

Regeringens proposition

1978/79: 175

med förslag till lag om jämställdhet
mellan kvinnor och män i arbetslivet, m. m.:

beslutad den 22 mars 1979.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLA ULLSTEN

EVA WINTHER

Propositionens huvudsakliga innehåll

På grundval av jämställdhetskommitténs betänkande (SOU 1978: 38) föreslås en lag om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet. Lagen har till ändamål att främja kvinnors och mäns lika rätt i fråga om arbete, arbetsvillkor och utvecklingsmöjligheter i arbetet.

Den nu aktuella lagstiftningen har begränsats till arbetslivet. Samtidigt föreslås i andra propositioner lagregler som syftar till att främja jämställdheten på andra samhällsområden, nämligen prop. 1978/79: 168 med förslag till ändringar i bl. a. föräldraledighetslagen och prop. 1978/79: 180 med förslag till ändringar i bl. a. skollagen. Åtgärder som syftar till att motverka könsdiskriminerande reklam utreds f. n. av jämställdhetskommittén.

Den föreslagna jämställdhetslagen gäller för alla slags anställningar i offentlig eller privat tjänst. Ett flertal regler avser också arbetsökande.

Lagreglerna hänför sig till två huvudavsnitt, förbud mot könsdiskriminering resp. aktiva åtgärder för jämställdhet.

Diskrimineringsförbudet har i den föreslagna lagtexten uttryckts som ett förbud för en arbetsgivare att missgynna en arbetstagare eller arbetsökande på grund av hans eller hennes kön. Härmed avses både direkt och indirekt diskriminerande åtgärder. I två kompletterande lagregler har sedan närmare angetts vad som utgör missgynnande i olika situationer, t. ex. vid anställning eller befordran. Andra diskrimineringsfall som berörs i lagtexten är tillämpning av sämre anställningsvillkor,

uppenbart oförmanlig fördelning av arbetsuppgifter samt uppsägning m. m. på grund av den anställdes kön.

Undantag görs för s. k. positiv särbehandling av ett underrepresenterat kön, i den mån det sker som ett led i strävanden att främja jämställdhet i arbetslivet. Åtgärder som får anses berättigade av hänsyn till exempelvis familjeintressen eller ideella intressen tillåts också.

Den föreslagna lagen ålägger vidare en arbetsgivare att inom ramen för sin verksamhet bedriva ett planmässigt och målinriktat jämställdhetsarbete, s. k. aktiva åtgärder för jämställdhet. Detta skall bl. a. gå ut på att, så långt det är rimligt med hänsyn till arbetsgivarens resurser och omständigheterna i övrigt, anpassa arbetsplatserna så att de lämpar 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 könen i skilda typer av arbete och inom olika kategorier av arbetstagare.

Lagreglerna mot könsdiskriminering är tvingande. Reglerna om aktiva jämställdhetsåtgärder kan däremot ersättas eller kompletteras genom kollektivavtal på förbunds nivå. De gällande jämställdhetsavtalen förutses bestå eller vidareutvecklas.

En arbetsgivare som bryter mot könsdiskrimineringsförbudet kan dömas till skadestånd. En arbetsgivare som inte vidtar nödvändiga aktiva jämställdhetsåtgärder kan föreläggas vid vite att fullgöra sin skyldighet. På de delar av arbetsmarknaden som täcks av jämställdhetsavtal gäller sedvanliga regler om påföljd för kollektivavtalsbrott.

I propositionen föreslås att det skall tillsättas ett jämställdhetsombud och en jämställdhetsnämnd, vilka skall se till att lagen efterlevs. Förelägganden att vidta aktiva jämställdhetsåtgärder meddelas av nämnden på talan av ombudet. Ombudet skall dock i första hand sträva efter frivilliga åtgärder. Jämställdhetsombudet föreslås också i övrigt medverka i strävandena att främja jämställdhet i arbetslivet, exempelvis genom överläggningar med arbetsmarknadens organisationer och genom information och opinionsbildning. Jämställdhetsnämnden består av personer med insikt i förhållandena på arbetsmarknaden och erfarenhet av jämställdhetsarbetet samt företrädare för arbetsmarknadens huvudorganisationer. Ordföranden bör enligt förslaget vara en domstolsjurist.

