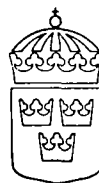


Regeringens proposition

1990/91:113

om en ny jämställdhetslag, m. m.



Prop.
1990/91:113

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Föredragande vid regeringssammanträdet har varit statsrådet Wallström.

Stockholm den 21 februari 1991

På regeringens vägnar

Odd Engström

Margot Wallström

Propositionens huvudsakliga innehåll

I denna proposition redovisas regeringens förslag och bedömningar i frågor om kvinnor och ekonomi, kvinnors villkor i arbetslivet, män och föräldraledighet, utbildning och jämställdhet, kvinnorepresentation samt våld mot kvinnor. Ställningstagandena innebär en breddning och förstärkning av den handlingsplan för arbetet med jämställdhet som redovisats i propositionen om jämställdhetspolitiken inför 90-talet (prop. 1987/88:105, AU17, rskr.364).

En särskild utredare kommer att tillkallas för att belysa frågor om löneskillnader mellan kvinnor och män. Regeringen föreslår också åtgärder som syftar till att effektivisera arbetet med att motverka våld mot kvinnor. Vidare redovisas ett program för ett mer aktivt jämställdhetsarbete inom statsförvaltningen.

Regeringen föreslår att en ny jämställdhetslag skall ersätta den nu gällande lagen (1979:1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet. Det framhålls att den nya lagen siktar till att förbättra främst kvinnornas villkor i arbetslivet. Arbetsmarknadens parter skall samverka för att jämställdhet i arbetslivet skall uppnås.

Reglerna om arbetsgivarens aktiva jämställdhetsarbete byggs ut. Arbetsgivaren skall utöver vad som nu gäller, underlätta för både kvinnor och män att förena förvärvsarbete och föräldraskap samt motverka att arbetstagare utsätts för sexuella trakasserier. Vidare skall arbetsgivare som har minst tio anställda varje år upprätta en plan för sitt jämställdhetsarbete.

Såväl denna regel som reglerna om aktiva åtgärder skall kunna ersättas med andra regler i kollektivavtal.

Förbudet mot könsdiskriminering skall omfatta såväl direkt som indirekt könsdiskriminering. Det skall också bli möjligt att vid likvärdiga meriter angripa ett könsdiskriminerande syfte hos arbetsgivaren.

Vid en ifrågasatt lönediskriminering skall vad som är lika eller som är att betrakta som likvärdigt arbete kunna prövas även om det inte finns kollektivavtal eller praxis inom verksamhetsområdet eller en överenskommen arbetsvärdering.

Arbetsgivare förbjuds uttryckligen att utsätta arbetstagare för trakasserier på grund av att arbetstagaren har avvisat arbetsgivarens sexuella närmanden eller anmält arbetsgivaren för könsdiskriminering.

Den nya lagen innebär en anpassning till de bestämmelser som gäller inom den Europeiska gemenskapen (EG).

Den nya lagstiftningen avses träda i kraft den 1 januari 1992.

Förslaget om en ny jämställdhetslag för med sig behov av vissa följdändringar i sekretesslagen (1980:100). Vissa formella ändringar i lagen (1976:600) om offentlig anställning föreslås också.

Som en följd av förslaget om en ny jämställdhetslag föreslås ökade resurser för jämställdhetsombudsmannen (JämO) och för jämställdhetsnämnden.

Denna proposition har utformats och skrivits på det nya sätt som försöksvis används för att vinna erfarenheter för en eventuell övergång till en ändamålsenligare utformning av regeringens förslag m. m. till riksdagen.

Det som regeringen vill att riksdagen skall ta ställning till redovisas i propositionen under rubriken *Ärendet till riksdagen*, som alltså motsvarar den tidigare rubriken *Hemställan*.

1 Inledning

I propositionen om jämställdhetspolitiken inför 90-talet (prop. 1987/88: 105, AU17, rskr.364) redovisade regeringen en femårig handlingsplan för arbetet med jämställdhet mellan kvinnor och män. Med utgångspunkt i denna handlingsplan redovisar regeringen i denna proposition läget i dag samt våra förslag och bedömningar inom följande jämställdhetsområden: kvinnor och ekonomi, kvinnors villkor i arbetslivet, män och föräldraledighet, utbildning och jämställdhet, kvinnorepresentation, våld mot kvinnor samt vissa anslagsfrågor.

Med anknytning till frågorna om kvinnor och ekonomi och kvinnorepresentation redovisas dels vissa statistikuppgifter m. m. om fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män i *bilaga 1*, dels könsfördelningen i statliga styrelser på central och regional nivå per den 1 juli 1990 i *bilaga 2*.

I enlighet med vad som förutskickades i den nyss nämnda propositionen tillkallades år 1988 en särskild utredare (A 1988:01) för att göra en utvärdering av lagen (1979:1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet (ändrad senast 1985:216) och föreslå de ändringar som utredaren ansåg påkallade för att lagen bättre skulle kunna uppfylla sitt ändamål (dir. 1988:33). Utredaren lämnade i juni 1990 över betänkandet (SOU 1990:41) Tio år med jämställdhetslagen – utvärdering och förslag. Utredningens sammanfattning av betänkandet återfinns i *bilaga 3*, och utredningens lagförslag framgår av *bilaga 4*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna har lagts som *bilaga 5*. En sammanställning av remissyttrandena har publicerats av civildepartementet (Ds 1991:3).

Regeringen beslutade den 24 januari 1991 att inhämta lagrådets yttrande över förslag till en ny jämställdhetslag, lag om ändring i sekretesslagen (1980:100, ändrad senast 1990:1470) och lag om ändring i lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga. De till lagrådet remitterade lagförslagen redovisas i *bilaga 6*.

Lagrådet har den 14 februari 1991 yttrat sig över förslagen.

Lagrådets yttrande är fogat till propositionen som *bilaga 7*.

I de förslag som nu läggs fram har regeringen i huvudsak beaktat vad lagrådet har anfört. Därutöver har i lagtexten en del redaktionella ändringar gjorts. I samband med behandlingen av de frågor som berörs av lagrådets yttrande tar vi upp lagrådets synpunkter.

Regeringen använder nu också tillfället att föreslå två formella ändringar i lagen (1976:600) om offentlig anställning (omtryckt 1987:1000, ändrad senast 1990:1343). På grund av frågornas enkla beskaffenhet har lagrådets hörande i dessa delar ansetts sakna betydelse. Av samordnings-skäl bör ändringarna sättas i kraft redan till den 1 juli 1991.

Propositionens överväganden och förslag presenteras under ett antal huvudrubriker:

- Jämställdhetspolitiken (2)
- Kvinnor och ekonomi (3)
- Kvinnors villkor i arbetslivet (4)
- Män och föräldraledighet (5)
- Utbildning och jämställdhet (6)
- Kvinnorepresentation (7)
- Våld mot kvinnor (8)
- En ny jämställdhetslag (9)
- Anslagsfrågor för budgetåret 1991/92 (12)

Specialmotiveringen till de upprättade lagförslagen redovisas i avsnitt

2 Jämställdhetspolitiken

2.1 Mål och medel

De mål för jämställdhetspolitiken som år 1988 angavs i den tidigare nämnda propositionen om jämställdhetspolitiken inför 90-talet står fast. Det innebär att kvinnor och män skall ha samma rättigheter, skyldigheter och möjligheter inom alla väsentliga områden i livet. Omkring dessa övergripande mål råder det politisk enighet.

En jämställdhetspolitik som skall leda mot dessa mål är inte något som kan formas isolerat från andra politikområden. Tvärtom bygger en politik som syftar till jämställdhet mellan kvinnor och män på att utvecklingen och de förändringar statsmakterna vidtar på en mängd centrala samhällsområden underlättar och stöder utvecklingen mot jämställdhet. En bra och fullt utbyggd barnomsorg liksom ekonomiska möjligheter för både kvinnor och män att stanna hemma en tid när barnen är små har varit och är av grundläggande betydelse.

Jämställdhet och jämlikhet

En arbetsmarknads- och arbetslivspolitik som inte bara möjliggör sysselsättning och en lön att försörja sig på, utan också ger chansen till "det goda arbetet" för alla människor, är en annan hörnpelare i en politik för jämställdhet mellan kvinnor och män. Ett socialt trygghetsnät som ger hjälp och ersättning vid egen eller barns sjukdom, goda utbildningsmöjligheter och en tryggad ålderdom är ytterligare exempel på väsentliga förutsättningar för att jämställdhetsmålen skall kunna nås. Det handlar om grundläggande rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla, oberoende av kön, bostadsort, social bakgrund eller etnisk tillhörighet. På detta sätt är jämställdhetspolitiken och en politik för jämlikhet nära förknippade med varandra.

Kvinnors förvärvsfrekvens har ökat kraftigt och är nu i det närmaste i nivå med männens. Barnomsorgen har byggts ut till det dubbla under de senaste 15 åren. Kvinnornas representation i de politiskt valda organen och även i statliga styrelser m. m. har under samma period ökat väsentligt.

Samtidigt som förutsättningarna för mer jämställda villkor härigenom ökat, har inte samma positiva förändringar skett på andra områden. Mönstren i fördelningen av ansvaret för det dagliga arbetet med barn och hushållsgöromål synes inte ha förskjutits i någon avgörande utsträckning. Mäns genomsnittliga inkomster är fortfarande ungefär 50% högre än kvinnors, främst beroende på att det är kvinnor som ofta arbetar deltid, men också på att traditionella kvinnoyrken i regel är låglöneyrken. I näringslivets högsta positioner och styrelser återfinns ytterst få kvinnor.

Politiken har varit inriktad främst på att skapa lika förutsättningar för kvinnor som för män. Det är ingen tvekan om att det svenska samhället kommit mycket långt i dessa strävanden. Exempelvis har de sista befattningarna som formellt varit förbehållna män, nämligen vissa befattningar inom försvaret, genom ett riksdagsbeslut år 1989 öppnats för kvinnor. De

lagar som gjort skillnad på kvinnor och män är ändrade sedan ganska länge.

Principen om lika behandling och allas likhet inför lagar och bestämmelser är självfallet en grundförutsättning för att jämställdhetsmålen skall uppnås. Kvinnors och mäns villkor är emellertid olika på väsentliga områden i samhället. Så länge dess olikheter består måste också hänsyn till dessa tas. Detta gäller t. ex. i fråga om reformer och andra förändringar liksom i fråga om de aktiva åtgärder som behövs på olika plan.

Den manliga normen

Det är viktigt att se och erkänna att samhället har en lång historia av kvinnoförtryck. Den manliga normen och den manliga överordningen som en social och ekonomisk princip lever fortfarande kvar på många områden.

Principen har dock försvagats och förändrats. Den kan också sägas ha blivit mer osynlig i takt med de stora framsteg som onekligen har gjorts i fråga om kvinnans frigörelse. Föreställningen om att jämställdhet mellan kvinnor och män redan är uppnådd, är i själva verket i dag ett av de viktigaste hindren för en vidareutveckling i riktning mot jämställdhet. Att t. ex. göra synlig den ofta förekommande lägre värderingen av kvinnors arbetsinsatser och intressen eller den brist på inflytande kvinnor fortfarande har i samhället, är en förutsättning för att kunna förändra dessa förhållanden. Så har, för att nämna ett exempel, den kartläggning av könsfördelningen i de statliga styrelserna och nämnderna som gjordes för några år sedan (Ds A 1986:4), blivit startpunkten för ett aktivt arbete att öka kvinnornas representation.

Jämställdhet handlar om sociala och samhälleliga relationer mellan kvinnor och män och om arbets- och maktfördelningen mellan könen. Det har till och från ifrågasatts om inte politiken tydligare borde inriktas på och uttala att det är kvinnornas och inte männens villkor som skall förbättras. Frågan har bl. a. tagits upp i samband med remissbehandlingen av betänkandet (SOU 1990:41) Tio år med jämställdhetslagen.

Regeringen anser att jämställdhetspolitiken, nu och för överskådlig tid framöver, kommer att ha en naturlig tonvikt på att förbättra kvinnornas villkor i arbetslivet samt att stärka kvinnors inflytande i olika samhälleliga beslutsprocesser. Det handlar om att ytterligare förskjuta maktbalansen mellan könen till kvinnornas förmån. Frågan har belysts bl. a. av Maktutredningen (SOU 1990:44), Demokrati och makt i Sverige.

En förändrad maktbalans innebär att det kommer att finnas "vinnare" av båda könen. När kvinnors inflytande stärks, exempelvis i fråga om samhällsplanering, bör detta kunna bidra till att de beslut som fattas får en bredare erfarenhetsgrund och härigenom kan gynna alla grupper i samhället, inte minst barnen. En jämnare fördelning av föräldraledighet och ansvar för vård av barn, kan medföra bättre möjligheter för kvinnor på arbetsmarknaden och i ekonomiskt avseende. Men en sådan förändring kan också antas leda till stora vinster för männen bl. a. i form av en djupare kontakt med barnen.

Därmed är inte sagt att frågan om t.ex. kvinnors respektive mäns samhälleliga inflytande inte skulle rymma intresse motsättningar. En öppen diskussion om dessa frågor där såväl kvinnor som män deltar, är en viktig förutsättning för att sådana motsättningar kan lösas. Förutom de självklara rättvise- och intresse aspekter som finns på ett stärkt inflytande för kvinnor, står också en sådan förändring i samklang med en nödvändig och för hela samhället positiv utveckling.

Offentlig och privat sektor

Många kvinnor arbetar inom den offentliga sektorn, dvs. inom stat, kommun och landsting. Andelen är dock inte så stor som ibland görs gällande – ca 57% av samtliga förvärvsarbetande kvinnor har anställning på dessa områden. Ändå kan konstateras att de tjänster som idag utförs inom denna sektor på många sätt är av särskild betydelse för kvinnors utkomst och välfärd. Den effektivisering som ständigt måste ske, i produktionen av varor likaväl som i produktionen av tjänster, har ibland i debatten målats upp som ett hot mot kvinnorna. Enligt vår mening är detta ett felaktigt synsätt. För det första kommer, såvitt man nu kan överblicka, efterfrågan på traditionellt kvinnligt arbete inom utbildning, vård och omsorg i samhället inte att minska. För det andra är ambitionerna att effektivare utnyttja insatta resurser något som i många avseenden väl kan förenas med de förenklingar i arbetssätt och decentralisering av beslut som många kvinnor kan gynnas av. I förnyelsen av den offentliga sektorn är det av stor vikt att kvinnors kunskaper och erfarenheter t.ex. inom vård och omsorg, tas bättre till vara både i det dagliga arbetet och i förändringar av arbetsorganisationen m. m.

Det har från en del håll framförts den uppfattningen att privat driven verksamhet i sig skulle vara till fördel för kvinnor, lönemässigt och på annat sätt. De uppgifter som finns tillgängliga för jämförelser över löner, yrkespositioner och möjligheter att påverka det egna arbetet, ger knappast underlag för antagandet att kvinnor i privat tjänst generellt skulle ha en bättre situation eller bättre löneförhållanden. Enligt vår mening handlar en framgångsrik jämställdhetspolitik inte i första hand om huruvida kvinnor eller män är anställda i offentlig eller annan tjänst utan om en grundläggande vilja att bryta fördomar och att skapa samhällsförhållanden som underlättar för både kvinnor och män att utvecklas efter sina förutsättningar.

2.2 Ett internationellt perspektiv

Sverige och övriga nordiska länder är i ett internationellt perspektiv föregångsländer när det gäller jämställdhet mellan kvinnor och män. Jämfört med de flesta andra länder har vi i Sverige t.ex. en mycket hög kvinnlig förvärvsfrekvens, en väl utbyggd barnomsorg, ett föräldraförsäkringssystem som är unikt i världen och en mycket hög andel kvinnor i politiska beslutande församlingar.

Den svenska jämställdhetspolitiken möts av ett stort intresse från många andra länder. Detta ställer särskilda krav på svenska insatser av skilda slag

i det internationella samarbetet. Det gäller inte minst i fråga om information till andra länder om det arbete för jämställdhet mellan kvinnor och män som bedrivs i vårt land. Ett internationellt erfarenhetsutbyte i dessa frågor är viktigt.

För många kvinnor – inte minst i tredje världen – lever de nordiska kvinnorna i en välfärd som dessa kvinnor bara kan drömma om men som de inte på länge kan uppnå. Svält, fattigdom, sjukdomar och barnadödlighet är den verklighet som de flesta av världens kvinnor lever i. Många av dem är på flykt från samhällen som inte kan erbjuda dem eller deras barn ens en möjlighet att överleva.

Vid FNs världskvinnokonferens år 1985 i Nairobi antogs ett omfattande dokument, de s. k. framåtsyftande strategierna, i avsikt att åstadkomma reella framsteg för världens kvinnor fram till år 2000. Uppgiften att följa hur FNs medlemsländer och organisationerna inom FN-systemet lever upp till den utveckling och de åtgärder som enligt strategidokumentet bör genomföras, åvilar FNs kvinnokommission. Sverige är f. n. medlem i kommissionen.

År 1990 genomförde kvinnokommissionen en första samlad utvärdering av vad som hänt på jämställdhetsområdet sedan strategidokumentet antogs. Den bild som därigenom erhöles var oroväckande. Även om vissa framsteg skett, har t. ex. för majoriteten av utvecklingsländerna kvinnors situation generellt sett inte förbättrats alls sedan år 1985. På vissa områden kan t. o. m. en tillbakagång noteras.

FNs generalförsamling har beslutat att en ny världskvinnokonferens skall äga rum år 1995. Detta innebär bl. a. en viktig markering av kvinnofrågornas betydelse inom FN och för FNs medlemsländer. Om situationen för världens kvinnor skall kunna förbättras krävs kraftfulla insatser under de närmaste åren.

Sverige kommer också i fortsättningen, inom FN och inom övriga internationella organ, att aktivt verka för att kvinnofrågorna skall uppmärksammas i det internationella arbetet.

Sverige kommer därvid bl. a. att vara pådrivande för att kvinnors villkor skall förbättras och för att deras roll i utvecklingsprocessen bättre skall tas tillvara. Detta sker bl. a. både i vårt bilaterala och multilaterala bistånd, liksom i vårt samarbete i stort med andra länder och internationella organisationer.

För att öka medvetenheten hos de svenska biståndsmyndigheterna i dessa frågor och för att förstärka de svenska insatserna har de mindre biståndsmyndigheterna BITS, SWEDFUND och IMPOD fått i uppdrag att på samma sätt som SIDA, utarbeta praktiskt inriktade strategier för att i respektive verksamhet främja utveckling för och genom kvinnor. Redovisningar av detta strategiarbete skall lämnas i nästa anslagsframställning. Vidare kan i detta sammanhang exempelvis nämnas att Världsbanken på senare tid avsevärt ökat sina insatser när det gäller kvinnor och utveckling. Bl. a. har banken, som ett resultat av nordiska påtryckningar, under 1990 tagit upp kvinnofrågorna som ett av bankens fyra huvudteman i sin utvecklingskommitté.

En annan viktig fråga som Sverige driver internationellt är att andelen

kvinnor i FN-systemet och andra organ måste öka, inte minst på högre poster. Sveriges engagemang i det internationella jämställdhetsarbetet gäller också OECD där Sverige deltar i organisationens samarbetsgrupp i jämställdhetsfrågor.

Kvinnorna och Europa

Ett närmare och mer strukturerat samarbete med den europeiska gemenskapen EG berör en rad frågor och politikområden som är av stor betydelse för kvinnor och kvinnors villkor. Det gäller t. ex. arbetsmarknadspolitiska frågor, frågor om arbetsmiljö, social trygghet och familjepolitik. Regeringens målsättning härvidlag är att aktivt verka för att främja jämställdhet mellan kvinnor och män. Våra erfarenheter på jämställdhetsområdet möts av intresse runt om i Europa och kan utgöra värdefulla bidrag i det europeiska samarbetet. Samtidigt kan vi dra lärdom och nytta av det arbete som bedrivs i andra länder och i EG-kommissionens regi.

EG-kommissionen har alltsedan mitten av 1970-talet visat ett klart engagemang för jämställdhetsfrågorna. Redan i Romfördragets artikel 119 slås fast att kvinnor och män skall ha lika lön för lika och likvärdigt arbete. Vägledande för kommissionens arbete med jämställdhetsfrågor har varit dels de fem direktiv som finns på området, dels två handlingsprogram vilka innefattar olika åtgärder för att främja jämställdhet mellan kvinnor och män. Ett tredje handlingsprogram för perioden 1991 – 1995 lades fram av kommissionen i oktober 1990.

I de nu pågående förhandlingarna mellan EG och EFTA-länderna om ett EES-avtal har båda parter bedömt att EGs direktiv på jämställdhetsområdet skall ingå i avtalet. I diskussionerna finns även frågan om de olika kommittéer och nätverk som finns på detta område. En målsättning är att skapa förutsättningar för en nära anknytning till dessa existerande samarbetsformer. Viktigt är också att kunna påverka framtida satsningar på jämställdhetsområdet inom EG, både när det gäller regelutformning och initiering av nya program och nätverk m. m. I det sammanhanget är frågor som rör t. ex. kvinnorepresentation inom EG-organen självfallet viktiga att driva från svensk sida.

Sveriges deltagande i ett breddat och fördjupat europeiskt samarbete är av största vikt för att vi skall kunna behålla och vidareutveckla vår välfärd. En stark samhällsekonomi är en förutsättning för en välutbyggd offentlig service och för att värna om sysselsättning och välfärd, till gagn för såväl kvinnorna som för den övriga befolkningen.

Inom regeringskansliet har ett omfattande arbete bedrivits på senare tid när det gäller EG och jämställdhetsfrågorna. Vi kommer senare under avsnittet 9 En ny jämställdhetslag att redovisa våra förslag i fråga om den svenska jämställdhetslagstiftningen i förhållande till EGs regler på området.

I syfte att bidra till att sprida information och ge underlag för den fortsatta debatten anordnade utrikeshandels- och jämställdhetsministrarna gemensamt i oktober 1990 ett seminarium om kvinnorna och EG. Seminariet har dokumenterats i rapporten Europa och kvinnorna. För att

sprida kunskap om jämställdhetsarbetet inom EG har skriften *Kvinna i Europa* publicerats i utrikesdepartementets serie *Fakta Europa* (1990:3). Jämställdhetsombudsmannen (JämO) har även givit ut en skrift som behandlar den svenska jämställdhetslagstiftningen i ett europeiskt perspektiv.

För att ytterligare fördjupa analysen av jämställdhetsfrågorna i ett EG-perspektiv har utrikeshandels- och jämställdhetsministrarna i en gemensam skrivelse begärt att samtliga arbetsgrupper för integrationsarbetet inom regeringskansliet skall redovisa frågor inom resp. område som kan ha betydelse ur jämställdhetssynpunkt eller som i övrigt kan påverka kvinnornas situation. Arbetsgruppernas svar bereds f. n. inom regeringskansliet. Varje grupp förutsätts inom sitt fackområde beakta jämställdhetsaspekterna.

I debatten har från vissa håll framförts farhågor om att ett närmare samarbete med EG skulle vara till nackdel för svenska kvinnor. De farhågor som förs fram måste givetvis sakligt diskuteras och analyseras. En fortsatt debatt och informationsverksamhet inom olika delar av samhällslivet i dessa frågor är således viktig. Enligt vår uppfattning bör särskilda medel ställas till förfogande i syfte att underlätta ett sådant arbete. Avsikten är att under trettonde huvudtitelns reservationsanslag I 2. Särskilda jämställdhetsåtgärder, avsätta medel för detta.

Ett ökat samarbete med övriga Europa när det gäller jämställdhetsfrågor måste också omfatta situationen för kvinnorna i Central- och Östeuropa. Detta sker bl. a. inom ramen för Europarådet och dess jämställdhetskommitté (CEEG) i vilken Sverige deltar. Under våren 1991 arrangerar vidare FN i samarbete med UNIDO ett seminarium om de central- och östeuropeiska kvinnornas villkor i den pågående demokratiseringsprocessen. Sverige har ställt medel till förfogande för att seminariet skall kunna komma till stånd.

Nordiskt samarbete

År 1989 antog nordiska ministerrådet en handlingsplan för det nordiska jämställdhetssamarbetet fram till år 1993. Arbetet utifrån denna plan fortskrider under budgetåret 1991/92. Till de frågor som kommer att prioriteras hör, utöver ett omfattande projekt om lika lön för kvinnor och män, även frågor om kvinnoforskning, jämställdhetsstatistik, kvinnors utbildning och karriärmöjligheter inom databranschen, männen och föräldraledigheten samt män i barnomsorgen.

Nordiska ministerrådet kommer efter det att Nordiska rådet har uttalat sig, under våren 1991 att besluta om en ny nordisk kvinnokonferens/Nordiskt Forum år 1994.

2.3 Handlingsplanen för jämställdhetsarbetet

Den tidigare nämnda propositionen om jämställdhetspolitiken inför 90-talet, som behandlades av riksdagen i juni 1988, innehöll en femårig handlingsplan. Tidsbestämda mål samt vissa åtgärder för att nå målen

redovisades ifråga om kvinnornas roll i ekonomin, jämställdhet på arbetsmarknaden, i utbildningen och i familjen samt i fråga om kvinnors inflytande. Handlingsplanen spänner alltså över ett flertal samhällssektorer.

Planen har som ett uttalat syfte att möjliggöra ett mer långsiktigt arbete men också att markera en höjd ambitionsnivå för jämställdhetspolitiken. Till detta kan läggas syftet att förtydliga och konkretisera regeringens insatser på detta område. Arbetet för jämställdhet mellan kvinnor och män berör många människors insatser och är inte begränsat till någon enstaka sektor.

Ett planmässigt arbete i riktning mot de i planen uppsatta målen pågår vid centrala och regionala myndigheter, i kommuner och landsting, inom företag och fackliga organisationer och också inom organisationer som inte bara har anknytning till arbetslivet, inte minst kvinnoorganisationer. Denna samverkan av olika krafter är helt nödvändig för att resultat skall kunna nås på sikt. Handlingsplanen är en plan för regeringens arbete med frågorna under den aktuella perioden men har samtidigt utgjort en riktningangivelse för det samlade arbetet för jämställdhet i samhället.

Resultat

Handlingsplanen angavs gälla i fem år från den 1 juli 1988. Det har nu således förflutit drygt två och ett halvt år eller halva den tid planen omfattar. Vid en genomgång av vilka resultat som hittills har uppnåtts kan man naturligtvis ifrågasätta om det är meningsfullt att ställa upp mål och att avläsa effekter för en så kort tid. Maktförskjutningar mellan kvinnor och män och förändringar av invanda värderingsmönster är ju historiska skeenden som tar åtminstone decennier. Ändå har det enligt vår mening varit viktigt att mål för överskådliga tidsperioder och avgränsade områden har satts upp. Genom en koncentrerad insats ökar förutsättningarna för att nå resultat. För vissa åtgärdsområden som handlingsplanen aktualiserar kan således redan nu tydliga positiva resultat noteras, t.ex. den ökade kvinnorepresentationen i statliga styrelser m.m. samt utvecklingen av andelen kvinnor som skolledare. På andra områden, t.ex. i fråga om utjämning av löner mellan kvinnor och män eller att öka andelen utbildningar och yrken med en jämn könsfördelning, har emellertid motsvarande positiva förändringar ännu inte åstadkommits.

De åtgärder som föreslogs på handlingsplanens fem områden har nu vidtagits. Vissa initiativ därutöver har också tagits av regeringen under perioden. Vidtagna åtgärder m.m. under perioden finns redovisade i en inom civildepartementet upprättad promemoria (C91/284/JÄ).

Det betonades i den nyss nämnda propositionen att föreslagna åtgärder inte skulle ses som tillräckliga för att nå uppsatta mål utan att planen behövde kompletteras med ytterligare åtgärder. De ställningstaganden vi i denna proposition redovisar kan till stora delar ses som en ytterligare breddning och förstärkning av den befintliga handlingsplanen.

3 Kvinnor och ekonomi

3.1 Utvecklingen mot ekonomisk jämställdhet

En effektiv produktion av varor och tjänster är en förutsättning för välfärd och ekonomisk trygghet. Sett från ett jämställdhetsperspektiv har sättet att producera varor och tjänster i det svenska samhället genomgått stora förändringar under de senaste decennierna. Den traditionella arbetsfördelningen, som innebar att kvinnor huvudsakligen utförde oavlönat arbete i hemmen medan männen huvudsakligen stod för det avlönade marknadsarbetet, har förändrats. Förändringen innebär från produktionssynpunkt att kvinnors arbete med främst vård och omsorg flyttats från hemmet och ut på marknaden i form av lönearbete.

Men förändringen har inte bara en ekonomisk innebörd. Den har också medfört att familjernas grundmönster påverkats. Kvinnorna har genom sitt marknadsarbete blivit ekonomiskt oberoende på ett helt annat sätt än tidigare. Kvinnor och män delar idag också jämnare på det oavlönade arbetet, även om förändringarna i detta avseende är mer långsamma.

Den ekonomiska politiken, familjepolitiken och jämställdhetspolitiken har medvetet varit inriktade på att underlätta dessa förändringar. Särbeskattning, utbyggnad av samhällets barn- och äldreomsorg, arbetsrättslig lagstiftning samt föräldraförsäkring är exempel på sådana inslag i politiken som kunnat öka utbudet av arbetskraft, bl. a. genom att undanröja olika förvärvshinder för kvinnor och genom att göra det mer ekonomiskt fördelaktigt för kvinnor att förvärvsarbeta.

Skillnaden i kvinnors och mäns förvärvsfrekvens har i det närmaste eliminerats. Bland kvinnor med barn under 7 år ökade andelen som tillhörde arbetskraften från 38 % år 1963 till 87 % år 1990. Detta innebär dock inte att den *faktiska arbetstiden* på marknaden för kvinnor respektive män har utjämnats i samma utsträckning. Kvinnor arbetar betydligt oftare deltid och är mer frånvarande från arbetet, framför allt för vård av barn, vilket hänger samman med att de i allmänhet fortfarande har huvudansvaret för barnen och arbetet i hemmet.

Könsuppdelningen

Samtidigt som omfördelningen av kvinnors arbete från hushållssektorn till arbetsmarknaden har varit markant, består i huvudsak arbetsfördelningen mellan kvinnor och män *inom* arbetsmarknaden. Till viss del kan den traditionella arbetsfördelningen sägas ha förts över från hemmen till arbetsmarknaden. Av dem som idag är anställda inom t.ex. barn- och äldreomsorgen är ca 95 % kvinnor. Det finns således på dagens arbetsmarknad en påtaglig könsuppdelning, eller könssegregering, som innebär att kvinnor och män återfinns inom olika yrken och att de i stor utsträckning återfinns inom olika näringsgrenar samt på olika nivåer inom respektive arbetsorganisation. Denna segregering har betydelse för de löner kvinnor och män erhåller.

Transfereringar via den offentliga sektorn och i de allmänna försäkrings-systemen, av typ barnbidrag, studiestöd och socialförsäkringar, är viktiga instrument för fördelningspolitiken. De syftar till att uppnå en rättvis fördelning av de tillgångar som skapas i olika delar av produktionen. Generellt sett är dessa transfereringar väsentliga för kvinnor i dagens samhälle, både ur en allmän välfärdssynvinkel och rent ekonomiskt.

De sociala trygghetssystemen och ersättningarna från dessa bygger väsentligen på inkomstbortfallsprincipen, dvs. ersättningens storlek är beroende av vilken inkomst man går miste om på grund av sjukdom, föräldraledighet m.m. Eftersom kvinnors förvärvsarbete är mindre i omfattning än mäns erhåller kvinnor en lägre ersättning för t.ex. föräldraledighet, pension i form av ATP m.m. Kvinnornas löneinkomster och därmed deras ersättningar från socialförsäkringssystemen, påverkas inte bara av antal arbetade timmar utan också av den lön per tidsenhet de får på marknaden.

Kvinnornas anknytning till arbetsmarknaden har visserligen blivit betydligt fastare, vilket idag är en förutsättning för att de sociala trygghetssystemen skall fungera i sin nuvarande form. Samtidigt kan emellertid konstateras att politikens uppgift att göra det lättare att kombinera familjeansvar och försörjaransvar kvarstår. De problem som många familjer upplever med att både förvärvsarbete och ta hand om småbarn, löser många kvinnor med att arbeta deltid med de konsekvenser det får för dem ekonomiskt.

De sociala skillnaderna i mönstren för hur t.ex. det obetalda arbetet fördelas inom familjen är enligt tillgängliga uppgifter ganska stora. I familjer där kvinnan har en god utbildning och ett lönearbete som upplevs som stimulerande, kräver hon i allmänhet att mannen skall ta på sig en större del av ansvaret för arbetet med hem och barn. Detta är inte lika vanligt bland kvinnor som har en svagare ställning på arbetsmarknaden. Lönespridningen mellan olika grupper av kvinnor har enligt den officiella lönestatistiken ökat under 1980-talet, vilket i sin tur accentuerar betydelsen av dessa sociala skillnader.

Kvinnornas ökade ekonomiska självständighet har också en annan sida. Deras direkta beroende av arbetsmarknaden och andra marknader har ökat, liksom deras direkta beroende av politiska och fackliga beslutsprocesser. Den fortsatta politiken måste därför verka på främst tre plan. Den bör för det första aktivt underlätta en jämnare och mindre segregerad arbetsfördelning, såväl på arbetsmarknaden som i fråga om det oavlönade arbetet i hemmet. Den bör för det andra ha en fortsatt fördelningspolitisk profil som syftar till en utjämning av kvinnors och mäns ekonomiska resurser. För det tredje bör den inriktas på att stärka kvinnornas inflytande på de olika områden som har betydelse för bl.a. fördelningen av de ekonomiska resurserna. Inte minst gäller detta styrelser och andra beslutande organ där ekonomiska resurser hanteras, i de offentliga verksamheterna liksom inom näringslivet.

Regeringens bedömning: Löneskillnader mellan kvinnor och män och deras orsaker behöver belysas mer än hittills. En särskild utredare kommer att tillkallas för detta syfte.

Skälen för regeringens bedömning: Under 1960- och 1970-talen minskade de allmänna löneskillnaderna mellan kvinnor och män. Låglönesattningar och solidarisk lönepolitik är faktorer som starkt torde ha bidragit till denna utveckling. Gapet mellan kvinnors och mäns löner minskade med variation för avtalsområde, från intervallet 63–84 % år 1973 till 74–90 % år 1989. Under 1980-talet har löneskillnaderna upphört att minska. Enligt den officiella lönestatistiken har sedan mitten av 1980-talet de genomsnittliga löneskillnaderna, utgående från heltidsarbetande, i stället ökat något för flera avtalsområden. Kvinnornas arbetsinkomst uppgick år 1988 till 78 % av männens, beräknat för samtliga heltidsanställda på arbetsmarknaden i åldern 20–64 år.

Statistiska centralbyråns (SCB) officiella lönestatistik bygger i huvudsak på de uppgifter arbetsgivarorganisationerna tillhandahåller. Att utvecklingen av löneskillnaderna varit något olika för olika sektorer och yrken på arbetsmarknaden går att utläsa ur den tillgängliga statistiken. Jämförelser över avtalsområdesgränserna är dock svåra att göra. Det underlag för lönestatistik som lämnas till SCB medger inte att goda jämförelser kan göras av lön i bl. a. enskilda yrken.

1987 års lönekommitté har i sitt betänkande Svensk lönestatistik (SOU 1990:63) bl. a. pekat på att den officiella lönestatistiken bör ge en god information om löner till allmänheten samt angett att all lönestatistik bör vara könsuppdelad. På grundval av utredningens förslag har en lönestatistiknämnd inrättats vid SCB med uppgift att genom ett utökat samarbete mellan berörda organisationer och myndigheter åstadkomma en förbättrad lönestatistik. Enligt vår mening är det i det fortsatta arbetet väsentligt att statistiken utvecklas, bl. a. genom statistiska specialbearbetningar, så att den ger en bra information om kvinnors resp. mäns löner.

Orsaker till löneskillnader

Lönestatistiken har sina begränsningar när det gäller att ge svar på vilka *orsaker* som ligger bakom förändringarna i löneskillnader mellan kvinnor och män. Det kan konstateras att kvinnors benägenhet att utbilda sig stadigt fortsatt att öka och att några större genomsnittliga skillnader i utbildningsnivå bland kvinnor och män inte finns i dag. Det kan vidare konstateras att kvinnornas förvärvsfrekvens och genomsnittliga veckoarbetstid fortsatt att öka under hela 1980-talet. Ingenting tyder vidare på att könssegregeringen på arbetsmarknaden under denna period skulle ha tilltagit, dvs. att en allt större andel kvinnor skulle ha övergått till arbete i traditionella, mer lågavlönade yrken.

Könssegregeringen på arbetsmarknaden inverkar på lönesättningen på

flera olika sätt. Kvinnor arbetar i lågavlönade yrken och på lägre befattningar och nivåer i större utsträckning än män. Könnssegregeringen å ena sidan och löneskillnader mellan kvinnor och män å den andra torde därmed ha ett visst, om dock inte enkelt, samband.

Forskningen om löneskillnader har främst varit inriktad på att ge teoretiska förklaringsmodeller till löneskillnader i allmänhet. De få forskningsmässiga analyser som gjorts ifråga om löneskillnader mellan kvinnor och män, har visat att en del av skillnaden inte kan förklaras av synbara skillnader i utbildning, befattning, anställningstid, ålder, familjesituation m. fl. objektiva fastställbara variabler.

Mer kunskap behövs

I den tidigare nämnda handlingsplanen för regeringens arbete med jämställdhet sätts som ett mål att inkomstskillnader som beror på att kvinnors arbete värderas lägre än mäns skall försvinna. Bortsett från de svårigheter som finns när det gäller att värdera traditionellt kvinnliga resp. manliga yrken, är det enligt vår mening oroväckande att löneskillnaderna mellan kvinnor och män nu tycks öka i stället för att minska. Det är också otillfredsställande att kunskaperna om och analysen av bakgrunden till dessa löneskillnader är bristfällig.

I samband med remissbehandlingen av betänkandet (SOU 1990:41) Tio år med jämställdhetslagen som vi senare återkommer till har några instanser, bl. a. Tjänstemännens Centralorganisation, framhållit behovet av bättre kunskaper om löneskillnader mellan kvinnor och män. Vidare har denna fråga uppmärksammats i ett flertal motioner under senare års riksmöten.

Regeringen kommer senare i vår att tillkalla en särskild utredare för att få frågan om löneskillnader mellan kvinnor och män ordentligt belyst. Utredaren bör klarlägga utvecklingen av löneskillnaderna inom olika områden samt orsakerna till dessa skillnader. Utredaren bör också göra en analys av möjligheterna att använda arbetsvärdering som ett instrument för jämförelser av arbeten som är olika men som ändå kan betraktas som likvärdiga och på grundval av denna analys föreslå de åtgärder som kan utgöra ett stöd för parterna i ett fortsatt arbete med att förhindra sådana löneskillnader mellan kvinnor och män som inte har några sakliga grunder. Huvudansvaret för förhandlingar och avtal om löner ligger och skall även framgent ligga på arbetsmarknadens parter. Utredningen bör därför ske i nära samarbete med bl. a. huvudorganisationerna på arbetsmarknaden.

Vi återkommer till frågorna om löneskillnader mellan kvinnor och män under avsnittet om en ny jämställdhetslag.

Regeringens bedömning: Det är angeläget att ekonomisk-politiska reformer övervägs och utvärderas ur ett jämställdhetsperspektiv. Kommittéer m. m. som tillsätts för att belysa sådana frågor som kan vara av betydelse för samhällets jämställdhetsmål, kommer fortsättningsvis att få i uppgift att analysera berörda frågor ur ett jämställdhetsperspektiv.

De kunskaper om kvinnors roll i ekonomin och om konsekvenserna av fördelningen av det obetalda arbetet som tagits fram inom ramen för 1990 års långtidsutredning, kommer att följas upp i det ekonomiska analysarbete som ligger till grund för regeringens ekonomiska politik.

Skälen för regeringens bedömning: Viktiga mål för den ekonomiska politiken är en väl fungerande ekonomi (effektivitets- och tillväxtmålet) och en rättvis fördelning av välfärden. Enligt vår uppfattning är också jämställdhet mellan kvinnor och män ett viktigt politiskt mål i detta sammanhang.

1990 års *långtidsutredning* (LU 90) har i bilaga 23 analyserat kvinnornas roll i ekonomin. I bilagan poängteras att ekonomisk jämställdhet bör ses som ett begrepp med flera dimensioner. Det handlar dels om hur arbetad tid och ekonomiska resurser fördelas mellan kvinnor och män, dels om i vilken mån dessa resurser erhålls från eget lönearbete, från transfereringar i den offentliga sektorn eller genom andra omfördelningar. En annan viktig dimension som tas upp av utredningen rör frågan om vilket inflytande kvinnor faktiskt har jämfört med män över de beslut som på olika nivåer fattas om bl. a. fördelning av ekonomiska resurser.

Tidsanvändning

I LU 90 redovisas att den faktiska tid kvinnor ägnar åt arbete på marknaden har ökat kraftigt. Under de senaste 25 åren har deras genomsnittliga veckoarbetstid ökat med sex timmar. Männen har, på grund av främst de allmänna arbetstidsförkortningarna, under samma period minskat sitt arbete på marknaden med i genomsnitt åtta timmar per vecka. Det rör sig alltså om tämligen stora förskjutningar i hur kvinnor och män fördelar sin tid.

Några ingående data om hur tidsanvändningen utanför marknadsarbetet ser ut och framför allt om hur denna förändrats över åren, finns inte. Vid SCB pågår en omfattande tidsanvändningsundersökning som beräknas kunna publicera resultat tidigast under hösten 1991. De studier som gjorts under 1980-talet tyder på att hushållsarbetet fördelas något jämnare mellan könen jämfört med tidigare men att stora skillnader fortfarande föreligger. För omfattningen av kvinnors förvärvsarbete framöver spelar naturligtvis fördelningen av föräldradidighet inom familjen en roll. Vi återkommer till den frågan under avsnitten 5 och 9.

Även om något helt säkert mått på det obetalda arbetets omfattning inte finns kan ändå dess storlek uppskattas. Beräkningar som har gjorts pekar mot att det mätt i *arbetstimmar* skulle utgöra ca 80 % av bruttonationalprodukten (LU 90, bil.23, s. 15). Någon beräkning av *värdet* av det arbete som utförs i hemmen görs inte i samband med att värdet av den totala produktionen i samhället bestäms. Även om sådana beräkningar torde vara svåra att göra och riskerar att bli behäftade med metodiska och statistiska fel, är således icke-marknadsproduktionen i samhället en väsentlig del av folkhushållets resurser. Såväl det obetalda arbetets omfattning som dess fördelning mellan kvinnor och män kommer därför framöver att ges ett större utrymme i ekonomisk analys, t. ex. i kommande långtidsutredningar, och i värdering av framtida ekonomisk-politiska åtgärder.

I propositionen om jämställdhetspolitiken inför 90-talet redovisades vissa uppgifter om fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män. Motsvarande redovisning har i särskild underbilaga lämnats i 1989 och 1990 års budgetpropositioner. Nyckeltal för arbetstider, sammanräknad inkomst och pensioner har därvid redovisats. I *bilaga 1* till denna proposition redovisas motsvarande uppgifter samt uppgifter om löner och arbetsinkomster för kvinnor resp. män.

Effekter av ekonomisk-politiska reformer

En av de allra viktigaste reformerna inom det ekonomiska området under senare tid är den skattereform riksdagen beslutat om och som gäller fullt ut från år 1991. Skattereformens övergripande syfte är att ge en samhällsekonomiskt mera effektiv beskattning samtidigt som de fördelningspolitiska målen uppfylls.

Reformen innebär bl. a. att marginalsatterna sänks. En väsentlig effekt som förväntas av reformen är att den bl. a. härigenom skall stimulera ett ökat utbud av arbetskraft. Regeringen har år 1990 tillsatt en kommitté (dir. 1990:44) med uppgift att följa och rapportera om de olika effekter som den nu aktuella skattereformen kan föra med sig. I direktiven framhålls att reformens effekter på jämställdhet mellan könen hör till de områden som är viktigast att belysa.

Det är även framgent väsentligt att förslag om reformer m. m. som rör den ekonomiska politiken granskas ur jämställdhetssynpunkt, både i det utredningsarbete och annat beredningsarbete som föregår regeringens förslag och i den uppföljning och utvärdering av reformer och användning av offentliga resurser som kommer att bli ett alltmer väsentligt inslag i statsmakternas uppgift. Kommittéer m. m. som tillsätts för att belysa frågor av betydelse för samhällets jämställdhetsmål, kommer fortsättningsvis att få i uppgift att analysera berörda frågor ur ett jämställdhetsperspektiv.

Forskning

Det finns på flera områden behov av förbättrad kunskap om hur ekonomisk-politiska åtgärder återverkar på olika grupper av kvinnor och män.

Utökad forskning behövs om fördelningen av obetalt och betalt arbete i samhället och dess konsekvenser. Det gäller såväl inflytande, arbetskraftsförsörjning och arbetsdelning på arbetsmarknaden, som fördelning av ansvar och ekonomiska resurser inom familjen. Förbättrade kunskaper krävs också ifråga om hur de fördelningssystem som finns eller som är under övervägande återverkar på kvinnor resp. på män.

Regeringen lämnade i 1990 års forskningspolitiska proposition (prop. 1989/90:90, UbU25, rskr.328) förslag om nya professurer för kvinno- och jämställdhetsforskning, varav en avsåg ekonomisk forskning med inriktning på bl. a. kvinnors och mäns inkomster och löner. I årets budgetproposition (prop. 1990/91:100, bil.10, s. 182 f) föreslås att denna professur benämns nationalekonomi, särskilt kvinnoforskning och placeras vid universitetet i Lund. De aktuella professurerna har tillkommit med det uttalade syftet att ge kvinno- och jämställdhetsforskningen en fastare bas inom högskolan. I den nämnda forskningspolitiska propositionen (s. 53) påpekas också det angelägna i att forskning med kvinno- och jämställdhetsperspektiv uppmärksammas och stöds av samtliga råd och sektorsorgan för forskning.

4 Kvinnors villkor i arbetslivet

4.1 Inledning

Den största förändringen i arbetskraftsutbudet under de senaste decennierna har varit den stora ökningen av andelen kvinnor. Av den totala arbetskraften på i dag nästan 4,6 miljoner personer är 48% kvinnor. Utvecklingen har inneburit en stärkt ställning för kvinnorna, inte bara på arbetsmarknaden utan också ekonomiskt och individuellt.

Som tidigare framhållits skiljer sig dock fortfarande kvinnors och mäns villkor åt betydligt på en arbetsmarknad som allttjämt i stor utsträckning är könssegregerad. Detta innebär bland annat en allvarlig begränsning av arbetsmarknadens sätt att fungera. Möjligheterna att nå överensstämmelse mellan arbetssökande och lediga platser skulle öka avsevärt redan vid en måttlig minskning av könsuppdelningen. Det skulle innebära att kvinnors och mäns förutsättningar, intressen och kompetens bättre skulle komma till användning, vilket samtidigt skulle stimulera den ekonomiska tillväxten.

Under 1980-talet har förhållandevis kraftfulla insatser gjorts för att intressera flickor och kvinnor att välja utbildning och arbete inom traditionellt mansdominerade yrken. Detta har skett bl. a. genom olika kampanjer och projekt på såväl svensk som nordisk basis. Senare års erfarenheter från dessa verksamheter har tillsammans med forskning inom arbetslivsområdet ytterligare belyst såväl könsuppdelningens process som dess funktion.

I korthet visar dessa erfarenheter att könsuppdelningen på arbetsplatserna ofta anses bero på externa faktorer såsom en sned arbetsfördelning i hemmet, olikheter i utbildning, utbud och efterfrågan på den lokala arbetsmarknaden samt skillnader i kvinnors och mäns preferenser och val.

Huvudproblemet ligger dock enligt de gjorda studierna inte i dessa faktorer, utan snarare i existensen av två skilda delarbetsmarknader – en för kvinnor och en för män. Den könsuppdelning som finns på andra håll i samhället skärps inom arbetslivets område genom rekryteringspolitiken och genom det enskilda företagens eller förvaltningens arbetsorganisation. Vid sidan av den historiskt betingade uppdelningen i kvinnligt och manligt arbete kan en ständigt verkande kraft påvisas som medför att också nya verksamheter, t. ex. ADB, delas upp i olika arbetsuppgifter för kvinnor resp. män.

Föreställningar hos den som anställer om vad som bäst passar det ena eller det andra könet riskerar härvid att leda till att personer av "fel" kön inte bedöms efter sina individuella förutsättningar. I stället föredrar arbetsgivare att anställa kvinnor på den kvinnliga delarbetsmarknaden och män på den manliga. Kvinnor anställs på mansdominerade områden i regel först när antalet män inte räcker till. Kvinnor tilldelas genomgående i högre grad än männen rutinartat arbete, de avancerar i mindre utsträckning och får i genomsnitt lägre lön. Oavsett utbildningsnivå har kvinnor genomsnittligt sett mindre kvalificerade arbetsuppgifter än män och får mindre del av kompetensutveckling på arbetsplatsen.

Erfarenheterna från det nu redovisade projekt- och forskningsarbetet visar att könstillhörigheten i sig utgör ett subtilt, men till sina effekter ändå tydligt sorteringsbegrepp. De visar också på behovet av att parallellt med insatser för att påverka utbudet av arbetskraft inom otraditionella områden, mer än tidigare uppmärksamma övergången från utbildning till arbete samt att motverka könsuppdelningen på arbetsplatserna i en rad olika avseenden. Rekryterings- och personalutbildningsmodeller behöver därför utvecklas så att kvinnor och män reellt kan uppnå likvärdiga villkor med hänsyn till anställning, utvecklingsmöjligheter, lön, arbetsmiljö och hälsa, inflytande på arbetets utläggning m. m.

Det förslag till ny jämställdhetslag som läggs fram i denna proposition, liksom inriktningen av de åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken och på arbetsmiljöområdet som vi redovisar i det följande, syftar till att främja en sådan utveckling. Arbetsplatser som visar att kvinnor med en otraditionell utbildning inte bara får anställning inom sina respektive yrkesområden, utan också ges goda arbetsförhållanden och möjligheter till utveckling, utgör de bästa förutsättningarna för att fler flickor och kvinnor skall välja sådana arbeten.

Regeringens bedömning: Stödet för de personer som genomgått en för sitt kön otraditionell utbildning bör förstärkas inför övergången till arbete. Metoder för detta bör bl. a. utvecklas genom regionala projekt. De medel som länsarbetsnämnderna disponerar till stöd för kursdeltagare i otraditionell arbetsmarknadsutbildning bör komma till ökad användning.

Skälen för regeringens bedömning: En aktiv vägledning, arbetsmarknadsutbildning samt ökade insatser vid övergången från utbildning till arbete krävs för att få en jämnare könsfördelning i yrken där fördelningen är ojämn. I detta arbete är självfallet arbetsmarknadsverkets egen personal och dess kompetens en av de viktigaste tillgångarna.

Från utbildning till arbete

Inom arbetsmarknadsverket finns erfarenheter från många års arbete med att introducera och underlätta för kvinnor att få arbete inom mansdominerade områden. Program för intresseinventering, pröva-på-möjligheter och arbetsmarknadsutbildning genomförs t. ex. för arbetslösa kvinnor med erfarenhet från kontor, handel, vård och omsorg m. m. För detta avdelas i allmänhet särskild personal, och förutsättningarna att följa upp insatserna inför deltagarnas övergång till arbete är goda.

Flickor och kvinnor som avslutat otraditionell utbildning inom skolväsendet riskerar däremot att inte uppmärksammas tillräckligt bland andra arbetssökande på arbetsförmedlingen. Senare års överhettade arbetsmarknad med personalbrist vid många industri- och teknikföretag har inte medfört att svårigheterna för dem att få anställning i utbildningsyrket upphört. I de fall flickorna erhållit anställning rör det sig fortfarande ofta om arbeten där de inte får full användning för sin yrkeskompetens. Många flickor rapporteras ge upp inför dessa svårigheter. Detta är självfallet en oacceptabel utveckling som också leder till negativa exempel för andra unga flickor. Nuvarande konjunkturedgång med färre lediga arbeten att söka inom teknik och industri riskerar att ytterligare försvåra situationen. Ett aktivt stöd från arbetsförmedlingens sida för att dessa flickor och kvinnor skall få arbete i sina utbildningsyrken behövs därför alltid, oavsett konjunkturläge, såväl när de är nyutbildade som när de kommer till förmedlingen som ombytessökande.

Det är därför viktigt att särskild uppmärksamhet ägnas åt situationen för de flickor som studerar på pojkdominerade yrkeslinjer vid gymnasieskolan. Av de drygt 900 flickor som väljer en sådan linje avbryter ca 25 % sin utbildning redan under första skolåret. Ca 500 flickor i hela landet fullföljer årligen utbildningen. För att underlätta en kommande anställning i utbildningsyrket behöver – parallellt med insatser inom skolan för att motverka ytterligare avhopp – förberedelser och kontakter genomföras redan innan sista terminen är avslutad.

För att snarast utveckla metoder för en samverkan i dessa frågor mellan skola, arbetsförmedling och arbetsplatser har några länsarbetsnämnder i februari 1991 beviljats särskilda medel från anslag under arbetsmarknadsdepartementets huvudtitel. Det är härvid också viktigt att insatser görs på arbetsplatserna så att flickorna och kvinnorna får en reell chans till rättvis behandling och goda arbetsförhållanden. Vi vill här särskilt understryka den nyckelroll som arbetsledarna har. Sveriges Arbetsledareförbund har nyligen tagit initiativ till ett arbete med inriktning på att medlemmarna inom ramen för sina ledaruppgifter skall verka för jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet. Detta är mycket positivt.

Stöd vid arbetsmarknadsutbildning

Genom riksdagens beslut med anledning av den tidigare nämnda propositionen om jämställdhetspolitiken inför 90-talet kan länsarbetsnämnderna utnyttja högst 10 000 kr. per kursdeltagare för att underlätta rekrytering av och ge stöd till den som genomgår en för sitt kön otraditionell arbetsmarknadsutbildning. Insatserna kan genomföras före, under och efter utbildningen. Medlen lämnas under en femårig försöksperiod och har kunnat disponeras sedan budgetåret 1988/89 för högst 7 000 kursdeltagare per år. Enligt arbetsmarknadsstyrelsens redovisning har möjligheterna till stödinsatser använts framgångsrikt i några län, medan man i andra län knappast alls tagit medlen i anspråk för detta ändamål. Det är angeläget att länsarbetsnämnderna intensifierar sina insatser och använder detta instrument i betydligt större omfattning, inte minst i samband med kursdeltagarnas övergång från utbildning till arbete.

Anknytning till arbetsmarknaden

Könssegregeringen visar sig också i att kvinnornas anknytning till arbetsmarknaden ännu inte är lika stabil som männens. Uttryck för detta är bl. a. den höga andelen kvinnor bland deltidsarbetslösa och bland personer med tidsbegränsade anställningar.

Deltidsarbetslösheten har under senare år varit en prioriterad fråga inom arbetsmarknadspolitiken. Alltsedan budgetåret 1986/87 har arbetsmarknadsverket tillsammans med arbetsmarknadens parter bedrivit ett omfattande arbete ute i landet med att dels stödja de deltidsarbetslösa, dels påverka arbetsgivarna att se över anställningsförhållandena. Trots flera års insatser och trots rekryteringsbehov hos arbetsgivarna har utvecklingen inte vänt i tillräcklig omfattning. Under år 1990 fanns drygt 47 000 deltidsarbetslösa anmälda på arbetsförmedlingen, varav kvinnorna utgjorde ca 80%.

Under år 1990 höll chefen för arbetsmarknadsdepartementet överläggningar med parterna inom de statliga och kommunala sektorerna samt inom handeln, vilket lett till vissa initiativ för att motverka deltidsarbetslösheten. För närvarande övervägs vilka ytterligare åtgärder som kan behöva vidtas från regeringens sida.

Deltider är ofta kombinerade med vikariatsanställningar, ett förhållan-

de som ytterligare försvagar anknytningen till arbetsmarknaden. I samband med pågående besparingar inom vård och omsorg finns risk för att personer med vikariat är de som först får sluta. År 1990 hade drygt 12% av kvinnorna och 7% av männen tidsbegränsade anställningar. Detta är en minskning från 1987 med 1,4 procentenheter för kvinnorna och 2,2 för männen. Medan andelen tidsbegränsade anställningar således minskat för både kvinnor och män har skillnaden i anställningstrygghet dem emellan ökat.

Kvinnors lägre anknytningsgrad till arbetsmarknaden illustreras också genom arbetsmarknadsstyrelsens nyligen genomförda uppföljning av den nya ungdomsgarantin med inskolningsplatser. I rapporten "Utvärdering av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för 18-19-åringar, perioden 1 juli 1989-30 juni 1990" påpekas bl. a. att kvinnorna oftare har tillfälliga arbeten, kortare deltidsarbeten och högre deltidsarbetslöshet. Flertalet länsarbetsnämnder har samtidigt bedömt att flickorna har en svårare situation än pojkarna vid övergången från skola till arbetsliv.

Arbetslivscentrum har vidare inom sitt s. k. strukturomvandlingsprojekt visat att kvinnor och män hade olika möjligheter att få ett nytt arbete efter att de blivit uppsagda i samband med industrins omvandling. Kvinnorna vandrade mellan arbetslöshet, tillfälliga arbeten och arbetsmarknadspolitiska stöd under lång tid (s. k. "permanent tillfällighet"). Större insatser gjordes för de uppsagda männen, vilket också ledde till att de snabbare fick reguljär anställning på annan arbetsplats.

Vi kan konstatera att kvinnorna i dag är väl företrädde i de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna och att den öppna arbetslösheten bland kvinnor ligger på i stort sett samma nivå som männens. Arbetsmarknadsverket har här bedrivit ett förtjänstfullt arbete. Enligt vår mening är det emellertid en viktig uppgift för verket att också uppmärksamma de mönster som här påtalats, samt att genom aktiva åtgärder motverka att konjunkturdämpning och strukturomvandling leder till att kvinnorna får bära en tyngre börda av omställningen än männen.

Kompetensutveckling

En av orsakerna till kvinnors större utsatthet vid rationaliseringar är att de oftare än män har okvalificerade arbetsuppgifter och får mindre del av utbildning och annan kompetensutveckling. Med anledning av den betydelse som kompetens och utbildning hos de anställda har för företagens möjligheter att hävda sig i en internationell konkurrens och för effektiviseringar inom den offentliga sektorn, beslöt regeringen i april 1990 att tillsätta en utredning (A 1990:02, dir. 1990:25) om kompetensutveckling i arbetslivet. Enligt direktiven skall utredningen bl. a. belysa eventuella skillnader i utbildningsbehov mellan kvinnor och män. Jämställdhetsaspekten skall också vara en viktig utgångspunkt i utredningens förslag till åtgärder. Utredningen kan därmed förväntas lämna ett betydelsefullt bidrag till det fortsatta jämställdhetsarbetet.

Ökade möjligheter för kvinnor att ta del av kompetensutveckling inom företag och förvaltningar är enligt vår mening en av de mest verkningfulla

vågarna för att bryta könsuppdelningen på arbetsplatserna. Det är särskilt viktigt när insatserna sker i samband med förändringar av arbetsuppgifter och arbetsorganisation. Det förslag till ny jämställdhetslag som presenteras senare bör ytterligare öka förutsättningarna för ett sådant arbete.

4.3 Arbetsmiljö

Regeringens bedömning: De ökade kunskaper om kvinnors arbetsmiljö som erhållits genom de senaste årens utrednings- och forskningsarbete bör nu aktivt föras ut och integreras i det löpande arbetsmiljöarbetet.

Skälen för regeringens bedömning: De mönster för könsuppdelningen i arbetslivet som vi redovisat innebär också att kvinnor och män ofta har olika arbetsmiljöer. Arbetsmiljökommisionens rapporter våren 1990 om de mest utsatta arbetena har gett värdefulla bidrag till kunskaperna om kvinnors och mäns hälsorisker inom olika yrken. Där framgick bl. a. att kvinnorna löper stora hälsorisker inom såväl de kvinno- som de mansdominerade områdena. Parallellt med kommissionens arbete har arbetarskyddsstyrelsen (ASS) i april 1990 på regeringens uppdrag redovisat ett handlingsprogram för arbetsmiljöinsatser inom fyra kvinnodominerade yrkesområden, nämligen kontorsarbete, elektroindustri, förskola och sjukvård. De slutsatser som där dras, kan enligt det redovisade programmet tillämpas också på andra områden inom arbetslivet.

