning eller på annat sätt kan väntas ha förutsättningar för att utöva arbetet ifråga. Liksom det i den amerikanska lagstiftningen finns krav på att arbetsgivaren skall göra "every good faith effort" blir det enligt den här lagen viktigt att arbetsgivaren kan visa att han gör ärliga och aktiva ansträngningar för att finna sökande av underrepresenterat kön.

Den sålunda föreslagna regeln förefaller oss vara ett lämpligt medel att på ett effektivt sätt bryta uppdelningen mellan kvinnor och män på olika tjänstekategorier i den takt förhållandena på varje arbetsplats medger. Det är ju mycket vanligt att man vid anställning, beföring och utbildning inte kan säga att den ena sökanden har bättre förutsättningar än den andra. För närvarande är det då ofta tillfälligheter som avgör vilkendera av flera sökande som utses. Uppenbarligen verkar dessa tillfälligheter oftast så att man av slentrian utser en man till "manligt" arbete och en kvinna till "kvinnligt".

Den föreslagna lagregeln skulle bryta det könsrelaterade mönstret i dessa fall. Regeln kan också väntas få avsevärd praktisk betydelse i de fall när inga särskilda förkunskaper krävs för ett arbete, exempelvis därför att den erforderliga yrkesutbildningen ges inom ramen för ett anställningsförhållande.

En nackdel med regeln är att den inte kan tillämpas på poster som på en arbetsplats bekläds av blott en eller två personer. Man kan ju då inte tala om en "i huvudsak jämn" eller ojämn fördelning i den mening vi har angivit ovan. För det fordras några anställda eller i varje fall ett antal anställningstillfällen som kan visa på en viss anställningspolitik.

För sådana poster får emellertid diskrimineringsförbudet i 2 § anses tillräckligt för att tillgodose intresset av jämställdhet.

Regeln om företräde åt underrepresenterat kön bör inte gälla utan undantag. Dels har man att tänka på de fall, när det finns så starka sakliga skäl för att endast kvinnor eller endast män bör komma ifråga, att särbehandling till följd av kön inte utgör diskriminering enligt definitionen i 2 § (jfr avsnittet 7.3). Dels kan det någon gång finnas särskilda skäl för att en anställning ges åt en bestämd person, exempelvis åt någon som skyddas av lagen om vissa anställningsfrämjande åtgärder (jfr avsnitt 5.2.2). Det får också anses godtagbart t. ex. att befattningen som verkställande direktör i ett familjebolag förbehålls någon medlem av ägarfamiljen. I enlighet med det nu sagda gör lagförslaget ett förbehåll för de fall som avses i 2 § andra stycket andra meningen samt "om särskilda skäl talar för att en bestämd person utses".

Frånsett det fall att åtskillnad mellan kvinnor och män är ofrånkomlig för att tillgodose ett särskilt intresse som inte rimligen bör vika för intresset av jämställdhet är det vår mening att undantaget bör gälla endast under förutsättning antingen att det finns humanitära skäl att utse en bestämd person eller att någon från början är s. a. s. given för platsen. En bestämd person kan knappast anses given i denna mening, om en plats först har utannonserats.

Den föreslagna regeln om företräde för underrepresenterat kön förutsätter för sin tillämpning att manlig och kvinnlig sökande har likvärdiga förutsättningar. Vi har inte funnit det lämpligt att föreslå en skyldighet för arbetsgivare att i något fall eftersätta intresset av att utse den sökande som har de klart bästa förutsättningarna för arbetsuppgifterna i fråga. Som vi har uttalat i annat sammanhang (jfr 7.4) skulle en sådan skyldighet enligt vår uppfattning – frånsett andra olägenheter – vara ägnad att misskreditera arbetet för jämställdhet. Den skulle lätt ge intrycket att lagstiftaren själv utgår från att kvinnor har sämre förutsättningar för "manligt" arbete och män sämre förutsättningar för "kvinnligt". Ett sådant intryck hos allmänheten skulle befästa fördomar i stället för att visa att de är felaktiga. En skyldighet för arbetsgivare att ge företräde åt underrepresenterat kön oavsett förekomsten av klart mera kvalificerad sökande av det motsatta könet skulle också få lagen att framstå som mera dogmatiskt grundad än praktiskt välbetänkt och därmed göra det svårt för lagen att få förankring hos allmänheten.

Vi vill tillägga att det följaktligen är något missvisande att i det här sammanhanget tala om förmåner. Vad vi avser är krav på aktiva åtgärder i syfte att kompensera för de fördomar och andra hinder som länge *missgynnat* män eller kvinnor, beroende på yrkesområde. Det är alltså inte fråga om att

otillbörligt gynna någon grupp. Tvärtom är strävan att med hjälp av kraven på aktiva åtgärder nå fram till ett arbetsliv där män och kvinnor kan bedömas och behandlas utifrån sina personliga egenskaper och meriter. Vi har heller inte valt att formulera kravet så att arbetsgivare skulle vara skyldig att anställa mindre meriterade av underrepresenterat kön framför mer meriterade av överrepresenterat kön. Det krav som ställs är att arbetsgivare skall vidta aktiva åtgärder för att finna *sökande* vid anställning, utbildning och befordran. Vid *val* mellan sökande skall person av underrepresenterat kön ha företräde endast om han eller hon har likvärdiga förutsättningar som sökande av överrepresenterat kön.

Däremot är förbehållet i lagförslaget 2 § avsett att tolkas så att det är tillåtet för en arbetsgivare att ge företräde för underrepresenterat kön även om detta skulle innebära avkall på intresset av att den sökande som har de bästa förutsättningarna för arbetet utses.

8.8 Särskild hänsyn till kollektivavtal

I avsnitt 4.11 har vi framhållit att lagen måste utformas så att den kan tjäna som grundval för att främja utvecklingen av parternas arbete på detta område. Parterna kan genom kollektivavtal avtala om sådana aktiva åtgärder som främjar jämställdhet på ett lika eller mera effektivt sätt än de regler vi föreslår. Vad parterna avtalar kan också vara bättre ur andra synpunkter. Exempelvis kan det vara bättre både ur arbetsgivarens och ur en grupp anställdas synpunkt att ett mansdominerat industriföretag anställer och låter utbilda grupper av kvinnor vid särskilda tillfällen i stället för att varje gång när någon skall anställas tillämpa den här föreslagna regeln om företräde åt underrepresenterat kön. Det är omvittnat bl. a. i "Roller i omvandling" att kvinnor som tar ett "manligt" arbete åtminstone i ett första skede sätter stort värde på att tillhöra en grupp kvinnor i samma situation.

Det verkar vara så att de kvinnor som fått kvinnliga arbetskamrater, kanske t. o. m. kamrater från samma grupp i introduktionskursen, i högre grad uttrycker sin glädje just över arbetskamraterna. De betonar mera gemenskapen. De som har övervägande manliga arbetskamrater är litet mer reserverade. (SOU 1976:71 s. 66).

Med tanke på detta föreslår vi en regel om att den närmare tillämpningen av första och andra styckena får bestämmas genom kollektivavtal som på arbetstagsidan har slutits eller godkänts av central arbetstagarorganisation. En liknande typ av uppmjukning av en i och för sig bindande lagregel finns t. ex. i 12 § lagen (1974:12) om anställningsskydd. Innebörden blir i detta sammanhang att om bara reglerna i kollektivavtalet allmänt sett är ägnade att främja jämställdheten i lika eller högre grad än lagreglerna, får kollektivavtalets regler tillämpas i stället för lagens regler, och det spelar då ingen roll om avvikelser från lagens regler i ett speciellt fall inte främjar jämställdheten.

En grundläggande förutsättning för att ett kollektivavtal enligt 4 § skall godtas som ersättning för arbetsgivarens skyldigheter enligt 3 § är alltså att avtalets innehåll och dess praktiska tillämpning ligger minst på lagens ambitionsnivå. Den förutsättningen framgår i lagförslaget – på motsvarande sätt som i äldre lagstiftning – av att kollektivavtalet endast kan reglera "den

närmare tillämpningen av 3 §". Avgörande är att de åtgärder som vidtas med stöd av kollektivavtal kan väntas ge ett minst lika bra samlat resultat som lagens krav, även om det inte skulle ske med en strikt tillämpning av just lagens metod.

En motsvarande konstruktion är inte möjlig i fråga om 2 §, eftersom den är avsedd att ge den enskilde ett skydd mot könsdiskriminering, medan däremot 3 § allmänt går ut på att möjliggöra och påskynda en jämnare fördelning av kvinnor och män på arbetsplatserna.

9 Mot vilka skall lagen gälla?

Självfallet måste förbudet mot könsdiskriminering och skyldigheten att aktivt verka för jämställdhet i arbetslivet gälla arbetsgivare. Det är emellertid inte utan vidare givet, att reglerna måste omfatta alla arbetsgivare och inte heller att det endast bör gälla arbetsgivare. I detta avsnitt diskuteras först om småföretag bör vara undantagna från lagens tillämpning och därefter om undantag bör göras för myndigheter. Till slut upptas frågan om det bör vara förbjudet för andra än arbetsgivare att handla i strid mot lagen.

9.1 Särskilda aspekter på vissa arbetsgivare

9.1.1 Småföretag

Det amerikanska diskrimineringsförbudet i Title VII i Civil Rights Act gäller endast arbetsgivare inom industrin som har minst femton anställda. Den amerikanska Equal Pay Act gäller inte för anställda i mindre butiker och serviceinrättningar. Den del av den brittiska Sex Discrimination Act som hänför sig till arbetsmarknaden är tillämplig endast på arbetsgivare med flera än fem anställda. Någon motsvarande begränsning gäller däremot inte i fråga om den brittiska Equal Party Act. Den isländska lagen riktar sig mot varje arbetsgivare oavsett antalet anställda. Inte heller de i avsnitt 6.3 omnämnda norska lagförslagen gör diskrimineringsförbudets tillämplighet beroende på antalet anställda hos arbetsgivaren eller liknande förhållande.

Vi har inte funnit något bärande skäl att i det här framlagda lagförslaget göra något allmänt undantag för företag med ett fåtal anställda. Att likalönsprincipens tillämplighet inte bör vara beroende av företagets storlek kräver knappast någon motivering.

Beträffande diskriminering av arbetssökande gäller 2 § bara diskriminering som sker till följd av arbetssökandens kön; diskrimineringsförbudet hindrar alltså inte att arbetsgivaren väljer sina anställda på subjektiva grunder så länge detta inte sker på ett könsdiskriminerande sätt.

Visserligen går kravet på arbetsgivare i princip längre när det gäller 3 §. En arbetsgivare skall enligt huvudregeln i andra stycket anstränga sig att finna sökande av underrepresenterat kön och vid likvärdiga förutsättningar för sökande av olika kön ge företräde åt den som är av underrepresenterat kön. Regeln blir emellertid knappast betungande för småföretagare i de fall när det kan vara skäligt att subjektiva hänsyn får inverka på valet av en anställd. För det första kan regeln normalt inte tillämpas i fråga om sådant arbete som

utförs av blott en eller två personer, ty i dessa fall kan man inte tala om en i huvudsak jämn eller ojämn fördelning av kvinnor och män i arbetet (jfr avsnitt 8.7). För det andra har huvudregeln försetts med ett undantag för fall när särskilda skäl talar för att en bestämd person utses. Detta undantag blir normalt tillämpligt när en arbetsgivare med ett fåtal anställda vill "vika" ett arbete för någon familjemedlem, en granne eller någon annan med vilken arbetsgivaren har nära personliga relationer. För det tredje vill vi erinra om att varken diskrimineringsförbudet eller regeln till förmån för underrepresenterat kön avser fall när förhållandena på en liten arbetsplats är sådana att det av praktiska skäl är ofrånkomligt att fästa avseende vid könstillhörigheten hos någon som skall anställas (jfr avsnitt 7.7). Detta kan vara fallet t. ex. på ett litet fiskefartyg.

Det skulle enligt vår mening vara inte bara onödigt utan också olyckligt om man gjorde principiellt undantag för arbetsgivare med ett fåtal anställda. Därmed skulle framför allt lagens uppgift att vara värderingsskapande förfelas i inte obetydlig mån.

9.1.2 *Myndigheter*

Det amerikanska diskrimineringsförbudet i Title VII i Civil Rights Act gäller sedan 1972 inte bara inom den privata sektorn utan även för statliga och kommunala arbetsgivare. Det brittiska förbudet mot könsdiskriminering i arbetslivet och den isländska lagen är likaledes tillämpliga både inom den enskilda och inom den offentliga sektorn. Detta gäller också de norska och danska lagförslagen.

Ett skäl som speciellt skulle kunna anföras för att en svensk lag mot könsdiskriminering inte bör omfatta myndigheter som arbetsgivare är att vi, förutom vissa grundlagsstadganden, redan har förordningen (1976:686) om jämställdhet mellan kvinnor och män i statlig tjänst (se avsnitt 5.1.5).

Vi har emellertid inte funnit detta vara ett bärande skäl att inte göra den här föreslagna lagen tillämplig även på statliga myndigheter. Grundlagsstadgandena till förmån för jämställdhet mellan kvinnor och män är visserligen värdefulla målsättningsstadganden, men de ger inte den enskilde något effektivt skydd mot diskriminering. Även om könsdiskriminering i arbetslivet kanske är mindre vanlig i statlig än i enskild tjänst, finns det mycket som tyder på att könsdiskriminering enligt den här antagna definitionen dock förekommer omedvetet.

Inte heller förordningen om jämställdhet mellan kvinnor och män i statlig tjänst ger den enskilde några konkreta rättigheter att åberopa.

Av principiella skäl är det olämpligt att kraven på staten som arbetsgivare ställs lägre än på den enskilda arbetsgivaren. Om kraven på den statliga arbetsgivaren avfattas mera obestämt än som gäller för den enskilda arbetsgivaren, uppfattas detta lätt som om mindre stränga regler skulle gälla för statliga än för enskilda arbetsgivare.

Några olägenheter bör inte uppkomma genom att lagen blir tillämplig på statliga myndigheter vid sidan av förordningen. De här föreslagna materiella reglerna skulle i fråga om statliga myndigheter få ses som en konkretisering av vilka minimikrav som gäller för att myndigheterna skall iakttaga sin skyldighet enligt förordningen att "vidta åtgärder för att bryta uppdelningen

mellan kvinnor och män på olika tjänstekategorier och tillse att utbildnings- och befordringsmöjligheter kommer kvinnor och män till del på lika villkor”.

9.2 Andra än arbetsgivare

I avsnitt 7.6 har vi diskuterat det fall att andra personer än arbetsgivaren har önskemål om att endast män eller endast kvinnor ifrågakommer för en viss befattning. Diskussionen gällde då frågan om sådana önskemål bör betraktas som ett giltigt skäl för arbetsgivaren att endast beakta arbetssökande av ettdera könet. Vi fann därvid, att subjektiva önskemål inte kan få beaktas, emedan diskrimineringsförbudet eljest lätt skulle bli ett slag i luften. En därmed sammanhängande fråga är om diskrimineringsförbudet direkt bör vara tillämpligt gentemot annan än arbetsgivare.

Det finns olika typer av situationer när frågan skulle kunna aktualiseras. En är att uppgiften att nyanställa personal tillkommer någon anställd i ledande ställning. En annan sammanhänger med att företrädare för arbetstagarorganisationer kan ha rätt att besluta om anställning av ny personal i enlighet med ett avtal som träffats med stöd av medbestämmandelagen. En tredje typ av situationer som kan påkalla ett ansvar för arbetstagare är att en anställd eller en grupp anställda utan arbetsgivarens vetskap säger till arbetssökande av ettdera könet att de inte är önskvärda.

Det amerikanska förbudet mot könsdiskriminering i arbetslivet som gäller enligt Civil Rights Act riktar sig mot, förutom arbetsgivaren, arbetstagarorganisation och sådan partssammansatt nämnd som bestämmer över yrkesutbildning. Det brittiska förbudet mot könsdiskriminering i arbetslivet riktar sig i första hand mot arbetsgivare, arbetsförmedlingar och vissa arbetsmarknadsmyndigheter. Emellertid stadgas i särskilda bestämmelser att det är olagligt för envar att förmå eller försöka förmå någon att diskriminera i strid mot lagen eller att medvetet understödja annan att handla i strid mot lagen. Om någon som är anställd diskrimineras i sin anställning, skall både arbetsgivaren och den anställda själv betraktas som ansvariga, såvitt inte arbetsgivaren kan visa att han vidtagit sådana åtgärder som skäligen var ägnade att hindra den anställda från att diskriminera i strid mot lagen: i så fall svarar den anställda ensam för diskrimineringen. Motsvarande gäller med avseende på diskriminering som görs av den som handlar på arbetsgivarens vägnar.

De norska lagförslagen riktar sig, liksom de isländska och de danska lagarna, mot var och en som handlar i strid mot diskrimineringsförbudet.

I detta sammanhang bör också märkas att brottsbalkens förbud mot diskriminering på grund av ras m. m. (se avsnitt 3.1 fotnoten) gäller inte bara mot näringsidkare utan också bl. a. mot den som är anställd i näringsverksamhet.

När det gäller frågan om en lag om jämställdhet i arbetslivet bör stadga skyldigheter för andra än arbetsgivare finns det flera aspekter att uppmärksamma. Å ena sidan är det principiellt åtskilligt som talar för att åtminstone diskrimineringsförbudet bör gälla var och en som handlar på ett sätt som står i

strid mot detta förbud. Härför talar framför allt grundsatsen om likhet inför lagen. För att ett handlande skall vara förbjudet endast för en viss grupp medborgare, måste det föreligga starka sakliga skäl som talar för en sådan begränsning. Och den attityd- och värderingsförändring som är en viktig funktion för lagen kan inte få samma genomslagskraft om den endast riktas mot arbetsgivare som om den riktas mot var och en som har inflytande på anställning och arbetsvillkor.

När vi ändå föreslår att lagen endast bör rikta sig mot arbetsgivare är det för att vi menar att arbetsgivaren under alla förhållanden bör bära det primära ansvaret; i den mån ett ansvar bör gälla även fackliga representanter och arbetstagare kan det aktualiseras utanför ramen av den lag vi föreslår. Vi skall nu utveckla detta litet närmare.

Sådant missgynnande i arbetslivet som vi har behandlat i kap. 7 gäller typiskt sett sådana åtgärder som är hänförliga till företagsledning. De krav på aktiva åtgärder som vi har föreslagit i kap. 8 avser uteslutande företagsledning. I gällande rätt är det alltid arbetsgivaren som bär det primära rättsliga ansvaret för lagöverträdelse som sker inom ramen för företagsledning.

I fall när en lagöverträdelse föranleder skada till följd av någon annans fel eller försummelse som kan hänföras till företagsledning har arbetsgivaren ibland möjlighet att återkräva vad arbetsgivaren själv har betalat i skadestånd till en utomstående. Sålunda svarar arbetstagarorganisation enligt 57 § andra stycket medbestämmandelagen för skada som tillfogas arbetsgivaren genom att företrädare för organisationen i förhållande till honom missbrukar sin ställning som ledamot i särskilt genom avtal inrättat beslutsorgan eller i sådan ställning förfar grovt vårdslöst.

När det gäller arbetstagare som handlar utanför ramen för medbestämmandelagen finns vissa möjligheter för en arbetsgivare att återkräva ersättning som arbetsgivaren har måst betala i skadestånd till någon utomstående. En verkställande direktör som vid fullgörande av sitt uppdrag uppsåtligt eller av oaksamhet skadar bolaget skall enligt 15 kap. 1 § aktiebolagslagen ersätta skadan. För ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning är staten och kommunerna ersättningsskyldiga enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen; sedan den offentliga arbetsgivaren har utgett sådant skadestånd kan beloppet återkrävas från den felande tjänstemannen, låt vara att det kan ske bara under de förutsättningar som sägs i 4 kap. 1 § skadeståndslagen. ("För skada, som arbetstagare vållar genom fel eller försummelse i tjänsten, är han ansvarig endast i den mån synnerliga skäl föreligger med hänsyn till handlingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning, den skadelidandes intresse och övriga omständigheter.") Även i andra fall än dessa kan en arbetsgivare tänkas återkräva skadestånd som arbetsgivaren måst betala till en utomstående, om arbetstagaren har vållat skadan på ett sätt som strider mot arbetstagarens avtalsenliga skyldigheter gentemot arbetsgivaren. – Vi finner det inte påkallat att härutöver föreslå någon regel om att en arbetstagare skall åläggas skadeståndsansvar gentemot arbetsgivaren, om arbetstagaren i eller utanför sin tjänst agerar på ett sätt som hindrar arbetsgivaren från att följa lagen.

10 Sanktioner

10.1 Utgångspunkt

En viktig förutsättning för att en lag skall ha goda möjligheter att lända till allmän efterrättelse är att ett förfarande som står i strid mot lagen leder till efterräkningar av något slag för den ansvarige. När det gäller en lag av den typ som här föreslås, en lag vars främsta uppgift är att bryta slentrianmässigt handlande och att leda till en uppluckring av stelnade mönster, är det speciellt viktigt att sanktionerna för lagstridigt handlande fyller sin avsedda funktion att "väcka" dem vars handlande det gäller.

För att denna effekt skall uppnås, måste sanktionerna vara kännbara i de fall när överträdelse av lagen kommer under rättslig prövning. Ännu viktigare är kanske dock att riskerna för en rättslig prövning av överträdelser är betydliga: små risker leder lätt till spekulat i att överträdelser inte påtalas.

En annan viktig aspekt är att sanktionerna om möjligt bör hindra eller åtminstone begränsa den skada som uppkommer genom att lagen överträds.

Innan vi vidare utvecklar dessa tankegångar följer här först en genomgång hur sanktionsproblemen har lösts i de för detta betänkande särskilt studerade utländska lagmodellerna.

10.2 USA

Title VII i Civil Rights Act har ett mycket allmänt hållet stadgande om sanktioner. Det gör domstol behörig att utdöma skälig påföljd (equitable relief) som domstolen finner lämplig. Som exempel nämns förbud för den ansvarige att framdeles diskriminera, föreläggande att anställa eller återanställa någon med eller utan ersättning för utebliven inkomst samt lämplig "affirmative action".

I själva verket tillämpar domstolarna också ett spektrum av olika sanktioner för att upprätthålla förbudet mot ras- och könsdiskriminering i Title VII. En av dem, som har behandlats i avsnitt 8.4, är att domstolen ålägger den försumliga arbetsgivaren att iakttaga vissa kvoter och tidsplaner.

"Affirmative action" kan också ta sig uttryck i att den diskriminerade blir berättigad till anställning eller befordran hos den arbetsgivare som har

diskriminerat. När detta av praktiska skäl är uteslutet – t. ex. för att någon annan redan uppehåller den befattning det speciellt kan vara fråga om – kan den skyldighet som domstolen ålägger arbetsgivaren bestå i att den diskriminerade skall ges förtur vid nästa tillfälle sådan befattning blir ledig. Annan "affirmative action" som tillämpas åtminstone i fråga om rasdiskriminering är att den som blivit lidande på diskriminering kan bli berättigad till vidareutbildning ägnad att göra honom eller henne kompetent att klara arbete förenat med en befattning som vederbörande sannolikt skulle ha haft om diskriminering ej förekommit.

Ersättning för utebliven inkomst i det förflutna, "back pay", utgår t. ex. som skillnad mellan den lön den diskriminerade rätteligen borde ha haft och den som faktiskt utgått. "Back pay" kan också utgå för att den diskriminerade har gått miste om chansen till visst arbete: ersättning förutsätter då inte att den diskriminerade med all sannolikhet skulle ha fått arbetet, om diskriminering ej förekommit. Domstol kan föreskriva "back pay" – liksom f. ö. även sådan "affirmative action" som ovan nämnts – även med avseende på arbetstagare som inte själv har fört talan i målet. Ibland förekommer "back pay" till förmån för en hel grupp. En förutsättning är då endast att rättegången har givit vid handen att andra än klaganden har blivit lidande på den diskriminering som klaganden har påtalat. I dessa fall betraktas klaganden som ett slags allmänt ombud för sin grupp. "Back pay" kan inte utdömas för skada som uppkommit mera än två år innan diskrimineringen påtalades.

Även ersättning för framtiden (front pay) förekommer som sanktion för otillåten diskriminering. Arbetstagare som skulle ha befordrats, ifall han eller hon ej utsatts för diskriminering, och som domstolen finner berättigad till förtur till befordran enligt vad ovan sagts blir genom "front pay" berättigad till skillnaden mellan den lön befordringen skulle ha medfört och den lägre lön den diskriminerade har för sitt nuvarande arbete. "Front pay" utgår då till dess förturen till befordran aktualiseras. Härigenom uppkommer ett incitament för arbetsgivaren att snarast befordra vederbörande. Rätten till "front pay" upphör normalt om den diskriminerade, när tillfälle till befordran uppkommer, tackar nej till erbjudande om befordran eller om det visar sig att den diskriminerade inte kan klara det arbete befordringen medför.

Åtminstone i fråga om rasdiskriminering förekommer det också att domstolarna dömer till böter enligt Title VII i Civil Rights Act. Den rättsliga basen för detta är att lagen ger domstolarna behörighet att utdöma, förutom de särskilt uppräknade exemplen på sanktioner, vilken skälig påföljd som helst. Skälen för att straff kan utgöra "equitable relief" för rasdiskriminering har av den i avsnitt 8 omförmälda experten Gould förklarats enligt följande. Rasdiskriminering har givit upphov till stor bitterhet hos de svarta i USA. Risker för att denna bitterhet tar sig uttryck i våld minskar, om det allmänna intar en sträng hållning till rasdiskriminering. Rätten för envar att bereda sin familj skälig bärgning genom arbete som man vill ha och som man är lämpad för är ytterligt viktig och fundamental, och agerande som hindrar den enskilde från att utöva denna rätt är därför speciellt klandervärt. Genom att straff för diskriminering understryker denna aspekt uppmuntras tidigare förtryckta människor att tillvarata sin rätt och att bringa förekommande fall av diskriminering under rättslig prövning. Slutligen kan de bötesmedel som inkommer användas för att finansiera särskilda åtgärder för att bekämpa

diskriminering (Gould a. a. s. 150).

Equal Pay Act däremot nämner uttryckligen straff som påföljd för "willful" dvs., uppsåtlig, ondtröende, överträdelse. I Title VII i Civil Rights Act förutsätts för varje ifrågakommande sanktion att diskrimineringen har skett "intentionally", något som skulle kunna uppfattas så att vad vi i svensk rätt menar med uppsåt måste föreligga för att sanktion skall ifrågakomma. Så tillämpas lagen dock ej av amerikanska domstolar, som fastmera nöjer sig med att de objektiva rekvisiten för förbjuden diskriminering är uppfyllda. Enligt Gould (a. a. s. 69) utesluter ordet "intentionally" endast att sanktioner utdöms för handlande som är "accidental". Härmed avses förmodligen att det inträffade framstår som tillfälligt och ursäkligt.

10.3 Storbritannien

Enligt den brittiska Sex Discrimination Act kan talan mot arbetsgivare för otillåten könsdiskriminering leda till följande olika typer av sanktioner.

1. Domstolen kan nöja sig med att fastställa rättsläget med avseende på den föreliggande tvisten. Denna typ av sanktion används särskilt när parterna endast är oense om rättsläget, dvs. huruvida det förfarande varom är fråga strider mot lagen eller ej.

2. Domstolen kan förplikta arbetsgivaren att betala skadestånd till klaganden (däremot ej till den som inte själv för talan: jfr ovan om USA). Skadestånd kan avse ekonomisk förlust som klaganden faktiskt har gjort eller ersättning för utebliven chans – i vilket fall man inte behöver kunna säga att klaganden skulle ha fått visst arbete om diskrimineringen ej skett – eller för det psykiska obehaget (hurt feelings). För skadeståndets belopp gäller ett maximum som är kopplat till "the Trade Union and Labour Relations Act 1974": 1975 utgjorde maximibeloppet 5 200 pund.

3. Domstolen kan rekommendera arbetsgivaren att vidtaga särskilt angivna åtgärder inom viss tid. Lagen anger inga andra gränser för denna befogenhet än att åtgärderna skall vara genomförbara (practicable) och syfta till att hindra eller minska de olägenheter diskrimineringen medfört för klaganden. I den officiella lagkommentaren "Sex Discrimination. A Guide to the Sex Discrimination Act 1975" anges som exempel på föreskrifter som kan ifrågakomma att arbetsgivaren skall befordra klaganden inom viss tid. Om arbetsgivaren uraktlåter att rätta sig efter domstolens rekommendation utan att kunna åberopa skälig ursäkt (reasonable justification), kan arbetsgivaren förpliktas att utgiva skadestånd där sådant ej tidigare utdömts eller, i förekommande fall, förhöjt skadestånd, allt dock under de förutsättningar som allmänt gäller för skadestånd.