Ett viktigt undantag från reglerna om tillsynen gäller de jämställdhetsavtal som har trätt i stället för lagens regler om aktivt jämställdhetsarbete. Tillsynen av sådana avtal ankommer på sedvanligt sätt på arbetsgivarna och de fackliga organisationerna. Mål om tillämpningen av jämställdhetsavtalen prövas normalt av arbetsdomstolen, när det inte har träffats skiljeavtal. Tvister om könsdiskriminering av fackligt organiserade arbetstagare eller arbetssökande förs liksom andra arbetstvister i första hand av de fackliga organisationerna till arbetsdomstolen. Jämställdhetsombudet kan också föra talan vid arbetsdomstolen i diskrimi-

neringsfall av principiell beskaffenhet, i den mån de fackliga organisationerna inte gör det.

I propositionen föreslås också att det s. k. jämställdhetsbidraget, som utgår till arbetsgivare som anställer och utbildar kvinnor eller män i vissa yrken som domineras av det motsatta könet, skall höjas.

Reformen föreslås träda i kraft den 1 januari 1980.

Propositionens förslag till

Lag om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens ändamål

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

Förbud mot könsdiskriminering

2 § En arbetsgivare får inte missgynna en arbetstagare eller en arbetsökande på grund av hans eller hennes kön.

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.

Detta gäller dock inte om arbetsgivaren kan visa att beslutet inte beror på någons kön eller att beslutet är ett led i strävanden 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.

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 arbetstagarnas 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 arbets- tagare, om åtgärden beror på arbetstagarens kön.

5 § Ett avtal är ogiltigt i den mån det föreskriver skillnader mellan kvinnor och män i fråga om anställningsvillkor eller det på annat sätt tillåter sådant missgynnande på grund av kön som anges i 3 och 4 §§.

Aktiva åtgärder för jämställdhet

6 § En arbetsgivare skall inom ramen för sin verksamhet bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja jämställdhet i arbetslivet.

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 en i huvudsak jämn fördelning mellan kvinnor och män i en viss typ av arbete eller inom en viss kategori av arbetstagare, skall arbetsgivaren, om inte särskilda skäl talar emot det, 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.

7 § I frågor som avses i 6 § får andra regler fastställas i kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbets- organisation.

En arbetsgivare som är bunden av ett sådant kollektivavtal får tilllämpa avtalet även på en arbetstagare 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.

Övriga bestämmelser

8 § Missgynnas en arbetstagare på grund av sitt kön genom en bestämmelse i ett avtal med arbetsgivaren eller genom att arbetsgivaren säger upp ett avtal eller vidtar en annan sådan rättshandling, skall bestäm-

melsen eller rättshandlingen förklaras ogiltig, om arbetstagaren begär det.

Sker missgynnande genom att arbetsgivaren förbigår någon på det sätt som anges i 3 §, skall arbetsgivaren betala skadestånd till den missgynnade för den kränkning som missgynnandet innebär. Begärs skadestånd av flera som har bättre sakliga förutsättningar för arbetet eller utbildningen än den som arbetsgivaren har utsett, delas det skadestånd som skulle ha utgått till den missgynnade lika mellan dem.

Missgynnas en arbetstagare på det sätt som anges i 4 §, skall arbetsgivaren betala arbetstagaren skadestånd för den förlust som uppkommer och för den kränkning som missgynnandet innebär.

Om det är skäligen, kan skadeståndet sättas ned eller helt falla bort.

9 § En arbetsgivare, som inte följer föreskrifterna i 6 §, kan föreläggas vid vite att fullgöra sina skyldigheter. I föreläggandet skall anges hur och inom vilken tid som skyldigheterna skall fullgöras.

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.

10 § Regeringen utser ett jämställdhetsombud och en jämställdhetsnämnd, vilka skall se till att denna lag efterlevs. Jämställdhetsombudet skall därvid i första hand söka förmå arbetsgivare att frivilligt följa lagens föreskrifter. Ombudet skall också i övrigt medverka i strävandena att främja jämställdhet i arbetslivet.