Den samlade bild av kvinnors situation i arbetslivet som arbetsmiljökommissionens kartläggning och ASS redovisade handlingsprogram ger, visar att kvinnors arbetsmiljöproblem måste bli föremål för mer omfattande insatser än hittills. Kvinnors arbetsmiljö har tidigare inte uppmärksamats i samma grad som männens. Arbetet har hittills i huvudsak byggts upp kring den industriarbetande mannen. Först på senare år har program och utbildningsmaterial anpassats till kommunernas och landstingens verksamheter. Det särskilda handlingsprogram för kvinnodominerade branscher som ASS nu har tagit fram och kommissionens rapporter ger en delvis ny dimension åt arbetsmiljöarbetet och en plattform för de fortsatta insatserna. Kartläggningarna har i stor utsträckning givit ny kunskap för dem som arbetar i verksamheten.

Det blir därför en viktig uppgift för ASS att föra ut denna kunskap till alla aktuella målgrupper inom och utom verket så att den kan integreras i pågående utvecklingsarbete. Detta gäller inte minst i samband med de satsningar som kommer att ske via arbetslivsfonden, vars inrättande har skapat helt nya förutsättningar att höja ambitionsnivån i arbetet.

Bilden visar också att ett aktivt arbete för att förbättra arbetsmiljö och hälsa i stor utsträckning måste handla om arbetets organisation och innehåll, utvecklingsmöjligheter samt sociala aspekter på arbetet. Att bygga om arbetsplatser och ändra redskap är nödvändigt, men det räcker inte. Egenkontroll, självbestämmande, grupporganisation och utveckling genom lä-

rande måste bli kännetecknet för förändringarna av 90-talets arbetsliv. En sådan utveckling ligger väl i linje med jämställdhetspolitiken.

Regeringen kommer inom kort att förelägga riksdagen propositioner om arbetsmiljö och rehabilitering. I dessa kommer bl. a. kvinnors situation i arbetslivet att uppmärksammas särskilt.

Flexibel arbetstid

Ett allmänt mål för de fortsatta ansträngningarna att skapa det goda arbetet är att ge arbetstagarna ett ökat utrymme för beslut om hur arbetet skall utföras. En ökad flexibilitet också när det gäller arbetets förläggning i tid är en viktig del i detta arbete. Ökade möjligheter för både kvinnor och män att påverka arbetstider leder också till att det blir lättare för dem att förena förvärvsarbete och familjeansvar. Regeringen har nyligen tillsatt en utredning (A 1991:01, dir. 1991:7) som skall överväga förutsättningarna att föra samman arbetstidslagen (1977:480) och semesterlagen (1982:673) i en gemensam årsarbetstidslag. Syftet är att skapa fördelar genom bl. a. större flexibilitet och frihet vid uttag av ledigheter och arbetstidsförkortningar. Möjligheten att ta ut en del av semestern i form av halva dagar eller som arbetstidsförkortning under viss tid skall också övervägas. Utredaren skall analysera och redovisa effekterna av sina förslag ur jämställdhetsperspektiv.

4.4 Regional utveckling

Regeringens bedömning: I uppföljning och utvärdering av regionalpolitiska stödåtgärder bör såväl fördelning som effekter av stödet analyseras ur jämställdhetsperspektiv.

Skälen för regeringens bedömning: I regeringens proposition (prop. 1989/90:76, s.164, AU13, rskr.346) om regionalpolitik för 90-talet slås fast att insatser inom det regionalpolitiska området som främjar en utveckling mot jämställdhet mellan kvinnor och män, huvudsakligen skall göras inom ramen för berörda organs ordinarie verksamhet. Under vissa omständigheter kan dock speciella satsningar erfordras för att driva på utvecklingen i önskad riktning. Sålunda skall bl. a. insatserna för kvinnor som företagare förstärkas genom uppdrag till statens industriverk (SIND) samt genom att utvecklingsfonderna inom stödområdet tillförs särskilda resurser. Även de nytillkomna särskilda regionalpolitiska infrastrukturmedlen kan förväntas få betydelse i detta sammanhang.

För att få kunskap om i vilken utsträckning de regionalpolitiska resurserna faktiskt kommit kvinnorna till del har nyligen gjorts tre studier, som helt eller delvis finansierats med jämställdhetsmedel. Två av dem visar att endast smärre delar av glesbygdssöd och länsstyrelsernas projektmedel (7 respektive 3% av fördelade medel) hittills gått till verksamheter som direkt rör kvinnor. Den tredje studien Könskvotering i regionalpolitiken (Ds

1990: 54) visar bl. a. att könskvoteringsregeln har bidragit till att företagen har anställt fler kvinnor än de annars skulle ha gjort, samt att inställningen till kvinnlig arbetskraft förändrats i positiv riktning i företagen.

Samtidigt framgår av en enkät från SIND till länsstyrelserna hösten 1990 att nästan alla län hade en aktuell kartläggning av kvinnornas situation inom utbildnings- och arbetsmarknadsområdena och att de bedrev utvecklingsprojekt med inriktning på kvinnor. Antalet län som avsatt särskilda medel för kvinnoprojekt har ökat avsevärt de senaste åren. Nästan samtliga län angav emellertid i enkäten att det finns hinder och problem för att få fram och driva kvinnoprojekt, och de betonade vikten av stöd från central nivå.

Såväl länsstyrelsernas ökade insatser som andra regionalpolitiska insatser riktade till kvinnor talar för en utveckling där kvinnors kompetens och kapacitet bättre tas tillvara i framtiden. Denna utveckling behöver följas regelbundet. Uppföljning och utvärdering, som visar resurstilldelning liksom utfall av åtgärderna för kvinnor resp. män, bör därför i fortsättningen ingå i det löpande arbetet. Regeringen kommer att beakta detta behov bl. a. i samband med uppdrag som under år 1991 lämnas till SIND, glesbygdsdelegationen och länsstyrelserna.

4.5 Statsförvaltningen

Regeringens bedömning: De statliga myndigheternas jämställdhetsarbete bör intensifieras. Ett samlat program för statsförvaltningen med inriktning på för jämställdhet centrala områden kommer att genomföras.

Jämställdhetspolitiken skall vara en naturlig del i den interna och externa beslutsprocessen för att leda verksamheten. Redovisning och uppföljning liksom analys och utformning av åtgärdsförslag bör integreras i myndighetens verksamhetsplanering och resultatrapportering.

Skälen för regeringens bedömning: Huvudinriktningen i det statliga jämställdhetsarbetet har hittills varit att åstadkomma en jämnare könsfördelning i olika yrken, befattningar och i beslutande positioner. Arbetet bör nu breddas och omfatta insatser för att uppvärdera kvinnors arbete, vidta sådana förändringar i arbetsorganisation och arbetsmiljö som kan stärka kvinnors villkor i arbetslivet samt förbättra mäns möjligheter att förena yrkeslivet med ett aktivt föräldraskap.

I samband med den nya budgetprocess som införs för statsförvaltningen bör också kraven på planering och uppföljning av resultaten av myndigheternas insatser för jämställdhet mellan kvinnor och män förtydligas.

Statlig personalpolitik utformas och drivs numera inom de enskilda myndigheterna. Emellertid finns vissa områden som kan anses ingå i en gemensam statlig personalpolitik. Exempel på sådana är en aktiv chefspolitik, god företagshälsovård, minskad sjukfrånvaro m. m.

Personalpolitiska åtgärder för jämställdhet mellan kvinnor och män är också i sina grunddrag gemensamma för den statliga sektorn av arbetsmarknaden. Genom det praktiska arbete och den försöksverksamhet som genomförts genom åren finns många erfarenheter kring vilka allmänna åtgärder som behövs för att få resultat. Det är väsentligt att myndigheterna ges möjlighet att ta del av dessa erfarenheter. Den roll som statens arbetsgivarverk (SAV) har ifråga om samordning, service och stöd för det statliga jämställdhetsarbetet bör därför betonas, samtidigt som det huvudsakliga ansvaret för att åtgärderna genomförs i allt högre utsträckning måste åvila de enskilda myndigheterna. SAV kommer under de närmaste åren att genomföra ett samlat program för det statliga jämställdhetsarbetet. Verket kommer att avsätta resurser för detta arbete. För att koncentrera och effektivisera arbetet kommer insatserna att beröra tre huvudområden. Programmet syftar således i första hand till att ge stöd för att öka andelen kvinnliga chefer, uppmärksamma löneskillnader mellan kvinnor och män samt att öka pappornas uttag av föräldraledighet.

Andelen *kvinnliga chefer* är generellt sett fortfarande låg. Inom statsförvaltningen har andelen kvinnor av de nyrekryterade chefer som regeringen tillsätter ökat från 7% år 1985 till 43% år 1989. Totalt sett är emellertid andelen kvinnor av dem som omfattas av chefslöneavtalet år 1989 inte högre än 8%. Som en jämförelse kan nämnas att inom kommunal förvaltning var år 1989 andelen kvinnor bland kansli-, ekonomi- och personalchefer ca 14%.

Regeringen har under 1980-talet vidtagit ett flertal åtgärder för att bredda underlaget för rekrytering av kvinnor till chefsbefattningar inom statsförvaltningen. Bland annat har statens institut för personalutveckling (SIPU) haft i uppdrag att utbilda handledare för studiecirklar, vilka syftar till att på den enskilda myndigheten bredda rekryteringsunderlaget bland kvinnor genom att orientera om arbetet som chef. Av SIPUs rapport framgår att den modell man använt med ett handledarpar bestående av en kvinna och en man fungerat väl men också att en del av de berörda myndigheterna i det efterföljande skedet inte prioriterat chefsrekryteringsfrågorna. En del myndigheter, t. ex. AMS, har på egen hand genomfört chefsutbildningar för kvinnor. Länsstyrelsernas organisationsnämnd har vidare på regeringens uppdrag gjort insatser inom länsstyrelseområdet i syfte att uppmuntra kvinnor att söka chefsbefattningar.

Det är angeläget att de samlade erfarenheter som vunnits i detta arbete analyseras och sprids till myndigheterna. SAV har en nyckelroll i detta arbete. Särskilt viktigt är naturligtvis i detta sammanhang att de hinder som finns för just kvinnor att vilja söka till och inneha chefsbefattningar blir kända och kan undanröjas. I arbetet bör konkreta mål formuleras för att

ytterligare öka andelen kvinnliga chefer. Målen bör sättas av de olika myndigheterna med utgångspunkt i det egna personalförsörjningsläget.

Inom den statliga sektorn, liksom inom andra avtalsområden, har de genomsnittliga löneskillnaderna mellan kvinnor och män förändrats de senaste decennierna. För heltidsanställda inom statsförvaltningen uppgick enligt den officiella lönestatistiken år 1973 genomsnittslönen för kvinnor till 81 % av männens. Motsvarande andel för år 1984 hade stigit till 92%. Därefter har de genomsnittliga löneskillnaderna åter ökat något — år 1989 uppgår kvinnornas genomsnittslön till 89 % av männens. En viktig generell orsak till löneskillnader mellan kvinnor och män är, som vi redovisat tidigare i denna proposition, att traditionellt kvinnligt arbete genomgående avlönas sämre än traditionellt manligt arbete. Flera studier som gjorts, bl. a. vid försvarets forskningsanstalt, visar dessutom att en icke obetydlig del av löneskillnaderna mellan kvinnor och män inte går att förklara med utgångspunkt i uppgifter om utbildning, ålder, anställningstid, familjesituation m. fl. faktorer.

Parterna på den statliga arbetsmarknaden har i det avtal som ingicks hösten 1989 uppmärksammat dessa frågor. Ett partsgemensamt arbete har under år 1990 inletts för att utveckla metoder och system för att kunna jämföra kvinnodominerade respektive mansdominerade arbeten som är att betrakta som likvärdiga. Regeringen ser positivt på parternas engagemang i denna för jämställdhetsarbetet viktiga fråga. Det är emellertid också viktigt att man på myndighetsnivå analyserar och följer upp löneutvecklingen för kvinnor och män. SAV avser att ge myndigheterna stöd i detta arbete och kommer bl. a. att ta fram en könsuppdelad statistik som ett referensmaterial till myndigheternas egen statistik. I det vidare arbetet bör man t. ex. kunna ta fram exempel på vilka data som behöver sammanställas för att man bäst skall kunna belysa och bevaka den lokala löneutvecklingen ur ett könsperspektiv.

Det arbete som pågår för att utveckla ett löne- och personaladministrativt ADB-system för statsförvaltningen kommer på sikt att ge bättre redskap för en effektiv statistikbearbetning i myndigheterna. Det är i detta sammanhang väsentligt att behovet av en könsuppdelad statistik tillgodoses.

Från jämställdhetssynpunkt är en anpassning av arbetets organisation och förläggning som gör det lättare att förena förvärvsarbete med familjeansvar av stor betydelse. I en undersökning från mitten av 1980-talet framgick att kvinnor inom statsförvaltningen var lediga för vård av barn ca fem gånger längre tid än männen. Någon löpande statistik över uttaget av *föräldraledighet* inom olika sektorer av arbetsmarknaden finns inte. Pappornas uttag av *föräldraledighet* har, sett till hela arbetsmarknaden, inte ökat påtagligt de senaste åren. Samtidigt har emellertid såväl de relativa arbetskraftstalen som den genomsnittliga veckoarbetstiden för kvinnor ökat.

I ett samlat program för jämställdhet inom statsförvaltningen bör det vara möjligt att sätta upp konkreta mål för pappornas uttag av *föräldraledighet*. En förutsättning för detta är dock att viss statistik över fördelningen av ledigheten finns tillgänglig. SAV kommer på uppdrag av regeringen

att ta fram sådan statistik för år 1989 för de delar av statsförvaltningen som ingår i det gemensamma löneadministrativa systemet, främst den civila statsförvaltningen. SAV kommer i detta sammanhang också att utreda förutsättningarna för en årlig statistik för hela statsförvaltningen som ett led i det arbete som pågår för förbättring av all frånvarostatistik.

I programmet bör lämpligtvis ingå särskilda informationsinsatser för att stimulera föräldrar att i större utsträckning dela föräldraledigheten, och ge förslag till åtgärder för hur myndigheterna kan förändra arbetsvillkoren för att förbättra pappornas reella möjligheter till ledighet. Till viss del kan arbetet samordnas med den informationsinsatsning för pappaledighet som vi senare kommer att redovisa närmare.

Regeringen avser att noga följa det fortsatta arbetet för jämställdhet inom statsförvaltningen.

Erfarenheter av försök med s. k. intensivmyndigheter

I propositionen (prop. 1984/85:219, AU 1985/86:6, rskr.48) om den statliga personalpolitiken redovisade regeringen sin avsikt att uppdraga åt några myndigheter att under en treårsperiod genomföra intensivsatsningar på jämställdhetsområdet. Uppdraget lämnades till försvarets forskningsanstalt (FOA), universitetet i Göteborg, statens vattenfallsverk, länsstyrelsen i Örebro län samt statens löne- och pensionverk (SPV). SIPU, som har lämnat konsultstöd till några av myndigheterna, har i juni 1990 kommit in med en slutrapport om försöket.

Av rapporteringen framgår att myndigheterna i sitt jämställdhetsarbete i huvudsak satsat på utbildning och information. Universitetet i Göteborg har anordnat chefsutbildning för kvinnor. SPV, FOA och länsstyrelsen i Örebro län har koncentrerat insatserna på kompetensutveckling för baspersonal, bl. a. inom ADB, samt på självförtroendehöjande åtgärder. Vattenfall har utvecklat s.k. mellankarriärer för assistenter. Informationsinsatserna har riktats till alla nivåer i respektive organisation, dock främst till cheferna.

Inom ramen för personalarbetet har Vattenfall samt universitetet i Göteborg satsat på sådana rekryterings- och befodringsåtgärder som riktad annonsering, särskild jämställdhetsbevakning vid tillsättningar, positiv särbehandling av kvinnor till vikariat, praktikplatser m. m. Båda myndigheterna söker också bredda rekryteringen av kvinnor genom skolinformation. Bl. a. FOA har, som tidigare nämnts, genomfört studier av löneskillnader mellan kvinnor och män.

Intensivsatsningen har medfört att myndigheternas jämställdhetsarbete har fått en fastare organisation och projektet som sådant har gett legitimitet åt mer aktiva åtgärder. Samtidigt har försöket klart visat att ett villkor för framgångsrika intensivsatsningar av detta slag är att berörda myndigheters inre och yttre förutsättningar är sådana att de är beredda att för en bestämd tid avsätta tillräckliga resurser för arbetet. Erfarenheterna har också visat att behovet av stöd för arbetet är stort, i första hand från myndighetens ledning men också från central nivå.

Den gemensamma statliga personalpolitiken innefattar ett särskilt ansvar för att följa upp regeringens allmänna jämställdhetspolitik. I linje med erfarenheterna från det hittills bedrivna arbetet måste som nyss nämnts, den roll som ledningen för myndigheten har, starkt betonas. Åtgärder för jämställdhet mellan kvinnor och män kan och bör komma till uttryck inom en mängd områden, t. ex. kompetensutveckling, rekrytering, personalekonomi, lönesättning, organisationsförändringar samt införande av ny teknik. Jämställdhetsaspekterna måste därför integreras i myndighetens förändringsarbete.

Enligt budgetförordningen (SFS 1989:400) skall myndigheten lämna en fördjupad anslagsframställning vart tredje år. Som underlag för denna skall myndigheten bl. a. ta fram en resursanalys för sin verksamhet. Analys av utvecklingsbehov, vad avser jämställdhet mellan kvinnor och män har här en naturlig plats. Varje myndighet bör således behandla jämställdhetsfrågorna i sitt interna arbete inför den fördjupade anslagsframställningen. I den mån slutsatserna av analysen motiverar regeringens uppmärksamhet eller beslut bör dessa redovisas tillsammans med förslag till åtgärder i den fördjupade anslagsframställningen. I annat fall bör jämställdhetsinsatser för treårsperioden läggas fast internt inom myndigheten.

En skyldighet för myndigheten att upprätta en årlig plan för sitt jämställdhetsarbete finns sedan tidigare. Nya möjligheter till statistikbearbetningar samt budgetförordningens krav på en årlig resultatredovisning ger myndigheterna bättre förutsättningar att också följa upp resultaten av dessa planer. I resultatredovisningen bör regelbundet finnas personalstatistik som kan belysa jämställdhetsaspekter, t. ex. könsfördelningen inom olika grupper av anställda och inom olika löneintervall. Om myndigheten har genomfört systematiska och mer omfattande jämställdhetsinsatser bör resultatet av dessa även kunna redovisas i detta sammanhang.

I dialogen mellan fackdepartementen och myndigheterna är diskussioner kring jämställdhetsåtgärder angelägna när förslag till förändringar av myndighetens verksamhet och inriktning är aktuella.

Regeringens bedömning: För att uppnå jämställdhetsmålen är det av central betydelse att fler pappor utnyttjar föräldraförsäkringen. En sådan utveckling bör främjas genom opinionsbildande insatser och information samt genom åtgärder på arbetsplatserna för att underlätta för både kvinnor och män att förena förvärsarbete och föräldraskap. Om emellertid papporna inte utnyttjar föräldrapenningen väsentligt mer intill utgången av år 1993, kommer regeringen att överväga ytterligare åtgärder som kan påskynda en sådan utveckling.

Statistiken över hur föräldraförsäkringen utnyttjas bör förbättras.

Skälen för regeringens bedömning: Ett av de viktigaste målen för såväl familje- som jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män delar ansvaret för och arbetet med omvårdnaden om barnen. Det är viktigt för barnen att tidigt få en vardaglig och känslomässigt nära kontakt med båda sina föräldrar. För pappan innebär denna tidiga kontakt en möjlighet att utveckla andra sidor än de som traditionellt förväntas av män. För relationen mellan barnet och pappan senare i livet har också den tidiga och nära kontakten en viktig roll.

Detta delade ansvar är viktigt också för uppvärdering och förståelse av det arbete som utförs i hemmet. Så som vi redogjort för i avsnittet om kvinnor och ekonomi är frågan om hur det oavlönade arbetet med barn och hushåll m. m. fördelas mellan föräldrarna, central också för den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män. Regeringen har i den tidigare nämnda propositionen om jämställdhetspolitiken inför 90-talet uttalat som ett mål att andelen män som utnyttjar möjligheterna till en längre sammanhängande föräldraledighet bör öka.

Föräldraförsäkringen ersatte år 1974 den tidigare moderskapsförsäkringen. Principiellt sett var det viktiga i denna förändring att föräldrapenning i samband med barnafödande nu kunde tas ut av båda föräldrarna. Det ekonomiska stödet i försäkringen inriktades på att ersätta inkomstbortfallet. Papporna gavs genom reformen möjlighet att med motsvarande ersättning stanna hemma viss tid för vård av sjukt barn.

Föräldraförsäkringen har därefter byggts ut i olika etapper, liksom också rätten att vara ledig från arbetet för vård av barn [lagen (1978:410) om rätt till ledighet för vård av barn m. m.]. Från den 1 juli 1989 utges föräldrapenning med anledning av barns födelse under 15 månader varav 12 med ersättning motsvarande 90 % av den sjukpenninggrundande inkomsten. För de återstående tre månaderna ges ersättning på en garantinivå om 60 kr. per dag. Utbyggnaden har medfört att förutsättningarna för familjerna att dela på föräldraledigheten har förbättrats. Tillfällig föräldrapenning utges från den 1 mars 1991 med 80 % av den sjukpenninggrundande inkomsten under de första 14 dagarna per barn och år, därefter 90 %.

Allt sedan föräldraförsäkringens tillkomst 1974 har föräldrapenningen med anledning av barns födelse till den allra största delen utnyttjats av mammorna. Som framgår av tabellen utnyttjas försäkringsdagarna år 1989 till endast 7 % av pappor. Sett över en något längre tid har en viss, om dock marginell, ökning av pappornas andel skett.

När det däremot gäller pappornas fristående rätt till tillfällig föräldrapenning under högst tio dagar i samband med barns födelse samt för bl. a. vård av sjukt barn, är pappornas faktiska uttag betydligt högre. Män utnyttjar i genomsnitt åtta till nio av de tio dagarna och drygt en tredjedel av det totala antalet dagar med tillfällig föräldrapenning. Även dessa förhållanden har varit ganska stabila under 1980-talet.

Antal ersatta dagar med föräldrapenning 1979 – 1989

År	Antal ersatta dagar 1 000-tal	Andel dagar som utnyttjats av	
		fäder %	mödrar %
1979	24082	4,8	95,2
1980	27020	5,2	94,8
1981	31 110	4,9	95,1
1982	30851	5,1	94,9
1983	30234	5,2	94,8
1984	30454	5,1	94,9
1985	33 193	5,5	94,5
1986	35 413	6,2	93,8
1987	40 308	7,5	92,5
1988	37 817	6,5	93,5
1989	40 752	6,9	93,1

Källa: Riksförsäkringsverket.

Det finns också ett annat mått på hur föräldraledigheten fördelas mellan kvinnor och män. Man utgår då från de nyfödda barnen och ser till hur (de gifta) föräldrarna till dessa barn under en viss period utnyttjar föräldrapenningen. Denna statistik visar för barn födda år 1984 att drygt var femte pappa, eller 22 %, under barnets första levnadsår tog ut någon del av föräldrapenningen.

Motsvarande uppgifter för de följande åren finns för närvarande inte framtagna hos riksförsäkringsverket (RFV). Verket har dock låtit göra en specialbearbetning av statistik avseende barn födda i januari och februari 1989, vars föräldrar således omfattas av den senaste utbyggnaden av föräldraförsäkringen. Resultatet visar att 45 % av papporna till dessa barn i någon utsträckning använde sig av försäkringen under barnets första levnadsår. Denna siffra är inte helt jämförbar med den som redovisats för barn födda under 1984, men bör ändå tolkas som att uttag av pappaledighet ökat. Enligt RFV kan ökningen troligen tillskrivas den utbyggda föräldraförsäkringen.

De regionala skillnaderna i hur föräldraledigheten delas mellan föräldrarna finns det vissa uppgifter om, medan skillnader med avseende på sociala mönster är bristfälligt belyst i den officiella statistiken. Statistiken visar genomgående att pappor i de norra delarna av landet använder

försäkringen mest medan pappor bosatta i de södra delarna av landet använder den minst. I t. ex. Västerbottens län utgjorde papporna under år 1989 30% av det totala antalet försäkrade som utnyttjat föräldrapenningen, medan motsvarande andel för Malmö allmänna försäkringskassa var 20%.

Svårigheterna att få fram aktuell föräldraledighetsstatistik har hittills gett begränsade möjligheter att löpande följa hur föräldraförsäkringen används. Regeringen avser att uppdra åt RFV att komma in med förslag till hur verkets statistik över uttag av föräldraledighet kan förbättras. Att statistiken förbättras är väsentligt, inte minst mot bakgrund av det stora intresse som internationellt visas för den svenska föräldraförsäkringens konstruktion och effekter. Särskilt intressant är här i vilken mån just papporna utnyttjar den internationellt sett unika möjlighet försäkringen ger.

Den statistik som finns är inte relaterad till föräldrarnas yrke och dylika faktorer. Kunskaperna om hur fördelning av föräldraledighet varierar med arbetsmarknadssektor, arbetets art, utbildningsnivå m. m. är därför bristfälliga.

Forskning och undersökningar som utförts under 1980-talet har emellertid belyst vissa aspekter av hur föräldraledighet utnyttjats av olika grupper. Resultaten har visat bl. a. att pappaledighet oftare tas ut bland offentliganställda än bland privatanställda. I vilken utsträckning man delar på föräldraledigheten tycks däremot inte påverkas nämnvärt av mammans anställningsform. Män i chefs- och arbetsledarbefattningar har betydligt oftare angett problem med att ta föräldraledigt. Inställningen hos olika arbetsgivare till att män tar ut längre sammanhängande föräldraledigt tycks också skifta avsevärt. Det är enligt de gjorda undersökningarna vanligare att arbetsgivare inom den privata delen av arbetsmarknaden uppger en negativ syn på sådan ledighet.

Pappaledighet och frånvaro från arbetet

Enligt vår mening måste budskapet till chefer på alla nivåer vara att föräldraledighet, för män såväl som för kvinnor, är något självklart, nödvändigt och också positivt. I många yrken torde dessutom en period av föräldraledighet tillföra viktiga erfarenheter och bör därmed kunna tillmätas ett meritvärde vid anställningar i större utsträckning än för närvarande. Det är inte acceptabelt att det uppstår en motsättning mellan å ena sidan rätten till föräldraledighet och å andra sidan möjligheterna till utveckling i arbetet på samma sätt som för dem som inte är eller varit föräldralediga. Det är således väsentligt att man i alla delar av arbetslivet förmår skapa ett socialt klimat m. m. för ett delat föräldraansvar, som står i samklang med intentionerna bakom de lagar och försäkringssystem som finns på området. Det krävs ofta också att man skapar konkreta förutsättningar i form av t. ex. en anpassad arbetsorganisation, god personalplanering och flexibla arbetstider. I syfte att påskynda en sådan utveckling bör

arbetsgivarna verka för att underlätta för både kvinnor och män att förena förvärvsarbete med föräldraskap. Vi återkommer till denna fråga under avsnittet 9 En ny jämställdhetslag.

Vi har med tillfredsställelse noterat att en rad enskilda företag, statliga verk och kommuner på eget initiativ har aktualiserat frågan om pappaledighet. Arbetsmiljöfonden har vidare inom ramen för sitt särskilda jämställdhetsprogram under hösten 1990 beviljat 1 milj. kr. till ett projekt för kartläggning och utveckling av pappaledighet vid ett antal företag.

Opinionsbildning och information

En viss opinionsbildande verksamhet har bedrivits under ett flertal år i syfte att öka pappornas uttag av föräldraledighet. Idégruppen för mansrollsfrågor (A 1987:A) bidrar genom sin verksamhet aktivt till ökad förståelse för den betydelse som ett större ansvarstagande för den dagliga omvårdnaden om barnen har för männen. Det är angeläget att idégruppen fortsätter sitt opinionsbildande arbete på detta område.

Riksdagen har vid behandlingen av 1989 och 1990 års budgetpropositioner anslagit medel över femte huvudtiteln för särskilda informationsinsatser med syfte att stimulera föräldrar att i högre utsträckning dela föräldraledigheten. I bil. 7 till årets budgetproposition föreslås att ytterligare medel anslås för ändamålet. Medlen har hittills använts efter två huvudlinjer. Den ena är att ge information och underlag för information på arbetsplatser. Den andra är information som riktar sig till blivande och nyblivna föräldrar.

I den fortsatta informationssatsningen kommer också, som vi tidigare i propositionen redogjort för, åtgärder för att stimulera pappaledighet inom statsförvaltningen att särskilt uppmärksammas. Det är även viktigt att invandrarföräldrar nås av information om möjligheterna till pappaledighet.

Reglerna för föräldraförsäkringen är idag utformade så att de förutsätter att ledigheten fördelas mellan mamman och pappan. Om t. ex. pappan vill överlåta sin del av ledigheten på mamman, måste han skriftligen till försäkringskassan bekräfta detta. Försök bör initieras vid några försäkringskassor med riktad information till föräldrar i samband med ev. överlåtande av försäkringsdagar till den andra föräldern.

Det är för tidigt att utvärdera de nu nämnda informationsinsatserna. I debatten hävdas ibland att delad föräldraledighet är en fråga om sådana grundläggande attityder som inte låter sig påverkas av information. Det finns dock en del fakta som talar för att information, såväl om försäkringens mer tekniska utformning och familjeekonomiska konsekvenser som om den betydelse pappaledighet mer allmänt har, ger effekter. Projektverksamhet som bedrivits med stöd av anslaget Särskilda jämställdhetsåtgärder har visat att information på arbetsplatsen eller av försäkringskassan vid föräldraträffar m. m., ökar intresset för att i familjen diskutera att dela på föräldraledigheten. Det är också viktigt att resultaten från den forskning som gjorts kring bl. a. pappans roll för barnet, får spridning.

I vissa projekt, t. ex. det vid landstinget i Jämtland, har det visat sig att föräldrautbildning före och/eller efter det att barnet föds, kan ha en betydande påverkan på föräldrarnas beslut om hur ledigheten skall fördelas och läggas upp. Av stor vikt är här naturligtvis att utbildningen är inriktad också på pappans viktiga roll. Det ankommer främst på de landstingskommunala huvudmännen att anordna sådan utbildning. Utbildningen, kan tilläggas, har inte bara betydelse för hur föräldrarna delar på föräldraledigheten utan också för en god vård av barnen i stort. Regeringen avser att bl. a. inom ramen för den nyss nämnda informationssatsningen, ta initiativ för att sprida goda erfarenheter av hur föräldrautbildning för blivande och nyblivna föräldrar kan läggas upp.

Riksdagens socialutskott har i betänkandet (SOU 1990/91:2) om barnomsorg m. m. gett regeringen till känna att det måste skapas förutsättningar för en föräldrautbildning för föräldrar till barn som passerat spädbarnstiden. Regeringen återkommer i ett senare sammanhang till denna fråga.

Frågor om föräldrarollen och om de förändrade krav i övrigt som samhällsutvecklingen ställer på männen, är viktiga att ta upp även i andra sammanhang. Regeringen har i 1990 års budgetproposition (prop. 1989/90:100, bil.6, s.34) pekat på att de försök som gjorts med inslag av samlevnadsfrågor i värnpliktsutbildningen är positiva och bör kunna utvecklas vid flera förband samt att försvarsgrenscheferna bör uppmuntra och stödja sådana initiativ. Information om föräldraledighetsfrågor bör med fördel kunna riktas till denna grupp.

Riksdagen har med anledning av propositionen (prop. 1990/91:8, LU13, rskr.53) om vårdnad och umgänge beslutat om vissa lagändringar med syfte att föräldrarna själva i så stor utsträckning som möjligt skall kunna komma överens i vårdnads- och umgängesfrågor. Samarbetssamtal skall i alla kommuner erbjudas föräldrar som så önskar. I tvist om vårdnad skall domstolarna, i bedömningen av vad som är bäst för barnet, fästa särskilt avseende vid barnets behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna.

Mål

Av vad som nu redovisats framgår den vikt som statsmakterna lägger vid att både mamman och pappan har ett ansvar för barnets väl samt betydelsen av en nära och tidig kontakt mellan barnet och båda föräldrarna. Föräldrapenningen med anledning av barns födelse utnyttjas fortfarande till allra största delen av mamman. Att detta förhållande gäller under t. ex. barnets första halvår är naturligt, och för de flesta självklart med tanke på bl. a. amningen av barnet. En övervägande del av småbarnspapporna avstår dock helt från att utnyttja föräldrapenningen. Hindren för en mer allmänt utnyttjad pappaledighet står att finna i traditionella roller inom familjen men också i regler, skrivna och oskrivna, inom arbetslivet. Regeringen har i tidigare sammanhang hävdad den uppfattningen att en utveckling av pappaledigheten i första hand skall främjas genom opinionsbildningsinsatser och liknande.

Vi utgår nu från att de fortsatta informations- och opinionsbildningsåtgärderna aktivt skall bidra till ett ökat utnyttjande av möjligheterna till pappaledighet. Senare i denna proposition föreslår vi också att en bestämmelse införs i den nya jämställdhetslagen, som innebär att arbetsgivare skall underlätta för arbetstagare att förena förvärvsarbete och föräldraskap. Även detta bör kunna bidra till att papporna i ökad utsträckning utnyttjar möjligheterna till föräldraledighet.

Målet bör vara att, vid utgången av år 1993, minst två tredjedelar av papporna i någon utsträckning använder sig av möjligheten att utnyttja föräldrapenningen med anledning av barns födelse. Om detta mål inte nås får ytterligare åtgärder övervägas.

6 Utbildning och jämställdhet

6.1 Inledning

För individen är utbildning en resurs som kan bidra både till personlig utveckling och till en starkare ställning på arbetsmarknaden. Utbildningspolitiken skall bl. a. se till att kvinnor inte missgynnas i förhållande till män vid fördelningen av utbildningsresurser på olika nivåer.

Utbildningspolitiken syftar bl. a. till att motverka könsbundna studieval i gymnasieskolan, den kommunala vuxenutbildningen (komvux) och högskolan. En jämnare fördelning av kvinnor och män på olika studievägar bidrar till en jämnare fördelning av kvinnor och män i olika yrken.

Utbildningspolitiken på nationell nivå syftar också till att jämställdhetsaspekterna skall beaktas i all undervisning. Detta är en utgångspunkt för de utbildningspolitiska beslut som via läroplaner, riktlinjer för kursplaner, centrala utbildningsplaner för utbildning och fortbildning av lärare m. m., i praktiken påverkar skolundervisningens innehåll och arbetsformer. Undervisningen spelar stor roll för kvinnliga och manliga studerandes självuppfattning, självförtroende, kunskaper och föreställningar om jämställdhetsproblematiken. Den har också betydelse för deras förberedelse för och förmåga att göra en demokratisk arbetsfördelning i den egna familjen och påverka förhållandena i arbetslivet och samhället i övrigt.

Dessutom bidrar utbildningspolitiken, framförallt genom stöd till forskningen, till produktion av ny kunskap som är av betydelse i arbetet för jämställdhet. Forskningen belyser t. ex. relationerna mellan kvinnor och män i samhället ur historiska, sociala, ekonomiska och psykologiska aspekter. Sådan forskning kan påverka den inomvetenskapliga teoribildningen i olika discipliner och därmed bidra till att könsaspekten uppmärksammas inom allt fler forskningsområden. Forskningen analyserar också mål, effekter, förutsättningar m. m. inom sådana politikområden som direkt eller indirekt har betydelse för jämställdhetsarbetet i samhället.

Regeringens bedömning: Med övergången till mål- och resultatorienterad styrning av skolväsendet är det naturligt att jämställdhetsmålet kommer till uttryck i lagar och andra författningar, framförallt läroplaner. Jämställdhetsmålet kommer därmed att beaktas i uppföljningen och utvärderingen av det offentliga skolväsendet.

Skälen för regeringens bedömning: Riksdagen har nyligen beslutat om en reform med anledning av regeringens proposition om ansvaret för skolan, "ansvarspropositionen", (prop. 1990/91:18, UbU4, rskr.76). Reformen innebär en genomgripande förändring av de styrmedel staten använder för att påverka verksamheten i skolan. Riksdagens beslut får därmed också stor betydelse för jämställdhetsarbetets inriktning.

Reformen innebär en klarare ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna (inkl. landstingskommunerna). Statens styrning av skolan med hjälp av regler för statsbidrag upphör. Ett allmänt finansiellt stöd i form av ett sektorsbidrag utbetalas till samtliga primärkommuner fr. o. m. den 1 juli 1991. Sektorsbidraget skall ange det totala statliga finansiella stödet till skolsektorn, dvs. grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna. Det skall beräknas schablonmässigt enligt olika beräkningsmodeller för de olika skolformerna.

Styrningen av skolan skall i fortsättningen ske genom att regering och riksdag anger mål och riktlinjer som är nationellt giltiga. Grundläggande mål anges i lag. Övriga mål och riktlinjer för utbildningen som skall vara generellt giltiga anges i andra författningar, framförallt läroplaner. Den statliga detaljregleringen av skolan upphör. Kommunerna får stor frihet att organisera skolverksamheten inom de ramar och riktlinjer som riksdagen och regeringen lägger fast. Varje kommun skall fastställa en skolplan, där det bl. a. skall framgå vilka åtgärder kommunen avser att vidta för att uppnå de nationella mål som har satts upp för skolan.

Riksdagsbeslutet innebär också att uppföljning och utvärdering får stor betydelse när det gäller att bedöma resultaten av arbetet och att utveckla verksamheten. Uppföljning och utvärdering skall bedrivas både i den enskilda skolan och på kommunal och nationell nivå. Verksamheten skall utvärderas mot de mål som har ställts upp på resp. nivå. Uppföljningen och utvärderingen skall ge riksdag och regering en samlad bild av skolverksamheten och bl. a. ge underlag för att bedöma om åtgärder behöver vidtas för att nationella mål och riktlinjer skall upprätthållas.

Från jämställdhetspolitisk synpunkt blir det alltså för det första viktigt att se till att jämställdhetsmålet kommer till tydligt uttryck dels i lagar – och i förarbeten till lagar – inom skolområdet, dels i andra författningar, framförallt läroplaner. För det andra bör jämställdhetsmålet beaktas i all uppföljning och utvärdering av skolverksamheten, t. ex. i det gemensamma system för resultatuppföljning som kommer att utvecklas i samarbete med bl. a. Svenska kommunförbundet.

Med anledning av ansvarspropositionen har riksdagen beslutat om vissa ändringar av skollagen (1985:1100). Dessa ändringar (SFS 1990:1477) trädde i kraft den 1 januari 1991 och kan ses som den första delen i arbetet med att utforma en skollag som är anpassad till de genomgripande förändringarna inom skolområdet. Vi vill här erinra om vad detta nyligen fattade riksdagsbeslut innebär ur jämställdhetspolitisk synpunkt.

I 1 kap 2 § första stycket skollagen sägs att alla "barn och ungdomar skall, oberoende av kön, geografisk hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom".

I den allmänna motiveringen till denna lagformulering sägs att detta skall tolkas som reella möjligheter, inte bara formella (prop. 1990/91:18, s. 27). Skolhuvudmännen skall alltså utforma sitt skolväsende så att inte något barn eller någon ungdom i realiteten förhindras att få del av utbildning på grund av sitt kön. Detta kan t. ex. innebära att en elev som är missgynnad på grund av sitt kön, måste stödjas särskilt.

Föredraganden, statsrådet Persson, framhåller vidare att lagen naturligtvis inte får tolkas så att den skulle utgöra ett hinder mot att skolhuvudmännen vidtar särskilda åtgärder för att få barn och ungdomar att delta i utbildning, som de annars kan förväntas avstå från på grund av sitt kön, sin bostadsort eller sina sociala och ekonomiska förhållanden. Exempel på en sådan åtgärd är tillfälliga enkönade undervisningsgrupper för att ge flickor eller pojkar bättre studieförutsättningar inom ett område, där det ena könet är i stark minoritet.

I tredje stycket i samma paragraf sägs bl. a. att verksamheten i skolan skall utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar, och att var och en som verkar inom skolan skall främja aktning för varje människas egenvärde. I den allmänna motiveringen till detta avsnitt i lagen framhåller föredraganden att strävan mot jämställdhet mellan könen är ett exempel på vad aktningen för varje människas egenvärde mer konkret innebär (prop. 1990/91:18, s. 30). I specialmotiveringen till paragrafen i sin helhet heter det vidare att de värderingar som här kommer till uttryck förutsätts genomsyra all skolverksamhet och tjäna som underlag för tolkningen av övriga regler på området (prop. 1990/91:18, s. 43).

Motsvarande formulering om grundläggande demokratiska värderingar och respekt för varje människas egenvärde finns i den del av skollagen som handlar om utbildning för vuxna (1 kap. 9 §).

Jämställdhet mellan kvinnor och män är alltså, enligt riksdagens beslut med anledning av ansvarspropositionen, ett nationellt mål för skolan. Enligt 2 kap 8 § skollagen är varje kommun därmed skyldig att i sin skolplan redovisa vilka åtgärder som kommunen avser att vidta för att uppnå jämställdhet mellan könen inom skolområdet. Det är också självklart att jämställdhetsaspekten kontinuerligt bör beaktas i den uppföljning och utvärdering av skolverksamheten, som bl. a. skall ge underlag för regering och riksdag att bedöma vilka åtgärder som kan krävas för att nationella mål och riktlinjer skall upprätthållas.

Jämställdhet mellan kvinnor och män har sedan slutet av 1960-talet varit ett mål för skolpolitiken. Jämställdhet inom grundskola, gymnasieskola och komvux ägnades stort utrymme i regeringen proposition om jämställdhetspolitiken inför 90-talet (prop. 1987/88: 105, AU17, rskr.364, UbU34, rskr.365). Jämställdhetsmålet har också tidigare kommit till uttryck i lagstiftningen. Det är emellertid först nu som det tydligt knutits till krav på återkommande uppföljning och utvärdering på nationell nivå. Den senaste utvecklingen inom skolområdet innebär därför en stark framflyttning av positionerna, när det gäller att förverkliga jämställdhetsmålet i praktiken.

Kommunerna har stor frihet när det gäller att avgöra vilka medel som skall användas för att nå jämställdhetsmålet. Avregleringen inom skolområdet och möjligheten att använda resurserna på ett friare sätt kan förväntas stimulera nya initiativ och idéer också inom detta område. Den jämförelse mellan olika kommuner som utvärderingen kommer att innebära, kan dessutom förväntas leda till ökad spridning av erfarenheter och goda exempel.

Fortbildning m. m.

Sedan den 1 januari 1991 har kommunerna det fulla arbetsgivaransvaret för lärare och annan skolpersonal. Den jämställdhetslag som vi i det följande kommer att föreslå, kommer att få stor betydelse för kommunerna i deras egenskap av arbetsgivare. Att åstadkomma en jämnare könsfördelning i olika arbeten bland skolpersonalen är inte bara viktigt med tanke på att skolan är en stor arbetsplats i kommunen, utan också på grund av att könsfördelningen på olika uppgifter i skolan påverkar barns och ungdomars könsrollsföreställningar och förväntningar om kvinnligt och manligt.

Varje kommun och landstingskommun är enligt 2 kap. 7 § skollagen skyldig att se till att fortbildning anordnas för den personal som har hand om utbildningen. Kommunerna har ansvar för att prioritera fortbildningsinsatserna. De nya principerna för skolans styrning innebär att skolverket får ett tydligare ansvar och större befogenheter att direkt leda den statligt finansierade fortbildningsverksamheten. Skolverket skall också ange fortbildningens konkreta innehåll utifrån de mål som riksdagen och regeringen ställer upp för fortbildningen eller för skolan som sådan, dvs bl. a. utifrån jämställdhetsmålet (prop. 1990/91: 100, bil. 10, s.66).

Läroplansarbete

Jämställdhetsproblematiken bör också i framtiden utgöra en central fråga vid utformningen av läroplaner för olika skolformer. Regeringen har genom beslut den 14 februari 1991 bemyndigat statsrådet Persson att tillkalla en kommitté med uppdrag att lämna förslag till nya läroplaner för barn- och ungdomsskolan och vuxenutbildningen. Av direktiven till denna kommitté framgår att frågan om jämställdhet mellan könen skall beaktas i läroplansarbetet.

Även efter införandet av en mål- och resultatorienterad styrning av skolan, där statsbidraget utgör ett finansiellt stöd för skolverksamheten som medger en fri resursanvändning, kommer det att finnas kvar vissa mindre tillfälliga stimulansbidrag för utvecklingsinsatser. Särkilda statsbidrag kan vara ett verksamt medel för att få igång en utveckling inom områden som staten prioriterar.

Ett specialdestinerat statsbidrag har fr. o. m. budgetåret 1985/86 utgått för sommarkurser i teknik för flickor. Syftet har varit dels att intressera flickor för teknik, dels att hitta bättre undervisningsmodeller. Erfarenheterna från dessa sommarkurser har överlag rapporterats vara positiva. Närmare 20 000 flickor har hittills berörts av verksamheten, vanligen på sommaren mellan årskurs 8 och 9. I årets budgetproposition föreslås fortsatt statsbidrag för detta ändamål (prop. 1990/91:100, bil.10, s. 64).

6.3 Förändringar av gymnasieskola och komvux

Regeringens bedömning: Förslaget om nya nationella treåriga program i gymnasieskolan, större valfrihet och ökad samverkan mellan gymnasieskola och komvux beräknas medföra en jämnare könsfördelning inom olika studievägar. Reformen innebär också att gymnasieskolan och komvux i ännu högre grad än nu kommer att bidra till att stärka kvinnornas ställning på arbetsmarknaden.

Skälen för regeringens bedömning: Kvinnliga och manliga studerande väljer fortfarande i stor utsträckning olika studievägar. Endast en drygt tiondel av dem som avgick från gymnasieskolans linjer 1989 kom från linjer med en jämn könsfördelning, dvs. en fördelning med minst 40% av vardera könet. Också inom komvux är studievalen könsbundna. Kvinnor väljer i stor utsträckning humanistiska ämnen, medan männen ofta väljer teknik och naturkunskap.

En förklaring till könsbundna studieval är att pojkar och flickor uppfostras olika och möter olika förväntningar i samhället. Könsbundna studieval kan också antas bero på att negativa erfarenheter ibland återförs till dem som skall välja. De som tidigare har valt studievägar i gymnasieskolan eller kurser i komvux som domineras av det motsatta könet, har ibland fått svårigheter både i utbildningen och på arbetsmarknaden. Detta kan avhålla t. ex. tekniskt intresserade kvinnor från att göra ett studieval med denna inriktning.

Uppgifter om studieavbrott i gymnasieskolan visar att sådana är vanligare bland elever som har gjort ett otraditionellt val. Särskilt stora har problemen visat sig vara bland flickor på de tekniskt inriktade yrkeslinjerna. Erfarenheter från projektarbete m. m. tyder på att studieavbrottet oftast inte beror på ett felval i egentlig mening. Det är snarare fråga om svårigheter att finna sig till rätta i en miljö där det egna könet är i stark minoritet.

Erfarenheterna från projektverksamhet visar också att det med olika insatser i form av lärarfortbildning, stödgrupper m.m. går att minska studieavbrotten och skapa en social miljö i och utanför undervisningen som gör det möjligt för dessa elever att finna sig till rätta och genomföra den valda utbildningen. Det handlar i grunden om att skapa reella förutsättningar för ett friare studieval.

För de elever som fullföljer utbildningen kan det också bli problem. Uppföljningsundersökningar visar t. ex. att många kvinnor som utbildat sig i mansdominerade utbildningar senare arbetar inom andra områden än dem som de har utbildat sig för. Det är rimligt att anta att de i praktiken ofta har blivit diskriminerade på arbetsmarknaden. Det uppkommer alltså onda cirklar i utbildningsväsendets och arbetsmarknadens ömsesidiga påverkan av varandra. Vissa företag, t. ex. inom verkstadsindustrin, säger sig inte kunna rekrytera kvinnor till traditionellt manliga kvalificerade arbeten, eftersom det saknas kvinnor med yrkesutbildning inom området. Flickor i grundskolan som skall välja utbildning till gymnasieskolan och vuxna kvinnor som söker sig till komvux, tvekar att välja otraditionella utbildningar, bl. a. på grund av att de riskerar att bli diskriminerade när de sedan söker sådana arbeten som de utbildat sig för.

Ökade kontakter mellan skola och arbetsliv

Den nya jämställdhetslag som vi föreslår i det följande, kommer att ställa ökade krav på arbetsgivare och arbetstagare att samverka om aktiva åtgärder för att åstadkomma jämställdhet i arbetslivet. När det på en arbetsplats eller i en viss typ av arbete inte råder en i huvudsak jämn könsfördelning, skall arbetsgivaren, enligt vårt förslag, vid nyanställningar särskilt anstränga sig för att få sökande av det underrepresenterade könet och söka se till att andelen arbetstagare av det könet efter hand ökar. Vi räknar därför med att det i framtiden kommer att bli fler arbetsgivare som aktivt arbetar med att rekrytera det underrepresenterade könet, och också kan förmedla detta till den skolpersonal och vägledningspersonal vid arbetsförmedlingen som informerar ungdomar och vuxenstuderande om förhållandena på arbetsmarknaden.

I regeringens nyligen framlagda proposition (1990/91:85) om gymnasieskolan och vuxenutbildningen, Växa med kunskaper (kunskapspropositionen) föreslås bl. a. att nuvarande linjer i gymnasieskolan upphör och ersätts med treåriga nationella program. I många av de nya programmen kommer en stor del, minst 15 %, av den totala studietiden att förläggas till arbetsplatser. Anskaffning av arbetsplatser skall ske genom skolhuvudmannens (i allmänhet kommunens) försorg. Den arbetsplatsförlagda delen av utbildningen skall vara kursplanestyrd och ske under ledning av en handledare som arbetsplatsen tillhandahåller. Alla handledare skall få utbildning som anordnas av skolhuvudmannen.

Skolorna kommer alltså att i framtiden öka kontakterna med arbetsplatserna, vilket ger större möjligheter att följa arbetsplatsernas jämställdhetsarbete på nära håll och förmedla information om sådana arbetsplatser där arbetsgivaren anstränger sig att få sökande som företräder det underrepre-

senterade könet. Den obligatoriska handledarutbildningen kommer naturligtvis att utformas i enlighet med läroplanernas riktlinjer, vilket innebär att alla handledare kommer att få ökade kunskaper om jämställdhetsproblematiken. Därmed förbättras förutsättningarna för att studerande som tillhör det underrepresenterade könet på en arbetsplats skall bli väl omhändertagna av handledare och arbetskamrater. Vi räknar därför med att förändringarna av gymnasieskolan kommer att bryta onda cirklar och öka möjligheterna för kvinnor och män att göra ett fritt studieval.

Jämn könsfördelning

I den tidigare nämnda propositionen om jämställdhetspolitiken inför 90-talet uttalades att det långsiktiga målet borde vara att åstadkomma en jämn könsfördelning i alla utbildningar i gymnasieskolan. För samtliga studievägar borde gälla att ingetdera könet skall vara representerat med mindre än 40% (s. 47 och 79). Detta långsiktiga mål ligger väl i linje med principerna i skollagen om allas rätt till utbildning.

I samma proposition formulerades också vissa mål som bör vara uppfyllda inom en femårsperiod. Dessa mål är formulerade i termer som anknyter till nuvarande skolorganisation, inte till den nya gymnasieskola som föreslås i kunskapspropositionen. Vi anser att i stället för dessa mål bör krav i fortsättningen ställas på att utvecklingen gradvis går i riktning mot att uppnå det långsiktiga målet. Könsfördelningen i olika studieprogram och andelen studieavbrott kommer kontinuerligt att följas upp och redovisas för riksdagen. Utvecklingen inom olika kommuner och samverkansområden (dvs. områden där olika kommuner samverkar om att erbjuda utbildning i gymnasieskolan) bör jämföras med varandra. Återkommande utvärderingar bör analysera orsakerna till de problem som kan finnas. Motsvarande utvärdering bör göras av könsfördelningen inom kurser i komvux.

Stor andel kvinnor i komvux

Kvinnorna utgjorde närmare två tredjedelar av de ca 129 000 elever som höstterminen 1988 studerade en eller flera kurser i komvux. Kvinnorna hade i genomsnitt kortare utbildning än männen. 46% av kvinnorna (jämfört med 35% av männen) hade högst folkskola eller grundskola. Kvinnliga studerande var i genomsnitt äldre än manliga.

Komvux spelar alltså redan nu stor roll för kvinnors möjligheter att kompensera en dålig grundutbildning. Enligt gällande bestämmelser om urval bland behöriga sökande till komvux skall de som har störst behov av utbildningen ha företräde. Vid urvalet skall bl. a. särskilt beaktas behovet för sökande som har kort tidigare utbildning, behovet för sökande för vilken den sökta kursen är av betydelse för yrkesverksamhet eller yrkesval och utbildningsbehovet för äldre. Med tanke på att kvinnor i allmänhet har en svagare ställning på arbetsmarknaden än män, är det naturligt att de i praktiken har kommit att utgöra en större andel av antalet komvuxelever.

I den del av skollagen som nyligen ändrats genom riksdagens beslut, sägs

i 1 kap. 9 § att genom det offentliga skolväsendet för vuxna skall "främst de som erhållit minst utbildning få möjlighet att stärka sin ställning i arbetslivet och i det kulturella och politiska livet". Förslagen i kunskapspropositionen innebär en ännu starkare prioritering än tidigare av den kompetensinriktade vuxenutbildningens uppgift att överbrygga utbildningsklyftorna i samhället.

Ökad samverkan mellan gymnasieskolan och komvux bör kunna leda till att fler kvinnor erbjuds utbildning. De många kvinnor som nu saknar yrkesutbildning och ofta arbetar i ensidiga, monotona arbeten utan möjligheter till inflytande över det egna arbetet, t. ex. inom verkstadsindustrin, får ökade möjligheter att skaffa sig yrkeskompetens. Detta förutsätter dock att kommunens information om utbildningsmöjligheter, rätt till ledighet för studier och möjligheter till studiestöd, når ut till dessa grupper av kvinnor och att de motiveras till utbildning.

Bättre utbud av utbildningar

Från jämställdhetssynpunkt är det inte bara den nuvarande sneda könsfördelningen på olika studievägar i gymnasieskola och kurser i komvux som är oroande utan också det faktum att det förekommer kommuner där utbudet av utbildningar, t. ex. inom kontorsområdet, är sådant att det kan locka kvinnor att välja utbildningar som leder till lågavlönade arbeten utan utvecklingsmöjligheter, eller utbildningar som överhuvudtaget inte är gångbara på arbetsmarknaden. Förklaringen till detta är i vissa fall att dessa kommuner i sin utbildningsplanering varken utgår från de sökandes utbildningsönskemål eller från arbetsmarknadens behov utan från de resurser i form av lärare och lokaler som redan finns i kommunens skolorganisationen. Det är i första hand kvinnorna som drabbas av detta.

De utbildningar de sökande erbjuds är avgörande för deras möjligheter att få en kompetens som förbereder för en föränderlig arbetsmarknad. Det är rimligt att anta att utformningen av den studieorganisation inom vilken de studerande gör sina val, också har stor betydelse för hur könsfördelningen blir.

De nya studieorganisation för gymnasieskolan som föreslås i kunskapspropositionen är utformad både med tanke på arbetsmarknadens framtida behov och med hänsyn till att programmen skall kunna attrahera studerande av båda könen. Kommunerna skall anpassa utbudet av studieprogram till ungdomarnas val.

Genom ökad samverkan mellan gymnasieskola och komvux, bl. a. när det gäller utrustning för yrkesutbildning, räknar vi med att också vuxna kommer att erbjudas ett bättre utbud av studieprogram.

6.4 Högskolan

Samhällets arbetsrättsliga lagstiftning gäller för högskolans område liksom för andra arbetsplatser. Den nya jämställdhetslag som vi föreslår i det följande får därför betydelse också för den personalpolitik som kommer att föras inom högskolan.

Även inom högskoleområdet pågår ett arbete med att utveckla högskolans organisation och arbetsformer så att resurserna utnyttjas så effektivt som möjligt. En översyn görs av de bestämmelser som bör gälla för verksamheten. Inom ramen för dessa övergripande bestämmelser kommer de enskilda högskoleenheterna att få ökad frihet att utforma sin organisation.

Rambestämmelserna bör utformas med hänsyn till att vetenskapliga och pedagogiska bedömningar skall vara avgörande för hur verksamheten läggs upp och genomförs. Till det som även i fortsättningen bör regleras på nationell nivå hör formerna för tjänstetillsättningar. Att det finns sådana bestämmelser och att de tillämpas korrekt, är av strategisk betydelse för kvinnors möjligheter att söka tjänster på samma villkor som män. Informella vägar för tjänstetillsättning, t. ex. i form av s. k. handplockning till kompetensgivande tjänster inom forskning och högre utbildning, missgynnar sannolikt i stor utsträckning kvinnor.

När det gäller den grundläggande högskoleutbildningen har regeringen under 1990 gett universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) i uppdrag att utreda möjligheterna av könskvotering vid antagning till högskoleutbildning. I enlighet med vad som angavs redan i regeringens proposition om urval m. m. till högskoleutbildning bör inte någon generell könskvotering genomföras (prop.1987/88:109, s.16, UbU32, rskr.330). Däremot bör kvotering kunna prövas för enskilda utbildningar. I uppdraget sägs att UHÄ för det första mer allmänt skall undersöka förutsättningarna för och konsekvenserna av olika former av prioritering av underrepresenterat kön vid antagningen till högskoleutbildning. För det andra skall UHÄ bedöma för vilka utbildningar en sådan prioritering i första hand kan vara motiverad. Det ankommer på regeringen att besluta om eventuell försöksverksamhet med anledning av de förslag uppdraget kan resultera i.

På skilda håll i högskolan pågår nu ett arbete för att främja en utveckling mot jämställdhet mellan kvinnor och män. De åtgärder som vidtas spänner över ett mycket brett och delvis svåröverskådligt fält. För att regeringen skall få en bättre överblick över vad som pågår, kommer inom utbildningsdepartementet en samlad kartläggning att göras av arbetsläget när det gäller jämställdhetsfrågorna inom högskolan. Denna kartläggning beräknas vara avslutad sommaren 1991.

I syfte att ge blivande lärare goda kunskaper om jämställdhet i skolan och i samhället i övrigt, har genom civildepartementets projektverksamhet olika lokala modeller prövats inom lärarutbildningen. I projektverksamheten har också gjorts försök att intressera kvinnor med erfarenhet av industriarbete för att söka sig till yrkeslärarutbildning inom de traditionella manliga ykesområdena. Det är angeläget att man inom lärarutbildningen vidareutvecklar dessa försök.

7 Kvinnorepresentation

7.1 Bakgrund

Att öka kvinnors inflytande på olika områden och nivåer i samhället är ett övergripande mål för jämställdhetspolitiken. Med en ökad kvinnorepresentation ökar också förutsättningarna för ett bättre och bredare beslutsunderlag i olika samhällsfrågor. En kvinnorepresentation i beslutande organ som står i proportion till kvinnornas andel av befolkningen är också en viktig demokratifråga.

I den tidigare nämnda propositionen om jämställdhetspolitiken inför 90-talet behandlades bl.a. frågan om kvinnorepresentationen i centrala och regionala statliga styrelser och kommittéer m.m. Konkreta tidsbestämda mål föreslogs för andelen kvinnor i dessa organ. Enligt propositionen (s. 64) skall andelen kvinnor år 1992 ha ökat till minst 30% och år 1995 till minst 40%. Slutmålet om en jämn könsfördelning skall vara uppnått inom en tioårsperiod, dvs. till år 1998. I propositionen uttalades vidare att frågan om en författningsreglering bör prövas, om inte andelen kvinnor i statliga styrelser m.m. år 1992 uppgår till minst 30%.

För att nå de uppställda målen har en rad åtgärder vidtagits. Dessa har bl.a. omfattat projektstöd till i första hand nominerande organisationer för att skapa förutsättningar för ett mer aktivt arbete kring dessa frågor. En ökad samordning inom regeringskansliet vid beredning av ärenden om uppdrag har också genomförts. På initiativ av jämställdhetsministern genomfördes år 1988 en landsomfattande tvärpolitisk kampanj för att öka andelen kvinnor i de regionala statliga styrelserna.

Andelen kvinnor i de statliga lekmannastyrelserna har sedan år 1988 årligen redovisats för riksdagen. Detta har skett i budgetpropositionerna. Såsom aviserades i årets budgetproposition (prop. 1990/91:100, bil. 15, s. 118) redovisas motsvarande uppgifter per den 1 juli 1990 i denna proposition. Det sker i bilaga 2.

Utvecklingen hittills

Redan nu kan konstateras att andelen kvinnor i styrelserna för de statliga organen på central nivå per den 1 juli 1990 uppgår till 30% och på regional nivå till 23%. Sammanlagt uppgår andelen kvinnor i de statliga organen till 24%. År 1986 utgjorde den sammanlagda andelen 16%. För de centrala styrelsernas del är således det första etappmålet om 30% redan uppnått.