I princip förutsätts inte uppsåt för att arbetsgivares diskriminerande handling i strid mot lagen skall leda till sanktioner enligt vad nu sagts. Ett undantag från denna princip är dock stadgat med avseende på skadestånd i fall av indirekt diskriminering (jfr avsnitt 7.4). Skadestånd för indirekt könsdiskri-

minering kan ådömas endast under förutsättning att arbetsgivaren avsåg att behandla klaganden oförmånligt på grund av dennes kön.

Ovan angivna sanktionsregler i den brittiska Sex Discrimination Act gäller arbetsgivares diskriminerande handling till nackdel för en bestämd person. Lagen upptar särskilda regler i fråga om arbetsgivares "discriminatory practice" och i fråga om platsannonsering som tyder på att arbetsgivaren har för avsikt att diskriminera i strid mot lagen. Med uttrycket "discriminatory practice" avses användningen av något villkor som skulle resultera i indirekt diskriminering om det tillämpades mot personer av olika kön. Anledningen till att man har särskilda sanktionsregler för sådana fall och för diskriminerande platsannonsering är sannolikt att ingen kanske känner sig direkt skadad av diskriminering av denna typ och att ingen därför vill uppträda som klagande. Lagen förbjuder särskilt "discriminatory practice" och diskriminerande platsannonsering, och kommissionen kan i händelse av överträdelse utfärda en "non-discrimination notice" med förbud för arbetsgivaren att framdeles handla på samma sätt, eventuellt i förening med skyldighet för arbetsgivaren att till kommissionen rapportera vad som gjorts för att hindra upprepning. Kommissionen kan också utverka föreläggande av domstol. Den som inte rättar sig efter ett domstolsföreläggande riskerar fängelse.

Beträffande sådant lagstridigt handlande i arbetslivet för vilket annan än arbetsgivaren är ansvarig (t. ex. påtryckningar till eller medhjälp till diskriminering; jfr avsnitt 9.3) är sanktionerna likaledes att kommissionen kan utverka ett domstolsföreläggande för vederbörande att framdeles iakttaga visst handlingssätt eller att framdeles avhålla sig från viss typ av handlande. Även här kan fängelse ifrågakomma i sista hand, dvs. om domstolsföreläggandet inte åtlids.

Avtalsvillkor som strider mot lagen är ogiltiga.

10.4 Norge

Den norska propositionen för 1977/78 har – liksom de två andra här omnämnda norska förslagen – straff som sanktion för könsdiskriminering i arbetslivet. Uppsåt eller oaktsamhet är en förutsättning för både skadestånd och straff. Skadeståndsansvaret gäller enligt allmänna skadeståndsregler med möjlighet för domstolen att jämka, om fullt skadestånd skulle vara orimligt betungande eller andra hänsyn talar för jämkning. Böter eller fängelse eller bådadera kan som nämnts ifrågakomma, dock inte som omedelbar påföljd för överträdelse. Det har nämligen ansetts, att diskrimineringsförbudet är alltför vagt uttryckt för att överträdelse skall kunna resultera i straff omedelbart: man har menat att lagöverträdaren först bör ha en varning. Således kan straff ådömas endast den som överträder eller medverkar till att någon annan överträder ett särskilt förbud som med stöd av lagen har utfärdats av Klagenemnda for likestilling (eller, i vissa fall, av Likestillingsombudet: dessa fall förbigås här. Beträffande ombudets behörighet se avsnitt 11.1). Sådant förbud kan meddelas när nämnden har funnit att en överträdelse har ägt rum. Nämnden kan då förbjuda upprepning. Förbud kan utfärdas även gentemot offentlig myndighet (Ot. prp. 33 s. 52), dock ej med bindande verkan för Konungen eller för ett departement. Nämnden kan ej heller upphäva eller

ändra förvaltningsbeslut. Däremot kan nämnden med avseende på förvaltningsbeslut uttala sig om i vad mån det påtalade förfarandet står i strid mot lagen. Förutom förbud skall nämnden enligt propositionen kunna ge "påbud om tiltak som er nødvendig for å sikre at handlingen opphører og for å hindre at den gjentas".

10.5 Island

Den isländska lagen stadgar, i likhet med den norska propositionen, ansvar enligt allmänna skadeståndsregler samt bötesstraff. Förutsättning är i båda fallen även här att diskrimineringen har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet. Men till skillnad från den norska modellen anger den isländska lagen även straffansvaret – och alltså inte bara skadeståndsansvaret – som en omedelbar sanktion för överträdelse av lagen. En annan sak, som dock har praktisk betydelse i sammanhanget, är att bötesstraffet inte kan aktualiseras annat än om den diskriminerande har uraktlåtit att rätta sig efter ett av jämställdhetsrådet ("Jafnréttisráð") utfärdat direktiv till sakens avgörande.

10.6 Danmark

Enligt den danska lagen blir sådana bestämmelser i avtal, reglementen m. m. som står i strid mot lagen ogiltiga. Den vars rättighet kränks genom en överträdelse kan tillerkännas skadestånd. Om en arbetstagare avskedas till följd av att arbetstagaren har krävt lika behandling enligt lagen, skall arbetsgivaren betala skadestånd; detta kan ej överstiga 26 veckolöner och bestäms i övrigt med hänsyn till anställningstiden och omständigheterna i övrigt.

10.7 Kommitténs överväganden

10.7.1 *Valet av sanktioner*

Som inledningsvis nämndes, bör man vid bestämmandet av sanktioner för överträdelser av lagen tänka på att de bör vara tillräckligt kännbara för att avskräcka. De bör vidare regelmässigt inträffa som en följd av otillåtet handlande och de bör helst vara ägnade att motverka den skada som uppkommit.

Om sanktioner å ena sidan bör vara tillräckligt avskräckande för att bryta ett inrotat mönster, bör de å andra sidan inte gå längre än vad som verkligen behövs för att tillgodose de nyss nämnda intressena. Om man kan räkna med att överträdelser regelmässigt påtalas och leder till någon form av otrevliga efterräkningar, behöver dessa inte vara så kraftiga för att verka avskräckande. Med hänsyn därtill – och även för att säkra en likformig behandling av medborgarna – bör man eftersträva ett system som gör att överträdelser regelmässigt påtalas. Visserligen är det möjligt att genom mycket hårda sanktioner avskräcka från spekulation i att sanktionerna sällan inträffar, men en sådan metod bör undvikas, emedan systemet då lätt uppfattas som

godtyckligt.

Skadeståndet är enligt vår mening ett mycket lämpligt instrument för att göra det meningsfullt för dem som drabbas av lagstridig diskriminering att anmäla detta. Härigenom fyller skadeståndet en preventiv funktion i enlighet med vår utgångspunkt att om överträdelse kan antagas bli påtalade regelmässigt, är risken för att lagen ej respekteras mindre än om överträdelse endast sällan leder till efterräkningar. Skadestånd är också den form av påföljd som normalt tillämpas i arbetsrättslig lagstiftning.

Dessutom understryker en rätt till skadestånd för den som diskrimineras i strid mot lagen syftet att ge enskilda människor en rätt till icke-diskriminerande behandling.

Aspekten enskild rättvisa har däremot inte samma tyngd när det gäller arbetsgivares skyldighet att aktivt verka för jämställdhet enligt lagförslagets 3 §. Beträffande första stycket i denna paragraf är skadeståndspåföljden knappast en framkomlig väg redan på den grunden att den där angivna skyldigheten är alltför allmän och kan uppfyllas på alltför olika sätt för att någon skada för en enskild arbetssökande eller arbetstagare skall kunna konstateras. I fråga om andra stycket, särskilt skyldigheten att i vissa situationer ge företräde åt sökande av underrepresenterat kön, bör det visserligen vara möjligt att på i princip samma sätt som när det gäller diskriminering individualisera uppkommen skada. Och intresset av att denna regel blir effektiv talar utan tvivel för skadestånd även i fråga om 3 § andra stycket. Mot skadestånd som sanktion för överträdelse av andra stycket i 3 § talar emellertid särskilt att det inte faller sig naturligt att se arbetsgivarens skyldighet att i vissa situationer ge företräde åt underrepresenterat kön som den andra sidan av en enskild rättighet. 3 § handlar om det breda och planmässiga jämställdhetsarbete som skall bedrivas. Vi anser därför inte att skadestånd är en lämplig sanktion för 3 §. (Det må dock i sammanhanget anmärkas att regeln om företräde i vissa fall åt underrepresenterat kön måste få viss återverkan på diskrimineringsförbudet, eftersom företrädesregeln måste vägas in som en omständighet att beakta när det gäller frågan om det föreligger sannolika skäl för att en klagande har missgynnats just till följd av sitt kön.) Som sanktion för överträdelse av 3 § första eller andra stycket föreslår vi således inte skadestånd utan i stället föreläggande för arbetsgivaren att i fortsättningen fullgöra sina skyldigheter, ett föreläggande som kan förenas med vite. Denna typ av sanktion används bl. a. i arbetsmiljölagen.

Med en sådan lösning kan man avvara straffsanktioner. Detta är enligt vår mening en fördel bl. a. eftersom man inom arbetsrätten traditionellt föredrar att inte tillgripa kriminalisering.

10.7.2 Skadeståndets beräkning

Vid överträdelse av diskrimineringsförbudet i 2 § är det lämpligt att skilja mellan olika typer av situationer. En utgångspunkt är dock gemensam för dem alla. För att man skall kunna konstatera att någon har missgynnats till följd av sitt kön är det inte någon logisk nödvändighet att man kan peka på att en person av motsatt kön har behandlats bättre. Vi har redan sagt detta beträffande likalönsprincipen (se avsnitt 7.9.5), men samma sak gäller i

princip allt missgynnande till följd av kön. Någon särskild "jämförelseperson" behövs inte om man på annat sätt kan påvisa att arbetsgivaren har tagit hänsyn till ens kön på ett missgynnande sätt. I praktiken torde det dock fordras att man kan hänvisa till en person att jämföra med. För att klargöra det nu sagda kan vi ta ett exempel. Det kan hända att en arbetsgivare meddelar en kvinnlig arbetssökande att hon har de bästa meriterna och att han själv skulle ha velat anställa henne men inte kan göra det med tanke på kundernas fördomar. I detta fall behöver man ju inte avvakta att en man anställs för att kunna konstatera att kvinnan har missgynnats till följd av sitt kön. Nu kan man väl inte vänta sig att meddelanden av den här innebörden blir vanliga sedan ett förbud mot könsdiskriminering har trätt i kraft och blivit känt. Som regel kommer det väl därför i praktiken att bli så att en klagande måste kunna hänvisa till en "jämförelseperson" av motsatt kön. Detta är dock en sak som rör bevisningen och inte den rent juridiska bedömningen.

En typsituation är att någon inte får ett arbete som han eller hon vill ha. Det kan gälla nyanställning, befordran, vidareutbildning eller arbetsfördelning inom ett företag. I dessa fall består diskrimineringen i själva avvisandet av någon till följd av dennes kön. Vi anser det viktigt att man i princip håller fast vid detta, låt vara att diskrimineringen ofta kan konstateras först i och med att någon annan än den diskriminerade utses. (Om man i stället skulle se diskrimineringen t. ex. i anställandet av en annan person, borde denna anställning enligt allmänna regler om lagstridiga handlingars ogiltighet bli ogiltig. Med den utformning vi har valt ställer lagen inte något krav på att arbetsgivaren skall anställa en bestämd person. (Särskilt beträffande offentliga tjänster, se avsnitt 10.7.3.) Ofta kan man nog inte konstatera någon *ekonomisk* skada för klaganden i dessa fall. Det är nämligen en sak för sig att klaganden, om diskrimineringen inte hade skett, borde ha kommit i fråga för ett visst arbete. Att klaganden – och inte t. ex. någon annan av samma kön – också skulle ha utsetts är en annan sak, som ofta kommer att vara oviss. Det finns här vanligen flera faktorer som är osäkra. Även om man antar att klaganden hade de klart bästa förutsättningarna för arbetet, vet man ju ofta inte om han eller hon verkligen skulle ha tillträtt och än mindre hur länge vederbörande skulle ha blivit kvar i arbetet. Däremot kan man i dessa fall tala om den skada som består i "mistad chans"; jfr ovan om brittisk rätt.

En annan typsituation är att någon har sagts upp eller avskedats från en anställning till följd av sitt kön. I dessa fall sker diskrimineringen i och med själva uppsägningen respektive avskedandet, och eftersom denna handling är lagstridig bör den också betraktas som ogiltig. I de flesta av dessa fall är den diskriminerade skyddad redan av anställningsskyddslagens regler – kön är otvivelaktigt ett icke sakligt skäl för uppsägning eller avskedande – men detta gäller inte i alla anställningar. I § i anställningsskyddslagen anger vissa undantag från lagens tillämpning, bl. a. arbetstagare med företagsledande eller därmed jämförlig ställning. I de diskrimineringsfall som täcks av anställningsskyddslagen har den diskriminerade enligt denna lags 38–39 §§ rätt till ersättning för både ekonomisk skada och för skada av icke ekonomisk natur; dessutom kan arbetstagarorganisationen få skadestånd enligt dessa regler. Det skadestånd som kan utgå för tiden efter anställningsförhållandets upphörande är maximerat till visst antal månadslöner, beroende på anställningstidens längd och arbetstagarens ålder.

En tredje typ av diskriminering avser tillämpningen av likalönsprincipen. Det kan naturligtvis inte vara tal om att skadan av att denna princip inte har iakttagits undanröjs genom att någon annan än den diskriminerade personen får sin lön sänkt i nivå med dennes lön. I dessa fall har man alltså att göra med en skada av klart ekonomisk natur, nämligen skillnaden mellan den lön som den diskriminerade borde ha haft, om diskrimineringen inte hade ägt rum, och den lön som faktiskt har utgått. Beträffande tiden efter det dom faller i ett sådant mål kan man dock inte utgå från att någon ekonomisk skada verkligen inträffar. Klaganden kan ju t. ex. sluta anställningen och skaffa sig ett bättre avlönat arbete hos annan arbetsgivare.

Självfallet bör dock klaganden, så länge han eller hon är kvar i det arbete där lönediskrimineringen har inträffat, vara berättigad till icke diskriminerande lön. Detta följer emellertid direkt av diskrimineringsförbudet och är alltså inte en fråga om påföljd.

Man torde få räkna med att de vanligaste diskrimineringsfallen inte gäller vare sig uppsägning respektive avskedande eller likalönsprincipen utan sådana fall, där någon till följd av sitt kön inte kommer i fråga eller förbigås av någon annan med avseende på nyanställning eller befordran. Det framgår av det ovan sagda att man i dessa fall troligen mera sällan kommer att kunna konstatera någon skada av ekonomisk natur. För att skadeståndspåföljden ändå skall kunna fylla de funktioner vi inledningsvis nämnde, bör den därför ha sin tyngdpunkt i s. k. allmänt skadestånd, dvs. en skönsmässigt bestämd, "tillyxad", ersättning som främst är avsedd att göra det meningsfullt för diskriminerade personer att påtala överträdelser av diskrimineringsförbudet och samtidigt utgöra ett incitament för arbetsgivare att vara måna om diskrimineringsförbudets iakttagande.

För de fall när det emellertid är möjligt att konstatera en skada av ekonomisk natur bör denna dock ersättas. I fråga om uppsägning eller avskedande bör en samordning ske med anställningsskyddslagen.

Med hänsyn till det sagda föreslår vi först regeln att en arbetsgivare som överträder förbudet i 2 § genom att säga upp eller avskeda en arbetstagare skall ersätta den skada som uppkommer i enlighet med 38 § lagen om anställningsskydd. Vi finner det inte nödvändigt att i lagtexten särskilt ange att uppsägningen respektive avskedandet blir en ogiltig handling; detta följer av att arbetsgivarens åtgärd strider mot lagens tvingande förbud mot diskriminering.

För andra fall av diskriminering föreslår vi att skadeståndet skall beräknas med hänsyn till både ekonomiska och andra olägenheter. Vi räknar då med att det endast är i likalönsfallen – och då med avseende på förfluten tid – som det ekonomiska skadeståndet kommer att få någon reell betydelse. Det är inte troligt att likalönsfallen blir särskilt många; jfr avsnitt 7.9.4. Att vi i lagförslaget ändå nämner det ekonomiska skadeståndet först beror på att det dock är detta skadestånd som man vid tillämpningen förs måste ta ställning till.

När en överträdelse av diskrimineringsförbudet tillika utgör ett kollektivavtalsbrott, kan det hända att den arbetstagarorganisation som den diskriminerade tillhör för talan om diskrimineringen. Då har organisationen enligt 54 § medbestämmandelagen rätt till skadestånd av arbetsgivaren. Någon särskild bestämmelse därom behövs alltså inte i den här föreslagna lagen. Vi

har inte funnit skäl att föreslå någon rätt för arbetstagarorganisation till allmänt skadestånd för det fall att en diskriminering i strid mot 2 § i den här föreslagna lagen inte samtidigt utgör kollektivavtalsbrott.

Enligt 60 § medbestämmandelagen kan skadestånd nedsättas om det är skäligt med hänsyn till den skadevållandes ringa skuld, den skadelidandes förhållande i avseende på tvisten, skadans storlek i jämförelse med den skadevållandes tillgångar eller omständigheterna i övrigt. Vi anser att regeln bör tillämpas också på skadestånd i anledning av överträdelse av diskrimineringsförbudet och uttrycker detta i lagförslagets 5 § med meningen "Om så är skäligt, kan skadeståndet nedsättas". En omständighet att härvid särskilt beakta är naturligtvis hur allvarligt man bör se på den typ av diskriminering varom är fråga i det enskilda fallet. Speciellt när det gäller indirekt diskriminering (se härom avsnitt 7.4) kan det åtminstone under den första tiden lagen tillämpas finnas skäl att inte se alltför strängt på överträdelser. Om flera personer har diskriminerats med avseende på en och samma anställning (eller befordran) kan det med det synsätt vi här har givit uttryck åt åtminstone teoretiskt vara så att de alla är berättigade till skadestånd. Vid bedömningen av detta måste man då rimligen ta hänsyn till att det skadestånd arbetsgivaren sammantaget skall betala inte blir oskäligt betungande. Vi vill dock i detta sammanhang framhålla att den som oavsett sin könstillhörighet inte skulle ha ifrågakommit inte bör anses ha något anspråk på skadestånd alls.

I vissa fall kan säkert den skada som överträdelser av diskrimineringsförbudet ger upphov till undanröjas eller åtminstone mildras genom särskilda åtgärder. Den befattning som någon sökte men inte fick kanske fortfarande är ledig när överträdelsen påtalas. Eller en jämförlik befattning blir ledig inom kort hos arbetsgivaren. En arbetsgivare kan således ibland gottgöra den skada som i och för sig får anses uppkomma genom varje överträdelse av diskrimineringsförbudet. I sådana fall finns det särskilda skäl att nedsätta skadeståndet. (Vi föreslår däremot inte någon regel av innebörd att en arbetsgivare skall vara skyldig att vidtaga åtgärder av denna beskaffenhet; jfr amerikansk och brittisk rätt.)

10.7.3 Särskilda aspekter på offentliga tjänster

I avsnitt 10.7.2 har vi gett uttryck åt uppfattningen att man vid tillämpningen av skadestandsregeln bör se på överträdelser av diskrimineringsförbudet så att överträdelsen inträffar i och med att någon avvisas till följd av sitt kön, inte i och med att någon annan person utses, låt vara att man ofta kan konstatera diskrimineringen först i och med att någon annan än den diskriminerade utses. I praktiken är det naturligtvis ofta omöjligt att här urskilja två olika handlingar och detta gäller kanske särskilt i fråga om offentliga tjänster. Det är emellertid inte heller nödvändigt att man kan utpeka två särskilda "handlingar" i vanlig mening för att synsättet skall fylla den praktiska funktionen att rätten till skadestånd för lagstridig diskriminering kan föreligga utan att ett konstaterande av en diskriminering får rättsliga återverkningar för en annan arbetstagares anställningsförhållande.

De fall som rör offentliga tjänstetillsättningar är speciella såtillvida att den som anser sig rätteligen böra ha utsetts för en tjänst till vilken någon annan har utnämnts ofta kan överklaga tillsättningsbeslutet. Om det här föreslagna

diskrimineringsförbudet blir gällande rätt, kan man räkna med att rättelse ofta kan åstadkommas besvärsvägen. Det skulle dock vara olämpligt om endast besvärsvägen stod öppen för att angripa sådan diskriminering i tjänstetillsättningsärenden som strider mot 2 § och detta av följande skäl.

Tre olika situationer kan uppkomma. Den första är att den diskriminerade personen får rättelse genom att överklaga. Vi har redan sagt att det finns särskilda skäl att nedsätta skadeståndet i de fall där en arbetsgivare gottgör skadan genom att vidtaga rättelse. Den här situationen skulle alltså kunna undantagas från rätt till skadestånd, men i praktiken behövs knappast undantaget.

Den andra situationen är att den diskriminerade inte anför besvär i tillsättningsärendet men kräver skadestånd för diskrimineringen. Enligt vår mening bör lagen inte principiellt utesluta skadestånd i ett sådant fall. Detta sammanhänger delvis med diskrimineringsförbudets konstruktion, men det finns också andra skäl som talar för att skadestånd i princip bör kunna tillerkännas någon för att han eller hon till följd av könsdiskriminering inte har fått en viss tjänst, även om tillsättandet av någon annan inte har överklagats. Diskrimineringsförbudets konstruktion gör att diskrimineringen är ett faktum i och med att vederbörande har avvisats. Det kan t. o. m. räcka att han eller hon har förmåtts att återkalla sin ansökan (jfr under 2 § i specialmotiveringen). Detta gör det svårt att samtidigt ha ståndpunkten att besvärsvägen skall vara enda sättet för offentliga tjänstemän att påtala diskriminering i strid mot 2 §. Andra skäl för att den diskriminerade inte bör vara hänvisad till den ordinarie besvärsvägen gäller preskription och möjligheter att föra bevisning. I lagförslagets 10 § stadgas att medbestämmandelagens regler om tidsfrister för tvisteförhandling och för väckande av talan hos domstol skall gälla för diskriminering av den typ vi nu diskuterar. Det innebär en frist på minst fyra månader efter diskrimineringen. Besvärstiden för tjänstetillsättningar är normalt tre veckor efter det man har fått del av beslutet. Man måste räkna med att det ibland först efter besvärstidens utgång kommer fram omständigheter som tyder på att könsdiskriminering har förekommit i ett ärende om tjänstetillsättning. Genom att den som har utsatts för diskriminering med avseende på en offentlig tjänst inte hänvisas till besvärsvägen som det enda sättet att angripa diskrimineringen får vederbörande också en helt annan möjlighet att föra bevisning, bl. a. muntlig sådan. För övrigt kan endast sökande till en tjänst anföra besvär mot beslut om tjänstens tillsättande. Med den ordning vi föreslår (se kap. 11 nedan) kommer talan mot överträdelser av 2 § att kunna föras även av arbetstagarorganisationer och av ett offentligt organ, jämställdhetsombudet.

Den tredje situationen som kan uppkomma är att t. ex. regeringen eller regeringsrätten har prövat ärendet. Enligt 3 kap. 7 § skadeståndslagen kan man i regel inte föra talan om ersättning för skada med anledning av en felaktig bedömning av de högsta statsorganen. Med det synsätt vi här har anlagt på den diskriminerande handlingen bör emellertid inte ens i den här situationen skadestånd för diskriminering vara helt utesluten.

Däremot bör ekonomiskt skadestånd aldrig komma i fråga i fall när besvärsvägen har varit öppen för den diskriminerade men ej utnyttjats eller, om den utnyttjats, inte har lett till åsyftat resultat. Och vi förutsätter att en talan om diskriminering endast i undantagsfall kommer att kunna bifallas,

om regeringen eller regeringsrätten har prövat besvär utan framgång för den som, enligt påstående i en rättegång om diskriminering, har utsatts för en överträdelse av 2 §. De undantagsfall vi då tänker på är närmast de där det först efter det slutliga tillsättningsbeslutet har kommit fram omständigheter som gör det sannolikt att 2 § har överträtts av en underordnad myndighet.

Vitesföreläggande kan självfallet inte ifrågakomma gentemot staten som arbetsgivare; utdömandet skulle ju inte kunna leda till någonting annat än en ren bokföringstransaktion.

10.7.4 *Skada före lagens ikraftträdande*

Vi avser inte att lagen skall verka retroaktivt. Någon rätt till skadestånd bör därför enligt vår mening inte komma i fråga för diskriminering som har inträffat innan lagen trädde i kraft. I detta sammanhang bör emellertid uppmärksammas att vad vi i avsnitt 7.4 har sagt om indirekt diskriminering kan vara av intresse för problem som sammanhänger med "gammal" diskriminering. När t. ex. en viss merit förekommer endast hos män som en följd av att kvinnor har diskriminerats innan lagen trädde i kraft, får denna merit inte uppställas som ett villkor annat än om detta är ofrånkomligt för att den befattning som det kan vara fråga om skall skötas på bästa sätt. Vi räknar med att en del villkor, som nu tillämpas därför kommer att få utmönstras. – I övrigt vill vi på tal om verkningarna av "gammal" diskriminering erinra om att lagförslagets 3 § här är avsedd att fylla en vital funktion.

10.7.5 *Föreläggandet som sanktion*

Ett föreläggande är en befallning som en representant för samhället ger till en enskild: att vidta en åtgärd eller att avhålla sig från visst beteende. Ett föreläggande kan men behöver inte nödvändigtvis vara förenat med ett hot att den enskilde, om befallningen inte blir åtlydd, kan tvingas att betala ett visst belopp. Det är detta belopp som kallas för vite. Ett föreläggande som ges med viteshot kallas för vitesföreläggande.

Det kan synas egendomligt att kalla vitesföreläggandet för en sanktion. Vite var visserligen förr i världen ett straff, dvs. helt enkelt ett annat ord för böter. I fornsvenskan betydde ordet vite rentav straff. Men i modern tid har vitet åtminstone före 1970-talet ansetts vara ett tvångsmedel med andra uppgifter än straffet. (Vi talar här bara om det offentlighetsliga vitet, inte om viten som bestäms i avtal mellan enskilda.)

Det är framför allt inom förvaltningsrätten som vitesförelägganden har varit vanliga. Vitet har väl inte haft någon riktig stadga som juridiskt begrepp, men hotet om vite har länge ansetts vara ett tvångsmedel, som har till funktion att i ett enskilt fall genomdriva lydnad av ett påbud eller ett förbud, medan däremot straffhotet riktar sig i princip till alla medborgare eller åtminstone till en i allmänna ordalag bestämd grupp medborgare. Syftet med vitesföreläggandet inom förvaltningsrätten är att bryta ett individuellt motstånd. En förutsättning för föreläggandet av sådant vite har därför i allmänhet ansetts vara inte bara att det redan föreligger en rättslig förpliktelse

för en enskild utan också att denne underlåtit att uppfylla den. En representant för statsmakten ger – med stöd av någon rättsregel som ger vederbörande denna befogenhet – den enskilde en anmaning att uppfylla sin förpliktelse i visst hänseende, t. ex. att ta bort en olovligt uppförd byggnad. Med särskilt stöd av lag eller förordning har vitesföreläggande dock fått ges utan att adressaten förut har gjort sig skyldig till olydnad, så t. ex. i vissa fall när någon skall kallas att inställa sig till en förhandling. Viteshotet är emellertid alltid ett tillbehör till en anmaning, och anmaningen måste vara konkret utformad. Hotet om vite är avsett att säkerställa åttlydnad. Karakteristiskt för vitet är att beloppet bestäms individuellt, dvs. så högt som myndigheten antar behövs för att anmaningen skall bli åttlydd. Detta till skillnad från bötesstraffet som skall utmätas enligt bestämda regler, i fråga om dagsböter med hänsyn tagen till brottets svårighetsgrad och den dömdes ekonomiska situation.