Jämställdhetsnämnden skall bestå av elva ledamöter. Ordföranden och ytterligare fyra ledamöter utses bland personer som inte företräder arbetsgivar- eller arbetstagarintressen. Ordföranden bör vara lagkunnig och ha erfarenhet som domare. Av de fyra ledamöterna bör två ha särskild insikt i förhållandena på arbetsmarknaden och två ha erfarenhet av arbete med frågor som rör jämställdhet mellan kvinnor och män. Av de övriga sex ledamöterna utses en efter förslag av Svenska arbetsgivarföreningen, en efter förslag av Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet, en efter förslag av statens arbetsgivarverk, en efter förslag av Landsorganisationen i Sverige, en efter förslag av Tjänstemännens centralorganisation och en efter förslag av Centralorganisationen SACO/SR. För varje ledamot skall finnas en ersättare. Vad som har föreskrivits om ledamöterna gäller även ersättarna. Vid behov får ordföranden tillkalla tillfälliga ersättare.

11 § En arbetsgivare är skyldig att på uppmaning av jämställdhetsombudet lämna de uppgifter om förhållandena i arbetsgivarens verksamhet som kan vara av betydelse för ombudets tillsyn enligt 10 § första stycket.

Arbetsgivaren är skyldig att lämna uppgifter om förhållandena i sin verksamhet även på uppmaning av jämställdhetsnämnden, när nämnden behandlar en framställning om vitesföreläggande enligt 9 § första stycket eller prövar ett vitesföreläggande som jämställdhetsombudet har meddelat.

Om arbetsgivaren inte rättar sig efter en uppmaning enligt första eller andra stycket, kan uppmaningen följas av vitesföreläggande.

12 § Mål om tillämpning av 2—5 och 8 §§ handläggs enligt lagen (1974: 371) om rättegången i arbetstvister. Därvid anses som arbetstagarare 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 jämställdhetsombudet föra talan för en enskild arbetstagarare eller en arbetssökande, om den enskilde medger det och om ombudet 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 jämställdhetsombudet föra talan endast om organisationen inte gör det. Vad som i den lagen föreskrivs om den enskildes ställning i rättegången, tillämpas även när ombudet för talan.

Förs talan med anledning av uppsägning eller avskedande, gäller i tillämpliga delar 34—37 §§, 38 § tredje stycket andra meningen, 39—41 §§ samt 42 § andra stycket lagen (1974: 12) om anställningsskydd. I fråga om annan talan tillämpas 64—66 och 68 §§ lagen om medbestämmande i arbetslivet på motsvarande sätt. Talan som förs av jämställdhetsombudet behandlas därvid som om talan hade förts av arbetstagararen eller av den arbetssökande på egna vägnar.

13 § Vitesföreläggande enligt 9 § första stycket meddelas av jämställdhetsnämnden efter framställning av jämställdhetsombudet. Nämnden meddelar också vitesföreläggande enligt 11 § andra och tredje styckena. Vitesföreläggande enligt 11 § första och tredje styckena meddelas av jämställdhetsombudet.

Mot ombudets beslut att meddela vitesföreläggande får talan föras genom besvär hos jämställdhetsnämnden. Mot jämställdhetsnämndens beslut enligt denna lag får talan inte föras.

En arbetsgivare eller en ställföreträdare för arbetsgivare kan kallas vid vite att inställa sig personligen till förhandling inför jämställdhetsnämnden.

14 § Talan om utdömmande av vite som har förelagts enligt denna lag

förs vid allmän domstol av åklagare. Sådan talan får väckas endast efter anmälan av jämställdhetsombudet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1980.

Ett avtal som har ingåtts före lagens ikraftträdande är utan verkan i den mån avtalet innefattar avvikelser från lagen. Har ett kollektivavtal tillkommit för ett sådant ändamål som anges i 7 § första stycket, gäller dock avtalet.

Ett avtal om pension, som har ingåtts före ikraftträdandet, får tills vidare tillämpas utan hinder av 5 §.

Utdrag
ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET PROTOKOLL
vid regerings­sammanträde
1979-02-22

Närvarande: statsministern Ullsten, ordförande, och statsråden Sven Romanus, Mundebo, Wikström, Friggebo, Wirtén, Huss, Rodhe, Wahlberg, Hansson, Enlund, Lindahl, Winther, De Geer, Blix, Cars, Gabriel Romanus, Tham, Bondestam

Föredragande: statsrådet Winther

Lagrådsremiss med förslag till lag om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet

1 Inledning

Frågan om lagstiftning mot könsdiskriminering har behandlats av riksdagen vid flera tillfällen under 1970-talet, på grundval av motioner från folkpartiet.