Regeringen hälsar denna utveckling med tillfredsställelse och konstaterar att de åtgärder som vi har vidtagit för att öka kvinnorepresentationen i dessa organ har haft avsedd verkan. Av särskild betydelse har härvid varit *synliggörandet* av kvinnors begränsade inflytande i den statliga beslutsprocessen. Det kan också konstateras att de nominerande organisationerna, inte minst arbetsmarknadens parter, visat ett ökat intresse för dessa frågor. Fortfarande återstår dock mycket att göra för att 30-procentmålet skall nås i de regionala statliga styrelserna. För dessa gäller att andelen kvinnor fortfarande är högst i styrelser med anknytning till sociala frågor och i viss

mån även utbildningsfrågor. Andelen kvinnliga ordförande är också fortsatt låg både i centrala och regionala styrelser.

Fortsatt arbete

Arbetet med att öka kvinnorepresentationen får självfallet inte göra halt vid 30-procentmålet. Strävnan måste vara att åstadkomma en jämn könsfördelning. För att gå vidare med en lika positiv utveckling som hittills, krävs ett fortsatt målmedvetet och engagerat arbete. Regeringen kommer för sin del att nära följa och aktivt driva dessa frågor också i fortsättningen.

Det innebär bl. a. att vi också framöver kommer att be nominerande organisationer att lämna två namnförslag, en kvinna och en man, för varje erbjuden plats i en statlig styrelse eller kommitté. Vi beklagar att metoden, som enligt vår mening har klara fördelar, inte synes ha fått gehör hos samtliga nominerande organisationer. I de fall den har kunnat användas har den inneburit en bättre kvinnorepresentation utan att organisationens självständighet därmed har åsidosatts. Ingen organisation har heller lämnat förslag på någon annan, likvärdig metod att öka kvinnorepresentationen eller i övrigt som *generellt* kan bidra till att en bättre balans mellan kvinnor och män uppnås i dessa styrelser så att de får bättre möjligheter att fullgöra de uppgifter regeringen ålägger dem.

De nominerande organisationerna, främst de politiska partierna och arbetsmarknadens parter, har således ett stort ansvar i dessa frågor. Utan deras aktiva medverkan kommer målen för kvinnorepresentationen svårigen att kunna nås.

Den särskilda projektverksamhet i frågor som rör kvinnorepresentation, som i och med budgetårsskiftet 1991/92 har pågått i tre år med stöd av medel från trettonde huvudtitelns reservationsanslag 12. Särskilda jämställhetsåtgärder, bör nu i enlighet med vad som uttalades i den tidigare nämnda propositionen (s. 67) upphöra.

Erfarenheterna från projektverksamheten är goda och projekten synes ha bidragit till att skapa förutsättningar för ett mer konkret arbete hos de nominerande organisationerna. En närmare utvärdering av de samlade erfarenheterna från denna verksamhet kommer att ske.

Enligt regeringens uppfattning är det naturligt att erfarenheterna av projektverksamheten nu tas tillvara i den ordinarie verksamheten hos resp. organisation. Vi förutsätter att arbetet med dessa frågor kommer att fortgå med oförminskad styrka.

7.2 En jämn könsfördelning i statliga och kommunala styrelser m. m.

Regeringens bedömning: En jämn könsfördelning bör eftersträvas i fråga om både statliga och kommunala styrelser och nämnder m. m.

Skälen för regeringens bedömning: Som vi tidigare konstaterat har de

olika åtgärder som vidtagits för att öka kvinnorepresentationen i de statliga styrelserna m. m. haft effekt.

Utredningen (A 1985:03) om kvinnorepresentation visade i sitt slutbetänkande (SOU 1987:19) Varannan damernas att *synlighet* är en viktig faktor för att öka kvinnorepresentationen (s. 27). Detta äger alltså giltighet. Andelen kvinnor är således i genomsnitt förhållandevis hög i *direktvalda* politiska församlingar. I riksdagen är andelen kvinnor nu 38%, i landets kommunfullmäktige är andelen 34% och i landstingen är den 42%. När dessa församlingar sedan *indirekt* utser utskott, styrelser och nämnder sjunker emellertid andelen kvinnor i de valda organen.

Till detta kommer att andelen kvinnor i sådana organ varierar högst avsevärt i förhållande till de olika organens ansvarsområden. Som har redovisats tidigare är andelen kvinnor högst i t.ex. regionala statliga styrelser som har anknytning till sociala frågor medan den är väsentligt lägre i t.ex. länsstyrelsernas styrelser och i skogsvårdsstyrelserna.

För de kommunala styrelserna och nämnderna är mönstret detsamma. En rapport från Svenska kommunförbundet (1989:5) Kommunalt förtroendevalda 1989, visar bl. a. att andelen kvinnor i landets kommunstyrelser i genomsnitt är 22%, i byggnadsnämnderna är den 17% och i räddningsnämnderna är den så låg som 9%. I de kommunala konsumentnämnderna däremot är andelen kvinnor 66% och i socialnämnderna är den 54%.

Strävan att åstadkomma en jämn könsfördelning bör självfallet gälla för samtliga myndigheter inom den offentliga sektorn, dvs. både på det statliga och det kommunala myndighetsområdet.

Det statliga området

Utvecklingen när det gäller kvinnorepresentationen i de regionala statliga organen har som nyss nämnts varit positiv, om än inte i lika hög grad som när det gäller de centrala organen. För bl. a. länsstyrelsernas del återstår det att öka kvinnorepresentationen till minst 30% år 1992. Länsstyrelsernas styrelser utses av landstingen och i vissa fall av kommunfullmäktige. För att de uppställda målen skall nås krävs att valkorporationerna inför nästa mandatperiod för styrelserna ökar kvinnorepresentationen betydligt. Vi utgår för vår del från att så sker.

I praktiken innebär detta att de olika partier som är företrädare i resp. landsting och kommunfullmäktige vid sina nomineringar också strävar efter att åstadkomma en jämnare könsfördelning i länsstyrelsernas styrelser. Genom en ökad medvetenhet och ett aktivt arbete inom de olika partierna finns det stora möjligheter att nå positiva resultat.

I linje med detta bör regler också införas om att myndigheterna skall sträva efter en jämn könsfördelning när de lämnar uppdrag till någon eller när de tillsätter nämnder. Det gäller t. ex. när länsstyrelse tillsätter nämnder. Det ankommer dock på regeringen att meddela om sådana föreskrifter.

Som har nämnts tidigare är bilden av kvinnorepresentationen i kommunala styrelser och nämnder splittrad. I vissa styrelser och nämnder är kvinnorna underrepresenterade, medan männen är det i andra. Även här är det angeläget att påskynda utvecklingen mot en jämnare könsfördelning i samtliga styrelser och nämnder. I princip bör samma mål gälla här som på det statliga området.

Efter valet under hösten 1991 kommer nya styrelser och nämnder att väljas. Det är också i detta sammanhang angeläget att frågan om en jämnare könsfördelning i de olika organen uppmärksammas vid de nomineringar som kommer att ske.

Enligt vår mening finns det nu anledning att man på det kommunala området i högre grad än hittills arbetar med dessa frågor. Det kan också finnas anledning att senare överväga olika åtgärder som kan stimulera och påskynda utvecklingen, om resultat inte uppnås.

8 Våld mot kvinnor

8.1 Bakgrund

Våldtäkt, misshandel och andra övergrepp mot kvinnor är allvarliga uttryck för bristande jämställdhet och därmed också för den obalans som råder i maktförhållandet mellan könen.

Kampen mot våldsbrottsligheten är en viktig samhällelig uppgift. Det gäller inte minst det utbredda våldet mot kvinnor som ofta har en särskild problematik. Ett flertal åtgärder har på senare år vidtagits för att motverka våldet i samhället och för att skydda dem som utsatts för våld. Våld mot kvinnor har i detta sammanhang varit särskilt i fokus. Insatserna har omfattat förebyggande åtgärder, straffskärpningar, förbättringar av det rättsliga förfarandet och ett bättre stöd till brottsoffren.

För att ytterligare samordna och intensifiera arbetet mot våldsbrott och förbättra stödet till brottsoffer beslutade regeringen i november 1989 att bemyndiga chefen för justitiedepartementet att tillsätta en kommission (dir. 1989:58) och att det inom civildepartementet skulle tillsättas en arbetsgrupp för frågor om våld mot kvinnor (PM den 23 november 1989). Kommissionen, som antog namnet våldskommissionen, avlämnade i november 1990 sitt slutbetänkande (SOU 1990:92) Våld och brottsoffer. Dess förslag övervägs för närvarande inom regeringskansliet. Arbetsgruppen för frågor om våld mot kvinnor, med företrädare för justitie-, social- och civildepartementen, har underhand redovisat sitt arbete till det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om jämställdhet mellan kvinnor och män. En rapport med förslag till åtgärder avlämnades i februari 1991 och finns tillgänglig inom civildepartementet (C91/418/JÄ).

Av arbetsgruppens rapport framgår bl. a. att de anmälda fallen av våldsbrott mot kvinnor ökar och att det dolda våldet, dvs. det våld som inte anmäls och inte heller på annat sätt kommer till myndigheternas kännedom, torde vara omfattande.

Regeringen anser att arbetet med att motverka våld mot kvinnor måste intensifieras och konkretiseras. Det är i första hand en fråga för myndigheterna inom rättsväsendet, socialtjänsten samt hälso- och sjukvården. Men det är också en viktig jämställdhetsfråga. Det gäller att synliggöra det våld som kvinnor utsätts för och öka kunskaperna om de mekanismer, ofta könsspecifika, som ligger bakom detta våld. Samhällets skydd, stöd och hjälp till utsatta kvinnor måste samtidigt stärkas. En ökad samordning och ett bättre samarbete mellan olika myndigheter, liksom mellan myndigheter och organisationer, måste komma till stånd. Den verksamhet som bedrivs vid landets kvinnojourer och av Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige (ROKS) är också omistlig för det fortsatta arbetet.

I det följande redovisar regeringen förslag till åtgärder som syftar till att öka förutsättningarna för ett effektivare arbete för att motverka våld mot kvinnor. Grundläggande i det arbetet är fortlöpande aktiva och offensiva brottsförebyggande åtgärder men också ett ökat stöd till dem som utsatts för våldsbrott. Lagstiftning är *ett* viktigt medel i detta arbete. Enligt vår mening har det dock inte framkommit skäl som talar för att nu föreslå ytterligare lagstiftning på området. Det är emellertid viktigt att den lagstiftning som redan finns tillämpas på sätt som står i samklang med intentionerna bakom den och de värderingar som råder i samhället i dessa avseenden. Den fortsatta tillämpningen av lagstiftningen bör således följas noggrant.

Självfallet har också åtgärder på många andra områden i samhället och inom ramen för jämställdhetspolitiken betydelse i detta sammanhang. I ett samhälle där den sneda arbets- och maktfördelningen mellan kvinnor och män är upphävd och där det råder en praktiskt taget jämn könsfördelning inom alla områden, ökar förutsättningarna för att komma tillrätta med olika former av sexuella övergrepp mot kvinnor.

I detta sammanhang är också åtgärder riktade till män viktiga. Idégruppen för mansrollsfrågor utför ett angeläget opinionsbildande arbete i dessa frågor. Som exempel kan nämnas att gruppen i oktober 1990 anordnade ett seminarium om frågor som rör män och våld. Seminariet har dokumenterats i rapporten *Män och våld*.

De förslag vi nu lägger fram innebär tillsammans med vad som redan föreslagits i årets budgetproposition att sammanlagt 17,5 milj. kr. kan ställas till förfogande för budgetåret 1991/92 för att på olika sätt motverka våld mot kvinnor.

Regeringens bedömning: Rikspolisstyrelsen (RPS) bör få i uppdrag att tillsammans med socialstyrelsen, domstolsverket och riksåklagaren (RÅ) genomföra fortbildning av berörda yrkesgrupper på central och regional/lokal nivå inom rättsväsendet liksom inom socialtjänsten samt hälso- och sjukvården. Syftet med fortbildningen skall vara att ge kunskap om våldet, dess effekter och orsaker, och därigenom förbättra stödet till de kvinnor som utsätts för olika former av våldsbrott och få till stånd en mer effektiv förundersökning m. m. på området. Särskilda medel avses att ställas till förfogande för ändamålet.

Skälen för regeringens bedömning: Det är angeläget att kunskap om våldet mot kvinnor, dess omfattning och orsaker, förmedlas fortlöpande till de yrkesgrupper som kommer i kontakt med kvinnor som utsatts för våld. Det gäller personal inom rättsväsendet (poliser, åklagare, domare, advokater, m. fl.), liksom personal inom socialtjänsten samt inom hälso- och sjukvården. Dessa yrkeskategorier möter ofta utsatta kvinnor i en akut krissituation som kan rymma avsevärda komplikationer av psykologiskt, socialt, processuellt och praktiskt slag. Insikt och ökade kunskaper om behoven hos de utsatta kvinnorna ger större förutsättningar för att kunna ge bästa möjliga skydd, stöd och hjälp i ett så tidigt skede som möjligt. Förbättrade insikter leder samtidigt till att förundersökningar rörande olika former av våld mot kvinnor kan bli mer effektiva.

Fortbildning av olika yrkesgrupper på central nivå i dessa frågor har genomförts vid några tillfällen under 1980-talet. Det har skett både genom RPSs och socialstyrelsens försorg. Erfarenheterna från dessa utbildningsinsatser har varit goda. Det är emellertid viktigt att sådana insatser sker återkommande och med bredd. Behovet av utbildning, främst för poliser och åklagare, har också betonats av en arbetsgrupp inom justitiedepartementet i rapporten (Ds 1990:3) Kartläggning av våldtäktsbrotten – analys av den aktuella situationen, förslag till åtgärder.

Inte minst viktigt är också att förmedla de nya kunskaper och forskningsrön som på senare år tagits fram av kvinnoforskningen om de mekanismer som ligger bakom våldet mot kvinnor och om de utsatta kvinnornas och de misshandlande människans situation.

Även barnens villkor i de familjer där övergrepp mot kvinnor förekommer bör belysas ytterligare.

Mot denna bakgrund anser regeringen att det nu bör genomföras en bred fortbildning av berörda yrkesgrupper. Det är vår avsikt att uppdra åt RPS att tillsammans med socialstyrelsen, domstolsverket och RÅ genomföra fortbildning av personal inom rättsväsendet, socialtjänsten samt hälso- och sjukvården. Erfarenheterna från RPSs tidigare satsning år 1986 på utbildning i dessa frågor bör tas tillvara vid planeringen av arbetet, liksom erfarenheterna från den nu pågående handledarutbildningen i frågor som rör våld mot kvinnor inom ramen för landstingsförbundets kampanj Vår-

den mot våld. Det är också viktigt att kvinnojourernas kunskaper beaktas i arbetet.

Till den tidigare utbildningsinsatsen utarbetades en informationsskrift "Misshandel och sexuella övergrepp mot kvinnor och barn". Genom justitiedepartementets försorg har skriften nu setts över, också med hänsyn till ny lagstiftning, nya rutiner och nya forskningsresultat på området. Syftet är att skriften skall användas vid den kommande fortbildningen.

De närmare formerna för fortbildningen bör ankomma på berörda myndigheter att utforma gemensamt. Insatserna bör dock ske dels på central nivå, där t. ex. ett antal personer (handledare) inom respektive myndighets område utbildas, dels på lokal/regional nivå där respektive huvudman ansvarar för att erfarenheterna från den centrala utbildningen får ett brett genomslag. På lokal/regional nivå är det en fördel om fortbildningen får karaktär av samverkansutbildning så att metoder för samverkan mellan olika myndigheter kan vidareutvecklas. På det lokala/regionala planet bör berörda förtroendevalda engageras i arbetet.

För att kunna genomföra fortbildningen med önskvärd bredd erfordras särskilda medel. Av medel som regeringen beräknat i årets budgetproposition kan sammanlagt 3,5 milj. kr. avsättas för uppgiften. Medlen har beräknats under trettonde huvudtiteln (prop. 1990/91: 100, bil. 15, s. 73 ff), anslaget E 4. Lokala polisorganisationen, anslagspost 2 (3 milj. kr.), samt under femte huvudtiteln (prop. 1990/91: 100, bil. 7, s. 118 ff), anslaget E 17. Specialistutbildning av läkare m. m. Under sistnämnda anslag beräknas 0,5 milj. kr. stå till regeringens disposition till sådan utbildning som regeringen finner vara särskilt angelägen. Medlen bör användas till fortbildningen.

8.3 Utvecklingsarbete

Regeringens förslag: Ett regionalt/lokalt utvecklingsarbete i frågor som rör våld mot kvinnor bör komma till stånd. Syftet skall vara att få fram metoder och modeller för ett förbättrat samarbete i dessa frågor mellan myndigheter inom rättsväsendet, socialtjänsten samt hälso- och sjukvården liksom mellan dessa myndigheter och frivilliga organisationer. För denna verksamhet bör, för budgetåret 1991/92, 5 milj. kr. avsättas under trettonde huvudtitelns reservationsanslag I 2. Särskilda jämställdhetsåtgärder.

Skälen för regeringens förslag: Ett flertal olika samhällsorgan har inom sina respektive verksamhetsområden ansvar för att stödja, skydda och hjälpa de kvinnor som utsatts för olika former av våldsbrott. Det gäller myndigheter inom rättsväsendet liksom inom socialtjänsten och olika instanser inom hälso- och sjukvården. Arbetet utförs både på central, regional och lokal nivå.

Som antytts tidigare är frågor som rör kvinnomisshandel och sexuella övergrepp mot kvinnor komplexa till sin natur. För att samhället skall

kunna erbjuda de kvinnor som så önskar bästa möjliga stöd och hjälp krävs kunskap, medvetenhet och lyhördhet hos de olika instanser som kommer i kontakt med utsatta kvinnor. Ett framgångsrikt arbete, inte minst på det lokala planet, förutsätter även en aktiv och väl fungerande samverkan mellan olika myndigheter samt mellan myndigheter och frivilliga organisationer, t. ex. kvinnojourer.

Ett mer utvecklat lokalt samarbete mellan olika instanser i frågor som rör olika former av våld har under de senaste åren prövats och prövas fortlöpande på olika håll i landet. Som exempel kan nämnas samverkansgrupper i Eskilstuna kommun samt i Östergötlands och Kristianstads län. Verksamheten har främst rört samarbete i frågor om olika former av övergrepp mot barn. Resultaten från dessa verksamheter synes ha varit goda och i flera fall lett till en snabbare och mer skonsam handläggning samt även till ett mer effektivt förebyggande arbete.

Regeringen anser det viktigt att erfarenheterna från samverkansgrupperna tas till vara och prövas även när det gäller ärenden som rör våld mot kvinnor. En bred försöksverksamhet bör komma till stånd och de metoder och rutiner som därvid utvecklas bör få en större spridning. För att öka förutsättningarna för att åstadkomma ett mer systematiskt förändringsarbete bör således en större satsning göras och medel ställas till förfogande för detta.

För budgetåret 1991/92 bör under trettonde huvudtitelns reservationsanslag I 2. Särskilda jämställdhetsåtgärder, avsättas 5 milj. kr. för detta ändamål. Medlen bör användas för försöksverksamhet i syfte att utveckla arbetsformer och metoder för samverkan i frågor som rör våld mot kvinnor mellan berörda samhällsorgan på regionalt och lokalt plan. Verksamheten bör pågå under en treårsperiod.

De ideella organisationernas erfarenheter, främst kvinnojourernas, bör tas tillvara i arbetet. Även erfarenheterna från den fortbildning av berörda yrkesgrupper som vi i det föregående föreslagit bör tas tillvara.

Förslaget tas upp i det följande under avsnittet anslagsfrågor vid anmälan av nämnda reservationsanslag.

8.4 Skydd för utsatta kvinnor

Regeringens bedömning: En särskild satsning bör göras för att ge polisen bättre möjligheter att ge akut skydd för kvinnor som utsatts för våld eller hot om våld. Medel har beräknats för att polisen skall kunna anskaffa larm och annan utrustning.

Skälen för regeringens bedömning: Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har i sin utvärdering (BRÅ, PM 1989:2) av tillämpningen av lagen (1988:688) om besöksförbud, särskilt tagit upp frågan om skydd för de kvinnor som hotats, trakasserats, misshandlats eller förföljts i ärenden om besöksförbud (s. 28 ff). BRÅ har i sitt utredningsmaterial även inhämtat uppgifter från ett antal kvinnojourer. Därav framgår bl. a. (s. 29 f) att många kvinnor är

hotade, inlåsta, bevakade och skrämde till tystnad. Ständiga telefonpåringningar, "kvalificerat spionage", inbrottsförsök, sexuella kränkningar m. m. förekommer också. Kvinnor har som en följd av upprepade hot och trakasserier i vissa fall inte vågat lämna bostaden på flera månader.

BRÅ anser i sin rapport att det bör övervägas om inte i särskilt allvarliga fall kvinnan temporärt skulle kunna få personskydd genom polis eller bevakningsföretag. Även olika tekniska hjälpmedel som överfallslarm, mobiltelefoner och liknande skulle kunna användas för att ge kvinnan visst skydd, anser BRÅ (s. 33).

Att skydda, stödja och hjälpa kvinnor som befinner sig i en situation som den nu nämnda måste självfallet ha hög prioritet i vårt samhälle. Det ankommer på polis och åklagarmyndigheter att uppmärksamma och noga följa denna typ av brottslighet. Kvinnor som är utsatta för akut hot om misshandel eller andra övergrepp och som ofta lever i ständig rädsla för vad som kan hända dem och deras anhöriga måste skyddas särskilt.

I årets budgetproposition anför bl. a. chefen för civildepartementet följande angående grundläggande prioriteringar inom polisväsendet (prop. 1990/91:100, bil.15, s.65):

Med hänsyn till polisens trygghetsskapande funktioner måste de enskilda personer som utsätts för brott sättas i centrum för polisens uppmärksamhet och omsorg. Personer som är utsatta för akut brottshot måste skyddas. Behovet av akut skydd mot olika former av våldsbrott för utsatta kvinnor måste särskilt beaktas.

Stödåtgärderna för kvinnor som utsatts för våld eller hot om våld har på senare tid förbättrats på olika håll i landet. Som exempel kan nämnas att polismyndigheten i Stockholm vidtagit en rad åtgärder i syfte att öka skyddet för dessa kvinnor, i synnerhet dem som berörs av besöksförbud. Det är angeläget att polismyndigheterna runt om i landet, med hänsyn till rådande lokala förhållanden, ytterligare prövar sina möjligheter att ge ett förbättrat skydd till utsatta kvinnor.

Regeringen anser det angeläget att polisen har möjlighet att ställa tekniska hjälpmedel till förfogande för kvinnor som utsatts för olika former av våldsbrott eller hot om våld, om kvinnorna så önskar. Särskilda medel bör därför ställas till polisens förfogande för anskaffning av t. ex. överfallslarm m. m. I årets budgetproposition har 5 milj. kr. beräknats för detta ändamål under trettonde huvudtitelns reservationsanslag E 5. Utrustning m. m. för polisväsendet.

Det bör ankomma på polismyndigheterna att informera berörda kvinnor om möjligheten att erhålla denna typ av akut skydd.

Det kan i detta sammanhang också nämnas att frågan om åtgärder inom folkbokföringen till skydd för utsatta personer f. n. bereds inom regeringskansliet. Avsikten är att en remiss skall lämnas till lagrådet för yttrande inom kort.

Regeringens bedömning: Kvinnojourerna och deras riksorganisation (ROKS) bedriver ett omfattande och angeläget ideellt arbete för att skydda och hjälpa kvinnor som utsatts för misshandel och sexuella övergrepp. ROKS har också en värdefull roll när det gäller utbildning, handledning och information i dessa frågor. Det är angeläget att verksamhetens ideella karaktär kan behållas. Medel har beräknats för att ge ROKS ett utökat ekonomiskt stöd.

Skälen för regeringens bedömning: Landets lokala kvinnojourer utför, tillsammans med sin riksorganisation, ett omistligt arbete för att stödja utsatta kvinnor. Jourerna har idag en stor kunskap när det gäller frågor om kvinnomisshandel och sexuella övergrepp mot kvinnor. De arbetar också aktivt med information och opinionsbildning.

Socialstyrelsen har på regeringens uppdrag kartlagt verksamheten vid både kvinno- och mansjourerna i Sverige (Kartläggning av kvinnojourerna och mansjourerna i Sverige, 1990). Av redovisningen framgår bl. a. att de kvinnojourer som svarat på socialstyrelsens enkät (78 %) tillsammans under ett år hade haft 20 000 kontakter med hjälpsökande kvinnor. Ca 1 500 kvinnor och 1 000 barn hade beretts övernattnings- och boende under kortare eller längre tid. Av barnen var övervägande delen under sju år. Drygt 1 600 personer inom jourerna ägnade i genomsnitt 16 timmar per månad åt oavlönat stödarbete, vilket enligt rapporten motsvarar en kostnad om ca 50 milj. kr. om det hade utförts inom ramen för kommunernas verksamhet.

Kartläggningen omfattar även en redovisning av verksamheten vid det totala mansjourerna som finns i landet. Därav framgår att de vanligaste problemen som mansjourerna kommer i kontakt med rör kriser i samband med skilsmässa samt vårdnads- och umgängestvister.

Kartläggningen visar vidare att ett stort antal kvinnojourer erhåller bidrag från resp. kommun, men att undantag finns. Bidragens storlek varierar. En del jourer erhåller även bidrag från landstinget.

ROKS erhåller i sin egenskap av kvinnoorganisation statligt bidrag för sin centrala verksamhet. Bidraget betalas från trettonde huvudtitelns förslagsanslag H4. Bidrag till kvinnoorganisationernas centrala verksamhet. För budgetåret 1990/91 uppgår bidraget till 182 725 kr. för ROKS. Riksorganisationen har också erhållit medel som fördelats av socialstyrelsen från femte huvudtitelns reservationsanslag H 4. Utvecklings- och försöksverksamhet. För budgetåret 1990/91 har socialstyrelsen fördelat 1,2 milj. kr. från anslaget till ROKS.

Både ROKS och några lokala kvinnojourer har därutöver erhållit medel från trettonde huvudtitelns reservationsanslag I 2. Särskilda jämställdhetsåtgärder. Medlen har beviljats av civildepartementet som stöd för angelägna projekt som bl. a. syftat till att sprida kunskap om våld mot kvinnor.

Enligt regeringens uppfattning bör stödet till de lokala kvinnojourerna även i fortsättningen i första hand ses som en fråga för kommunerna. Vi

vill betona att jourerna utför ett arbete som är ett viktigt komplement till den verksamhet som kommunerna bedriver på området.

Det statliga stödet till kvinnojourernas riksorganisation bör dock utökas och ges en fastare form. I årets budgetproposition har därför under femte huvudtitelns reservationsanslag H 3. Bidrag till organisationer beräknats sammanlagt 2 milj. kr. för ett organisationsbidrag för riksorganisationen och för invandrarorganisationer som stöder misshandlade kvinnor.

8.6 Ökade kunskaper hos ungdomar

Regeringens bedömning: För att motverka våld mot kvinnor är det viktigt att ett omfattande upplysnings- och attitydförändrande arbete i dessa frågor initieras bland unga flickor och pojkar.

Skälen för regeringens bedömning: Ett fortsatt aktivt arbete för jämställdhet mellan kvinnor och män är väsentligt också för att motverka våld mot kvinnor. Särskilt viktigt är att unga flickor och pojkar får kunskaper som ökar förutsättningarna för att senare i livet kunna utveckla mer jämställda relationer där inte män använder våld i syfte att upprätthålla traditionella mans- och kvinnoroller.

Våld mot kvinnor bör således inte ses enbart som en "vuxenfråga" utan är i hög grad också en barn- och ungdomsfråga.

En väg för att motverka att män använder våld mot kvinnor som de har nära relationer med är att försöka nå unga flickor och pojkar med en fördjupad undervisning i samlevnadsfrågor och om kvinnors och mäns roller i samhälle, arbetsliv och familj. Viktigt är också att göra tydligt för ungdomar att våld som t. ex. kvinnomisshandel och sexuella övergrepp är brott som aldrig kan accepteras eller ursäktas.

Information och opinionsbildning för ungdomar i dessa frågor är ett viktigt led i ett brottsförebyggande arbete. En ökad kunskap hos unga människor om orsakerna till våldet mot kvinnor torde också kunna minska riskerna för att ungdomar, som växt upp i familjer där kvinnomisshandel m. m. förekommer, själva blir utövare av eller offer för sådan misshandel som vuxna.

Barn- och ungdomsdelegationen, med statsrådet Wallström som ordförande, har bl. a. i uppgift att vara ett rådgivande organ till regeringen i barn- och ungdomsfrågor och att fördela medel ur allmänna arvsfonden till "fostran av ungdom". Barn- och ungdomsdelegationen avser nu att avsätta 2 milj. kr. till ungdomsorganisationer och andra folkrörelser som vänder sig till unga, för försöksverksamhet i syfte att öka ungdomars kunskaper i frågor om jämställdhet mellan kvinnor och män, konfliktlösning samt samlevnad.

Regeringens bedömning: Kvinnoforskningen, både i Sverige och i andra länder, har på senare år bidragit med värdefull ny kunskap om bl. a. orsakerna till våld mot kvinnor. Denna kunskap bör nu få en bredare spridning. Initiativ kommer att tas för att pågående och avslutad forskning på området skall sammanställas i en kunskapsöversikt och spridas.

Skälen för regeringens bedömning: Förekomsten av kvinnomisshandel, våldtäkter och andra sexuella övergrepp mot kvinnor har i Sverige sedan i slutet av 1970-talet uppmärksammats i ett antal rapporter och andra skrifter. Den svenska kvinnoforskningen har också under senare år lämnat värdefulla bidrag till kunskapen om såväl omfattningen av våldet mot kvinnor som de bakomliggande orsakerna till detta våld. Främst har dock kvinnoforskningen i andra länder, t. ex. i Norge, bidragit till ny teoribildning på området.

Kvinnoforskningen har, i sitt sökande efter orsakerna till varför det förekommer att kvinnor i så gott som alla kulturer utsätts för våld av män som de har eller har haft en nära relation till, studerat frågan både med utgångspunkt i enskilda individers eller familjers egenskaper och utifrån ett strukturellt samhällsperspektiv. Det senare synsättet har vunnit alltmer gehör inom kvinnoforskningen. Frågor om makt och inflytande som konfliktorsak mellan kvinnor och män i ett samhälleligt perspektiv spelar, enligt detta synsätt, en betydande roll när det gäller att förklara orsakerna till detta våld. Våldet mot kvinnor skulle således kunna relateras inte bara till egenskaper hos enskilda individer utan också till andra faktorer i samhället, t. ex. historiska, sociala, ekonomiska och kulturella ytringar. Kvinnors och mäns roller och inflytande i samhället torde därför ha stor betydelse i detta sammanhang.

Regeringen anser det viktigt att forskning på detta område utvecklas och fördjupas i Sverige. Ökade kunskaper är av största betydelse även vid bedömningen av vilka åtgärder som bör vidtas för att motverka våld mot kvinnor och för att stödja, skydda och hjälpa de kvinnor som utsatts för våld.

På grundval av förslag i propositionen om forskning (prop. 1989/90:90, UbU25, rskr.328) vilka senare även redovisats i årets budgetproposition (prop. 1990/91:100, bil. 10, s. 182 ff) föreslås bl. a. en professur i sociologi, särskilt kvinnoforskning att inrättas vid universitetet i Uppsala den 1 juli 1991. Tjänsten skall ägnas studiet av förhållandet mellan makt och kön i familj och samhälle, särskilt våld mot kvinnor. Inrättandet av denna professur kommer att ha stor betydelse för utvecklingen av detta forskningsområde i Sverige.

Skäl finns dock som talar för att även mer kortsiktiga åtgärder på detta område behöver vidtas. Den kunskap som nu finns på området, i Sverige och övriga länder, bör därför samlas och resultaten på ett kortfattat och lättillgängligt sätt sammanställas och ges en vid spridning. Det är vår

9 En ny jämställdhetslag

9.1 Den nuvarande jämställdhetslagen

Den nu gällande lagen (1979:1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet, som trädde i kraft den 1 juli 1980 (prop. 1979/80:56, AU10, rskr. 117), tillkom som förut har nämnts för att främja kvinnors och mäns lika rätt i fråga om arbete, arbetsvillkor och utvecklingsmöjligheter i arbetet. Den ersatte den tidigare lagen (1979:503) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet, som aldrig trädde i kraft. Förarbetena till den lagen (prop. 1978/79:175, AU 1978/79:39, rskr. 411) lades emellertid till grund för utformningen även av den nya.

Lagstiftningen skulle utgöra ett skydd för enskilda mot diskriminering på grund av kön. För att motverka traditionella värderingar och fast rotade föreställningar om olika arbetens lämplighet för kvinnor resp. män ansågs det också nödvändigt med en aktiv personalpolitik för jämställdhet mellan kvinnor och män. Det framhölls i motiven (prop. 1978/79:175 s. 15) som grundläggande att också samhällsplaneringen i stort borde utgå från båda könen rättigheter och behov.

Bakom lagstiftningen låg övertygelsen att en lag om förbud mot könsdiskriminering har en betydelsefull uppgift att fylla som ett bland flera medel att driva på utvecklingen. En lag bedömdes också ge ett väsentligt och påtagligt uttryck för samhällets erkännande av principen om jämställdhet mellan kvinnor och män (prop. 1978/79:175 s. 27 f). Med bl. a. motive- ringen att det som händer i arbetslivet är centralt för strävandena till jämställdhet mellan kvinnor och män och indirekt även kan leda till återverkningar inom andra samhällsområden, begränsades lagens tillämpningsområde till arbetslivet. Av stor betydelse i sammanhanget var att det ansågs som en väsentlig förutsättning för att uppnå jämställdhet att köns- uppdelningen på arbetsmarknaden kunde brytas och att en jämnare fördelning mellan kvinnor och män inom olika arbeten och på olika nivåer kunde åstadkommas (a. prop. s. 22 f).

I förarbetena (prop. 1978/79:175 s. 28) betonades att man inte kan se diskrimineringsförbudet som en sak för sig och frågan om det aktiva jämställdhetsarbetet som något annat. I stället gällde det att se till helheten och försöka finna regler som sammantagna var ägnade att främja en utveckling i riktning mot jämställdhet mellan könen.

Genom 1979 års jämställdhetslag lades huvudansvaret för jämställdhetsarbetet i arbetslivet på arbetsmarknadens parter. Det förutsattes att arbetsgivare och arbetstagare skulle finna de arbetsmetoder och lösningar som bäst passade deras förhållanden.

Jämställdhetslagens regler är könsneutrala till sin utformning. De materiella bestämmelserna utgörs av dels regler om diskrimineringsförbud, dels regler om aktiva åtgärder.

Förbudet mot könsdiskriminering (2–5 §§) innebär att en arbetsgivare inte får missgynna en arbetstagar eller en arbetssökande på grund av hans eller hennes kön. Lagen avser i denna del att utgöra ett skydd för den enskilda.

I anställningssituationer betyder diskrimineringsförbudet att en arbetsgivare inte får utse någon framför en annan av motsatt kön, om den som förbigås har bättre sakliga förutsättningar för arbetet. Förbudet mot könsdiskriminering gäller också i fråga om arbets- och anställningsvillkor samt vid ledning och fördelning av arbetet. Bestämmelserna är i dessa fall utformade som presumtionsregler, dvs. det antas att arbetsgivaren har gjort sig skyldig till diskriminering om en sådan situation som beskrivs i lagen föreligger. Arbetsgivaren har dock möjlighet att visa att beslutet inte beror på kön utan grundar sig på andra, sakliga skäl (presumtionsgenombrott).

En annan karaktär har förbudet mot diskriminering vid uppsägning, omplacering, permittering, avskedande eller liknande (4 § 3). I dessa fall skall det inte göras någon jämförelse med en person av motsatt kön. Det är i stället en bevisfråga huruvida arbetsgivarens handlande har sin grund i arbetstagarernas könstillhörighet.

Den andra delen av de materiella bestämmelserna (6–7 §§) handlar om aktiva åtgärder för jämställdhet mellan kvinnor och män. Lagen tar i denna del inte i första hand sikte på att skydda den enskilde arbetstagar, utan avser främst behandlingen av kvinnor och män som grupper i arbetslivet. Syftet är att reglerna skall verka pådrivande och mana till ökade ansträngningar, främst för att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden (prop. 1978/79:175 s. 78 f).

En arbetsgivare är skyldig att bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja jämställdhet i arbetslivet (6 §). Arbetsgivaren skall vidta åtgärder för att arbetsförhållandena skall lämpa sig för både kvinnor och män och också verka för att få en jämn könsfördelning i skilda typer av arbete och inom olika arbetstagar-kategorier. Om könsfördelningen på en arbetsplats är ojämn skall arbetsgivaren särskilt anstränga sig att få sökande av det underrepresenterade könet och efter hand försöka öka antalet anställda av det könet. Till skillnad från diskrimineringsförbuden, som är tvingande, är reglerna om aktiva åtgärder dispositiva, dvs. de kan ersättas av bestämmelser i ett kollektivavtal.

Tillsynen över hur bestämmelserna om jämställdhet i arbetslivet efterlevs är fördelad mellan jämställdhetsombudsmannen (JämO) och de fackliga organisationerna (10 § jämförd med 7 §). Allmänt kan sägas att JämO svarar för efterlevnaden av lagen, medan de fackliga organisationerna kontrollerar att avtal om jämställdhet i arbetslivet följs. Tillsyn över lagens efterlevnad utövas också av jämställdhetsnämnden (10 §). Nämndens huvudsakliga uppgift är att, efter framställning från JämO, pröva förelägganden om aktiva jämställdhetsåtgärder.

JämO får inte föra ett diskrimineringsärende till arbetsdomstolen, om arbetstagarernas fackliga organisation väljer att föra dennas talan. JämOs talerätt är också i huvudsak begränsad till frågor av principiellt intresse. En enskild som inte kan få hjälp till en process vare sig från JämO eller

från fackligt håll kan själv väcka talan mot arbetsgivaren i tingsrätt (2 kap. 2 § lagen 1974:371 om rättegången i arbetstvister). Avgörandet i tingsrätten kan överklagas till arbetsdomstolen som sista instans.

För tillsynen har JämO rätt att få uppgifter om förhållandena i en arbetsgivares verksamhet (15 § jämställdhetslagen). När det gäller det avtalsbundna området på arbetsmarknaden har JämO emellertid rätt endast till de uppgifter som behövs för att bedöma vad som kan krävas av en icke avtalsbunden arbetsgivare eller för att bedöma om avtalet verkligen är avsett att avskära JämOs tillsyn.

En arbetsgivare som bryter mot diskrimineringsförbuden kan dömas att utge skadestånd (8 §). Den som inte följer lagens regler om aktiva åtgärder kan föreläggas vid vite att vidta särskilda åtgärder. Ett sådant vitesföreläggande meddelas av jämställdhetsnämnden (JämN) efter framställning av JämO. Vägrar en arbetsgivare att efterkomma JämOs begäran om uppgifter, kan JämO själv meddela ett vitesföreläggande. Ett sådant beslut av JämO får överklagas till JämN. Nämndens beslut får inte överklagas.

För brott mot ett kollektivavtal om jämställdhetsåtgärder gäller de påföljdsbestämmelser som anges i avtalet eller i 54 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (medbestämmandelagen, ändrad senast 1984:817).

9.2 Utvecklingen under 1980-talet

Utvecklingen mot jämställdhet mellan kvinnor och män har under de senaste årtiondena gått starkt framåt i Sverige, inte minst sett i ett internationellt perspektiv. Under det årtionde som föregick 1979 års jämställdhetslag fördes i samhället en intensiv debatt om jämställdhet mellan könen. Kvinnornas alltmer ökande inträde på arbetsmarknaden föranledde även åtgärder ägnade att underlätta för både kvinnor och män att kunna kombinera förvärvsarbete och föräldraskap. Under 1970-talet genomfördes flera viktiga reformer som starkt bidrog till förbättrade förutsättningar för en fortsatt utveckling mot jämställdhet mellan kvinnor och män, t. ex. särbeskattningen och en utbyggd föräldraförsäkring.

Kvinnorna har under hela 1980-talet fortsatt att öka sin andel av arbetskraften. Det är nu i det närmaste lika många kvinnor som män som förvärvsarbetar. Detta är enligt regeringens uppfattning en för jämställdheten mellan kvinnor och män mycket positiv utveckling.

Fortfarande kvarstår emellertid stora brister på flera viktiga samhällsområden. I den tidigare nämnda propositionen om jämställdhetspolitiken inför 90-talet redogörs närmare för dessa brister. Propositionen innehåller även en femårig handlingsplan för det fortsatta jämställdhetsarbetet med konkreta tidsbestämda mål och åtgärder för att nå målen.

Ett stort hinder i utvecklingen mot jämställdhet är, enligt vad som uttalas i den sistnämnda propositionen (s. 6 f), den könsuppdelade arbetsmarknaden. Kvinnor arbetar inom vissa sektorer och yrken, män inom andra – med kvinnor på underordnade befattningar och män på ledande poster, med kvinnor i deltidsarbeten och män i heltidsarbeten. Det stora flertalet kvinnor återfinns enligt propositionen också allttjämt inom låglö-

neyrken. Kvinnors villkor i arbetslivet är inte heller desamma som mäns framhålls det, eftersom traditionellt manliga värderingar ofta fått styra arbetets organisation och arbetsvillkoren liksom uppfattningen om hur olika arbeten skall värderas.

Det kan i dag konstateras att arbetsmarknaden fortsätter att vara könsuppdelad på det sätt som beskrevs i jämställdhetspropositionen. Denna situation har beskrivits även av utredningen (SOU 1990:41 avsnitt 4.2 och 4.3). En viss utjämning i skillnaderna mellan kvinnors och mäns yrkesval kan skönjas, men skillnaderna är alltjämt markanta. Tecken finns även som tyder på att skillnaderna mellan kvinnors och mäns löner ökat under den senare delen av 1980-talet.

Enligt regeringens bedömning har de åtgärder som föreslogs i propositionen om jämställdhetspolitiken inför 90-talet för att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden lett till att arbetet med dessa frågor har intensifierats runt om i samhället, låt vara att det ännu är för tidigt för att kunna avläsa några förändringar avseende könsfördelningen på olika yrkesområden eller inom olika yrkesgrupper.

Att fortsätta arbetet med att driva dessa frågor är en viktig uppgift även under 1990-talet. Men jämställdhet på arbetsmarknaden är inte bara en fråga om att öka andelen kvinnor resp. män på områden där dessa är underrepresenterade. Frågor som rör villkoren i arbetslivet är också centrala i det fortsatta arbetet. Det gäller t. ex. arbetets organisation, kvinnors och mäns arbetsmiljö samt frågor om hur olika arbeten värderas. I det fortsatta arbetet krävs således åtgärder av skilda slag och på flera områden.

Forskning och utvecklingsarbete har på senare år gett ökade kunskaper om de faktorer som vid sidan av den historiska traditionen verkar för att upprätthålla och återskapa en uppdelning på kvinnligt och manligt i arbetslivet, också när det gäller nya verksamheter som t. ex. ADB. De skillnader som kan förklaras av en ojämn arbetsfördelning i hemmet, olikheter i utbildning, utbud och efterfrågan på den lokala arbetsmarknaden samt skillnader i kvinnors och mäns preferenser och val förstärks till mycket stor del genom arbetsgivarnas rekryteringspolitik och genom arbetets organisation.

Det visar sig att det oftare är generella föreställningar eller myter om egenskaper och färdigheter hos kvinnor och män som grupper än individuella bedömningar som får avgöra en anställning. Kvinnor tilldelas i högre utsträckning än män rutinarbete, avancerar mindre och får i genomsnitt lägre lön. När kvinnor och män har samma utbildning och i början också samma arbetsuppgifter, sker en successiv, ofta svärfångad, skiktning genom att män erbjuds uppgifter med större ansvar och utvecklingsmöjligheter. Kvinnor undanhålls också ibland traditionellt manliga, bättre avlönade arbetsuppgifter med argumentet att arbetet är för tungt, utan att några analyser av argumentets hållbarhet har gjorts. Det visar sig ofta att kvinnor mycket väl kan utföra de flesta av de aktuella uppgifterna eller att kvinnornas arbetsuppgifter kan vara mycket fysiskt ansträngande, utan att för den skull innefatta t. ex. tunga lyft.

En ökad uppmärksamhet på dessa faktorer blir därför nödvändig fram-

över och en viktig uppgift för parterna på arbetsmarknaden att synliggöra och motverka.

De åtgärder som har föreslagits i den femåriga handlingsplanen (prop. 1987/88:105) kan inte ensamma leda till att jämställdhetsmålen förverkligas och att könsdiskriminering elimineras. För detta krävs fortsatta insatser samt ett aktivt arbete på många olika håll i samhället.

Lagstiftningen om jämställdhet mellan kvinnor och män är därvid av central betydelse. Den kan ge ett grundläggande stöd och vara ett aktivt medel i arbetet för att driva på utvecklingen mot jämställdhet på arbetsmarknaden. Inte minst gäller det att ge uttryck åt principen om kvinnors och mäns lika rättigheter och att tydligt ange gränserna för vad som är tillåtet och inte tillåtet och för vad som bör krävas av de berörda parterna.

Av remissbehandlingen av utredningsbetänkandet kan utläsas att inställningen till lagstiftningen i viss mån har ändrats under de tio år som den nuvarande lagen har varit i kraft. En majoritet av remissinstanserna ställer sig sålunda bakom huvuddelen av utredningens förslag. Sammantaget innebär det att man också ställer sig bakom en skärpning av den nuvarande lagstiftningen.

9.3 Behovet av åtgärder

Den nuvarande lagstiftningen har kritiserats för att den inte varit ett tillräckligt effektivt medel för att driva på utvecklingen i riktning mot jämställdhet i arbetslivet. Den har också ansetts vara svårtillgänglig och svår att tillämpa. Det kan även konstateras att lagen i ett par avseenden inte svarar mot de krav som gäller inom EG (SOU 1990:41 avsnitt 10).

En viktig princip i svensk arbetsrättslig lagstiftning är att man i så stor utsträckning som möjligt överlåter åt de kollektivavtalslutande parterna på arbetsmarknaden att svara för utformningen av förhållandena på arbetsplatserna och att finna lösningar på gemensamma problem. Denna princip är vägledande i den nuvarande jämställdhetslagen och bör enligt vår mening vara det även i fortsättningen.

Utredningen konstaterar att de förväntningar som ställdes på parterna vid lagens tillkomst kan anses ha infriats bara i mindre utsträckning. Den utvärdering som utredningen har utfört på grundval av bl. a. olika enkäter ger vid handen att det har funnits en betydande passivitet när det gäller jämställdhetsfrågorna både på arbetsgivar- och på arbetstagsidan. Som exempel kan nämnas att bara ett enda fall av ifrågasatt brott mot avtal om jämställdhet har avgjorts av arbetsdomstolen. Inte något enda ärende om brister i arbetsgivares aktiva jämställdhetsarbete har avgjorts av jämställdhetsnämnden under de tio år som lagen har varit i kraft.

Erfarenheterna från bl. a. den forskning som bedrivs på området och den utvärdering av den nuvarande lagstiftningen som utredningen har gjort visar att detta emellertid inte kan tolkas så att jämställdhet i arbetslivet nu är förverkligad. Det måste snarare förstås så, att jämställdhetsarbetet inte varit en prioriterad fråga, även om man på många håll förvisso bedriver ett målinriktat aktivt jämställdhetsarbete.

Fortfarande krävs dock stora insatser för att bryta den könsuppdelade

arbetsmarknaden och för att förbättra kvinnors villkor i arbetslivet så att kvinnorna i realiteten får samma möjligheter som män. Från samhällets synpunkt är detta ytterst en fråga om att ta till vara outnyttjade resurser, att utveckla kompetens och att skapa en arbetsorganisation, en arbetsmiljö och ett arbetsklimat som bidrar till ökad hälsa, tillfredsställelse och livskvalitet för de enskilda människorna. Allt detta bidrar även till att öka effektiviteten inom alla former av produktion.

Jämställdhet på arbetsmarknad och i arbetsliv förutsätter också en ökad insikt om de mekanismer och processer som styr arbetsmarknadens organisation och funktionssätt samt hur dessa faktorer kan relateras till kvinnors och mäns skilda villkor och förutsättningar i samhälle, familj och arbetsliv. Senare års forskning och projektverksamhet har gett värdefulla kunskaper på detta område. Dessa nya forskningsresultat och erfarenheterna av projektverksamheten bidrar till möjligheterna att förändra arbetsmarknaden och arbetsplatserna på ett sätt som bättre svarar mot både samhällets och de enskilda arbetstagarnas behov.

Arbetsmarknadsparternas ansvar och betydelse för dessa frågor kan inte nog strykas under. De åtgärder som vi i det följande tar upp skall ses som ett stöd för parternas eget fortsatta arbete på området, såväl centralt som lokalt.

Utredningens utvärdering av tillämpningen av den nuvarande jämställdhetslagen visar att reglerna om förbud mot könsdiskriminering inte har tillämpats i någon större omfattning vare sig i arbetsdomstolen, hos JämO eller i de fackliga förbundens verksamheter. Även om benägenheten att söka förlikning synes ha ökat, kan man samtidigt konstatera att få mål har kommit under arbetsdomstolens prövning. Det gäller särskilt under de allra senaste åren.

Detta förhållande bör inte tolkas som att könsdiskriminering därmed inte skulle förekomma på den svenska arbetsmarknaden. Snarare kan det antas att vissa former av könsdiskriminering har varit svåra att komma åt med den nuvarande utformningen av diskrimineringsförbuden. Det gäller t. ex. frågor som rör lönediskriminering och trakasserier på arbetsplatsen. Det har också varit svårt att angripa ett klart syfte hos arbetsgivaren att diskriminera någon på grund av kön.

De mål som har prövats av arbetsdomstolen har i stället i stor utsträckning kommit att handla om en värdering av de sökandes meriter. Domstolen har där ställt krav på att det skall vara fråga om klart urskiljbara skillnader i merithänseende för att könsdiskriminering skall anses föreligga.

I den allmänna debatten har man ibland hävdats att diskrimineringsförbuden är så svåra att tillämpa och att en domstolsprocess utgör en sådan påfrestning för den enskilda människan att förbuden borde tas bort eller i vart fall utformas så att en enskild arbetstagare eller arbetssökande inte skall behöva framträda i processen.

Regeringen anser att lagfästa diskrimineringsförbud utgör en viktig möjlighet att åstadkomma rättvisa och skydd för den enskilda arbetstagaren. Enligt vår mening har den kritik som framförts mot de nuvarande förbuds-

reglernas utformning inte en sådan tyngd att en annan reglering bör övervägas.

Som framhållits i förarbetena till den nu gällande jämställdhetslagen (prop. 1978/79:175 avsnitten 2.2.5, 2.3.3 och 2.4.1) är diskrimineringsförbudet inte något som bör ses fristående från reglerna om aktiva åtgärder för jämställdhet på arbetsplatserna. Reglerna om diskrimineringsförbud är avsedda för konkreta diskriminerande handlingar i individuella fall, till skydd för den enskilde arbetstagaren eller arbetssökanden. Diskrimineringsförbudet utgör ett viktigt komplement till reglerna om aktiva jämställdhetsåtgärder, som har till ändamål att motverka diskriminering i mer allmän mening och att positivt stödja och driva på verksamhet som är ägnad att främja jämställdhet på arbetsplatserna.

9.4 Jämställdhetslagstiftningens ändamål och omfattning

9.4.1 En könsneutral lagstiftning

Regeringens förslag: Jämställdhetslagstiftningen skall fortfarande vara könsneutral. Det skall dock framgå av lagen att den siktar till att förbättra främst kvinnornas villkor i arbetslivet.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen har dock inte föreslagit att det skall framgå att lagen siktar till att förbättra främst kvinnornas villkor.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna stöder utredningens ställningstagande att lagen alljämt skall vara könsneutralt utformad. Många remissinstanser, bl. a. kvinno- och studentorganisationer men även arbetslivscentrum och Tjänstemännens centralorganisation (TCO), anser dock att det i lagen skall anges att syftet i första hand skall vara att förbättra kvinnornas situation.

Lagrådet: Lagrådet anser att det i lagtexten inte skall anges att lagen siktar till att förbättra främst kvinnornas villkor i arbetslivet.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 1 § i den nuvarande jämställdhetslagen har lagen till ändamål att främja kvinnors och mäns lika rätt i fråga om arbete, arbetsvillkor och utvecklingsmöjligheter i arbetet.

En jämställdhetslagstiftning förutsätter självfallet att lagens bestämmelser skall kunna verka för bägge könen. Ingen remissinstans har heller föreslagit att jämställdhetslagen skall användas *endast* för att ge kvinnor en bättre ställning i arbetslivet. En sådan ordning vore heller inte önskvärd, i synnerhet som arbetet med att bryta könsuppdelningen på arbetsmarknaden förutsätter att även andelen män ökar på yrkesområden som traditionellt domineras av kvinnor, t. ex. inom vården.

Kvinnor och män har dock som redovisats tidigare olika villkor i arbetslivet, trots att kvinnor numera förvärvsarbetar i nästan lika hög grad som män. Kvinnor återfinns ofta på underordnade befattningar, med monotona eller rutinmässiga arbetsuppgifter, och inom låglöneyrken. De arbetar till stor del på deltid. Traditionella uppfattningar om kvinnors och mäns

roller i familj, arbetsliv och samhälle har betydelse i detta sammanhang. Kvinnor som grupp har i praktiken ofta ett sämre utgångsläge i arbetslivet, bl. a. på grund av att de samtidigt med förvärvsarbete ofta förutsätts bära huvudansvaret även för arbetet med hem och barn.

Jämställdhet handlar om sociala och samhälleliga relationer mellan kvinnor och män och om arbets- och maktfördelningen mellan könen. Jämställdhetspolitiken kommer, nu och för överskådlig tid, att ha en naturlig tonvikt på att förbättra kvinnornas villkor på arbetsmarknaden och att stärka kvinnornas inflytande i olika samhälleliga beslutsprocesser m. m. För att kvinnors och mäns villkor skall närma sig varandra och slutligen bli lika, är det således fråga om att ytterligare förskjuta maktbalansen mellan könen till kvinnornas förmån. Ett sådant synsätt bör på ett tydligare sätt än vad som nu är fallet komma till uttryck även i jämställdhetslagen. Det bör således framgå att lagen siktar till att förbättra främst kvinnornas villkor i arbetslivet.

Lagrådet har ifrågasatt om den föreslagna nya bestämmelsen på grund av sin generella utformning, trots sin placering i jämställdhetslagen, fyller kravet på ett sådant undantag som avses i 2 kap. 16 § regeringsformen. Enligt denna bestämmelse får lag eller annan föreskrift inte innebära missgynnande av någon medborgare på grund av kön. Från förbudet undantas bl. a. fallet att föreskriften utgör ett led i strävandena att åstadkomma jämställdhet mellan kvinnor och män.

Några konstitutionella hinder mot att införa en bestämmelse i jämställdhetslagen där det framgår att lagen siktar till att förbättra främst kvinnornas villkor i arbetslivet kan inte anses föreligga. Av förarbetena till den nuvarande lagen (prop. 1978/79: 175 s. 108) framgår bl. a. att ändamålsparagrafen är en programförklaring som anger att lagen har till ändamål att främja kvinnors och mäns lika rätt i arbetslivet. I förarbetena konstateras också att kvinnors och mäns villkor på arbetsmarknaden är olika. Ändamålsbestämmelsen har således, enligt förarbetena, till uppgift både att allmänt upplysa om lagens ändamål och att tjäna till ledning för tolkningen av de efterföljande bestämmelserna i lagen.

Regeringens förslag innebär inte någon principiell förändring i detta synsätt. Vi anser det dock viktigt att betona att man vid tolkningen av lagens bestämmelser bör utgå från kvinnors och mäns verkliga förhållanden på arbetsmarknaden, för vilka vi redogjort tidigare. I främjandet av kvinnors och mäns lika rätt bör olika insatser för att förbättra och stärka kvinnors villkor vara de viktigaste beståndsdelarna. I synnerhet gäller detta det aktiva jämställdhetsarbetet. Ett aktivt jämställdhetsarbete i arbetslivet måste således naturligen främst inriktas på det kön vars villkor, i förhållande till det motsatta könets, är i störst behov av att förbättras.

Regeringens bedömning: Jämställdhetslagstiftningen skall också i fortsättningen gälla uteslutande i arbetslivet.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna stöder utredningens förslag. Ett antal remissinstanser, bl. a. arbetsmarknadsstyrelsen, Södertälje kommun och Centerkvinnorna, förordar en vidgning till utbildningsområdet. Andra, bl. a. Sveriges riksidrottsförbund och Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige, anser att lagen bör gälla hela samhällslivet. Några få, bl. a. universitets- och högskoleämbetet, Landsorganisationen i Sverige (LO) och Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), anser att frågan bör utredas ytterligare.

Skälen för regeringens bedömning: Ett aktivt arbete måste utföras inom olika samhällsområden, om målen för jämställdhet mellan kvinnor och män skall uppnås. Ett stort ansvar vilar här på stat och kommun, men också på enskilda organisationer och individer. Det är ytterst tveksamt om en jämställdhetslagstiftning som tar sikte på samhällslivet i stort kan bli ett effektivt medel för att nå de uppställda målen för jämställdhet. Vi är därför inte beredda att lägga fram något sådant förslag. Enligt vår uppfattning bör också i fortsättningen frågor som rör t. ex. lagstiftning om socialförsäkringen, familjerätten och utbildningen behandlas inom de områdena.

Hur utvecklingen mot jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet gestaltar sig hör naturligtvis nära samman med den utveckling som kan föra jämställdhetsfrågorna framåt inom andra samhällsområden. Inte minst viktigt är sambandet mellan utbildningsområdet och arbetslivet.

För att uppnå samhällets jämställdhetsmål är det självfallet av yttersta vikt att ett aktivt arbete för dessa mål bedrivs i skolan och i utbildningen av vuxna. Detta har regeringen och riksdagen uttalat vid ett flertal tillfällen, bl. a. i den tidigare nämnda propositionen om jämställdhetspolitiken inför 90-talet och i propositionen (prop. 1990/91:18, UbU 4, rskr. 76) om ansvaret för skolan. Dessa frågor betonas också i den nyligen beslutade propositionen (prop. 1990/91:85) om gymnasieskolan och vuxenutbildningen, Växa med kunskaper.

Även om det är av stor betydelse att det bedrivs ett aktivt jämställdhetsarbete inom utbildningsområdet, bör jämställdhetslagen även i fortsättningen behålla sin arbetsrättsliga karaktär. Det ankommer på huvudmännen för skolväsendet och den högre utbildningen att driva och följa upp arbetet för jämställdhetsmålen inom detta område i enlighet med de riktlinjer som angetts av regering och riksdag. Vi har tidigare utförligt behandlat dessa frågor i avsnitt 6, Utbildning och jämställdhet.

JämO bör emellertid, inom ramen för sin informations- och rådgivningsverksamhet, ges möjlighet att också verka på utbildningsområdet. JämOs roll i detta avseende bör då gälla inte bara skolans område utan

även högskola, arbetsmarknadsutbildning och andra utbildningsformer. Det bör ankomma på regeringen att meddela föreskrifter om detta.

9.5 Samverkan för jämställdhet

Regeringens förslag: I lagen införs en regel som anger att arbetsgivare och arbetstagare skall samverka för att jämställdhet i arbetslivet skall uppnås.

I lagregeln anges också att de därvid särskilt skall verka för att utjämna och förhindra skillnader i löner mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen har inte föreslagit någon särskild regel om samverkan i fråga om lika lön för arbeten som är att betrakta som lika eller likvärdiga.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser har yttrat sig över utredningens förslag om samverkan. Uttryckligen positiva är universitet i Uppsala, statens arbetsgivarverk och arbetslivscentrum. Svenska Kommunförbundet, Umeå kommun och Svenska kyrkans församlings- och pastoratförbund är emellertid kritiska mot förslaget i denna del. De anser att lagens syfte bättre kan uppnås genom frivilligt arbete.

Skälen för regeringens förslag: En viktig förutsättning för att åstadkomma jämställdhet i arbetslivet är att parterna på arbetsmarknaden gemensamt anstränger sig för att nå detta mål. Som framhölls redan i förarbetena till den nuvarande jämställdhetslagen måste parterna på arbetsmarknaden ha ett centralt ansvar för det konkreta arbetet för att det skall ge ett bra resultat.

En del tecken tyder på en ökad aktivitet under den allra senaste tiden hos arbetsmarknadens parter när det gäller jämställdhetsfrågorna. Detta är mycket positivt och vi utgår från att parterna nu är beredda att fortsätta och också intensifiera detta arbete.