Genom införandet av bl. a. 1970 års lag om otillbörlig marknadsföring har vitesföreläggandet som rättsinstitut kommit att i viss mån få en vidare funktion än den som tillkommer det traditionella förvaltningsrättsliga vitesföreläggandet. När denna lag kom till, gällde det att välja lämpliga sanktioner för att ge genomslagskraft i praktiken åt lagens förbud mot sådan handling vid marknadsföring som är otillbörlig mot konsumenterna eller näringsidkare. Straff ansågs inte lämpligt och detta av flera skäl. När det gäller bestraffning kräver rättssamhällets grundsatser att man tar hänsyn till den skyldiges subjektiva inställning. Vidare fordras, likaledes av rättssäkerhetsskäl, ganska noga specificerade gärningsbeskrivningar för att straff skall kunna komma i fråga; generalklausulen i lagen om otillbörlig marknadsföring ansågs inte uppfylla den förutsättningen. Och straff kan enligt gällande rätt inte användas mot juridiska personer, t. ex. aktiebolag. Med tanke på detta valde man föreläggande, i allmänhet i förening med viteshot, som sanktion för överträdelse av lagen. Departementschefen uttalade härom:

För att ett förbud skall kunna meddelas bör inte krävas att uppsåt eller vårdslöshet kan läggas den handlande till last. Beslutet bör grundas endast på en bedömning av om förbudet objektivt sett är sådant som avses i generalklausulen ”—”—”—. I likhet med utredningen anser jag att ett med stöd av generalklausulen meddelat förbud i princip bör förenas med vite ”—”—”—. En fördel med vitessanktionen är att den kan riktas inte bara mot fysiska utan också mot juridiska personer. Detta har stor betydelse när det som här är fråga om att reglera företagets handlande. En annan fördel är att vitet kan bestämmas till ett väsentligt högre belopp än vad som skulle kunna dömas ut i form av dagsböter. Beloppet kan fastställas med hänsyn både till handlingens svårighetsgrad och till sådant som storleken av de ekonomiska intressen som berörs. Riskerna för att en företagare skulle bedöma det som ekonomiskt fördelaktigt att sätta sig över ett förbud är därför betydligt mindre om man väljer vitessanktion. (prop. 1970:57 s. 77–78)

När 1970 års lag mot otillbörlig marknadsföring kom till, utgick man från att den generalklausul det då gällde hade viss stadga till sitt innehåll genom att det redan fanns en utomrättslig standard – med en internationell kärna i Internationella handelskammarens Grundregler för reklam – för bedömningen av vilka handlingar som kan sägas vara otillbörliga mot konsumenterna och näringsidkare. I 1976 års marknadsföringslag har det kommit till en regel som säger att om en näringsidkare underlåter att vid marknadsföring lämna

information som har särskild betydelse från konsumentsynpunkt, kan marknadsdomstolen ålägga honom att lämna sådan information. Av förarbetena till lagen framgår att marknadsdomstolen skall kunna ge ett sådant föreläggande även i fall där det inte går att gripa tillbaka på något befintligt regelsystem; marknadsdomstolen har sålunda förutsatts i viss utsträckning bilda nya normer genom att ge sådana vitesförelägganden.

När vi nu föreslår föreläggande – eventuellt i förening med vite – som sanktion för arbetsgivares skyldighet att enligt 3 § aktivt verka för jämställdhet i arbetslivet, får vitesföreläggandet ungefär samma funktioner som i 1976 års marknadsföringslag. Vi förutsätter alltså att de förelägganden som kan komma att ges med stöd av den lag vi föreslår, trots att varje föreläggande formellt endast har en individuell adressat, ändå kommer att få allmänt intresse därigenom att man av föreläggandet måste dra slutsatsen att 3 § innesluter den typ av skyldighet som anges i föreläggandet. Eftersom man får räkna med att sådana förelägganden kan komma att föra med sig en för berörda arbetsgivare obehaglig publicitet, är det också naturligt att se föreläggandet som en sanktion (jfr R.prot. 1971:138 s. 54). Straff skulle enligt vår mening vara en olämplig sanktion, dels av de skäl som gäller i fråga om den marknadsrättsliga lagstiftningen, dels därför att kriminalisering traditionellt undviks inom arbetsrätten.

Om ett vitesföreläggande inte blir åtlytt, uppkommer frågan om utdömande av vitet. Det brukar ske i en särskild rättegång inför domstol. Domstolen skall då pröva om den myndighet som har förelagt vitet var behörig att göra det. Vidare prövar domstolen om det finns någon giltig ursäkt för att föreläggandet inte har åtlytts. Däremot får domstolen inte pröva om det fanns sakliga skäl att ge föreläggandet. I princip skall vitet utdömas, om föreläggandet inte har åtlytts och någon giltig ursäkt inte föreligger. Men domstolen anses kunna jämka vitet till lägre belopp än det som har satts i föreläggandet, om det vid rättegången kommer fram skäl för en sådan nedsättning.

10.7.6 Tryckfrihetsrättsliga aspekter på platsannonser

Som framgår av det redan sagda anser vi att den lämpligaste sanktionen för en överträdelse av 3 § är föreläggande att fullgöra skyldigheten, ett föreläggande som kan förenas med vite. Vi har i kap. 8 nämnt olika åtgärder som kan behövas för att uppfylla skyldigheten. Vilka åtgärder som är lämpligast i det enskilda fallet får man bedöma med hänsyn till förhållandena på den arbetsplats det gäller och andra omständigheter som kan variera från fall till fall.

I många fall kommer det bästa sättet att fullgöra skyldigheten att anstränga sig för att finna sökande av underrepresenterat kön att vara att arbetsgivaren i en platsannons anger att han särskilt söker personer av underrepresenterat kön. Enligt den ordning vi föreslår kommer en arbetsgivare alltså att kunna få ett vitesföreläggande att genom utformningen av en platsannons särskilt intressera sökande av det ena könet. Självfallet skall arbetsgivaren inte – såsom i dag förekommer – kunna annonsera efter enbart sökande av överrepresenterat kön.

Vi har övervägt om ett sådant föreläggande kan ha tryckfrihetsrättsliga

komplikationer.

I princip är tryckfrihetsförordningen, som har karaktär av grundlag, exklusiv så snart det gäller tryckt skrift. Innebörden därav är bl. a. att bestämmelserna i tryckfrihetsförordningens 7 kap. 4 § uttömmande anger vad som skall anses som otillåtet yttrande i tryckt skrift. Missbruk av tryckfriheten eller medverkan därtill får inte leda till påföljd i annan ordning än den som stadgas i tryckfrihetsförordningen.

Det har emellertid länge stått klart att varje förfarande som använder det tryckta ordet som medel för något syfte inte faller under tryckfrihetsprocessens regler. Som exempel har nämnts att bedrägeri kan åtalas och straffas i vanlig ordning även om det bedrägliga meddelandet skulle ha skett i en annons.

Det säger sig självt att det kan vara svårt att dra en klar gräns mellan vilka meddelanden i tryckt skrift som får förbjudas utan iakttagande av tryckfrihetsförordningens speciella regler och vilka som bara får påtalas som tryckfrihetsbrott. Problemet har veterligen inte behandlats i fråga om platsannonser men däremot när det gäller reklamen. Bakgrunden till detta är bl. a. de marknadsrättsliga regler som vi nämnt i avsnitt 10.7.5.

Frågan om tryckfriheten och reklamen behandlades i massmedieutredningens 1972 avgivna delbetänkande (SOU 1972:49). Utredningen hade i uppgift bl. a. att se över reglerna om yttrandefriheten så att man dels skulle få möjlighet att ingripa mot reklam och annan marknadsföring av varor som är skadliga, dels skulle få en mera klarläggande reglering av möjligheterna att ingripa mot reklam och andra marknadsföringsmetoder som är att anse som otillbörliga från konsumentsynpunkt. I direktiven erinrades särskilt om att möjligheterna till ingripanden inte fick ges en sådan utformning att de skulle kunna användas också för att begränsa möjligheterna till information och åsiktsbildning i egentlig mening. I 1972 års delbetänkande föreslog massmedieutredningen att reklam för alkoholhaltiga drycker och tobaksvaror skulle få regleras i lag utan hinder av tryckfrihetsförordningen. Vidare skulle enligt förslaget förbud samt påföljd och ersättningsskyldighet kunna föreskrivas i fråga om reklam som är otillbörlig genom att åsidosätta hänsynen till konsumenter eller näringsidkare eller genom att eljest strida mot god affärssed. Ingripandena skulle dock endast kunna ske mot sådan reklam som var att anse som kommersiell annons. Därmed avsågs sådan annons eller därmed jämställt meddelande som syftar till att främja avsättning av vara eller tjänst och som avser näringsidkares affärsverksamhet eller där tillhållna vara eller tjänst.

Massmedieutredningens förslag på denna punkt ledde till lagstiftning endast såtillvida att 1974 i tryckfrihetsförordningen infördes en bestämmelse att tryckfrihetsförordningen ej utgör hinder mot att det i lag uppställs förbud mot kommersiell annons i den mån annonsen används vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror. I prop. 1973:123 s. 41 uttalade föredragande statsrådet att man inte ännu borde genom en uttrycklig reglering inom tryckfrihetsförordningens ram söka lösa frågan om förhållandet mellan tryckfriheten och reklam i tryckt skrift. 1975 avgav massmedieutredningen sitt slutbetänkande (SOU 1975:49). Med hänvisning till sitt tidigare betänkande uttalade utredningen:

Det har i olika sammanhang gjorts gällande att reklamen skulle så gott som helt sakna tryckfrihetsrättsligt skydd. Så är emellertid inte fallet. TF skyddar reklamen i tryckt skrift både mot censur och andra förhandsingripanden. Reglerna om meddelarskydd och anonymitet är i och för sig också tillämpliga på reklam, liksom stadgandet i TF 5:3 om utgivarens rätt att bestämma över tidningens innehåll. Däremot föreligger skillnader i det tryckfrihetsrättsliga skyddet på så sätt att ingripanden, i form av förbud och påföljder, i större utsträckning kan göras mot innehållet i kommersiell reklam än mot innehållet i andra framställningar i tryckt skrift. Sålunda kan otillbörlig reklam åtkommas enligt marknadsföringslagen. Sådana ingripanden mot reklamen har ansetts kunna ske utan hinder av TF, varvid som stöd för åtgärderna åberopas att TF:s syfte är att skydda opinionsbildning och nyhetsförmedling.

Massmedieutredningen har i sitt tidigare betänkande ”—”—” uttalat, att det är mindre tillfredsställande att frågan huruvida ett förfarande faller under TF eller ej skall vara beroende av en tolkning av syftet med TF. (Utredningen) ansåg därför att i TF borde införas bestämmelser av sådant innehåll, att frågan om och i vilken mån reklam i tryckt skrift faller under TF kunde bedömas med stöd av uttryckliga bestämmelser i TF (s. 53).

(Utredningen) vill på nytt understryka vikten av denna principiella ståndpunkt, som f. ö. allmänt vann anslutning vid remissbehandlingen av betänkandet. Av grundlagen bör alltså uttryckligen framgå i vilken omfattning reklamen faller utanför grundlagen.

”—”—”—”—”—”—”—

Utvecklingen på konsumentskyddets område går snabbt, och en utförlig reglering av reklamen i grundlag skulle därför kunna försvåra allmänt önskvärda reformer. I stället bör i grundlagen införas undantagsregler som möjliggör särskilda bestämmelser om den kommersiella reklamen. (SOU 1975:49 s. 172–173)

En partiell reform av tryckfrihetsförordningen genomfördes 1976; reformen gällde dock ej reklamen. Uppgiften att föreslå en ny yttrandefrihetsgrundlag har år 1977 anförtrotts åt yttrandefrihetskommittén. I direktiven till kommittén uttalas bland annat:

Det blir en viktig uppgift för kommittén att ange hur gränsen skall dras kring den kategori av yttranden som skall ha det särskilda skydd mot ansvarspåföljd som den nya grundlagen erbjuder. Såvitt gäller kommersiella yttranden måste den härvid beakta såväl önskemålet att grundlagen inte lägger hinder i vägen för åtgärder i konsumenternas intresse som den omständigheten att också kommersiella yttranden i vissa fall kan betraktas som ett inslag i opinionsbildningen i samhället. Här måste också vägas in önskemål att kunna reglera den kommersiella annonseringen i vanlig lag i andra hänseenden än sådana som direkt gäller konsumentintressena. I detta sammanhang kan erinras om ”—”—”— det uppdrag som har lämnats till jämställdhetskommittén ”—”—”— att utreda frågan om möjligheterna att — som ett led i de allmänna strävandena att motarbeta könsdiskriminering — skapa förutsättningar för ingripanden mot könsdiskriminerande reklam.

Av det som sålunda har förekommit beträffande förhållandet mellan yttrandefriheten och reklamen har vi dragit följande slutsatser. Det är inte i och för sig oförenligt med gällande tryckfrihetsrätt att en näringsidkare kan få ett föreläggande att i sin reklam antingen avhålla sig från meddelanden av visst innehåll eller lämna viss betydelsefull information. Ett sådant föreläggande kan emellertid tänkas få en sådan innebörd att det inkräktar på det f. n. av tryckfrihetsförordningen skyddade intresset av fri opinionsbildning och nyhetsförmedling.

Detta innebär såvitt vi förstår att inte heller de regler vi föreslår i och för sig

kan ses som ett ingrepp i gällande tryckfrihetsrätt.

Enligt vår mening aktualiseras intresset av opinionsbildning och nyhetsförmedling inte alls när det gäller platsannonser. Reklamen innefattar så många olika slags meddelanden. Däremot går en platsannons inte ut på någonting annat än att etablera kontakt mellan en arbetsgivare och personer som kan vara intresserade av anställning hos arbetsgivaren. Därför ser vi knappast några yttrandefrihetsrättsliga komplikationer i den ordning vi föreslår. Om någon som är arbetsgivare vill ge spridning åt åsikten att vissa typer av arbete bara passar för det ena könet, kommer den här föreslagna lagen inte att lägga hinder i vägen för detta. Vad den kräver är däremot att åsikten inte får påverka hans handlande som arbetsgivare exempelvis i en platsannons. En annan sak är att yttrandefrihetskommittén kan finna det lämpligt att behandla frågan om platsannonser bör vara föremål för ett särskilt undantag i en ny yttrandefrihetsgrundlag.

11 Tillämpningen

11.1 Utländska lagmodeller

I *USA* är Equal Employment Commission sammansatt av fem medlemmar, av vilka inte fler än tre får tillhöra samma politiska parti. Ledamöterna utses av presidenten med senatens samtycke för en femårsperiod. Kommissionen skall årligen avge rapport till kongressen och till presidenten om sin verksamhet.

Kommissionen har ett stort kontor i Washington och en fältorganisation som täcker hela *USA*. Den har inga egentliga maktbefogenheter. Tyngdpunkten av dess verksamhet ligger i informella metoder, främst överläggningar med berörda parter. Den rätt för kommissionen att väcka talan inför domstol om förbjuden diskriminering som infördes 1972 har gett kommissionen en bättre förhandlingsposition än tidigare. Avtal träffas ofta med arbetsgivare om konkreta åtgärder, ofta program med kvoter och tidsplaner, för att tillförsäkra kvinnor och rasminoriteter ökad jämställdhet.

Kritiken mot kommissionen har särskilt gällt brist på effektivitet. Efter 1972 års lagändringar anhängiggjorde kommissionen under det första året endast 30 mål. Våren 1975 var kommissionen visserligen part i cirka 500 fall och den personal som var sysselsatt med rättegångar hade ökat från 22 till 300 personer. Men kommissionen hade ändå en balans som uppgick till 120 000 fall. I november 1977 hade balansen stigit till 145 000 ärenden och man räknar med 80 000 nya ärenden per år. Kommissionen har därför under sin nya ordförande genomfört en omorganisation som bygger på mer av direkta, obyråkratiska kontakter och snabbare handläggning.

I *Storbritannien* består Equal Opportunities Commission av 14 ledamöter, som utses av the Secretary of State. Kommissionens uppgifter är att arbeta för stävande av diskriminering, att allmänt verka för jämställdhet och att i förekommande fall föreslå lagändringar. Den skall avge årliga rapporter över sin verksamhet.

Kommissionen får på eget initiativ inleda undersökningar och kan, oavsett om lagöverträdelse föreligger eller ej, ge icke förbindande rekommendationer till enskilda. Om kommissionen vid en undersökning finner att någon har överträtt lagen, kan kommissionen dessutom utfärda en s. k. "non-discrimination notice"; en sådan innebär att en person föreläggs att i fortsättningen inte överträda en bestämd regel i Equal Pay Act eller i Sex Discrimination Act. Adressaten för en "non-discrimination notice" kan anmodas att inom viss tid rapportera till kommissionen vilka åtgärder som

har vidtagits för att säkra uppfyllandet. Mottagaren av en "non-discrimination notice" kan föra talan mot denna hos domstol. Åtlyds inte en lagakraftvunnen "non-discrimination notice", kan kommissionen hos domstol utverka ett föreläggande, en "injunction". Om denna i sin tur inte åtlyds, gäller allmänna sanktionsregler för domstolsförelägganden, dvs. vederbörande kan dömas till fängelse för "contempt".

Kommissionen biträder inte enskilda med talan inför domstol annat än i principiellt betydelsefulla fall. Däremot ger man inom kommissionens sekretariat informella råd till enskilda i stor utsträckning.

Kommissionen har kritiserats för att den inte är tillräckligt aktiv i fråga om att inleda undersökningar. Det förekommer olika förklaringar till den passivitet man sålunda förebrår kommissionen för. En är att kommissionen är ett alltför tungrott organ med sina 14 ledamöter. En annan är att kommissionen har velat följa tillämpningen av den nya lagstiftningen en tid för att bättre kunna bedöma vad som är de strategiskt viktigaste insatserna.

Tvister som gäller arbetslivet handläggs av särskilda arbetsdomstolar; annan överträdelse av lagen prövas av allmänna domstolar. (Jfr avsnitt 6.2).

När ett mål anhängiggörs vid en Industrial Tribunal, skickar domstolen en avskrift av stämningsansökan till en tjänsteman vid den offentliga förlikningsorganisationen, och det åligger då tjänstemannen att försöka åstadkomma en uppgörelse mellan parterna. Den enskilde kan f. ö. påkalla sådan hjälp även utan att anhängiggöra talan inför domstol. Dessa tjänstemän finns, liksom Industrial Tribunals, spridda över hela landet.

I Norge skall enligt det nu aktuella lagförslaget i Ot. prp. nr 1 tillsättas två organ för lagens tillämpning. Det ena är Likestillingsombudet och det andra Klagenemnda for likestilling. Ombudet skall utses av Kongen för sex år i taget. Klagonämnden skall ha 7 ledamöter med personliga ställföreträdare. Två av ledamöterna med ställföreträdare skall utnämnas av Kongen efter hörande av respektive Landsorganisasjonen i Norge och Norsk Arbeidsgiverforening. Enligt lagförslaget är ombudets roll väsentligen att ta emot anmälningar om lagöverträdelser, att försöka åstadkomma uppgörelser i godo och att, om detta ej lyckas, hänskjuta saken till prövning av klagonämnden. Nämnden skall, när den finner att lagen har överträtts, kunna meddela förbud och ge förelägganden om särskilda åtgärder. Dess beslutsfunktion skall kunna utövas endast med avseende på framtiden; däremot skall den inte kunna förklara en handling ogiltig eller besluta om skadestånd eller om annan åtgärd som går ut på att reparera skadeverkningarna av en påtalad lagöverträdelse. Beträffande förvaltningsmyndigheter skall nämnden i princip kunna ge förbud och förelägganden, men den praktiska betydelsen av denna kompetens är inskränkt genom att nämnden inte skall kunna upphäva eller ändra förvaltningsbeslut eller bestämma hur en annan myndighets kompetens att meddela förvaltningsbeslut nyttjas. Nämnden skall ej heller kunna träffa beslut som binder Kongen eller ett departement; däremot förutsätts att nämnden även här skall kunna yttra sig om lagenligheten. Nämnden skall inte kunna uttala sig om huruvida ett kollektivavtal är giltigt eller ej eller om tolkningen av ett sådant avtal. Kompetensen tillkommer på dessa punkter den norska arbetsdomstolen (Arbeidsretten) exklusivt. Nämndens beslut

skall ej kunna överklagas.

I dessa hänseenden överensstämmer Ot. prp. nr 1 väsentligen med regeringens år 1975 avgivna lagförslag. Däremot innebar Høires förslag att lagen borde stadga om tre olika organ för att främja jämställdheten, förutom de av regeringen föreslagna ombudet och nämnden, även ett Likestillingsråd med 13 ledamöter varav två utsedda efter hörande av norska LO och två efter hörande av norska arbetsgivareföreningen. Likestillingsrådet finns redan i Norge, detta enligt ett beslut av stortinget den 18 februari 1972. Dess uppgift är enligt stortingets beslut att i första hand vara ett rådgivande och koordinerande organ för offentliga myndigheter i fråga om jämställdhet. Enligt Høires förslag skulle rådet bibehålla sina nuvarande uppgifter men dessutom kunna ge råd till organisationer.

Klagonämnden däremot borde enligt Høire ha 5 ledamöter med personliga ställföreträdare; förslaget tilldelar inte arbetsmarknadens parter någon roll vid utseende av ledamöterna i nämnden utan endast när det gäller utseende av ledamöter till rådet; enligt Høire borde nämnden, med tanke på dess domstolsliknande funktion, ha ett relativt starkt inslag av jurister. Vidare borde nämndens och rådets funktioner hållas strikt i sär: rådets aktiv, attitydskapande, nämnden närmast judiciell. Nämndens beslut borde enligt Høire kunna överprövas av domstol inte bara med avseende på lagligheten utan i hela sin vidd och inte vara bindande om överprövning påkallas inom två månader. Beträffande myndigheters beslut borde inga andra särskilda inskränkningar för nämndens kompetens gälla än att nämnden inte skulle kunna upphäva eller ändra andra myndigheters förvaltningsbeslut och ej heller kunna fatta beslut med bindande verkan för Kongen eller ett departement. – Høires förslag på dessa punkter har inte följts i regeringens nu föreliggande proposition.

Enskild skall enligt propositionen själv kunna påkalla prövning av en sak inför nämnden, dock endast om ombudet har beslutat att inte själv hänskjuta saken till nämnden.

De allmänna domstolarna blir enligt propositionen organ för tillämpningen i tre olika situationer. För det första kan den som nämnden har förbjudit något eller förelagt att göra något genom s. k. "sivilt søksmål" hos domstol söka få domstolens beslut på att nämndens beslut saknar stöd i lagen. Detta gäller allmänt om förvaltningsbeslut. Men nämndens beslut blir enligt propositionen bindande till dess domstolen avgjort saken, såvida inte nämnden själv förordnar annorlunda. Och domstolen skall endast kunna pröva beslutets laglighet, inte dess skälighet. – För det andra skall enskild som lidit skada genom en uppsåtlig eller oaksam överträdelse av lagen kunna påkalla en dom om skadestånd. I propositionen förutsätts att den enskilde därvid skall kunna påräkna biträde av ombudet eller någon som denne förordnar. För det tredje kan en överträdelse av lagen komma inför domstol genom åtal för uppsåtlig eller oaksam överträdelse av ett förbud eller påbud som nämnden har meddelat med stöd av lagen. Åtal skall bara ske på begäran av nämnden, såvitt åtal ej är påkallat av allmänna hänsyn.

Vad *Island* beträffar har ett jämställdhetsråd (Jafnsréttisráð) inrättats. Rådet består av 5 ledamöter samt suppleanter, som utses för tre år åt gången. Ordföranden, som skall vara jurist, utses av Högsta Domstolen. Övriga ledamöter utses av respektive socialministern, stats- och kommunaltjänste-

männens förbund, Islands landsorganisation samt dess arbetsgivareförening.

Rådets uppgifter är många men innesluter inte några egentliga maktbefogenheter. Rådet skall övervaka lagens efterlevnad och därvid mottaga och behandla enskildas anmälningar. Det skall ha rådgivande verksamhet och hålla sig orienterat om samhällsutvecklingen. I förekommande fall skall det avge förslag om lagändringar. Rådet skall vidare främja samarbete mellan arbetsmarknadens parter och andra som har intresse av jämställdhet, detta för att lagens syfte skall uppnås på det mest ändamålsenliga sättet. Rådet skall på eget initiativ undersöka i vad mån könsdiskriminering äger rum i strid mot lagen.

Om rådet efter en undersökning finner att lagen har överträtts, skall det ta upp saken med berörda parter och ge ett motiverat direktiv för sakens avgörande. Rättar sig inte en part efter ett sådant direktiv skall rådet med motpartens samtycke väcka talan inför domstol.

När en underrätt skall handlägga ett mål om överträdelse av lagen, skall två extra domare tillkallas. När dessa utses skall hänsyn tagas till deras insikter om löner och jämställdhet på arbetsmarknaden.

11.2 Överväganden

11.2.1 *Utgångspunkten*

För Sveriges del är det naturligtvis utomordentligt angeläget att lagens maskineri för tillämpningen inte kommer att störa det jämställdhetsarbete som parterna på arbetsmarknaden själva bedriver. I den mån könsdiskriminering drabbar den som tillhör en sådan arbetstagarorganisation som har ett gällande jämställdhetsavtal med arbetsgivaren kan man räkna med att diskrimineringen ofta kommer att påtalas som kollektivavtalsbrott. Parterna på arbetsmarknaden bedriver också ett aktivt jämställdhetsarbete; vi har särskilt beaktat detta vid avfattningen av lagförslaget 4 § så att den närmare tillämpningen av 3 § får bestämmas genom kollektivavtal som på arbetstagsidan har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation.

Å andra sidan kan lagens efterlevnad inte gärna betraktas uteslutande som en angelägenhet för parterna på arbetsmarknaden. Jämställdhetsavtalen är inte bindande inom hela arbetsmarknaden. Särskilt måste man tänka på att det inte på alla arbetsplatser finns gällande kollektivavtal, och i varje fall vad gäller skydd mot diskriminering omfattar avtalen endast dem som redan är anställda. För övrigt kan det finnas fall när lagens regler överträds utan att det framstår som ett utpräglat arbetstagarintresse att saken påtalas. Man kan inte bortse från att särskilt diskrimineringsfallen kan gälla ett arbetstagarintresse mot ett annat. Jämställdheten i arbetslivet är till inte oväsentlig del en fråga om enskild rättvisa och, inte minst genom de återverkningar som kan förväntas på andra samhällsområden, ett allmänt samhällsintresse. Det förefaller oss därför uppenbart att man också i Sverige bör inrätta ett – möjligen flera – samhällsorgan för att i administrativ ordning ha tillsyn över lagens efterlevnad.

En viktig funktion för en sådan administrativ tillsyn skulle vara att försöka åstadkomma rättelse på frivillig väg i fall när lagöverträdelser inte rätts till

genom partsförhandlingar och inte heller beivras som kollektivavtalsbrott; jfr den roll som har tilldelats, i USA kommissionen, i Storbritannien The Advisory Conciliation and Arbitration Service, i Norge Ligestillingsombudet och i Island Jämställdhetsrådet. Men flera funktioner kommer självfallet i fråga, t. ex. uppgiften att föra talan om överträdelse inför domstol, att verka allmänt pådrivande och, eventuellt, en behörighet att fungera som beslutsorgan i frågor om lagen överträtts eller ej.

11.2.2 *Ett eller flera administrativa organ?*

Ett skäl för att inte överlåta såväl överläggnings- som beslutsfunktioner på ett och samma organ är att det kan vara olämpligt att ett organ med rådgivande och medlande funktion också meddelar beslut som är bindande för enskilda rättssubjekt. En förening av så olikartade funktioner medför att den som utövar dem måste vara ytterst försiktig i sin rådgivande och medlande funktion för att inte ge intryck av att beslutsfunktionen, om den aktualiseras, kommer att utövas på ett partiskt sätt. Om enskilda får ett sådant intryck, äventyras respekten för besluten. För effektiv och smidig rådgivning och medling är det samtidigt viktigt att den som utövar dessa funktioner kan göra det på ett aktivt och informellt sätt.

Av liknande skäl är det olämpligt att låta ett organ med uppgift att verka allmänt pådrivande för utvecklingen även ha som uppgift att med bindande verkan för den enskilde avgöra frågan om lagen har överträtts.

Däremot finns det knappast starka principiella betänkligheter mot att låta ett och samma organ utöva rådgivande och medlande funktioner samtidigt som det biträder enskilda inför rätta och verkar allmänt pådrivande.

Mot bakgrund av det nu sagda uppkommer frågan om det överhuvudtaget bör överlåtas åt ett administrativt organ att med bindande verkan för den enskilde arbetsgivaren avgöra om lagen har överträtts eller inte. Så har inte skett i vare sig USA, Storbritannien eller Island; däremot skall klagonämnden få en sådan funktion enligt den norska propositionen. Att denna lösning har föredragits för den norska lagen torde hänga samman med dess sanktionssystem. Klagonämnden förutsätts som sanktion för överträdelse kunna meddela förbud och påbud som går ut på att adressaten skall avhålla sig från lagöverträdelse i framtiden. Denna sanktion betraktas som den tyngsta i det norska lagförslaget; skadeståndsansvaret har en mera undanskymd roll i propositionen och straffansvaret skall gälla endast som påföljd för uraktlåtenhet att följa ett förbud eller ett påbud som klagonämnden har meddelat.