I slutet av år 1972 tillkallade regeringen den s. k. jämställdhetsdelegationen, som bl. a. fick som en övergripande uppgift att fördjupa och utveckla den helhetssyn som skall vara vägledande för arbetet med att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor. På uppdrag av delegationen framlade år 1975 en särskild utredare¹ en promemoria (Ds Ju 1975: 7) till frågan om en lagstiftning mot könsdiskriminering. Promemorian överlämnades av delegationen till regeringen, varvid delegationen uttalade att övervägande skäl talade för att en lag inte borde införas. Promemorian remissbehandlades därefter (se SOU 1978: 38 s. 54—57) men föranledde inte några lagstiftningsåtgärder.

Sedan jämställdhetsdelegationens uppgifter under år 1976 hade övertagits av en parlamentariskt sammansatt kommitté (jfr InU 1975/76: 9), fick kommittén bl. a. i uppdrag att göra en allsidig och förutsättningslös utredning av frågan om en lagstiftning mot könsdiskriminering.

I samband med regeringsskiftet år 1976 ändrades kommittéuppdraget så till vida som kommittén inte bara skulle utreda frågan utan också utarbeta förslag till lagstiftning.

Jämställdhetskommittén² avlämnade härefter i maj 1978 betänkandet

¹ Dåvarande hovrättsfiskalen Nina Pripp.

² Ledamöter: riksdagsledamöterna Karin Andersson, ordförande, och Karin Ahrlund, vice ordförande, kanslirådet Hans Bergström samt riksdagsledamöterna Anna-Greta Leijon, Eivor Marklund, Roland Sundgren och Margaretha af Ugglas. Sakkunniga: fil. lic. Barbro Hedvall och fil. mag. Gertrud Hedberg. Experter: expeditiöschef Anitha Bondestam, hovrättsrådet Brita Sundberg-Weitman och hovrättsassessorerna Olof Bergqvist och Lars Lunning.

(SOU 1978: 38) Jämställdhet i arbetslivet med förslag till lag om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet. Reservationer avgavs av riksdagsledamöterna Anna-Greta Leijon och Roland Sundgren samt av riksdagsledamoten Eivor Marklund. Ett särskilt yttrande avgavs av experten Brita Sundberg-Weitman. Till protokollet i detta ärende bör fogas en sammanfattning av kommitténs betänkande som *bilaga 1* och det lagförslag som lades fram i betänkandet som *bilaga 2*. Beträffande nuvarande svenska och utländska förhållanden samt utredningens närmare överbäganden, reservationer m. m. hänvisas till betänkandet.

Efter remiss har yttranden över jämställdhetskommitténs betänkande avgetts av Svea hovrätt, justitiekanslern, överbefälhavaren, försvarets civilförvaltning, socialstyrelsen, postverket, televerket, statens järnvägar, statskontoret, riksrevisionsverket, statens avtalsverk, statens personalnämnd, universitets- och högskoleämbetet, skolöverstyrelsen, arbetsdomstolen, arbetsmarknadsstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, statens invandrarverk, domänverket, länsstyrelserna i Stockholms och Kronobergs län, domkapitlet i Uppsala stift, ILO-kommittén, arbetslivscentrum, delegationen (A 1974: 09) för arbetstidsfrågor, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Sveriges redareförening, Kooperationens förhandlingsorganisation, Sveriges kooperativa och allmännyttiga bostadsföretags förhandlingsorganisation, Kooperativa gillesförbundet, Statsföretagens förhandlingsorganisation, Försäkringskassornas förhandlingsorganisation, Sveriges hantverks- och industriorganisation (SHIO), Svenska företagares riksförbund, Svensk industriförening, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Moderata samlingspartiets kvinnoförbund, Centerns kvinnoförbund, Folkpartiets kvinnoförbund, Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund, Svenska kvinnors vänsterförbund, Moderata ungdomsförbundet, Centerns ungdomsförbund, Folkpartiets ungdomsförbund, Husmodersförbundet hem och samhälle, Fredrika-Bremer-förbundet, Yrkeskvinnors klubbars riksförbund.