Även om ansvaret för förhållandena på en arbetsplats i första hand vilar på arbetsgivaren, förutsätter en utveckling av personalpolitiken m. m. en samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare. För att påskynda utvecklingen i riktning mot jämställdhet i arbetslivet bör man – mer än vad som kanske hittills har gjorts – betona parternas gemensamma ansvar i det konkreta jämställdhetsarbetet. Detta bör komma till uttryck genom en samverkansregel i jämställdhetslagen. Samtidigt som arbetsgivarens ansvar ligger fast, framhävs härigenom arbetstagarnas roll när det gäller målet att uppnå jämställdhet i arbetslivet.

I sammanhanget kan nämnas att en samverkansregel inte är något principiellt nytt inom den arbetsrättsliga lagstiftningen. En motsvarande bestämmelse finns t. ex. i 3 kap. 1 § arbetsmiljölagen (1977:1160), som föreskriver att arbetsgivare och arbetstagare skall samverka för att åstadkomma en god arbetsmiljö.

I samverkan för att jämställdhet i arbetslivet skall uppnås ligger också

att parterna gemensamt skall verka för kvinnors och mäns lika rätt i fråga om löner och andra anställningsvillkor. Arbetsmarknadens parter har och skall även framgent ha ansvaret för förhandlingar och avtal om löner. Parterna har också, genom de avtal om jämställdhet i arbetslivet som i stor utsträckning träffats, klart uttalat målsättningen att kvinnor och män skall ha lika lön för lika eller likvärdigt arbete.

Som har redovisats i avsnitt 3.2 minskade de allmänna löneskillnaderna mellan kvinnor och män under 1960- och 1970-talen. Låglönesatsningar och solidarisk lönepolitik bidrog till denna utveckling. Under 1980-talet har skillnaderna inte minskat i samma takt. Enligt den officiella lönestatistiken har, sedan mitten av 1980-talet, de genomsnittliga löneskillnaderna, utgående från heltidsarbetande, i stället ökat något för flertalet avtalsområden. Kvinnors arbetsinkomst uppgick för år 1988 till ca 78 procent av mäns, räknat på samtliga anställda på arbetsmarknaden.

Utredningen konstaterar (SOU 1990:41, avsnitt 11.5.5) att löneskillnaderna mellan kvinnor och män anses ha ett nära samband med den könsuppdelade arbetsmarknaden. Det bör dock i sammanhanget påpekas att mer kunskap behövs om orsakerna till att skillnaderna nu tenderar att öka. De få forskningsanalyser som gjorts har emellertid samstämmigt visat att en icke obetydlig del av löneskillnaderna mellan kvinnor och män måste bero på andra omständigheter än synbara skillnader i utbildning, anställningstid, ålder, familjesituation eller andra objektivt fastställbara variabler. Det kan dessutom konstateras att kvinnors benägenhet att utbildas sig stadigt fortsatt att öka och att utbildningsnivån är i stort sett jämförbar för kvinnor och män i åldrarna 20–45 år. Kvinnors förvärvsfrekvens och veckoarbetstid har vidare fortsatt att öka under hela 1980-talet. Inget tyder heller på att könssegregeringen på arbetsmarknaden under denna period skulle ha tilltagit, dvs. att en större andel kvinnor skulle ha övergått till arbete i för dem traditionella och mer lågavlönade yrken.

En klar och tydlig lönepolitik som bygger på könsneutrala värderingar är av största betydelse för att motverka att osakliga skillnader uppkommer i löner och andra anställningsvillkor för kvinnor och män som utför arbete som är lika eller är likvärdigt. Även vid tillämpningen av individuella löner bör man fästa uppmärksamhet vid att de grundläggande värderingarna vid lönesättningen är könsneutrala. Likaså bör man sträva efter att rätta till de eventuella löneskillnader mellan kvinnor och män som redan kan ha uppkommit.

Denna strävan ligger i linje med den målsättning som parterna på arbetsmarknaden själva har gett uttryck för och som Sverige även internationellt anslutit sig till. Det gäller i första hand Internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention nr 100 angående lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde, m. m., (prop. 1962:70, 2LU 26, rskr. 333). Det gäller också tilläggsprotokollet till den europeiska sociala stadgan (prop. 1988/89:106, AU17, rskr. 192) samt FNs konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (prop. 1979/80:147, AU30, rskr. 327).

Utredningen har, bl. a. mot denna bakgrund, förslagit en regel inom

ramen för de aktiva åtgärderna. Denna regel skulle ålägga arbetsgivaren att verka för att utjämna löneskillnader mellan kvinnor och män när dessa utför arbete som är att betrakta som lika eller av lika värde.

Som några remissinstanser också har framhållit kan det dock sättas i fråga hur en regel som ålägger arbetsgivaren att verka för utjämning av löner kan tillämpas, när lönerna i allmänhet bestäms av arbetsmarknadens parter genom kollektivavtal. Utredningen har själv pekat på de svårigheter som kan uppstå, särskilt när det gäller den med ett direkt lagstadgande knutna sanktionsmöjligheten i form av vitesföreläggande.

Regeringen delar uppfattningen att en lagregel av det aktuella slaget knappast kan tillämpas i de fall lönerna fastställs genom kollektivavtal. Tillämpningsområdet för en sådan regel blir därigenom ytterst begränsat. Enligt regeringens uppfattning bör man istället betona att arbetsmarknadens parter, inom ramen för den fria förhandlingsrätten, har ett gemensamt ansvar för att utjämna och förhindra skillnader i löner och andra anställningsvillkor för arbeten som är lika eller som är att betrakta som likvärdiga. Detta bör komma till uttryck genom att den föreslagna samverkansregeln kompletteras med en bestämmelse som anger att parterna har ett särskilt ansvar när det gäller dessa frågor.

9.6 Det aktiva jämställdhetsarbetet

9.6.1 Aktiva åtgärder

Regeringens förslag: Arbetsgivaren skall enligt lag vara skyldig att underlätta för både kvinnor och män att förena förvärsarbete och föräldraskap.

Arbetsgivaren skall också vara lagligen skyldig att motverka att arbetstagare utsätts för sexuella trakasserier eller för trakasserier på grund av en anmälan om könsdiskriminering.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens när det gäller frågan om sexuella trakasserier och trakasserier på grund av en anmälan om könsdiskriminering.

Utredningen har därutöver föreslagit att arbetsgivaren skall åläggas att särskilt värna om det fysiska och psykiska välbefinnandet hos arbetstagare som arbetar inom ett yrkesområde eller i ett arbete som domineras av det motsatta könet. Som redan nämnts har utredningen vidare föreslagit att arbetsgivaren skall vara skyldig att verka för att utjämna löneskillnader mellan kvinnor och män när de utför arbete som är lika eller av lika värde.

Utredningen har också föreslagit att arbetsgivaren skall åläggas en direkt skyldighet att anställa den som tillhör det underrepresenterade könet, när sökande av olika kön har likvärdiga eller i det närmaste likvärdiga meriter.

Utredningen har inte behandlat frågan om att underlätta för arbetstagarna att förena förvärsarbete och föräldraskap.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser är positiva till utredningsförslaget om att arbetsgivaren särskilt skall värna om personer som bryter

in i yrkesområden eller i arbeten som traditionellt domineras av det motsatta könet. Flera arbetsgivarorganisationer, bl. a. Landstingsförbundet och Försäkringskasseförbundet motsätter sig dock förslaget och menar att detta är en fråga som bör behandlas i arbetsmiljölagstiftningen. Göteborgs tingsrätt och ytterligare några remissinstanser betonar att bestämmelsen bör inriktas endast på de s. k. brytarna i enlighet med vad som sägs i utredningens överväganden.

Även utredningsförslaget om ett ansvar för arbetsgivaren att motverka sexuella trakasserier och trakasserier på grund av anmälan om könsdiskriminering har fått stöd av flertalet remissinstanser.

Förslaget om ett ansvar för arbetsgivaren att verka för en utjämning av löneskillnader har också fått stöd av flertalet remissinstanser. Bland dessa märks överbefälhavaren, statens arbetsgivarverk och arbetslivscentrum.

Några remissinstanser, bl. a. statens institut för personalutveckling och Svenska kyrkans centralstyrelse, har ifrågasatt om en regel som ålägger arbetsgivaren att verka för utjämning av löner kan tillämpas. Ett par remissinstanser, bl. a. Svenska kommunförbundet, har pekat på att den fria förhandlingsrätten alltjämt bör vara vägledande i svenskt arbetsliv.

Förslaget om en skyldighet för arbetsgivaren att vid likvärdiga meriter anställa den som tillhör det underrepresenterade könet i det aktuella arbetet har kritiserats av flertalet remissinstanser. Kritiken riktar sig främst mot det djupgående ingreppet i arbetsgivarens fria anställningsrätt.

Ett par remissinstanser har i sina yttranden särskilt tagit upp frågan om kvinnors och mäns möjligheter att kombinera förvärvsarbete och föräldraskap. Bengtsfors kommun föreslår att en paragraf utformas inom ramen för de aktiva åtgärderna som stöd för de arbetstagare som önskar kombinera familjeliv och yrkesverksamhet. Liknande synpunkter förs fram av Metallindustriarbetareförbundet. Riksförbundet för sexuell upplysning (RFSU) och Försäkringskasseförbundet anser att t. ex. frågor som rör männens utnyttjande av föräldraledigheten bör beaktas i detta lagstiftningsarbete.

Lagrådet: I sitt yttrande har lagrådet uttalat att det rent generellt kan anses naturligt att frågor som berör alla eller ett stort antal anställda på en arbetsplats hör hemma i arbetsmiljölagen. Enligt lagrådets mening bör de avvägningar som gjorts ändå godtas.

Skälen för regeringens förslag:

Arbetsförhållanden m. m.

Arbetsgivaren har allmänt ett ansvar för att alla anställda har en god arbetsmiljö, som inte medför risker för arbetstagarens hälsa. Detta följer av arbetsmiljölagen. De personer (de s. k. brytarna) som befinner sig inom eller är på väg in i ett yrkesområde eller ett arbete som traditionellt starkt domineras av det motsatta könet, har ofta en psyko-social situation som bör uppmärksammas särskilt.

De personer det här är fråga om, oftast kvinnor inom yrkesområden eller arbeten som traditionellt domineras av män, t. ex. inom industrin,

arbetar ofta under förhållanden som gör dem särskilt utsatta. Både senare års forskning och försöksverksamhet, t. ex. det nyligen avslutade fyraåriga nordiska s. k. BRYT-projektet (slutrapport BRYT-NYTT nr 9, Nordiska Ministerrådet), har tydligt visat på de svårigheter som kan uppstå, inte minst för kvinnor, i en miljö där det motsatta könets värderingar i allt väsentligt styr arbetsförhållandena. När kvinnor kommer in i en sådan miljö, har de i allmänhet små möjligheter att påverka den. Detta leder till att kvinnorna på olika sätt tvingas anpassa sig till rådande förhållanden eller att de slutar sin anställning.

En sådan utveckling är självfallet inte önskvärd och främjar inte heller en jämnare könsfördelning på arbetsmarknaden.

Som vi nyss har redovisat har utredningen föreslagit att arbetsgivaren skall åläggas att särskilt värna om det fysiska och psykiska välbefinnandet hos arbetstagare som arbetar inom ett yrkesområde eller i ett arbete som domineras av det motsatta könet. De krav som utredningen föreslagit skall ställas på arbetsgivaren i detta avseende är emellertid redan tillgodosedda genom bestämmelserna i arbetsmiljölagen. Det gäller frågor om arbetsmiljöns beskaffenhet och arbetsgivarens allmänna skyldighet att i samverkan med arbetstagarna åstadkomma en god arbetsmiljö.

Några uttryckliga regler om just detta bör därför enligt vår mening inte tas in i jämställdhetslagen. Samtidigt vill vi emellertid betona att dessa frågor är viktiga från jämställdhetssynpunkt. I arbetsmiljöarbetet bör därför särskild uppmärksamhet ägnas åt sådana arbetsplatser och arbeten som domineras av det ena könet.

Förvärvsarbete och föräldraskap

En fråga som utredningen inte har berört, men som några remissinstanser har tagit upp är kvinnors och mäns möjligheter att förena förvärvsarbete och föräldraskap. Detta är en viktig jämställdhetsfråga.

Föräldraförsäkringen och rätten för båda föräldrarna att vara lediga från arbetet för vård av barn har varit en viktig förutsättning för kvinnors höga förvärvsfrekvens och har därmed bidragit till en utveckling i riktning mot jämställdhet i arbetslivet. Även om männens andel av uttaget ur föräldraförsäkringen visar en viss uppgång på senare år tas, som vi närmare har redovisat i avsnitt 5, fortfarande en överväldigande majoritet av antalet försäkringsdagar ut av kvinnor.

Som framhölls i den tidigare nämnda propositionen om jämställdhetspolitiken inför 90-talet (s. 3) krävs det en ny syn på mannens roll och en genomgripande förändring av arbetslivets organisation, för att det skall bli möjligt för både kvinnor och män att förena förvärvsarbete och föräldraskap. I samma proposition betonades också (s. 57) att ökad uppmärksamhet måste riktas mot sådana faktorer i arbetslivet som kan försvåra uttaget av föräldraledighet. Vad det här närmast är fråga om är sådana faktorer som arbetets villkor och organisation samt de attityder som råder på arbetsplatsen när det gäller föräldraledighet.

Som regeringen tidigare har anfört (avsnitt 5) är det angeläget att en jämnare fördelning av föräldraledigheten mellan kvinnor och män kom-

mer till stånd. Det är också i övrigt angeläget att arbetet organiseras på ett sådant sätt att det underlättar för både kvinnor och män att förena förvärvsarbete och föräldraskap.

Samtidigt med förvärvsarbete bär kvinnorna fortfarande i allmänhet huvudansvaret för arbetet med hem och barn. Om attityderna förändras och arbetet organiseras så att man inte försvårar för arbetstagare, oavsett kön, att ta sitt föräldraansvar, kan kvinnornas ställning i arbetslivet förbättras. Det gäller inte bara att stimulera och underlätta för männen att utnyttja sin rätt till föräldraledighet. Det gäller också att se över arbetsorganisation och arbetstider m. m. Åtgärder som i detta syfte kan bli aktuella är t. ex. att räkna tid för vård av barn som en merit, att begränsa overtid eller arbete på obekvämt arbetstid, att göra det möjligt med deltidsarbete även på högre tjänster eller att införa flexibel arbetstid.

Som vi tidigare har framhållit är frågan om möjligheten att förena förvärvsarbete och föräldraskap en viktig jämställdhetsfråga. Det bör enligt vår mening ankomma på arbetsgivarna att underlätta för arbetstagare av båda könen att utnyttja denna möjlighet. Därför bör i jämställdhetslagen införas en regel som ålägger arbetsgivaren en sådan skyldighet. Regler om arbetstagares rätt till föräldraledighet och om ledighetens förläggning finns i lagen (1978:410, ändrad senast 1989:101) om rätt till ledighet för vård av barn m. m.

Sexuella trakasserier m. m.

Förekomsten av sexuella trakasserier har hittills inte uppmärksamats särskilt i den svenska arbetsrättsliga lagstiftningen.

Med sexuella trakasserier avses här sådant ofredande av sexuellt slag som är straffbelagt enligt 4 kap. 7 § eller 6 kap. 7 § brottsbalken. Vidare avses sådana betenden i form av sexuella anspelningar och liknande som är ovälkomna och som utsätter en viss eller vissa personer för obehag av ett eller annat slag. Det kan också gälla ovälkomna insinuanta handlingar och omdömen av sexuell innebörd. Ett annat exempel kan vara att det på en starkt mansdominerad arbetsplats finns pornografiska eller andra kvinnoförnedrande bilder uppsatta i utrymmen som också utnyttjas av kvinnliga arbetstagare. Om bilderna utsätter de kvinnliga arbetstagarna för obehag eller är sexuellt utmanande kan det vara fråga om sexuella trakasserier i lagens mening.

Av FRID-A-rapporterna från JämO (SOU 1990:41 avsnitt 5.7) framgår att kvinnor som har utsatts för sexuella trakasserier utstått svåra psykiska lidanden och ibland även fått fysiska besvär. Det har förekommit att trakasserier har gått så långt att den utsatta kvinnan ansett sig tvungen att på egen begäran sluta sin anställning. Detta är naturligtvis helt oacceptabelt. Det kan över huvud taget inte godtas att arbetstagare utsätts för trakasserier av sexuell natur på sina arbetsplatser. Erfarenheterna visar emellertid att detta förekommer i större utsträckning än man har anledning att förvänta sig. En lagreglering som ålägger arbetsgivaren att hindra förekomsten av sexuella trakasserier är därför motiverad.

Arbetsgivaren har visserligen enligt arbetsmiljölagstiftningen ett allmänt

ansvar för en god arbetsmiljö på arbetsplatsen. Under remissbehandlingen av utredningens förslag har man satt i fråga, om arbetsgivarens ansvar enligt arbetsmiljölagen kan aktualiseras när det gäller sådana relationsproblem mellan arbetstagaré, som inte påverkar den allmänna arbetsmiljön. Under de senaste åren har det i ett flertal motioner i riksdagen rests krav på att jämställdhetslagstiftningen kompletteras med regler mot sexuella trakasserier.

Frågan om trakasserier i arbetslivet är en arbetsmiljöfråga i vid mening. Trakasserier av sexuell natur mellan arbetskamrater är emellertid så starkt knutna till frågor om kvinnors och mäns lika rätt och villkor i arbetslivet, att de lämpligen bör behandlas inom ramen för jämställdhetslagens regler om det aktiva jämställdhetsarbetet. Eftersom frågan om sexuella trakasserier på en arbetsplats delvis är en arbetsmiljöfråga bör JämO vid sin tillsyn över efterlevnaden av lagen i denna del samråda med yrkesinspektionen. Det bör ankomma på regeringen att meddela föreskrifter om detta.

För att förebygga förekomsten av trakasserier bör det ingå i arbetsgivarens allmänna personalpolitik att tydliggöra att sexuella trakasserier mellan anställda inte i något avseende kan tolereras. Återkommande information om arbetsgivarens inställning i frågan och om vilka följderna kan bli om trakasserier av nämnda slag upptäcks är ett sätt att påverka de anställdas inställning och förebygga övergrepp. När arbetsgivaren får reda på att en arbetstagaré utsätts för sexuella trakasserier bör arbetsgivaren vidta åtgärder också i det enskilda fallet. Därvid måste dock arbetsgivaren se till att åtgärderna inte strider mot diskrimineringsförbudet, t. ex. genom att en förfördelad kvinna blir uppenbart oförmånligt behandlad jämfört med den man som trakasserat henne.

Det är självfallet inte heller godtagbart att en person som har använt sig av sin lagliga rätt att göra en anmälan om en behandling eller ett beslut, som han eller hon har uppfattat som orättvist från jämställdhetssynpunkt, straffas för detta genom en trakasserande behandling på arbetsplatsen. Enligt JämO har sådana trakasserier förekommit i flera av de ärenden som har anmälts till JämO.

Även trakasserier av detta slag bör därför omfattas av arbetsgivarens ansvar för att motverka trakasserier på arbetsplatsen.

Löner m. m.

Utredningen har som nämnts föreslagit att arbetsgivaren åläggs en skyldighet att verka för att utjämna löneskillnader mellan kvinnor och män när dessa utför arbete som är lika eller av lika värde. Förslaget har fått stöd av flertalet remissinstanser. Som några remissinstanser har framhållit, kan det emellertid sättas i fråga hur en regel som ålägger arbetsgivaren att verka för en utjämning av löner kan tillämpas, när lönerna i allmänhet bestäms gemensamt mellan arbetsmarknadens parter genom kollektivavtal. Utredningen har också pekat på de svårigheter som kan uppstå, särskilt när det gäller sanktionsmöjligheten i form av vitesföreläggande som är knuten till ett direkt lagstadgande.

Som vi tidigare har framhållit blir tillämpningsområdet ytterst begrän-

sat för en regel av det slag som utredningen har föreslagit. Vi avser således inte att lägga fram något sådant förslag.

Vi anser det dock av största vikt att arbetsmarknadens parter gemensamt och aktivt verkar för att utjämna och förhindra skillnader i löner och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män som utför arbete som är lika eller likvärdigt. Vår uppfattning i denna del kommer till uttryck i den tidigare behandlade samverkansregeln.

Rekrytering m. m.

När det på en arbetsplats inte råder en i huvudsak jämn fördelning mellan kvinnor och män i en viss typ av arbete eller inom en viss kategori av arbetstagare, skall arbetsgivaren enligt 6 § tredje stycket i den nuvarande jämställdhetslagen vid nyanställningar särskilt anstränga sig för att få sökande av det underrepresenterade könet. Arbetsgivaren skall också enligt samma bestämmelser försöka se till att andelen arbetstagare av det underrepresenterade könet efter hand ökar. Utredningen har som ett komplement till denna regel föreslagit att en arbetsgivare vid likvärdiga meriter skall vara skyldig att anställa den som tillhör det underrepresenterade könet.

Redan av den nyss redovisade bestämmelsen (6 § tredje stycket) i jämställdhetslagen följer att en arbetsgivare för att utjämna en ojämn könsfördelning faktiskt måste anställa personer av underrepresenterat kön (jfr. prop 1978/79:175 s. 86 och 87). Någon särskild ytterligare regel i ämnet behövs därför inte. Till det kommer att man inte bör utforma någon regel inom ramen för de aktiva åtgärderna som en konkret skyldighet i enskilda fall. Om man gör det, kan regeln komma i konflikt med diskrimineringsförbudet så tillvida att arbetsgivarens handlande i ett enskilt fall kan komma att sanktioneras med såväl skadestånd som vite.

9.6.2 Jämställdhetsplan

Regeringens förslag: De arbetsgivare som har tio eller fler anställda skall i lag åläggas att varje år upprätta en plan för det jämställdhetsarbete som arbetsgivaren avser att bedriva under det kommande året.

En redovisning av hur de planerade åtgärderna har genomförts skall enligt lagen ingå i nästkommande års plan.

Lagreglerna om jämställdhetsplaner skall kunna ersättas med andra regler i kollektivavtal.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen har dock föreslagit att reglerna om jämställdhetsplan skall vara tvingande.

Remissinstanserna: En knapp majoritet av remissinstanserna ansluter sig till utredningens förslag. Bland dessa finns arbetstagarorganisationer

och flera av de politiska kvinnoförbunden liksom arbetsmarknadsstyrelsen och statens arbetsgivarverk. Flera remissinstanser tar emellertid avstånd från den föreslagna bestämmelsens tvingande karaktär och den vidgade tillsyn som JämO därigenom föreslås få. Till dem som avvisar förslaget hör främst flertalet arbetsgivarorganisationer liksom några statliga myndigheter, t. ex. socialstyrelsen.

Skälen för regeringens förslag:

En plan behövs

En viktig förutsättning för den nuvarande lagens regler om aktiva åtgärder var enligt förarbetena att det aktiva jämställdhetsarbetet skulle bedrivas planmässigt. Utredningens utvärdering av lagens tillämpning visar att den förutsättningen har uppfyllts bara i liten utsträckning. Utredningen har vidare konstaterat att det i mycket liten omfattning förekommer att konkreta jämställdhetsplaner upprättas.

Det förhållandet att större delen av arbetsmarknaden i dag täcks av kollektivavtal om jämställdhet har generellt sett inte bidragit till att de lokala parterna har blivit mer aktiva. Ett krav på en årlig jämställdhetsplan tvingar samman parterna till en diskussion i frågan om vad som kan eller måste göras hos enskilda arbetsgivare eller på den enskilda arbetsplatsen.

För att ett aktivt jämställdhetsarbete skall kunna ge resultat krävs att det planeras med omsorg. Tillfälliga insatser kan i och för sig föra jämställdheten framåt. De landvinningar som därigenom görs blir emellertid oftast inte av bestående karaktär. Ett krav på en årlig plan måste ses som ett tillfälle att föra upp frågan på dagordningen.

Som underlag för en diskussion om vilka åtgärder som bör vidtas måste arbetsgivaren ha sett över sin personalsituation och de resurser som arbetstagarna representerar. En sådan genomgång bör kunna leda till att de anställdas resurser bättre kan tas tillvara och till ett bättre utnyttjande av kvinnors och mäns kompetens. Härigenom kan en bättre effektivitet och en ökad produktivitet uppnås.

Jämställdhetsavtalen tenderar att bli alltmer allmänt och kortfattat hållna. I stället går utvecklingen mot att man i högre utsträckning utformar lokalt förankrade handlingsprogram e. d. Ett krav på en årlig jämställdhetsplan faller väl in i en sådan utveckling. I sammanhanget kan nämnas att en skyldighet att upprätta en jämställdhetsplan redan åvilar statliga arbetsgivare enligt det statliga medbestämmandeavtalet (MBA-S). Enligt detta avtal (40 § p.1) skall alla myndigheter upprätta en jämställdhetsplan varje budgetår. Planen skall bl. a. innehålla de långsiktiga målen för jämställdhetsarbetet och de konkreta åtgärder som skall vidtas under budgetåret.

Vilka arbetsgivare bör omfattas av förslaget?

Liksom utredningen (SOU 1990:41 s. 309) anser vi att det bara är de riktigt små verksamheterna som bör undantas från skyldigheten att for-

mellt upprätta en plan. Behovet av en skriftlig jämställdhetsplan för de minsta arbetsplatserna måste bedömas som ringa. Arbetsgivaren torde i de flesta av dessa fall ändå ha en löpande god överblick över hur resurser och kompetens kan utnyttjas.

Det torde vara ytterst få företag som har fler än tio familjemedlemmar anställda. Något behov att, som utredningen föreslagit, undanta dessa från skyldigheten att upprätta en plan föreligger därför knappast. Det måste slutligen betonas att inte någon enda arbetsgivare, alltså inte heller de med endast familjemedlemmar anställda, undgår skyldigheten att även utan fastställd plan bedriva ett planmässigt arbete för att främja jämställdheten i verksamheten.

För att arbetsgivaren lätt skall kunna avgöra om han eller hon omfattas av skyldigheten att upprätta en jämställdhetsplan bör tydligt anges vid vilket tillfälle antalet anställda skall vara minst tio. En lämplig tidpunkt är enligt regeringens mening det senaste kalenderårsskiftet.

Planens utformning och innehåll

En plan bör upprättas i samråd mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Planen bör innehålla en översikt över de åtgärder som arbetsgivaren finner behövliga för att främja jämställdheten på arbetsplatsen. I planen bör också anges de konkreta åtgärder för jämställdhet som arbetsgivaren planerar i sin verksamhet för det kommande året. Det handlar främst om sådana åtgärder som arbetsgivaren enligt lagen är skyldig att vidta. Självfallet kan även andra åtgärder som arbetsgivaren anser lämpliga tas upp i planen. Åtgärder som planeras måste naturligtvis utgå från de mål som arbetsgivaren har satt upp för sitt jämställdhetsarbete. I första hand gäller det kortsiktiga mål för det närmaste året, men den årliga planen bör också ses som ett led i förverkligandet av ett mer långsiktigt jämställdhetsarbete. En årlig jämställdhetsplan kan ta sikte på de satsningar som skall göras under ett verksamhetsår, ett kalenderår eller någon annan tolv månadersperiod.

Planens utformning och innehåll måste givetvis bestämmas med hänsyn till strukturen och omfattningen av arbetsgivarens verksamhet. Normalt sett bör planen omfatta sådana aktiva åtgärder som anges i lagen. Det betyder att det i bl.a. stora företag eller myndigheter kan vara mest ändamålsenligt att upprätta en särskild plan för t.ex. varje verksamhetsområde, varje enhet eller avdelning.

Som exempel kan anges att för ett landsting kan planer upprättas för skilda sjukhus, kliniker eller andra vårdenheter. En kommun kan ha delplaner för de olika förvaltningarna och för skilda verksamheter som faller under dessa. Ett större industriföretag kan upprätta en jämställdhetsplan inte bara för varje sådan del av företaget som drivs på skilda platser eller orter utan också för olika typer av verksamheter t.ex. produktion, montering, distribution, administration etc.

Det viktiga är att planen utformas efter den enskilda arbetsplatsens eller enhetens behov och förutsättningar. Arbetsgivarens skyldighet att upprätta en plan för hela verksamheten kan sedan fullgöras genom att delplaner-

na tämligen enkelt ställs samman med en sammanfattning som klargör arbetsgivarens strategi för det samlade jämställdhetsarbetet.

För det lilla företaget, som driver en enda verksamhet och med kanske endast ett drygt tiotal anställda kan planen vara mycket enkel. Är en yrkeskategori helt enkönad bör planen t. ex. ange att arbetsgivaren särskilt skall försöka anställa en person av det kön som inte är representerat på yrkesområdet, nästa gång någon skall anställas. Därvid bör också anges de eventuella åtgärder som behöver vidtas på arbetsplatsen för att en arbetstagare som bryter in på sådant sätt skall kunna inlemmas i arbetet och i den övriga personalstyrkan. På en liten arbetsplats med blandad könssammansättning i stort bland de anställda, men med en klar uppdelning mellan olika arbetsområden, t. ex. tio manliga yrkesarbetare och fem kvinnliga kontorister kan planen, förutom åtgärder som siktar till att bryta könsuppdelningen inom grupperna, också innehålla åtgärder som tar sikte på att utjämna ojämsställda förhållanden mellan dessa grupper i fråga om arbetsförhållanden, utvecklingsmöjligheter, arbetstider eller andra arbetsvillkor.

Planen bör således allt efter förhållandena hos enskilda arbetsgivare innehålla åtgärder som avser strategiskt viktiga områden som t. ex. rekrytering, lönepolitik, arbetsutveckling, utbildning, arbetstider, arbetsförhållanden och liknande. Det kan också vara fråga om särskilda åtgärder i syfte att underlätta för både kvinnor och män att kombinera förvärvsarbete och föräldraskap. Men det är viktigt att de åtgärder som tas upp i planen verkligen kan genomföras under det kommande året. Långsiktiga målsättningar bör anges i andra typer av handlingar t. ex. kollektivavtal eller fleråriga budget- eller policydokument.

Att försöka ställa samman någon slags förteckning över vilka åtgärder som skall anges i en plan och som skall kunna tillämpas av enskilda arbetsgivare i alla skilda slag av verksamheter är givetvis gagnlöst. Planen måste ju utgå från just de förhållanden som råder i varje enskilt fall. Det bör ändå vara möjligt att utarbeta exempel på hur planer i vissa fall kan se ut. Här kan JämO fylla en uppgift inom ramen för sin rådgivnings- och informationsverksamhet.

Planen skall följas upp

En mycket betydelsefull del av arbetet med en jämställdhetsplan är uppföljningen av hur de åtgärder som anges i planen har genomförts eller, i förekommande fall, varför de inte har kunnat genomföras. Härigenom får arbetsgivare och arbetstagare en möjlighet till självkontroll. Uppföljningen kan också ge besked om de planerade åtgärderna varit rätt utformade och dimensionerade. Målen kan ha varit för högt eller för lågt ställda. Det finns kanske hinder som måste undanröjas innan en viss åtgärd kan genomföras. Genom uppföljningen får man också ett bättre underlag för den kommande planeringen.

Det är därför angeläget att uppföljningen av ett års planerade åtgärder redovisas i planen för det nästkommande året.

Som har framhållits tidigare är det en förutsättning för ett framgångsrikt jämställdhetsarbete att parterna gemensamt anstränger sig att nå de uppställda jämställdhetsmålen. Jämställdhetsplanerna får i det sammanhanget ses som ett värdefullt instrument för parterna i det framtidsinriktade jämställdhetsarbetet på de enskilda arbetsplatserna.

Mot den bakgrunden anser regeringen i likhet med flera remissinstanser att reglerna om jämställdhetsplaner inte bör vara tvingande. De bör i stället vara dispositiva på samma sätt som reglerna om aktiva åtgärder är i dag. Det bör alltså vara möjligt att fastställa andra regler om jämställdhetsplaner i kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation.

Genom ett kollektivavtal med regler om jämställdhetsplaner kan parterna komma överens om t. ex. vad planen närmare skall innehålla, vilka arbetsgivare som skall upprätta en sådan plan, hur ofta planen skall upprättas och på vilket närmare sätt utvärderingen skall ske. På så sätt kan parterna anpassa planerna till de aktiva åtgärder som parterna kan ha kommit överens om och till förhållandena inom olika branscher. På parterna ankommer då också att övervaka efterlevnaden av avtalsregler om jämställdhetsplaner.

För arbetsgivare som inte är bundna av sådana kollektivavtal kommer lagens regler att gälla. Det innebär att JämO får tillsyn över efterlevnaden av lagens regler om jämställdhetsplan. Vid sin tillsyn bör JämO i samråd med berörda parter kunna granska om en upprättad jämställdhetsplan uppfyller de krav som rimligen kan ställas på en sådan plan. Av betydelse för granskningen är naturligtvis de lokala förhållandena och lagens regler om aktiva åtgärder.

9.6.3 Kollektivavtal

Regeringens förslag: Reglerna om aktiva åtgärder skall alltså kunna ersättas med andra regler i kollektivavtal.

Efterlevnaden av avtalen skall kontrolleras av parterna själva.

Utredningens förslag: Skiljer sig från regeringens genom att krav ställs på avtalens innehåll på det sättet att dessa måste hålla minst samma standard som lagen. Enligt utredningens förslag skall JämO ges möjlighet att i jämställdhetsnämnden begära en prövning av om ett avtal verkligen fyller lagens krav.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser ansluter sig till utredningens förslag om en miniminivå för avtalen. Stark kritik riktas dock mot förslaget huvudsakligen från arbetsgiversidan. Kritiken avser bl. a. den föreslagna miniminivån som anses vara alltför hög. Några remissinstanser anser att förslaget ger uttryck för ett misstroende mot parternas förmåga att tillvarata sina medlemmars intressen i bl. a. jämställdhetsfrågor. I

frågan om JämOs tillsyn och en överprövning av avtalen har även arbetsstadsorganisationerna en negativ inställning.

Skälen för regeringens förslag: De kollektivavtal om jämställdhet i arbetslivet som för närvarande täcker större delen av den svenska arbetsmarknaden är hållna i mycket allmänna ordalag och innehåller endast i få fall några för arbetsgivarna klart förpliktande bestämmelser. Såvitt utredningen har kunnat konstatera har brott mot dessa kollektivavtal ifrågasatts endast i ringa utsträckning.

Vid den nuvarande lagens tillkomst fästes en mycket stark tilltro till parternas egna ansträngningar och vilja. Förväntningarna på detta partsamarbete kan emellertid inte till alla delar anses ha blivit infriade. Det är mot den bakgrunden som man skall se utredningens förslag om att fastställa en miniminivå för vad avtalen skall innehålla. Flertalet remissinstanser har också tillstyrkt förslaget om en miniminivå. Däremot har förslaget om att JämO skulle ha tillsyn över avtalens innehåll mött kritik.

Principen att parterna själva skall övervaka efterlevnaden av sina kollektivavtal och disponera över avtalens innehåll är djupt rotad på den svenska arbetsmarknaden. Ett brott mot denna princip genom att införa en myndighetstillsyn över avtalen bör inte göras, om det inte finns mycket starka skäl för det.

Om parterna nu, i högre grad än hittills, är beredda att gemensamt ta ett ansvar för att driva utvecklingen framåt, finns det goda förutsättningar att nå framgång i strävandena att främja jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet. Detta gäller inte minst om frågorna uppmärksammas på de enskilda arbetsplatserna.

De jämställdhetsavtal som hittills har träffats lever i allmänhet inte upp till de förväntningar som man ställde upp vid den nuvarande lagens tillkomst. Det finns emellertid vissa tecken på att jämställdhetsfrågorna under den allra senaste tiden har fått en ökad prioritet i det fackliga samarbetet. Om denna tendens håller i sig, vilket regeringen utgår ifrån, finns det inte anledning att lägga fram förslag om en tvingande reglering eller en annars mer långtgående lagstiftning än den som finns i dag i denna del.

Lagens regler om aktiva åtgärder bör därför i likhet med vad som gäller i dag kunna ersättas med andra regler i kollektivavtal. Avtal som förklarar att lagens regler inte skall gälla utan att ersätta dem med något annat kommer därmed liksom idag att sakna verkan (se prop. 1978/79:175 s. 137).

Vi anser således att det även i fortsättningen i första hand bör vara parterna som bär ansvaret för att jämställdhetsarbetet drivs framåt. De skall därmed själva svara för utformningen och efterlevnaden av avtal om aktivt jämställdhetsarbete. Någon materiell överprövning av avtalsinnehållet i jämställdhetsnämnden bör således inte komma i fråga.

Samtidigt vill vi framhålla att det från regeringens sida finns anledning att uppmärksamt följa utvecklingen på området. Även om JämO inte heller i fortsättningen kommer att ha tillsyn över de kollektivavtalsreglerade områdena, blir det även i framtiden en mycket viktig uppgift för ombudsmannen att följa utvecklingen och genom information och rådgiv-

9.7 Skyddet mot könsdiskriminering

9.7.1 Direkt och indirekt könsdiskriminering

Regeringens förslag: Förbudet mot könsdiskriminering skall uttryckligen omfatta såväl direkt som indirekt diskriminering.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen har därutöver föreslagit att begreppen direkt och indirekt diskriminering definieras i lagtexten.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna stöder utredningens förslag eller lämnar det utan erinringar. Några remissinstanser, däribland arbetsdomstolen, är tveksamma till den föreslagna definitionen av begreppet indirekt diskriminering och anser att den inte på ett rättvisande sätt återger vad som får antas vara åsyftat.

Skälen för regeringens förslag: Den nuvarande jämställdhetslagen innehåller inte någon uttrycklig regel som förbjuder indirekt diskriminering. Principiellt sett är dock en förutsättning för att ett handlande eller en underlåtenhet skall vara att betrakta som otillåten diskriminering att det finns ett direkt eller ett indirekt samband med den missgynnades kön. Med hänvisning främst till de bevisproblem som föreligger har det på flera punkter i den nuvarande lagen ställts upp regler som innebär att man presumerar ett sådant orsakssamband. Det gäller bl. a. anställnings- och lönefallen.

Som exempel på indirekt diskriminering anges i förarbetena till den nuvarande lagen att en arbetsgivare på ett obehörigt sätt ställer meritkrav som bara eller nästan bara personer av det ena könet kan uppfylla (prop. 1978/79:175 s. 121). Samtidigt framhålls att enbart uppställandet av ett meritkrav inte utgör någon otillåten diskriminering. Det är i stället tillämpningen av meritkrav på ett obehörigt eller osakligt sätt som kan vara det.

I flera andra länder är förbud mot indirekt diskriminering inskrivet i lag. Det gäller bl. a. våra nordiska grannländer. I den norska likestillingsloven definieras indirekt diskriminering som en handling som faktiskt verkar så att personer som tillhör det ena könet på ett orimligt sätt försätts i en sämre situation än personer som tillhör det andra. Den finska lagen beskriver indirekt diskriminering som ett förfarande som leder till att kvinnor och män faktiskt kommer i klart olika ställning i förhållande till varandra.

Också inom EG är indirekt diskriminering uttryckligen förbjuden. Samtliga direktiv på området, utom likalönedirektivet, innehåller ett sådant förbud. Att likalönedirektivet skall ges samma innebörd framgår dock av EG-domstolens praxis. Oklarheter om innebörden av begreppet indirekt diskriminering har föranlett att förslag till nya direktiv har lagts

fram i vilka begreppet definieras (se utredningens betänkande SOU 1990:41 s. 97).

Prop. 1990/91:113

Enligt direktivförslaget skall indirekt diskriminering anses föreligga när en till synes neutral bestämmelse eller ett neutralt kriterium eller förfarande på ett oproportionerligt sätt missgynnar personer av det ena könet och det objektivt sett inte är berättigat att tillämpa bestämmelsen m. m. av hänsyn till något godtagbart skäl som inte hänför sig till den berörda personens kön. I direktivförslaget betonas vidare att det inte krävs något uppsåt eller diskriminerande syfte för att indirekt diskriminering skall föreligga.

Som utredningen framhåller synes innebörden av begreppet indirekt diskriminering vara vidare inom EG än vad som i förarbetena till den nuvarande jämställdhetslagen angavs som exempel på en sådan diskriminering. Detta torde med hänsyn till EG-domstolens praxis vara förhållandet oavsett om direktivförslaget antas eller inte.

Till viss del torde de krav som ställs inom EG vara tillfredsställda genom bestämmelserna i jämställdhetslagen om aktiva åtgärder. Dessa tar ju konkret sikte på att utjämna skillnader mellan kvinnor och män som grupper och är avsedda att motverka och eliminera sådana förfaranden som inom EG betecknas som indirekt diskriminering.

För att i högre grad än vad som nu är fallet klargöra att diskrimineringsförbudet även omfattar indirekt diskriminering bör detta uttryckligen anges i lagen. Innebörden av begreppet bör därvid ansluta till den som gäller inom EG. Som *lagrådet* anfört är det emellertid onödigt att tynga lagtexten med en definition.

Indirekt diskriminering kommer således att omfatta sådana fall som har beskrivits i förarbetena till den nuvarande jämställdhetslagen. Därutöver kommer begreppet också att omfatta bl. a. sådana fall där följderna av arbetsgivarens beslut blir att någon missgynnas i förhållande till personer av motsatt kön och beslutet inte går att motivera med godtagbara sakliga skäl som inte har samband med den missgynnades könstillhörighet. Det är således effekten av arbetsgivarens beslut som här står i focus.

Som exempel kan nämnas ett fall som har avgjorts av EG-domstolen. Målet (nr 170/84) gällde om ett varuhus, utan att bryta mot EGs likalöne-regler, kunde ge en pensionsförmån bara till heltidsanställda och undanta deltidsanställda från förmånen. Domstolen svarade att det var ett brott mot likalönebestämmelserna, om följderna blev att ett mycket större antal kvinnor än män utestängdes från förmånen och företaget inte kunde visa att det hade objektivt grundade skäl som inte hänger samman med de anställdas kön.

Vårt förslag innebär alltså att diskrimineringsförbudet uttryckligen skall omfatta även indirekt diskriminering. I likhet med vad som gäller i dag bör arbetsgivaren ha möjlighet att motbevisa påståendet om diskriminering även när den har skett indirekt. Motbevisningen får då gå ut på att arbetsgivarens beslut inte har något indirekt samband med arbetstagarens kön, att beslutet är ett led i strävanden att främja jämställdhet eller att det är berättigat med hänsyn till ett särskilt intresse som inte bör vika för jämställdhetsintresset.

Regeringens förslag: Förbudet mot könsdiskriminering utvidgas till att också omfatta fall när arbetsgivaren vid anställning utser någon framför en annan av det motsatta könet som har likvärdiga sakliga förutsättningar för arbetet, om det är sannolikt att syftet med arbetsgivarens beslut är att missgynna någon på grund av kön. Detsamma skall gälla vid befordran eller utbildning för befordran.

Könsdiskriminering i ett sådant fall skall dock inte anses föreligga, om beslutet är ett led i strävanden att främja jämställdhet i arbetslivet eller om det är berättigat av hänsyn till ett sådant ideellt eller annat särskilt intresse som uppenbart inte bör vika för intresset av jämställdhet i arbetslivet.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen har därutöver föreslagit att regeln om ett diskriminerande syfte skall kunna tillämpas också när det finns bara en enda sökande.

Remissinstanserna: En knapp majoritet av de remissinstanser som har uttalat sig särskilt i frågan är positiva till utredningens förslag. Flera remissinstanser, bl. a. arbetsdomstolen, Försäkringskassförbundet och TCO, pekar emellertid på de bevisvärigheter och gränsdragningsproblem som kan förväntas uppkomma.

En del remissinstanser anser att den föreslagna regeln bör konstrueras som en presumtionsregel, att konflikt kan uppkomma vid tillämpningen av indirekt diskriminering och att stora svårigheter kan uppstå när det gäller att dra gränsen gentemot positiv särbehandling och gentemot den av utredningen föreslagna skyldigheten att vid likvärdiga meriter anställa den som tillhör det underrepresenterade könet (6 a §).

Skälen för regeringens förslag: Betydande kritik har riktats mot att det med den nuvarande jämställdhetslagens utformning är svårt att angripa ett direkt syfte hos arbetsgivaren att diskriminera någon på grund av kön. Utredningens förslag om en kompletterande regel till den nuvarande 3 § är avsett att avhjälpa denna brist.

Övervägande skäl talar enligt vår mening för att en sådan tilläggsbestämelse till förbudet mot diskriminering vid anställning m. m. behövs. Enligt vår mening vore det ett alltför långtgående ingrepp i arbetsgivarens anställningsrätt att kräva att han eller hon, i alla de fall där sökande av olika kön har likvärdiga sakliga förutsättningar, skall anställa en sökande av det underrepresenterade könet. Den nya regeln bör därför inte utformas som en presumtionsregel, utan som en bevisregel. Det bör alltså vara en bevisfråga huruvida arbetsgivaren har haft ett könsdiskriminerande syfte med sitt beslut, i princip på samma sätt som det på föreningsrättsområdet blir en bevisfråga vad som är syftet med en åtgärd från arbetsgivarens sida. Eftersom det är fråga om arbetsgivarens syfte med sitt beslut, blir det i dessa fall inte fråga om indirekt diskriminering.

För att en talan enligt en sådan regel skall få framgång åligger det således

arbetstagaren att bevisa att arbetsgivaren har haft en könsdiskriminerande avsikt.

Kravet på bevisningen bör inte ställas alltför högt. Det bör i ett fall som detta räcka med att det görs sannolikt att arbetsgivarens beslut beror på den arbetssökandes kön.

Regeln torde framför allt kunna tillämpas i fall där kvinnor inte är önskade på mansdominerade arbetsplatser eller i mansdominerade yrken. En sammanvägning av en rad olika faktorer skulle i sådana fall kunna leda till att det framstår som sannolikt att en viss arbetsgivare har en negativ inställning till att anställa t. ex. kvinnor.

Regeln torde också kunna användas när det gäller ungdomar som efter avslutad utbildning söker sig ut på arbetsmarknaden. Om deras betyg är likvärdiga och arbetsgivaren ändå anställer enbart sökande av det ena könet, ligger det nära till hands att anta att arbetsgivaren inte vill anställa personer av motsatt kön.

Ett ytterligare exempel när regeln skulle kunna användas är när arbetsgivaren inte anställer en gravid kvinna eller kvinnor i viss ålder på grund av förväntad graviditet. Om det däremot är fråga om en kortare anställning eller ett kortare vikariat bör man dock ta hänsyn till kvinnans möjligheter att kunna utföra arbete i anställningen. Det kan då knappast vara fråga om ett diskriminerande syfte hos arbetsgivaren om kvinnan inte anställs.

Den föreslagna regeln skall kunna tillämpas när det finns flera sökande med likvärdiga meriter. Det räcker således att en arbetssökande som anser sig förbigången kan visa att han eller hon har lika goda sakliga förutsättningar för arbetet som den som fått den sökta anställningen.

Diskrimineringsförbudet i kompletteringsregeln bör inte kunna tillämpas när det finns bara en enda sökande till en anställning. I ett sådant fall bör man inte underskatta de svårigheter som hänger samman med bevisningen. Rättsligt sett tillkommer det en arbetsgivare att fritt bedöma om det i ett givet läge över huvudtaget skall anställas arbetskraft. Detta rättsläge motsvaras i anställningsskyddslagen (lag 1982:80 om anställningsskydd) av att det i princip är arbetsgivarens sak att avgöra om det har uppkommit arbetsbrist. I en tvist om giltigheten av uppsägningar kan domstolen inte gå in på en överprövning av arbetsgivarens bedömning (prop. 1973:129 s. 123).

Ett förbud mot könsdiskriminering kan inte medföra någon principell förändring i detta avseende. De skyddsintressen som det här är fråga om är inte sådana att det kan komma i fråga att överlåta på domstolarna att göra arbetsgivarnas företagsekonomiska bedömningar. En arbetsgivare måste kunna avvisa den som söker ett arbete under hänvisning till att det inte finns något behov av arbetskraft. Om arbetsgivaren inte anställer någon annan, blir det i praktiken i det närmaste omöjligt att komma fram till att en diskriminering har skett redan genom att en arbetssökande har blivit avvissad.

Regeringens förslag: Vid en ifrågasatt lönediskriminering skall vad som är lika eller likvärdigt arbete kunna prövas också när kollektivavtal, praxis på området eller en överenskommen arbetsvärdering saknas eller ger otillräcklig ledning.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En klar majoritet av remissinstanserna stöder förslaget i denna del. Ett flertal remissinstanser, däribland domkapitlet i Lunds stift, Centerkvinnorna och Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund, framhåller också vikten av att könsneutrala arbetsvärderingssystem utvecklas.

Några remissinstanser, bl. a. statskontoret och TCO, anser att frågan om förekomsten av könsrelaterade löneskillnader och utvecklingen av arbetsvärderingssystem bör utredas. Andra remissinstanser, däribland Svenska Arbetsgivareföreningen och LO, betonar att även om andra hjälpmedel tillåts bör prövningen i normalfallet även framgent ske med utgångspunkt i kollektivavtal eller praxis inom verksamhetsområdet.

Ett fåtal remissinstanser, bl. a. statens arbetsgivarverk, avstyrker förslaget.

Lagrådet: Enligt lagrådet är avsaknaden av andra kriterier för bedömningen än de allmänt hållna motivuttalanden som gjorts ett problem inte bara när det gäller tillämpningen i arbetsdomstolen utan framförallt i rättssäkerhetshänseende på arbetsmarknaden. Lagrådet har instämt i att den nuvarande regleringen inte är tillfredsställande. Lagrådet har inte haft underlag för ett eget förslag men har framhållit att en ny bestämmelse måste utformas så att rättssäkerheten tillgodoses på ett bättre sätt än som skett i det remitterade förslaget.

Nuvarande förhållanden:

Förbudet mot lönediskriminering regleras i 4 § 1 i den nu gällande jämställdhetslagen. I likhet med de flesta av lagens övriga föreskrifter om diskrimineringsförbud är denna föreskrift uppbyggd som en presumtionsregel. Presumtionen inträder, om de arbetstagare av olika kön som jämförs "utför arbete, som enligt kollektivavtal eller praxis inom verksamhetsområdet är att betrakta som lika eller som är likvärdigt enligt en överenskommen arbetsvärdering".

Lagstiftaren har alltså anvisat två alternativa metoder för att avgöra om en lönediskriminering kan presumeras föreligga. Den ena metoden bygger på att de arbeten som jämförs är av samma eller väsentligt likartad natur. Den andra metoden tar sikte på arbetsuppgifter som visserligen inte kan betraktas som lika, men som är likvärdiga enligt en överenskommen arbetsvärdering.

När det gäller den första metoden skall bedömningen enligt lagtexten ske med utgångspunkt i kollektivavtal eller praxis inom verksamhetsområdet.

En tillämpning av den andra metoden kräver att det finns en överenskommen arbetsvärdering.

I förarbetena till jämställdhetslagen (prop. 1978/79:175 s. 74) betonas det mycket starkt i olika sammanhang att tillämpningen av förbudet mot lönediskriminering inte bör tillåtas leda till något ingrepp i den värdering av olika arbetsuppgifter och de normer i övrigt för lönesättningen som tillämpas på arbetsmarknaden. I förarbetena framhålls också att det vid tillämpningen av ett diskrimineringsförbud inte får komma i fråga att de rättstillämpande instanserna bygger sina avgöranden på egna värderingar av vad som bör betraktas som lika resp. likvärdigt arbete.

De metoder som man kan tänka sig för att jämföra arbeten eller arbetsuppgifter beskrivs i förarbetena på följande sätt (prop.1978/79:175 s. 75 f):

Den ena är att jämföra arbeten som är av samma eller i det väsentliga likartad natur med hänsyn till yttre kännetecken, såsom arbetsuppgifternas art och innehåll och de förhållanden under vilka de utförs. En sådan jämförelse måste, i den mån man inte i det enskilda fallet kommer fram till att det i själva verket rör sig om samma arbete, innefatta en värdering av de skillnader som kan iakttas med hänsyn till deras art och till hur ofta de inträffar. Den värderingen, som skall gå ut på att avgöra om skillnaderna är sådana att man har anledning att vänta sig att de skall avspegla sig i anställningsvillkoren, måste naturligtvis bygga på ett erfarenhetsmaterial, men detta material kan vara av ganska allmän natur. Det avgörande bör kunna vara vad man vet om vad som förekommer på arbetsmarknaden eller inom den ifrågavarande branschen och vilka skillnader som brukar tillmätas betydelse vid lönesättningen eller bestämmandet av anställningsvillkoren i övrigt, t. ex. vid jämförelser mellan arbetstagare av samma kön. I den utländska lagstiftningen, bl. a. den brittiska men även t. ex. den franska, är det en jämförelse av denna art som kommer i fråga när det skall fastställas om det i ett enskilt fall rör sig om "lika" arbete.

Enligt den andra metoden återfaller man på en genomförd arbetsvärdering av ett eller annat slag för att fastställa om ett arbete är "likvärdigt" med ett annat. Det behöver här inte röra sig om arbeten som är i sig själva omedelbart jämförbara med hänsyn till arbetsinnehåll och arbetsförhållanden eller liknande omständigheter som gör att arbetena utåt ser ungefär likadana ut. I den brittiska lagen förekommer regler om att det får fastställas vad som är "likvärdigt" arbete på detta sätt. Men det förutsätts då i lagen och enligt domstolspraxis att bedömningen görs i enlighet med fastlagda normer för arbetsvärdering, i praktiken enligt normer som har fastställts av de berörda arbetsmarknadsparterna själva.

Frågan om lönediskriminering vid lika arbete har prövats av arbetsdomstolen i ett enda fall (AD 1984 nr 140). I det målet behandlade domstolen bl. a. frågan om vilken betydelse som skall tillmätas det förhållandet att de arbetstagare som jämförs innehar befattningar som enligt kollektivavtal är olika och har åsatts olika lönegrader. Domstolen behandlade också frågan om innebörden av den särskilda anvisningen i lagtexten att arbetsuppgifterna skall vara att betrakta som lika enligt kollektivavtal eller praxis inom verksamhetsområdet.

När det gäller den förstnämnda frågan konstaterade domstolen till en

början att det självfallet inte är möjligt att i kollektivavtal med giltig verkan göra skillnad i lönehänseende mellan kvinnor och män som grupper. Ett sådant kollektivavtal är enligt en uttrycklig regel i den nu gällande jämställdhetslagen (5 §) ogiltigt i den mån avtalet föreskriver direkt diskriminerande lönesättning. Inte heller det förhållandet att en individuell lönesättning är överenskommen genom kollektivavtal medför enligt arbetsdomstolen att lagens förbudsregler skulle vara satta ur spel. Förbudsreglerna är enligt domstolen generellt tvingande, utan möjligheter för parterna att göra avvikelser i kollektivavtal.

Arbetsdomstolen fann att det inte fanns något stöd i vare sig lagtexten eller i lagförarbetena för att presumtionsregeln i 4 § 1 jämställdhetslagen över huvud taget skulle sakna tillämplighet när arbetstagarna innehar befattningar som enligt kollektivavtal är olika och har åsatts olika lönegrader.

När det häfter gäller den andra frågan, nämligen innebörden av att arbetsuppgifterna skall vara att betrakta som lika enligt kollektivavtal eller praxis inom verksamhetsområdet, uttalade domstolen följande:

Efter ordalagen synes den nu berörda formuleringen i lagtexten närmast vara att uppfatta på det sättet att domstolarna vid tillämpning av regeln om förbud mot lönediskriminering får bortse från mer eller mindre betydelselösa olikheter mellan arbetsuppgifterna endast i den mån det finns stöd för ett sådant synsätt i kollektivavtal eller praxis. Det finns emellertid goda skäl för att inte uppfatta lagtexten på detta sätt. För det första vill det förefalla som om förbudet mot lönediskriminering skulle få synnerligen liten betydelse, om lagtexten tolkas precis efter ordalagen. Det torde nämligen förhålla sig på det sättet att arbetsuppgifter som jämförelsen skall avse nästan undantagslöst uppvisar åtminstone några skillnader, förutsatt att det inte är fråga om samma arbete, även som att kollektivavtalen eller praxis sannolikt inte ger någon vägledning för prövningen av om skillnaderna skall tillmätas betydelse eller ej. För det andra saknas i förarbetena något konkret stöd för att lagtexten skulle ha den innebörd som lagtextens ordalag ger intryck av.

Enligt arbetsdomstolens mening får det anses berättigat i detta fall att tolka lagregeln utan sträng bundenhet till ordalagen. Starka skäl talar för att formuleringen "enligt kollektivavtal eller praxis inom verksamhetsområdet" är ett uttryck för vad som på flera ställen betonas i förarbetena om vikten av att vid likhetsprövningen gängse uppfattningar i arbetslivet respekteras och att de rättstillämpande organen avhåller sig från egna värderingar om vad som utgör lika arbete.

Den frågan måste ställas, om domstolen med hänsyn till den kollektivavtalsreglering som föreligger över huvud taget skall gå in på någon prövning av huruvida arbetsuppgifterna är lika. Det kan göras gällande att en sådan prövning skulle inkräkta på värderingar av arbetsuppgifter och normer i övrigt för lönesättningen som avtalsparterna låtit komma till uttryck i kollektivavtal och därmed stå i strid med de i det föregående redovisade uttalanden i förarbetena om betydelsen av sådana förhållanden.

Enligt arbetsdomstolens mening bör kollektivavtalets innehåll tillmätas avsevärd betydelse vid prövningen av om arbetsuppgifter skall betraktas som lika. En förutsättning härför torde dock normalt vara att

avtalet innehåller en reglering eller uttalanden i övrigt som mera konkret tar sikte på de arbetsuppgifter som jämförelsen avser. I det föreliggande fallet innehåller visserligen kollektivavtalet bestämmelser om olika lönegradsgrupper till vilka arbetstagarna skall hänföras med hänsyn till arbetsuppgifternas art och det därmed förenade ansvaret. Bestämmelserna är emellertid så allmänt avfattade att de inte — även om de tillämpas enligt avtalsparternas intentioner — utesluter möjligheten att arbetstagare inom olika lönegrupper har lika arbetsuppgifter.

Skälen för regeringens förslag:

Bedömningen av vad som är lika arbete

I likhet med utredningen anser regeringen att bedömningen av vad som är lika arbete inte formellt bör knytas till kollektivavtal eller praxis. Det enda mål i arbetsdomstolen som har rört denna fråga visar att den knytning till avtal och praxis som nu finns i lagtexten leder till en viss osäkerhet vid tillämpningen. Allmänt avfattade kollektivavtalsbestämmelser utesluter inte att arbetstagare inom olika lönegrupper kan ha lika arbetsuppgifter.

I det till lagrådet remitterade lagförslaget uttrycktes diskrimineringsförbudet i denna del som ett förbud att tillämpa sämre anställningsvillkor för en arbetstagare än dem som arbetsgivaren tillämpar för arbetstagare av motsatt kön, "när de utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt på arbetsmarknaden". Lagrådet har uttalat betänkligheter från rättssäkerhetssynpunkt mot förslaget i denna del. Lagrådet har vidare anfört att det är svårt att se hur den prövning av enstaka mera slumpvis aktualiserade värderingsfall som blir domstolens uppgift skall kunna göras med tillräckligt beaktande av förhållandena i stort på arbetsmarknaden.

Enligt den nuvarande lagen knyts, som har nämnts, frågan om vad som är att betrakta som lika arbete till kollektivavtal eller praxis inom verksamhetsområdet. Genom att ta bort denna bindning behöver man inte längre uttrycka regeln om lika arbete till vad som är att betrakta som ett sådant. Som arbetsdomstolen har konstaterat i den nyss redovisade domen utesluter inte allmänt avfattade kollektivavtalsbestämmelser att arbetstagare inom olika lönegrupper kan ha lika arbetsuppgifter.

Vad det i realiteten blir fråga om vid bedömningen är om arbetstagarna utför samma arbete, dvs. om arbetsuppgifterna är lika. Någon jämförelse med arbetsmarknaden i stort behöver därför inte göras i dessa fall. Jämförelsen skall i stället avse de olika arbetstagarnas arbetsuppgifter. Lagregeln bör därför uttryckas så att diskrimineringsförbudet i denna del avser fall när arbetstagare utför arbete som är lika.

Bedömningen av likvärdigt arbete

För att kunna pröva frågan huruvida ett arbete är likvärdigt med ett annat arbete krävs enligt 4 § 1 i den nuvarande jämställdhetslagen att det finns en arbetsvärdering som arbetsgivare och arbetstagarorganisationer inom området har kommit överens om.

På stora delar av arbetsmarknaden saknas arbetsvärderingar som parter-

na har kommit överens om. Detta innebär en avsevärd begränsning av arbetstagarnas möjligheter att få frågor om likvärdigt arbete prövade. Lagen torde i denna del dessutom stå i strid med EG:s likalönedirektiv.