I det här framlagda lagförslaget är sanktionen för överträdelse av 2 § skadestånd, medan sanktionen för överträdelse av 3 § är föreläggande som kan förenas med vite. Beträffande tillämpningen av 2 § i lagförslaget är frågan huruvida en diskriminering föreligger eller ej till helt övervägande del av rent juridisk natur. Visserligen kan 2 § aktualisera frågan om ett särskilt intresse rimligen bör eller ej bör vika för jämställdhetsintresset, men såsom framgår av kap. 7 ovan är det med hänsyn till rekvisitet "ofrånkomlig" endast i sällsynta undantagsfall som denna fråga aktualiseras och den torde även i dessa fall mycket sällan framstå som kontroversiell. Däremot kommer tillämpning av 2 § i regel att förutsätta en analys av det slag och med den

verkan som brukar förbehållas domstolarna. På denna punkt föreligger en viktig skillnad i förhållande till den norska propositionen. Denna ger inte någon närmare ledning för bedömande av frågan om "sakliga skäl" föreligger eller ej för en särbehandling vars förenlighet med lagen ifrågasätts. Man synes förutsätta att detta får avgöras efter en allmän skälighetsbedömning när frågan aktualiseras i olika fall. Den lösning som valts i den norska propositionen gör det naturligt att det är de indirekta sanktionerna som får spela den största rollen och att bedömningen huruvida "sakliga skäl" föreligger eller ej i första hand anförtros åt ett kollektivt administrativt organ med företrädare för olika intressen.

Som nämnts bör däremot 2 § i det här framlagda lagförslaget tolkas enligt traditionellt juridiska metoder. Med hänsyn därtill finner vi att ett för enskilda bindande avgörande om diskrimineringsförbudet har överträtts bör förbehållas domstol.

Med 3 § förhåller det sig åtminstone delvis annorlunda. Första stycket anger en skyldighet för arbetsgivare att planera sin verksamhet och att i skälighetsomfattning ordna arbetsförhållandena på ett sätt som främjar jämställdhet i arbetslivet. Regeln aktualiserar knappast några besvärliga juridiska problem; däremot är dess konkreta innebörd för en enskild arbetsgivare i stor utsträckning beroende på mera allmänna bedömningar och värderingar. Här gäller det närmast frågan vad som är lämpligt och rimligt i det enskilda fallet. Ett administrativt organ som specialiserar sig på sådana bedömningar kan väntas ha bättre förutsättningar än en domstol att i det enskilda fallet se vad som är praktiskt och vad som skäligen kan krävas av en arbetsgivare. Å andra sidan kan naturligtvis det administrativa organets särskilda förutsättningar att se vad som i det enskilda fallet är lämpliga åtgärder tillvaratas utan att myndigheten i fråga nödvändigtvis måste ges kompetens att fatta bindande beslut. Det avgörande beslutet kan, såsom skett i marknadsföringslagen, tilldelas domstol; denna kan genom den administrativa myndighetens medverkan tillgodogöra sig den del av dess speciella erfarenhet som har relevans i det enskilda fallet. Vårt domstolsväsende bygger ju i väsentlig omfattning på tanken att domstolar kan tillgodogöra sig fackkunskap som ställs till deras förfogande i olika slags mål.

Beträffande andra stycket i 3 § synes reglerna om företräde i vissa fall för underrepresenterat kön vara sådana att det knappast föreligger några tunga argument vare sig för eller emot att frågan om vitesföreläggande skall ges i det enskilda fallet prövas i administrativ ordning. Enligt allmänna regler om vite skulle lagenligheten av ett sådant föreläggande ändå kunna omprövas av domstol i samband med att talan förs om vitets utdömande. Om inte första stycket fanns, skulle visserligen hänsynen till rättsäkerheten kanske motivera att endast domstol finge tvångsvis bestämma om vite; mer än första stycket kan andra stycket aktualisera rent juridiska problem. Men det skulle uppenbarligen vara en egendomlighet att i detta hänseende ha olika regler för vitesföreläggande som ges enligt första stycket å ena sidan och enligt andra stycket å andra sidan.

Det sagda visar att man kan argumentera för en ordning som innebär att man med avseende på 2 § ger domstol exklusiv kompetens att med bindande verkan avgöra om överträdelse har skett men i fråga om 3 § låter kompetensen tillkomma en administrativ myndighet. Det framgår emellertid också

av det sagda att fördelen med att låta ett administrativt organ bestämma om den konkreta innebörden av 3 § för den enskilde arbetsgivaren kan väsentligen uppnås även om det avgörande beslutet förbehålls domstol. Som tidigare framförts i detta avsnitt förutsätter enligt vår mening en ordning som tilldelar ett administrativt organ påfallande tvångsbefogenheter att två administrativa organ inrättas, så att inte tvångsbefogenheterna utövas av samma myndighet som har att ge råd och medla.

Det förefaller oss enklast och mest ändamålsenligt att endast en administrativ myndighet, utan väsentliga egna tvångsfunktioner, inrättas och att endast domstol bör kunna tvångsvis bestämma om tillämpningen av både 2 och 3 §§.

11.2.3 Kollegium eller enmansinstitution?

Med en sådan lösning finns det inte någon anledning att ge den administrativa myndigheten en komplicerad sammansättning. Erfarenheterna av framför allt konsumentombudsmannens verksamhet visar fastmera att en enmansinstitution med fördel kan anförtras ansvaret för den typ av verksamhet vars grunddrag inledningsvis skisserades. Visserligen skulle en allmänt pådrivande funktion för det administrativa organet kunna motivera ett kollektivt ansvar. Uppgifter att allmänt verka pådrivande för jämställdhet utövas emellertid både av jämställdhetskommittén och av ett stort antal enskilda grupper i samhället, vad arbetslivet beträffar speciellt av parterna på arbetsmarknaden. Ehuru det administrativa organet självfallet bör medverka i dessa allmänna strävanden, bör tyngdpunkten av dess verksamhet inte ligga där. I detta sammanhang kan också erinras om den kritik för bristande effektivitet som har riktats mot kommissionerna i både USA och Storbritannien.

Lagförslaget tar därför upp regler om en ombudsmannainstitution, vilka går ut på att ett jämställdhetsombud skall ha i stort sett samma funktioner för lagens efterlevnad som konsumentombudsmannen har för efterlevnaden av marknadsföringslagen.

11.2.4 Domstolsförfarande

Vi har redan konstaterat att tvingande beslut om sanktioner för överträdelse av 2 eller 3 § bör meddelas av domstol.

Beträffande den rättsliga handläggningen av mål om lagens tillämpning har vi funnit det självklart att lagen om rättegången i arbetstvister bör gälla.

Detta innebär bl. a. att det i första hand blir vederbörande arbetstagarorganisationens sak att föra talan om en diskriminering som rör någon som är medlem i en organisation. Om en diskriminering samtidigt utgör kollektivavtalsbrott gäller det sagda även med avseende på någon som har lämnat organisationen. Den som är – och i vissa fall den som har varit – medlem i en arbetstagarorganisation får själv väcka och föra talan om diskriminering endast om hon eller han kan visa att organisationen inte vill processa. En organisations talan handläggs av arbetsdomstolen som första instans, om det gäller ett kollektivavtal. Däremot är det tingsrätterna som i första instans prövar andra mål; till dessa hör sådana som anhängiggörs av enskilda.

Arbetsdomstolen är i dessa fall andra instans. – En annan viktig effekt av att lagen om rättegången i arbetsvister blir tillämplig enligt förslaget är att talan i regel inte får tas upp till prövning av arbetsdomstolen förrän sådan förhandling som kan påkallas enligt lagen om medbestämmande i arbetslivet eller som anges i kollektivavtal har ägt rum rörande tvistefrågan.

Brott emot ett kollektivavtal som har träffats enligt 4 § i lagförslaget bör inte kunna påtalas av någon annan än part.

11.2.5 Jämställdhetsombudets roll enligt förslaget

Allmänt uttrycks i lagförslagets 7 § jämställdhetsombudets uppgifter så att ombudet skall se till att lagen efterlevs och också i övrigt medverka i strävandena att åstadkomma jämställdhet i arbetslivet.

De konkreta uppgifter som jämställdhetsombudet får enligt lagförslaget är av olika slag. Ombudet skall för det första ta emot anmälningar om överträdelse av lagen och i förekommande fall överlägga med parterna på en arbetsplats om en överträdelse (8 § första stycket). Vi förutsätter att tyngdpunkten av ombudets verksamhet kommer att ligga i denna funktion.

Ombudet skall enligt förslaget också kunna biträda en enskild som har varit föremål för en i 2 § förbjuden diskriminering med att väcka talan inför domstol, om den enskilde medger det och hon eller han antingen är oorganiserad eller inte har lyckats få sin organisations stöd (9 § tredje stycket).

Beträffande tillämpningen av 3 § skall det enligt förslaget komma an på ombudet att hos arbetsdomstolen föra talan om föreläggande mot arbetsgivare som inte rättar sig efter 3 § första eller andra stycket, dvs. skyldighet att planera sin verksamhet och att ordna arbetsförhållandena på ett sätt som främjar jämställdhet i arbetslivet samt skyldigheten att i vissa fall ge företräde åt den som är av underrepresenterat kön. Vi föreslår också regeln att arbetsgivaren samt berörda arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer får tillfälle att överlägga med jämställdhetsombudet eller att yttra sig på annat sätt, innan ombudet väcker talan (11 §). Även i dessa fall förutsätter vi att ombudet i första hand försöker åstadkomma en överenskommelse med arbetsgivaren. I enlighet därmed föreslår vi att jämställdhetsombudet själv får utfärda föreläggande och att föreläggandet får bindande verkan, om det godkänns av arbetsgivaren inom utsatt tid (12 §). Även i detta fall bör både arbetsgivaren och berörda arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer få tillfälle till överläggning med ombudet eller tillfälle att yttra sig på annat sätt, innan ett föreläggande utfärdas. Beslut om föreläggandet har ingen rättsverkan och kan därför inte överklagas. I lagtexten har en erinran härom tagits in (12 § fjärde meningen).

Självfallet bör jämställdhetsombudet inte ge eller ansöka om föreläggande med anledning av en överträdelse som av en part påtalas som brott mot kollektivavtal. Det framgår av lagförslagets 6 § andra stycket att i fall när kollektivavtal har träffats med stöd av 4 §, bör arbetsgivaren enligt vår mening kunna föreläggas att följa 3 § första eller andra stycket endast under förutsättning att arbetsgivaren bryter mot avtalet och talan inte förs om kollektivavtalsbrott (jfr avsnitt 8.8).

Jämställdhetsombudet skall enligt förslaget inte bara handla på anmälningar utan förutsätts också ta upp ärenden på eget initiativ.

Vi har dessutom funnit det lämpligt att jämställdhetsombudet får behörighet att överlägga med organisationerna inom en bransch eller inom en del av arbetsmarknaden om åtgärder för att främja jämställdhet i arbetslivet (8 § första stycket).

För att jämställdhetsombudet skall kunna utöva sina funktioner måste ombudet tillförsäkras erforderligt material för bedömningen av frågan om lagen har överträtts i ett enskilt fall och hur pass effektiva aktiva ansträngningar som en arbetsgivare har vidtagit i enlighet med kraven i 3 §. Med tanke på detta föreslås regeln att arbetsgivare är skyldig att på ombudets anmaning komma in med yttrande, upplysning och handling som kan vara av betydelse för ett ärende enligt lagen; om arbetsgivaren inte rättar sig efter en sådan anmaning, får jämställdhetsombudet förelägga vite (8 § andra stycket). Redan det att större uppmärksamhet på detta vis ges åt jämställdhetsarbetet torde få en pådrivande verkan.

11.2.6 *Bevisbördan beträffande orsakssambandet missgynnande – kön*

Det framgår av avsnitt 3.2 att jämställdhetsdelegationen på sin tid avvisade tanken på en lag mot könsdiskriminering bl. a. med hänvisning till att man förmodligen måste kräva "vattentät bevisning" att just den sökandes kön har varit avgörande t. ex. när en arbetssökande har avvisats.

Självfallet skulle diskrimineringsförbudet väsentligen bli ett slag i luften om domstolen alltid skulle kräva fullkomlig bevisning om ett orsakssamband missgynnade-kön för att kunna konstatera att lagen har överträtts. I USA och i Storbritannien stadgas med avseende på likalönsprincipen om en omvänd bevisbörda under vissa förutsättningar (jfr avsnitt 7.9.4); däremot förekommer inte någon särskild bevisregel beträffande annan form av könsdiskriminering. I praxis torde dock inte i dessa fall krävas mera än att det i målet visas sannolika skäl för att det är könstillhörighet som har lett till den påtalade behandlingen.

En svensk domstol skulle troligen utan något uttryckligt lagstadgande tillämpa 2 § i lagförslaget så att domstolen skulle anse diskriminering föreligga i fall när bevisningen i målet gör det sannolikt att en handling, som i övrigt uppfyller rekvisiten för diskriminering, beror på att hänsyn har tagits till den missgynnade personens könstillhörighet. Vad som kan göra detta sannolikt är t. ex. att en utomstående mot bakgrund av denna persons och medsökandes kvalifikationer samt annan bevisning i målet inte kan förstå varför arbetsgivaren föredrog att anställa en medsökande. En omständighet som kan medverka till att göra orsakssambandet missgynnande-kön sannolikt är t. ex. ett diskriminerande "mönster" hos en arbetsgivare, dvs. en överrepresentation av det ena könet som inte kan förklaras med brist på lämpliga arbetssökande av motsatt kön. Yttranden som har fällts och som kan styrkas föranleder inte sällan i brittisk rättspraxis att en domstol finner det styrkt att den instämde arbetsgivaren har avvisat klaganden just på grund av dennes kön.

Trots att svenska domstolar alltså även utan stöd av en särskild bevisregel

knappast skulle ställa så höga krav på bevisning i nu diskuterat hänseende som jämställdhetsdelegationen antog, föreslår vi för att undvika missförstånd på denna punkt en uttrycklig regel om att sannolika skäl räcker (9 § fjärde stycket).

12 Övriga frågor

Den lag vi här föreslår blir ny på den svenska arbetsmarknaden. Genom att skydda även arbetssökande får den också en vidare omfattning än annan arbetsrättslig lagstiftning. Det är därför – och för att lagen skall fylla sitt syfte – nödvändigt att en bred information ges till företag, organisationer, anställda och allmänhet i anslutning till att en lag om jämställdhet träder i kraft.

Vid en preliminär bedömning av nödvändiga informationsåtgärder har kommittén uppskattat kostnaderna till 7 miljoner kronor. För att ge samtliga målgrupper möjlighet att uppmärksamma att lagen träder i kraft och dess innebörd och för att ge mer riktad information till speciella grupper krävs heltäckande och differentierade informationsinsatser. Som exempel på tänkbara informationsformer kan nämnas annonsering i olika media, trycksaker och målinriktad faktaservice. Information måste också ges på invandrarspråk.

Det är vidare angeläget att verkningarna och den praktiska tillämpningen av lagen under särskilt de första åren noga följs. Kommittén vill understryka, att jämställdhet mellan kvinnor och män inte enbart kan vara en fråga för arbetsmarknadens organisationer utan att ett ansvar också ytterst åvilar statsmakterna. Men samtidigt är det uppenbart att parterna på arbetsmarknaden har ett huvudansvar för att jämställdhetsarbetet i arbetslivet leder till konkreta framsteg. Vi har sökt utforma vårt förslag så att lagen skall bli ett stöd för parterna på arbetsmarknaden när de driver på jämställdhetsarbetet. Lagen och avtal om jämställdhet bör utgöra kompletterande delar i en gemensam strävan. Statsmakterna bör noga granska de erfarenheter som efter hand vinnns, så att detta också blir det praktiska resultatet.

14. ÖVERGÅT

Det är en mycket intressant fråga som vi ska diskutera idag. Vi ska se på de olika aspekterna av detta fenomen och försöka förstå vad som ligger bakom det. Vi ska också se på de olika typer av övergångar som finns och hur de kan påverka oss. Detta är en fråga som berör oss alla och som vi bör vara medvetna om. Vi ska också se på de olika typer av övergångar som finns och hur de kan påverka oss. Detta är en fråga som berör oss alla och som vi bör vara medvetna om.

Det är en mycket intressant fråga som vi ska diskutera idag. Vi ska se på de olika aspekterna av detta fenomen och försöka förstå vad som ligger bakom det. Vi ska också se på de olika typer av övergångar som finns och hur de kan påverka oss. Detta är en fråga som berör oss alla och som vi bör vara medvetna om. Vi ska också se på de olika typer av övergångar som finns och hur de kan påverka oss. Detta är en fråga som berör oss alla och som vi bör vara medvetna om.

Specialmotivering

Lagens ändamål

1 §

Paragrafen är ett s. k. portalstadgande, dvs. en programförklaring, som anger att lagen har till ändamål att främja kvinnors och mäns lika rätt i fråga om arbete, arbetsvillkor och utveckling i arbetet. Inom parentes anges att detta är vad som i lagen avses med jämställdhet i arbetslivet.

Läget på arbetsmarknaden i dag har behandlats i 2.4, 4.1 och 4.2. Att olika slags åtgärder krävs för ökad jämställdhet i arbetslivet har framhållits särskilt i 4.1 och 4.2. Det framgår också där att lagen bör kunna bli ett viktigt instrument i det samlade arbetet för jämställdhet.

Lagförslagets jämställdhetsbegrepp har utvecklats i 4.10.

Den här föreslagna lagen avses inte göra någon ändring i tillämpningen av nu gällande lagar och förordningar. I den mån någon gällande rättsregel skulle vara till hinder för jämställdhet bör denna fråga behandlas i särskild ordning. Det skulle t. ex. kunna göras gällande att de regler om turordning vid uppsägning som gäller enligt lagen om anställningsskydd har en för kvinnor missgynnande effekt därigenom att kvinnor genomsnittligt har kortare anställningstid än män. Eftersom den här föreslagna lagen inte skall ändra tillämpningen av gällande lag, aktualiseras inte någon rättslig konflikt. Vi föreslår inte heller någon ändring i turordningsreglerna.

Det är möjligt att en lag om jämställdhet i arbetslivet bör föranleda att den för statliga myndigheter gällande jämställdhetsförordningen bör ses över av tekniska skäl. Materiellt torde det inte föreligga något hinder att både lagen och förordningen är tillämpliga i fråga om statliga myndigheter (jfr 9.1.2 och 10.7.3).

Beträffande lagförslagets uppläggning, se 4.11.

Arbetsgivarens grundläggande skyldigheter

I 2 och 3 §§ anges arbetsgivarens grundläggande skyldigheter. Genom 4 § görs 3 § i viss mån dispositiv.

Vad som krävs av arbetsgivaren är, för det första, att han inte missgynnar en arbetstagare eller en arbetssökande till följd av hans eller hennes kön och, för det andra, att arbetsgivaren i vissa hänseenden aktivt verkar på ett sätt

som främjar jämställdhet i arbetslivet. Reglerna är avsedda att gälla för alla slags anställningar, i offentlig eller enskild tjänst. Det görs inte någon skillnad med hänsyn till arten av arbete, antalet anställda hos arbetsgivaren eller typen av anställning. Det har för tillämpligheten av lagen inte heller någon betydelse om arbetstagarna är fackligt organiserade eller oorganiserade eller om anställningsvillkoren bestäms i kollektivavtal eller i enskilt avtal mellan arbetsgivare och arbetstagare. En annan sak är att det har öppnats utrymme för att genom kollektivavtal närmare bestämma tillämpningen av 3 § och att ordningen för hävdandet av de rättigheter som lagen ger i viss utsträckning är beroende av om den som vill hävda sin rätt är fackligt ansluten eller inte. Dessa sistnämnda frågor behandlas närmare i det följande.

Begreppet arbetstagare (arbetstagare i "civilrättslig mening") torde ha en i allt väsentligt enhetlig innebörd i modern arbetsrättslig lagstiftning och någon avvikelse härifrån är inte åsyftad i detta lagförslag. För en närmare beskrivning av begreppets innebörd hänvisas till medbestämmandelagens förarbeten (SOU 1975:1 s. 691 ff och prop. 1975/76:105 bilaga 1 s. 166 ff). Den särskilda kategori som omnämns i 1 § andra stycket medbestämmandelagen torde numera utan särskild lagbestämmelse kunna anses innefattad i gruppen arbetstagare.

För att en lag om jämställdhet mellan kvinnor och män skall fylla sitt syfte är det nödvändigt att lagen ger möjligheter att ta till vara även arbetssökandes intressen. På den punkten skiljer sig detta lagförslag från annan lagstiftning på det arbetsrättsliga området. I 2 § första stycket anges skyddet mot missgynnande omfatta även dem som söker arbete. Och de åtgärder som arbetsgivare blir skyldiga att vidta enligt 3 § ligger till väsentlig del i arbetssökandes intresse. (Vissa regler i avsnittet om tillämpning av lagen tar också särskilt sikte på arbetssökande). Formellt är arbetssökande den som söker arbete under sådana omständigheter att han eller hon blir arbetstagare, om ansökningsen leder till resultat och avtal träffas.

2 §

Paragrafen innehåller det diskrimineringsförbud som ingående har behandlats i kap. 7. I första stycket anges huvudregeln att en arbetsgivare inte får missgynna en arbetstagare eller en arbetssökande till följd av hans eller hennes kön. Andra stycket gör förbehåll *dels* för det fall att särbehandling är ägnad att främja jämställdhet i arbetslivet, *dels* för det fall att särbehandling är ofrånkomlig för att tillgodose ett särskilt intresse som inte rimligen bör vika för intresset av jämställdhet.

Utöver det som sagts om diskrimineringsförbudet i kap. 7 kan det vara lämpligt att illustrera innebörden med några tänkta fall. Vi kommer i det följande också att kommentera diskrimineringsförbudet såsom tvingande rätt och dess förhållande till en rättshandling mellan arbetsgivaren och en utomstående.

I fråga om arbetssökande får diskrimineringsförbudet betydelse enbart i förhållandet mellan arbetsgivare och dem som har vidtagit åtgärder för att få ett visst arbete, dvs. enbart i konkreta situationer när en arbetsgivares handlande eller underlåtenhet att handla kan sägas beröra bara en viss eller vissa individuella arbetssökande. Detta följer av diskrimineringsförbudets

konstruktion. Exempel: En kvinna får vid en anställningsintervju besked om att det arbete hon söker av ett eller annat skäl inte passar för en kvinna. Hon har förutsättningar att klara arbetet men återkallar sin ansökan med anledning av beskedet. Något formellt avvisande av kvinnan har visserligen inte skett, men om arbetsgivaren på detta sätt sällar bort sökande av det ena könet, missgynnas de kvinnliga sökande som med hänsyn till sina förutsättningar borde ha kunnat komma i fråga. Jämför det fall att en arbetsgivare har för vana att tala nedsättande om kvinnors förmåga till logiskt tänkande. Så länge det inte sker i en konkret anställningssituation och kan sägas hänföra sig till ett bestämt arbete kan det inte vara fråga om en överträdelse av förbudet. Med hänsyn till yttrandefriheten får man för övrigt vara tolerant inför sådana här yttranden även när de förekommer på en arbetsplats, trots att de naturligtvis kan göra anställda kvinnor obenägna att söka befordran. Däremot får arbetsgivaren inte skilja mellan kvinnliga och manliga anställda när det gäller erbjudande om befordran, såvida inte något av förbehållen i andra stycket är tillämpligt; i vissa situationer vid likvärdiga förutsättningar skall företräde ges åt den som är av underrepresenterat kön (3 § andra stycket).

Diskrimineringsförbudet utesluter inte att en arbetsgivare rekryterar på subjektiva grunder, bara det sker på ett könsneutralt sätt. Exempel: En kvinna söker ett arbete men avvisas med hänvisning till att hennes fränkskilde man är anställd hos arbetsgivaren, som befärar bråk och otrevligheter, om båda skall arbeta på arbetsplatsen. Detta är kanske helt obefogade farhågor – de f. d. makarna är kanske goda vänner. Förbudet kan dock inte anses överträtt, emedan avvisandet av kvinnan inte bör anses ha sin grund i hennes kön. Visserligen hade kvinnan inte kunnat vara gift med den redan anställda mannen om hon inte hade varit kvinna, men avvisandet av henne kan fördenskull inte anses vara en följd av hennes kön. Det kan inte vara fråga om direkt diskriminering om ingenting tyder på att arbetsgivaren bryr sig om ifall en kvinna eller en man anställs. Inte heller kan det vara tal om indirekt diskriminering, om det inte gäller ett villkor eller liknande som allmänt sett drabbar kvinnor väsentligt hårdare än män eller omvänt (jfr 7.4).

Önskemål på arbetsplatsen får inte beaktas om de beror på könsfördomar, men om sådana önskemål i stället hänför sig till olika sökandes individuella förutsättningar och saknar samband med vederbörande könstillhörighet berörs de inte av diskrimineringsförbudet. I praktiken kan det naturligtvis vara svårt att avgöra om sådana önskemål är eller inte är av könsdiskriminerande natur. Exempel: En chefspost söks av en kvinna och en man. De anställda förordar mannen och han får också anställningen. Eftersom chefsposter traditionellt betraktas som "manliga", är det inte uteslutet att könsfördomar har spelat in. Självfallet kan man dock inte utgå från att så är fallet. För att förbudet skall kunna anses överträtt måste det komma fram särskilda omständigheter som gör det sannolikt att det är könsfördomar (eller andra otillåtna hänsyn; se 7.4 och 7.5) som har legat kvinnan i fatet. Detta kan vara fallet, om kvinnans formella meriter är bättre än mannens och inga omständigheter kommer fram som gör att mannen ändå, objektivt sett, kan anses mera lämpad för arbetet.

Även när det gäller likalönsprincipen bör man tänka på att åtskillnad som har annan grund än kön inte berörs av förbudet, även om denna andra grund

kan framstå som diskutabel ur andra aspekter än den som rör jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet. Exempel: En kvinnlig tjänsteman efterträder en man. Hon får emellertid lägre lön än vad mannen haft. Om kvinnan verkligen utför samma arbete som mannen utfört och har lika goda förutsättningar som han för uppgiften, är det i allmänhet sannolikt att förbudet har överträtts. Att mannen kan ha haft högre utbildning än kvinnan saknar i och för sig betydelse, om utbildningen inte är relevant för arbetsuppgifterna. Man kan emellertid tänka sig situationer när dessa omständigheter är för handen utan att det är fråga om missgynnande till följd av kön. Antag t. ex. att det gäller ett relativt enkelt rutinarbete, att mannen har en speciell ingenjörsutbildning som har intresse för utövandet av mera kvalificerade poster i företaget och att han endast tillfälligt har placerats på det ifrågavarande arbetet för att komma in i förhållandena på arbetsplatsen och sedan anförtros mera kvalificerade uppgifter. I så fall kan det vara sannolikt att mannens högre lön beror på att företaget har haft särskilt intresse av att knyta honom till sig och inte hade kunnat göra detta utan att erbjuda honom hög lön även under lärotiden.

Förbudet mot könsdiskriminering i arbetslivet är avsett att vara tvingande rätt. Detta innebär att avtal inte kan med giltig verkan träffas om avsteg från 2 §, vare sig avtalet är ett kollektivavtal eller det träffas mellan en enskild arbetsgivare och en arbetstagare eller en arbetssökande. Det har inte ansetts nödvändigt att i lagtexten särskilt fastslå detta. Det får anses framgå tillräckligt tydligt av paragrafens utformning i övrigt att den är avsedd att vara tvingande. Inte minst framgår det av andra stycket. Där markeras att man får göra avsteg, genom avtal eller på annat sätt, från huvudregeln om förbud mot olika behandling till skada för någon bara om detta handlingssätt är ägnat att främja jämställdhet eller om det är ofrånkomligt för att tillgodose ett särskilt intresse som inte rimligen bör vika för intresset av jämställdhet. Vilka dessa särskilda motstående intressen är tillkommer det inte enskilda parter att avgöra efter sin egen uppfattning. Det är en lagtolkningsfråga.

Att avtal inte kan med giltig verkan träffas i strid mot diskrimineringsförbudet har i första hand betydelse för ett avtal genom vilket en arbetstagare eller en arbetssökande avstår för framtiden från lagens skydd. En arbetstagare skall t. ex. inte för framtiden kunna binda sig vid att inte göra anspråk på befordran eller på vidareutbildning inom arbetsgivarens företag, om detta skulle innebära att arbetstagaren blev förbigången på grund av sitt kön. Redan ett avtal av sådan innebörd kan för övrigt på arbetsgivarens sida vara en överträdelse av 2 §. En mer svårbedömd fråga är om en arbetstagare eller en arbetssökande skall kunna genom avtal binda sig i ett uppkommet konkret fall, där det skulle kunna göras gällande att ett visst handlingssätt av en arbetsgivare bör betraktas som en diskriminering. Man skulle t. ex. kunna tänka sig att en arbetstagare förklarar sig avstå från en viss ifrågakommen förmån eller att en arbetssökande med eller utan motprestation utfäster sig att inte göra gällande att anställandet av en medsökande är en diskriminering i strid mot 2 §.