Yttranden har överlämnats av överbefälhavaren från försvarsgrenschefer, försvarets sjukvårdsstyrelse, fortifikationsförvaltningen, försvarets materielverk och värnpliktsverket, av universitets- och högskoleämbetet från de juridiska fakultetsnämnderna vid universiteten i Stockholm, Uppsala och Lund, av länsstyrelsen i Stockholms län från SACO/SR-föreningen vid länsstyrelsen, sektion 02 av ST-länsstyrelse, lokala skattemyndigheten i Stockholms fögderi och jämställdhetsgruppen vid kronofogdemyndigheten i Stockholm, av länsstyrelsen i Kronobergs län från länsstyrelsens jämställdhetsgrupp, av LO från Beklädnadsarbetarnas förbund, Handelsanställdas förbund, Svenska kommunalarbetareförbundet och Statsanställdas förbund.

Yttranden över betänkandet har dessutom avgetts av Kooperativa för-

bundet, Sverigeunionen av soroptimistklubbar, Sekreterareföreningarna i Stockholm, Göteborg och Halmstad, ST-Invandrarverk (avd. 429 av statstjänstemannaförbundet), Grupp 8, Stockholm, och Sveriges AMU-elevers riksförbund. Dessutom har inkommit en skrivelse från SAF/PTK-nämnden för jämställdhet i arbetslivet.

2 Allmän motivering

2.1 Kvinnor och män i det svenska samhället

Allt emellanåt reses frågor om vad jämställdhet mellan könen egentligen innebär och varför det är så angeläget att arbeta för den. Bakom frågorna skymtar ofta en rädsla för drastiska förändringar och påtvingade nya roller eller levnadsmönster. En sådan syn på jämställdheten har jag svårt att förstå. Jämställdhet innebär enligt min uppfattning inte ett tvång eller en strävan mot ett uniformt, likformigt levnadssätt för alla individer. Tvärtom bygger begreppet jämställdhet på grundsynen att varje människa är unik och har sina personliga egenskaper och önsningar. Traditioner och mer eller mindre omedvetna fördomar bör inte styra valet av utbildning, arbete och levnadssätt. Varje människa skall i stället ha möjlighet att utvecklas efter sina egna förutsättningar, oavsett kön. Jämställdheten blir därför både något av en utmaning mot fastlåsta roller och ett erbjudande om en rikare tillvaro med större valmöjligheter och med tillgång till nya, berikande upplevelser.

I ett jämställt samhälle får flickor inte bara de teoretiska möjligheterna att skaffa sig en teknisk utbildning och ett arbete inom en bransch som i dag är nästan totalt dominerad av män. De får också stöd och uppmuntran att genomföra sina planer. På ett naturligt sätt smälter de in bland manliga och kvinnliga kamrater på arbetsplatsen.

I ett jämställt samhälle får männen bättre möjligheter än i dag att förena ett aktivt yrkesarbete med ett ansvar för barnens omvårdnad. De har rätt att uppleva mer av sina barns utveckling och få erövra nya livsvärden.

Jämställdhet betyder ett givande och ett tagande av de erfarenheter och lärdomar som män och kvinnor har skaffat sig utifrån de skilda utgångspunkter, som de i dag har. Det handlar om en samhällsförändring som tränger djupt in i människors relationer. I ett samhälle, där diskriminering och fördomar har ersatts av jämställdhet, har inget kön förlorat. Både män och kvinnor har frigjorts från trycket av gamla roller och kan mötas i gemensamt ansvar som självständiga individer.

I mer än hundra år har vi i Sverige diskuterat mannens och kvinnans ställning och uppgifter i samhället. Från början rörde diskussionen

främst hur — eller om — man skulle frigöra kvinnan från det patriarkaliskt präglade förtryck, som fanns förankrat i lagstiftning och formella föreskrifter av skilda slag. Det handlade bl. a. om att ge kvinnor samma medborgerliga rättigheter som männen: rätten att råda över sin person och sin ekonomi, att få utbildning på samma villkor som männen och att tillsammans med männen delta i planeringen av samhällsutvecklingen.