Enligt en dom mot Storbritannien från EG-domstolen (mål nr 61/81) bör det s. k. likalönedirektivet (75/117/EEC) sålunda tolkas så att ett på arbetsplatsen befintligt arbetsvärderingsinstrument endast utgör en av flera möjligheter att bestämma om ett arbete är av lika värde som ett annat. Den brittiska lagen knöt liksom den svenska lagen bedömningen av likvärdigt arbete till en arbetsvärdering på arbetsplatsen. EG-domstolens utslag ledde till att lagen ändrades. Ändringen, som trädde i kraft den 1 januari 1984, innebär att arbeten nu kan jämföras på grundval av de krav på skicklighet, ansträngning, beslutsfattande m. m. som ställs på arbetstagen vid en mer allmän bedömning.

Möjligheterna att få frågor om lika lön för arbete av lika värde prövade bör vidgas också i vår lagstiftning. Enligt regeringens mening är det otillfredsställande att möjligheterna att pröva frågan huruvida ett arbete är likvärdigt ett annat skall vara begränsade till fall där det finns en överenskommen arbetsvärdering.

Det är därutöver angeläget att lagstiftningen i denna del anpassas till vad som gäller inom EG.

Som *lagrådet* har framhållit kan avsaknaden av mera konkreta kriterier för bedömningen vara ett problem inte bara när det gäller tillämpningen i arbetsdomstolen, utan framför allt i rättssäkerhetshänseende på arbetsmarknaden.

Det är här fråga om arbetsuppgifter, som inte är lika i sig, utan som skall vara att betrakta som likvärdiga på arbetsmarknaden.

Sedan Storbritannien ändrat sin lagstiftning efter det förut redovisade rättsfallet från EG-domstolen, har överhuset år 1988 i sista instans prövat ett mål som gällde frågan huruvida en kokerska, som arbetade i kanten på ett skeppsvarv, hade ett arbete som var likvärdigt med en målares, en isoleringsmontörs och en snickares på varvet. Kvinnans lön utgjorde 70% av de manliga arbetskamraternas. Domstolarna i alla instanser fann att kvinnans arbete var likvärdigt med de tre jämförda männens. Domstolarna grundade sin bedömning på vad en oberoende expert hade kommit fram till. Experten i sin tur hade ställt upp fem normer för sin bedömning: fysiska krav, psykiska krav, planering och beslutsfattande, krav på kunskaper och färdigheter samt krav på ansvar. För var och en av dessa normer bedömdes kraven efter om de var höga, normala eller låga.

Den svenska arbetsmarknaden och den svenska modellen bygger i helt dominerande grad på kollektivavtalsreglerade löner. På grund härav ligger det ett stort ansvar på parterna att lönesättningen inte är eller blir diskriminerande för arbeten som är att betrakta som likvärdiga. Parterna har inte hittills i någon nämnvärd utsträckning lyckats komma överens om några gemensamma arbetsvärderingar.

Statens arbetsgivarverk har i sitt remissyttrande anfört att verket har en överenskommelse om att gemensamt med parterna på avtalsområdet arbeta med att utveckla metoder och system för att kunna jämföra arbeten av lika värde och därvid bl. a. beakta såväl kvinnliga som manliga värderingsgrunder.

Den nuvarande bristen på överenskomna arbetsvärderingsinstrument bör enligt regeringens mening inte hindra möjligheterna att få frågor om vad som är att betrakta som likvärdigt arbete prövade i diskrimineringsmål. Lagstiftningen inom EGs medlemsländer får anses visa att en lagstiftning med den innebörd som vi föreslår tillgodoser rimliga rättssäkerhetskrav. Den danska likalönelagen, lov nr. 32 af 1976 om lige løn til mænd og kvinder, som år 1986 ändrades sedan Danmark år 1985 fällts i EG-domstolen på denna punkt (mål 143/83), lyder sålunda nu (1 § andra stycket): ”Enhver arbejdsgiver, som har ansat mænd og kvinder, skal yde dem ligeløn, herunder lige lønvilkår, for samme arbejde eller for arbejde, der tillægges samme værdi” (lovbekendtgørelsen nr. 422 af 1989).

Självfallet ökar förutsebarheten i rättstillämpningen för parterna på arbetsmarknaden, om och i takt med att olika partsgemensamma arbetsvärderingsinstrument utvecklas. En lagstiftning på området kan dessutom vara ägnad att påskynda parternas strävanden att enas om metoder och system för arbetsvärderingar.

Regeringen föreslår alltså att den nuvarande knytningen till en överenskommen arbetsvärdering slopas. En sådan arbetsvärdering bör naturligtvis också i fortsättningen kunna ligga till grund för bedömningen. Men det bör vara möjligt för domstolen att jämföra olika arbetsuppgifter, även om en genomförd arbetsvärdering saknas eller om en befintlig arbetsvärdering är otillräcklig.

Om det på den aktuella arbetsplatsen finns en överenskommen arbetsvärdering, bör självfallet denna vara utgångspunkten för prövningen, under förutsättning att den är klart könsneutral och inte ger effekter som kan leda till indirekt diskriminering.

En vidgning av bedömningsgrunderna enligt vad som nyss anförts innebär att man kan pröva huruvida arbeten som i sig är olika ändå kan anses vara likvärdiga, även om det för den aktuella arbetsplatsen inte finns någon överenskommen arbetsvärdering. Härigenom ökar möjligheterna att undanröja individuella orättvisor och en könsdiskriminerande lönesättning. De kvinnor som arbetar på arbetsplatser där överenskommen arbetsvärdering saknas och t. ex. i yrken där det finns få män och där jämförelsemöjligheterna är små kan få sina arbetsuppgifter jämförda med arbeten som män utför i ett annat yrke. Fortfarande bör dock jämförelsen mellan skilda arbetsuppgifter begränsas till att avse arbete hos en och samma arbetsgivare. Likaså bör alltså gälla att arbetsuppgifterna för den vars lönesättning har satts i fråga skall jämföras med arbetsuppgifter som utförs av en eller flera bestämda arbetstagare av motsatt kön. Att jämföra hela yrkesgrupper skulle gå utanför diskrimineringsförbudets syfte att utgöra ett skydd i det enskilda fallet.

I sammanhanget bör betonas att det värde som ett visst arbete tillmäts genom en överenskommen arbetsvärdering eller på något annat sätt inte skall blandas samman med värdet av de meriter som en viss arbetstagare besitter. Ett arbetes svårighetsgrad kan mätas i sådana faktorer som t. ex. ansvar (för personal, patienter, maskiner, produkter etc.), beslutsfattande, krav på planering, påfrestningar och kostnads- eller budgetansvar. Värdet av arbetstagarens meriter är å andra sidan individuellt knutet och bestäms

med hänsyn till hans eller hennes förmåga och kompetens att klara av de krav som arbetet innebär.

Prövningen av frågan om arbeten är likvärdiga avser således arbetets beskaffenhet, oavsett vilken person som utför det.

Vårt ställningstagande i denna del innebär att man står fast vid de principer som har kommit till uttryck i förarbetena till den nuvarande jämställdhetslagen i fråga om grunderna för den bedömning som de rätts-tillämpande instanserna skall göra. Utgångspunkten vid tillämpningen av diskrimineringsförbudet bör således också i fortsättningen vara den värdering av olika arbetsuppgifter och normer i övrigt för lönesättningen som tillämpas på arbetsmarknaden. Det sagda gäller dock under den självklara förutsättningen att normerna inte i sig själva är könsdiskriminerande.

9.8 Förbud mot trakasserier

Regeringens förslag: Arbetsgivaren skall genom en uttrycklig regel förbjudas att utsätta en arbetstagarare för trakasserier på grund av att arbetstagararen har avvisat arbetsgivarens sexuella närmanden eller anmält arbetsgivaren för könsdiskriminering.

Förbudet skall också omfatta den som har rätt att i arbetsgivarens ställe besluta om en arbetstagarares arbetsförhållanden.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens i fråga om trakasserier på grund av anmälan om könsdiskriminering.

Därutöver föreslår utredningen att förbudet skall omfatta också sådana situationer där en arbetsgivare utsätter en arbetstagarare eller arbets sökande för sexuella trakasserier.

Enligt utredningens förslag skall som en förutsättning för tillämpningen av förbudet gälla att den trakasserades arbetsförhållanden påverkas på ett påtagligt sätt.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna är positiva till utredningens förslag. Några vill emellertid gå längre och anser att arbetsgivaren bör göras ansvarig också för trakasserier arbetstagarare emellan.

Skälen för regeringens förslag: Enligt utredningar som JämO har gjort förekommer i arbetslivet såväl sexuella trakasserier som trakasserier på grund av att en arbetstagarare har gjort en anmälan om könsdiskriminering (SOU 1990:41 avsnitt 5.7). Även om det finns olika uppfattningar om i vilken omfattning sådana trakasserier förekommer, kan man inte komma ifrån att de förekommer och att de utgör allvarliga problem för dem som blir utsatta för dem. Trakasserier av detta slag kan självfallet inte godtas.

I det föregående har regeringen föreslagit att lagens regler om aktiva åtgärder byggs ut med en bestämmelse som ålägger arbetsgivaren att motverka förekomsten av sexuella trakasserier på arbetsplatsen (avsnitt 9.6.1). Förslaget i den delen innebär att arbetsgivaren skall motverka sexuella trakasserier både arbetstagarare emellan och mellan arbetsgivaren och en arbetstagarare.

Med hänvisning till att sexuella trakasserier och trakasserier på grund av anmälan om könsdiskriminering är klart relaterade till jämställdhet i arbetslivet och tydligt ger uttryck för en könsdiskriminerande inställning, har utredningen ansett att en särskild skyddsregel bör införas i jämställdhetslagen. Enligt utredningen bör ett förbud mot trakasserier ta sikte på konkret angivna handlingar som är uttalat eller uppenbart ägnade att påverka den utsatta kvinnans eller mannens arbete, arbetsvillkor eller arbetsförhållanden. Det bör enligt utredningen krävas att det finns en klar koppling mellan den ifrågasatta handlingen och den trakasserades arbete.

Utredningen nämner ett par olika situationer där detta gäller. För det första nämns situationer där krav på eller förslag om sexuellt tillmötesgående är förenat med hot om nackdelar i arbetet eller med löfte om vissa fördelar. Dessutom nämns situationer där en arbetstagare faktiskt får kännas vid en försämring av sina arbetsvillkor eller där en förväntad förmån uteblir till följd av en anmälan om könsdiskriminering eller av att arbetstagaren har avvisat sexuella närmanden.

Övälkomna krav på eller förslag om sexuellt tillmötesgående som är förenade med hot eller löften torde enligt vår mening i allmänhet kunna sanktioneras såväl straffrättsligt som skadeståndsrättsligt med stöd av brottsbalkens regler om sexuellt utnyttjande, sexuellt ofredande eller ofredande samt skadeståndslagens bestämmelser om ideellt skadestånd. Något med skadestånd sanktionerat förbud mot sådana trakasserier bör därför inte tas in i jämställdhetslagen.

Trakasserier som är av ren repressaliekaraktär och som har sin grund i en anmälan om könsdiskriminering eller i avvisade sexuella närmanden bör däremot enligt vår mening uttryckligen förbjudas och sanktioneras med skadestånd.

Förbudet bör omfatta sådana situationer där den trakasserades villkor eller förhållanden faktiskt försämrats i förhållande till vad som annars skulle ha varit fallet. Det kan röra sig om försämrade arbetsuppgifter, en större arbetsbelastning, onormala krav på övertid, uteblivna förmåner och liknande.

Ett förbud mot trakasserier av sådana slag bör alltså riktas mot ett handlande eller en underlåtenhet från arbetsgivarens sida som är till nackdel för arbetstagaren, om anledningen till trakasserier är att arbetstagaren har gjort en anmälan om könsdiskriminering eller avvisat arbetsgivarens sexuella närmanden. Förbudet bör också omfatta den som har rätt att i arbetsgivarens ställe besluta om arbetstagarens arbetsförhållanden.

Trakasserier av dessa slag utgör inte ett missgynnande på grund av kön enligt den definition av könsdiskriminering som har getts i både den nuvarande och den föreslagna lagen. Förbudet mot trakasserier bör därför inte utformas som ett förbud mot könsdiskriminering, utan i stället som ett rent trakasseriförbud.

Påföljden för en överträdelse av förbudet bör vara skadestånd för den kränkning som trakasserier innebär, dvs. ersättning för ideell skada. I övrigt bör tvister om överträdelser av förbudet handläggas på samma sätt som diskrimineringstvister.

9.9.1 Skadestånd

Regeringens bedömning: Påföljden för överträdelse av diskrimineringsförbuden skall också i fortsättningen vara skadestånd.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens. Utredningen anser därutöver att skadestånden bör bestämmas till väsentligt högre belopp än vad som nu är praxis.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser som har uttalat sig i frågan ansluter sig till utredningens förslag att skadestånd bör vara den enda påföljden för överträdelse av diskrimineringsförbuden. Endast ett fåtal remissinstanser, däribland arbetslivscentrum, Centerkvinnorna och Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund, anser att en person skall kunna tilldömas en sökt tjänst. Utredningens åsikt att skadeståndsbeloppen bör höjas väsentligt delas av en knapp majoritet av de remissinstanser som har uttalat sig om detta. Bland dessa märks arbetsmarknadsstyrelsen, arbetslivscentrum, LO, TCO och Uppsala universitet. Flera remissinstanser är dock kritiska, bl. a. justitiekanslern, Göteborgs tingsrätt, arbetsdomstolen och Svenska Arbetsgivareföreningen.

Skälen för regeringens bedömning: Vid tillkomsten av den nuvarande lagstiftningen rådde allmän enighet om att påföljden för överträdelse av diskrimineringsförbudet borde vara skadestånd. Till grund för detta ställningstagande låg tanken att jämställdhetslagen skulle utformas som en arbetsrättslig lagstiftning som skulle passas in i det befintliga systemet av lagar och avtal på arbetsmarknaden. I enlighet med vad som då uttalades (prop. 1978/79:175 s. 65 f) fyller skadeståndspåföljden på ett lämpligt sätt den dubbla uppgiften att avhålla från överträdelser av diskrimineringsförbudet och att ge dem som diskrimineras ersättning för den skada som de tillfogas.

I likhet med utredningen anser vi att påföljden för överträdelse av diskrimineringsförbudet även i fortsättningen bör vara anpassad till de arbetsrättsliga sanktionssystemen i övrigt. Påföljden bör därför alltså begränsas till skadestånd.

I likhet med bl. a. arbetsdomstolen anser vi att frågan om nivån på skadestånden enligt jämställdhetslagen bör övervägas även mot bakgrund av vad som mera allmänt bör anses gälla i fråga om skadestånd på det arbetsrättsliga fältet. Graden av kränkning vid en överträdelse av diskrimineringsförbudet kan variera från fall till fall. Domstolarna bör enligt regeringens mening naturligtvis även i fortsättningen ha frihet att göra en bedömning i det enskilda fallet.

Regeringens förslag: Ett överklagande av en offentlig arbetsgivares beslut om tjänstetillsättning och en talan vid domstol om skadestånd för att arbetsgivaren genom beslutet gjort sig skyldig till könsdiskriminering skall inte längre kunna prövas samtidigt. Skadeståndstalan skall i ett sådant fall få prövas först när beslutet om tjänstetillsättningen har vunnit laga kraft.

Preskriptionstiden för skadeståndstalan bör i fortsättningen räknas från det att tillsättningsbeslutet vinner laga kraft.

Utredningens förslag: Utredningen behandlar frågan om de s. k. dubbla processerna på det offentliga området, men föreslår ingen ändring i rådande ordning (SOU 1990:41 s. 343 ff).

Remissinstanserna: Tjänstemännens centralorganisation (TCO), som är den enda remissinstans som har yttrat sig i frågan, anser att man inte bör begränsa de offentliganställdas möjligheter att samtidigt föra talan både mot ett tjänstetillsättningsbeslut och om skadestånd enligt jämställdhetslagen.

Lagrådet: Lagrådet har haft formella invändningar mot lagrådsremissens lagförslag, som innebar att en skadeståndstalan utesluter rätten att överklaga tillsättningsbeslutet och att, om överklagande redan har skett, överklagandet förfaller. Lagrådet har för sin del i stället förordat en regel i jämställdhetslagen i enlighet med vad regeringen nu föreslår.

Nuvarande ordning: Enligt de regler som nu gäller kan en arbetssökande samtidigt både överklaga en statlig eller kommunal arbetsgivares beslut om tjänstetillsättning och väcka talan om skadestånd på grund av påstådd könsdiskriminering. Denna möjlighet saknas på den privata arbetsmarknaden.

Frågan huruvida man som en förutsättning för rätt till skadestånd skulle ställa upp ett krav på att den arbetssökande hade utnyttjat sin rätt att överklaga ett tillsättningsbeslut på den offentliga sektorn diskuterades redan under förarbetena till den nu gällande lagen (prop. 1978/79:175 s. 140 f).

Någon anledning att ställa upp ett sådant krav ansågs inte föreligga. Men det framhölls att utgången av ett överklagat ärende torde få betydelse även vid prövningen av ett påstående om diskriminering, i varje fall på det sättet att den som har klagat i högsta instans i ett tjänstetillsättningsärende och inte har haft framgång svårligen kan inför domstol göra gällande att han eller hon har haft bättre sakliga förutsättningar för en anställning än den som har fått anställningen. Om den klagande har fått rätt, har å andra sidan inte därigenom avgjorts att det överklagade beslutet har varit en överträdelse av diskrimineringsförbudet. Kärnpunkten i prövningen på det området är vad som var syftet med beslutet. En felbedömning eller en annan värdering än den slutliga av två sökandes i huvudsak likvärdiga meriter berättigar enligt motiven sålunda inte till slutsatser om att hänsyn på ett obehörigt sätt har tagits till den sökandes kön.

I lagmotiven synes man ha utgått från att tillsättningsärendet slutligen skulle vara avgjort när en tvist om könsdiskriminering prövas.

I verkligheten har det emellertid visat sig att den nuvarande lagstiftningen innebär att de bägge processerna kan föras parallellt. Det har inträffat att en sökande dels efter överklagande har fått tjänsten, dels dessutom har fått skadestånd på grund av det undanröjda, missgynnande beslutet i lägre instans. Ett sådant fall finns refererat i civildepartementets tryckta rapport Tjänstetillsättningar och jämställdhet (SAV informerar 1988 nr 1 s. 50, 74).

Skälen för regeringens förslag: Regeringen anser att den rådande ordningen inte är tillfredsställande och att möjligheten till samtidigt pågående processer bör tas bort.

En enskild arbetstagare eller arbetssökande torde emellertid ofta ha intresse av att rättvisa kan skipas i fråga om själva tjänstetillsättningen genom att den första instansens beslut överklagas, i fråga om statliga tjänster med hänvisning till reglerna om sakliga grunder i 11 kap. 9 § andra stycket regeringsformen och 4 kap. 3 § lagen (1976:600) om offentlig anställning (omtryckt 1987:1000, ändrad senast 1990:1343). Men intresset av att få utrett huruvida en skadeståndgrundande kränkning enligt jämställdhetslagen har ägt rum genom beslutet i första instans kan också vara starkt.

Det kan därför knappast komma i fråga att avskaffa vare sig möjligheten att överklaga eller möjligheten att föra en skadeståndstalan.

Närmast till hands ligger i stället att det slutliga avgörandet i tjänstetillsättningsärendet avvaktas innan skadeståndstalan väcks.

Den minst ingripande lagstiftningsåtgärden i linje med detta synsätt är, som *lagrådet* också har förordat, en regel om att talan om skadestånd får prövas först sedan beslutet om tjänstetillsättning har vunnit laga kraft. I skadeståndsprövsprocessen kan då samtliga för bedömningen relevanta omständigheter vägas in.

Precis som i dag skall det med regeringens förslag stå den enskilde fritt att överklaga beslutet till sista instans. Men med de nya reglerna kommer en skadeståndstalan inte att kunna prövas innan tillsättningsbeslutet har vunnit laga kraft. Har skadeståndstalan väckts innan ett lagakraftvunnet beslut föreligger får handläggningen av skadeståndsmålet vila till dess att ett lagakraftvunnet beslut finns.

Eftersom handläggningen av överklagade tjänstetillsättningsärenden ibland kan ta lång tid i anspråk, är det tänkbart att något lagakraftvunnet avgörande i ett sådant ärende inte föreligger, när tidsfristen för skadeståndstalan löper ut. I mål om könsdiskriminering vid anställning börjar nämligen preskriptionstiden löpa vid tidpunkten för missgynnandet eller när detta blev känt. Preskriptionstiden i nu aktuella fall bör därför räknas från den dag då beslutet i tillsättningsärendet vinner laga kraft. Härigenom kan utgången i det överklagade tillsättningsärendet avvaktas innan en eventuell skadeståndstalan väcks.

Regeringens förslag: JämO skall ha rätt att föra talan inte bara när en dom i en diskrimineringstvist är betydelsefull för rättstillämpningen utan också när det finns särskilda skäl för det.

En arbetsgivare skall även i fortsättningen vara skyldig att på uppmaning av JämO lämna de uppgifter om förhållandena i arbetsgivarens verksamhet som kan vara av betydelse för ombudsmannens tillsyn över lagens efterlevnad.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen har dock föreslagit att kollektivavtalsbundna arbetsgivare skall vara uppgiftsskyldiga även beträffande förhållanden som JämO inte har tillsyn över.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser som har uttalat sig i frågan är kritiska mot förslaget om uppgiftsskyldighet beträffande kollektivavtalsreglerade förhållanden. Inte någon remissinstans har framfört någon erinran mot förslaget att JämOs talerätt utvidgas.

Skälen för regeringens förslag:

Jämställdhetsombudsmannens talerätt

Enligt 11 § andra stycket första meningen jämställdhetslagen får JämO föra talan för en enskild arbetstagare eller en arbetssökande i en diskrimineringstvist, om arbetstagaren eller arbetssökanden medger det och om ombudsmannen finner att en dom i tvisten är betydelsefull för rättstillämpningen. Talan förs i sådana fall i den enskilda personens ställe och ombudsmannen blir part i rättegången.

Som utredningen framhåller finns det anledning att diskutera om JämOs talerätt bör vara begränsad till frågor av betydelse för rättstillämpningen. I förarbetena (prop. 1978/79:175 s. 103 f.) till den nyss redovisade bestämmelsen uttalades att det borde ingå i ombudsmannens uppgifter att följa rättsutvecklingen beträffande tillämpningen av diskrimineringsförbudet. Vidare uttalades att ombudsmannen borde få rätt att väcka talan om överträdelse av förbudet, när det gäller frågor av principiell natur eller när det annars finns särskilda skäl till det, under förutsättning att den enskilda arbetssökanden eller arbetstagaren medger det och att arbetstagarorganisationen i fråga inte vill föra talan.

Tolkad efter ordalydelsen har lagtexten fått en snävare innebörd än motivuttalandena. Som utredningen också har uttalat är det rimligt att JämO – vilket också sker i praktiken – kan ta sig an fall även om de inte är av principiell natur. För detta bör det dock finnas särskilda skäl.

Särskilda skäl kan t. ex. förcligga om det finns behov att ta till vara den enskildes rätt i fall där han eller hon befinner sig i ett utsatt läge. Det kan gälla situationer där arbetstagarens relationer med arbetsgivaren eller med den fackliga organisationen är särskilt ansträngda, vilket kan vara orsaken

till eller en följd av konflikten. Vad som kan anses utgöra särskilda skäl kan variera och får bedömas från fall till fall.

Arbetsgivares uppgiftsskyldighet

JämO har bl. a. till uppgift att se till att jämställdhetslagen efterlevs (10 § första stycket jämställdhetslagen). För att JämO skall kunna fullgöra sina tillsynsuppgifter föreskrivs i 15 § första stycket jämställdhetslagen att en arbetsgivare är skyldig att på uppmaning av ombudsmannen lämna de uppgifter om förhållandena i arbetsgivarens verksamhet som kan vara av betydelse för JämOs tillsyn enligt 10 § första stycket. Om arbetsgivaren inte rättar sig efter en sådan uppmaning, kan JämO förelägga vite.

En icke kollektivavtalsbunden arbetsgivares informationsplikt omfattar uppgifter som belyser efterlevnaden av såväl diskrimineringsförbudet som skyldigheten att vidta aktiva åtgärder för jämställdhet och upprätta en jämställdhetsplan. En arbetsgivare som är bunden av ett jämställdhetsavtal är däremot bara skyldig att lämna information om uppgifter som kan belysa efterlevnaden av diskrimineringsförbudet. Kontrollen av att en kollektivavtalsbunden arbetsgivare följer de kollektivavtalsbestämmelser som gäller i stället för lagens regler om aktivt jämställdhetsarbete eller jämställdhetsplan tillkommer den fackliga motparten.

I förarbetena till jämställdhetslagen (prop. 1978/79: 175 s. 102 f.) framhölls att det bör vara möjligt för JämO att vända sig till organisationer och enskilda arbetsgivare även på det kollektivavtalsreglerade området för att skapa sig en bild av det jämställdhetsarbete som bedrivs där, även om det inte finns regler i lagen om en formell uppgiftsskyldighet. Vidare framhölls (s. 99) att endast om denna uppläggning av lagstiftningen inte ger resultat bör det övervägas mera formaliserade lösningar.

Som en följd av bl. a. sitt förslag att jämställdhetsavtalen skall hålla en viss miniminivå och att JämO skulle ha tillsyn över detta, har utredningen föreslagit en allmän vitessanktionerad skyldighet för arbetsgivare att lämna uppgifter till ombudsmannen. Vi har i det föregående inte anslutit oss till utredningens förslag om JämOs tillsyn över det aktiva jämställdhetsarbetet på det kollektivavtalsreglerade området. Därmed finns det inte något skäl för att ålägga arbetsgivare uppgiftsskyldighet i denna del. Något behov i övrigt av en utvidgad uppgiftsskyldighet har inte framkommit. Skyldigheten att lämna uppgifter bör därför liksom hittills endast avse sådant som är av betydelse för ombudsmannens tillsynsverksamhet i förhållande till den enskilda arbetsgivaren.

9.11 Jämställdhetsnämnden

Regeringens förslag: Jämställdhetsnämnden skall finnas kvar.
Nämndens sammansättning skall inte längre regleras i lag.

Utredningens bedömning: Utredningen har ansett att jämställdhets-

nämnden bör finnas kvar och har inte lagt fram några förslag till lagändringar beträffande nämnden.

Remissinstanserna: Några få instanser, däribland LO, anser att jämställdhetsnämnden bör avskaffas.

Skälen för regeringens förslag: Jämställdhetsnämnden har tillsammans med JämO till uppgift att se till att jämställdhetslagen efterlevs (10 § första stycket). Nämnden har därutöver till uppgift att efter framställning från JämO förelägga icke kollektivavtalsbundna arbetsgivare att vid vite fullgöra sina skyldigheter såvitt avser aktiva jämställdhetsåtgärder. Bestämmelser om nämndens sammansättning och om förfarandet inför nämnden m. m. finns i 10 § andra stycket resp. 16–20 §§ i den nuvarande jämställdhetslagen.

Sedan nämnden tillkom har den inte avgjort ett enda ärende. Det finns därför anledning att ifrågasätta nämndens existens.

Den huvudsakliga anledningen till att nämnden inte har haft några ärenden till bedömande torde vara att det aktiva jämställdhetsarbetet är kollektivavtalsreglerat på större delen av arbetsmarknaden. Påföljd i form av vitessanktion är därför tillämplig i mycket liten utsträckning. Med vårt förslag om att arbetsgivarna skall vara skyldiga att upprätta årliga jämställdhetsplaner, finns det dock anledning att anta att möjligheten på det icke kollektivavtalsreglerade området att använda vitesförelägganden kommer att utnyttjas i högre grad.

Frågan är emellertid om någon annan myndighet eller domstol kan ta över nämndens uppgifter att utfärda vitesförelägganden. De instanser som därvid kan komma i fråga är JämO eller arbetsdomstolen.

I förarbetena till jämställdhetslagen diskuterades frågan om att ge arbetsdomstolen befogenheten att utfärda förelägganden om aktiva åtgärder. Det konstaterades att uppgifter av den arten var främmande för en domstol och olämpliga att handläggas i en rättegång (prop. 1978/79:175 s. 35). De skäl som då fördes fram mot att lägga uppgiften på arbetsdomstolen gäller enligt vår mening alltjämt.

När det så gäller frågan huruvida JämO bör ges rätt att förelägga vite i nu aktuella fall, delar vi utredningens uppfattning att det inte är lämpligt att anförtro en tillsynsmyndighet av JämOs karaktär att genom vitesföreläggande dra upp riktlinjer för lagens tillämpning. Bedömningen av vilka åtgärder som en arbetsgivare skall vidta kan i många fall vara av principiell betydelse för rättstillämpningen på området.

Det anförda leder till att vi inte är beredda att föreslå att nämnden avskaffas. Om det skulle visa sig att nämnden får lika få ärenden som hittills får frågan om nämndens fortsatta existens övervägas på nytt.

Reglerna om nämndens sammansättning och om möjligheterna för nämnden och JämO att i vissa fall besluta om ersättning av allmänna medel är inte av den karaktären att de kräver lagform. De bör i stället ges i instruktionen för nämnden respektive JämO. I det sammanhanget bör även övervägas om antalet ledamöter i nämnden kan vara färre än idag.

Regeringens förslag: En ny jämställdhetslag ersätter lagen (1979:1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet. Följdändringar i annan lagstiftning genomförs.

Utredningens förslag: De föreslagna bestämmelserna bör införas i form av ändringar i 1979 års lag.

Remissinstanserna: Har inte uttalat sig i denna fråga.

Lagrådet: Lagrådet har funnit att lagstiftningen vinner mycket i överskådlighet om bestämmelserna, som skett i lagrådsremissen, omarbetas till en ny lag i stället för att som i utredningsförslaget de nya och ändrade reglerna inarbetas i den gällande lagen. Lagrådet har därutöver föreslagit vissa justeringar och omdispositioner i lagtexten, vilka har beaktats i det lagförslag som regeringen nu lägger fram.

Skälen för regeringens förslag: Vad vi tagit upp i det föregående innebär relativt omfattande ändringar i den nuvarande lagstiftningen om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet. Förslagen innebär ändringar i nu gällande bestämmelser och införande av nya bestämmelser. Vidare innebär våra förslag att jämställdhetsnämndens sammansättning och vissa ersättningsfrågor inte längre skall regleras i lag.

För att lagstiftningen skall bli lättillgänglig och överblickbar bör den nu gällande lagen lämpligen ersättas med en helt ny lag.

Som en följd av detta måste ändringar göras i 9 kap. 20 och 21 §§ sekretesslagen (1980:100, ändrad senast 1990:1470), där det hänvisas till 1979 års jämställdhetslag.

9.13 Ikraftträdande

De nya reglerna bör träda i kraft så snart som möjligt. Samtidigt bör ett visst utrymme finnas för parterna på arbetsmarknaden att förhandla om nya avtal.

Vi anser att en lämplig tidpunkt är den 1 januari 1992. Inga särskilda övergångsbestämmelser behövs till den nya jämställdhetslagen. Däremot behövs en sådan bestämmelse till ändringen i sekretesslagen.

9.14 Reformens kostnadseffekter

Genom de nya regler som föreslås kommer ökade krav att ställas på arbetsgivarna. Framför allt kan det föreslagna kravet på att upprätta en plan för de aktiva åtgärder som skall genomföras eller påbörjas under året medföra ett visst merarbete.

Arbetet med en jämställdhetsplan bör dock leda till att de anställdas resurser kan tas till vara på ett bättre sätt och att både kvinnors och mäns kompetens kan utnyttjas på ett bättre sätt. Härigenom kan man uppnå både en högre effektivitet och en ökad produktivitet. Mot den bakgrunden

torde förslagen inte behöva medföra några ökade kostnader för arbetsgivarna.

Förslagen innebär också att JämOs verksamhetsområde, när det gäller information och rådgivning, i väsentlig grad vidgas. Förslagen torde därför medföra ett behov av ökade resurser hos JämO. Genom utbyggnaden av reglerna om aktiva åtgärder kan det heller inte uteslutas att förslagen leder till ökade kostnader i jämställdhetsnämnden. Vi återkommer till detta i avsnitt 12.

10 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad som nu har anförts har inom civildepartementet upprättats förslag till

1. jämställdhetslag,
 2. lag om ändring i sekretesslagen (1980: 100),
 3. lag om ändring i lagen (1976: 600) om offentlig anställning.
- Förslag 2 har upprättats i samråd med justitiedepartementet.

11 Specialmotivering

11.1 Förslaget till jämställdhetslag

Lagens ändamål

1 §

Denna lag har till ändamål att främja kvinnors och mäns lika rätt i fråga om arbete, anställnings- och andra arbetsvillkor samt utvecklingsmöjligheter i arbetet (*jämställdhet i arbetslivet*).

Lagen siktar till att förbättra främst kvinnornas villkor i arbetslivet.

Den föreslagna föreskriften i *första stycket* motsvarar 1 § i den nuvarande lagen. Specialmotiveringen till den bestämmelsen finns i prop. 1978/79: 175 s. 108 f.

I specialmotiveringen till 1 § i den nuvarande lagen framhölls bl. a. att lagen är avsedd att gälla för hela arbetsmarknaden, den enskilda lika väl som den offentliga sektorn, och för alla anställningar (s. 110). Beträffande begreppet arbetsgivare anfördes vidare (s. 111) att det inte behövde bestämmas närmare för de ändamål som lagen skall fylla. Begreppet har samma innebörd när det används i lagen som när det används i annan arbetsrättslig lagstiftning, där arbetsgivare åläggs rättsliga förpliktelser av olika slag. Enligt lagmotiven torde för det statliga myndighetsområdets del, utan en uttrycklig föreskrift i lagen, begreppet arbetsgivare få anses syfta på den myndighet hos vilken en arbetstagare är anställd eller en arbetssökande söker arbete. Enligt vad som anfördes står detta i överensstämmelse med utbildad praxis vid utövandet av den statliga arbetsgivarfunktionen i ett stort antal avseenden. Vidare anfördes att på det kommu-

nala området torde den enskilda kommunen få betraktas som arbetsgivare utan att det behöver särskilt sägas ut i lagen.

Det framlagda lagförslaget innebär inte någon ändring i dessa hänseenden.

Andra stycket är nytt. Där anges att lagen siktar till att förbättra främst kvinnors villkor i arbetslivet. Detta tillägg till ändamålsbestämmelsen har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 9.4.1).

Paragrafen har i likhet med 1 § i den nuvarande lagen till uppgift både att upplysa om lagens ändamål och att tjäna som ledning vid tolkningen av de efterföljande bestämmelserna.

Den nya lagen är liksom den nu gällande könsneutral. Den syftar till att främja både kvinnors och mäns lika rättigheter i arbetslivet. Även om utvecklingen har gått framåt står det helt klart att kvinnorna fortfarande har sämre villkor på arbetsmarknaden, trots att de numera förvärvsarbetar i nästan lika hög grad som män. Kvinnor finns ofta på underordnade befattningar med monotona eller rutinmässiga arbetsuppgifter samt inom låglöneyrken. Många arbetar på deltid. Traditionella uppfattningar om kvinnors och mäns roller i familj, arbetsliv och samhälle har betydelse i detta sammanhang. Kvinnor som grupp har ofta i praktiken ett sämre utgångsläge i arbetslivet, bl. a. på grund av att de samtidigt med förvärvsarbete ofta förutsätts bära huvudansvaret även för arbetet med hem och barn.

I främjandet av kvinnors och mäns lika rätt är olika insatser för att förbättra och stärka kvinnors villkor de viktigaste beståndsdelarna. I synnerhet gäller detta det aktiva jämställdhetsarbetet. Genom det föreslagna tillägget i andra stycket betonas detta.

Samverkan

2 §

Arbetsgivare och arbetstagare skall samverka för att jämställdhet i arbetslivet skall uppnås.

De skall särskilt verka för att utjämna och förhindra skillnader i löner och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män som utför arbete som är lika eller som är att betrakta som likvärdigt.

Paragrafen är ny och anger en skyldighet för arbetsgivare och arbetstagare att samverka i jämställdhetssträvandena. Den föreslagna bestämmelsen har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 9.5). Paragrafen har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag.

En förutsättning för ett framgångsrikt jämställdhetsarbete i arbetslivet är att båda parter på arbetsmarknaden samverkar för att uppnå de uppställda målen. Det gäller personalpolitiken i stort och i enskilda frågor, inte minst lönepolitiken. Genom den föreslagna bestämmelsen markeras arbetstagarnas roll när det gäller målet att uppnå jämställdhet i arbetslivet, samtidigt som arbetsgivarens ansvar ligger fast.

Målinriktat jämställdhetsarbete

3 §

Arbetsgivaren skall inom ramen för sin verksamhet bedriva ett mål-inriktat arbete för att aktivt främja jämställdhet i arbetslivet. Närmare föreskrifter om arbetsgivarens skyldigheter meddelas i 4–11 §§.

Den föreslagna föreskriften motsvarar i huvudsak 6 § första stycket i den nuvarande lagen. Specialmotiveringen till 6 § finns i prop. 1978/79:175 s. 133 f.

Regeln bör närmast ses som en principiell förklaring om arbetsgivarens skyldigheter på området och som en beskrivning av den målsättning som bör finnas. I de efterföljande paragraferna (4–9 §§) anges de aktiva åtgärder för jämställdhet i arbetslivet som i princip alla arbetsgivare är skyldiga att vidta inom ramen för sin verksamhet. I 10–11 §§ finns bestämmelser om att arbetsgivaren skall redovisa sitt jämställdhetsarbete i en årlig plan. Paragrafens andra stycke, som har förts in på förslag av *lagrådet*, upplyser om detta.

Arbetsförhållanden

4 §

Arbetsgivaren skall genomföra sådana åtgärder som med hänsyn till arbetsgivarens resurser och omständigheterna i övrigt kan krävas för att arbetsförhållandena skall lämpa sig för både kvinnor och män.

Paragrafen motsvarar 6 § andra stycket första meningen i den nuvarande lagen. Specialmotiveringen till den bestämmelsen finns i prop. 1978/79:175 s. 134 f.

5 §

Arbetsgivaren skall underlätta för både kvinnliga och manliga arbetstagare att förena förvärvsarbete och föräldraskap.

Paragrafen är ny. Förslaget i denna del har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 9.6.1).

En väl utbyggd föräldraförsäkring och en rätt för båda föräldrarna att vara lediga från arbetet för vård av barn har varit en viktig förutsättning för kvinnors höga förvärvsfrekvens. Fortfarande har dock kvinnorna samtidigt med förvärvsarbete oftast huvudansvaret för arbetet med hem och barn. Männen utnyttjar möjligheten till föräldraledighet i förhållandevis liten utsträckning. En jämnare fördelning av föräldraledigheten mellan kvinnor och män är av stor betydelse för att uppnå jämställdhet i arbetslivet.

Genom den föreslagna bestämmelsen införs en skyldighet för arbetsgivaren att underlätta för både kvinnliga och manliga arbetstagare att förena förvärvsarbete och föräldraskap. Det innebär att ökad uppmärksamhet bör riktas mot sådana faktorer i arbetslivet som kan försvåra möjligheterna att samtidigt med förvärvsarbete ta ansvar för arbetet med hem och barn.

Det är också viktigt att arbetsgivaren inte försvårar för den förälder som vill utnyttja sin lagliga möjlighet till föräldradedighet. Genom att se över t. ex. arbetsorganisationen, den långsiktiga personalplaneringen och arbetstiderna kan möjligheter skapas som underlättar kombinationen av förvärvsarbete och föräldraskap.

6 §

Arbetsgivaren skall verka för att inte någon arbetstagare utsätts för sexuella trakasserier eller för trakasserier på grund av en anmälan om könsdiskriminering.

Paragrafen är ny. Förslaget i denna del har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 9.6.1). Frågan om trakasserier behandlas också i specialmotiveringen till 22 §.

Genom den nya bestämmelsen införs en skyldighet för arbetsgivaren att rent allmänt förebygga och förhindra både sexuella trakasserier och trakasserier på grund av en anmälan om könsdiskriminering till JämO eller till arbetstagarens fackliga organisation. Bestämmelsen innefattar också en skyldighet för arbetsgivaren att se till att en arbetstagare inte trakasseras av en annan arbetstagare. Vad som i detta sammanhang skall betraktas som sexuella trakasserier och hur sådana beteenden lämpligen motverkas har närmare utvecklats i den allmänna motiveringen.

Rekrytering m. m.

7 §

Arbetsgivaren skall genom utbildning, kompetensutveckling och andra lämpliga åtgärder främja en jämn fördelning mellan kvinnor och män i skilda typer av arbete och inom olika kategorier av arbetstagare.

8 §

Arbetsgivaren skall verka för att lediga anställningar söks av både kvinnor och män.

Paragraferna motsvarar i huvudsak 6 § andra stycket andra meningen i den nuvarande lagen. Vid sidan av utbildning anges i 7 § även kompetensutveckling som en lämplig åtgärd för att främja en jämn könsfördelning. Härmed avses främst sådana kompetenshöjande åtgärder som inte är att betrakta som utbildning i traditionell mening. Det kan vara fråga om arbetscirkulation, arbetsvidgning m. m.

9 §

När det på en arbetsplats inte råder en i huvudsak jämn fördelning mellan kvinnor och män i en viss typ av arbete eller inom en viss kategori av arbetstagare, skall arbetsgivaren vid nyanställningar särskilt anstränga sig för att få sökande av det underrepresenterade könet och söka se till att andelen arbetstagare av det könet efter hand ökar.

Första stycket skall dock inte tillämpas, om särskilda skäl talar emot sådana åtgärder eller åtgärderna rimligen inte kan krävas med hänsyn till arbetsgivarens resurser och omständigheterna i övrigt.

Paragrafen motsvarar 6 § tredje stycket i den nuvarande lagen. Motiveringen till den bestämmelsen finns i prop. 1978/79:175 s. 135 f och i AU 1978/79:39 s. 19.

I förarbetena till den nu gällande bestämmelsen (prop. 1978/79:175 s. 136) anfördes att undantaget vid "särskilda skäl" syftar på sådana situationer där 6 § tredje stycket (i den nuvarande lagen) överhuvudtaget inte bör tillämpas av hänsyn till sådana starka motstående skäl som t. ex. sysselsättningsläget på orten, behovet av att göra omDispositioner vid strukturförändringar m. m. Som ytterligare exempel nämndes fall där det av hänsyn till arbetets särskilda art inte ter sig meningsfullt att sträva efter en jämn könsfördelning, såsom i vissa särskilt tunga eller annars fysiskt mycket krävande arbeten.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionsförslaget i denna del gjordes ett tillägg till den föreslagna bestämmelsen om undantag. Enligt arbetsmarknadsutskottet (AU 1978/79:39 s. 19) måste kraven på arbetsgivaren ställas i relation till bl. a. arbetsplatsens storlek. Även en mängd andra faktorer som arbetets särskilda art, behovet av omplaceringar vid strukturförändringar m. m. måste enligt utskottet vägas in i sammanhanget. För att markera detta beslöt riksdagen på förslag av utskottet ett tillägg av innebörd att hänsyn också skall tas till arbetsgivarens resurser och omständigheterna i övrigt.

Förutom särskilda skäl skall det alltså vara fråga om alldeles speciella omständigheter som gör det orimligt att kräva att arbetsgivaren anstränger sig att få en jämnare könsfördelning. Enbart det förhållandet att en arbetsgivare har små resurser motiverar inte ett undantag från bestämmelsen. Därutöver krävs att det är orimligt att begära att den enskilda arbetsgivaren gör ansträngningar för att rekrytera personer av det underrepresenterade könet.

10 §

Arbetsgivaren skall varje år upprätta en plan för sitt jämställdhetsarbete.

Denna skyldighet gäller dock inte arbetsgivare som vid senaste kalenderårsskifte sysselsatte färre än tio arbetstagare.

11 §

En jämställdhetsplan enligt 10 § skall innehålla en översikt över de åtgärder enligt 4–9 §§ som är behövliga på arbetsplatsen och ange vilka av dessa åtgärder som arbetsgivaren avser att påbörja eller genomföra under det kommande året.

En redovisning av hur de planerade åtgärderna har genomförts skall tas in i efterföljande års plan.

Paragraferna är nya. Förslagen har behandlats i den allmänna motivering-
en (avsnitt 9.6.2). 11 § har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag.

Den nya bestämmelsen i 10 § innebär att alla större arbetsgivare blir skyldiga att årligen upprätta en plan för sitt jämställdhetsarbete. En motsvarande skyldighet gäller redan idag för myndigheter inom den statliga sektorn enligt medbestämmandeavtalet MBA-S. Den nu föreslagna skyldigheten skall gälla alla arbetsgivare, utom de som vid senaste kalenderårsskifte sysselsatte färre än tio arbetstagare. Regeln skall dock vara dispositiv och således kunna ersättas av kollektivavtal.

I 11 § regleras vad en jämställdhetsplan allmänt sett skall innehålla. Enligt paragrafens *första stycke* skall en jämställdhetsplan innehålla en översikt över de aktiva åtgärder för att främja jämställdhet på arbetsplatsen som arbetsgivaren anser behövliga. I planen skall anges vilka av dessa åtgärder som arbetsgivaren avser att påbörja eller genomföra under det kommande året.

Planens närmare innehåll och omfattning måste givetvis bli beroende av arbetsplatsens storlek och karaktär. Normalt bör en plan innefatta åtgärder inom de områden som avses i 4–9 §§. Därutöver kan också andra åtgärder som arbetsgivaren finner lämpliga och behövliga för att främja jämställdheten på arbetsplatsen anges i planen.

I enlighet med vad som nu gäller skall arbetsgivaren enligt 3 § inom ramen för sin verksamhet bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja jämställdhet i arbetslivet. För att planen skall kunna fylla en funktion krävs att arbetsgivaren sätter upp mål för sitt jämställdhetsarbete och att dessa mål anges klart och tydligt i planen. Målen bör anges på ett sådant sätt att det senare är möjligt läsa av resultatet.

Enligt paragrafens *andra stycke* skall arbetsgivaren i efterföljande års plan redovisa hur de planerade åtgärderna har genomförts.

Det är inte möjligt att i lagen närmare ange hur en plan skall utformas eller vad den skall innehålla. Det bör i stället ankomma på JämO att inom ramen för sin informations- och rådgivningsverksamhet i mån av behov hjälpa till att utforma lämpliga mönster för hur jämställdhetsplaner bör arbetas fram.

En första förutsättning för att kunna ta fram en plan bör emellertid vara att de rådande förhållandena på arbetsplatsen inventeras. Med utgångspunkt i den bild som därigenom erhålls kan t. ex. strategiskt viktiga områden inringas. Exempel på sådana områden kan vara lönepolitik, rekryteringspolitik, riktade utbildningsinsatser, riktad kompetensutveckling, förändring av arbetsorganisationen för att få en jämnare könsfördelning eller översyn av arbetstider för att underlätta för arbetstagare att förena föräldraansvar och förvärvsarbete. Om möjligt bör i det underlag på vilket planen skall bygga finnas en könsbaserad lönestatistik, som bl. a. belyser lönenivåer för kvinnodominerade resp. mansdominerade yrken och befattningar.

Att en jämställdhetsplan för mindre verksamheter och arbetsplatser kan ha en mycket enkel form ligger i sakens natur. Detsamma gäller arbetsplatser där jämställdhet i stort sett är uppnådd.

Kollektivavtal

12 §

I vart och ett av de hänseenden som anges i 4–11 §§ får andra regler fastställas i kollektivavtal som har ingåtts eller godkänts av en central arbetstagarorganisation.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 7 § första stycket i den nuvarande lagen. Specialmotiveringen till den nuvarande bestämmelsen finns i prop. 1978/79:175 s. 137 f. Den föreslagna regeln har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 9.6.3). Paragrafen har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag.

Liksom tidigare skall kollektivavtal i fråga om aktiva åtgärder vara tillåtna. Detsamma gäller i fråga om jämställdhetsplaner. För att ett avtal skall kunna sätta lagens regler ur spel skall det innehålla en materiell reglering av arbetsgivarens aktiva jämställdhetsarbete inom de områden som anges i de föreslagna 4–9 §§. Avtalet skall då också innehålla regler om jämställdhetsplaner enligt 10 och 11 §§. Det skall i likhet med vad som uttalades i förarbetena till den nuvarande lagen (prop. 1978/79:175 s. 137) således röra sig om en materiell reglering i dessa frågor.

Någon överprövning av innehållet i sådana avtalsbestämmelser som parterna har enats om skall inte ske. Om i något fall ett avtal skulle innebära att lagens regler, förklaras inte gälla utan att ersättas med andra regler kommer avtalet att sakna verkan och lagens regler gäller därmed för det ifrågavarande avtalsområdet. Den prövning det i sådant fall kan bli fråga om är av helt formell karaktär. Det kan hållas för troligt att någon prövning av det slaget över huvud taget aldrig kommer att aktualiseras, eftersom parterna förutsätts inte vilja träffa "olagliga" avtal. Avsikten med de avtal som träffas är i allmänhet att ge parterna frihet att utan myndighetsgranskning utforma sina gemensamma förhållanden.

13 §

En arbetsgivare som är bunden av ett sådant kollektivavtal som avses i 12 §, får tillämpa avtalet också på en arbetstagare eller arbetssökande som inte är medlem av den avtalsslutande arbetstagarorganisationen men som sysselsätts i ett arbete som avses med avtalet eller söker ett sådant arbete.

14 §

Vid bedömningen av vad som enligt 4–11 §§ åligger en arbetsgivare som inte är bunden av kollektivavtal enligt 12 § skall hänsyn tas till kollektivavtal i jämförbara förhållanden.

Paragraferna motsvarar 7 § andra och tredje styckena i den nuvarande lagen. Specialmotiveringen till dessa bestämmelser finns i prop. 1978/79:175 s. 138.

Förbud mot könsdiskriminering

Direkt och indirekt könsdiskriminering

15 §

Med könsdiskriminering avses i denna lag att någon missgynnas under sådana omständigheter att missgynnandet har ett direkt eller indirekt samband med den missgynnades könstillhörighet.

Könsdiskriminering är otillåten i den utsträckning som framgår av 16–20 §§.

Paragrafen har närmast sin motsvarighet i 2 § i den nuvarande lagen. Specialmotiveringen till den bestämmelsen finns i prop. 1978/79:175 s. 114. Paragrafen har utformats i huvudsak enligt *lagrådets* förslag.

I första stycket anges vad som menas med könsdiskriminering. Såväl direkt som indirekt diskriminering omfattas av förbudet mot könsdiskriminering. Förslaget i denna del har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 9.7.1).

I likhet med vad som nu gäller förutsätts en otillåten diskriminering bestå i att en arbetstagare eller en arbetssökande behandlas sämre än någon annan av motsatt kön eller skadas eller åsamkas en nackdel av något slag. En särbehandling som inte innefattar något sådant inslag är godtagbar enligt lagen. För att ett handlande eller en underlåtenhet skall vara att betrakta som en otillåten diskriminering krävs vidare i princip att det finns ett direkt eller indirekt orsakssamband med den diskriminerades kön. Detta har i lagtexten uttryckts så att "någon missgynnas under sådana omständigheter att missgynnandet har ett direkt eller indirekt samband med den missgynnades könstillhörighet".

Lagrådet har föreslagit att lagtexten utformas så att "någon missgynnas i förhållande till någon annan av motsatt kön och detta har ett direkt eller indirekt samband med den missgynnades könstillhörighet". Med det uttryckssättet kommer de fall som avses i 20 § (4 § punkt 3 den nuvarande

lagen) inte att omfattas av begreppet könsdiskriminering. De där avsedda fallen förutsätter inte en jämförelse med någon annan av motsatt kön, utan endast att arbetsgivarens åtgärd blir till skada för en arbetstagare och detta har ett direkt eller indirekt samband med den missgynnades könstillhörighet.

För att markera att förbudet mot könsdiskriminering även omfattar indirekt diskriminering har detta uttryckligen angetts i paragrafen. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i den nu gällande lagen.

Den indirekta könsdiskrimineringen tar sikte på effekten av ett beslut som en arbetsgivare har fattat på i och för sig könsneutrala grunder. Om ett sådant beslut leder till att en man eller en kvinna försätts i en klart sämre situation än personer av motsatt kön och det inte finns några godtagbara sakliga skäl för åtgärden föreligger en könsdiskriminering.

Ett sådant otillåtet handlande kan ske t. ex. i den formen att en arbetsgivare utan tillräckliga sakliga skäl ställer krav på utbildning eller andra meriter som bara kvinnor eller bara män har. En otillåten diskriminering kan också föreligga när arbetsgivaren t. ex. vidtar en åtgärd som leder till att arbetstagare av det ena könet missgynnas i förhållande till arbetstagare av motsatt kön, utan att det har funnits sådana skäl för åtgärden som krävs för att presumptionen om könsdiskriminering skall kunna brytas (jfr bl. a. 16 § andra stycket).

I den allmänna motiveringen har som ett exempel på fall av indirekt diskriminering nämnts att en arbetsgivares handlande kan utfalla olika för hel- och deltidsanställda. Om de deltidsanställda, som förutsätts huvudsakligen vara kvinnor, genom arbetsgivarens beslut drabbas av en nackdel jämfört med de heltidsanställda, som då antas vara män, kan indirekt diskriminering föreligga. En förutsättning för detta är dock att arbetsgivaren objektivt sett inte har haft sakliga skäl oberoende av kön för sitt beslut.

Andra stycket innehåller en grundläggande regel om förbud mot könsdiskriminering i arbetslivet.

Diskrimineringsförbudet får sin närmare innebörd genom vad som sägs i 16–20 §§ om när otillåten könsdiskriminering föreligger. Dessa senare paragrafer anger uttömmande diskrimineringsförbudets omfattning. Konstruktionen är densamma som i den nuvarande lagen och skall förstås så att det inte finns något utrymme att tillämpa 15 § utanför tillämpningsområdet för 16–20 §§.

16 §

Otillåten könsdiskriminering skall anses föreligga, när en arbetsgivare vid anställning eller befordran eller utbildning för befordran utser någon framför någon annan av motsatt kön, fastän den som förbigås har bättre sakliga förutsättningar för arbetet eller utbildningen.

Detta gäller dock inte om arbetsgivaren kan visa

1. att beslutet inte vare sig direkt eller indirekt har samband med den missgynnades könstillhörighet,
2. att beslutet är ett led i strävanden att främja jämställdhet i arbetslivet, eller
3. att det är berättigat av hänsyn till ett sådant ideellt eller annat särskilt intresse som uppenbarligen inte bör vika för intresset av jämställdhet i arbetslivet.

Denna paragraf motsvarar i huvudsak 3 § i den nuvarande lagen. Specialmotiveringen till den bestämmelsen finns i prop. 1978/79:175 s. 116 f. Paragrafen har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag.

I förhållande till den nu gällande bestämmelsen har *andra stycket* justerats på ett par punkter.

Punkten 1 motsvarar i huvudsak första att-satsen i 3 § andra stycket den nuvarande lagen. Enligt specialmotiveringen till den nu gällande bestämmelsen (prop. 1978/79:175 s. 121) innebär konstruktionen av första stycket i sig själv ett hinder mot s. k. indirekt diskriminering som består i att en arbetsgivare på ett obehörigt sätt ställer meritkrav som enbart eller nästan enbart personer av det ena könet kan uppfylla. Presumtionen om könsdiskriminering kan dock enligt 3 § andra stycket första att-satsen i den nuvarande lagen brytas, om arbetsgivaren kan visa att beslutet inte beror på någons kön. Även om det inte torde ha varit avsikten, synes bestämmelsen tolkad strikt efter ordalydelsen innebära att det räcker för arbetsgivaren att visa att beslutet inte har inneburit en direkt diskriminering.

För att det inte skall råda någon tvekan om att den motbevisning som krävs även skall omfatta indirekt diskriminering har motsvarande bestämmelse i punkten 1 justerats. Enligt förslaget skall det krävas att arbetsgivaren kan visa att beslutet inte vare sig direkt eller indirekt har samband med den missgynnades könstillhörighet.

Punkten 3 i andra stycket motsvarar tredje att-satsen i 3 § andra stycket den nuvarande lagen. För att ytterligare betona att det mot jämställdheten motstående intresset inte kan tillgodoses på något annat sätt, har lagts till att det motstående intresset *uppenbarligen* inte bör vika för intresset av jämställdhet i arbetslivet.

17 §

Otillåten könsdiskriminering skall anses föreligga, när arbetsgivaren vid anställning eller befordran eller utbildning för befordran utser någon framför någon annan av motsatt kön som har likvärdiga sakliga förutsättningar för arbetet eller utbildningen, om det är sannolikt att syftet med arbetsgivarens beslut är att missgynna någon på grund av hans eller hennes kön.

Detta gäller dock inte när förhållandena är sådana som anges i 16 § andra stycket 2 eller 3.

Paragrafen är ny. Den föreslagna bestämmelsen har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 9.7.2). Paragrafen har utformats i huvudsaklig överensstämmelse med *lagrådets* förslag.

Denna nya paragraf kompletterar förbudet mot könsdiskriminering vid anställning m. m. Bestämmelsen är avsedd att avhjälpa bristen i den nuvarande lagen att ett diskriminerande syfte hos arbetsgivaren inte kan angripas. Till skillnad mot 16 § är paragrafen utformad som en bevisregel.

För att en arbetstagare som anser sig avsiktligen särbehandlad på ett otillbörligt sätt, med framgång skall kunna föra en talan enligt denna paragraf, kan man emellertid inte ställa upp krav på full bevisning om att arbetsgivarens beslut direkt skulle bero på sökandens kön. Det är i stället rimligt att beviskravet läggs på den nivån att det framstår som sannolikt att arbetsgivarens avsikt har varit att behandla personer av olika kön på skilda sätt.

Som förutsättning gäller att den som förbigås har likvärdiga sakliga förutsättningar med den som fått tjänsten. Arbetsgivaren kan givetvis göra gällande dels att det inte finns något diskriminerande syfte bakom beslutet, dels att sökanden inte har lika goda meriter som den som utsetts eller inte ens har tillräckliga förutsättningar för arbetet och komma med bevisning som styrker detta.

Arbetsgivarens beslut kan ha varit ett led i arbetsgivarens strävan att främja jämställdhet i arbetslivet. Beslutet kan också ha varit berättigat med hänsyn till ett ideellt eller annat särskilt intresse som uppenbart inte bör vika för jämställdhetsintresset. I nämnda fall, som överensstämmer med vad som avses gälla enligt 16 § andra stycket 2 och 3, föreligger inte någon otillåten diskriminering. Det framgår av paragrafens *andra stycke*.

Den föreslagna bestämmelsen torde framför allt komma att användas i vissa fall där kvinnor inte är önskade på mansdominerade arbetsplatser eller i mansdominerade yrken.

Den torde också kunna tillämpas när det gäller ungdomar som efter avslutad utbildning söker sig ut på arbetsmarknaden. Dessa ungdomar har ofta enbart skolbetyg från en likvärdig utbildning att åberopa. Om också betygen är likvärdiga, och arbetsgivaren ändå anställer enbart sökande av det ena könet, ligger det nära till hands att anta att arbetsgivaren inte vill anställa personer av motsatt kön.

Ett tredje exempel som kan tänkas är också att arbetsgivaren inte anställer en gravid kvinna eller kvinnor i en viss ålder på grund av förväntad graviditet. I de fall där en arbetssökande är gravid och det är fråga om en

kortare anställning eller ett kortare vikariat bör dock hänsyn få tas till att kvinnan bara i ringa utsträckning eller inte alls kommer att kunna utföra arbete i anställningen. I sådana fall torde det knappast kunna anses att arbetsgivaren har haft ett diskriminerande syfte när kvinnan inte anställs.

Anställningsvillkor

18 §

Otillåten könsdiskriminering skall anses föreligga, när en arbetsgivare tillämpar lägre lön eller annars sämre anställningsvillkor för en arbetstagare än dem som arbetsgivaren tillämpar för arbetstagare av motsatt kön, när de utför arbete som är lika eller som är att betrakta som likvärdigt på arbetsmarknaden.

Detta gäller dock inte, om arbetsgivaren kan visa att de olika anställningsvillkoren beror på skillnader i arbetstagarnas sakliga förutsättningar för arbetet eller att de i varje fall inte vare sig direkt eller indirekt har samband med arbetstagarnas könstillhörighet.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 4 § 1 i den nuvarande lagen. Specialmotiveringen till den bestämmelsen finns i prop. 1978/79: 175 s. 127 f. Förslaget liksom *lagrådets* synpunkter har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 9.7.3).

I *första stycket* anges i vilka fall en otillåten lönediskriminering skall anses föreligga. Förslaget har i likhet med den nu gällande bestämmelsen utformats som en presumptionsregel.

Enligt 4 § 1 i den nuvarande jämställdhetslagen skall bedömningen av vad som är att betrakta som *lika arbete* ske med utgångspunkt i kollektivavtal eller praxis inom verksamhetsområdet. I den nu föreslagna bestämmelsen har knytningen till kollektivavtal eller praxis tagits bort.