Skall diskrimineringsförbudet i 2 § nå sitt syfte fullt ut måste man i rättstillämpningen vara restriktiv med att godkänna uppgörelser av detta slag. Reglerna i 2 § skall vara tvingande just i syfte att ge skydd åt den svagare parten, arbetstagaren eller den arbetssökande, i situationer där det kan vara

fråga om diskriminering. Det skyddet bör finnas även när det i en konkret situation övervägs eller vidtas en diskriminerande åtgärd. Å andra sidan kan problemet inte lösas helt fristående från de bedömningar som görs i liknande situationer på närliggande arbetsrättsliga områden, t. ex. när det kan sättas i fråga att ett handlande av en arbetsgivare är föreningsrättskränkande eller när en uppgörelse skall träffas om avslutande av en anställning och detta skall ske mot bakgrund av anställningsregler. Just kontakten med anställningsskyddslagen och rättstillämpningen på anställningsskyddets område är tydlig, låt vara att det sannolikt är jämförelsevis ovanligt med avskedanden eller uppsägningar som har sin grund i diskriminering på grund av kön. Skulle en sådan uppsägning förekomma skall den dock liksom andra uppsägningar utan saklig grund behandlas enligt anställningsskyddslagens regler (se 10.7.2 och under 5 och 10 §§ nedan).

Enligt förarbetena till anställningsskyddslagen (prop. 1973:129 s. 193, 232) skall det vara möjligt för en arbetstagare att med bindande verkan träffa avtal t. ex. om uppsägningslön som avser förfluten tid eller om skadestånd för en redan inträffad händelse (t. ex. ett brott mot lagens turordningsregler). Över huvud skall det vara möjligt att med giltig verkan träffa uppgörelse i en uppkommen anställningsskyddstvist. Synsättet är detsamma på föreningsrättens område. I propositionen med förslaget till medbestämmandelagen uttalas att lagens tvingande karaktär inte lägger hinder i vägen för en uppgörelse i efterhand exempelvis om ett brott mot lagens fredspliktsregler eller om en föreningsrättskränkning, även om uppgörelsen till äventyrs skulle innebära att part avstår från ett anspråk som kan grundas på lagen. Det sägs att en sådan uppgörelse torde vara giltig, om rättsliga förutsättningar i övrigt för dess bindande verkan föreligger (prop. 1975/76:105 bilaga 1 s. 481, 530). I princip får samma synsätt tillämpas även på området för diskrimineringsförbudet i 2 §. Det är dock uppenbart att det kan komma upp gränsfall, i vilka det kan vara svårt att säga om man har att göra med en uppgörelse i efterhand eller med ett diskriminerande handlande som innefattar en ekonomisk gottgörelse åt den diskriminerade men som ändå inte bör uteslutas från rättslig prövning i efterhand. Det blir nödvändigt att överlåta bedömningen av sådana fall till rättstillämpningen (jfr AD 1977 nr 126).

Det har redan antytts att diskriminering i strid mot 2 § kan ske genom ett avtal eller genom en annan rättshandling, t. ex. en uppsägning eller ett avskedande eller en omplacering av en arbetstagare. Det har också sagts att diskrimineringen bör anses ligga i en åtgärd eller en underlåtenhet på en arbetsgivares sida i förhållande till en viss eller flera bestämda arbetstagare eller arbetssökande. Med denna utgångspunkt bör en diskriminerande åtgärd som tar sig uttryck i ett avtal med den diskriminerade, eller en annan rättshandling i förhållande till henne eller honom, utan uttrycklig bestämmelse därom i lagtexten anses ogiltig. Såvitt gäller avtal ligger detta nära den redan behandlade frågan om diskrimineringsförbudets tvingande natur.

Lagförslaget innehåller inte heller någon regel om giltigheten av avtal eller annan rättshandling i förhållandet mellan en arbetsgivare och en utomstående, t. ex. en beställare eller uppdragsgivare eller en facklig motpart, när avtalet eller rättshandlingen leder till diskriminering i strid mot 2 §. Denna fråga får i rättstillämpningen bedömas enligt allmänna avtalsrättsliga regler. Det har sagts i avsnitt 10.7.2 att en arbetsgivare, som diskriminerar en

arbetsökande i strid mot 2 § och anställer någon av motsatt kön, i regel blir bunden av det anställningsavtal som träffas. På samma sätt får man bedöma situationen när enskilda avtal om lön träffas på sådant sätt att det framstår som diskriminerande: ett avtal om högre lön till arbetstagare tillhörande det ena könet blir i regel att betrakta som bindande medan motsatsen kommer att gälla i fråga om avtalen med dem som diskrimineras.

Frågan om förhållandet mellan den här föreslagna lagens diskrimineringsförbud och annan lagstiftning får såvitt gäller arbetsrättslig lagstiftning intresse i synnerhet på anställningsskyddets område. Det har i avsnitt 10.7.2 sagts att en uppsägning eller ett avskedande som är att betrakta som en diskriminering i strid mot 2 §, bör behandlas i enlighet med anställningsskyddslagens regler. Detta uppnås genom hänvisningarna i 5 § första stycket och 10 § första stycket i lagförslaget till de bestämmelser i anställningsskyddslagen som får betydelse i sammanhanget. När det gäller förhållandet till de allmänna skadeståndsrättsliga reglerna i skadeståndslagen (1972:207) bör lagförslagets regler ses som sådana särskilda föreskrifter som gäller framför de allmänna (jfr 1 § skadeståndslagen).

3 §

Paragrafen gäller arbetsgivarens skyldighet att aktivt verka för jämställdhet. Lagförslaget har på denna punkt ingående diskuterats i kap. 8.

Första stycket. Arbetsgivaren förpliktas här att planera sin verksamhet och att i skälighetsomfattning ordna arbetsförhållandena på ett sätt som främjar jämställdhet i arbetslivet. Vilka slags åtgärder som i första hand avses framgår av 8.6.

Andra stycket. Under vissa förutsättningar åligger det arbetsgivaren att anstränga sig för att finna sökande av underrepresenterat kön och att i valet mellan en kvinna och en man med likvärdiga förutsättningar utse den som tillhör underrepresenterat kön.

Den ena av dessa förutsättningar är att det på arbetsplatsen inte råder en i huvudsak jämn fördelning mellan kvinnor och män inom den typ av arbete eller inom den kategori av arbetstagare som berörs. Med uttrycket "en i huvudsak jämn fördelning" avses målsättningen att det bör finnas minst 40 procent av vardera könet. Jfr 8.7 och 9.1.1.

Den andra förutsättningen är att det föreligger en konkret situation som avser anställning, befordran eller utbildning. Skyldigheten i andra stycket gäller alltså inte i fråga om t. ex. sådan arbetsfördelning bland de anställda på en arbetsplats som inte kan sägas gälla vare sig befordran eller utbildning. Det skulle bli för krångligt om regeln måste tillämpas så snart arbete skall fördelas. Ofta sker ju detta endast för en dag eller för en vecka i taget. Däremot gäller diskrimineringsförbudet även i sådana situationer och kan aktualiseras i fall när t. ex. de mest omtyckta arbetsuppgifterna systematiskt tilldelas manliga anställda. (Sker det inte systematiskt är det väl i praktiken uteslutet att man skulle kunna påvisa könsdiskriminering). Befordringssituationen bör emellertid anses omfatta inte bara fasta placeringar utan också vikariat såvida de inte är helt tillfälliga och avser en kort period.

Om en kvinna och en man har likvärdiga förutsättningar får bedömas enligt den meritvärdering som normalt tillämpas av arbetsgivaren på den typ av

arbete det gäller. Att värderingen inte får vara könsdiskriminerande framgår av förbudet i 2 §.

Skyldigheterna gäller inte om det är ofrånkomligt att behandla kvinnor och män olika för att tillgodose ett särskilt intresse som inte rimligen bör vika för intresset av jämställdhet. Innebörden av detta undantag har behandlats i kap. 7; se även 9.1.1. Skyldigheten gäller vidare inte om särskilda skäl talar för att en bestämd person utses. Se härom 8.7 och även 9.1.1.

4 §

Reglerna i 2 § om förbud mot diskriminering till följd av kön har som tidigare utvecklats ansetts böra göras tvingande. Det ligger mer eller mindre i sådana reglers natur av grundläggande skyddsregler för arbetstagare och arbetssökande att det inte skall finnas något utrymme för avsteg genom avtal. En annan sak är att de rättstillämpande instanserna kan ha anledning att beakta uppfattningen hos bl. a. parterna på arbetsmarknaden när det skall avgöras vad som är ett särskilt intresse som inte rimligen bör vika för intresset av jämställdhet eller vad som skall anses tillåtligt i fråga om s. k. positiv diskriminering. När det gäller de krav på arbetsgivarna som har formulerats i 3 § finns det däremot ett behov av att lämna utrymme för avtal som är ägnade att bidra till en konkretisering och en smidig tillämpning av lagen. De krav som bör kunna ställas och den takt, i vilken arbetet på att utveckla jämställdheten skall bedrivas, bör i väsentlig mån vara beroende av de särskilda förhållanden som kan råda inom olika delar av arbetsmarknaden. Ett aktivt jämställdhetsarbete främjas också genom frihet för arbetsmarknadsparterna att sinsemellan avtala om praktiska lösningar och lämpliga former inom den allmänna ram som anges i lagen. Därför har det i 4 § öppnats möjligheter att träffa kollektivavtal på detta område. Enligt första meningen i denna paragraf får den närmare tillämpningen av 3 § bestämmas genom kollektivavtal som på arbetstagsidan har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation.

Såvitt gäller de allmänna krav på arbetsgivarna som ställs upp i 3 § första stycket innebär denna regel att det överläts på arbetsmarknadsparterna att fastställa närmare riktlinjer för det jämställdhetsarbete som skall bedrivas i företagen och hos myndigheterna. Träffas sådana kollektivavtal på ämnesområdet blir det i första hand arbetstagarorganisationernas uppgift och ansvar att följa avtalstillämpningen och vidta åtgärder i den ordning som är gängse vid tvister om kollektivavtal, för den händelse avtalade förpliktelser inte skulle uppfyllas av en arbetsgivare. Jämställdhetsombudets roll blir i motsvarande mån begränsad. I ombudets allmänna uppgift enligt 7 § att se till att lagen efterlevs kommer främst att ligga en skyldighet att hålla sig underrättad om innehållet – och därmed lagens krav – i kollektivavtal som träffas och om det praktiska jämställdhetsarbetet ute på arbetsmarknaden samt att vidta åtgärder, för den händelse det skulle visa sig att ett träffat avtal – och därmed lagens krav – inte respekteras utan att detta leder till ingripanden av arbetstagarparten i avtalet (jfr 6 § andra stycket, 7 och 8 §§.) Rätten att inhämta information är därvid väsentlig för ombudets arbete. I övrigt medför kollektivavtalsregleringen att ombudet kan inrikta sin verksamhet på sådana delar av arbetsmarknaden där avtal inte träffas.

I 4 § första stycket har talats om kollektivavtal som på arbetstagsidan har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation och som gäller den "närmare tillämpningen" av 3 §. Med detta senare uttryck har avsetts att markera, efter mönster av motsvarande konstruktioner i annan nyare arbetsrättslig lagstiftning (se 12 och 21 §§ anställningsskyddslagen och 2 § i det förslag till lag om rätt till ledighet för vård av barn som har lagts fram i prop. 1977/78:104), att avtalet får innehålla särregler i jämförelse med lagens men att det inte får leda till en sänkning allmänt sett av de krav som lagen ställer på arbetsgivarna eller till att lagens syften urholkas. Denna begränsning i möjligheterna att med giltig verkan träffa kollektivavtal har sin mest påtagliga betydelse när lagens motsvarande regel ställer någorlunda konkreta krav eller anger jämförelsevis klart definierade standarder eller handlingsmönster, från vilka det kan finnas ett intresse att få göra avvikelser genom andra men likvärdiga lösningar. Avgörande är att det alternativa tillvägagångssättet kan väntas ge minst lika bra resultat ur jämställdhetssynpunkt som vid en mera strikt tillämpning av lagens krav. Ett exempel kan vara det mönster för arbetsgivarens rekrytering av ny arbetskraft vid underrepresentation för det ena könet, som tecknas i 3 § andra stycket. En likvärdig och åtminstone på vissa håll överlägsen lösning kan vara att det öppnas möjlighet för arbetsgivaren att rekrytera arbetstagare av det underrepresenterade könet i grupper och i en takt som bestäms på förhand i kollektivavtal men med frihet att dessemellan rekrytera utan de särskilda krav på t. ex. ansträngningar att finna sökande av underrepresenterat kön som ställs upp i 3 § andra stycket. Rekrytering i grupp kan ha fördelar bl. a. på det sättet att introduktionen på arbetsplatsen kan underlättas, att nödvändiga utbildningsinsatser kan planeras och genomföras rationellt och att ändringar i utrustningen på arbetsplatsen och i arbetsmiljön kan genomföras på ett ekonomiskt och ändamålsenligt sätt. På det område, som åsyftas med 3 § första stycket där lagens krav är uttryckta i mer allmänna termer, får begränsningen till den "närmare tillämpningen" av lagen snarare betydelse på det sätt som tidigare har antytts, dvs. så att ansvaret för bedrivandet av jämställdhetsarbetet kommer att i främsta rummet ligga på arbetsmarknadsparterna själva.

Med uttrycket central arbetstagarorganisation syftas på sådana organisationer på arbetstagsidan som är att betrakta som centrala enligt 6 § medbestämmandelagen, dvs. förbund eller därmed jämförliga sammanslutningar av arbetstagare. Kravet att en sådan organisation skall ha slutit eller godkänt ett kollektivavtal om den närmare tillämpningen av 3 § har ställts upp i arbetstagarnas och de arbetssökandes intresse. Det tar fasta på att det alltså skall finnas ett utrymme för avvikelser från lagens regler, låt vara att avvikelserna inte får medföra en sänkning allmänt sett av den ambitionsnivå som lagen representerar. Metoden att skapa garantier för en viss standard på träffade kollektivavtal genom att förlägga avtalen till förbunds nivå på arbetstagsidan är vedertagen i arbetsrättslig lagstiftning. Konstruktionen utesluter självfallet inte kollektivavtal på lokal nivå eller enskilda överenskommelser inom området för 3 §, i den mån dessa inte innefattar någon avvikelse från lagens egna regler. Frågan i vad mån avtal kan träffas om en sådan begränsad avvikelse från 3 § som anges i 4 § första meningen med stöd av delegationsbeslut från ett arbetstagarförbund får lösas i rättstillämpningen på motsvarande sätt som i jämförbara fall på andra arbetsrättsliga områ-

den.

Enligt andra meningen i 4 § får kollektivavtal som träffas eller godkänts av en central arbetstagarorganisation tillämpas även på arbetstagare och arbets-sökande som inte tillhör den avtalsslutande arbetstagarorganisationen men som sysselsätts i eller söker sådant arbete som avses med avtalet. Denna regel ger en möjlighet för arbetsgivaren att tillämpa kollektivavtal även gentemot en arbetstagare eller en arbetssökande som står utanför den avtalsslutande arbetstagarorganisationen, vare sig de tillhör en annan sådan arbetstagaror-ganisation som inte har ett tillämpligt kollektivavtal eller de är oorganiserade. En förutsättning är dock att man rör sig inom det avtalsområde som avses med kollektivavtalet. Regeln kan få betydelse för jämställdhetsombudets prövning av enskildas klagomål. Den kan också indirekt få betydelse för tillämpningen av diskrimineringsförbudet, t. ex. i fall när någon påstår sig ha blivit utsatt för diskriminering vid en nyanställning inom ett företag med sådan underrepresentation av det ena könet som avses i 3 § andra stycket.

Som 4 § har skrivits är det en förutsättning för avvikelser från 3 § att kollektivavtal därom har träffats. En arbetsgivare bör dock ha möjlighet att även vid s. k. tillfälligt avtalslöst tillstånd åberopa sig på den lösning som har valts i ett kollektivavtal som formellt sett har löpt ut, i den mån det verkligen är fråga om ett tillfälligt sådant förhållande och avtalet inte har sagts upp i syfte att något annat skall gälla. Hur denna fråga skall bedömas i skilda situationer har i andra sammanhang ansetts kunna överlämnas åt rättstill-lämpningen (se t. ex. prop. 1974:148 s. 93).

Påföljder

5 och 6 §§ anger vilken påföljd som skall gälla, om en arbetsgivare inte iakttar sina skyldigheter enligt 2 eller 3 §. 5 § avser överträdelse av 2 §, medan 6 § gäller uraktlåtenhet att rätta sig efter 3 §. Valet av påföljder och andra därmed sammanhängande frågor har diskuterats i kap. 10.

5 §

Paragrafens första stycke avser sådan diskriminering i strid mot 2 § som tar sig uttryck i uppsägning eller avskedande. Som angetts i 10.7.2 bör uppsägningen eller avskedandet behandlas i enlighet med anställnings-skyddslagens regler. I första stycket av denna paragraf sägs därför att arbetsgivaren skall betala lön och andra anställningsförmåner som arbetsta-garen kan vara berättigad till och ersättning för den skada som uppkommer, samt att man därvid skall tillämpa 38 § anställningsskyddslagen. Regeln blir tillämplig även i fall när anställningsskyddslagen inte i och för sig ger något skydd; vissa anställningar är undantagna från anställningsskyddslagen (se dess 1 §) men kommer att falla inom den här föreslagna lagens tillämpnings-område.

Andra stycket avser övriga fall av könsdiskriminering. Det gäller framför allt missgynnande som består i att någon till följd av sitt kön inte har fått anställning eller befordran som han eller hon har sökt. Även likalönsprin-

cipen kommer här in i bilden, liksom andra könsdiskriminerande arbetsvillkor. Påföljden i de diskrimineringsfall som inte gäller uppsägning eller avskedande anges vara skadestånd, som skall beräknas med hänsyn till både ekonomiska och andra olägenheter. Vidare ges en jämningsregel: om så är skäligt, kan skadeståndet nedsättas.

Att tyngdpunkten i dessa fall bör ligga på det s. k. allmänna skadeståndet har utvecklats i 10.7.2, där också allmänna riktlinjer för skadeståndets beräkning har diskuterats. Till detta må här läggas följande synpunkter. I de fall när den diskriminerade har gått miste om chansen till anställning eller till befordran kommer man i allmänhet inte att kunna beräkna någon ekonomisk skada; jfr 10.7.2. Ungefär hur stort allmänt skadestånd bör arbetsgivaren då erlägga? Det är vanskligt att nämna belopp i detta sammanhang. Rimligen bör man ta hänsyn till betydelsen för den diskriminerade av den chans som han eller hon har gått miste om genom diskrimineringen. Det kan sålunda vara skäl att t. ex. göra åtskillnad mellan fasta och tillfälliga anställningar. I övrigt ligger det nära till hands att jämföra med vad som gäller om föreningsrättskränkningar och om uppsägningar eller avskedanden i strid mot anställningsskyddslagen. Dock bör man beakta att det lidande som åsamkas någon genom uppsägning eller avskedande från ett etablerat anställningsförhållande i allmänhet är större än det som uppkommer för någon som går miste om ett arbete som han eller hon har sökt.

6 §

Paragrafen anger sanktioner för arbetsgivarens skyldigheter enligt 3 §. Första stycket ger huvudregeln. I andra stycket ges en speciell regel för det fall att den närmare tillämpningen av 3 § har bestämts genom kollektivavtal med stöd av 4 §.

Första stycket

Här föreskrivs att en arbetsgivare som inte rättar sig efter 3 § kan föreläggas att fullgöra sina skyldigheter. Vidare föreskrivs att ett sådant föreläggande kan förenas med vite och att det av föreläggandet skall framgå hur skyldigheten skall fullgöras. Att det är arbetsdomstolen eller, i vissa fall, jämställdhetsombudet som utfärdar dessa förelägganden framgår av 11 och 12 §§.

Föreläggandet som sanktion har behandlats i 10.7.5. Det framgår där bl. a. att förelägganden som ges enligt 6 §, utöver sin funktion som påföljd för en arbetsgivares försummelse, avses verka normframtagande på ungefär samma sätt som förelägganden vilka ges med stöd av marknadsföringslagen. Emellertid föreskrivs inte här, som i marknadsföringslagens 5 §, att föreläggande skall förenas med vite, om ej detta av särskilda skäl är obehövligt. Det får avgöras från fall till fall om ett föreläggande enligt den här föreslagna lagen bör förenas med vite. I detta hänseende överensstämmer vårt förslag med den ordning som valts i arbetsmiljölagen (se dess 7 kap. 7 § andra stycket). När det inte finns någon anledning att räkna med motstånd från arbetsgivarens sida och den åtgärd som det är fråga om inte heller framstår som särskilt brådskande, kan ett viteshot utgöra onödigt "vapenskrammel".

Andra stycket

Här stadgas en särskild regel för de fall när kollektivavtal har träffats med stöd av 4 §. Arbetsgivaren kan i så fall få ett föreläggande att följa 3 § endast under förutsättning att arbetsgivaren bryter mot avtalet och talan inte förs om kollektivavtalsbrott.

Regeln sammanhänger med att i fall när sådana här kollektivavtal träffas, det i första hand bör vara arbetstagarorganisationens uppgift och ansvar att följa avtalstillämpningen och att i förekommande fall vidtaga åtgärder i den ordning som är gängse vid tvister om kollektivavtal; jfr vad som sagts till 4 § ovan. Ett föreläggande måste dock kunna utfärdas mot arbetsgivaren för den händelse arbetsgivaren bryter mot avtalet och arbetstagarorganisationen inte påtalar avtalsbrottet. I ett sådant fall kan föreläggandet av principiella skäl inte gå ut på att arbetsgivaren skall rätta sig efter kollektivavtalet. Det ankommer inte på samhället att påtala kollektivavtalsbrott. Därför måste ett föreläggande i stället avse skyldighet för arbetsgivaren att följa reglerna i 3 §.

En annan sak är att ett föreläggande i dessa fall förutsätter att arbetsgivaren har brutit mot kollektivavtalet. Om intentionerna med 3 och 4 §§ skall kunna upprätthållas, är det nödvändigt att samhället i så måtto tar ställning till om ett kollektivavtal tillämpas eller inte. Detta sammanhänger med att 3 § i princip är tvingande rätt men i viss mån görs dispositiv genom 4 § till förmån för kollektivavtal.

Tillämpningen

Tillämpningen av lagen har allmänt diskuterats i kap. 11.

7 §

Paragrafen introducerar i första stycket jämställdhetsombudet och anger allmänt ombudets roll: att se till att lagen efterlevs och att också i övrigt medverka i strävandena att åstadkomma jämställdhet i arbetslivet. Att organisationerna i första hand har ansvaret för jämställdhet i arbetslivet har framhållits på flera ställen i den allmänna motiveringen och kommer också till uttryck i 8, 9, 11 och 12 §§.

I andra stycket föreskrivs att jämställdhetsombudet skall vara lagkunnig och förordnas på tre år. Kravet på lagkunskap överensstämmer med vad som gäller för t. ex. konsumentombudsmannen. Grundliga juridiska kunskaper är en förutsättning för att ombudet skall kunna anförtros de uppgifter som föreslås. Ombudet har visserligen inte utrustats med befogenhet att utöva tvång annat än när det gäller arbetsgivares informationsskyldighet enligt 8 § andra stycket. Men ombudet förutsätts dock ta ställning till om lagen har överträtts *dels* vid överläggningar med parterna på en arbetsplats (8 § första stycket), *dels* för att kunna utfärda egna förelägganden med anledning av överträdelse av 3 § (12 §), *dels ock* för att kunna föra talan inför domstol om överträdelse (9 § tredje stycket och 11 §). Ombudet bör självfallet också ha god kännedom om förhållandena på arbetsmarknaden.

8 §

Paragrafen säger i första stycket att jämställdhetsombudet kan ta upp överläggningar med parter och organisationer om åtgärder för att främja jämställdhet i arbetslivet. Genom andra stycket får ombudet behörighet att från arbetsgivare infordra yttrande, upplysning och handling som kan vara av betydelse för ombudets uppgift att se till att lagen efterlevs.

Första stycket markerar att jämställdhetsombudets roll inte i första hand bör vara att uppträda med maktmedel när lagen överträds, utan att det är väl så viktigt att i företroendefull kontakt med parterna på arbetsmarknaden medverka till breda, positiva ansträngningar för jämställdhet. Det inskärper också vikten av att ombudet strävar efter att förankra sin bedömning av lagens tillämpning hos arbetsmarknadens parter. Initiativ till överläggningar kan tas av ombudet på egen hand eller av t. ex. någon av parterna. Ombudet bör inte vara skyldig att ta upp överläggningar så snart någon begär det; omvänt föreligger givetvis ingen laglig skyldighet för fria organisationer att delta i överläggningar.

Det finns ingen anledning för jämställdhetsombudet att ta upp överläggningar enligt 8 § första stycket om det finns skäl räkna med att det problem det är fråga om bäst klaras upp av de berörda parterna på egen hand. Om ombudet emellertid finner skäl att ta upp överläggningar, så bör det naturligtvis ske i former som underlättar ett gott samarbete med parterna, samtidigt som ombudet beaktar sitt ansvar som företrädare för enskilda och för det allmänna jämställdhetsintresset.

Den informationsskyldighet i förhållande till ombudet som arbetsgivare har enligt andra stycket ger ombudet ett viktigt instrument för att bedöma antingen om diskrimineringsförbudet har överträtts eller om en arbetsgivare har uppfyllt sina skyldigheter att aktivt verka för jämställdhet enligt 3 §. Avsikten är att denna behörighet för ombudet skall kunna utövas även om det inte föreligger någon särskild misstanke om att lagen har överträtts. Beträffande 3 § kan det vara fråga om t. ex. hur pass ändamålsenliga arbetsgivarens ansträngningar att finna sökande av underrepresenterat kön har varit. Det bör i fråga om 3 § första stycket ligga i företagets intresse att ha planer och mål för hur man vill t. ex. öka andelen arbetstagare av underrepresenterat kön på olika arbetsuppgifter.

9 §

Lagförslaget har som närmare utvecklats i den allmänna motiveringen utformats som en arbetsrättslig lagstiftning och efter ett mönster, som i viktiga delar har hämtats från nyare sådan lagstiftning. De förpliktelser som föreskrivs i lagen åläggs arbetsgivare och anknyts till beslut som fattas av arbetsgivare, vare sig beslutet fattas ensidigt eller det förekommer rätt till inflytande för de anställda eller deras representanter. Sanktionerna mot den som bryter mot lagen är i den viktiga del som hör till diskrimineringsförbudet av arbetsrättslig natur. Ett väsentligt utrymme har på området för 3 § öppnats för arbetsmarknadsparterna att utforma jämställdhetsarbetet genom fackliga förhandlingar och kollektivavtal.

Mot denna bakgrund har det tett sig naturligt att utforma även förslaget till rättegångsregler efter arbetsrättsligt mönster. Detta har skett först och främst

genom föreskrifter i 9 och 11 §§ om att rättegångar om tillämpning av diskrimineringsförbudet och om utkrävande av arbetsgivarnas skyldigheter enligt 3 § skall bedrivas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (arbetstvistlagen, LRA). Enligt en uttrycklig bestämmelse i 9 § första stycket jämföras i dessa processuella sammanhang arbetssökande med arbetstagare. Detta är en konsekvens av att diskrimineringsförbudet i 2 § har ställts upp i syfte att skydda även dem som söker arbete.

I rättegång om överträdelse av diskrimineringsförbudet innebär det nu sagda i huvudsak följande.

Talan kan väckas av en enskild arbetstagare eller arbetssökande samt av en facklig organisation eller av jämställdhetsombudet för en enskilds räkning. Gäller tvisten ett kollektivavtal eller har den uppstått mellan parter som är bundna av kollektivavtal är arbetsdomstolen första och enda domstolsinstans, om talan väcks av en arbetstagarorganisation (2 kap. 1 § LRA). Detsamma gäller när den som påstås ha blivit utsatt för diskriminering visserligen inte tillhör en avtalsslutande organisation på arbetstagsidan men sysselsätts i eller söker ett arbete som avses med ett kollektivavtal som arbetsgivaren är bunden av. I dessa fall har arbetstagarens eller den arbetssökandes organisation rätt att väcka och utföra talan för sin medlem (i tvist om kollektivavtal även för förutvarande medlem, 4 kap. 5 § LRA). Talan skall då föras mot arbetsgivaren och i vissa fall arbetsgivarens organisation. Vill en arbetstagarorganisation inte utnyttja sin rätt att föra talan, får den enskilde arbetstagaren eller arbetssökanden själv göra det. Talan skall då väckas hos tingsrätt som första instans med möjlighet att överklaga tingsrättens dom hos arbetsdomstolen.