Arbetsdomstolen har i en dom (AD 1984 nr 140) ansett det berättigat att tolka lagregeln utan sträng bundenhet till ordalagen. Enligt arbetsdomstolen talar starka skäl för att formuleringen ”enligt kollektivavtal eller praxis inom verksamhetsområdet” är ett uttryck för vad som på flera ställen betonas i förarbetena om betydelsen av att vid likhetsprövningen gängse uppfattningar i arbetslivet respekteras och att de rättstillämpande organen avhåller sig från egna värderingar av vad som utgör lika arbete.

När man skall bedöma om två arbeten är lika måste man jämföra de arbetsuppgifter som ingår i de båda arbetena. Om det inte är fråga om samma arbete, måste med nödvändighet jämförelsen visa åtminstone några skillnader mellan de olika arbetena.

Prövningen måste då gå ut på en bedömning av om skillnaderna är sådana att de kan förväntas ha någon betydelse för lönesättningen. I allmänhet torde varken kollektivavtalen eller praxis ge något svar på frågan om skillnaderna skall tillmätas någon lönemässig betydelse. Om nu ett kollektivavtal eller praxis inte ger någon ledning i ett konkret fall, måste domstolen ändå kunna göra en bedömning. Denna får då närmast grundas på hur stora skillnaderna är mellan arbetsuppgifterna och om de är av ett sådant slag som brukar beaktas när löner sätts.

Vad det därvid i realiteten blir fråga om är en bedömning av de jämförda arbetenas värde i förhållande till varandra. Föreligger det mer än obetydliga skillnader mellan arbetsuppgifterna kan det knappast vara fråga om lika arbete. Däremot kan arbetena vid sådana skillnader vara att betrakta som likvärdiga beroende på vilken betydelse skillnaderna tillmäts på arbetsmarknaden.

För att kunna pröva frågan huruvida ett arbete är *likvärdigt* med ett annat arbete krävs enligt 4 § 1 i den nuvarande jämställdhetslagen att det finns en överenskommen arbetsvärdering. På stora delar av arbetsmarknaden saknas sådana arbetsvärderingar. Möjligheten att få frågor om lika lön för likvärdigt arbete prövade är därmed starkt begränsad. Kravet på att det skall finnas en överenskommen arbetsvärdering har därför slopats i den nu föreslagna bestämmelsen. Förslaget innebär att det blir möjligt att i diskrimineringsstämmer bedöma om ett arbete är likvärdigt med ett annat även om det inte finns en överenskommen arbetsvärdering.

Om det finns en överenskommen arbetsvärdering, skall den självfallet ligga till grund för bedömningen, förutsatt att arbetsvärderingen i sig inte är könsdiskriminerande. I de fall det inte finns någon genomförd arbetsvärdering får bedömningen grundas på andra omständigheter. Vad det därvid i praktiken närmast blir fråga om är bevisning om hur olika arbetsuppgifter förhåller sig till varandra när det gäller de krav som uppgifterna ställer på den som skall utföra dem. Sådan bevisning kan förebringas t. ex. genom vittnes- eller sakkunnigförhör. Det kan också ske genom jämförelser med andra yrkesområden där man kanske har genomfört arbetsvärderingar som i och för sig skulle kunna tillämpas på det aktuella fallet.

Det bör i sammanhanget noteras att det värde som ett visst arbete tillmäts inte skall sammanblandas med värdet av de meriter som en viss arbetstagare besitter. Den prövning som enligt lagen skall göras för att klarlägga om arbetena är att betrakta som likvärdiga avser således arbetets beskaffenhet, oavsett vilken person som utför det.

Förslaget att inte längre formellt knyta prövningen av vad som är lika arbete till kollektivavtal eller praxis inom verksamhetsområdet och vad som är att betrakta som likvärdigt arbete till en överenskommen arbetsvärdering innebär inte någon principiell förändring i det synsätt som ligger till grund för de bestämmelser som gäller idag. Utgångspunkten för prövningen skall således även i fortsättningen vara den värdering av olika arbetsuppgifter och de normer i övrigt för lönesättningen som tillämpas på arbetsmarknaden, under förutsättning att dessa inte i sig är direkt eller indirekt könsdiskriminerande. Detta har i lagtexten kommit till uttryck på så sätt att det är fråga om arbete "som är lika eller som är att betrakta som likvärdigt på arbetsmarknaden".

I paragrafens *andra stycke* har gjorts den justeringen i förhållande till den nu gällande bestämmelsen att arbetsgivaren inte skall visa att de olika anställningsvillkoren "inte beror på arbetstagarnas kön", utan i stället att de "inte vare sig direkt eller indirekt har samband med arbetstagarnas könstillhörighet". Genom denna justering kommer otvetydigt kravet på motbevisning att också omfatta indirekt diskriminerande situationer.

19 §

Otillåten könsdiskriminering skall anses föreligga, när en arbetsgivare leder och fördelar arbetet på ett sådant sätt att en arbetstagare blir uppenbart oförmånligt behandlad i jämförelse med arbetstagare av motsatt kön.

Detta gäller dock inte, om arbetsgivaren kan visa att förhållandena är sådana som anges i 16 § andra stycket.

Paragrafen motsvarar 4 § 2 i den nuvarande lagen. Specialmotiveringen till den bestämmelsen finns i prop. 1978/79:175 s. 128. Paragrafen har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag.

I *andra stycket* har genom en hänvisning till 16 § andra stycket gjorts den justeringen i förhållande till den nu gällande bestämmelsen att arbetsgivaren inte skall visa att behandlingen "inte beror på arbetstagarnas kön", utan i stället att "beslutet inte vare sig direkt eller indirekt har samband med den missgynnades könstillhörighet". Skälet till denna justering är detsamma som i föregående paragraf, nämligen att motbevisningen skall omfatta även indirekt diskriminerande handlingar.

Uppsägning, omplacering m. m.

20 §

Otillåten könsdiskriminering skall anses föreligga, när en arbetsgivare säger upp ett anställningsavtal, omplacerar, permitterar eller avskedar någon eller genomför en annan jämförlig åtgärd till skada för en arbetstagare av det ena könet, om åtgärden direkt eller indirekt har samband med arbetstagarens könstillhörighet.

Detta gäller dock inte när förhållandena är sådana som sägs i 16 § andra stycket 2 eller 3.

Paragrafens *första stycke* motsvarar i huvudsak 4 § punkt 3 i nuvarande lagen. Specialmotiveringen till den nuvarande bestämmelsen finns i prop. 1978/79:175 s. 130. Paragrafen har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag.

Kritik har riktats mot att utformningen av den nuvarande bestämmelsen hindrar en tillämpning av förbudet mot indirekt diskriminering. Bestämmelsen är konstruerad som en bevisregel och bevisningen gäller frågan om en åtgärd beror på kön. Det ligger nära till hands att tänka sig att indirekt diskriminering kan förekomma just i de situationer som omfattas av bestämmelsen, t. ex. vid uppsägningar eller omplaceringar. Mot den bakgrunden har paragrafen i stället utformats så att det tydligt framgår att det kan vara fråga om såväl direkt som indirekt könsdiskriminering.

Beslut i de frågor som avses med den föreslagna bestämmelsen innebär ensidiga rättshandlingar från arbetsgivarens sida. Ofta är sådana beslut också riktade till en enda person utan att andra arbetstagare berörs. Det betyder att det vanligen saknas en person av motsatt kön att göra en

jämförelse med. I sådana fall bör bedömningen av en ifrågasatt diskriminering i stället utgå från hur arbetsgivaren brukar avgöra liknande frågor när det gäller arbetstagare som inte tillhör samma kön som den som frågan gäller. Om arbetsgivaren vid sitt beslut att t. ex. omplacera en kvinna utgår från andra värderingsnormer än när det är fråga om omplacering av en man kan könsdiskriminering föreligga. Ett exempel på detta kan vara att arbetsgivaren omplacerar en kvinna som varit föräldraledig på ett sämre sätt än arbetsgivaren skulle omplacera en man som återgår i arbete efter "pappaledighet".

När arbetsgivaren vidtar en sådan åtgärd som avses i första stycket och en jämförelse kan göras mellan arbetstagare av olika kön, bör frågan om diskriminering på motsvarande sätt som enligt nu gällande regler kunna hänföras till 19 §. Därvid ges arbetsgivaren möjlighet att genom motbevisning bryta presumptionen för könsdiskriminering. Det kan emellertid särskilt vid indirekt diskriminering inte uteslutas att även i sådana fall som skall prövas enligt 20 § syftet med arbetsgivarens åtgärd kan vara att främja jämställdheten eller att tillgodose ett sådant särskilt intresse som inte bör vika för jämställdhetsintresset. I enlighet med *lagrådets* förslag har därför i *andra stycket* tagits in en hänvisning till 16 § andra stycket 2 och 3, som ger arbetsgivaren möjlighet att visa att könsdiskriminering ändå inte föreligger.

Uppgift om meriter

21 §

En arbetssökande, som inte har anställts eller en arbetstagare som inte har befordrats eller tagits ut till en utbildning för befordran, har rätt att på begäran få en skriftlig uppgift av arbetsgivaren om arten och omfattningen av utbildning, yrkeserfarenhet och andra jämförbara meriter i fråga om den av motsatt kön som fick arbetet eller utbildningsplatsen.

Paragrafen motsvarar 5 a § i den nuvarande lagen. Motiven till 5 a § finns i prop. 1984/85:60 s. 7.

Förbud mot trakasserier

22 §

En arbetsgivare får inte utsätta en arbetstagare för trakasserier på grund av att arbetstagaren har avvisat arbetsgivarens sexuella närmanden eller anmält arbetsgivaren för könsdiskriminering.

Den som i arbetsgivarens ställe har rätt att besluta om en arbetstages arbetsförhållanden skall vid tillämpning av första stycket likställas med arbetsgivare.

Paragrafen är ny och har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag.

Första stycket innehåller ett klart förbud för arbetsgivaren att trakassera en arbetstagare som avvisat sexuella närmanden från arbetsgivarens sida

eller som gjort en anmälan till sin fackliga organisation eller till JämO om könsdiskriminering. Förslaget i denna del har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 9.8).

Till skillnad från diskrimineringsförbudet har den här föreslagna regeln utformats som ett rent förbud för arbetsgivaren att trakassera en arbetstagar helt utan relation till hur arbetstagar av det motsatta könet behandlas.

Den föreslagna bestämmelsen tar sikte på att arbetsgivaren som en repressalieåtgärd utsätter en arbetstagar för trakasserier på grund av att han eller hon har avvisat sexuella närmanden från arbetsgivarens sida. Den siktar också på att en arbetstagar trakasseras för att han eller hon har använt sig av sin rätt att få en fråga om könsdiskriminering prövad.

Trakasserier av ifrågavarande slag kan självfallet ta sig många skilda uttryck och det är således inte möjligt att uttömmande ange exempel på trakasserande beteenden eller handlingar som bör träffas av förbudet. Med trakasserier avses ett handlande som tar sikte på att skada eller vålla obehag. Det kan röra sig om att en utlovad förmån uteblir eller att arbetstagar drabbas av andra nackdelar i sitt arbete eller får försämrade arbetsförhållanden eller arbetsvillkor. Det kan bl.a. vara fråga om att arbetstagar utsätts för en orimlig arbetsbelastning eller för prestationskrav som inte är rimliga, men det kan också handla om att arbetstagar fråntas arbetsuppgifter eller får för henne eller honom mycket okvalificerade uppgifter. Trakasserier kan också innebära att arbetstagar behandlas på ett hotfullt eller allmänt kränkande sätt. De kan vidare ta sig uttryck i oberättigat dåliga vitsord eller omdömen som är ägnade att påverka arbetstagarens möjligheter till utveckling, utbildning, befordran eller till en annan anställning.

Begreppet arbetsgivare har samma innebörd som när det används i annan arbetsrättslig lagstiftning, i vilken arbetsgivare åläggs rättsliga förpliktelser av skilda slag. Det rättsliga ansvaret för att förbudet mot trakasserier respekteras vilar sålunda på den som är arbetsgivare i ett bestående anställningsförhållande. När en arbetsgivare har delegerat beslutanderätt till någon, t. ex. till en personalchef, gäller alltså förbudet denne men det rättsliga ansvaret vilar på arbetsgivaren. I enlighet med *lagrådets* förslag har i *andra stycket* tagits in en bestämmelse som anger att alla som har rätt att i arbetsgivarens ställe besluta om en arbetstagar arbetsförhållanden skall likställas med arbetsgivaren vid tillämpning av första stycket. Frågan i vilken utsträckning arbetsgivaren har möjlighet att i sin tur vända sig mot den som fattade beslutet är en fråga som får besvaras med stöd av allmänna regler.

Ogiltighet

23 §

Ett avtal är ogiltigt i den mån det föreskriver eller medger sådan könsdiskriminering som är otillåten enligt 16–20 §§.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 5 § i den nuvarande lagen. Specialmotiveringen till den bestämmelsen finns i prop. 1978/79:175 s. 131 f. Paragrafen har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag.

De föreslagna förändringarna i bestämmelserna om diskrimineringsförbudet ger inte anledning att frångå det synsätt som redovisats i lagens förarbeten om jämställdhetslagens rättsverkningar på ett kollektivavtal och som också har kommit till uttryck i arbetsdomstolens domar. Ett avtal blir således ogiltigt endast i den mån det föreskriver sämre förmåner för en eller flera personer av det ena könet. Enligt arbetsdomstolen (AD 1985 nr. 134) kan lagen i vissa fall få en utfyllande verkan på avtalet.

24 §

Diskrimineras en arbetstagare på något sätt som är otillåtet enligt 18–20 §§ genom en bestämmelse i ett avtal med arbetsgivaren eller genom att arbetsgivaren säger upp ett avtal eller vidtar en annan sådan rättshandling, skall bestämmelsen eller rättshandlingen förklaras ogiltig, om arbetstagaren begär det. Vad som nu har sagts gäller inte när 23 § är tillämplig.

Skadestånd

25 §

Om könsdiskriminering sker genom att arbetsgivaren på något sätt som är otillåtet enligt 16 eller 17 § utser någon eller några framför en eller flera av motsatt kön, skall arbetsgivaren betala skadestånd till den eller de diskriminerade för den kränkning som diskrimineringen innebär.

Om flera diskriminerade i ett sådant fall begär skadestånd, skall skadeståndet bestämmas som om bara en av dem hade blivit diskriminerad samt delas lika mellan dem.

26 §

Om en arbetstagare diskrimineras på något sätt som är otillåtet enligt 18–20 §§, skall arbetsgivaren betala skadestånd till arbetstagaren för den förlust som uppkommer och för den kränkning som diskrimineringen innebär.

Paragraferna motsvarar 8 § första–tredje styckena i den nuvarande lagen. Specialmotiveringen till dessa bestämmelser finns i prop. 1978/79:175 s. 138 f och prop. 1979/80:129 s. 21. Paragraferna har utformats i huvudsaklig överensstämmelse med *lagrådets* förslag.

Lagrådet har i sitt yttrande pekat på att i vissa fall bestämmelserna i 23 och 24 §§ båda kan vara tillämpliga i ett och samma fall av diskriminering. För att undvika en parallell tillämpning av två processuellt olika förfaranden har därför i 24 § gjorts det tillägget i förhållande till den nuvarande bestämmelsen att 24 § inte gäller när 23 § är tillämplig.

Frågan om skadestånd för överträdelser av diskrimineringsförbudet har även behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 9.9.1).

27 §

Om en arbetstagare utsätts för trakasserier som avses i 22 §, skall arbetsgivaren betala skadestånd till arbetstagaren för den kränkning som trakasserierna innebär.

Paragrafen är ny. Den anger att sanktionen för brott mot det föreslagna förbudet mot trakasserier i 22 § skall vara ideellt skadestånd.

Trakasserier av det slag som avses i 22 § och som innebär att den som trakasserar utnyttjar sin ställning som arbetsgivare eller överordnad i förhållande till en underställd arbetstagare får anses vara av allvarlig karaktär, vilket bör beaktas vid bestämmandet av skadeståndsbeloppet.

28 §

Om det är skäligt, kan skadestånd enligt 25, 26 eller 27 § sättas ned eller helt falla bort.

Paragrafen motsvarar 8 § fjärde stycket i den nuvarande lagen. Specialmotiveringen till den bestämmelsen finns i prop. 1978/79:175 s. 141 f.

Utöver vad som nu gäller skall i enlighet med *lagrådets* förslag även skadestånd som utgår enligt 27 § på grund av att en arbetstagare utsatts för trakasserier kunna jämkas.

Andra påföljder

29 §

För en arbetsgivare som inte fullgör sina förpliktelser enligt ett sådant kollektivavtal som avses i 12 § skall tillämpas vad som sägs om påföljd i avtalet eller i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Paragrafen motsvarar 9 § andra stycket i den nuvarande lagen. Specialmotiveringen till den bestämmelsen finns i prop. 1978/79:175 s. 144.

30 §

För att se till att denna lag efterlevs skall det finnas en jämställdhetsombudsman och en jämställdhetsnämnd.

Jämställdhetsombudsmannen och jämställdhetsnämnden utses av regeringen.

Jämställdhetsombudsmannen

31 §

Jämställdhetsombudsmannen skall i första hand söka förmå arbetsgivare att frivilligt följa föreskrifterna i denna lag.

Ombudsmannen skall också i övrigt medverka i strävandena att främja jämställdhet i arbetslivet.

De föreslagna bestämmelserna i 30 och 31 §§ motsvarar i huvudsak 10 § första stycket i den nuvarande lagen. Specialmotiveringen till de nu gällande bestämmelserna finns i prop. 1978/79:175 s. 145 f.

Jämställdhetsnämnden

32 §

Jämställdhetsnämnden har till uppgift att pröva frågor om vitescföreläggande enligt 35 § och överklaganden enligt 42 §.

Paragrafen är ny och reglerar jämställdhetsnämndens uppgifter. Uppgifterna framgår av 16 § första stycket första meningen och 20 § första stycket i den nuvarande lagen. Specialmotivering till dessa bestämmelser finns i prop. 1978/79:175 s. 154 f och i prop. 1979/80:129 s. 29. Paragrafen har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag.

Jämställdhetsnämnden behandlas i den allmänna motiveringen (avsnitt 9.11).

33 §

En arbetsgivare är skyldig att på uppmaning av jämställdhetsombudsmannen lämna de uppgifter om förhållandena i arbetsgivarens verksamhet som kan vara av betydelse för ombudsmannens tillsyn enligt 30 §.

Föreläggande av vite

34 §

Om arbetsgivaren inte rättar sig efter en uppmaning enligt 33 §, får jämställdhetsombudsmannen vid vite förelägga arbetsgivaren att göra det.

Paragraferna motsvarar 15 § i den nuvarande lagen. Specialmotiveringen till den bestämmelsen finns i prop. 1978/79:175 s.149 f och i prop. 1979/80:129 s. 28.

35 §

En arbetsgivare som inte följer en föreskrift som anges i 4 – 11 §§ kan vid vite föreläggas att fullgöra sina skyldigheter. Ett sådant föreläggande meddelas av jämställdhetsnämnden på framställning av jämställdhetsombudsmannen.

Ombudsmannen skall i framställningen ange vilka åtgärder som bör åläggas arbetsgivaren, vilka skäl som åberopas till stöd för framställningen och vilken utredning som har gjorts.

Handläggningen

36 §

Arbetsgivaren skall föreläggas att, vid påföljd att ärendet ändå kan komma att avgöras, inom en viss tid yttra sig över ombudsmannens framställning enligt 35 § och lämna de uppgifter om förhållandena i sin verksamhet som nämnden behöver för sin prövning.

37 §

Jämställdhetsnämnden skall se till att ärendena blir så utredda som deras beskaffenhet kräver.

När det behövs skall nämnden låta komplettera utredningen. Överflödigt utredning får avvisas.

35 § första stycket första meningen motsvarar 9 § första stycket i den nuvarande lagen. Specialmotiveringen till den bestämmelsen finns i prop. 1978/79:175 s. 142.

35 § första stycket andra meningen och andra stycket samt 36 och 37 §§ motsvarar 16 § i den nuvarande lagen. Specialmotiveringen till den be-

Paragraferna har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag.

Utöver vad som nu gäller kan arbetsgivaren föreläggas vite, om arbetsgivaren bryter mot bestämmelserna att motverka sexuella trakasserier m. m., att underlätta för arbetstagare att förena förvärvsarbete och föräldraskap och att upprätta en jämställdhetsplan.

Muntlig förhandling

38 §

Ärenden om vitesföreläggande enligt 35 § avgörs efter muntlig förhandling, utom när nämnden anser att någon sådan förhandling inte behövs.

39 §

Till en förhandling enligt 38 § skall jämställdhetsombudsmannen och arbetsgivaren kallas.

Nämnden får vid vite förelägga arbetsgivaren eller arbetsgivarens ställföreträdare att inställa sig personligen.

Om det behövs för utredningen, får nämnden också kalla andra till förhandlingen.

Ärendenas avgörande

40 §

Ett ärende om vitesföreläggande enligt 35 § får avgöras, även om arbetsgivaren inte yttrar sig i ärendet eller inte medverkar till utredningen eller om arbetsgivaren uteblir från en muntlig förhandling.

Paragraferna motsvarar 17 § i den nuvarande lagen. Specialmotiveringen till den bestämmelsen finns i prop. 1979/80: 129 s. 30.

41 §

Jämställdhetsnämnden får vid avgörandet av ett ärende om vitesföreläggande enligt 35 § ålägga arbetsgivaren att vidta andra åtgärder än sådana som jämställdhetsombudsmannen har begärt, om dessa åtgärder inte är uppenbart mera betungande för arbetsgivaren.

I åläggandet skall nämnden ange hur och inom vilken tid arbetsgivarens åtgärder skall påbörjas eller genomföras.

Nämndens beslut skall avfattas skriftligen och delges arbetsgivaren.

Paragrafen motsvarar 18 § i den nuvarande lagen. Specialmotiveringen till den bestämmelsen finns i prop. 1979/80: 129 s. 30.

42 §

Jämställdhetsombudsmannens beslut om vitesföreläggande enligt 34 § får överklagas hos jämställdhetsnämnden.

I sådana överklagningsärenden tillämpas 35–41 §§.

43 §

Jämställdhetsnämndens beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Paragraferna motsvarar i huvudsak 20 § i den nuvarande lagen. Motivuttalanden finns i prop. 1978/79:175 s. 154 f, prop. 1979/80:129 s. 31.

44 §

Talan om utdömmande av vite som har förelagts enligt denna lag förs vid tingsrätt av jämställdhetsombudsmannen.

Paragrafen motsvarar 21 § i den nuvarande lagen. Motivuttalanden finns i prop. 1984/85:96 s. 41 och 61.

Rättegången i diskrimineringstvister

Tillämpliga regler

45 §

Mål om tillämpningen av 15–20 och 22–28 §§ skall handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Därvid anses som arbetstagare också arbetssökande och som arbetsgivare också den som någon har sökt arbete hos.

Andra stycket gäller också vid tillämpningen i en tvist om 15–20 och 22–28 §§ av reglerna om tvisteförhandling i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

46 §

I en tvist enligt 45 § får jämställdhetsombudsmannen föra talan för en enskild arbetstagarare eller arbetssökande, om den enskilde medger det och om ombudsmannen finner att en dom i tvisten är betydelsefull för rättstillämpningen eller det annars finns särskilda skäl för det.

Sådan talan förs vid arbetsdomstolen.

47 §

När en arbetstagarorganisation har rätt att föra talan för den enskilde enligt 4 kap. 5 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister, får jämställdhetsombudsmannen föra talan bara om organisationen inte gör det.

Vad som i den nämnda lagen föreskrivs om den enskildes ställning i rättegången skall tillämpas också när ombudsmannen för talan.

Paragraferna motsvarar i huvudsak 11 § i den nuvarande lagen. Specialmotivering till de gällande bestämmelserna finns i prop. 1978/79:175 s. 151 f. De föreslagna bestämmelserna i 46 § har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 9.10).

I förhållande till vad som nu gäller har i 46 § lagts till att JämO – förutom i fall där en dom är betydelsefull för rättstillämpningen – också får väcka talan när det i övrigt finns särskilda skäl för det. Detta tillägg avser att tillgodose ett behov av att kunna ta till vara en enskild individs rätt främst i sådana fall där individen befinner sig i ett utsatt läge. Det kan gälla fall där hans eller hennes relationer till arbetsgivaren eller arbetsledningen är särskilt ansträngda och detta antingen är orsaken till eller en följd av konflikten. Det kan också röra sig om fall där arbetstagarens fackliga organisation visar ointresse och inte vill engagera sig i konflikten. De här angivna exemplen är dock inte avsedda att ge en uttömmande exemplifiering av vad som kan utgöra särskilda skäl. Dessa får i stället bedömas från fall till fall med utgångspunkt i de enskilda förhållandena.

48 §

När flera arbetstagare eller arbetssökande väcker skadeståndstalan mot samme arbetsgivare och arbetsgivaren menar att skadeståndet skall delas mellan dem enligt 25 § andra stycket, skall målen på arbetsgivarens begäran handläggas i samma rättegång.

49 §

Har talan väckts vid skilda domstolar, skall handläggningen ske hos arbetsdomstolen, om något av målen hör dit. Annars skall handläggningen ske hos den tingsrätt där talan först väcktes eller, om talan väcktes samtidigt vid skilda tingsrätter, den tingsrätt som arbetsgivaren väljer.

50 §

Mål som har väckts vid någon annan domstol än den där den gemensamma handläggningen skall ske skall lämnas över dit.

Beslut att lämna över mål får inte överklagas.

51 §

Har flera väckt talan vid samma domstol, tillämpas 48 §, om målen inte ändå handläggs gemensamt med stöd av någon annan lag.

Paragraferna motsvarar 12 § i den nuvarande lagen. Specialmotiveringen till den bestämmelsen finns i prop. 1979/80: 129 s. 24.

52 §

Handläggningen av ett mål om skadestånd enligt 25 § skall på begäran av arbetsgivaren skjutas upp, i den mån det behövs för att målet skall kunna handläggas gemensamt med någon annan sådan skadeståndstalan som redan har väckts eller kan komma att väckas.

Talan om skadestånd enligt 25 § med anledning av ett beslut om tjänstetillsättning som har meddelats av en arbetsgivare med offentlig ställning får inte prövas innan beslutet i fråga om tjänstetillsättningen har vunnit laga kraft.

Paragrafens första stycke motsvarar 13 § i den nuvarande lagen. Specialmotiveringen till den bestämmelsen finns i prop. 1979/80: 129 s. 27.

Andra stycket är nytt och har tagits in på förslag av lagrådet. Där anges att en talan om skadestånd enligt 25 § med anledning av ett beslut om tjänstetillsättning som har meddelats av en arbetsgivare med offentlig ställning inte får prövas innan tillsättningsbeslutet vunnit laga kraft.

Förslaget innebär att en arbetstagare eller arbetssökande har möjlighet att överklaga arbetsgivarens beslut till sista instans och därefter föra skadeståndstalan. Beslutet behöver dock inte överklagas för att skadeståndstalan skall få väckas. Väcks skadeståndstalan innan tillsättningsbeslutet har vunnit laga kraft får handläggningen av målet skjutas upp.

Av 55 § framgår att preskriptionstiden för en sådan skadeståndstalan räknas från den dag då den offentliga arbetsgivarens beslut vann laga kraft.

Preskription m. m.

53 §

Om någon för talan med anledning av uppsägning eller avskedande, skall 34 och 35 §§, 37 §, 38 § andra stycket andra meningen, 39–42 §§ samt 43 § första stycket andra meningen och andra stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd tillämpas.

54 §

I fråga om någon annan talan än som avses i 53 § skall 64–66 och 68 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet tillämpas med den skillnaden att den tidsfrist som anges i 66 § första stycket första meningen skall vara två månader.

En sådan skadeståndstalan som avses i 25 § får dock inte väckas senare än åtta månader efter diskrimineringen. När en organisation har försuttit denna tid kan den som är eller har varit medlem i organisationen väcka talan inom två månader efter det att åttamånaders-tiden har löpt ut.

55 §

I fråga om en skadeståndstalan med anledning av ett beslut om tjänstetillsättning som har meddelats av en arbetsgivare med offentlig ställning, räknas tidsfristerna enligt 54 § från den dag då beslutet i fråga om tjänstetillsättningen vann laga kraft.

56 §

Talan som förs av jämställdhetsombudsmannen behandlas som om talan hade förts på egna vägnar av arbetstägaren eller den arbetssökande.

53, 54 och 56 §§ motsvarar 14 § i den nuvarande lagen. Specialmotivering-
en till de nu gällande bestämmelserna finns i prop. 1979/80: 129 s. 27 samt
i prop. 1984/85: 60 s. 9.

Den föreslagna bestämmelsen i 55 § är ny. Den innehåller en preskriptionsbestämmelse som skall tillämpas när ett beslut om tjänstetillsättning, som har fattats av en arbetsgivare med offentlig ställning, är föremål för en sådan skadeståndstalan som avses i 25 §.

Bestämmelsen innebär att preskriptionstiden för en tvisteförhandling och för väckande av en talan enligt 54 § skall räknas från den dag då beslutet om tjänstetillsättningen vann laga kraft.

De närmare skälen till förslaget i denna del framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 9.9.2).

11.2 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Förslaget om ändringar i 9 kap. 20 och 21 §§ sekretesslagen (1980:100, ändrad senast 1990:1470) innebär endast att hänvisningarna till den nu gällande lagen ändras till att avse den nya lagen.

Som *lagrådet* har framhållit behövs en övergångsbestämmelse till de föreslagna ändringarna. Övergångsbestämmelsen innebär att sekretess skall gälla i mål och ärenden enligt den nuvarande lagen även efter det att det föreslagna ändringarna har trätt i kraft.

11.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:600) om offentlig anställning

I 10 kap. 4 § har gjorts ett ordbyte i anslutning till föreslagen i prop. 1990/91:99 om stödet till jordbruket och livsmedelsindustrin i norra Sverige, m. m.

I 11 kap. 3 § har en föräldrad hänvisning till ett upphävt lagrum i brottsbalken rättats till.

12 Anslagsfrågor

I årets budgetproposition (prop. 1990/91:100, bil. 15) har regeringen, i avvaktan på en särskild proposition i ämnet, för budgetåret 1991/92 under angivna rubriker beräknat följande belopp:

I 1. Jämställdhetsombudsmannen m. m. 3 996 000 kr.

I 2. Särskilda jämställdhetsåtgärder 12 854 000 kr.

Vi tar nu upp dessa frågor.

Trettonde huvudtiteln

I. Civildepartementet m. m.

I 1. Jämställdhetsombudsmannen m. m.

1989/90 Utgift	3 774 640
1990/91 Anslag	3 996 000
1991/92 Förslag	5 900 000

Från anslaget betalas kostnader för jämställdhetsombudsmannen (JämO) med kansli och för jämställdhetsnämnden.

Jämställdhetsombudsmannen

JämOs uppgifter och organisation framgår av lagen (1979:1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet (jämställdhetslagen) och av förordningen (1988:128) med instruktion för jämställdhetsombudsmannen.

Antalet diskrimineringsanmälningar har under budgetåret 1989/90 ökat med 30% från året innan. Av dessa gällde huvuddelen diskriminering vid tjänstetillsättning, några lönediskriminering och lika många övrig diskriminering inklusive sexuella trakasserier. JämO har under detta budgetår

inte väckt talan i arbetsdomstolen (AD). Förlikning har träffats i åtta ärenden.

Under budgetåret registrerades 60 ärenden som avsåg brist på aktiva åtgärder mot 177 sådana ärenden budgetåret innan. Skillnaden beror på att antalet anmälningar om könsdiskriminerande platsannonsering minskat väsentligt.

Under innevarande budgetår har JämO dels gjort en branschundersökning avseende jämställdhetsarbetet inom Sveriges advokatkår, dels påbörjat ett projekt som syftar till att ta fram exempel på företag som kan tjäna som förebilder för ett aktivt jämställdhetsarbete. Ett tredje projekt är en studie av jämställdhetsarbetet i Sveriges tio största företag.

JämO framhåller att om de förslag till ändringar av jämställdhetslagen som presenterats av jämställdhetsutredningen (SOU 1990:41) leder till förändrad lagstiftning ökar myndighetens resursbehov. Redan idag har JämO en mycket ansträngd arbetssituation. En eventuell lagändring antas komma att öka kraven på informationsinsatser och en utvidgning av aktiva framtidsytande åtgärder. Myndigheten anser sig inte kunna möta ökade krav med befintliga personalresurser.

JämO begär därför förstärkning på handläggarsidan med i första hand medel för två nya tjänster.

Vidare yrkar JämO ytterligare medel för information, projektarbete, resor, ADB-investeringar, personalutbildning samt att huvudförslaget inte tillämpas.

	1990/91	Beräknad ändring 1991/92
		Föredraganden
Personal	8	+ 2
Anslag		
Förvaltningskostnader	3924 000	+ 1 610 000
(därv löneckostnader)	(2 213 000)	(+ 852 000)
Lokalkostnader	314 000	+ 287 000
	3 996 000	+ 1 904 000

Jämställdhetsnämnden

Jämställdhetsnämndens uppgifter och organisation framgår av lagen (1979:118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet och av förordningen (1980:416) med instruktion för jämställdhetsnämnden.

JämO framhåller att också nämndens verksamhet kan komma att öka. JämO beräknar nämndens kostnader till 250 000 kr. under budgetåret 1991/92.

Regeringens överväganden

Det sammanlagda medelsbehovet för JämO och jämställdhetsnämnden för budgetåret 1991/92 beräknar vi till 5 900 000 kr. Av detta belopp utgör 5 700 000 kr. kostnader för JämO, varav 3 065 000 kr. avser löner.

Förslaget om en ny jämställdhetslag medför ökade arbetsuppgifter för

JämO både vad avser tillsynsansvar och informations- och rådgivningsverksamhet. Myndigheten bör därför tillföras medel för ytterligare två tjänster (+ 610 000 kr.) samt ökade medel för information (+ 300 000 kr.). Vidare beräknas medel för ökade kostnader för resor, annonsering, kontorsutrustning m. m. I beräkningen har vidare tagits hänsyn till de faktiska lokalkostnaderna. Med hänsyn till de konsekvenser eventuella besparingar skulle få för myndighetens verksamhet har anslaget beräknats utan tillämpning av huvudförslaget. Den nya lagstiftningen kommer att kräva såväl en omarbetning som en ökad produktion av informationsmaterial. En engångsanvisning på 500 000 kr. beräknas för detta ändamål under anslaget I 2. Särskilda jämställdhetsåtgärder. Även jämställdhetsnämnden förväntas få en ökad arbetsbelastning på grund av den nya lagstiftningen. Vi beräknar därför nämndens kostnader till 200 000 kr. för budgetåret 1991/92.

I 2. Särskilda jämställdhetsåtgärder

1989/90 Utgift	13 009 231	Reservation	9 106 301
1990/91 Anslag	12 854 000		
1991/92 Förslag	13 369 000		

Från anslaget betalas kostnader för åtgärder som syftar till att främja jämställdhet mellan kvinnor och män.

Regeringens överväganden

I den projektverksamhet som bedrivs med stöd av anslaget prövas nya modeller och metoder i arbetet för jämställdhet mellan kvinnor och män. Projekten syftar till att ge erfarenheter och kunskaper som dels kan utnyttjas i fortsatt verksamhet, dels kan återföras som ett underlag för mer generella förändringar i arbetssätt, fördelning av resurser m. m. i myndigheter och organisationer.

Under budgetåret 1989/90 och andra halvåret 1990 har medel beviljats för projekt bl. a. inom områdena skolan, ungdomsorganisationerna, arbetslivet samt projekt för att motverka våld mot kvinnor.

Vidare fördelas under budgetåret 1990/91 3 milj. kr. för tredje budgetåret i rad till projekt för ökad kvinnorepresentation. Denna speciella satsning upphör vid utgången av budgetåret 1990/91.

Inriktningen bör också för budgetåret 1991/92 vara att genom ett utvecklings- och förändringsarbete få fram sådana kunskaper och erfarenheter som kan ses som strategiska för att främst förbättra kvinnornas villkor i arbetslivet och på andra områden i samhället. Hit hör de speciella insatser för att motverka våld mot kvinnor, som vi redogjort för i avsnitt 8. För projektverksamhet som syftar till att förbättra kvinnors villkor på arbetsmarknaden m. m. beräknas sammanlagt 13 369 000 kr., varav 5 milj. kr. avser utvecklingsarbete för att motverka våld mot kvinnor.

13 Ärendet till riksdagen

Prop. 1990/91:113

Med hänvisning till vad som anförts föreslår regeringen

1. att riksdagen antar förslagen till
 - 1.1 jämställdhetslag,
 - 1.2 lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
 - 1.3 lag om ändring i lagen (1976:600) om offentlig anställning.
2. att riksdagen till *Jämställdhetsombudsmannen m. m.* för budgetåret 1991/92 anvisar ett förslagsanslag på 5 900 000 kr.,
3. att riksdagen till *Särskilda jämställdhetsåtgärder* för budgetåret 1991/92 anvisar ett reservationsanslag på 13 369 000 kr.

1 Förslag till

Jämställdhetslag

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens ändamål

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

Lagen siktar till att förbättra främst kvinnornas villkor i arbetslivet.

Samverkan

2 § Arbetsgivare och arbetstagare skall samverka för att jämställdhet i arbetslivet skall uppnås.

De skall särskilt verka för att utjämna och förhindra skillnader i löner och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män som utför arbete som är lika eller som är att betrakta som likvärdigt.

Aktiva åtgärder

Målinriktat jämställdhetsarbete

3 § Arbetsgivaren skall inom ramen för sin verksamhet bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja jämställdhet i arbetslivet.

Närmare föreskrifter om arbetsgivarens skyldigheter meddelas i 4–11 §§.

Arbetsförhållanden

4 § Arbetsgivaren skall genomföra sådana åtgärder som med hänsyn till arbetsgivarens resurser och omständigheterna i övrigt kan krävas för att arbetsförhållandena skall lämpa sig för både kvinnor och män.

5 § Arbetsgivaren skall underlätta för både kvinnliga och manliga arbetstagare att förena förvärvsarbete och föräldraskap.

6 § Arbetsgivaren skall verka för att inte någon arbetstagare utsätts för sexuella trakasserier eller för trakasserier på grund av en anmälan om könsdiskriminering.

Rekrytering m. m.

7 § Arbetsgivaren skall genom utbildning, kompetensutveckling och andra lämpliga åtgärder främja en jämn fördelning mellan kvinnor och män i skilda typer av arbete och inom olika kategorier av arbetstagare.

8 § Arbetsgivaren skall verka för att lediga anställningar söks av både kvinnor och män.

9 § När det på en arbetsplats inte råder en i huvudsak jämn fördelning

mellan kvinnor och män i en viss typ av arbete eller inom en viss kategori av arbetstagare, skall arbetsgivaren vid nyanställningar särskilt anstränga sig för att få sökande av det underrepresenterade könet och söka se till att andelen arbetstagare av det könet efter hand ökar.

Första stycket skall dock inte tillämpas, om särskilda skäl talar emot sådana åtgärder eller åtgärderna rimligen inte kan krävas med hänsyn till arbetsgivarens resurser och omständigheterna i övrigt.

Jämställdhetsplan

10 § Arbetsgivaren skall varje år upprätta en plan för sitt jämställdhetsarbete.

Denna skyldighet gäller dock inte arbetsgivare som vid senaste kalenderårsskifte sysselsatte färre än tio arbetstagare.

11 § En jämställdhetsplan enligt 10 § skall innehålla en översikt över de åtgärder enligt 4–9 §§ som är behövliga på arbetsplatsen och ange vilka av dessa åtgärder som arbetsgivaren avser att påbörja eller genomföra under det kommande året.

En redovisning av hur de planerade åtgärderna har genomförts skall tas in i efterföljande års plan.

Kollektivavtal

12 § I vart och ett av de hänseenden som anges i 4–11 §§ får andra regler fastställas i kollektivavtal som har ingåtts eller godkänts av en central arbetstagarorganisation.

13 § En arbetsgivare som är bunden av ett sådant kollektivavtal som avses i 12 §, får tillämpa avtalet också på en arbetstagare eller arbetssökande som inte är medlem av den avtalslutande arbetstagarorganisationen men som sysselsätts i ett arbete som avses med avtalet eller söker ett sådant arbete.

14 § Vid bedömningen av vad som enligt 4–11 §§ åligger en arbetsgivare som inte är bunden av kollektivavtal enligt 12 § skall hänsyn tas till kollektivavtal i jämförbara förhållanden.

Förbud mot könsdiskriminering

Direkt och indirekt könsdiskriminering

15 § Med könsdiskriminering avses i denna lag att någon missgynnas under sådana omständigheter att missgynnandet har ett direkt eller indirekt samband med den missgynnades könstillhörighet.

Könsdiskriminering är otillåten i den utsträckning som framgår av 16–20 §§.

Anställning m. m.

16 § Otillåten könsdiskriminering skall anses föreligga, när en arbetsgivare vid anställning eller befordran eller utbildning för befordran utser någon framför någon annan av motsatt kön, fastän den som förbigås har bättre sakliga förutsättningar för arbetet eller utbildningen.

Detta gäller dock inte om arbetsgivaren kan visa

1. att beslutet inte vare sig direkt eller indirekt har samband med den missgynnades könstillhörighet,
2. att beslutet är ett led i strävanden att främja jämställdhet i arbetslivet, eller
3. att det är berättigat av hänsyn till ett sådant ideellt eller annat särskilt intresse som uppenbarligen inte bör vika för intresset av jämställdhet i arbetslivet.

17 § Otillåten könsdiskriminering skall anses föreligga, när arbetsgivaren vid anställning eller befordran eller utbildning för befordran utser någon framför någon annan av motsatt kön som har likvärdiga sakliga förutsättningar för arbetet eller utbildningen, om det är sannolikt att syftet med arbetsgivarens beslut är att missgynna någon på grund av hans eller hennes kön.

Detta gäller dock inte när förhållandena är sådana som anges i 16 § andra stycket 2 eller 3.

Anställningsvillkor

18 § Otillåten könsdiskriminering skall anses föreligga, när en arbetsgivare tillämpar lägre lön eller annars sämre anställningsvillkor för en arbetstagare än dem som arbetsgivaren tillämpar för arbetstagare av motsatt kön, när de utför arbete som är lika eller som är att betrakta som likvärdigt på arbetsmarknaden.

Detta gäller dock inte, om arbetsgivaren kan visa att de olika anställningsvillkoren beror på skillnader i arbetstagarnas sakliga förutsättningar för arbetet eller att de i varje fall inte vare sig direkt eller indirekt har samband med arbetstagarnas könstillhörighet.

Arbetsledning

19 § Otillåten könsdiskriminering skall anses föreligga, när en arbetsgivare leder och fördelar arbetet på ett sådant sätt att en arbetstagare blir uppenbart oförmånligt behandlad i jämförelse med arbetstagare av motsatt kön.

Detta gäller dock inte, om arbetsgivaren kan visa att förhållandena är sådana som anges i 16 § andra stycket.

Uppsägning, omplacering m. m.

20 § Otillåten könsdiskriminering skall anses föreligga, när en arbetsgivare säger upp ett anställningsavtal, omplacerar, permitterar eller avskedar någon eller genomför en annan jämförlig åtgärd till skada för en arbetstagare av det ena könet, om åtgärden direkt eller indirekt har samband med arbetstagarens könstillhörighet.

Detta gäller dock inte när förhållandena är sådana som sägs i 16 § andra stycket 2 eller 3.

Uppgift om meriter

21 § En arbetssökande, som inte har anställts eller en arbetstagare som inte har befordrats eller tagits ut till en utbildning för befordran, har rätt att på begäran få en skriftlig uppgift av arbetsgivaren om arten och omfatt-

ningen av utbildning, yrkeserfarenhet och andra jämförbara meriter i fråga om den av motsatt kön som fick arbetet eller utbildningsplatsen.

Prop. 1990/91: 113
Propositionens
lagförslag

Förbud mot trakasserier

22 § En arbetsgivare får inte utsätta en arbetstagare för trakasserier på grund av att arbetstagaren har avvisat arbetsgivarens sexuella närmanden eller anmält arbetsgivaren för könsdiskriminering.

Den som i arbetsgivarens ställe har rätt att besluta om en arbetstagares arbetsförhållanden skall vid tillämpning av första stycket likställas med arbetsgivare.

Skadestånd och andra påföljder

Ogiltighet

23 § Ett avtal är ogiltigt i den mån det föreskriver eller medger sådan könsdiskriminering som är otillåten enligt 16–20 §§.

24 § Diskrimineras en arbetstagare på något sätt som är otillåtet enligt 18–20 §§ genom en bestämmelse i ett avtal med arbetsgivaren eller genom att arbetsgivaren säger upp ett avtal eller vidtar en annan sådan rättshandling, skall bestämmelsen eller rättshandlingen förklaras ogiltig, om arbetstagaren begär det. Vad som nu har sagts gäller inte när 23 § är tillämplig.

Skadestånd

25 § Om könsdiskriminering sker genom att arbetsgivaren på något sätt som är otillåtet enligt 16 eller 17 § utser någon eller några framför en eller flera av motsatt kön, skall arbetsgivaren betala skadestånd till den eller de diskriminerade för den kränkning som diskrimineringen innebär.

Om flera diskriminerade i ett sådant fall begär skadestånd, skall skadeståndet bestämmas som om bara en av dem hade blivit diskriminerad samt delas lika mellan dem.

26 § Om en arbetstagare diskrimineras på något sätt som är otillåtet enligt 18–20 §§, skall arbetsgivaren betala skadestånd till arbetstagaren för den förlust som uppkommer och för den kränkning som diskrimineringen innebär.

27 § Om en arbetstagare utsätts för trakasserier som avses i 22 §, skall arbetsgivaren betala skadestånd till arbetstagaren för den kränkning som trakasserierna innebär.

28 § Om det är skäligt, kan skadestånd enligt 25, 26 eller 27 § sättas ned eller helt falla bort.

Andra påföljder

29 § För en arbetsgivare som inte fullgör sina förpliktelser enligt ett sådant kollektivavtal som avses i 12 § skall tillämpas vad som sägs om påföljd i avtalet eller i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Tillsynen av lagens efterlevnad

30 § För att se till att denna lag efterlevs skall det finnas en jämställdhetsombudsman och en jämställdhetsnämnd.

Jämställdhetsombudsmannen och jämställdhetsnämnden utses av regeringen.

Jämställdhetsombudsmannen

31 § Jämställdhetsombudsmannen skall i första hand söka förmå arbetsgivare att frivilligt följa föreskrifterna i denna lag.

Ombudsmannen skall också i övrigt medverka i strävandena att främja jämställdhet i arbetslivet.

Jämställdhetsnämnden

32 § Jämställdhetsnämnden har till uppgift att pröva frågor om vitesföreläggande enligt 35 § och överklaganden enligt 42 §.

Uppgiftsskyldighet

33 § En arbetsgivare är skyldig att på uppmaning av jämställdhetsombudsmannen lämna de uppgifter om förhållandena i arbetsgivarens verksamhet som kan vara av betydelse för ombudsmannens tillsyn enligt 30 §.

Föreläggande av vite

34 § Om arbetsgivaren inte rättar sig efter en uppmaning enligt 33 §, får jämställdhetsombudsmannen vid vite förelägga arbetsgivaren att göra det.

35 § En arbetsgivare som inte följer en föreskrift som anges i 4–11 §§ kan vid vite föreläggas att fullgöra sina skyldigheter. Ett sådant föreläggande meddelas av jämställdhetsnämnden på framställning av jämställdhetsombudsmannen.

Ombudsmannen skall i framställningen ange vilka åtgärder som bör åläggas arbetsgivaren, vilka skäl som åberopas till stöd för framställningen och vilken utredning som har gjorts.

Handläggningen

36 § Arbetsgivaren skall föreläggas att, vid påföljd att ärendet ändå kan komma att avgöras, inom en viss tid yttra sig över ombudsmannens framställning enligt 35 § och lämna de uppgifter om förhållandena i sin verksamhet som nämnden behöver för sin prövning.

37 § Jämställdhetsnämnden skall se till att ärendena blir så utredda som deras beskaffenhet kräver.

När det behövs skall nämnden låta komplettera utredningen. Överflödiga utredning får avvisas.

Muntlig förhandling

38 § Ärenden om vitesföreläggande enligt 35 § avgörs efter muntlig förhandling, utom när nämnden anser att någon sådan förhandling inte behövs.

39 § Till en förhandling enligt 38 § skall jämställdhetsombudsmannen och arbetsgivaren kallas.

Nämnden får vid vite förelägga arbetsgivaren eller arbetsgivarens ställföreträdare att inställa sig personligen.

Om det behövs för utredningen, får nämnden också kalla andra till förhandlingen.

Ärendenas avgörande

40 § Ett ärende om vitesföreläggande enligt 35 § får avgöras, även om arbetsgivaren inte yttrar sig i ärendet eller inte medverkar till utredningen eller om arbetsgivaren uteblir från en muntlig förhandling.

41 § Jämställdhetsnämnden får vid avgörandet av ett ärende om vitesföreläggande enligt 35 § ålägga arbetsgivaren att vidta andra åtgärder än sådana som jämställdhetsombudsmannen har begärt, om dessa åtgärder inte är uppenbart mera betungande för arbetsgivaren.

I åläggandet skall nämnden ange hur och inom vilken tid arbetsgivarens åtgärder skall påbörjas eller genomföras.

Nämndens beslut skall avfattas skriftligen och delges arbetsgivaren.

Överklagande m. m

42 § Jämställdhetsombudsmannens beslut om vitesföreläggande enligt 34 § får överklagas hos jämställdhetsnämnden.

I sådana överklagningsärenden tillämpas 35–41 §§.

43 § Jämställdhetsnämndens beslut enligt denna lag får inte överklagas.

44 § Talan om utdömmande av vite som har förelagts enligt denna lag förs vid tingsrätt av jämställdhetsombudsmannen.

Rättegången i diskrimineringstvister

Tillämpliga regler

45 § Mål om tillämpningen av 15–20 och 22–28 §§ skall handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Därvid anses som arbetstagare också arbetssökande och som arbetsgivare också den som någon har sökt arbete hos.

Andra stycket gäller också vid tillämpningen i en tvist om 15–20 och 22–28 §§ av reglerna om tvisteförhandling i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Rätt att föra talan

46 § I en tvist enligt 45 § får jämställdhetsombudsmannen föra talan för en enskild arbetstagare eller arbetssökande, om den enskilde medger det och om ombudsmannen finner att en dom i tvisten är betydelsefull för rättstillämpningen eller det annars finns särskilda skäl för det.

Sådan talan förs vid arbetsdomstolen.

47 § När en arbetstagarorganisation har rätt att föra talan för den enskilde enligt 4 kap. 5 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister, får

jämställdhetsombudsmannen föra talan bara om organisationen inte gör det.

Vad som i den nämnda lagen föreskrivs om den enskildes ställning i rättegången skall tillämpas också när ombudsmannen för talan.

Gemensam handläggning

48 § När flera arbetstagare eller arbetssökande väcker skadeståndstalan mot samme arbetsgivare och arbetsgivaren menar att skadeståndet skall delas mellan dem enligt 25 § andra stycket, skall målen på arbetsgivarens begäran handläggas i samma rättegång.

49 § Har talan väckts vid skilda domstolar, skall handläggningen ske hos arbetsdomstolen, om något av målen hör dit. Annars skall handläggningen ske hos den tingsrätt där talan först väcktes eller, om talan väcktes samtidigt vid skilda tingsrätter, den tingsrätt som arbetsgivaren väljer.

50 § Mål som har väckts vid någon annan domstol än den där den gemensamma handläggningen skall ske skall lämnas över dit.

Beslut att lämna över mål får inte överklagas.

51 § Har flera väckt talan vid samma domstol, tillämpas 48 §, om målen inte ändå handläggs gemensamt med stöd av någon annan lag.

52 § Handläggningen av ett mål om skadestånd enligt 25 § skall på begäran av arbetsgivaren skjutas upp, i den mån det behövs för att målet skall kunna handläggas gemensamt med någon annan sådan skadeståndstalan som redan har väckts eller kan komma att väckas.

Talan om skadestånd enligt 25 § med anledning av ett beslut om tjänstetillsättning som har meddelats av en arbetsgivare med offentlig ställning får inte prövas innan beslutet i fråga om tjänstetillsättningen har vunnit laga kraft.

Preskription m. m.

53 § Om någon för talan med anledning av uppsägning eller avskedande, skall 34 och 35 §§, 37 §, 38 § andra stycket andra meningen, 39–42 §§ samt 43 § första stycket andra meningen och andra stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd tillämpas.

54 § I fråga om någon annan talan än som avses i 53 § skall 64–66 och 68 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet tillämpas med den skillnaden att den tidsfrist som anges i 66 § första stycket första meningen skall vara två månader.

En sådan skadeståndstalan som avses i 25 § får dock inte väckas senare än åtta månader efter diskrimineringen. När en organisation har försuttit denna tid kan den som är eller har varit medlem i organisationen väcka talan inom två månader efter det att åttamånaderstiden har löpt ut.

55 § I fråga om en skadeståndstalan med anledning av ett beslut om tjänstetillsättning som har meddelats av en arbetsgivare med offentlig ställning, räknas tidsfristerna enligt 54 § från den dag då beslutet i fråga om tjänstetillsättningen vann laga kraft.

2 Förslag till

Lag om ändring i sekretesslagen (1980: 100)

Prop. 1990/91:113
Propositionens
lagförslag

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 20 och 21 §§ sekretesslagen (1980:100)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

20 §

Sekretess gäller hos domstol i mål om tillämpningen av lagen (1982:80) om anställningsskydd, lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, 7, 8, 11 och 13 kap. lagen (1976:600) om offentlig anställning och 2–5 och 8 §§ lagen (1979:118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet samt i mål om kollektivavtal för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller hos domstol i mål om tillämpningen av lagen (1982:80) om anställningsskydd, lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, 7, 8, 11 och 13 kap. lagen (1976:600) om offentlig anställning och 15–20 och 22–28 §§ jämställdhetslagen (1991:000) samt i mål om kollektivavtal för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

21 §

Sekretess gäller i ärende hos jämställdhetsombudsmannen eller jämställdhetsnämnden enligt lagstiftningen om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller i ärende hos jämställdhetsombudsmannen eller jämställdhetsnämnden enligt jämställdhetslagen (1991:000) för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller hos ombudsmannen och nämnden mot etnisk diskriminering i ärende enligt lagen (1986:442) mot etnisk diskriminering för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

Äldre föreskrifter skall fortfarande gälla i fråga om uppgifter som hänför sig till mål och ärenden enligt lagen (1979:1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet.

¹ Omtryckt 1989:713.

3 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1976:600) om offentlig anställning

Prop. 1990/91:113
Propositionens
lagförslag

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1976:600) om offentlig anställning¹

dels att i 10 kap. 4 § ordet "lantbruksstyrelsens" skall bytas ut mot "statens jordbruksverks",

dels att 11 kap. 3 § skall ha följande lydelse.

11 kap.

3 §

Arbetstagare, som har rätt till statlig pension men *ej* har uppnått den ålder då han *äger* avgå med ålderspension, får *ej* avskedas enligt 1 eller 2 §, om han har begått brottet eller tjänsteförseelsen under inflytande av själslig abnormitet som avses i 33 kap. 2 § brottsbalken och han lämpligen kan förflyttas eller annars omplaceras till annan anställning som är förenad med sådan pensionsrätt.

En arbetstagare, som har rätt till statlig pension men *inte* har uppnått den ålder då han *får* avgå med ålderspension, får *inte* avskedas enligt 1 eller 2 §, om han har begått brottet eller tjänsteförseelsen under inflytande av *sådan* själslig abnormitet som avses i 30 kap. 6 § brottsbalken och han lämpligen kan förflyttas eller annars omplaceras till *någon* annan anställning som är förenad med sådan pensionsrätt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

¹ Lagen omtryckt 1987:1000.

Fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män

Prop. 1990/91:113
Bilaga 1

I regeringens handlingsplan för jämställdhet (prop. 1987/88:105, AU17, rskr.364) redovisades vissa uppgifter om fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män. I 1989 resp. 1990 års budgetpropositioner (bil. 15, underbilaga 15.3 resp. 15.2) redovisades motsvarande uppgifter, avseende åren 1986 resp. 1987. I denna bilaga redovisas uppgifterna för år 1988. Redovisningen innefattar nu även vissa uppgifter om lön och arbetsinkomst.

Den *långsiktiga* utvecklingen har gått mot ökad ekonomisk jämställdhet mellan könen, bl. a. genom att kvinnors sysselsättning ökat och till följd av låglönesatsningar (se vidare LU90, SOU 1990:14, kap. 15).

I tabell 1 redovisas kvinnornas *löner* i förhållande till männens för fem stora avtalsområden. För de fyra områdena där uppgifter finns från år 1973, har skillnaderna minskat sedan detta år. Kring mitten av 1980-talet avstannade denna minskning och skillnaderna har i vissa fall i stället ökat.

Tabell 1. Kvinnornas lön i procent av männens åren 1973–1989, heltidsanställda

År	Privat sektor		Offentlig sektor		
	Industriarbetare	Industri-tjänstemän	Statsanställda	Primärkommunalt anställda	Lands-tingsanställda
1973	84	63	81	74	..
1975	86	67	83	79	..
1977	88	70	86	82	..
1979	90	71	87	84	..
1981	91	72	89	85	..
1983	91	74	90	86	74
1985	90	73	91	87	75
1987	91	74	90	86	75
1989	90	75	89	83	74

Källa: SCB, lönestatistiken.

Löneskillnaderna beror till stor del på att kvinnor och män finns inom olika delarbetsmarknader och på olika nivåer, men även inom resp. kvalifikationsnivåer finns en skillnad mellan lönerna för kvinnor och män. För LO-grupper med liten lönespridning, t. ex. inom varuhandel, var skillnaden däremot endast ca 5 procent mellan kvinnors och mäns löner. Lönespridningen har ökat under 1980-talet, såväl totalt som inom kvinno- resp. manskollektiven.

Tabell 1 innefattar endast heltidsanställda. Andelen kvinnor med deltid är betydligt större än andelen män med deltid. Kvinnliga arbetare inom t. ex. varuhandel, hotell och restauranger är till ca 70 procent deltidsanställda. Inom landsting och primärkommuner är totalt sett närmare sex av tio kvinnor deltidsanställda.

Skillnaden mellan kvinnors och män *arbetsinkomster* förklaras till stor del av skillnader i arbetad tid. I tabell 2 anges därför arbetsinkomsten för heltids- och helårsanställda. Arbetsinkomsten omfattar förutom förvärvsinkomster de transfereringar som är knutna till arbetet och kompenserar

för inkomstbortfall. Lantbrukare och andra företag ingår inte. Uppgifterna är hämtade från inkomstfördelningsundersökningen och kan därför fördelas efter socioekonomisk grupp. Mellan 1987 och 1988 var ökningen 7 200 kr. för kvinnor och 12 200 kr. för män, vilket motsvarar ca 6 resp. 8 %. Högre kvinnliga och manliga tjänstemän liksom manliga arbetare och lägre tjänstemän har en kraftigare ökning än genomsnittet. För var och en av de tre socioekonomiska grupperna ökar männens arbetsinkomst mer än kvinnornas.

Tabell 2. Arbetsinkomst för helårs- och heltidsanställda 20–64 år efter socioekonomisk grupp 1987 och 1988, tkr

	Kvinnor 1987	1988	Män 1987	1988
Arbetare och lägre tjänstemän	106,9	113,3	125,5	138,6
Tjänstemän på mellannivå	125,2	132,0	158,1	166,9
Högre tjänstemän	162,1	172,5	218,8	239,2
Totalt	117,0	124,2	146,3	158,5

Arbetsinkomst utgör summan av lön, företagarinkomst, sjukpenning, föräldrapenning och dagpenning vid utbildning eller tjänstgöring inom totalförsvaret.

Källa: SCB Be SM 9001.

För att studera genomsnittsinkomster inkl. samtliga inkomstkällor får man övergå till det taxeringsmässiga begreppet *sammanräknad inkomst*, vilket förutom förändringar i arbetsinkomst även påverkas av förändringar i arbetad tid och arbetskraftsdeltagande. Lantbrukare och andra företagare ingår i detta underlag. Inkomst av kapital, rörelse och andra inkomstslag ingår (se not tabell 3). Kvinnornas sammanräknade inkomst utgör 1988, liksom för 1987, ca 66 % av männens. Inkomsten har ökat med ca 10 % för både kvinnor och män mellan de båda åren. Detta innebär en ökning med 7 500 kr. för kvinnor och 11 400 kr. för män. Att den sammanräknade inkomsten, till skillnad från arbetsinkomsten, ökar lika mycket för kvinnor som för män beror på ett ökat arbetskraftsdeltagande för kvinnor. Ensamstående utan barn har haft en något svagare inkomstutveckling jämfört med övriga grupper.