Liksom i andra arbetstvister skall i princip en rättegång rörande överträdelse av diskrimineringsförbudet föregås av fackliga tvisteförhandlingar, där sådana kan komma i fråga enligt en avtalad förhandlingsordning eller enligt bestämmelser i medbestämmandelagen om tvisteförhandlingar (4 kap. 7 § och 5 kap. 1 § LRA). I syfte att säkerställa att tvisterna i förekommande fall blir förberedda på detta sätt även när de gäller arbetssökande har i 9 § andra stycket i lagförslaget tagits in en regel om facklig förhandlingsrätt även för arbetssökandes organisation. Denna regel har försetts med en hänvisning till de bestämmelser i medbestämmandelagen som knyts till rätten till tvisteförhandlingar (främst 15–17 §§ om förhandlingsförfarandet, 18 § om rätt till information och 21–22 §§ om tystnadsplikt, 46–53 §§ om medling och 54–61 §§ om skadeståndspåföljd).

Som har nämnts i 11.2.5 har det ansetts befogat att en enskild arbetstagare eller arbetssökande vid behov får hjälp av jämställdhetsombudet med att väcka och föra talan inför domstol om en arbetsgivares överträdelse av diskrimineringsförbudet. Detta har ansetts böra ske på det sättet att ombudet får föra talan i den enskildes ställe, under förutsättning att den enskilde medger det och talan inte förs av den arbetstagarorganisation som enligt de nyss nämnda reglerna i arbetstvistlagen har i första hand rätten att göra det. Ombudet blir med denna konstruktion part i rättegången och får samma ställning som arbetstagaren eller den arbetssökande hade haft, om han eller hon själv hade fört sin talan. Ombudet skall alltså i dessa fall väcka talan hos tingsrätt. Den enskilde får på motsvarande sätt som när en arbetstagarorganisation för talan med stöd av 4 kap. 5 § arbetstvistlagen behandlas såsom part

när det gäller jävsförhållanden, personlig inställelse, hörande under sanningsförsäkran och andra frågor som rör bevisningen. Någon uttrycklig bestämmelse härom har inte ansetts behöva tas med i lagförslaget.

I sista stycket i 9 § har tagits upp den särskilda bevisregel som har behandlats i 11.2.6.

10 §

I denna paragraf har samlats ett antal ytterligare föreskrifter som tar sikte på rättegångar i vilka det påstås överträdelse av diskrimineringsförbudet i 2 §. Strävan har varit att anknyta till de närmaste motsvarigheterna i redan befintlig arbetsrättslig lagstiftning. Enligt första stycket i 10 § skall anställningsskyddstvister, där det görs gällande att en uppsägning eller ett avskedande har sin grund i könsdiskriminering, behandlas på samma sätt som andra tvister om uppsägning eller avskedande. Det skall alltså kunna bli fråga om ogiltigförklaring av arbetsgivarens åtgärd enligt reglerna om sådan ogiltigförklaring i 34–37 §§ anställningsskyddslagen. Detta innebär bl. a. att arbetstagaren har att iaktta de frister för underrättelse till arbetsgivaren och för väckande av talan som anges i 37 § anställningsskyddslagen. För talan om skadestånd eller annan ekonomisk gottgörelse efter en uppsägning eller ett avskedande som är könsdiskriminerande gäller vidare 39 och 40 §§ i anställningsskyddslagen. Att 38 § i lagen också gäller framgår redan av hänvisningen i 5 § första stycket av detta lagförslag. Vidare gäller även de processuella föreskrifterna i 41 § första och andra styckena anställningsskyddslagen.

När det gäller andra tvister om diskriminering i strid mot 2 § har vi funnit det riktigtast att föreslå, att medbestämmandelagens regler om tidsfrister för tvisteförhandling och för väckande av talan hos domstol skall gälla. Vi är medvetna om att detta i någon mån innebär en splittring i systemet av sådana regler i diskrimineringsfallen. Den mer vidsträckt frågan om samordningen av sådana regler för skilda typer av arbetstvister torde emellertid komma att prövas i annat sammanhang och vi saknar därför anledning att ta ställning här till.

För andra diskrimineringstvister än anställningsskyddstvister kommer sålunda att gälla de regler om tidsfrister för begäran om tvisteförhandling och för väckande av talan som ställs upp i 64–66 och 68 §§ medbestämmandelagen. Vill jämställdhetsombudet föra talan för enskild arbetstagare eller arbetssökande gäller i dessa hänseenden samma regler för ombudet som för den enskilde.

11 §

Vi har räknat med att det jämförelsevis sällan skall bli nödvändigt för jämställdhetsombudet att gå till domstol för att utverka sådant föreläggande som åsyftas i 6 §. Man bör kunna vänta sig att det i de flesta fall skall räcka med överläggningar eller andra kontakter mellan ombudet och vederbörande arbetsgivare för att man skall nå fram till de resultat som är önskvärda från jämställdhetssynpunkt. Vidare föreslår vi i 12 § att jämställdhetsombudet skall kunna utfärda föreläggande på egen hand med de verkningar som anges i den paragrafen. Anledning att gå till domstol kan därför väntas föreligga

mest i tvistiga och särskilt svårbedömda fall, i vilka dämed också avgörandet kan få speciell betydelse för jämställdhetsarbetet i stort. Mot den bakgrunden har vi funnit att arbetsdomstolen bör vara första och enda instans i dessa mål. En regel härom har tagits in i 11 §. Där föreskrivs också att arbetstvistlagen skall i tillämpliga delar gälla för rättegången och vidare att den arbetsgivare som saken gäller och berörda arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer skall få tillfälle att överlägga med ombudet eller på annat sätt yttra sig innan talan väcks. Detta sistnämnda ligger egentligen i sakens natur, eftersom överläggningar och andra kontakter med arbetsgivarna och berörda arbetsmarknadsorganisationer måste bli det kanske viktigaste inslaget i ombudets arbetsmetoder, men vi har ändå ansett att det bör uppställas som en formell förutsättning för väckande av talan vid domstol.

12 §

Paragrafen handlar om jämställdhetsombudets behörighet att själv utfärda föreläggande för arbetsgivare att fullgöra sina skyldigheter enligt 3 § att aktivt verka för jämställdhet. I första meningen får ombudet en allmän kompetens att utfärda sådana förelägganden. Andra meningen stadgar om föreläggandets rättskraft: godkänner arbetsgivaren det inom utsatt tid, gäller det som om det hade meddelats av domstol. I tredje meningen förpliktas jämställdhetsombudet att innan ett föreläggande utfärdas ge arbetsgivaren och berörda organisationer tillfälle till överläggning eller yttrande; jämför 11 §. Fjärde meningen utesluter talan mot jämställdhetsombudets beslut om föreläggande.

Beträffande motiveringen, se 11.2.5 och jämför under 11 § ovan.

Jämställdhetsombudet har visserligen inte i lagförslaget utrustats med några tvångsbefogenheter utom när det gäller att skaffa in information från arbetsgivare enligt 8 § andra stycket. Det bör dock märkas att ombudet genom denna paragraf och genom 11 § får ett betydande ansvar för tillämpningen av 3 §.

13 §

Paragrafen handlar om den situation att ett vitesföreläggande inte blir åttlytt. Då aktualiseras frågan om det förelagda vitet bör utdömas. I första meningen stadgas att talan om utdömande förs vid allmän domstol av åklagare och i andra meningen att sådan talan får väckas endast efter anmälan av jämställdhetsombudet. Se sista stycket i 10.7.5.

14 §

Paragrafen stadgar att det kommer an på regeringen att meddela närmare föreskrifter för lagens tillämpning. Eftersom regeringsformen inte tillåter riksdagen att delegera sin normgivningskompetens på förevarande område, är det såtillvida endast fråga om föreskrifter om verkställighet av lagen. I första hand kommer en instruktion för jämställdhetsombudet i fråga.

Statistikbilaga

Tabell 1 Antal personer 16–74 år i arbetskraften 1963–1977, årsmedeltal

År	Samtliga	Därav kvinnor	%
1963	3 720 000	1 373 000	36,9
1965	3 742 000	1 378 000	36,8
1967	3 775 000	1 410 000	37,4
1969	3 855 000	1 494 000	38,8
1971	3 961 000	1 590 000	40,1
1973	3 977 000	1 629 000	41,0
1975	4 129 000	1 756 000	42,5
1976	4 155 000	1 787 000	43,0
1977	4 173 700	1 824 300	43,7

Källa: Arbetskraftsundersökningarna

Tabell 2 Relativa arbetskraftstal för kvinnor 16–64 år (arbetskraften i procent av totala antalet kvinnor) fördelade efter civilstånd. Årsmedeltal 1963–1977

År	Kvinnor			
	Totalt	Icke gifta	Gifta	Med barn under 7 år
1963	54,5	69,6	47,0	38,0
1964	54,0	68,6	46,8	35,4
1965	53,8	67,2	47,2	36,8
1966	55,1	67,0	49,3	38,6
1967	54,9	65,5	49,8	37,6
1968	56,4	66,1	51,8	42,1
1969	57,6	66,0	53,4	45,7
1970	59,3	65,9	56,1	49,7
1971	60,9	66,2	58,2	52,1
1972	62,0	66,1	59,8	53,7
1973	62,7	65,6	61,2	53,5
1974	65,2	68,1	63,6	56,7
1975	67,9	70,8	66,2	60,5
1976	69,1	71,5	67,7	62,8
1977	70,6	72,0	69,8	66,2

Källa: Arbetskraftsundersökningarna

Tabell 3 Arbetskraftens (16–74 år) yrkesstruktur 1963–1977 (1 000-tal) årsmedeltal

Tekniskt, naturvetenskapligt, samhällsvetenskapligt, humanistiskt o. konstnärligt				Administrativt arbete				Kameralt- och kontors- tekniskt arbete				Kommersiellt arbete				
År	Därav vårdarbete inom hälso o. sjukv.				Totalt antal	Därav kvinnor	%	Totalt antal	Därav kvinnor	%	Totalt antal	Därav kvinnor	%	Totalt antal	Därav kvinnor	%
	Totalt antal	Därav kvinnor	%	Totalt antal												
1963	530	217	40,9	130	119	91,5	60	5	8,0	361	248	68,6	371	183	49,3	
1965	576	237	41,1	143	132	92,3	67	8	11,9	358	265	74,0	337	181	53,7	
1967	649	263	40,5	153	141	92,2	86	9	10,5	373	285	76,4	341	180	52,8	
1969	707	320	45,3	187	172	92,0	81	10	12,3	413	307	74,3	360	174	48,3	
1971	794	354	44,6	211	196	92,9	79	8	10,1	447	347	77,6	350	176	50,3	
1973	848	389	45,9	238	216	90,8	76	8	10,5	454	357	78,6	353	168	47,6	
1975	917	443	48,3	263	243	92,4	82	9	11,0	492	386	78,5	354	170	48,0	
1976	958	473	49,3	276	255	92,3	81	10	12,3	503	398	79,1	352	171	48,5	
1977	993	496	49,9	287	265	92,3	82	11	13,4	504	399	79,2	353	170	48,2	

Transport- och kommunikationsarbete				Tillverkningsarbete, maskinskötsel m. m.				Lantbruks-, skogs- och fiskeriarbete				Servicearbete				Samtliga			
År					Totalt antal	Därav kvinnor	%	Totalt antal	Därav kvinnor	%	Totalt antal	Därav kvinnor	%	Totalt antal	Därav kvinnor	%			
	Totalt antal	Därav kvinnor	%	Totalt antal													Därav kvinnor	%	Totalt antal
1963	244	48	19,7	1 223	204	16,7	475	114	24,0	447	348	77,9	3 720	1 373	36,9				
1965	260	46	17,7	1 304	217	16,6	421	95	22,6	415	326	78,6	3 742	1 378	36,8				
1967	253	46	18,2	1 262	189	15,0	365	84	23,0	440	351	79,8	3 775	1 410	37,4				
1969	258	49	19,0	1 239	185	14,9	321	75	23,4	471	372	79,0	3 855	1 494	38,8				
1971	248	50	20,2	1 226	183	14,9	303	67	22,1	514	404	78,6	3 961	1 590	40,1				
1973	244	49	20,1	1 198	182	15,2	281	62	22,1	524	415	79,2	3 978	1 629	41,0				
1975	251	56	22,3	1 218	203	16,6	272	67	24,6	541	423	78,2	4 129	1 756	42,5				
1976	248	55	22,1	1 205	192	15,9	259	62	23,9	541	422	78,0	4 155	1 787	43,0				
1977	251	58	23,1	1 173	185	15,8	252	64	25,4	560	438	78,2	4 174	1 824	43,7				

Källa: Arbetskraftsundersökningarna

Tabell 4 Relativa arbetskraftstal för män och kvinnor 16-64 år (arbetskraften i procent av totala antalet män och kvinnor) fördelade efter region. Årsmedeltal 1963-1977

Region	År														
	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Skogslänen S, W, X, Män Y, Z, AC o. BD Kvinnor	90,4	87,6	86,9	88,0	86,0	85,4	85,7	84,6	84,7	84,7	85,1	85,1	86,3	86,5	85,7
	49,6	47,9	49,9	49,4	50,5	52,4	52,2	54,3	56,7	58,2	58,4	60,5	62,9	64,9	67,1
Storstadslänen AB, M o. O Kvinnor	88,7	89,3	90,1	89,1	87,9	88,2	88,1	87,1	86,9	86,5	86,5	87,3	88,1	88,7	88,1
	58,6	60,1	58,1	59,6	57,8	60,0	62,0	63,2	64,2	65,7	66,8	69,5	72,2	72,8	73,6
Övriga syd- och mellansverige Kvinnor	90,6	90,9	89,9	89,3	89,4	89,2	88,0	88,2	88,1	87,6	88,0	88,8	89,5	89,6	89,1
	53,7	52,3	52,1	54,2	54,6	55,2	56,1	58,4	60,0	60,4	61,2	63,8	66,5	67,9	69,7
Hela riket	89,2	89,6	89,3	89,0	88,1	88,0	87,5	87,0	86,9	86,6	86,8	87,5	88,3	88,6	88,0
	54,5	54,0	53,8	55,1	54,9	56,4	57,6	59,3	60,9	61,9	62,7	65,2	67,9	69,1	70,6

Källa: Arbetskraftsundersökningarna

Tabell 5 Antal sysselsatta kvinnor 16–74 år och andel deltidsarbetande kvinnor (1–34 tim) samt förändringarna 1:a kvartalet 1974 till 1:a kvartalet 1977

År	Sysselsatta antal	Förändring	Därav deltidsarbetande		%	Förändring
			Antal	Förändring		
1974	1 603 000	+ 80 000	636 000	+ 46 000	39,7	+ 0,8
1975	1 683 000	+ 42 000	682 000	+ 68 000	40,5	+ 3,0
1976	1 725 000	+ 28 000	750 000	+ 42 000	43,5	+ 1,7
1977	1 753 000		792 000		45,2	

Källa: Arbetskraftsundersökningarna

Tabell 6 Antal deltidsarbetande kvinnor 16–74 år fördelade efter yrke och andel inom yrket. Årsmedeltal 1977

Yrke	Sysselsatta	Därav deltid		Deltid
		1–34 tim.	%	
Hälso- och sjukvårdsarbete	261 200	114 000	43,6	24 000
Pedagogiskt arbete	127 000	50 100	39,4	16 700
Stenografi och maskinskrivning	69 300	24 100	34,8	2 700
Annat kontorsarbete	241 200	87 000	36,1	14 800
Affärsbiträden m. m.	131 100	79 600	60,7	20 800
Motorfordonsförare, spårvagnsförare	5 500	2 300	41,8	1 000
Övrigt transport o. kommunika- tionsarbete	52 200	23 300	44,6	8 500
Textil- o. sömnadsarbete	37 600	12 900	34,3	2 300
Verkstads-, byggnads- och metall- arbete, finmekaniskt arbete	36 900	8 600	23,3	700
Övrigt tillverkningsarbete	63 100	19 300	30,6	3 600
Husligt arbete, portierarbete m. m.	224 500	111 100	49,5	39 600
Fastighetsskötsel, städning m. m.	131 700	102 500	77,8	46 100
Samtliga kvinnor	1 784 600	789 100	44,2	224 300

Källa: Arbetskraftsundersökningarna

Tabell 7 Antal arbetslösa 16–74 år, årsmedeltal 1965–1977

År	Samtliga	Därav kvinnor	%
1965	44 000	24 000	54,5
1967	80 000	33 000	41,2
1969	73 000	29 000	39,7
1971	100 000	44 000	44,0
1973	98 000	46 000	46,9
1975	67 000	36 000	53,7
1976	66 000	36 000	54,5
1977	75 000	40 000	53,3

Källa: Arbetskraftsundersökningarna

Tabell 8 Relativa arbetslöshetstal (arbetslösa 16–74 år i procent av totala antalet personer i arbetskraften i resp. grupp). Årsmedeltal 1965–1977

År	Samtliga	Kvinnor	Män	Kvinnor 16–24 år
1965	1,2	1,8	0,8	3,4
1967	2,1	2,3	2,0	4,3
1969	1,9	2,0	1,8	3,8
1971	2,5	2,8	2,4	5,4
1973	2,5	2,8	2,2	5,9
1975	1,6	2,0	1,3	4,8
1976	1,6	2,0	1,3	4,7
1977	1,8	2,2	1,5	5,1

Källa: Arbetskraftsundersökningarna

Tabell 9 Antal personer som börjat arbetsmarknadsutbildning under åren 1969–1976. Fördelning efter kursens yrkesinriktning samt kön

År	Tekniskt, naturvetenskapligt, samhällsveten- skapligt, humanistiskt o. konstnärligt						Därav vårdarbete inom hälso o. sjukv.						Administrativt arbete			Kameralt och kontors- tekniskt arbete			Kommersiellt arbete			Lantbruks-, skogs- och fiskeriarbete		
	Totalt			Därav			Totalt			Därav			Totalt	Därav	Totalt	Därav	Totalt	Därav	Totalt	Därav	Totalt	Därav		
	antal	kvinnor	%	antal	kvinnor	%	antal	kvinnor	%	antal	kvinnor	%	antal	kvinnor	%	antal	kvinnor	%	antal	kvinnor	%	antal	kvinnor	%
1969	11 681	7 093	61	5 506	5 305	96	71	24	34	5 068	79	920	393	43	2 084	98	5							
1970	11 557	7 818	68	6 208	5 978	96	55	12	22	7 238	6 020	83	633	349	55	1 688	129	8						
1971	13 336	7 880	59	6 021	5 693	95	31	17	55	9 170	7 517	82	860	374	43	2 374	199	8						
1972	13 130	7 065	54	5 519	5 112	93	50	12	24	9 702	7 952	82	1 246	538	43	3 531	244	7						
1973	15 197	10 205	67	9 048	8 361	92	141	59	42	9 080	7 537	83	1 725	832	48	2 381	188	8						
1974	12 816	9 579	75	8 203	7 556	92	174	57	33	7 269	6 262	86	926	491	53	1 846	303	16						
1975	10 006	7 496	75	6 110	5 645	92	135	33	24	6 282	5 485	87	632	351	56	2 201	490	22						
1976	20 825	9 997	48	8 102	7 385	91	110	19	17	6 292	5 624	89	533	254	48	2 744	633	23						

År	Gruv- och stenbrytningsarbete m. m.			Transport- och kommunikationsarbete			Tillverkningsarbete, maskinskötsel m. m.			Servicearbete			Arbete, ej hänfört till annat yrkesområde			Totala antalet under året		
	Totalt antal	Därav kvinnor	%	Totalt andel	Därav kvinnor	%	Totalt andel	Därav kvinnor	%	Totalt antal	Därav kvinnor	%	Totalt antal	Därav kvinnor	%	Totalt antal	Därav kvinnor	%
1969	83	—	—	1 104	190	17	19 445	2 517	13	7 896	7 372	93	18 441	8 533	46	68 144	31 288	46
1970	100	—	—	1 128	232	21	20 834	3 886	19	10 398	9 892	95	25 697	13 769	54	79 328	42 107	53
1971	172	11	6	1 540	304	20	27 341	4 748	17	10 349	9 747	94	28 550	14 662	51	93 723	45 459	49
1972	206	—	—	1 829	271	15	29 979	5 200	17	9 002	8 254	92	31 743	16 704	53	100 418	46 240	46
1973	309	4	1	1 730	307	18	36 108	7 986	22	9 385	8 500	91	30 713	17 402	57	106 669	53 020	50
1974	158	10	6	1 693	310	18	27 969	7 546	27	8 964	8 262	92	26 608	16 249	61	88 423	49 069	55
1975	161	2	1	2 157	377	17	25 669	6 656	26	8 153	7 475	92	25 362	16 266	64	80 758	44 631	55
1976	210	—	—	2 698	411	15	21 999	4 128	19	6 543	5 850	89	26 138	16 311	62	96 194	50 612	53

Källa: Arbetsmarknadsstatistik (arbetsmarknadsutbildning)

Tabell 10 Beredskapsarbeten totala antalet sysselsatta, årsmedeltal 1972/73–1975/76 fördelade på ändamålsgrupp. Totala antalet sysselsatta för åren 1970/71 och 1971/72 se nedan.^a fördelning på ändamålsgrupp kan ej erhållas

Ändamålsgrupp	1972/73			1973/74			1974/75			1975/76		
	Totala antalet	Varav kvinnor	%	Totala antalet	Varav kvinnor	%	Totala antalet	Varav kvinnor	%	Totala antalet	Varav kvinnor	%
Vägar	4 564	87	1,9	3 507	86	2,5	1 893	78	4,1	2 255	78	3,5
Vatten och avlopp	2 728	45	1,6	2 058	27	1,3	1 292	26	2,0	1 392	29	2,0
Husbyggnad	4 545	62	1,4	3 047	33	1,1	1 176	15	1,3	889	25	2,8
Skogsvård	4 585	163	3,6	4 294	183	4,3	3 339	144	4,3	3 688	158	4,3
Natur och landskapsvård	1 904	98	5,1	1 501	101	6,7	937	76	8,1	1 069	140	13,1
Kultur och fornvård	797	35	4,4	576	27	4,7	331	22	6,6	317	34	10,7
Militära arbeten	214	13	6,1	117	5	4,3	61	2	3,2	144	4	2,8
Turism och fritid	916	12	1,3	636	13	2,0	226	3	1,3	220	9	4,1
Industriella beredskapsarbeten	1 865	909	48,7	2 051	1 004	49,0	1 938	947	48,9	1 812	932	51,4
Service och tjänster	3 630	1 541	42,5	3 827	1 673	43,7	1 331	662	49,7	4 299	2 284	53,1
Vård	645	537	83,3	817	721	88,2	454	398	87,7	760	649	85,4
Andra arbeten	6 251	296	4,7	5 646	361	6,4	4 089	159	3,9	4 435	277	6,2
Summa	32 644	3 798	11,6	28 077	4 234	15,1	17 067	2 532	14,8	21 280	4 619	21,7

^a	Totala antalet	Varav kvinnor	%
1970/71	15 402	459	3,0
1971/72	30 976	1 868	6,0

Källa: AMS, Tekniska enheten, planeringssektionen.

Tabell 11 Gymnasieskolan. Behöriga förstahandssökande 1976 fördelade efter sökt linje i första hand (exkl. och inkl. specialkurser) samt andel kvinnor bland förstahandssökande

Linje/linjeanknytning sökt i första hand	Behöriga förstahandssökande			
	Exkl. specialkurser		Inkl. specialkurser	
	Antal	% kvinnor	Antal	% kvinnor
2-årig konsumtionslinje	4 764	98,3	11 251	97,2
2-årig vårdlinje	13 948	95,3	39 105	93,1
2-årig musikinje	454	51,1	454	51,1
2-årig social linje	8 563	69,5	8 563	69,5
3-årig humanistisk linje ^a	4 133	72,4	4 133	72,4
3-årig samhällsvet. linje ^a	4 414		4 414	
2-årig distributions- och konsumtionslinje	7 504	82,4	10 748	84,7
2-årig ekonomisk linje	2 422	57,5	2 422	57,5
3-årig ekonomisk linje	5 968	50,9	6 858	50,4
2-årig beklädnadsteknisk linje	449	97,1	582	94,6
2-årig livsmedelsteknisk linje	1 428	48,7	1 827	51,8
2-årig verkstadsteknisk linje	4 143	3,5	5 912	3,3
2-årig fordonsteknisk linje	5 305	2,7	5 697	2,7
2-årig träteknisk linje	910	5,4	1 139	5,0
2-årig bygg- och anläggningsteknisk linje	4 817	2,3	4 914	2,2
2-årig el-teleteknisk linje	5 870	1,5	7 641	1,5
2-årig processteknisk linje	376	14,9	458	14,6
2-årig skogsbrukslinje	932	1,2	1 288	2,1
2-årig jordbrukslinje	2 133	44,2	2 576	42,3
2-årig teknisk linje	1 905	3,8	1 905	3,8
3-årig naturvetenskaplig linje	7 691	42,9	7 691	42,8
4-årig teknisk linje	7 231	9,6	7 431	9,4
Ej linjeanknutna specialkurser	—	—	4 002	59,8
Summa	95 360	50,0	141 011	59,2

^a Då årskurs 1 är gemensam för humanistisk och samhällsvetenskaplig linje redovisar vissa intagningsnämnder linjerna gemensamt, varvid dock praxis ändras mellan åren.

Källa: Statistiska meddelanden U 1977:1

Tabell 12 Universitet och högskolor. Totala antalet nyinskrivna studerande höstterminen 1975 efter studieinriktning och kön

Studieinriktning	Samtliga	Därav kvinnor	
		Antal	%
Teologisk fakultet	180	54	30,0
Juridisk fakultet	1 341	532	39,7
Medicinsk fakultet	617	248	40,2
Odontologisk fakultet	269	125	46,5
Filosofisk fakultet	18 084	8 577	47,4
Humanistisk fakultet	5 409	3 418	63,2
Samhällsvetenskaplig fakultet	10 353	4 475	43,2
Matematisk-naturvetenskaplig fakultet	2 339	694	29,7
Teknisk högskola	3 201	388	12,1
Handelshögskolan i Stockholm	275	79	28,7
Farmaceutiska fakulteten (Uppsala universitet)	73	51	69,9
Veterinärhögskolan i Stockholm	50	30	60,0
Skogshögskolan i Stockholm	45	3	6,7
Lantbrukshögskolan i Uppsala	147	72	49,0
Gymnastik- och idrottshögskolor	223	116	52,0
Sjukgymnastutbildning	144	117	81,3
Lärarhögskola, ämneslärarlinje	496	231	46,6
Socialhögskola	1 079	755	70,0
Journalisthögskola	120	54	45,0
Bibliotekshögskolan i Borås	181	138	76,2
Summa	26 309	11 478	43,6

Källa: Statistiska meddelanden SM U 1976:42

Tabell 13 Preliminär sammanställning av uppgifter ur kommunernas förskole- och barnomsorgsplaner 1977–1981

Uppgifterna avser den 31 december resp år

År	Antal platser i daghem	Antal barn 0–6 år i familjedaghem	Summa	Beräknat behov	Antal platser i fritidshem	Antal barn 7–12 år i familjedaghem	Summa	Antal barn i deltidsgrupper
1975	76 100	50 800	126 900		24 500	16 900	41 400	126 400
1976	84 800	57 200	142 000	ca 320 000	28 000	17 800	45 800	129 800
1977	107 300	61 500	168 800		36 100	19 700	55 800	133 100
1978	123 700	64 900	188 600		43 000	21 300	64 300	134 300
1979	139 000	67 800	206 800		49 700	23 000	72 700	131 400
1980	153 700	70 600	224 300		56 000	24 700	80 700	131 400
1981	166 900	73 100	240 000	ca 360 000	61 700	25 900	87 600	129 500

Källa: Socialstyrelsen informerar. Pressrelease nr 20/1977

Tabell 14 Relativa arbetskraftstal för kvinnor 15–64 år i olika länder (procent kvinnor i arbetskraften av det totala antalet kvinnor samt andel kvinnor i procent av arbetskraften. (1975)

Land	Relativa arbets- kraftstal %	Andel kvinnor i arbetskraften %
Australien	49,2	34,4
Österrike	48,0	38,5
Belgien	44,1	34,3
Canada	49,0	35,2
Danmark	63,1	41,2
Finland	61,4	45,9
Frankrike	49,9	37,1
Förbundsrepubliken Tyskland	48,7 ^a	37,5 ²
Grekland	30,8	28,0
Irland	33,5	26,5
Island	44,7	31,5
Italien	28,2	28,0
Japan	51,7	37,3
Luxemburg	31,2	25,7
Nederländerna	26,3	23,9
Nya Zeeland	38,5	30,2
Norge	52,8	37,7
Portugal	29,1	26,6
Spanien	32,8	27,6
Sverige	67,6	42,5
Turkiet	48,7	35,2
Storbritannien	54,1	34,5
USA	53,0	39,9

^a 1974

Källa: Ländernas svar på OECD:s frågeformulär SME/CA/76.2 och SME/CA76.5 med undantag av Tyskland (OECD:s arbetskraftsstatistik) och Portugal (Arbetskraften i egentliga Portugal: Problem och policy: João Moura).

Tabell 15 Förvärvsfrekvensen i Sveriges kommuner enligt Folk- och bostadsräkningen 1975.

Kvinnors och mäns förvärvsfrekvens kommunvis (= andelen kvinnor och män som förvärvsarbetar 20 timmar eller mer av totala antalet kvinnor och män i åldern 16 år och äldre)

	Kvin- nor %	Män %		Kvin- nor %	Män %		Kvin- nor %	Män %
Stockholms län	50	71	Söderköping	37	70	Örkellunga	38	68
Upplands-Väsby	59	83	Motala	40	70	Tomelilla	35	65
Vallentuna	43	77	Mjölby	35	70	Bromölla	41	73
Värmdö	52	77				Osby	36	69
Järfälla	58	81	Jönköpings län	39	71	Perstorp	43	73
Ekerö	51	81	Aneby	31	67	Klippan	37	69
Huddinge	57	77	Gnosjö	45	79	Åstorp	39	74
Botkyrka	56	80	Gislaved	43	76	Båstad	35	66
Haninge	54	79	Vaggeryd	35	73	Kristianstad	43	68
Tyresö	58	80	Jönköping	42	71	Simrishamn	37	67
Upplands-Bro	52	82	Nässjö	36	69	Ängelholm	42	69
Täby	51	77	Värnamo	44	73	Hässleholm	38	69
Danderyd	47	70	Sävsjö	32	70			
Sollentuna	53	76	Vetlanda	33	69	Malmöhus län	45	69
Stockholm	48	64	Eksjö	38	68	Svalöv	38	69
Södertälje	49	75	Tranås	37	69	Staffanstorp	51	82
Nacka	55	75				Burlöv	52	78
Sundbyberg	57	71	Kronobergs län	39	68	Vellinge	46	80
Solna	57	70	Uppvidinge	35	64	Bjuv	44	74
Lidingö	52	73	Lessebo	38	69	Kävlinge	46	77
Vaxholm	47	79	Tingsryd	31	63	Lomma	47	79
Norrtälje	37	66	Alvesta	37	66	Svedala	44	76
Sigtuna	50	77	Älmhult	36	68	Skurup	36	68
Nynäshamn	47	75	Markaryd	36	69	Sjöbo	40	68
			Växjö	44	70	Hörby	43	68
Uppsala län	42	68	Ljungby	39	69	Höör	41	67
Håbo	42	82				Malmö	46	66
Älvkarleby	33	66	Kalmar län	37	67	Lund	49	65
Tierp	31	66	Högsby	32	62	Landskrona	42	69
Uppsala	46	66	Torsås	25	63	Helsingborg	44	68
Enköping	39	70	Mörbylånga	36	67	Höganäs	37	69
Östhammar	36	68	Hultsfred	34	66	Eslöv	43	72
			Mönsterås	33	69	Ystad	38	66
Södermanlands län	41	69	Emmaboda	37	69	Trelleborg	42	71
Vingåker	38	68	Kalmar	42	68			
Nyköping	39	70	Nybro	36	67	Hallands län	39	71
Oxelösund	43	76	Oskarshamn	40	70	Hylte	34	68
Flen	40	67	Västervik	40	67	Halmstad	41	69
Katrineholm	41	68	Vimmerby	33	67	Laholm	37	70
Eskilstuna	43	69	Borgholm	34	62	Falkenberg	37	71
Strängnäs	41	68				Varberg	40	73
			Gotlands län	42	68	Kungsbacka	39	76
Östergötlands län	41	70						
Ödeshög	28	65	Blekinge län	39	68	Göteborgs och		
Ydre	28	65	Olofström	41	74	Bohus län	42	68
Kinda	31	66	Karlskrona	40	66	Härryda	43	77
Boxholm	29	67	Ronneby	35	67	Partille	46	76
Åtvidaberg	36	71	Karlshamn	39	70	Öckerö	28	75
Finspång	40	73	Sölvesborg	35	71	Stenungsund	39	77
Valdemarsvik	30	70				Tjörn	31	70
Linköping	45	71	Kristianstads län	40	69	Orust	29	68
Norrköping	42	69	Östra Göinge	39	71	Sotenäs	30	60

	Kvin- nor	Män %		Kvin- nor	Män %		Kvin- nor	Män %
Munkedal	33	66	Årjäng	32	62	Nordanstig	28	61
Tanum	30	60	Sunne	32	62	Ljusdal	30	59
Göteborg	43	66	Karlstad	43	70	Gävle	42	69
Mölnadal	47	74	Kristinehamn	42	70	Sandviken	36	70
Kungälv	42	75	Filipstad	36	65	Söderhamn	35	67
Lysekil	36	65	Hagfors	32	65	Bollnäs	38	65
Uddevalla	42	70	Arvika	34	63	Hudiksvall	38	64
Strömstad	38	64	Säffle	32	66			
						Västernorrlands		
Älvsborgs län	43	71	Örebro län	40	68	län	38	64
Dals-Ed	33	65	Laxå	38	69	Ånge	30	59
Färgelanda	35	66	Hallsberg	36	68	Tjmrå	36	66
Ale	41	76	Degerfors	34	70	Härnösand	42	65
Lerum	39	78	Hällefors	33	67	Sundsvall	42	67
Vårgårda	32	71	Ljusnarsberg	30	62	Kramfors	32	58
Tranemo	48	75	Örebro	44	67	Sollefteå	36	59
Bengtsfors	34	65	Kumla	41	70	Örnsköldsvik	35	67
Mellerud	31	64	Askersund	31	63			
Lilla Edet	36	69	Karlskoga	42	72	Jämtlands län	37	60
Mark	43	69	Nora	40	67	Ragunda	28	56
Svenljunga	41	70	Lindesberg	38	68	Bräcke	32	55
Herrljunga	38	69				Krokom	33	61
Vänersborg	43	70	Västmanlands län	42	72	Strömsund	30	55
Trollhättan	44	73	Skinnskatteberg	31	66	Åre	35	58
Alingsås	40	70	Surahammar	38	72	Berg	30	54
Borås	48	70	Heby	30	67	Härjedalen	32	58
Ulricehamn	45	70	Kungsör	38	71	Östersund	46	67
Åmål	33	65	Hallstahammar	44	74			
			Norberg	33	66	Västerbottens län	39	65
Skaraborgs län	38	71	Västerås	45	73	Nordmaling	29	60
Grästorp	31	70	Sala	40	68	Vindeln	29	58
Mullsjö	39	73	Fagersta	39	70	Norsjö	31	63
Habo	38	73	Köping	43	72	Robertsfors	32	61
Karlsborg	37	67	Arboga	35	71	Storuman	31	63
Gullspång	34	68				Sorsele	27	55
Vara	33	68	Kopparbergs län	36	67	Vännäs	34	61
Götene	31	69	Vansbro	28	62	Vilhelmina	33	60
Tibro	35	75	Malung	38	67	Åsele	28	55
Töreboda	29	67	Gagnef	28	69	Umeå	49	70
Mariestad	43	71	Leksand	31	63	Lycksele	39	63
Lidköping	39	71	Rättvik	31	60	Skellefteå	37	67
Skara	40	70	Orsa	31	58			
Skövde	44	74	Älvdalen	30	63	Norrbottnens län	38	67
Hjo	32	69	Smedjebacken	32	70	Arvidsjaur	29	62
Tidaholm	33	69	Mora	37	66	Arjeplog	31	62
Falköping	41	69	Falun	43	69	Jokkmokk	33	64
			Borlänge	39	71	Överkalix	29	57
Värmlands län	39	67	Säter	40	70	Kalix	34	64
Kil	33	72	Hedemora	36	67	Övertorneå	29	55
Eda	30	63	Avesta	36	67	Pajala	22	52
Torsby	30	57	Ludvika	34	68	Gällivare	40	66
Storfors	35	68				Älvsbyn	29	65
Hammarö	42	71	Gävleborgs län	37	66	Luleå	45	73
Munkfors	31	64	Ockelbo	29	63	Piteå	37	68
Forshaga	35	69	Hofors	34	68	Boden	44	67
Grums	34	71	Ovanåker	33	69	Haparanda	32	58
						Kiruna	38	73

Tabell 16 a Arbetsfrånvaro för kvinnor och män, kön 100-tal

Civilstånd ålder (16–74)	Syssel- satta	Från- varande	Rel. från- varotal %
Båda könen	40 987	6 327	15,5
Män	23 141	3 227	13,9
med barn under 7 år	5 111	653	12,8
Gifta män	14 237	1 808	12,7
Icke gifta män	8 904	1 416	15,9
Kvinnor	17 846	3 110	17,4
Gifta	10 959	2 007	18,3
Icke gifta	6 887	1 102	16,0
Med barn under 7 år	3 710	984	26,5
Gifta med barn 7 år	2 776	733	26,4
Icke gift med barn under 7 år	935	251	26,9
Kvinnor utan barn under 7 år	14 135	2 120	15,0
Kvinnor med barn endast i åldern 7–16 år	4 143	617	14,9
Kvinnor med barn under 17 år	7 853	1 602	20,4

Källa: AKU Årsmedeltal 1977.

Tabell 16 b Fall frekvens^a Antal avslutande sjukpennings fall per 100 inskrivna sjukpenningsförsäkrade

	1974	1975	1976
Män	130,4	130,4	150,9
Kvinnor	126,4	126,4	143,6
Båda	128,5	128,5	147,3

^a Med sjukpenningsfallsfrekvens avses i förevarande sammanhang antalet under året avslutade sjukdomsfall (sjukperioder), som föranlett sjukpenning (hel eller halv) från allmän försäkringskassa, per 100 inskrivna sjukpenningförsäkrade vid slutet av året.

Källa: AKU Årsmedeltal 1977.

Tabell 16 c Varaktighet^a Antal sjukpenningdagar per sjukpenningsfall bland inskrivna sjukpenningförsäkrade

	1974	1975	1976
Män	16,6	16,4	16,1
Kvinnor	15,5	15,5	15,4
Båda	15,9	15,9	15,8

^a Med varaktighet avses antalet sjukpenningdagar per sjukpenningfall (avslutade under ett år).

Källa: AKU Årsmedeltal 1977.

Tabell 16 d Sjuktal^a Antal sjukpenningförsäkrade (sjuktal)

	1974	1975	1976
Män	21,4	21,4	24,2
Kvinnor	19,6	19,6	22,2
Båda	20,5	20,5	23,2

^a Med *sjuktal* avses antalet sjukdagar med hel eller halv sjukpenning belöpande på under ett år avslutade sjukdomsfall, dividerat med antalet inskrivna sjukpenningförsäkrade vid årets slut.

Källa: AKU Årsmedeltal 1977.

Reservationer

av Anna-Greta Leijon och Roland Sundgren

Inledning

I Sverige finns det få formella hinder för kvinnorna för tillträde till utbildning, arbetsliv, politisk verksamhet etc. Lagar och bestämmelser som tidigare hindrat männen från att ta sin del av det praktiska ansvaret för barnen har undan för undan avlägsnats. Ändå finns fortfarande stora skillnader mellan kvinnors och mäns förhållande i familj, arbetsliv och samhälle. Olikheterna har oftast sin grund i praktiska problem eller traditioner, som utvecklats i ett äldre samhälle. Men de kan också böttna i felaktiga föreställningar om de biologiska olikheternas betydelse i sociala sammanhang.

Orsakerna till den bristande jämställdheten måste angripas med olika medel och omfatta i stort sett alla samhällsområden. Arbetet för jämställdhet kan inte bedrivas isolerat utan måste förenas med en strävan till social utjämning i hela samhället. Lagstiftning bör såväl generellt som i särskilda sammanhang kunna användas som ett instrument för att främja utvecklingen. Vi menar t. ex. att grundlagstadgandena om jämställdhet (2 kap. 16 § Reg. formen) är väsentliga uttryck för statsmakternas positiva bedömning av jämställdhetssträvandena.

Även en lagfäst särbehandling på grund av kön kan vara ett medel att nå jämställdhet. Självklart är emellertid att sådana lagar endast bör förekomma undantagsvis. Exempel på en sådan lag, som visat sig vara effektiv, är regeln att företag som får lokaliseringsstöd måste anställa både män och kvinnor (minst 40 procent av vardera könet).

Enligt svensk tradition är det i första hand arbetsmarknadens parter som själva genom avtal reglerar förhållandena i arbetslivet. I de fall då det inte har funnits några förutsättningar för att avtalsvägen få till stånd erforderlig reglering på arbetsmarknadsområdet; eller då det här ansetts föreligga speciella behov av föreskrifter, har lagstiftning tillgripits sedan parterna hemställt om detta. Sverige skiljer sig i detta avseende från många andra länder. Eftersom de fackliga organisationerna i Sverige täcker så stor del av arbetsmarknaden och har sådan styrka, har det här varit möjligt att avtalsvägen nå goda resultat på olika områden. Avtal har ju den obestridliga fördelen framför lagstiftningen, att de bättre kan anpassas efter de olika förutsättningar som finns inom olika branscher, företagsstorlekar, lokala förhållanden etc. En annan stor fördel med avtalsreglering är att beslutsfattandet kan decentraliseras och ordnas i mindre byråkratiska former. 100 000-tals fackliga förtroendemän engageras i arbete på att föra ut avtalsbestäm-

melser i praktisk tillämpning på de olika arbetsplatserna. För att med en myndighetsutövning nå motsvarande bredd på verksamheten skulle det krävas ett mycket stort antal statliga tjänstemän. I många fall kan man också räkna med att engagemanget från parternas sida för uppgiften och för att nå resultat blir större när en fråga är avtalsreglerad än när den är bestämd av riksdagen genom lag. Detta gäller förmodligen i större utsträckning arbetsgivarsidan men naturligtvis båda parter i de fall lagstiftning tillkommit mot deras uttalade önskemål.

Mot denna bakgrund lägger vi ett förslag till lag, som i likhet med kommittémajoriteten ger den enskilde ett skydd mot diskriminering på grund av kön, men som då det gäller det aktiva jämställdhetsarbetet i arbetslivet med förtroende lägger ansvaret på arbetsmarknadens parter. Detta ligger helt i linje med den demokratisering av förhållandena i arbetslivet som bl. a. medbestämmandelagen är ett uttryck för.

Vi kommer i det följande att närmare redovisa grunderna för vårt ställningstagande. Denna redovisning och det av oss utarbetade lagförslaget kommer att visa på vilka punkter vi har en mot kommittémajoriteten avvikande uppfattning.

Diskrimineringsförbudet

Som tidigare nämnts finns i grundlagen ett särskilt förbud mot könsdiskriminering i 2 kap. 16 § regeringsformen. Denna bestämmelse i grundlagen kompletteras dels av kungörelsen (1973:279) om förbud mot köns- och åldersdiskriminering vid tillsättning av tjänst m. m., dels av förordningen (1976:686) om jämställdhet mellan kvinnor och män i statlig tjänst.

Utredningen om Kvinnor i statlig tjänst (SOU 1975:43) vars förslag låg till grund för denna förordning kom till den bestämda uppfattningen att de faktiska skillnaderna i de manliga och kvinnliga statsanställdas villkor inte skulle försvinna eller ens minska avsevärt enbart till följd av att myndigheterna underlåter att diskriminera på grund av kön. Vi delar denna uppfattning men vill samtidigt framhålla att det ur den enskildes synpunkt ligger ett värde i ett lagfäst skydd mot diskriminering. På denna punkt ansluter vi oss till majoritetens uppfattning att det behövs regler som gäller lika för alla arbetstagare och arbetssökande oavsett om de är organiserade eller inte. Vårt förslag omfattar således även arbetssökande och anställningssituationer. Detta innebär en väsentlig utvidgning i förhållande till annan arbetsrättslig lagstiftning. Självfallet skulle ett skydd mot diskriminering som inte innefattade detta moment vara av begränsat värde och med rätta uppfattas som ofullständigt. Vi beklagar emellertid att vi inom kommittén inte fått gehör för vår uppfattning att denna fråga motiverat en utförligare diskussion om såväl de arbetsrättsliga aspekterna som den praktiska tillämpningen.

Det är i detta sammanhang viktigt att peka på att den utformning vi gett diskrimineringsförbudet på ett par punkter skiljer sig från kommittémajoritetens. Vi menar att diskrimineringsförbudet för att vara praktiskt hanterligt och för att uppfattas som skäligt ska begränsas till situationer då en anställning verkligen kommer till stånd.

Vårt förslag till diskrimineringsförbud är liksom kommittémajoritetens tvingande bortsett från de undantag som anges i 3 § 2 st. Några möjligheter

för arbetsgivare att avtalsvägen skriva bort detta förbud finns självklart inte. Lika självklart är emellertid enligt vår mening att avsikten med diskrimineringsförbudet inte är att försvåra avtalsuppgörelser om anställning, utbildning eller fastställande av arbetsuppgifter eller arbetsvillkor. Enligt vår uppfattning bör därför träffade kollektivavtal rörande sådana frågor vara vägledande vid tolkningen av diskrimineringsförbudet.

Vi menar vidare att arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer som har kollektivavtal på aktuellt verksamhetsområde alltid skall höras innan tvist om diskriminering avgörs. Genom detta får även nytillträdande på arbetsmarknaden en garanti för en allsidig belysning av sitt fall och indirekt tillgång till de fackliga organisationernas kunskande och stöd.

Åtgärder för att nå jämställdhet

Under senare år har kraven på en demokratisering av förhållandena i arbetslivet växt sig allt starkare. För att åstadkomma medbestämmande för de anställda har arbetstagarorganisationer funnit det nödvändigt att begära stöd från statsmakterna i form av lagregler. I linje med dessa krav har ett omfattande reformarbete inletts. Den grundläggande tanken i detta arbete är att arbetstagarorganisationerna skall tillerkännas medbestämmande i frågor som berör dem själva, och att lagstiftningen i första hand skall öppna möjligheter för arbetstagarorganisationerna att från, med arbetsgivarna, mera likvärdiga utgångspunkter arbeta för lösningar av problemen i arbetslivet.

Lagstiftningen visar vilken roll statsmakterna tillmäter arbetstagarorganisationerna. I propositionen om Facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen m. m. anför föredragande statsrådet bl. a.:

”Dessa organisationer har som grundläggande uppgift att ta tillvara medlemmarnas intresse av att få en rättvis del av uppnådda produktionsresultat. Organisationerna har emellertid därutöver sett som sin uppgift att medverka till en successiv förändring av förhållandena i arbetslivet och i samhället i stort. De har verkat inte bara som intressebevakare utan också som samhällsbyggare och de har framgångsrikt löst sina uppgifter. Mot denna bakgrund är det naturligt att statsmakterna är beredda att tillmötesgå kraven på att öppna nya vägar för arbetstagarorganisationerna och deras organisationer när det gäller rätten till inflytande över arbetsplatser och företag.

...

Enligt min mening är det ett viktigt samhällsintresse att säkerställa att de fackliga förtroendemännen får möjlighet att fullgöra de uppgifter som läggs på dem. Värdet av det fackliga arbetet bör erkännas offentligt. Jag föreslår därför att en lagfäst grund skapas för det fackliga arbetet.”

Vi anser att denna syn på det fackliga arbetet bör ligga till grund också för bedömningen av hur åtgärderna för att nå jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet skall utformas. Konkreta åtgärder som leder till varaktig jämställdhet kan bara åstadkommas direkt ute på arbetsplatserna. Det förutsätter avgörande förändringar i personalplanering, rekrytering, introduktion, utbildning, arbetsorganisation och arbetsmiljöfrågor. Det är genom lokal aktivitet i företagen – i och genom de lokala fackliga organisationerna – i samarbete eller genom påverkan med och på företagsledningarna som sådana förändringar kan komma till stånd. Vi ser det mot denna bakgrund som självklart att ansvaret för jämställdhetsarbetet i arbetslivet bör ligga på

arbetsmarknadens parter. Parterna har också visat sig beredda att ta detta ansvar.

Mellan såväl LO-SAF som PTK-SAF har kollektivavtal träffats om åtgärder för jämställdhet mellan kvinnor och män. Inom andra delar av arbetsmarknaden pågår ett förberedelsearbete för liknande avtal. Kollektivavtalen tillsammans med huvudorganisationernas riktlinjer och målsättningar blir värdefulla instrument för det lokala jämställdhetsarbetet. Som följd av avtalen pågår en rad aktiviteter inom den fackliga rörelsen. Jämställdhetsfrågorna har uppmärksammats i skriftligt material som särskilda broschyrer, artiklar i de fackliga tidningarna och cirkulär till förbunden. Jämställdhetsavtalen och förslag till åtgärdsprogram behandlas vid konferenser och möten.

Jämställdhetskommittéer, jämställdhetsombud (kvinnoombud) inrättas efterhand på allt fler arbetsplatser. Det är viktigt att ta till vara det positiva engagemang, som växt fram som en följd av de avtal som träffats.

Det åtgärdsprogram för jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet som utarbetats inom LO och som nu förs ut till förbunden och de lokala fackliga organisationerna är mycket omfattande. Som exempel på åtgärder kan följande nämnas:

Information – diskussion

Alla anställda bör få kännedom om innebörden i jämställdhetsavtalet genom muntlig information.

För in jämställdhetsdebatten på företagen – diskutera jämställdhetsfrågor på jobben. För en debatt i personaltidningar. Anordna studiecirklar och möten kring jämställdhetsfrågorna.

Rekrytering

En segregation sker ofta redan i anställningsögonblicket och för att undvika en sådan bör en medveten rekrytering ske med syfte att bryta upp den delade arbetsmarknaden.

Undersök:

- ☐ Hur sker rekryteringen på företaget?
- ☐ Hur sker annonseringen?

Kan man genom speciella insatser åstadkomma ökad jämställdhet? T. ex. genom att ge förtur åt det ena könet vid rekrytering eller rikta annonseringen. Försök med sådana åtgärder bör genomföras.

Introduktion

Följ upp hur introduktionen sker på företaget, inte minst när det gäller män på arbetsplatser som domineras av kvinnor och kvinnor på mansjobb.

- ☐ Se över all utbildning inom företaget.
- ☐ Gör upp utbildningsplaner

- Kräv uppsökande verksamhet för grupper som är svåra att aktivera
- Positiv särbehandling bör tillgripas för att utbilda kvinnor på arbeten som i dag domineras av män och vice versa.
- De deltidsarbetande måste få samma möjligheter till vidareutbildning som heltidsarbetande.
- Möjligheter till arbetsrotation måste finnas.
- För dem som genomgår utbildning och har föräldraansvar måste barnomsorgen ordnas.
- Se över hur arbeten med tunga lyft sker.
- Se över utformningen av företagens sanitära anordningar.
- Ett annat viktigt krav: Anställda med ansvar för barn eller äldre måste vid behov kunna hålla kontakt med dem från arbetsplatsen.

Det åtgärdsprogram som föreslås av SAF/PTK-nämnden för jämställdhet i arbetslivet är också mycket innehållsrikt. Bland de olika punkterna kan t. ex. följande nämnas:

Utarbeta planer för:

- *Extern rekrytering av kvinnor* till typiskt manligt yrke, t. ex. tekniker, arbetsledare, snickare, svetsare.
- *Intern omplacering av kvinnor* till typiskt manligt yrke av ovannämnt slag. *Intern utbildning* i detta sammanhang.
- *Extern rekrytering av män* till ett typiskt kvinnligt yrke, t. ex. sekreterare, stansoperatör, sömmerska.
- *Intern omplacering av män* till typiskt kvinnligt yrke av ovannämnt slag. *Intern utbildning* i detta sammanhang.
- *Intern arbetsrotation* för vissa anställda i avseende att låta underrepresenterat kön pröva nya arbetsuppgifter.

Gå igenom:

- *platsannonser från några år tillbaka*. Diskutera vad som kan göras för att förbättra dessa ur jämställdhetssynpunkt. Utforma checklista för hur annonserna bör utformas och se till att denna kommer till annonsörernas kännedom och används. Undersök hur detta påverkar sökandefrekvensen.
- *befattningsbeskrivningar* inom en viss sektion, avdelning eller nomenklaturgrupp. Undersök om beskrivningarna stämmer med arbetets krav och diskutera om förändringar bör göras för att främja jämställdhetssträvandena. Gör de ändringar som är motiverade.
- *rutinerna för att ta emot pryoelever*. Utarbeta och genomför plan för att informera eleverna om möjligheterna att välja yrke otraditionellt.
- *rutinerna för att ta emot praktikanter*. Utarbeta och genomför plan som syftar till att ge praktikanter en fördomsfri syn på yrkesval och arbetsliv.
- *Granska fördelningen män/kvinnor i olika arbets- och projektgrupper* inom företaget. Om könsfördelningen är ojämn, diskutera lämpligheten och möjligheten att förbättra den.
- *Åtgärder för att anpassa kommunikationerna* så att de anställda får så korta restider som möjligt mellan hem och arbetsplats. Diskutera bl a "samåk-

ning" med bil i organiserad form.

- Åtgärder för att *underlätta nödvändiga samhällskontakter*, t. ex. besök vid serviceinrättningar, upphandling av dagligvaror, behov av telefonkontakter.

Tack vare lagarna om facklig förtroendeman och medbestämmande i arbetslivet har de fackliga organisationerna förutsättningar att föra ut dessa åtgärdsprogram till praktisk tillämpning. Självfallet kommer detta arbete att ta lång tid och i vissa stycken kräva en omprövning av de fackliga organisationernas eget arbete.

De fackliga organisationerna har genom att driva fram kollektivavtalen visat att de är beredda att ta ansvaret för jämställdhetsarbetet. Det är vår bestämda uppfattning att jämställdhetssträvandena endast kan förverkligas genom ett fackligt engagemang och genom att bedrivas samtidigt med strävan till medbestämmande och förändrade förhållanden i arbetslivet i stort.

Enligt vår mening visar kommittémajoriteten genom sin utformning av lagförslaget dels en bristande förståelse för vilka krav ett verkligt jämställdhetsarbete ställer dels ett misstroende mot de fackliga organisationernas vilja och förmåga att arbeta med dessa frågor. Denna inställning från majoritetens sida lyckas man inte skyla över genom de här och var påklustrade hyllningarna till parternas jämställdhetsarbete och uttalanden om att lagen inte skall störa det jämställdhetsarbete parterna själva bedriver.

Det har icke visats något intresse från majoriteten att försöka bedöma vilka resultat som kan komma ut av det omfattande arbete, som påbörjats ute på arbetsplatserna efter det att jämställdhetsavtalen träffats. Det borde enligt vår mening varit en viktig utgångspunkt för bedömandet om nödvändigheten av en lagstiftning för arbetet på att öka jämställdheten inom arbetslivet.

En lagstiftning utformad efter den modell majoriteten föreslår och med ett jämställdhetsombud som övervakare av arbetsmarknadens parter skulle enligt vår mening inverka negativt på jämställdhetsarbetet.

Införandet av ett jämställdhetsombud skulle innebära en helt ny form av övervakningsorgan på arbetsmarknaden eftersom ombudet även skall kontrollera att avtal som rör bl. a. anställningsförhållanden följs. Denna uppgift har hittills åvilat enskilda arbetstagare, fackliga organisationer, arbetsgivarna och deras organisationer.

En ökad byråkratisering blir också följderna, om man vid sidan av jämställdhetsavtal på arbetsmarknaden bygger upp en parallell samhällsorganisation i form av jämställdhetsombud. Det inbjuder till kompetensproblem och konflikter och skulle sannolikt leda till, att man inom företagen bygger upp en omfattande byråkrati för att skydda sig mot lagen. Därmed misskrediteras jämställdhetssträvandena i stället för att parterna positivt engagerar sig i ett planmässigt och målinriktat arbete för jämställdhet inom respektive företag.

Vi har i vårt land starka organisationer på arbetsmarknaden, som på ett sätt som icke äger motsvarighet i andra länder, visat sig på ett praktiskt och konstruktivt sätt kunna gripa sig an de flesta frågor i arbetslivet. Mot bakgrund av de växlande förhållanden som råder i arbetslivet mellan små och stora företag, olika branscher och regioner etc., blir en lagstiftning på ett område som detta, vilket förutsätter förändringar av djupt rotade attityder

mycket svår att hantera. De bästa resultaten når man erfarenhetsmässigt om jämställdhetsarbetet kan utgå från de olika förhållanden som finns ute i företagen och på den dokumenterade viljan hos arbetsmarknadens parter.

Då vi från socialdemokraternas sida är mer intresserade av reella framsteg i jämställdhetsarbetet mellan män och kvinnor, anser vi att ansvaret för aktiva åtgärder för ökad jämställdhet i arbetslivet kan anförtros arbetsmarknadens parter, att beaktas vid sådana kollektivavtal, som avses i § 32 i medbestämmandelagen och i avtal om löner och allmänna anställningsvillkor.