Tabell 3. Sammanräknad inkomst för samtliga inkomsttagare, tkr, 1987 och 1988

	Kvinnor 1987	1988	Män 1987	1988
Ensamstående utan barn	68,4	74,9	85,6	95,0
Ensamstående med barn	89,2	97,7	134,8	148,8
Samtaxerade	75,5	83,8	133,2	146,7
Totalt	73,1	80,6	111,2	122,6

Sammanräknad inkomst utgör summan av de sex inkomstslagen inkomst av tjänst, kapital, annan fastighet, tillfällig förvärvsverksamhet, jordbruksfastighet samt rörelse. I inkomstsummorerna ingår också sociala förmåner såsom sjukpenning, föräldrapenning, arbetslöshetsersättning. Anm: I totalsiffran ingår även personer som saknar taxeringskod.

Källa: SCB Be SM 8901 resp. 9001.

I tabell 4 redovisas den sammanräknade inkomsten för olika åldersgrupper liksom uppgifter om pensionspoäng och medelarbetstid. Den sammanräknade inkomsten förändras med stigande *ålder* och är som störst i gruppen 35–49 år för både kvinnor och män. Inkomstökningen mellan 1987 och 1988 följer i stort samma mönster för både kvinnor och män med en större ökning ju äldre man är. För män är ökningen 9 000–15 000 kr. och för kvinnor 7 000–10 000 kr.

Ökningen av den *genomsnittliga pensionspoängen* mellan 1987 och 1988 är 0,05 poäng för kvinnor och 0,07 poäng för män. Någon utjämning av pensionspoäng mellan kvinnor och män sker således inte mellan dessa år. Mäns pensionspoäng ökar mer än kvinnors i åldrarna 16–34 år, medan det omvända gäller åldrarna 35–64 år. Särskilt tydlig är ökningen av mäns pensionspoäng i åldersgruppen 20–24 år.

Andel *utan pensionspoäng* har minskat kraftigare för kvinnor än för män. För de yngre är det liten skillnad mellan könen, men från 25 år har andelen minskat en procentenhet för kvinnor medan den ligger stilla för män. Kvinnor äldre än 50 år har minskat sin andel med 1,6 procentenhet men fortfarande har tre gånger så många kvinnor inga pensionspoäng jämfört med män.

Medelarbetstiden är oförändrad för män men har ökat med 0,5 tim per vecka i genomsnitt för kvinnor från 1987 till 1988. Ökningen är jämnt fördelad på alla åldersgrupper. Den höga veckoarbetstiden för framförallt män återspeglar bl. a. att egna företagare ingår i underlaget.

Tabell 4. Inkomster (tkr), pensionspoäng och veckoarbetstid efter åldersgrupper 1988

	1988						1987	Förändring % 1987–88
	16–19	20–24	25–34	35–49	50–64	Total	Total	
Sammanräknad inkomst, ¹ män	29,8	85,8	125,2	158,7	150,6	122,6	111,2	10,3
däruv sociala ersättningar	1,4	8,7	11,6	8,9	11,8	7,6	6,0	26,7
Sammanräknad inkomst, ¹ kvinnor	26,0	75,7	89,2	103,8	96,1	80,6	73,1	10,3
däruv sociala ersättningar	1,7	14,1	19,0	10,6	9,3	8,7	7,0	24,3
Inkomst efter skatt, män	21,9	57,0	81,2	97,8	89,5	76,6	70,0	9,4
kvinnor	19,6	51,5	59,8	67,6	62,2	54,5	49,9	9,2
Genomsnittlig pensionspoäng, män	1,45	2,79	3,97	4,68	4,53	4,13	4,06	1,7
kvinnor	1,17	2,34	2,70	3,16	3,02	2,84	2,79	1,8
Andel (%) utan pensionspoäng, män	67,4	13,9	6,8	3,9	4,5	11,8	12,0	-1,7
kvinnor	70,0	14,4	10,0	7,4	15,3	16,9	18,0	-6,1
Medelarbetstid per vecka, män	32,3	39,6	41,7	42,8	41,8	41,4	41,4	0
kvinnor	27,6	35,6	22,3	33,8	32,3	33,2	32,7	0,5

¹ Sammanräknad inkomst, se föregående tabell.

Källa: SCB Be 20 SM 9001 (inkomster), RFV (pensioner), SCB AKU grundtabeller (arbetstid).

Centrala myndigheters styrelser

De centrala myndigheter som ingår i redovisningen har samtliga en styrelse med beslutsfunktioner enligt verksförordningens (1987:1100) modell. Därtill redovisas även könsfördelningen i de affärsdrivande verken samt tre myndigheter under civildepartementet vilka har råd istället för styrelse. Det sammanlagda antalet styrelser som redovisningen omfattar uppgår till 123. Motsvarande redovisning lämnades senast i 1990 års budgetproposition (bil. 15, underbilaga 15.3).

I tabell 1 och 2 nedan redovisas könsfördelningen i de centrala lekmanastyrelserna enligt ovan. Uppgifterna avser förhållandet per den 1 juli 1990. För vissa styrelser har i tabellerna vedertagna förkortningar använts.

Andelen kvinnor bland de ordinarie ledamöterna (exkl. personalföreträdare) uppgick till 30%, en procentenhet högre än året innan. Som en jämförelse kan också nämnas att andelen kvinnor endast var 17% i de 84 centrala styrelser som omfattades av Kvinnorepresentationsutredningens (A 1985:03) kartläggning avseende år 1986. Andelen styrelser med kvinnlig ordförande är fortfarande liten, 11%. För sex departementsområden finns ingen styrelse med kvinnlig ordförande. Det kan också konstateras att det i åtta av de 123 styrelserna helt saknas kvinnor bland de ordinarie ledamöterna.

Regionala myndigheters styrelser

I tabell 3–5 redovisas könsfördelningen (andelen kvinnor) i 15 regionala lekmannastyrelser. Uppgifterna omfattar samtliga län och avser förhållandena per den 1 juli 1990. Redovisningen bygger på de uppgifter länsstyrelserna fått i uppdrag att lämna.

Av de ordinarie ledamöterna utgjorde kvinnorna 23%. Motsvarande andel för år 1989 var 22%. Av tabell 3 framgår att kvinnoandelen är högst i styrelser med anknytning till sociala frågor och utbildningsfrågor. Ett undantag utgör dock AMU-myndigheter med endast 11% kvinnor. Förändringarna jämfört med föregående år är små, med undantag för den ökade andelen kvinnor i länsbostadsnämnder och länsarbetsnämnder. Förutom i AMU-myndigheterna är kvinnornas andel alltså mycket låg också i skogsvårdsstyrelser, länsvägnämnder och fiskenämnader.

Förändringarna i kvinnorepresentationen med utgångspunkt i de olika nominerande organisationerna är små jämfört med föregående år. Som framgår av tabell 4 kan dock för LO noteras en ökning med 7 procentenheter. Den kraftigt sjunkande andelen avseende Vänsterpartiet bör ses mot bakgrund av det relativt lilla antalet ledamöter partiet nominerar. Som helhet har kvinnorepresentationen förbättrats något bland de ledamöter som nominerats av arbetsmarknadens parter, medan den försämrats något bland de ledamöter som nominerats av de politiska partierna.

Tabell 5 visar att könsfördelningen fortfarande varierar starkt mellan de olika länen, från 17% i Jönköpings län till 32% i Kopparbergs län. I fem

län har andelen minskat jämfört med år 1989, medan den ökat i tretton av länen. Störst var förändringarna i Kristianstads län (+5 %) och Stockholms län (-4 %). Prop. 1990/91: 113 Bilaga 2

Tabell 1. Könsfördelning i centrala statliga lekmanstyrelser fördelade på departement; ordinarie ledamöter exkl. personalföreträdare

Dep.	Ordförande		Ledamöter						antal	samtliga %	antal 1990
	antal kv	m	kvinnor		män		1990				
			1989	1990	1989	1990					
Ju	1	3	42	42	14	58	58	19	100	33	
UD	1	6	40	39	28	60	61	43	100	71	
Fö	1	13	20	21	25	80	79	94	100	119	
S	10	5	29	29	12	71	71	30	100	42	
K	0	13	26	28	29	74	72	76	100	105	
Fi	0	5	30	23	10	70	77	34	100	44	
U	5	18	37	39	73	63	61	114	100	187	
Jo	0	8	22	24	16	78	76	52	100	68	
A	2	6	29	27	28	71	73	74	100	102	
Bo	0	5	34	36	15	66	64	27	100	42	
I	2	13	21	21	28	79	79	106	100	134	
C	0	11	31	32	34	69	68	72	100	106	
M	1	4	23	28	13	77	72	33	100	46	
Totalt	13	110	29	30	325	71	70	774	100	1099	

Tabell 2. Könsfördelningen i centrala statliga lekmanstyrelser per den 1 juli 1990 fördelade på myndighet; ordinarie ledamöter exkl. personalföreträdare

Centrala myndigheter	Ordförande		Antal ledamöter inkl. ordförande		
	kv	m	kv	m	samtliga
<i>Justitiedep.</i>					
Domstolsverket		1	2	6	8
Kriminalvårdsstyrelsen		1	4	2	6
Brottsförebyggande rådet		1	4	5	9
Datainspektionen	1		4	6	10
<i>Utrikesdep.</i>					
SIDA		1	4	8	12
Sandö U-centrum		1	3	8	11
SAREC		1	4	8	12
Nordiska afrikainstitutet		1	1	4	5
BITS		1	6	6	12
Kommerskollegium		1	5	4	9
Importkontoret för u-landsprodukter	1		5	5	10
<i>Försvarsdep.</i>					
Kustbevakningen		1	1	8	9
Överstyrelsen för civil beredskap		1	1	9	10
Statens räddningsverk		1	2	5	7
Styrelsen för psykologiskt försvar		1	0	8	8
Försvarets forskningsanstalt		1	3	8	11
Försvarets rationaliseringsinstitut		1	4	5	9
Försvårshögskolan		1	1	8	9
Försvarets materielverk		1	2	5	7
Försvarets datacentral		1	0	6	6
Försvarets förvaltningsskola		1	2	7	9
Fortifikationsförvaltningen		1	0	9	9

Centrala myndigheter	Ordförande		Antal ledamöter inkl. ordförande		
	kv	m	kv	m	samtliga
Försvarets personalnämnd		1	4	5	9
Flygtekn. försöksanstalten		1	0	7	7
Vapenfristyrrelsen	1		5	4	9
<i>Socialdep.</i>					
Riksförsäkringsverket		1	2	7	9
Socialstyrelsen		1	4	5	9
Statens bakteriologiska laboratorium		1	0	6	6
Statens institut för psykosocial miljömedicin		1	4	8	12
Statens hundscola		1	2	4	6
<i>Kommunikationsdep.</i>					
Banverket		1	2	8	10
Vägverket		1	2	5	7
Statens väg och trafikinstitut		1	3	6	9
Trafiksäkerhetsverket		1	4	3	7
Handelsflottans kultur- och fritidsråd		1	1	9	10
Transportrådet		1	2	5	7
Statens geotekniska institut		1	1	5	6
SMHI		1	3	4	7
Televerket		1	2	7	9
Luftfartsverket		1	2	5	7
Sjöfartsverket		1	2	5	7
Postverket		1	3	6	9
SJ		1	2	8	10
<i>Finansdep.</i>					
Riksgäldskontoret		1	3	5	8
Byggnadsstyrelsen		1	4	7	11
Bankinspektionen		1	1	6	7
Försäkringsinspektionen		1	2	5	7
Riksskatteverket		1	0	11	11
<i>Utbildningsdep.</i>					
Skolöverstyrelsen		1	6	5	11
Statens institut för läromedel	1		5	4	9
UHÄ		1	1	9	10
Statens psykologisk-pedagogiska bibliotek		1	2	4	6
Kungliga biblioteket	1		3	5	8
Manne Siegbahninstituttet för fysik		1	0	7	7
Instituttet för rymdfysik		1	1	7	8
Centrala studiestödsnämnden		1	4	7	11
Statens kulturråd		1	6	6	12
Riksarkivet		1	3	5	8
Styrelsen för Dialekt- och ortsnamnsarkiven samt svenskt visarkiv		1	0	6	6
Svenskt biografiskt lexikon		1	2	5	7
Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer	1		4	5	9
Statens konstmuséer		1	4	3	7
Livrustkammaren, Skoklosters slott och Hallwylska museet		1	3	3	6
Naturhistoriska riksmuseet		1	4	6	10
Statens sjöhistoriska museum	1		4	6	10
Folkens museum-etnografiska		1	2	4	6
Arkitekturmuseet		1	3	4	7
Statens musiksamlingar		1	4	4	8
Arkivet för ljud och bild		1	3	3	6
Talboks- och punktskriftsbiblioteket	1		7	1	8
Utredningsnämnden för universitet och högskolor		1	2	5	7

Centrala myndigheter	Ordförande		Antal ledamöter inkl. ordförande		
	kv	m	kv	m	samtliga
<i>Jordbruksdep.</i>					
Lantbruksstyrelsen		1	2	6	8
Statens jordbruksnämnd		1	2	4	6
Statens utsädeskontroll		1	2	5	7
Statens maskinprovningar		1	2	8	10
Statens veterinärmedicinska anstalt		1	2	4	6
Statens livsmedelsverk		1	4	8	12
Skogsstyrelsen		1	1	8	9
Fiskeristyrelsen		1	1	9	10
<i>Arbetsmarknadsdep.</i>					
Arbetsmarknadsstyrelsen		1	1	13	14
AMU-styrelsen	1		5	10	15
Arbetsmiljöinstitutet		1	7	9	16
Arbetsarkivstyrelsen		1	2	9	11
Arbetslivscentrum		1	3	8	11
Statens invandrarverk	1		4	5	9
Arbetslivsfonden		1	3	8	11
Arbetsmiljöfonden		1	3	12	15
<i>Bostadsdep.</i>					
Plan- och boverket		1	5	4	9
Statens institut för byggnadsforskning		1	3	6	9
Statens råd för byggnadsforskning		1	3	6	9
Statens lantmäteriverk		1	2	5	7
Centralnämnden för fastighetsdata		1	2	6	8
<i>Industridep.</i>					
Statens industriverk		1	3	8	11
Sprängämnesinspektionen		1	2	7	9
Sveriges geologiska undersökning		1	2	5	7
Nämnden för statens gruvegendom		1	2	5	7
Styrelsen för teknisk utveckling	1		3	8	11
Statens provningsanstalt		1	2	8	10
Statens mät- och provstyrelse		1	3	7	10
Statens delegation för rymdverksamhet	1		1	6	7
Patent- och registreringsverket		1	1	7	8
Domänverket		1	1	6	7
Affärsverket FFV		1	1	6	7
Statens energiverk		1	1	9	10
Bränslenämnden		1	2	7	9
Elförsörjningsnämnden		1	2	10	12
Statens vattenfallsverk		1	2	7	9
<i>Civildep.</i>					
Kammarkollegiet		1	4	4	8
Statistiska centralbyrån		1	5	7	12
Länsstyrelsernas organisationsnämnd		1	2	7	9
Rikspolisstyrelsen		1	1	8	9
Statens arbetsgivarverk		1	2	14	16
Statens löne- och pensionsverk		1	3	4	7
Statens pris- och konkurrensverk		1	2	8	10
Konsumentverket		1	5	4	9
Statens institut för personalutveckling		1	2	5	7
Riksrevisionsverket		1	4	6	10
Statskontoret		1	4	5	9
<i>Miljödep.</i>					
Statens naturvårdsverk		1	3	7	10
Kemikaliinspektionen	1		3	7	10
Statens strålskyddsinstitut	1		4	5	9
Statens kärnkraftsinspektion		1	2	6	8
Statens kärnbränslenämnd		1	1	8	9

Tabell 3. Andelen kvinnor i regionala myndigheters styrelser; ordinarie ledamöter exkl. personalföreträdare (procent)

Prop. 1990/91:113
Bilaga 2

Myndighetsgrupper	Kvinnor %		Förändring procentenheter
	1990	1989	
Försäkringskassor	42	43	-1
Studiemedelsnämnder	36	37	-1
Kronofogdemyndigheter	35	36	-1
Vuxenutbildningsnämnder	33	33	0
Länsskolnämnder	30	30	0
Länsskattemyndigheter	29	28	+1
Länsbostadsnämnder	28	22	+6
Länsarbetsnämnder	22	17	+5
Länsstyrelser	20	20	0
Lantbruksnämnder	19	19	0
Utvecklingsfonder	17	17	0
AMU-myndigheter	11	14	-3
Skogsvårdsstyrelser	10	10	0
Länsvägnämnder	8	9	-1
Fiskenämnder	2	2	0
Samtliga	23	22	+1

Tabell 4. Andelen kvinnor i regionala myndigheters styrelser fördelade efter nominerande organisation; ordinarie ledamöter exkl. personalföreträdare (procent)

Ledamoten nominerad av	Kvinnor %		Förändring procentenheter
	1990	1989	
LO	15	8	+ 7
TCO	30	30	0
SACO	40	39	+ 1
SAF	3	3	0
c	20	21	- 1
fp	25	25	0
m	18	19	- 1
mp	40	38	- 2
s	23	23	0
v	11	27	-16
övriga	24	-	-
Samtliga	23	22	+ 1

Tabell 5. Andelen kvinnor i regionala myndigheters styrelser fördelade på län; ordinarie ledamöter exkl. personalföreträdare (procent)

Prop. 1990/91: 113
Bilaga 2

Län	Kvinnor %		Förändring procentenheter
	1990	1989	
Kopparberg	32	33	-1
Stockholm	27	31	-4
Kristianstad	27	22	+5
Uppsala	26	28	-2
Södermanland	26	26	0
Gävleborg	26	24	+2
Norrbottnen	26	25	+1
Halland	25	24	+1
Göteborg o Bohus	25	23	+2
Kronoberg	23	22	+1
Västmanland	23	21	+2
Västerbotten	23	22	+1
Älvsborg	22	22	0
Skaraborg	21	20	+1
Värmland	21	19	+2
Västernorrland	21	21	0
Östergötland	20	17	+3
Malmöhus	20	21	-1
Örebro	20	20	0
Blekinge	19	17	+2
Kalmar	18	18	0
Gotland	18	19	-1
Jämtland	18	17	+1
Jönköping	17	17	0
Samtliga	23	22	+1

Enligt direktiven skall utredaren på lämpligt sätt kartlägga hur JämL har kommit att verka i praktiken och förutsättningslöst analysera resultatet av kartläggningen. I detta betänkande redovisar jag efter att ha kartlagt och analyserat JämL:s tillämpning de förändringar som enligt min mening behövs för att göra lagen mer ändamålsenlig. Förslagen innebär i huvudsak följande.

- Förbudet mot könsdiskriminering i samband med anställning och utbildning för befordran kompletteras med en regel som innebär att könsdiskriminering föreligger även när olika sökande har ungefär likvärdiga meriter och det kan göras sannolikt att arbetsgivaren har ett könsdiskriminerande syfte, dvs. inte vill anställa personer av det ena könet.
- Vid tillämpningen av förbudet mot lönediskriminering blir det möjligt att använda andra hjälpmedel än en överenskommen arbetsvärdering när man skall bedöma vad som skall anses som arbeten av lika värde.
- Det anges uttryckligen i lagtexten att förbudet mot könsdiskriminering omfattar också sexuella trakasserier och trakasserier mot den som gjort en anmälan enligt JämL.
- En kompletterande bestämmelse införs som klargör att lagen gäller både direkt och indirekt diskriminering. Lagens regler skall således kunna träffa även åtgärder som får den effekten att det ena könet gynnas på ett oproportionerligt sätt.
- Den nuvarande regeln att en arbetsgivare skall bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja jämställdhet i arbetslivet kompletteras med en skyldighet för alla större arbetsgivare att årligen upprätta en plan för jämställdhetsarbetet. Regeln görs dessutom tvingande och kan således inte ersättas av kollektivavtal.
- Även i övrigt konkretiseras reglerna om aktiva åtgärder. Dessa regler skall kunna ersättas av kollektivavtal. För att så skall ske måste dock avtalen hålla minst samma standard som lagen.
- Genom att regeln om skyldighet för arbetsgivaren att upprätta jämställdhetsplaner görs tvingande, blir det JämO som skall övervaka att arbetsgivaren fullgör sina skyldigheter. Härigenom vidgas området för JämO:s tillsyn.

Mera i detalj innehåller betänkandet följande.

Tillämpningen av jämställdhetslagen

Under utredningsarbetet har jag studerat JämO:s verksamhet och AD:s domar i jämställdhetsmål. I syfte att få uppgifter om hur lagen verkar ute på arbetsmarknaden har en enkät skickats ut till samtliga arbetsgivar- och arbetstagarförbund som är anslutna till de stora huvudorganisationerna samt till 22 kommuner och 8 landsting. Vidare har studiebesök gjorts på ett antal arbetsplatser.

AD har avgjort 36 mål som gäller brott mot diskrimineringsförbudet. I ungefär en tredjedel av dessa mål har den som väckt talan vunnit processen. Dessutom har ett 50-tal sådana tvister förlikats i AD eller hos JämO.

Enkäten visar att ett antal tvister om könsdiskriminering också har lösts efter förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter utan att JämO eller AD kopplats in. Sådana tvister tycks dock inte heller ha varit särskilt vanliga.

Lagens regler om aktiva åtgärder har ersatts av kollektivavtal på huvuddelen av arbetsmarknaden. Dessa avtal är ofta allmänt hållna och innehåller många gånger ingenting utöver det som står i lagen. Det tycks inte vara särskilt vanligt att brott mot kollektivavtalens regler om jämställdhet beivras. Endast i ett fall har ett ifrågasatt avtalsbrott prövats av AD. JämN, som på talan av JämO kan förelägga försumliga arbetsgivare som inte är bundna av kollektivavtal om jämställdhet att vidta vissa åtgärder, har inte avgjort ett enda ärende. De fem ärenden som JämO har lämnat över till JämN har alla förlikts eller återkallats innan det blivit fråga om vitesföreläggande.

Det är svårt att göra en sammanfattande bedömning av det aktiva jämställdhetsarbetet i stort. På många håll går arbetet med att främja *jämställdheten mycket trögt och ibland tycks det inte förekomma något jämställdhetsarbete över huvud taget*. Å andra sidan har jag sett åtskilliga exempel på ett väl organiserat och engagerat jämställdhetsarbete, där man kommit långt i sina strävanden att utforma jämställdhetsinsatserna efter lokala behov och förutsättningar.

Utvecklingen sedan jämställdhetslagens tillkomst

Den svenska arbetsmarknaden är fortfarande starkt könsuppdelad. Flertalet av kvinnorna arbetar inom vissa branscher, medan de flesta män arbetar inom andra. Vidare arbetar kvinnorna ofta inom branscher med låg lön. Även inom olika branscher finns ofta en uppdelning som innebär att männen har mer kvalificerade arbetsuppgifter och högre lön.

De stora stegen när det gäller utvecklingen mot jämställdhet togs innan JämL trädde i kraft. Förändringarna under 1980-talet har däremot inte varit särskilt stora, åtminstone inte så långt dessa låter sig mätas i siffror. Detta hindrar inte att JämL haft betydelse, framför allt när det gäller att förändra synen på kvinnors och mäns uppgifter i arbetslivet och väcka intresse för ett aktivt arbete för jämställdhet. Det måste vidare beaktas att i arbetet med att främja jämställdheten finns vissa tröghetsmoment, t. ex. traditionella könsrollsuppfattningar och konventionella yrkesval, som gör att resultaten av jämställdhetsarbetet ibland kan låta vänta på sig. Även om man tar hänsyn till den fördröjande effekt som dessa tröghetsfaktorer kan ha, anser jag dock att utvecklingen har gått i alltför långsam takt. De förväntningar som fanns vid lagens tillkomst har inte infriats annat än i mindre utsträckning och det finns därför anledning att skärpa kraven i JämL. Samtidigt är det viktigt att betona att JämL endast utgör ett av medlen för att uppnå de uppställda jämställdhetsmålen. Det fordras därför olika slags insatser på många samhällsområden för att jämställdhetsarbetet skall krönas med framgång.

Jämställdhetslagens räckvidd och allmänna utformning

Den svenska JämL är en arbetsrättslig lag och gäller enbart inom arbetslivet. Den utvärdering som jag har gjort tyder inte på att någon ändring bör göras i dessa hänseenden. Jag anser således att JämL inte bör utvidgas till att gälla samhällslivet i stort. De jämställdhetsaspekter som finns inom flertalet samhällssektorer kan och bör i stället beaktas i samband med lagstiftning av annat slag, t. ex. familjerättslig lagstiftning och socialförsäkringslagstiftning, liksom inom samhällsplaneringen i stort. Vidare finns det möjlighet att vid behov skapa en speciell lagstiftning mot könsdiskriminering inom vissa områden.

Ett område vid sidan av arbetslivet som jag närmare har funderat över är skolan. Det får ju nämligen stor betydelse för arbetslivet hur jämställdhetsfrågorna behandlas i skolan. Jag har dock kommit fram till att förhållandena inom utbildningsväsendet inte är sådana att de lämpar sig för reglering i en lag av arbetsrättslig karaktär. Därtill kommer att skolan för närvarande genomgår stora förändringar. Skolan och dess personal samt de tillsynsmyndigheter som finns på detta område bör därför ges tid att visa att ett fungerande jämställdhetsarbete bedrivs inom skolans område. Om så inte sker måste man överväga att införa särskilda bestämmelser om jämställdhet inom utbildningsområdet.

Den svenska JämL är könsneutral och skall således främja både kvinnors och mäns rättigheter när det gäller jämställdhet i arbetslivet. Det har ibland föreslagits att den svenska lagen borde ändras så att den främst inriktas på att förbättra kvinnornas ställning. Jag menar emellertid att möjligheten att bryta könsuppdelningen på arbetsmarknaden ökar om JämL även i fortsättningen är könsneutral. Det torde vidare vara så att möjligheten att driva ett framgångsrikt jämställdhetsarbete är större om lagen är könsneutral. Eftersom kvinnorna har en svagare ställning på arbetsmarknaden än männen bör dock i praktiken JämL:s regler i första hand medverka till att förbättra kvinnornas ställning i arbetslivet.

Diskrimineringsförbudet vid anställning

I 3 § JämL finns ett förbud mot könsdiskriminering i samband med anställning och utbildning för befordran. Denna regel är konstruerad som en presumtionsregel. Detta betyder att missgynnande på grund av kön antas föreligga så snart arbetsgivaren utser en sökande framför en annan sökande av motsatt kön, som har bättre sakliga förutsättningar för arbetet i fråga. För att bryta presumtionen måste arbetsgivaren bevisa att beslutet inte berodde på någons kön, s. k. presumtionsgenombrott.

Bakgrunden till att 3 § JämL ursprungligen konstruerades som en presumtionsregel var att man ville göra diskrimineringsförbudet så effektivt som möjligt och underlätta för den enskilde arbetstagaren eller arbets sökanden att visa att arbetsgivaren hade gjort sig skyldig till könsdiskriminering. Den kritiken kan dock riktas mot presumtionsregeln att den inte tar sikte på det som måste anses vara det primära, nämligen att en arbetsgivare har en avsikt att diskriminera någon på grund av kön. I stället rör man

sig med antaganden om att könsdiskriminering förekommer i vissa typsituationer. Vidare har den nuvarande konstruktionen lett till att meritvärderingsfrågor kommit att få en stor tyngd vid tillämpningen.

En möjlighet som jag har övervägt är därför att byta ut den nuvarande presumtionsregeln mot en regel som innebär att en arbetstagare eller en arbetssökande skall göra sannolikt att arbetsgivaren har ett könsdiskriminerande syfte. Jag befarar dock att en sådan regel skulle bli mindre effektiv än den nuvarande, eftersom det kan vara svårt att visa ett könsdiskriminerande syfte. Den nuvarande regeln bör därför behållas och en kompletterande regel införs som tar sikte på ett eventuellt diskriminerande syfte hos en arbetsgivare och som skall täcka in situationer som inte omfattas av den nuvarande presumtionsregeln.

En första förutsättning för att den nya regeln skall kunna tillämpas bör vara att någon sökt eller anmält intresse för att få arbete hos en viss arbetsgivare och inte fått något. Vidare bör den som har förbigåtts vara lika eller i det närmaste lika kvalificerad som den som har fått tjänsten. Finns det bara en sökande bör denne vara tillräckligt kvalificerad. En ytterligare förutsättning för att vinna bifall enligt kompletteringsregeln skall vara att den som anser sig förbigången kan göra sannolikt att arbetsgivaren har ett könsdiskriminerande syfte, dvs. att arbetsgivaren inte önskar kvinnor resp. män på en viss tjänst eller en viss arbetsplats.

Omständigheter som skall kunna åberopas för att göra ett diskriminerande syfte hos en arbetsgivare sannolikt är negativa uttalanden om att arbetsgivaren inte önskar personer av ena könet på en viss tjänst eller en viss arbetsplats. En annan omständighet som kan göra ett sådant syfte sannolikt är att det kommer fram att arbetsgivaren även tidigare har vägrat att anställa t. ex. väl kvalificerade kvinnor. Redan det förhållandet att arbetsplatsen är helt enkönad kan tyda på en sådan inställning. Ofta torde en sammanvägning av en rad olika faktorer kunna leda till att det framstår som sannolikt att en arbetsgivare har en negativ inställning till att anställa t. ex. kvinnor.

Det har riktats kritik mot AD:s praxis när det gäller tillämpningen av reglerna om presumtionsgenombrott. Man har ansett att AD har sänkt kraven på arbetsgivarens motbevisning och gjort det närmast nödvändigt för arbetstagersidan att föra bevisning om ett könsdiskriminerande syfte hos arbetsgivaren. Jag har därför övervägt att skärpa arbetsgivarens bevisbörda. Emellertid lägger lagen redan i sin nuvarande utformning bevisbördan på arbetsgivaren när det gäller att bryta presumptionen för könsdiskriminering. Jag föreslår därför inte någon lagändring utan nöjer mig med att understryka att presumptionen för könsdiskriminering bör kunna brytas endast i undantagsfall.

Lönediskriminering

Det jag har erfarit under mitt arbete ger en allt klarare bild av att kvinnor fortfarande i genomsnitt har lägre löner än män. Till stor del förklaras

detta av att kvinnor och män har olika arbetstid, utbildning och yrke, men skillnaderna kan till en mindre del inte förklaras på annat sätt än att könsdiskriminering förekommer.

Förbudet mot lönediskriminering avser att förhindra att en person i jämförelse med en eller flera bestämda personer hos samma arbetsgivare får lägre lön för lika eller likvärdigt arbete därför att personen i fråga tillhör ett visst kön. Enligt den nuvarande lydelsen av 4 § punkt 1 JämL knyts bedömningen av vad som är lika arbete till arbete som enligt kollektivavtal eller praxis inom verksamhetsområdet är att betrakta som lika. När det gäller likvärdigt arbete knyts bedömningen till en överenskommen arbetsvärdering.

Det är visserligen orealistiskt att tro att JämL skall kunna spela någon avgörande roll när det gäller den viktiga uppgiften att utjämna löneskillnader mellan kvinnor och män i det svenska arbetslivet. En tänkbar förklaring till att JämL har tillämpats i så få fall kan dock vara att lagen är utformad så att det är svårt att föra en framgångsrik process som lönediskriminering.

I det enda mål om lönediskriminering som AD har avgjort och som avsåg frågan om vad som är lika arbete förekom tre olika meningar. Bestämmelsen kan mot bakgrund härav anses som svårtolkad. När det gäller frågor om likvärdiga arbeten är utsikterna att få en sådan fråga prövad tämligen obefintliga, eftersom överenskomna arbetsvärderingar saknas på stora delar av den svenska arbetsmarknaden.

Enligt min mening bör även i fortsättningen utgångspunkten för bedömningen av vad som skall anses som lika arbete normalt vara kollektivavtal eller praxis inom verksamhetsområdet. Vidare bör de få arbetsvärderings-system som finns vara användbara när det gäller vad som skall betraktas som likvärdigt arbete. De metoder som för närvarande anvisas i JämL bör dock inte vara de enda möjliga metoderna för att bedöma vad som är lika arbete eller arbete av lika värde. Även andra metoder bör kunna tillämpas. En sådan metod kan vara att använda sig av en särskild sakkunnig i frågor om arbetsvärdering. Med en sådan lagändring anpassas också den svenska lagstiftningen till EG:s regler på detta område.

Indirekt diskriminering

I flera länder i Europa är det inskrivet i de lagar om jämställdhet som finns att indirekt diskriminering är förbjuden. Så är även fallet när det gäller direktiv och praxis inom EG. Den svenska JämL innehåller däremot ingen sådan bestämmelse, men det sägs i förarbetena att lagen även gäller indirekt diskriminering. Den definition som finns i förarbetena till den svenska lagen är emellertid snävare än de definitioner som finns ute i Europa. För att klargöra att JämL också gäller indirekt diskriminering och för att bättre anpassa lagen till förhållandena inom EG föreslår jag att i 2 § JämL införs en definition av missgynnande på grund av kön som tar sikte på både direkt och indirekt diskriminering. Som exempel på indirekt diskriminering kan nämnas att en arbetsgivare inför särskilda arbetsvillkor för t. ex. deltidsanställda. Om flertalet deltidsanställda tillhör det ena könet

kan arbetsgivarens åtgärd vara ett brott mot diskrimineringsförbudet. Arbetsgivarens åtgärd får nämligen i en sådan situation den effekten att det ena könet missgynnas.

Sexuella trakasserier och trakasserier på grund av anmälan om könsdiskriminering

Enligt direktiven skall jag särskilt överväga om det finns behov av ett lagreglerat skydd för den som utsätts för sexuella trakasserier på arbetsplatsen och för den som vill göra gällande sin rätt enligt lagen. Som underlag har jag haft bl. a. de s. k. FRIDA-rapporterna som utarbetats genom JämO:s försorg.

Det finns visserligen i JämL redan nu regler som kan användas mot trakasserier. Det är också klart att vissa beteenden av detta slag är av så allvarlig art att de måste angripas med stöd av BrB:s regler. Vidare bör vissa trakasserier främst ses som sådana arbetsmiljöproblem som arbetsgivaren ansvarar för enligt arbetsmiljölagen.

Det finns dock former av sexuella trakasserier där krav på eller förslag om ett sexuellt tillmötesgående är förenat med hot om nackdelar i arbetet eller med löfte om vissa förmåner. Det kan också vara fråga om sådana situationer där en arbetstagare faktiskt får kännas vid en försämring av sina arbetsvillkor eller där en förväntad förmån uteblir som en följd av att hon eller han har anmält arbetsgivaren för en ifrågasatt könsdiskriminering eller avvisat sexuella närmanden.

Enligt min mening ger vare sig arbetsmiljölagen eller BrB ett tillräckligt skydd i nu nämnda situationer. Eftersom båda de aktuella typerna av trakasserier är klart relaterade till jämställdheten i arbetslivet och tydligt ger uttryck för en könsdiskriminerande inställning är det naturligt att en särskild skyddsregel införs i JämL. Även om vissa former av trakasserier kan angripas med stöd av framför allt 4 § punkt 3 JämL bör ett särskilt förbud få en mer avhållande effekt än om förbudet inte är direkt angett i lagen utan skall tolkas in i andra regler. Jag föreslår därför att som särskild punkt i 4 § JämL tas in en bestämmelse som innebär att förbjuden könsdiskriminering föreligger i sådana fall som nu har beskrivits.

Förbudet mot könsdiskriminering i JämL lägger ansvaret för att en enskild arbetstagare eller arbetssökande inte missgynnas på grund av sitt kön på arbetsgivaren. Så bör det vara även när det gäller trakasserier. En arbetsgivare delegerar ofta sitt arbetsgivaransvar. Det ansvar som arbetsgivaren har för sitt eget handlande bör därför kunna omfatta också åtgärder som vidtas av alla de personer som arbetsgivaren har delegerat sitt ansvar till.

Det tillägg till diskrimineringsförbudet som jag föreslår gäller således bara när det är arbetsgivaren eller någon som denne har delegerat sitt ansvar till som är den som trakasserar. Man får dock inte glömma att även arbetstagare utsätter varandra för trakasserier av olika slag. Arbetsgivaren har visserligen redan enligt arbetsmiljölagen en skyldighet att förhindra uppkomsten av sådana trakasserier. Eftersom dessa trakasserier har med kön att göra och kan sägas motverka jämställdhetssträvandena anser jag

det dock befogat att särskilt betona arbetsgivarens skyldigheter på detta område. Jag föreslår därför ett tillägg till reglerna om aktiva åtgärder som skall omfatta i princip alla slags trakasserier och inte bara sådana trakasserier som direkt tar sikte på en förändring av arbetsförhållandena och som avses med tillägget till 4 § JämL.

Det aktiva jämställdhetsarbetet

Den grundläggande tanken i JämL:s förarbeten är att det aktiva jämställdhetsarbetet skall vara ett led i den övriga verksamheten på arbetsplatserna. Denna grundsyn måste enligt min mening alltså vara gällande. Om jämställdhetsfrågorna inte på ett naturligt sätt integreras i det övriga arbetet med att skapa goda förhållanden på arbetsplatserna och mellan arbetstagare och arbetsgivare, finns det risk för att åtgärder som vidtas endast kommer att bli punktvisa insatser utan någon mer långtgående verkan när det gäller att förändra inställningen till jämställdhet i arbetslivet. Utgångspunkten bör därför vara att arbetsmarknadens parter även fortsättningsvis skall ha huvudansvaret för det aktiva jämställdhetsarbetet och kunna träffa avtal som ersätter reglerna härom i JämL och som därmed också innebär begränsningar i JämO:s tillsyn. Detta hindrar inte att lagens krav på arbetsmarknadens parter skärps och att JämO:s tillsynsområde i viss mån utökas.

Bakgrunden härtill är vad som har kommit fram under min utvärdering av JämL. Det nuvarande läget kan kort sammanfattas på följande sätt. Huvuddelen av arbetsmarknaden täcks av avtal som utesluter JämO:s tillsyn. De flesta avtal är allmänt hållna och det har ifrågasatts om de över huvud taget kan grunda rätt till skadestånd. I vart fall har avtalsbrott påtalats i mycket liten utsträckning. Lagen ställer inga krav på att avtalen skall hålla en viss miniminivå. Således saknas i flertalet fall sanktionsmöjligheter från JämO:s sida, medan fackets sanktionsmöjligheter sällan används i praktiken.

Visserligen sker det på många håll ett effektivt och engagerat jämställdhetsarbete genom arbetsmarknadens parters försorg. Eftersom det trots allt finns klara brister på många håll är jag av den uppfattningen att kraven måste skärpas på såväl arbetsgivar- som arbetstagarparten. Det är inte rimligt att en situation där båda parter visar ointresse och passivitet och inga som helst åtgärder vidtas skall kunna förbli opåtalad. Om en facklig organisation underlåter att ta på sig tillsynsansvaret bör den tåla att dess handlande ifrågasätts av en utanför avtalsförhållandet stående myndighet. Vidare måste arbetsmarknadsparterna tåla att lagen ställer krav på avtalens innehåll, om det visar sig att dessa är alltför innehållslösa.

Redan enligt gällande lag skall en arbetsgivare inom ramen för sin verksamhet bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja jämställdhet i arbetslivet. Jag anser att denna regel nu bör kompletteras med ett krav på att arbetsgivaren varje år skall upprätta en plan för jämställdhetsarbetet. Arbetsgivare som regelbundet sysselsätter mindre än tio arbetstagare bör dock undantas från skyldigheten att upprätta formella planer. Det

bör emellertid understrykas att den allmänna skyldigheten att bedriva ett målinriktat jämställdhetsarbete gäller alla arbetsgivare.

Reglerna om det planmässiga jämställdhetsarbetet hör till det mest grundläggande i JämL. Det ter sig därför naturligt att dessa regler blir tvingande på samma sätt som reglerna om diskrimineringsförbudet. Detta innebär att avtal i detta hänseende inte får träffas som ersätter lagens regler och avskär samhällets tillsyn.

Enligt nu gällande regler skall arbetsgivaren bl. a. se till att öka andelen arbetstagare av det kön som är underrepresenterat i en viss typ av arbete eller inom en viss arbetstagarkategori. Det är helt klart att den svenska arbetsmarknaden alltjämt är starkt könsuppdelad. Lagen och avtalen kan således i detta hänseende inte ha ansetts ha varit särskilt effektiva. Det finns därför anledning att skärpa de gällande bestämmelserna. Jag föreslår därför att det i JämL införs en uttrycklig skyldighet för en arbetsgivare att vid likvärdiga meriter anställa den som tillhör ett underrepresenterat kön. En sådan regel bör dock inte tillämpas utan undantag. Den bör t. ex. inte leda till att det blir i det närmaste omöjligt för personer av det överrepresenterade könet att över huvud taget få arbete på en viss ort eller i en viss bransch. Hänsyn kan också behöva tas till utsatta grupper av det överrepresenterade könet. Jag menar därför att de undantagsregler som nu finns i 6 § tredje stycket JämL bör gälla även den nya regeln.

Under mitt arbete har jag nåtts av flera rapporter, som talar om hur löneskillnaderna mellan kvinnor och män, efter den utjämning som pågick till mitten av 1980-talet, nu åter har börjat öka. Ansvaret för löneutvecklingen på arbetsmarknaden vilar på arbetsmarknadens parter. Parterna har genom de avtal som träffats i stor utsträckning klart uttalat målsättningen att kvinnor och män skall ha lika lön för arbete av lika värde. Sverige har också genom att ratificera ILO-konventionen nr 100 åtagit sig att verka i denna riktning. Jag föreslår att det i JämL införs en skyldighet för arbetsgivaren att verka för att utjämna löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är lika eller av lika värde.

Under utredningsarbetet har jag vidare uppmärksammats på problem och svårigheter som kan drabba den som tillhör ett underrepresenterat kön på en arbetsplats. Det finns åtskilliga rapporter om hur t. ex. kvinnor, som brutit in i en mansdominerad värld, har utsatts för en så trakasserande behandling på sin arbetsplats att de känt sig tvungna att sluta sin anställning. Ett annat problem som kan drabba s. k. brytare är att de snabbare utsatts för förslitningsskador än övriga anställda av motsatt kön. Det är enligt min mening en ofullständig jämställdhet att låta kvinnor bryta in på mäns områden och män på kvinnors, om brytarna möts av oförstående attityder och svårigheter av olika slag. Även om det kan anses höra till arbetsgivarens ansvar enligt arbetsmiljölagen att förhindra problem av detta slag, anser jag det också vara en så viktig jämställdhetsfråga att det i JämL bör införas en särskild regel som innebär skyldighet för arbetsgivaren att särskilt värna om det fysiska och psykiska välbefinnandet hos arbetstagare av underrepresenterat kön.

Andra regler om aktiva åtgärder än regeln om det planmässiga jämställdhetsarbetet skall liksom hittills kunna ersättas av kollektivavtal om jäm-

ställdhet. För att så skall ske måste dock avtalen hålla minst samma standard som lagens regler. När det gäller tillsynen över efterlevnaden av avtalen blir det JämO som skall agera för att förmå arbetsgivaren att vidta en viss åtgärd, om det inte finns avtal som uppfyller lagens krav. Uppfyller däremot avtalet lagens minimikrav är det arbetstagarernas organisationer som skall påtala avtalsbrott.

Jämställdhetsombudsmannens verksamhet

Den direkta tillsyn som JämO kan utöva över det aktiva jämställdhetsarbetet begränsar sig för närvarande till den mindre del av arbetsmarknaden som inte är bunden av kollektivavtal om jämställdhet. JämO kan således inte hos JämN begära vitesföreläggande mot arbetsgivare inom det avtalsbundna området. JämO:s möjligheter att väcka talan om brott mot diskrimineringsförbudet gäller dock hela arbetsmarknaden. Detsamma gäller den del av JämO:s verksamhet som rör rådgivning, information m. m.

Det är enligt min mening olyckligt att JämO:s möjligheter att agera i syfte att främja jämställdheten är såpass begränsade. Eftersom regeln om arbetsgivarens skyldigheter att bedriva ett planmässigt jämställdhetsarbete görs tvingande, blir det emellertid JämO som har att se till att regeln följs och genom vitesföreläggande försöka åstadkomma rättelse. Redan detta innebär en icke obetydlig utökning av JämO:s tillsynsområde. För att JämO skall kunna fullgöra sin skyldighet måste arbetsgivarna i större utsträckning tillhandahålla uppgifter som underlag för JämO:s verksamhet. Även om jag utgår från att arbetsgivare normalt lämnar de uppgifter som JämO begär, bör ett sådant uppgiftslämnande dock inte vara helt beroende av arbetsgivarens goda vilja. Jag föreslår därför att bestämmelsen i 15 § JämL vidgas till att uttryckligen omfatta även avtalsbundna arbetsgivare. Skyldigheten att lämna uppgifter bör inte bara omfatta det planmässiga jämställdhetsarbetet utan avse det aktiva jämställdhetsarbetet över huvud taget.

När det gäller JämO:s talerätt i diskrimineringsmål anser jag att det bör framgå av lagtexten att denna inte enbart skall vara begränsad till frågor av principiell natur. JämO bör kunna föra talan också när det annars finns särskilda skäl till det.

JämO:s rådgivnings- och informationsverksamhet anser jag vara så viktig att den bör kunna utsträckas till områden som har nära anknytning till arbetslivet, framför allt till utbildningsområdet.

Jämställdhetsnämnden

Med tanke på att JämN i stort sett inte har haft några arbetsuppgifter under sin 10-åriga tillvaro har jag övervägt att föreslå att nämnden avskaffas. Eftersom jag föreslår att JämO:s möjligheter att begära vitesföreläggande vidgas, kan det med fog antas att möjligheten att begära vitesföreläggande kan komma att i framtiden utnyttjas i högre grad än som hittills har skett. Jag anser därför att nämnden bör finnas kvar och att dess

verksamhet vidgas på det sättet att den får möjlighet att avge utlåtanden och rekommendationer i principella frågor som rör aktiva åtgärder för jämställdhet.

Processuella frågor

I skilda sammanhang har frågor av processuell karaktär som rör JämL:s tillämpning tagits upp. Jag har därför funnit anledning att behandla några sådana frågor i detta betänkande.

Kritik har riktats mot att AD i princip kan avgöra ett jämställdhetsmål med t. ex. enbart manliga ledamöter. Jag har dock vid mina kontakter med AD erfarit att man där försöker att få en så jämn könsfördelning som möjligt i mål enligt JämL. Det är givetvis viktigt att så sker. Däremot anser jag det inte vare sig lämpligt eller möjligt att föreslå en laglig reglering av domstolens sammansättning vad gäller antalet kvinnliga och manliga ledamöter i jämställdhetsmål.

Det har vidare sagts att AD i någon form borde tillföras sakkunskap i jämställdhetsfrågor när den avgör mål om könsdiskriminering. Inte heller i denna fråga föreslår jag någon lagändring, men jag vill understryka att det är önskvärt – och i vissa arbetsvärderingsfrågor sannolikt nödvändigt – att den möjlighet som redan nu finns att inhämta sakkunnigttranden verkligen utnyttjas i diskrimineringsmål.

Det har riktats kritik mot att ett beslut om en tjänstetillsättning inom den statliga sektorn dels kan komma under domstols prövning enligt JämL, dels efter överklagande kan omprövas av en överordnad myndighet eller av regeringen. I viss utsträckning finns möjlighet till en sådan dubbel prövning även på den kommunala sidan. Tanken har därför väckts att möjligheten att föra dubbla processer borde avskaffas. Jag vill dock understryka att man inom de olika prövningssystemen använder sig av skilda bedömningsgrunder och att systemen därför inte utan vidare kan ersätta varandra. Vidare anser jag det inte tillfredsställande ur rättvisesynpunkt att en grupp arbetstagare skulle avskäras från möjligheten att få den upprättelse som JämL kan ge när någon utsätts för könsdiskriminering. Jag anser dock att mycket talar för att beslutet i tillsättningsärendet skall ha vunnit laga kraft innan AD avgör diskrimineringsmålet.

En fråga som vid flera tillfällen har väckts under utredningens gång har gällt om man i diskrimineringsmål – särskilt mål om lönediskriminering – skulle göra det möjligt för en hel grupp att föra talan. Jämförelse har gjorts bl. a. med det amerikanska class actionsinstitutet. Frågan om grupp-talan i svensk rätt har väckts även i andra sammanhang och den torde med hänsyn till samhällsutvecklingen komma att aktualiseras på allt fler områden, t. ex. inom konsument- och miljörett eller i samband med andra former av diskriminering. Enligt min mening kan i och för sig möjligheten att införa någon form av grupp-talan i vårt rättssystem allvarligt övervägas, men det bör i så fall ske i ett större sammanhang.

En annan fråga som ofta har diskuterats är om påföljden vid brott mot diskrimineringsförbudet liksom hittills enbart bör vara skadestånd eller om den diskriminerade också bör kunna få den sökta tjänsten. En skade-

ståndspåföljd fyller den dubbla uppgiften att avhålla från överträdelser av diskrimineringsförbudet och samtidigt ge den som diskrimineras en ersättning för den skada som tillfogats. En påföljd som ger den diskriminerade rätt till den aktuella tjänsten skulle i och för sig kunna vara ett sätt att ersätta den skada som tillfogats. Det är dock tveksamt om den skulle få den preventiva funktion gentemot arbetsgivaren som utgör en viktig del av sanktionssystemet. Därtill kommer de praktiska problemen som, särskilt inom den privata sektorn, följer av att någon annan har fått tjänsten och kanske också sedan lång tid tillbaka tillträtt den. Jag gör således den bedömningen att det inte är möjligt, eller i vart fall inte lämpligt, att som en sanktion mot överträdelser av diskrimineringsförbudet införa en möjlighet för den som förbigåtts att få den sökta tjänsten.

Däremot anser jag att de skadeståndsbelopp som döms ut bör vara väsentligt högre än hittills. Skadestånd på 20 000–25 000 kr eller – som i det senaste målet om könsdiskriminering – 40 000 kr utgör inte en tillräcklig kompensation för den rättighetskränkning som en könsdiskriminering innebär.

Kostnader

Mina förslag medför inte några större kostnader för staten. Jag anser dock att JämO:s personal måste utökas med åtminstone en handläggare. Frågan om en ökning av kostnaderna för JämO:s informations- och rådgivningsverksamhet bör behandlas inom ramen för det vanliga budgetarbetet.

Utredningens lagförslag

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1979:1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet.

Härigenom föreskrivs dels att 1–4 §§, 6 och 7 §§, 9 §, 11 § och 15 § skall ha följande lydelse, dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 6 a §.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

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

Denna lag har till ändamål att främja kvinnors och mäns lika rätt i fråga om arbete, arbetsvillkor och utvecklingsmöjligheter i arbetslivet (jämställdhet i arbetslivet). *Arbetsgivare och arbetstagare skall samverka för att uppnå sådan jämställdhet.*

2 §

En arbetsgivare får inte missgynna en arbetstagare eller en arbetssökande på grund av hans eller hennes kön.

En arbetsgivare får inte missgynna en arbetstagare eller en arbetssökande på grund av hans eller hennes kön. *Med missgynnande avses att en man eller en kvinna behandlas olika på grund av kön (direkt diskriminering) eller faktiskt försätts i en sämre situation än en person av motsatt kön (indirekt diskriminering).*

3 §

Missgynnande på grund av kön föreligger när en arbetsgivare vid anställning eller befordran eller vid utbildning för befordran utser någon framför en annan av motsatt kön, fastän den som förbigås har bättre sakliga förutsättningar för arbetet eller utbildningen.

Missgynnande enligt 2 § föreligger när en arbetsgivare vid anställning eller befordran eller vid utbildning för befordran utser någon framför en annan av motsatt kön, fastän den som förbigås har bättre sakliga förutsättningar för arbetet eller utbildningen.

Detta gäller dock inte om arbetsgivaren kan visa att beslutet inte beror på någons kön eller att beslutet är ett led i strävandena att främja jämställdhet i arbetslivet eller att det är berättigat av hänsyn till ett ideellt eller annat särskilt intresse, som inte bör vika för intresset av jämställdhet i arbetslivet.

Om det kan göras sannolikt att syftet med arbetsgivarens beslut är att särbehandla någon på grund av kön skall missgynnande enligt första stycket anses föreligga även om

den som förbigås har likvärdiga eller i det närmaste likvärdiga sakliga förutsättningar för arbetet eller utbildningen i jämförelse med den som utsetts. Motsvarande gäller när det endast finns en sökande, om denna har sakliga förutsättningar för arbetet eller utbildningen.

4 §

Missgynnande på grund av kön föreligger även när en arbetsgivare

1. tillämpar sämre anställningsvillkor för en arbetstagare än dem som arbetsgivaren tillämpar för arbetstagare av motsatt kön när de utför arbete, som enligt kollektivavtal eller praxis inom verksamhetsområdet är att betrakta som lika eller som är likvärdigt enligt en överenskommen arbetsvärdering, om arbetsgivaren inte kan visa att de olika anställningsvillkoren beror på skillnader i arbetstagarnas sakliga förutsättningar för arbetet eller att de i varje fall inte beror på arbetstagarens kön.

2. leder och fördelar arbetet på ett sådant sätt att en arbetstagare blir uppenbart oförmånligt behandlad i jämförelse med arbetstagare av motsatt kön, om arbetsgivaren inte kan visa att behandlingen inte beror på arbetstagarnas kön eller att det finns sådana skäl som anges i 3 § andra stycket,

3. säger upp ett anställningsavtal, omplacerar, permitterar eller avskedar någon eller vidtar en annan jämförlig åtgärd till skada för en arbetstagare, om åtgärden beror på arbetstagarens kön,

4. utsätter en arbetstagare eller arbetsökande för sexuella trakasserier eller för trakasserier på grund av anmälan om könsdiskriminering om detta på ett påtagligt sätt påverkar den trakasserades arbetsförhållanden.

6 §

En arbetsgivare skall inom ramen för sin verksamhet bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja jämställdhet i arbetslivet.

Arbetsgivaren skall ärligen upprätta en plan för sitt jämställdhetsarbete. Skyldigheten att upprätta en plan gäller inte arbetsgivare som sysselsätter mindre än tio arbetstagare eller endast familjemedlemmar.

6 a §

I detta syfte skall arbetsgivaren vidta sådana åtgärder, som med hänsyn till arbetsgivarens resurser och omständigheterna i övrigt, kan krävas för att arbetsförhållandena skall lämpa sig för både kvinnor och män. Arbetsgivaren skall också verka för att lediga anställningar söks av båda könen samt genom utbildning och andra lämpliga åtgärder främja en jämn fördelning mellan kvinnor och män i skilda typer av arbete och inom olika kategorier av arbetstagare.

När det på en arbetsplats inte råder i huvudsak jämn könsfördelning mellan kvinnor och män i en viss typ av arbete eller inom en viss kategori av arbetstagare, skall arbetsgivaren vid nyanställningar särskilt anstränga sig för att få sökande av det underrepresenterade könet och söka se till att andelen arbetstagare av det könet efter hand ökar. Vad som nu har sagts gäller dock inte om särskilda skäl talar emot sådana åtgärder eller de rimligen inte kan krävas med hänsyn till arbetsgivarens resurser och omständigheterna i övrigt.

Arbetsgivaren skall också vidta sådana åtgärder, som med hänsyn till arbetsgivarens resurser och omständigheterna i övrigt, kan krävas för att arbetsförhållandena skall lämpa sig för både kvinnor och män, verka för att lediga anställningar söks av båda könen samt genom utbildning och andra lämpliga åtgärder främja en jämn fördelning mellan kvinnor och män i skilda typer av arbete och inom olika kategorier av arbetstagare, *verka för att utjämna skillnader i löner och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män som utför arbete som är lika eller av lika värde, särskilt värna om det fysiska och psykiska välbefinnandet hos arbetstagare av underrepresenterat kön samt även i övrigt motverka och förhindra att en arbetstagare utsätts för sexuella trakasserier eller för trakasserier på grund av anmälan om könsdiskriminering.*

När det på en arbetsplats inte råder i huvudsak jämn könsfördelning mellan kvinnor och män i en viss typ av arbete eller inom en viss kategori av arbetstagare, skall arbetsgivaren vid nyanställningar särskilt anstränga sig för att få sökande av det underrepresenterade könet och söka se till att andelen arbetstagare av det könet efter hand ökar. *Om sökande av olika kön har likvärdiga eller i det närmaste likvärdiga sakliga förutsättningar för det ifrågavarande arbetet skall arbetsgivaren anställa den som tillhör det underrepresenterade könet.* Vad som nu har sagts gäller dock inte om särskilda skäl talar emot sådana åtgärder eller de rimligen inte kan krävas med hänsyn till arbetsgivarens resurser och omständigheterna i övrigt.

7 §

I frågor som avses i 6 § får andra regler fastställas i kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en cen-

Ett avtal är ogiltigt i den mån det inskränker eller upphäver föreskrifterna i 6 § eller 6 a §. Föreskrifterna

i 6 a § får dock ersättas av kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation, om avtalet står i överensstämmelse med dessa föreskrifter eller avviker därifrån endast genom att kompletterande regler avtalats.

En arbetsgivare som är bunden av ett sådant kollektivavtal får tillämpa avtalet även på en arbetstagar eller en arbetssökande som inte är medlem av den avtalslutande arbetstagarorganisationen men sysselsätts i ett arbete som avses med avtalet eller söker ett sådant arbete.

Bedömningen av vad som enligt 6 § åligger en arbetsgivare som inte är bunden av kollektivavtal enligt första stycket skall göras med beaktande av kollektivavtal i jämförbara förhållanden.

Bedömningen av vad som enligt 6 a § åligger en arbetsgivare som inte är bunden av kollektivavtal enligt första stycket skall göras med beaktande av kollektivavtal i jämförbara förhållanden.

9 §

En arbetsgivare, som inte följer föreskrifterna i 6 §, kan föreläggas vid vite att fullgöra sina skyldigheter.

För en arbetsgivare, som inte fullgör sina förpliktelser enligt kollektivavtal som avses i 7 § första stycket, gäller vad som föreskrivs om påföljd i avtalet eller i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

En arbetsgivare, som inte följer föreskrifterna i 6 § eller 6 a § och inte är bunden av kollektivavtal som avses i 7 § andra stycket, kan föreläggas vid vite att fullgöra sina skyldigheter.

För en arbetsgivare, som inte fullgör sina förpliktelser enligt kollektivavtal som avses i 7 § andra stycket, gäller vad som föreskrivs om påföljd i avtalet eller i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

11 §

Mål om tillämpning av 2–5 och 8 §§ handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Därvid anses som arbetstagar även arbetssökande och som arbetsgivare även den hos vilken någon har sökt arbete. Detsamma gäller vid tillämpning i en tvist om 2–5 och 8 §§ av reglerna om tvisteförhandling i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

I en sådan tvist får jämställdhetsombudsmannen föra talan för en enskild arbetstagar eller en arbetssökande, om den enskilde medger det och om ombudsmannen finner att en dom i tvisten är betydelsefull för rättstillämpningen. Sådan talan förs vid arbetsdomstolen. När en arbetstagarorganisation har rätt att föra talan för den enskilde enligt 4 kap. 5 § lagen om rättegången i arbetstvister, får dock jämställdhets-

I en sådan tvist får jämställdhetsombudsmannen föra talan för en enskild arbetstagar eller en arbetssökande, om den enskilde medger det och om ombudsmannen finner att en dom i tvisten är betydelsefull för rättstillämpningen eller det finns särskilda skäl för det. Sådan talan förs vid arbetsdomstolen. När en arbetstagarorganisation har rätt att föra talan för den enskilde enligt 4 kap. 5 § lagen om rättegången i ar-

ombudsmannen föra talan endast om organisationen inte gör det. Vad som i den lagen föreskrivs om den enskildes ställning i rättegången, tillämpas även när ombudsmannen för talan.

betstvister, får dock jämställdhetsombudsmannen föra talan endast om organisationen inte gör det. Vad som i den lagen föreskrivs om den enskildes ställning i rättegången, tillämpas även när ombudsmannen för talan.

15 §

En arbetsgivare är skyldig att på uppmaning av jämställdhetsombudsmannen lämna de uppgifter om förhållandena i arbetsgivarens verksamhet som kan vara av betydelse för ombudsmannens tillsyn enligt 10 § första stycket.