Det förslag till lag vi utformat skall vid sidan av diskrimineringsförbudet därför ses som ett uttryck för dels den vikt statsmakterna lägger vid arbetet för jämställdhet i arbetslivet dels att statsmakterna erkänner det fackliga arbetet och gör den bedömningen att jämställdheten bäst främjas genom att arbetsmarknadsparterna tillerkänns ansvaret för uppgiften.

Förslag till lag om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet

1 §

Kvinnor och män bör i arbetslivet ha likvärdiga möjligheter till anställning och utbildning. De bör ha samma möjligheter till ansvars- och meningsfulla arbetsuppgifter och även i övrigt ha likvärdiga arbetsvillkor. Arbetsgivaren bör organisera arbetet på ett sätt som främjar jämställdhet i arbetslivet.

2 §

Arbetsmarknadens parter har ett särskilt ansvar för förverkligandet av 1 §. Detta bör beaktas vid ingående av såväl kollektivavtal om löner och allmänna anställningsvillkor som sådana kollektivavtal som avser i 32 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Finns för viss verksamhet kollektivavtal rörande anställning, utbildning, fastställande av arbetsuppgifter eller arbetsvillkor skall avtalet vara vägledande vid tolkningen av 3 §.

3 §

Diskriminering på grund av kön får ej förekomma i samband med anställning, utbildning eller fastställande av arbetsuppgifter eller arbetsvillkor.

Med diskriminering menas att någon otillbörligt särbehandlas på grund av sitt kön. Särbehandling skall ej anses otillbörlig om den är ett led i strävanden som är ägnade att främja jämställdhet mellan könen eller behövs för att tillgodose ett intresse som icke rimligen bör vika för intresset av jämställdhet.

Påstående att diskriminering förekommit skall godtas, om det finns sannolika skäl för påståendet om särbehandling och motparten ej förmår visa att den påtalade åtgärden ej har sin grund i könshänsyn eller att den är försvarlig enligt 2 st. 2 p.

4 §

Sker uppsägning eller avskedande i strid mot denna lag skall åtgärden på yrkande av arbetstagaren förklaras ogiltig. Beträffande tvist om avskedande gäller 34–37 och 39 §§ samt 41 § första och andra styckena lagen (1974:12) om anställningsskydd. Förutom lön och andra anställningsförmåner vartill arbetstagaren kan vara berättigad skall arbetsgivaren utge ersättning för den skada som uppkommer.

Överträder någon förbudet i 3 § på annat sätt skall han utge ersättning för uppkommen skada.

Vid bedömande om och i vad mån skada uppstått skall hänsyn tagas även till omständigheter av annan än rent ekonomisk betydelse, i förekommande fall arbetstagarorganisations intresse av att förbudet icke överträds.

Om det med hänsyn till skadans storlek eller andra omständigheter är skäligt kan skadeståndets belopp nedsättas i förhållande till vad som annars skulle ha utgått. Fullständig befrielse från skadeståndsskyldighet kan också äga rum. Vid uppsägning eller avskedande bestämmes ersättning för skada som avser tid efter anställningens upphörande högst till belopp som avses i 39 § lagen (1974:212) om anställningsskydd.

5 §

Vid avskedande eller uppsägning i strid mot denna lag äger 40 § lagen (1974:12) om anställningsskydd motsvarande tillämpning.

I fråga om annan talan om överträdelse av 3 § tillämpas 64–66 §§ och 68 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

6 §

På tvist enligt denna lag tillämpas lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Därvid anses som arbetstagare även arbetssökande och som arbetsgivare även den som erbjuder arbete.

7 §

I tvist om tillämpningen av denna lag har arbetstagarorganisation rätt till förhandling för medlem som söker arbete. Därvid tillämpas lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Innan tvist enligt denna lag avgöres skall arbetsgivar- och arbetstagarorganisation som har kollektivavtal på det verksamhetsområde inom vilket tvisten faller alltid höras.

8 §

Närmare föreskrifter för tillämpningen av denna lag meddelas av regeringen.

Denna lag träder i kraft den

2. Reservation av Eivor Marklund (vpk)

VPK ställer sig bakom ett förslag till en lag mot könsdiskriminering, dock inte med det innehåll som kommittén lägger fram. Anledningen till ställningstagandet är att det i Sverige idag är tillåtet, vid exempelvis ett anställningsförfarande inom den privata sektorn, att diskriminera kvinnor just på grund av deras könstillhörighet. En lag mot könsdiskriminering skapar givetvis inte jämställdhet mellan könen vilket överhuvudtaget inte är möjligt att genomföra i ett kapitalistiskt Sverige. Först i ett samhälle där alla arbetssökande får ett meningsfullt arbete och där alla barn har rätt till en plats på daghem kan detta mål förverkligas.

En lag mot könsdiskriminering kan dock medföra att arbetsgivare och andra, åtminstone för att undvika kännbara skadestånd, undviker att göra sig skyldiga till uppenbar diskriminering och att de i fortsättningen underlåter att diskriminera företrädesvis kvinnor i samma utsträckning som nu sker. En lag mot könsdiskriminering kan i vart fall inte motverka målsättningen om jämställdhet mellan kvinnor och män.

En lag mot könsdiskriminering bör inte innehålla några regler som kan uppfattas som könskvotering. I nuvarande situation på arbetsmarknaden skulle sådana regler för att bli effektiva även behöva omfatta turordningen vid uppsägningar på grund av arbetsbrist. En sådan lösning vore ur många synpunkter olämplig. Kommitténs förslag kan få negativa följder i regioner med ensidigt utbud av arbetstillfällen. Är situationen sådan att den enda arbetsgivare som söker arbetskraft i större utsträckning utsträckning på en viss plats eller i en viss region är inom vårdsektorn kan regeln slå hårt mot kvinnor. Så blir fallet om mer än sextio procent av de anställda inom vårdsektorn är kvinnor och alltså män skall anställas i första hand. Detta motverkar lagens syfte.

Kommitténs förslag om ett jämställdhetsombud kan inte accepteras. Detta skulle inte bli av någon större betydelse för genomförandet av lagens målsättning. Det skulle dessutom innebära ett statligt intrång på ett område där det är naturligt att den enskilde arbetssökandes eller arbetstagarens intresse bevakas av den fackliga organisationen. Jämställdhetsombudet är en förmyndarinstitution för facket som inte kan godtas.

Kommittén föreslår att i inledningsparagrafen till lagen skall anges att syftet med lagen är att främja kvinnors och mäns lika rätt ifråga om arbete, arbetsvillkor m. m. I en lag mot könsdiskriminering måste först slås fast den allmänna principen att kvinnor och män skall ha lika rätt till arbete och utbildning inom arbetslivet och att de också skall ha lika arbetsvillkor.

Beträffande den krets mot vilken lagen riktar sig finns det inte någon anledning att undanta andra än arbetsgivare som diskriminerar i arbetslivet. Det finns inget skäl att exempelvis de som arbetar som uppdragstagare eller konsulter eller de som söker uppdrag skulle falla utanför lagen. Också en facklig organisation träffas av lagens skyldigheter. Lagen om rättegången i arbetstvister bör ändras så att den blir tillämplig på alla tvister rörande den föreslagna lagen.

Kommitténs förslag till skrivning av huvudregeln i 2 § 1 st ”.... inte missgynna” kan ges den innebörden att särbehandling av någon på grund av kön dessutom skall medföra något negativt utöver själva särbehandlingen.

Eftersom ordet "missgynna" alltså är ett värderingsord är ordet särbehandla bättre och riktigare att använda.

Kommittén vill göra undantag från huvudregeln i 2 § 1 st vid "åtskillnad som är ofrånkomlig för att tillgodose ett särskilt intresse som inte rimligen bör vika för intresset av jämställdhet". Denna undantagsregel bör endast få tillämpas när det i samhället råder i det närmaste total enighet om lämpligheten av att undantagsregeln skall tillämpas dvs. regeln kommer endast att tillämpas i ett mycket begränsat antal fall.

Den huvudsakliga sanktionen för brott mot den föreslagna lagen är skadestånd. Det finns då ingen anledning att överge den regel som normalt gäller i den arbetsrättsliga lagstiftningen att den fackliga organisationen har rätt till s. k. allmänt skadestånd vid överträdelse av lagen gentemot medlem i organisationen.

För att lagen skall bli effektiv är det nödvändigt att de utdömda skadestånden blir kännbara för den som brutit mot lagen. Det är därför motiverat med en gräns nedåt för det allmänna skadeståndet vid särskilt allvarliga diskrimineringsfall. Det vore då lämpligt att anknyta till basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring.

En regel i lagen om att talan måste väckas inom sex månader från det den diskriminerande åtgärden vidtogs är alltför snäv. En preskriptionstid om två år är rimligare.

I den föreslagna lagtexten har ett flertal hänvisningar till lagen om anställningsskydd gjorts. Detta är meningslöst eftersom självfallet denna lags alla bestämmelser ändå gäller vid en uppsägning eller ett avskedande som har sin grund i arbetstagarens könstillhörighet. Kommittéförslaget innebär att vissa kategorier anställda, som undantas från lagen om anställningsskydds tillämpningsområde i den lagens § 1 st. 2, ej får sägas upp på grund av könstillhörighet men väl på varje annat skäl oavsett graden av orimlighet. Självfallet är det här lagen om anställningsskydd som måste ändras och göras tillämplig på exempelvis den som är anställd i arbetsgivarens hushåll.

Med hänvisning till vad som anförts ovan kan jag inte ansluta mig till kommitténs förslag och lämnar i stället följande förslag till lag.

Lag mot könsdiskriminering i arbetslivet

1 §

Män och kvinnor skall ha lika rätt till arbete och utbildning inom arbetslivet samt ha lika arbetsvillkor.

2 §

Diskriminering med avseende på rätt som sägs i 1 § får icke ske.

3 §

Med diskriminering menas i denna lag att någon särbehandlas till följd av sitt kön, såvida denna särbehandling inte är ägnad att främja jämställdhet eller är ofrånkomlig för att tillgodose ett intresse som inte rimligen bör vika för intresset av jämställdhet.

4 §

Påstående om att diskriminering förekommit skall godtas om det finns sannolika skäl för detta.

5 §

Den som bryter mot denna lag skall ersätta uppkommen skada varvid hänsyn skall tas även till omständigheter av annan än rent ekonomisk betydelse. Arbetstagarorganisations intresse av förbudet inte överträds gentemot organisationens medlemmar skall jämväl beaktas vid bedömandet om och i vad mån skada uppkommit.

I de fall där domstol fastställt att en arbetssökande till följd av kön ej erhållit en anställning skall det allmänna skadestånd som utdöms till den arbetssökande uppgå till minst ett basbelopp enligt lagen om allmän försäkring såvida ej lägre belopp yrkats.

6 §

Den som vidtagit diskriminerande åtgärd kan av domstol åläggas att vid vite upphöra med detta. Talan om utdömande av vite som har förelagts enligt denna lag förs vid allmän domstol av åklagare.

7 §

Mål om tillämpning av denna lag skall handläggas jämlikt lagen om rättegången i arbetstvister. Därvid anses som arbetstagare även uppdragstagare samt arbets- eller uppdragssökande och som arbetsgivare även uppdragsgivare samt den som erbjuder arbete eller uppdrag. I tvist om överträdelse av 2 § har arbetstagarorganisation rätt till förhandling för en medlem som söker arbete. Därvid skall 64–66 och 68 §§ lagen om medbestämmande i arbetslivet tillämpas.

8 §

Denna lag utgör ej hinder mot träffande av kollektivavtal om särskilda åtgärder för genomförande av målsättningen i 1 §.

...and the ... of the ...

...and the ... of the ...

...and the ... of the ...

...and the ... of the ...

...and the ... of the ...

...and the ... of the ...

...and the ... of the ...

...and the ... of the ...

...and the ... of the ...

...and the ... of the ...

...and the ... of the ...

...and the ... of the ...

...and the ... of the ...

...and the ... of the ...

Särskilt yttrande

av expert Brita Sundberg-Weitman

1. 3 § första stycket strider mot intentionerna med regeringsformen

Enligt 3 § första stycket i lagförslaget skall en arbetsgivare vara skyldig att planera sin verksamhet och att i skäligen omfattning ordna arbetsförhållandena på ett sätt som främjar jämställdhet i arbetslivet. Bestämmelsen sanktioneras så att en arbetsgivare som inte rättar sig efter 3 § första stycket kan få ett tvångsföreläggande att vidtaga viss åtgärd. I avsnitt 8.6 i betänkandet ger kommittén en uppräkningslista av olika åtgärder som kan ifrågakomma för att främja jämställdhet. Uppräkningen avses bara vara exempel på åtgärder som kan främja jämställdhet. Dessa exempel – bland andra kurser i muntlig framställning – visar vilken diffus lagregel det är fråga om. Kommittén framhåller själv att jämställdhet i arbetslivet är en målsättning på lång sikt.

3 § första stycket går enligt min mening inte ihop med intentionerna med regeringsformens regler om lagstiftningen. Jag menar att kommitténs förslag skulle innebära att riksdagen i strid mot dessa intentioner överlåter åt arbetsdomstolen antingen att bestämma skyldigheter för arbetsgivare från fall till fall eller – om man hellre vill se det så – att ge normer för arbetsgivare. En liknande lagstiftningsmetod har visserligen valts för marknadsföringslagen och, i viss mån, för den nya arbetsmiljölagen, men fördens skull kan jag inte betrakta den endast tre år gamla regeringsformen som föråldrad.

Regeringsformen har i kap. 8 regler om riksdagens normgivningsmakt. Att bestämma om bl. a. den enskildes skyldigheter emot det allmänna är riksdagens ansvar, och riksdagen får inte utan särskilt grundlagsstöd skjuta ifrån sig det ansvaret på andra organ. Självfallet finns det områden där normer för medborgarna måste utfärdas t. ex. så snabbt att det är nödvändigt att riksdagen kan delegera sitt ansvar för normgivningen. Regeringsformen ger särskilda regler med tanke på detta behov (8 kap. 6–10 §§ och 13 kap.). Exempelvis får riksdagen genom lag ge regeringen i uppdrag att meddela föreskrifter om "skydd för liv, personlig säkerhet och hälsa". Ett annat exempel är föreskrifter om "in- och utförsel av varor, av pengar eller av andra tillgångar, tillverkning, kommunikationer, kreditgivning eller näringsverksamhet". – När regeringen i lag ger ett sådant bemyndigande, kan riksdagen också ge regeringen tillstånd att överlåta åt en förvaltningsmyndighet eller åt kommuner att meddela bestämmelser i ämnet (8 kap. 11 §). – När det gäller jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet ger regeringsformen inte

utrymme för någon delegation. På detta område kan alltså bara riksdagen bestämma skyldigheter för medborgarna.

Föreskrifter om *verkställighet* av en lag som riksdagen har antagit får regeringen alltid ge (8 kap. 13 § punkt 1). För verkställighet behövs det alltså inte något särskilt uppdrag från riksdagen till regeringen. När förslaget till regeringsform remissbehandlades, fanns det de som uttryckte farhågor för att riksdagen skulle handskas med sitt ansvar för normgivningen på ett alltför lättvindigt sätt. Man nämnde bl. a. att riksdagen skulle kunna nöja sig med att besluta mycket allmänt hållna lagregler, som sedan skulle fyllas ut av regeringen med "verkställighetsföreskrifter". Dåvarande justitieministern sade att någon sådan möjlighet "självfallet inte bör finnas" (prop. 1973:90 s. 211).

Det är alltså viktigt att man skiljer mellan riksdagen förbehållen normgivning, å ena sidan, och föreskrifter för verkställighet, å andra sidan. Men ännu viktigare för medborgarnas rättssäkerhet är gränsen mellan *utfärdande* av lagar och föreskrifter, å ena sidan, och *tillämpningen* av lagar och föreskrifter på enskilda fall, å andra sidan. Riksdagen stiftar lag (1 kap. 2 §). För rättskipning och förvaltning har vi domstolar och myndigheter (1 kap. 6 §). Föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda, skall meddelas genom lag (8 kap. 3 §). Lagar och föreskrifter skall vara utformade så att de gäller för alla eller för en i allmänna termer bestämd krets av personer; detta följer "av det för rättsstaten utmärkande kravet på normmässig behandling" (prop. 1973:90 s. 203, jfr s. 204). Tillämpningen av normerna på enskilda fall sker sedan genom rättstillämpning under lagarna (1 kap. 1 och 6 §§; jfr prop. 1973:90 s. 228). – På detta sätt kan den enskilde känna sig trygg för att han eller hon inte åläggs någon skyldighet som inte gäller lika för alla i jämförbar situation.

Enligt min mening framgår det av det jag nu har återgivit att om riksdagen ger en allmän målsättning karaktär av rättslig skyldighet, så står detta i strid mot intentionerna med regeringsformens regler om normgivning. Om man skulle godta en sådan ordning, skulle delegationsreglerna i 8 kap. regeringsformen få anses obsoleta, dvs. föråldrade redan tre år efter det att regeringsformen trädde i kraft. Ty i så fall skulle riksdagen, även på de områden där riksdagen inte får delegera sin normgivningsmakt, alltid kunna nöja sig med att i lag ange en "skyldighet" att verka för någon avlägsen målsättning och låta regeringen genom "verkställighetsföreskrifter" bestämma skyldighetens konkreta innebörd. Delegationsreglerna i regeringsformen blir då meningslösa.

Ännu värre är det om riksdagen – såsom här är tänkt – skulle överlåta åt en domstol (eller en förvaltningsmyndighet) att genom "rättstillämpning" bestämma "skyldighetens" konkreta innebörd från fall till fall. Med denna lagstiftningsteknik försvinner alla garantier för att skyldigheter kommer att gälla lika för alla i jämförbar situation. Någon norm kan ett sådant tvångsföreläggande som det här är fråga om inte vara, åtminstone inte formellt, eftersom ett föreläggande bara gäller den som det är adresserat till. Men även om man skulle föredra att se dessa förelägganden som ett slags "normframtagning" så att de skall verka normerande även för andra än dem som föreläggandena är riktade till, uppkommer ändå en konflikt med regeringsformen – om avsikten är att arbetsdomstolen skall ge normer för

arbetsgivarna, föreligger delegation av normgivningsmakten utan stöd av regeringsformen.

Enligt min mening är det för övrigt både orättfärdigt och ineffektivt att ge en avlägsen målsättning karaktär av rättslig skyldighet. Orättfärdigt därför att den som vill följa lagen inte får veta vad som krävs. Ineffektivt därför att den som inte bryr sig om att vara laglydig i alla fall kan slå sig till ro till dess det till äventyrs kommer ett individuellt föreläggande.

2. 3 § andra stycket kan motverka ändamålet med lagen

Lagens ändamål är enligt 1 § att främja kvinnors och mäns lika rätt i fråga om arbete, arbetsvillkor och utvecklingsmöjligheter i arbetet. Enligt 3 § andra stycket skall arbetsgivare i vissa situationer anstränga sig för att finna sökande av underrepresenterat kön och i valen mellan en man och en kvinna med likvärdiga förutsättningar utse den som tillhör underrepresenterat kön. Denna skyldighet skall gälla *ända till dess det råder en i huvudsak jämn fördelning mellan kvinnor och män inom varje typ av arbete och inom varje kategori av arbetstagare på arbetsplatsen.*

Skälen för att kommittén föreslår denna ordning framgår redan av det grundläggande kapitlet 4. Kommittén uttalar där bl. a. att den hittillsvarande uppdelningen av kvinnor och män i arbetslivet väsentligen beror på fördomar som samhället energiskt bör bekämpa. Bland de fördomar som skall bekämpas med lagens hjälp nämner kommittén inte bara fördomar hos arbetsgivare och andra som bestämmer om eller har inflytande över rekrytering m. m. utan också fördomar bland kvinnor som föredrar ett traditionellt kvinnligt arbete och bland män som föredrar ett traditionellt manligt arbete. Under den förutsättning kommittén utgår ifrån kan väl den tanken vara logisk att en i huvudsak jämn fördelning mellan kvinnor och män inom varje arbetstyp återspeglar kvinnors och mäns lika rätt i fråga om arbete, arbetsvillkor och utvecklingsmöjligheter i arbetet.

Förutsättningen framstår dock som minst sagt äventyrlig. Kommittén har inte något annat stöd än sin egen subjektiva övertygelse att åberopa för att det bara skulle vara fördomar som gör att vissa yrken är traditionellt manliga och andra traditionellt kvinnliga. För varje eftertänksam människa är det åtminstone *tänkbart* att de genomsnittliga skillnader mellan kvinnor och män som faktiskt finns beträffande kroppslängd, muskelstyrka o. dyl. kan ha motsvarigheter när det gäller intresse för olika typer av arbete. Vi vet visserligen att många män har intresse och läggning för arbete som traditionellt har betraktats som kvinnligt och att många kvinnor har intresse och läggning för arbete som traditionellt har betraktats som manligt. Men detta gäller ju även i fråga om kroppslängd och muskelstyrka – många kvinnor är längre och har större kroppsstyrka än genomsnittsvärdena för män, liksom många män är kortare och har mindre kroppsstyrka än genomsnittsvärdena för kvinnor. Likväl finns det bevis för genomsnittligt gällande skillnader mellan kvinnor och män i fråga om längd och muskelstyrka.

Om man räknar med möjligheten att det faktiskt finns genomsnittliga skillnader mellan kvinnor och män med avseende på intressen för olika arbetstyper, kan tillämpningen av 3 § andra stycket leda till att många

människor, särskilt i tider av arbetslöshet, mer eller mindre tvingas att avstå från de typer av arbete som de helst skulle vilja ha – detta just till följd av sin konsttillhörighet. Därmed skulle lagen, i stället för att vara det som direktiven föreskriver, nämligen en lag mot könsdiskriminering, kunna bli en lag för könsdiskriminering.

Jag anser att kommittén närmare borde ha övervägt möjligheten att ge regeln i 3 § andra stycket karaktär av övergångsbestämmelse så att den t. ex. skulle gälla endast i den mån en viss typ av arbete i regel utövats enbart av män eller enbart av kvinnor på arbetsplatsen. Därmed skulle regeln väsentligen fylla de fem funktioner som nämns i avsnitt 8.5 i betänkandet.

4. Det arbetsrättsliga mönstret passar mindre väl när det gäller jämställdhet mellan kvinnor och män

Jag finner det av flera skäl olyckligt att lagförslaget har konstruerats enligt gängse arbetsrättsligt mönster. Denna uppläggning har lett till att ansvaret för överträdelse av diskrimineringsförbudet uteslutande har lagts på arbetsgivare och vidare till att tvister behandlas enligt den ordning som har skapats med tanke på fall när det på den ena sidan finns ett typiskt arbetstagarintresse och på den andra sidan ett typiskt arbetsgivarintresse.

I själva verket finns könsfördomar som kan motverka jämställdhet i arbetslivet inom alla medborgargrupper – hos arbetstagare, hos deras organisationer och hos arbetsgivare. Och vid de intresseavvägningar som undantagsvis kan aktualiseras vid tolkningen av lagförslagets diskrimineringsbegrepp blir det knappast fråga om att avväga ett typiskt arbetsgivarintresse mot ett typiskt arbetstagarintresse; se särskilt avsnitt 7.3 och 7.5–7.8 i betänkandet.

Med tanke på detta anser jag att det skulle vara riktigare att behandla mål om otillåten diskriminering som vanliga tvister om enskild rätt och att utforma ansvaret för sådan diskriminering ungefär som i den brittiska lagen, dvs. en arbetsgivare borde svara för diskriminering som arbetsgivaren inte bevisligen är utan skuld till och andra än arbetsgivare borde svara under förutsättning av ond tro (eller liknande rekvisit). Beträffande forumfrågan kan framhållas att en enskilds anspråk på grund av otillåten diskriminering skall handläggas av allmän domstol enligt alla de för betänkandet studerade utländska lagmodellerna utom den brittiska; i Storbritannien handläggs de visserligen av ett slags arbetsdomstolar i första och andra instans, om diskrimineringen avser arbetslivet, men rättsfrågor kan alltid överklagas till den allmänna domstolen "Court of Appeal".

Statens offentliga utredningar 1978

Kronologisk förteckning

1. Stat-kyrka. Ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan. Kn.
2. Stat-kyrka. Bilaga 1. Kyrkans framtida organisation. Kn.
3. Stat-kyrka. Bilaga 2-12. Utredningar i delfrågor. Kn.
4. Skolplanering och skolstorlek. Faktaredovisning och bedömningsunderlag. U.
5. Föräldrautbildning. S.
6. Ny skogspolitik. Jo.
7. Skog för framtid. Jo.
8. Hyresrätt 2. Lokalhyra. Ju.
9. Ny konkurrensbegränsningslag. H.
10. Barnets rätt. 1. Om förbud mot aga. Ju.
11. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. E.
12. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 1. E.
13. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 2-4. E.
14. Arbete åt handikappade. A.
15. Praktikfrågor-åtgärder i ett kort perspektiv. U.
16. Regional konsumentpolitisk verksamhet. H.
17. Energi. I.
18. Öresundsförbindelser. K.
19. Öresundsförbindelser. Bilaga A. Ritningar. K.
20. Öresundsförbindelser. Bilaga B. Konsekvenser för företag och hushåll. K.
21. Bemanning av fartyg. K.
22. Energi, strukturomvandling och sysselsättning. A.
23. Växtförädling. Jo.
24. Ny renhållningslagstiftning. Jo.
25. Etablering av miljöstörande industri. Bo.
26. Hälso- och sjukvårdspersonalen. S.
27. Fortsatt körkortsreform. K.
28. Kvinnors förvärvsarbete och förvärvshinder. A.
29. Arbete i jordbruk och trädgård. A.
30. Brand inomhus. B.
31. Trafikpolitik-kostnadsansvar och avgifter. K.
32. Ny indelningslag för kommuner, landstingskommuner och församlingar. Kn.
33. Ordningvakter. Ju.
34. Förstärkt skydd för fri- och rättigheter. Ju.
35. Regional utvecklingsplanering, länsplanering, vidgad länsdemokrati. Kn.
36. Arrenderätt 1. Ju.
37. Hotell- och restaurangutredningen. H.
38. Jämställdhet i arbetslivet. A.

Statens offentliga utredningar 1978

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Hyresrätt 2. Lokalhyra. [8]
Barnets rätt. 1. Om förbud mot aga. [10]
Ordningstvakter. [33]
Förstärkt skydd för fri- och rättigheter. [34]
Arrenderätt 1. [36]

Socialdepartementet

Föräldrautbildning. [5]
Hälsö- och sjukvårdspersonalen. [26]

Kommunikationsdepartementet

1975 års danska och svenska öresundsdelegationer. 1. Öresunds-förbindelser. [18] 2. Öresundsförbindelser. Bilaga A. Ritningar. [19] 3. Öresundsförbindelser Bilaga B. Konsekvenser för företag och hushåll. [20]
Bemannning av fartyg. [21]
Fortsatt körkortsreform. [27]
Trafikpolitik-kostnadsansvar och avgifter. [31]

Ekonomidepartementet

Kapitalmarknadsutredningen. 1. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. [11] 2. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 1. [12] 3. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 2-4. [13].

Utbildningsdepartementet

Skolplanering och skolstorlek. Faktaredovisning och bedömningsunderlag. [4]
Praktikfrågor-åtgärder i ett kort perspektiv. [15]

Jordbruksdepartementet

1973 års skogsutredning. 1. Ny skogspolitik. [6] 2. Skog för framtid. [7]
Växtförädling. [23]
Ny renhållningslagstiftning. [24]

Handelsdepartementet

Ny konkurrensbegränsningslag. [9]
Regional konsumentpolitisk verksamhet. [16]
Hotell- och restaurangbranschen. [37]

Arbetsmarknadsdepartementet

Sysselsättningsutredningen. 1. Arbete åt handikappade. [14] 2. Energi, strukturomvandling och sysselsättning. [22] 3. Kvinnors förvärvsarbete och förvärvshinder. [28]
Arbete i jordbruk och trädgård. [29]
Jämförbarhet i arbetslivet. [38]

Bostadsdepartementet

Etablering av miljöstörande industri. [25]
Brand inomhus. [30].

Industridepartementet

Energi. [17]

Kommundepartementet

Kyrkoministernas stat-kyrka grupp. 1. Stat-kyrka. Ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan. [1] 2. Stat-kyrka. Bilaga 1. Kyrkans framtida organisation. [2] 3. Stat-kyrka. Bilaga 2-12. Utredningar i delfrågor. [3]

Ny indelningslag för kommuner, landstingskommuner och församlingar. [32]
Regional utvecklingsplanering, länsplanering, vidgad länsdemokrati. [35]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.





LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-04049-2
ISSN 0375-250X