En arbetsgivare är skyldig att på uppmaning av jämställdhetsombudsmannen lämna de uppgifter om förhållandena i arbetsgivarens verksamhet som kan vara av betydelse för ombudsmannens tillsyn enligt 10 § första stycket. *Detta gäller även om reglerna i 6 a § har ersatts av regler i sådant kollektivavtal som avses i 7 § andra stycket.*

Om arbetsgivaren inte rättar sig efter en sådan uppmaning, kan jämställdhetsombudsmannen förelägga vite.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

Förteckning över remissinstanserna

Prop. 1990/91:113
Bilaga 5

Efter remiss har yttranden över jämställdhetsutredningens betänkande (SOU 1990:41) Tio år med jämställdhetslagen – utvärdering och förslag kommit in från:

Justitiekanslern, Göteborgs tingsrätt, överbefälhavaren, socialstyrelsen, universitets- och högskoleämbetet, skolöverstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen, arbetsmiljöinstitutet, arbetarskyddsstyrelsen, arbetsmiljöfonden, arbetslivscentrum, arbetsdomstolen, ombudsmannen mot etnisk diskriminering, ILO-kommittén, statens vattenfallsverk, länsstyrelsen i Norrbottens län, statens arbetsgivarverk, statskontoret, statens institut för personalutveckling, statens arbetsmiljönämnd, domkapitlet i Lunds stift, jämställdhetsombudsmannen, jämställdhetsnämnden, svenska kyrkans centralstyrelse, Södertälje kommun, Bengtsfors kommun, Umeå kommun, Västernorrlands läns landsting, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska kyrkans församlings- och pastoratförbund, Svenska Arbetsgivareföreningen, Bankinstitutens arbetsgivareorganisation, Kooperationens Förhandlingsorganisation, Arbetsgivarföreningen SFO, Försäkringskasseförbundet, Företagarnas Riksorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens centralorganisation, Sveriges Akademikers centralorganisation, Moderata Kvinnoförbundet, Folkpartiets Kvinnoförbund, Centerkvinnorna, Sveriges Socialdemokratiska Kvinnoförbund, Folkpartiets Ungdomsförbund, Sveriges Socialdemokratiska Ungdomsförbund, Fredrika-Bremer-förbundet, Husmodersförbundet Hem och Samhälle, Konsumentgillesförbundet, Riksförbundet för Sexuell Upplysning, Sveriges Riksidrottsförbund, Yrkeskvinnors Riksförbund, Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige, Internationella Kvinnoförbundet och Jämställdhetsarbetarens förening.

Universitets- och högskoleämbetet har bifogat yttranden från universiteten i Lund, Göteborg, Stockholm, Umeå och Linköping samt tekniska högskolan i Stockholm. Länsstyrelsen i Norrbottens län har lämnat över ett yttrande från Norrbottens läns landsting. Umeå kommun har bifogat synpunkter från kommunens personalkontor och jämställdhetskommitté. Landsorganisationen i Sverige har lämnat över yttranden från Svenska Fabriksarbetareförbundet, Handelsanställdas förbund, Svenska Metallindustriarbetareförbundet och Statsanställdas Förbund.

Utöver detta har till civildepartementet kommit in yttranden från: Kvinnoföreningen INFRA, universitetet i Uppsala, universitetet i Stockholm, Stockholms universitets studentkår och Sveriges förenade studentkårer.

1 Förslag till

Jämställdhetslag

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens ändamål

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

Lagen siktar till att förbättra främst kvinnornas villkor i arbetslivet.

Samverkan

2 § Arbetsgivare och arbetstagare skall samverka för att jämställdhet i arbetslivet skall uppnås.

De skall särskilt verka för att det inte uppkommer skillnader i löner och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt på arbetsmarknaden.

Aktiva åtgärder

Målinriktat jämställdhetsarbete

3 § Arbetsgivaren skall inom ramen för sin verksamhet bedriva ett mål-inriktat arbete för att aktivt främja jämställdhet i arbetslivet.

Arbetsförhållanden m. m.

4 § Arbetsgivaren skall genomföra sådana åtgärder som med hänsyn till arbetsgivarens resurser och omständigheterna i övrigt kan krävas för att arbetsförhållandena skall lämpa sig för både kvinnor och män.

5 § Arbetsgivaren skall underlätta för både kvinnliga och manliga arbetstagare att förena förvärvsarbete och föräldraskap.

6 § Arbetsgivaren skall verka för att inte någon arbetstagare utsätts för sexuella trakasserier eller för trakasserier på grund av en anmälan om könsdiskriminering.

Rekrytering m. m.

7 § Arbetsgivaren skall genom utbildning, kompetensutveckling och andra lämpliga åtgärder främja en jämn fördelning mellan kvinnor och män i skilda typer av arbete och inom olika kategorier av arbetstagare.

8 § Arbetsgivaren skall verka för att lediga anställningar söks av båda könen.

9 § När det på en arbetsplats inte råder en i huvudsak jämn könsfördel-

ning mellan kvinnor och män i en viss typ av arbete eller inom en viss kategori av arbetstagare, skall arbetsgivaren vid nyanställningar särskilt anstränga sig för att få sökande av det underrepresenterade könet och söka se till att andelen arbetstagare av det könet efter hand ökar.

Första stycket skall dock inte tillämpas, om särskilda skäl talar emot sådana åtgärder eller åtgärderna rimligen inte kan krävas med hänsyn till arbetsgivarens resurser och omständigheterna i övrigt.

Jämställdhetsplan

10 § Arbetsgivaren skall varje år upprätta en plan för sitt jämställdhetsarbete.

Denna skyldighet gäller dock inte arbetsgivare som sysselsätter färre än tio arbetstagare.

11 § En jämställdhetsplan enligt 10 § skall ta upp de aktiva åtgärder för att främja jämställdhet på arbetsplatsen som arbetsgivaren avser att påbörja eller genomföra under det kommande året.

En redovisning av hur de planerade åtgärderna har genomförts skall tas in i efterföljande års plan.

Kollektivavtal

12 § I frågor som avses i 4–11 §§ får andra regler fastställas i kollektivavtal som har ingåtts eller godkänts av en central arbetstagarorganisation.

13 § En arbetsgivare som är bunden av ett sådant kollektivavtal som avses i 12 § får tillämpa avtalet också på en arbetstagare eller arbetssökande som inte är medlem av den avtalsslutande arbetstagarorganisationen men som sysselsätts i ett arbete som avses med avtalet eller söker ett sådant arbete.

14 § Vid bedömningen av vad som enligt 4–11 §§ åligger en arbetsgivare som inte är bunden av kollektivavtal enligt 12 § skall hänsyn tas till kollektivavtal i jämförbara förhållanden.

Förbud mot könsdiskriminering

Direkt och indirekt könsdiskriminering

15 § En arbetsgivare får inte missgynna en arbetstagare eller en arbetssökande på grund av hans eller hennes kön (*direkt könsdiskriminering*).

En arbetsgivare får inte heller på i och för sig könsneutrala grunder vidta en åtgärd som leder till att en arbetstagare eller en arbetssökande otillbörligt missgynnas i jämförelse med arbetstagare eller arbetssökande av motsatt kön (*indirekt könsdiskriminering*).

Anställning m. m.

16 § Könsdiskriminering föreligger, när en arbetsgivare vid anställning eller befordran eller utbildning för befordran utser någon framför någon annan av motsatt kön, fastän den som förbigås har bättre sakliga förutsättningar för arbetet eller utbildningen.

Detta gäller dock inte om arbetsgivaren kan visa

1. att beslutet är ett led i strävanden att främja jämställdhet i arbetslivet,
2. att det är berättigat av hänsyn till ett sådant ideellt eller annat särskilt intresse som uppenbarligen inte bör vika för intresset av jämställdhet i arbetslivet, eller
3. att beslutet grundas på andra godtagbara, sakliga skäl oberoende av kön.

17 § Könsdiskriminering föreligger, när arbetsgivaren vid anställning eller befordran eller utbildning för befordran utser någon framför någon annan av motsatt kön som har likvärdiga sakliga förutsättningar för arbetet eller utbildningen, om det är sannolikt att syftet med arbetsgivarens beslut är att missgynna någon på grund av kön.

Könsdiskriminering enligt första stycket föreligger inte, om

1. beslutet är ett led i strävanden att främja jämställdhet i arbetslivet, eller
2. det är berättigat av hänsyn till ett sådant ideellt eller annat särskilt intresse som uppenbarligen inte bör vika för intresset av jämställdhet i arbetslivet.

Anställningsvillkor

18 § Könsdiskriminering föreligger, när en arbetsgivare tillämpar lägre lön eller annars sämre anställningsvillkor för en arbetstagare än dem som arbetsgivaren tillämpar för arbetstagare av motsatt kön, när de utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt på arbetsmarknaden.

Detta gäller dock inte, om arbetsgivaren kan visa att de olika anställningsvillkoren beror på skillnader i arbetstagarnas sakliga förutsättningar för arbetet eller att det oberoende av kön finns andra godtagbara, sakliga skäl för en skillnad.

Arbetsledning

19 § Könsdiskriminering föreligger, när en arbetsgivare leder och fördelar arbetet på ett sådant sätt att en arbetstagare blir uppenbart oförmånligen behandlad i jämförelse med arbetstagare av motsatt kön.

Detta gäller dock inte, om arbetsgivaren kan visa att det finns sådana skäl som anges i 16 § andra stycket.

Uppsägning, omplacering m. m.

20 § Könsdiskriminering föreligger, när en arbetsgivare säger upp ett anställningsavtal, omplacerar, permitterar eller avskedar någon eller genomför en annan jämförlig åtgärd till skada för en arbetstagare av det ena könet, om åtgärden beror på arbetstagarens kön eller leder till att arbetstagaren otillbörligt missgynnas i jämförelse med arbetstagare av motsatt kön.

21 § Ett avtal är ogiltigt i den mån det föreskriver skillnader mellan kvinnor och män i fråga om arbets- eller anställningsvillkor eller på något annat sätt tillåter sådan könsdiskriminering som avses i 16–20 §§.

Uppgift om meriter

22 § En arbets sökande, som inte har anställts eller en arbetstagare som inte har befordrats eller tagits ut till en utbildning för befordran, har rätt att på begäran få en skriftlig uppgift av arbetsgivaren om arten och omfattningen av utbildning, yrkeserfarenhet och andra jämförbara meriter i fråga om den av motsatt kön som fick arbetet eller utbildningsplatsen.

Förbud mot trakasserier

23 § En arbetsgivare får inte utsätta en arbetstagare för trakasserier på grund av att arbetstagaren har avvisat arbetsgivarens sexuella närmanden eller anmält arbetsgivaren för könsdiskriminering.

Skadestånd och andra påföljder

Ogiltighet

24 § Diskrimineras en arbetstagare på något av de sätt som anges i 18–20 §§ genom en bestämmelse i ett avtal med arbetsgivaren eller genom att arbetsgivaren säger upp ett avtal eller vidtar en annan sådan rättshandling, skall bestämmelsen eller rättshandlingen förklaras ogiltig, om arbetstagaren begär det.

Skadestånd

25 § Om könsdiskriminering sker genom att arbetsgivaren på det sätt som anges i 16 eller 17 § utser någon eller några framför en eller flera av motsatt kön, skall arbetsgivaren betala skadestånd till den eller de diskriminerade för den kränkning som diskrimineringen innebär.

Om flera diskriminerade i ett sådant fall begär skadestånd, skall skadeståndet bestämmas som om bara en av dem hade blivit diskriminerad samt delas lika mellan dem.

26 § Om en arbetstagare diskrimineras på något av de sätt som anges i 18–20 §§, skall arbetsgivaren betala skadestånd till arbetstagaren för den förlust som uppkommer och för den kränkning som diskrimineringen innebär.

27 § Om det är skäligt, kan skadestånd enligt 25 och 26 §§ sättas ned eller helt falla bort.

28 § Om en arbetstagare utsätts för trakasserier som avses i 23 §, skall arbetsgivaren betala skadestånd till arbetstagaren för den kränkning som trakasserierarna innebär.

29 § En arbetsgivare som inte följer föreskrifterna i 4–11 §§ kan vid vite föreläggas att fullgöra sina skyldigheter.

30 § För en arbetsgivare som inte fullgör sina förpliktelser enligt ett sådant kollektivavtal som avses i 12 § skall tillämpas vad som sägs om påföljd i avtalet eller i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Tillsynen av lagens efterlevnad

31 § För att se till att denna lag efterlevs skall det finnas en jämställdhetsombudsman och en jämställdhetsnämnd.

Jämställdhetsombudsmannen

32 § Jämställdhetsombudsmannen skall i första hand söka förmå arbetsgivare att frivilligt följa föreskrifterna i denna lag.

Ombudsmannen skall också i övrigt medverka i strävandena att främja jämställdhet i arbetslivet.

Jämställdhetsnämnden

33 § Jämställdhetsnämnden har till uppgift att pröva

1. framställningar av jämställdhetsombudsmannen om vitesföreläggande enligt 48 § och

2. överklaganden av ombudsmannens beslut att meddela vitesföreläggande för arbetsgivare som inte har rättat sig efter en uppmaning att lämna uppgifter enligt 46 §.

Rättegången i diskrimineringstvister

Tillämpliga regler

34 § Mål om tillämpningen av 15–21 och 23–28 §§ skall handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Därvid anses som arbetstagare också arbetssökande och som arbetsgivare också den som någon har sökt arbete hos.

Andra stycket gäller också vid tillämpningen i en tvist om 15–21 och 23–28 §§ av reglerna om tvisteförhandling i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Rätt att föra talan

35 § I en tvist enligt 34 § får jämställdhetsombudsmannen föra talan för en enskild arbetstagare eller en enskild arbetssökande, om den enskilde medger det och om ombudsmannen finner att en dom i tvisten är betydelsefull för rättstillämpningen eller det annars finns särskilda skäl för det.

Sådan talan förs vid arbetsdomstolen.

36 § När en arbetstagarorganisation har rätt att föra talan för den enskilde enligt 4 kap. 5 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister, får

jämställdhetsombudsmannen föra talan bara om organisationen inte gör det.

Vad som i den nämnda lagen föreskrivs om den enskildes ställning i rättegången skall tillämpas också när ombudsmannen för talan.

Gemensam handläggning

37 § När flera arbetstagare eller arbets sökande väcker skadeståndstalan mot samme arbetsgivare och arbetsgivaren menar att skadeståndet skall delas mellan dem enligt 25 § andra stycket, skall målen på arbetsgivarens begäran handläggas i samma rättegång.

38 § Har talan väckts vid skilda domstolar, skall handläggningen ske hos arbetsdomstolen, om något av målen hör dit. Annars skall handläggningen ske hos den tingsrätt där talan först väcktes eller, om talan väcktes samtidigt vid skilda tingsrätter, den tingsrätt som arbetsgivaren väljer.

39 § Mål som har väckts vid någon annan domstol än den där den gemensamma handläggningen skall ske skall lämnas över dit.

Beslut att lämna över mål får inte överklagas.

40 § Har flera väckt talan vid samma domstol, tillämpas 37 §, om målen inte ändå handläggs gemensamt med stöd av någon annan lag.

41 § Handläggningen av ett mål om skadestånd enligt 25 § skall på begäran av arbetsgivaren skjutas upp, om det behövs för att målet skall kunna handläggas gemensamt med någon annan sådan skadeståndstalan som redan har väckts eller kan komma att väckas.

Preskription m. m.

42 § Om någon för talan med anledning av uppsägning eller avskedande, skall 34 och 35 §§, 37 §, 38 § andra stycket andra meningen, 39–42 §§ samt 43 § första stycket andra meningen och andra stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd också tillämpas.

43 § I fråga om talan som avser något annat än uppsägning och avskedande skall 64–66 och 68 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet också tillämpas med den skillnaden att den tidsfrist som anges i 66 § första stycket första meningen skall vara två månader.

En sådan skadeståndstalan som avses i 25 § får dock inte väckas senare än åtta månader efter diskrimineringen. När en organisation har försuttit denna tid och talan väcks av den som är eller har varit medlem i organisationen, får talan inte väckas senare än två månader efter det att åttamånaderstiden har löpt ut.

44 § I fråga om en skadeståndstalan med anledning av ett beslut om tjänstetillsättning som har meddelats av en arbetsgivare med offentlig ställning räknas tidsfristerna enligt 43 § från den dag då arbetsgivarens beslut vann laga kraft.

45 § Talan som förs av jämställdhetsombudsmannen behandlas som om talan hade förts på egna vägnar av arbetstagaren eller den arbets sökande.

Uppgiftsskyldighet

46 § En arbetsgivare är skyldig att på uppmaning av jämställdhetsombudsmannen lämna de uppgifter om förhållandena i arbetsgivarens verksamhet som kan vara av betydelse för ombudsmannens tillsyn enligt 31 §.

Föreläggande om vite

47 § Om arbetsgivaren inte rättar sig efter en uppmaning enligt 46 §, får jämställdhetsombudsmannen vid vite förelägga arbetsgivaren att göra det.

48 § Vitesföreläggande enligt 29 § meddelas av jämställdhetsnämnden på framställning av jämställdhetsombudsmannen.

Ombudsmannen skall i framställningen ange vilka åtgärder som bör åläggas arbetsgivaren, vilka skäl som finns till stöd för framställningen och vilken utredning som har gjorts.

Handläggningen

49 § Arbetsgivaren skall yttra sig över ombudsmannens framställning enligt 48 § och lämna de uppgifter om förhållandena i sin verksamhet som nämnden behöver för sin prövning.

50 § Jämställdhetsnämnden skall se till att ärendena blir så utredda som deras beskaffenhet kräver.

När det behövs, får nämnden låta komplettera utredningen.

Överflödigt utredning får avvisas.

Muntlig förhandling

51 § Ärenden om vitesföreläggande enligt 29 § avgörs efter muntlig förhandling, utom när nämnden anser att någon sådan förhandling inte behövs.

52 § Till en förhandling enligt 51 § skall jämställdhetsombudsmannen och arbetsgivaren kallas.

Nämnden får vid vite förelägga arbetsgivaren eller arbetsgivarens ställföreträdare att inställa sig personligen.

Om det behövs för utredningen, får nämnden också kalla andra till förhandlingen.

Ärendenas avgörande

53 § Ett ärende om vitesföreläggande enligt 29 § får avgöras, även om arbetsgivaren väljer att inte yttra sig i ärendet eller att inte medverka till utredningen eller om arbetsgivaren uteblir från en muntlig förhandling.

54 § Jämställdhetsnämnden får vid avgörandet av ett ärende om vitesföreläggande enligt 29 § ålägga arbetsgivaren att vidta andra åtgärder än sådana som jämställdhetsombudsmannen har begärt, om dessa åtgärder inte är uppenbart mera betungande för arbetsgivaren.

I åläggandet skall nämnden ange hur och inom vilken tid arbetsgivarens åtgärder skall påbörjas eller genomföras.

Prop. 1990/91:113
Bilaga 6

Nämndens beslut skall avfattas skriftligen och delges arbetsgivaren.

Överklagande m. m

55 § Jämställdhetsombudsmannens beslut om vitesföreläggande enligt 47 § får överklagas hos jämställdhetsnämnden.

I sådana överklagningsärenden tillämpas 48 – 54 §§.

56 § Jämställdhetsnämndens beslut enligt denna lag får inte överklagas.

57 § Talan om utdömande av vite som har förelagts enligt denna lag förs vid tingsrätt av jämställdhetsombudsmannen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992, då lagen (1979:1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet skall upphöra att gälla.

Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 20 och 21 §§ sekretesslagen (1980:100)² skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

9 kap.

20 §

Sekretess gäller hos domstol i mål om tillämpningen av lagen (1982:80) om anställningsskydd, lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, 7, 8, 11 och 13 kap. lagen (1976:600) om offentlig anställning och 2–5 och 8 §§ lagen (1979:118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet samt i mål om kollektivavtal för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller hos domstol i mål om tillämpningen av lagen (1982:80) om anställningsskydd, lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, 7, 8, 11 och 13 kap. lagen (1976:600) om offentlig anställning och 15–21 och 23–28 §§ jämställdhetslagen (1991:000) samt i mål om kollektivavtal för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

21 §

Sekretess gäller i ärende hos jämställdhetsombudsmannen eller jämställdhetsnämnden enligt lagstiftningen om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller i ärende hos jämställdhetsombudsmannen eller jämställdhetsnämnden enligt jämställdhetslagen (1991:000) för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller hos ombudsmannen och nämnden mot etnisk diskriminering i ärende enligt lagen (1986:442) mot etnisk diskriminering för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

² Omtryckt 1989:713.

3 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga

Prop. 1990/91:113

Bilaga 6

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga skall införas en ny paragraf, 3 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

När en skadeståndstalan enligt 25 § jämställdhetslagen (1991:000) till förmån för en arbetssökande har väckts i fråga om ett beslut av en arbetsgivare med offentlig ställning, får sökanden inte överklaga beslutet hos regeringen, en förvaltningsdomstol eller en förvaltningsmyndighet.

Om arbetssökanden har överklagat beslutet innan skadeståndstalan har väckts, skall överklagandet anses ha förfallit i och med skadeståndstalan.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

Lagrådet

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1991-02-14

Närvarande: justitierådet Boret Palm, regeringsrådet Sigvard Berglöf, justitierådet Lars K Beckman.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 24 januari 1991 har regeringen efter anmälan av statsrådet Margot Wallström beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. jämställdhetslag,
2. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
3. lag om ändring i lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga.

Förslagen har inför lagrådet föredragits av kammarrättsassessor Margaretha Ericsson.

Förslagen föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

Förslaget till jämställdhetslag

Enligt jämställdhetsutredningen har stora steg mot jämställdhet tagits före den gällande jämställdhetslagens ikraftträdande, medan förändringarna under 1980-talet inte varit särskilt stora så långt de kan mätas i siffror. I remissen nämns ändå två undersökningsresultat som måste vara väsentliga för bedömningen av den kommande utvecklingen. Det konstateras att kvinnors andel av arbetskraften ökat kontinuerligt under 1980-talet så att nu i det närmaste lika många kvinnor som män förvärvsarbetar. Enligt en annan undersökning är för närvarande utbildningsnivån i stort sett jämförbar för kvinnor och män i åldrarna 20–45 år.

Den nu gällande lagen om jämställdhet har att döma av de faktiska uppgifter som lämnas inte haft stor verkningskraft. I fråga om de aktiva åtgärderna anges i utredningens betänkande att de bestämmelser som införts i kollektivavtalen ofta är allmänt hållna och att endast ett fall av avtalsbrott prövats av arbetsdomstolen. Ärenden om föreläggande mot försumliga arbetsgivare har av jämställdhetsombudsmannen överlämnats till jämställdhetsnämnden i fem fall under de tio åren. Den nya lagen innehåller vissa skärpta regler men behåller ett system som gör effekten i hög grad beroende av engagemang och insatser av arbetsmarknadens avtalsparter. De för arbetsgivare tvingande reglerna om aktiva åtgärder kan alltså åsidosättas genom avtalsbestämmelser, varvid det enda krav som ställs är att avtalen skall reglera samma frågor som tas upp i lagen (se vid 12 §, jfr vid 11 §).

Trots vad som har anförts bör den föreslagna lagen kunna tjäna som en programförklaring i den situation av obalans som alltså föreligger. Inte minst när det gäller diskrimineringsreglerna torde den fylla en viktig preventiv funktion. Lagrådet vill alltså inte ifrågasätta behovet av lagen och dess syfte att påskynda en utveckling mot jämställdhet i arbetslivet.

Lagrådet finner också att lagstiftningen vinner mycket i överskådlighet om bestämmelserna, som skett i lagrådsremissen, omarbetas till en ny lag i stället för att som i utredningsförslaget de nya och ändrade reglerna inarbetas i den gällande lagen.

I fråga om lagens närmare innehåll har lagrådet följande invändningar och synpunkter.

1 §

Det är självklart så att i den nu föreliggande situationen på arbetsmarknaden lagens bestämmelser främst kommer att tillämpas för att förbättra kvinnornas ställning. I syftet med lagen ligger uppenbarligen att den inte kommer att behövas, om kvinnorna når en position på arbetsmarknaden som kan anses jämförlig med männens. I ett andra stycket i 1 § har tagits upp en direkt bestämmelse, där det sägs att lagen "siktat till att förbättra främst kvinnornas villkor i arbetslivet."

Enligt 2 kap. 16 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte innebära missgynnande av någon medborgare på grund av kön. Från förbudet undantas visserligen bl.a. fallet att föreskriften utgör led i strävandena att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor. Det föreslagna nya stycket i 1 § har emellertid en så generell utformning att det kan ifrågasättas om bestämmelsen, trots placeringen i jämtälldhetslagen, fyller kravet på ett sådant undantag. Innehållet i bestämmelsen är också till sin typ ett motivuttalande som måste anses främmande i en lagtext därför att det beror av faktiska förhållanden som kan ändras från tid till annan. Det är svårt att se hur bestämmelsen konkret kan främja lagens syfte bättre än ett uttalande i motiven. Lagrådet föreslår att det föreslagna andra stycket får utgå.

2 §

Paragrafen, som inte har någon direkt motsvarighet i nuvarande lagstiftning, innehåller en samverkansregel. Enligt andra stycket skall arbetsgivare och arbetstagar särskilt verka för att det "inte uppkommer" skillnader i löner och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män med likvärdigt arbete. En lönepolitik som bygger på könsneutrala värderingar bör självfallet syfta till att överhuvudtaget motverka sakliga skillnader i dessa hänseenden mellan kvinnor och män. Det har inte angetts något skäl varför samverkan för att utjämna befintliga skillnader har uteslutits. Att en regel om sådan samverkan inte tagits med står inte i överensstämmelse med föreslagna 18 §, som har sin motsvarighet i nuvarande 4 § 1. Lagrådet föreslår att orden "det inte uppkommer" byts ut mot orden "utjämna och förhindra".

Även om det inte torde vara avsikten kan den föreslagna lagtexten, genom hänvisningen till förhållandena på arbetsmarknaden, vara ägnad att konservera bestående skillnader också när det gäller värderingar av vilka arbeten som skall anses lika eller likvärdiga. Lagrådet ifrågasätter därför om inte orden "på arbetsmarknaden" bör utgå.

3 §

Enligt 3 § skall arbetsgivaren inom ramen för sin verksamhet bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja jämställdhet i arbetslivet. Paragrafen motsvarar 6 § första stycket i gällande lag. Enligt det remitterade förslaget kan arbetsgivaren inte vid vite föreläggas att fullgöra sina skyldigheter enligt 3 §, vilket i vart fall formellt innebär en ändring i förhållande till gällande rätt (se 29 § i det remitterade förslaget samt 9 § första stycket gällande lag). Som anförs i specialmotiveringen bör 3 § närmast ses som en principiell förklaring om arbetsgivarens skyldigheter på området och som en beskrivning av den målsättning som bör finnas (se även prop. 1978/79:175 s. 134). Paragrafens särställning i förhållande till följande bestämmelser bör enligt lagrådets mening markeras i lagtexten genom en andra mening av följande lydelse: "Närmare föreskrifter om arbetsgivarens skyldigheter meddelas i 4–11 §§."

4–6 §§

I avsnittet Det aktiva jämställdhetsarbetet behandlas under underrubriken aktiva åtgärder (3.5.1) vilka frågor beträffande arbetsförhållanden som bör tas in i jämställdhetslagen eller om frågorna hör mera hemma i arbetsmiljölagen (1977:1160). De tre frågor som härvid diskuteras är om arbetsgivaren skall åläggas att särskilt värna om arbetstagarens välbefinnande inom yrkesområden eller i arbete som domineras av det motsatta könet, om arbetsgivaren skall underlätta för arbetstagare att förena förvärvsarbete och föräldraskap och om arbetsgivaren skall verka för att inte någon arbetstagare utsätts för trakasserier.

Rent generellt kan det anses naturligt att frågor som berör alla eller ett stort antal anställda på en arbetsplats hör hemma i arbetsmiljölagen. De avvägningar som gjorts får ändå enligt lagrådets mening godtas. Det kan visserligen framstå som tveksamt, huruvida bestämmelsen om att arbetsgivaren skall verka för att arbetstagare inte utsätts för trakasserier hör hemma i jämställdhetslagen. Frågor av sådan karaktär måste kunna uppkomma också av andra anledningar än dem bestämmelsen avser, exempelvis anmälningar mot arbetsgivaren av andra slag. Saken har emellertid inte så stor principiell betydelse att lagrådet vill avstyrka förslaget i denna del.

11 §

En nyhet i förhållande till gällande lag är förslaget att en arbetsgivare som har minst tio arbetstagare årligen skall upprätta en s. k. jämställdhetsplan. I remissprotokollet, avsnitt 3.5.2, sägs att planen normalt sett bör omfatta sådana aktiva åtgärder som anges i lagen och att den måste bestämmas med hänsyn till strukturen och omfattningen av arbetsgivarens verksamhet. I författningstexten anges emellertid endast att planen skall ta upp de aktiva åtgärder för att främja jämställdhet på arbetsplatsen "som arbetsgivaren avser att påbörja eller genomföra under det kommande året". Lagtexten ger därmed inte mycket underlag för krav på bestämmelser i kollek-

tivavtal och ger inte heller jämställdhetsombudsmannen stora möjligheter att utverka vitesföreläggande mot arbetsgivare som inte berörs av ett kollektivavtal. Lagrådet vill peka på möjligheten att utan alltför stor detaljreglering låta motivuttalandena komma till uttryck i lagtexten genom exempelvis följande formulering av första stycket: "En jämställdhetsplan enligt 10 § skall innehålla en översikt över de åtgärder enligt 4–9 §§ som är behövliga på arbetsplatsen och ange vilka av dessa åtgärder som arbetsgivaren avser att påbörja eller genomföra under det kommande året".

12 §

Enligt den lagtext som föreslås får i frågor som avses i 4–11 §§ andra regler fastställas i kollektivavtal, om en central arbetstagarorganisation ingått eller godkänt avtalet. Lagrådet har inledningsvis berört förhållandet att i fråga om aktiva åtgärder lagens bestämmelser kan sättas ur kraft genom regler i kollektivavtal och att det – i motsats till utredningsförslaget – inte ställs andra krav på innehållet i sådana avtalsregler än att de skall hänföra sig till frågor som tas upp i lagen. Enligt uttalandena i avsnitt 3.5.3 skall lagens regler om aktiva åtgärder kunna ersättas med "andra regler i kollektivavtal". Avsikten torde vara att en avtalsreglering skall kunna träda i stället för någon av de frågor som tagits upp under 4–11 §§ eller för hela regelkomplexet, under förutsättning att varje särskild fråga motsvaras av föreskrifter i avtalet. Detta bör komma till tydligare uttryck i lagtexten. Lagrådet föreslår följande lydelse av 12 §:

"12 § I vart och ett av de hänseenden som anges i 4–11 §§ får andra regler fastställas i kollektivavtal som har ingåtts eller godkänts av en central arbetstagarorganisation."

15 §

I såväl utredningsförslaget som förslaget i lagrådsremissen har gjorts ett försök till definition av s. k. indirekt diskriminering med anslutning till ett inom EG utarbetat nytt direktivförslag. Enligt EG-förslaget föreligger – i direkt översättning med viss reservation för möjliga alternativ – indirekt diskriminering när "en till synes neutral bestämmelse, princip eller åtgärd på ett oproportionerligt sätt missgynnar personer av det ena könet, genom att hänföra sig särskilt till civilstånd eller familjestatus, och inte objektivt rättfärdigas av något nödvändigt skäl eller villkor som är oberoende av den berörda personens kön".

Den oklarhet som rått om innebörden av begreppet indirekt diskriminering torde inte vara helt avhjälpt med den angivna formuleringen inom EG. Det synes klart att också indirekt könsdiskriminering skall kunna återföras på könstillhörigheten om än på ett indirekt sätt. Detta stämmer med uttalanden som görs i remissen både i den allmänna delen och i specialmotiveringen när det anges att otillåten diskriminering skall föreligga, om missgynnandet har "ett direkt eller indirekt samband med den missgynnades kön". Det torde vara riktigt som förutsätts i remissen att

enligt EG-definitionen indirekt diskriminering skall anses föreligga inte bara när personer av ena könet utesluts därför att det krävs kvalifikationer som helt eller mest kan fyllas bara av personer av det motsatta könet. Till begreppet skall höra också fall när kraven i och för sig kan uppfyllas av såväl kvinnor som män men är sådana att de i praktiken är typiska endast för den ena kategorin och därför "oproportionerligt" träffar bara personer av det andra könet. (Exempel återfinns s. 281 i utredningens betänkande.)

Den föreslagna lagtexten är utformad som direkta förbud mot vad som anges utgöra direkt resp. indirekt diskriminering. Direkt könsdiskriminering föreligger enligt första stycket när en arbetstagare eller arbetssökande missgynnas "på grund av hans eller hennes kön", medan enligt andra stycket indirekt könsdiskriminering innebär att arbetsgivaren på i och för sig könsneutrala grunder vidtar en åtgärd som leder till att en arbetstagare eller arbetssökande "otillbörligt missgynnas" i jämförelse med arbetstagare eller arbetssökande av motsatt kön. Genom att bestämmelsen utformas på detta sätt kommer enligt motiven förbudet mot indirekt diskriminering att omfatta sådana fall som har beskrivits i den nuvarande jämställdhetslagen och därutöver "sådana fall där följderna av arbetsgivarens beslut blir att ett mycket större antal arbetstagare av det ena könet går miste om en förmån eller drabbas av en nackdel än arbetstagare av motsatt kön, förutsatt att missgynnandet är otillbörligt". Därmed avses, anförts det, att "beslutet inte går att motivera med sakliga skäl".

Enligt lagrådets mening kan den avsedda indirekta anknytningen till könstillhörighet inte sammanfattas i termen "otillbörligt". Det måste också leda till osäkerhet och förvirring i tillämpningen om den "generella" texten i 15 § utformas som förbud för sig, trots att 16–20 §§ avses i detalj beskriva vad som är tillåtet och inte tillåtet i fråga om missgynnande av det ena könet. Delvis synes direkta motsägelser föreligga. Ett sådant missgynnande på grund av könstillhörighet som är klart förbjudet enligt 15 § första stycket skall t. ex. anses tillåtet enligt 16 § andra stycket punkterna 1 eller 2.

Tanken att mer principiellt slå fast att även s. k. indirekt diskriminering är otillåten bör godtas. Enligt lagrådets mening är det emellertid onödigt att tynga lagtexten med en definition som är mer rättvisande i förhållande till EG-texten. Den närmare innebörden av begreppet får i stället framgå av de uttalanden som gjorts här och som motiven i övrigt kan komma att innehålla.

I det följande föreslår lagrådet vissa ändringar i 16–20 §§. Med hänvisning till dessa ändringsförslag och till vad som sagts i det föregående föreslår lagrådet att 15 § – med bibehållen rubriksättning – ges följande lydelse:

"15 § Med könsdiskriminering avses i denna lag att någon missgynnas i förhållande till någon annan av motsatt kön och att detta har ett direkt eller indirekt samband med den missgynnades könstillhörighet. Könsdiskriminering är otillåten i den utsträckning som framgår av 16–20 §§."

Första stycket i den föreslagna paragrafen innebär att "könsdiskriminering föreligger" när vid anställning eller befordran en bättre meriterad person åsidosätts till förmån för en person av motsatt kön. Undantagen i andra stycket har utformats så att i de fall som sägs där könsdiskriminering inte skall anses föreligga. Detta är förvirrande för tanken, eftersom i vart fall undantagen under punkterna 1 och 2 innebär just att någon åsidosätts på grund av könstillhörighet men att särskilda motiv rättfärdigar detta – nämligen att, enligt punkt 1, jämställdhet främjas (såsom när en sämre meriterad kvinna utses på en mansdominerad arbetsplats) eller att det finns skäl som uppenbart överväger jämställdhetsintresset (såsom att uttalat könsbundna egenskaper måste krävas). Lagrådet föreslår att, med anknytning till lagrådets förslag vid 15 §, arbetsgivares beslut enligt första stycket i stället skall betecknas som "otillåten könsdiskriminering".

Det undantag från första stycket som tagits upp som en tredje punkt i andra stycket förutsätter att arbetsgivarens beslut att förbigå den mest meriterade grundas på "andra godtagbara, sakliga skäl oberoende av kön". Undantaget sägs i motiven i huvudsak motsvara första att-satsen i 3 § andra stycket den nuvarande lagen. Enligt denna föreligger inte otillåtet missgynnande om arbetsgivaren kan visa "att beslutet inte beror på någons kön". Undantaget har ansetts tillämpligt bl. a. när i ett fall av komplicerad meritvärdering arbetsgivaren genom ursäktligt misstag trots att han utsett den mest meriterade. Som orsak till att bestämmelsen nu bör formuleras om anges i remissen att, med hänsyn till förbudet mot indirekt diskriminering, bestämmelsen i sin gällande lydelse kan missförstås så att presumptionen enligt första stycket kan brytas när det står klart att det inte varit fråga om direkt diskriminering. Genom den ändrade utformningen och placeringen efter undantagen under punkterna 1 och 2 måste bestämmelsen emellertid anses ge ett så ökat och obestämt utrymme för motbevisning mot presumptionen om otillåten könsdiskriminering att den restriktiva utformningen av punkt 2 framstår som obefogad.

Paragrafen bör, med anknytning till vad som anförts vid 15 §, enligt lagrådets mening få följande utformning:

”16 § Otillåten könsdiskriminering skall anses föreligga, när en arbetsgivare vid anställning eller befordran eller utbildning för befordran utser någon framför någon annan av motsatt kön, fastän den som förbigås har bättre sakliga förutsättningar för arbetet eller utbildningen.

Detta gäller dock inte om arbetsgivaren kan visa

1. att beslutet inte vare sig direkt eller indirekt har samband med den missgynnades könstillhörighet,

2. att beslutet är ett led i strävanden att främja jämställdhet i arbetslivet, eller

3. att beslutet är berättigat av hänsyn till ett sådant ideellt eller annat särskilt intresse som uppenbarligen inte bör vika för intresset av jämställdhet i arbetslivet.”

Med hänvisning till vad som anförts vid 16 § och med en redaktionell förenkling av paragrafens andra stycke föreslår lagrådet att i första stycket orden "Könsdiskriminering föreligger" byts ut mot orden "Otillåten könsdiskriminering skall anses föreligga" samt att andra stycket ges följande lydelse: "Detta gäller dock inte när förhållandena är sådana som anges i 16 § andra stycket 2 eller 3."

18 §

Med hänvisning till vad som anförts vid 16 § föreslår lagrådet att i första stycket orden "Könsdiskriminering föreligger" byts ut mot orden "Otillåten könsdiskriminering anses föreligga". Om bestämmelsen i övrigt vill lagrådet anföra följande synpunkter.

Tillämpas olika löner och andra skillnader i anställningsvillkor kvinnor och män emellan för sinsemellan lika eller likvärdiga arbeten gäller enligt 4 § första punkten i den gällande jämställdhetslagen en presumtion för att det är fråga om könsdiskriminering. Huruvida arbetena är lika eller likvärdiga avgörs av om de betraktas som lika enligt kollektivavtal eller praxis inom verksamhetsområdet eller som likvärdiga enligt överenskommen arbetsvärdering. Den nu föreslagna bestämmelsen innehåller inte någon sådan bindning för tillämpningen, utan kan sägas lämna domstolen fria händer att göra en avvägning mellan de befattningar som skall jämföras i ett mål där skadestånd begärs av en arbetstagarare.

Vid remissbehandlingen har förslaget i denna del avstyrkts av statens arbetsgivarverk men inte mött någon allvarlig invändning från arbetsmarknadens organisationer. I flera yttranden hänvisas till behovet av nya metoder för arbetsvärdering. Arbetsdomstolen ger däremot uttryck för vissa principiella betänkligheter och efterlyser ytterligare utredning och genomlysning av förslagets innebörd.

Förslaget rör utan tvekan en central fråga i jämställdhetsarbetet. Det kan ändå ifrågasättas om förslaget enbart är till fördel när det gäller önskemålet om nya former för arbetsjämförelser och arbetsvärdering. Avsikten är som lagrådet förstår motiven, att prövningen i diskrimineringstvister enligt bestämmelsen skall ske med utgångspunkt i den värdering i fråga om lönesättning och andra villkor som eventuellt gäller på arbetsmarknaden och att därutöver en närmare analys skall ske av innehållet i de konkreta arbetsuppgifter de jämförda arbetstagararna har på den aktuella arbetsplatsen. Det är svårt att se hur den prövning av enstaka mera slumpvis aktualiserade värderingsfall som blir domstolens uppgift skall kunna göras med tillräckligt beaktande av förhållandena i stort på arbetsmarknaden.

Det kan självfallet diskuteras om det är arbetsdomstolens sak att leda utvecklingen i denna delvis kontroversiella och utomordentligt svårlösta fråga. Avgörandena kan i sämsta fall, trots domstolens kompetens och erfarenhet och möjligheten att anlita sakkunniga, leda till låsningar som blir till nackdel för utvecklingen i stort. Avsaknaden av andra kriterier för bedömningen än de allmänt hållna motivuttalanden som gjorts är ett

problem inte bara när det gäller tillämpningen i arbetsdomstolen utan framför allt i rättssäkerhetshänsende på arbetsmarknaden. Bestämmelsen innebär att en arbetsgivare riskerar skadeståndsskyldighet om han inte själv gör en inbördes avvägning mellan samtliga arbetsuppgifter som förekommer bland hans anställda. Gör arbetsgivaren en sådan avvägning, måste den dessutom fylla kravet att dels godtas vid en senare domstolsprövning och dels vara sådan att den, i den mån den strider mot gällande kollektivavtal, ges försteg framför avtalet så att detta blir att anse som ogiltigt enligt den föreslagna 21 §.

Lagrådet kan instämma i att den nuvarande regleringen inte är tillfredsställande. Lagrådet har inte underlag för ett eget förslag men vill särskilt framhålla att en ny bestämmelse måste utformas så att rättssäkerheten tillgodoses på ett bättre sätt än som skett i det remitterade förslaget.

19 §

Med hänvisning till vad som anförts vid 16 § föreslår lagrådet att orden "Könsdiskriminering föreligger" byts ut mot orden "Otillåten könsdiskriminering skall anses föreligga". I andra stycket bör till överensstämmelse med lagrådets förslag i fråga om 17 § orden "det finns sådana skäl" bytas ut mot orden "förhållandena är sådana".

20 §

Med hänvisning till vad som anförts vid 16 § föreslår lagrådet att orden "Könsdiskriminering föreligger" byts ut mot orden "Otillåten könsdiskriminering skall anses föreligga". Paragrafen bör också i övrigt anpassas till lagrådets tidigare förslag rörande bestämmelserna om könsdiskriminering. Såvitt lagrådet förstår är det också följdriktigt att från förbudet undanta beslut eller andra åtgärder i fall motsvarande dem i 16 § andra stycket punkterna 1 och 2 (2 och 3 enligt lagrådets förslag). Paragrafen bör därmed lyda:

"20 § Otillåten könsdiskriminering skall anses föreligga, när en arbetsgivare säger upp ett anställningsavtal, omplacerar, permitterar eller avskedar någon eller genomför en annan jämförlig åtgärd till skada för en arbetstagare av det ena könet, om åtgärden direkt eller indirekt har samband med arbetstagarens könstillhörighet.

Detta gäller dock inte när förhållandena är sådana som sägs i 16 § andra stycket 2 eller 3."

21 och 24 §§

De båda paragraferna motsvarar 5 § och 8 § första stycket i den gällande lagen. Enligt 21 § är ett avtal ogiltigt i den mån det föreskriver skillnader mellan kvinnor och män i fråga om arbets- eller anställningsvillkor eller på något annat sätt tillåter sådan könsdiskriminering som avses i 16–20 §§. Enligt 24 § skall, på talan av en arbetstagare, en bestämmelse i ett avtal

med arbetsgivaren eller en åtgärd som arbetsgivaren vidtar förklaras ogiltig om arbetstagaren genom bestämmelsen eller åtgärden diskrimineras på något sätt som anges i 18–20 §§. Även om 21 § huvudsakligen har avseende på kollektivavtal kan – som en ledamot av lagrådet påpekade vid den nu gällande jämställdhetslagens tillkomst – i vissa fall båda bestämmelserna vara tillämpliga i ett och samma fall av diskriminering.

Lagrådet föreslår sist i detta yttrande angående jämställdhetslagen vissa omdispositioner som bl. a. innebär att 21 § skall placeras närmast före 24 §. Lagrådet vill samtidigt – med anslutning till sina förslag vid 16–20 §§ – föreslå en redaktionell förenkling av bestämmelsen i 21 § och, för undvikande av den påtalade parallella tillämpningen av två processuellt olika förfaranden, att i 24 § en reservation görs för fall när den förstnämnda bestämmelsen är tillämplig.

I fråga om 21 § – som blir 23 § enligt lagrådets förslag – föreslår lagrådet följande lydelse:

”23 § Ett avtal är ogiltigt i den mån det föreskriver eller medger sådan könsdiskriminering som är otillåten enligt 16–20 §§.”

Beträffande 24 § föreslås dels att orden ”på något av de sätt som anges i” byts ut mot orden ”något sätt som är otillåtet enligt”, dels att följande mening tillfogas: ”Vad nu sagts gäller inte när 23 § är tillämplig.”

23 §

Enligt det remitterade förslaget får en arbetstagare inte utsättas för trakasserier på grund av att arbetstagaren har avvisat arbetsgivarens sexuella närmanden eller anmält arbetsgivaren för könsdiskriminering. Enligt den föreslagna lagtexten avser förbudet mot trakasserier ”arbetsgivaren” och det är också arbetsgivaren som enligt 28 § kan bli skyldig att betala skadestånd till arbetstagaren. I remissprotokollens specialmotivering till 23 § anföras att begreppet arbetsgivare har samma innebörd som i annan arbetsrättslig lagstiftning men det anges också att arbetsgivaren svarar för någon, till vilken han delegerat beslutanderätt, t. ex. en personalchef.

Sistnämnda uttalande torde återspegla vad utredningen anför (se SOU 1990:41 s. 278) om att arbetsgivarens ansvar för trakasserier bör omfatta handlandet hos var och en av de personer som getts en ledande ställning över andra och vilkas beslut, inflytande och bedömningar direkt kan påverka den enskilda arbetstagarens arbetsförhållanden eller villkor. Lagrådet har inte något att erinra mot en så vidsträckt tillämpning men anser det nödvändigt att den avsedda innebörden kommer till uttryck genom ett tillägg i lagtexten. Motsvarande tillägg bör däremot inte göras i 28 § eftersom skadeståndsskyldigheten skall åvila arbetsgivaren i den mening begreppet har i lagen i övrigt.

På grund av det anförda förordar lagrådet att 23 §–22 § enligt lagrådets förslag i det följande – ges följande lydelse:

”22 § En arbetsgivare får inte utsätta en arbetstagare för trakasserier på grund av att arbetstagaren har avvisat arbetsgivarens sexuella närmanden eller anmält arbetsgivaren för könsdiskriminering.

Den som i arbetsgivarens ställe har rätt att besluta om en arbetstagares arbetsförhållanden skall vid tillämpning av första stycket likställas med arbetsgivare.”

25 och 26 §§

Med anledning av lagrådets ändringsförslag rörande 15–20 §§ bör i 25 § orden ”på det sätt som anges i” bytas ut mot orden ”på sätt som är otillåtet enligt” och i 26 § orden ”på något av de sätt som anges i” bytas ut mot orden ”på något sätt som är otillåtet enligt”.

27 och 28 §§

Enligt 27 § kan, om det är skäligt, skadestånd enligt 25 och 26 §§ sättas ned eller helt falla bort (se 8 § fjärde stycket i gällande lag och prop. 1978/79:175 s. 141 f). Enligt 28 §, som saknar motsvarighet i gällande lag, skall en arbetsgivare betala ideellt skadestånd till arbetstagare som utsätts för trakasserier. Jämningsregeln i 27 § bör gälla även sådant skadestånd (jfr 60 § lagen, 1976:580, om medbestämmande i arbetslivet). Lagrådet förordar därför att 27 och 28 §§ får byta plats och att jämningsregeln i den nya 28 § anges gälla ”skadestånd enligt 25, 26 eller 27 §”.

41 §

Se vad lagrådet anför beträffande förslaget till lag om ändring i lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga.

49 och 50 §§

Paragraferna, som innehåller vissa regler om handläggningen av ärenden inför jämställdhetsnämnden, motsvarar 16 § första stycket tredje mening- en och andra stycket i den nuvarande lagen.

En arbetsgivare som inte följer föreskrifterna beträffande de aktiva åtgärder enligt jämställdhetslagen kan föreläggas vid vite att fullgöra sina skyldigheter. Jämställdhetsombudsmannen får göra en framställning till nämnden om vitesföreläggandet. Enligt 49 § ”skall” arbetsgivaren yttra sig över denna framställning och även lämna vissa uppgifter. Det förhållandet att arbetsgivaren underlåter detta utgör emellertid enligt 53 § inte hinder för att avgöra ärendet. Lagrådet anser att – med de ändringar i fråga om paragrafnummer som föreslås av lagrådet i det följande – bestämmelsen i förslagens 49 § lämpligen kan ges följande utformning:

”36 § Arbetsgivaren skall föreläggas att, vid påföljd att ärendet ändå kan komma att avgöras, inom viss tid yttra sig över ombudsmannens framställning enligt 35 § och lämna de uppgifter om förhållandena i sin verksamhet som nämnden behöver för sin prövning.”

Enligt 50 § skall nämnden se till att ärendena blir så utredda som deras beskaffenhet kräver. Paragrafens andra stycke ger nämnden möjlighet att komplettera utredningen i ärendet när det behövs. Det ansvar som nämnden har för att erforderlig utredning kommer in bör enligt lagrådets mening komma till ett klarare uttryck. 50 § – som enligt lagrådets förslag i det följande får beteckningen 37 § – bör lämpligen få följande lydelse (jämför 8 § förvaltningsprocesslagen 1971:291):

”37 § Jämställdhetsnämnden skall se till att ärendena blir så utredda som deras beskaffenhet kräver.

När det behövs skall nämnden låta komplettera utredningen. Överflödiga utredningar får avvisas.”

Lagrådet vill slutligen föreslå en viss omDisposition så att bestämmelser som hör under samma rubrik förs tillsammans. Det gäller i första hand bestämmelserna om jämställdhetsombudsmannen och jämställdhetsnämnden, vilka enligt förslaget splittras av ett avsnitt om rättegången i diskrimineringstvister. Detta avsnitt kan lämpligen läggas sist i lagen. Huvudrubriken ”Tillsynen av lagens efterlevnad” kan täcka också de bestämmelser som finns under huvudrubriken ”Förfarandet inför jämställdhetsnämnden” i det remitterade förslaget. Den senare rubriken kan alltså utgå.

Bestämmelsen under 21 § föreslår lagrådet flyttad så att den kommer närmast före 24 § under rubriken ”Ogiltighet”.

Bestämmelsen i 29 § om vitesföreläggande hör inte hemma under rubriken påföljder utan bör placeras närmast efter bestämmelsen om vitesföreläggande i förslagets 47 §. Den kan då lämpligen inarbetas i första stycket av den lagtext som finns i förslagets 48 §. Över bestämmelsen i förslagets 30 §, som därmed övertar beteckningen 29 §, bör rubriken ändras från ”Vite m. m.” till exempelvis ”Andra påföljder”.

Den nya bestämmelse som alltså föreslås innehålla den sammanslagna texten från remissförslagets 29 och 48 §§ får i lagrådsförslaget beteckningen 35 §. Lagrådet föreslår att den ges följande lydelse:

”35 § En arbetsgivare som inte följer en föreskrift som anges i 4–11 §§ kan vid vite föreläggas att fullgöra sina skyldigheter. Sådant föreläggande meddelas av jämställdhetsnämnden på framställning av jämställdhetsombudsmannen.

Ombudsmannen skall i framställningen ange vilka åtgärder som bör åläggas arbetsgivaren, vilka skäl som åberopas till stöd för framställningen och vilken utredning som har gjorts.”

Remissförslagets 33 §, som med lagrådets förslag blir 32 §, kan förenklas redaktionellt och ges följande lydelse:

”32 § Jämställdhetsnämnden har till uppgift att pröva frågor om vitesföreläggande enligt 35 § och överklaganden enligt 42 §.”

Lagrådets hela förslag till delvis ny disposition, med de omnumreringar som blir följden, kan åskådliggöras schematiskt enligt följande:

Lagrådsförslaget	Remissförslagets paragrafbeteckningar	Prop. 1990/91:113 Bilaga 7
<i>Uppgift om meriter</i>		
21 §	22 §	
<i>Förbud mot trakasserier</i>		
22 §	23 §	
Skadestånd och andra påföljder		
<i>Ogiltighet</i>		
23 §	21 §	
24 §	24 §	
<i>Skadestånd</i>		
25 – 28 §§	25 – 28 §§	
<i>Andra påföljder</i>		
29 §	30 §	
Tillsynen av lagens efterlevnad		
30 §	31 §	
<i>Jämställdhetsombudsmannen</i>		
31 §	32 §	
<i>Jämställdhetsnämnden</i>		
32 §	33 §	
<i>Uppgiftsskyldighet</i>		
33 §	46 §	
<i>Föreläggande av vite</i>		
34 §	47 §	
35 §	29 och 48 §§	
<i>Handläggningen</i>		
36 – 37 §§	49 – 50 §§	
<i>Muntlig förhandling</i>		
38 – 39 §§	51 – 52 §§	
<i>Ärendenas avgörande</i>		
40 – 41 §§	53 – 54 §§	
<i>Överklagande m. m.</i>		
42 – 44 §§	55 – 57 §§	

Rättegången i diskrimineringsvister

Tillämpliga regler

45 §	34 §
<i>Rätt att föra talan</i>	
46–47 §§	35–36 §§
<i>Gemensam handläggning</i>	
48–52 §§	37–41 §§
<i>Preskription m. m.</i>	
53–56 §§	42–45 §§

Förslaget i denna del föranleder ändrade hänvisningar i skilda paragrafer i det remitterade lagförslaget.

Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

De föreslagna ändringarna innebär att i 9 kap. 20 och 21 §§ sekretesslagen hänvisningarna till nuvarande lag ersätts med hänvisningar till den föreslagna lagen.

Det föreskrivs i 2 kap. 2 § andra stycket tryckfrihetsförordningen att det i särskild lag – i detta fall sekretesslagen – skall nogga anges de fall då allmänna handlingar får hållas hemliga. Det föreslagna lagförslaget bör kompletteras med en övergångsbestämmelse av förslagsvis följande lydelse (jfr t. ex. SFS 1986:345):

”Äldre föreskrifter skall fortfarande gälla i fråga om uppgifter som hänför sig till mål och ärenden enligt lagen (1979:1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet”.

Om lagrådets förslag till ändrad disposition av vissa bestämmelser i jämställdhetslagen följs, skall hänvisningen till denna lag i 9 kap. 20 § sekretesslagen ändras.

Förslaget till lag om ändring i lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga

Utredningen har utförligt diskuterat frågan om den dubbla prövningen av tillsättningsbeslut på det offentliga området men inte lagt fram något förslag (se SOU 1990:41 s. 343 ff). Det remitterade förslaget till en ny 3 § i lagen om inskränkning i rätten att överklaga innebär att en skadeståndstalan enligt 25 § jämställdhetslagen utesluter rätt att överklaga tillsättningsbeslutet och att, om överklagande redan skett, överklagandet förfaller.

Det kan framhållas att förslaget inte fråntar en annan arbetssökande än den som väckt skadeståndstalan rätten att överklaga tillsättningsbeslutet

och att, om det sker, skadeståndsmålet torde få vila (se 41 § förslaget till jämställdhetslag).

Förslaget gör det i och för sig möjligt för en arbetssökande att först överklaga tillsättningsbeslutet och att, när överklagandet är slutligt avgjort, väcka skadeståndstalan (se den nya preskriptionsbestämmelsen i 44 § förslaget till jämställdhetslag). De föreslagna bestämmelserna kan emellertid medföra sådana rättsverkningar för en arbetssökande som inte känner till regleringen och väcker en skadeståndstalan enligt 25 § jämställdhetslagen att det i och för sig är motiverat att det i den lagen tas in en erinran om innehållet i förevarande lagförslag.

Emellertid har det anförts i remissen (se avsnitt 3.8.2 i remissprotokollet) att den minst ingripande lagstiftningsåtgärden vore en regel om att talan om skadestånd får väckas först sedan beslutet om tjänstetillsättning har vunnit laga kraft och att i skadeståndsprocessen då samtliga för bedömningen relevanta omständigheter kan vägas in (se även SOU 1990:41 s. 346). Några skäl mot en sådan lösning har inte anförts. Lagrådet anser för sin del att en sådan ordning är att föredra framför det remitterade förslaget. Tjänstetillsättningsärendet bör dock lämpligen vara ett hinder inte för väckande utan för prövning av skadeståndstalan.

Med hänvisning till det anförda förordar lagrådet att förevarande lag inte ändras och att till 41 § jämställdhetslagen (52 § enligt tidigare förslag av lagrådet) fogas ett nytt andra stycke av följande lydelse: "Talan om skadestånd enligt 25 § med anledning av ett beslut om tjänstetillsättning som har meddelats av en arbetsgivare med offentlig ställning får inte prövas innan beslutet i fråga om tjänstetillsättningen har vunnit laga kraft."

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 februari 1991

Närvarande: statsrådet Engström, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Hellström, Johansson, Lindqvist, Lönnquist, Thalén, Freivalds, Wallström, Lööv, Molin, Sahlin, Larsson, Åsbrink

Statsrådet Wallström anmäler fråga om en *ny jämställdhetslag, m. m.*

Regeringen beslutar att genom proposition lämna förslag till riksdagen om en ny jämställdhetslag, m. m. i enlighet med bilagan till detta protokoll.

Ur protokollet:

Maud Melin

Innehåll

Propositionens huvudsakliga innehåll	3
1 Inledning	4
2 Jämstöldhetspolitiken	6
2.1 Mål och medel	6
2.2 Ett internationellt perspektiv	8
2.3 Handlingsplanen för jämstöldhetsarbetet	11
3 Kvinnor och ekonomi	13
3.1 Utvecklingen mot ekonomisk jämstöldhet	13
3.2 Kvinnors och mäns löner	15
3.3 Ekonomisk fördelning	17
4 Kvinnors villkor i arbetslivet	19
4.1 Inledning	19
4.2 Arbetsmarknad	20
4.3 Arbetsmiljö	24
4.4 Regional utveckling	25
4.5 Statsförvaltningen	26
5 Män och föräldraledighet	31
6 Utbildning och jämstöldhet	36
6.1 Inledning	36
6.2 Ny strategi inom skolområdet	37
6.3 Förändringar av gymnasieskola och komvux	40
6.4 Högskolan	43
7 Kvinnorepresentation	45
7.1 Bakgrund	45
7.2 En jämn könsfördelning i statliga och kommunala styrelser m. m.	46
8 Våld mot kvinnor	48
8.1 Bakgrund	48
8.2 Fortbildning	50
8.3 Utvecklingsarbete	51
8.4 Skydd för utsatta kvinnor	52
8.5 Kvinnojourer	54
8.6 Ökade kunskaper hos ungdomar	55
8.7 Forskning	56
9 En ny jämstöldhetslag	57
9.1 Den nuvarande jämstöldhetslagen	57
9.2 Utvecklingen under 1980-talet	59
9.3 Behovet av åtgärder	61
9.4 Jämstöldhetslagstiftningens ändamål och omfattning	63
9.4.1 En könsneutral lagstiftning	63
9.4.2 Lagstiftningens tillämpningsområde	65
9.5 Samverkan för jämstöldhet	66
9.6 Det aktiva jämstöldhetsarbetet	68
9.6.1 Aktiva åtgärder	68
9.6.2 Jämstöldhetsplan	73
9.6.3 Kollektivavtal	77
9.7 Skyddet mot könsdiskriminering	79
9.7.1 Direkt och indirekt könsdiskriminering	79
9.7.2 Anställningsfallen	81

9.7.3 Lönediskriminering	83
9.8 Förbud mot trakasserier	89
9.9 Påföljder	91
9.9.1 Skadestånd	91
9.9.2 Överklagande och skadeståndstalan	92
9.10 Jämställdhetsombudsmannens befogenheter	94
9.11 Jämställdhetsnämnden	95
9.12 Den lagtekniska lösningen	97
9.13 Ikraftträdande	97
9.14 Reformens kostnadseffekter	97
10 Upprättade lagförslag	98
11 Specialmotivering	98
11.1 Förslaget till jämställdhetslag	98
11.2 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) ...	122
11.3 Förslaget om ändring i lagen (1976:600) om offentlig anställning	123
12 Anslagsfrågor	123
13 Ärendet till riksdagen	126
Propositionens lagförslag	127
1 Förslag till jämställdhetslag	127
2 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)	135
3 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:600) om offentlig anställning	136
<i>Bilaga 1</i> Fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män	137
<i>Bilaga 2</i> Könsfördelningen i statliga lekmanstyrelser	140
<i>Bilaga 3</i> Utredningens sammanfattning av betänkandet (SOU 1990:41)	146
<i>Bilaga 4</i> Utredningens lagförslag	157
<i>Bilaga 5</i> Förteckning över remissinstanserna	162
<i>Bilaga 6</i> Lagrådsremissens lagförslag	163
<i>Bilaga 7</i> Lagrådets yttrande	173
Utdrag ur regeringsprotokollet den 21 februari 1991	187