År 1858 blev en ogift kvinna myndig vid 25 års ålder. Det dröjde dock ända fram till år 1921 innan även gifta kvinnor blev juridiskt myndiga. Under 1860-talet öppnades nya möjligheter för kvinnor till högre utbildning, bl. a. lärarinneutbildning samt post- och telegrafexpeditörsutbildning. Men inte förrän den stora skolreformen genomfördes år 1927 öppnades de statliga läroverken för flickor, samtidigt som folkskolan gjordes till en gemensam bottenskola för den högre undervisningen.

Under 1900-talets första årtionden genomfördes också en lång rad andra viktiga förändringar som i grunden förändrade kvinnornas ställning och praktiska levnadsförhållanden. Rösträtt för kvinnor infördes sålunda åren 1919 och 1921. Arbetarskyddet och den kvinnliga arbetarskyddsinspektionen inrättades år 1912. Rätt till statlig tjänst också för kvinnor — den s. k. "behörighetslagen" — infördes år 1923. 1930-talets familjepolitiska reformer och förbudet år 1938 mot att avskeda en kvinna på grund av giftermål eller havandeskap var också viktiga framsteg.

Men trots att allt fler formella hinder för kvinnors likställighet med männen avlägsnades, dröjde sig de traditionella könsrollsmönstren kvar inom utbildning, arbetsliv och familjeliv. Visserligen fick flickor tillträde till universiteten redan år 1873, men de kvinnliga studerandena förblev mycket få vid universiteten och de valde i allmänhet utbildningsvägar som av tradition ansågs passa för kvinnor. Längre fanns det en särskild utbildning — flickskola — för de fåtaliga flickor som kostade på en längre utbildning.

I det äldre samhället fanns det en klar uppdelning i manliga och kvinnliga sysslor. Kvinnans naturliga plats ansågs vara i hemmet. Men arbetsförhållandena och levnadsvillkoren var också sådana — med lång och tröttande arbetstid, slitsamma arbetsuppgifter, många barn och dåliga tekniska hjälpmedel i hemmet — att det ofta krävdes stora heminsatser av kvinnan för att familjen skulle klara sig.

När diskussionen startade om kvinnors yrkesarbete och flickors utbildning, ansåg många att kvinnornas verksamhet i yrkeslivet skulle begränsas till sådana områden som anknöt till den vårdande roll som de hade inom familjen. Serviceinriktade funktioner på kontor och i affär är exempel på detta, liksom lärarinne- och sjuksköterskeyrkena.

Också inom industrin utbildades detta mönster. De kvinnliga industriarbetarna var särskilt talrika inom branscher med anknytning till

kvinnans hemuppgifter, som textil- och livsmedelsindustrin. Denna uppdelning i kvinnliga och manliga arbetsfält är något som på allvar börjat ifrågasättas först under de senaste decennierna.

Under efterkrigstiden ökade behovet av arbetskraft och därmed efterfrågan på den kvinnliga arbetskraften. Allt fler kvinnor sökte sig också ut på arbetsmarknaden, även om de var gifta och hade familj. Fortfarande ansågs det dock av många naturligt att kvinnor hade en lägre lön än männen för samma arbete. Mannen var den "naturliga försörjaren" och borde därför ha en högre lön. Först under 1960-talet avvecklades dessa avtalsbundna löneskillnader.

Andelen kvinnor i förvärvsarbete har fortsatt att öka. Under de senaste femton åren har vi haft en ökning som innebär att det i dag finns en och en halv gång så många kvinnor i förvärvslivet som för femton år sedan. Under perioden 1965—1975 ökade antalet sysselsatta med 390 000 personer. Kvinnorna svarade för 380 000 av denna ökning. Det är också värt att notera att denna ökning har fortsatt även under de senaste årens svaga konjunkturer. Under det fjärde kvartalet 1976 till motsvarande tid 1978 har antalet förvärvsarbetande kvinnor ökat med 68 000. Under samma period har däremot andelen män i förvärvsarbete sjunkit något. Bidragande till den kraftiga ökningen av kvinnor i förvärvsarbete har bl. a. varit den offentliga sektorns utbyggnad och införandet av den individuella beskattningen.

Kvinnors och mäns lika rätt till arbete har börjat att respekteras. Det är ett viktigt steg framåt för jämställdheten att allt fler kvinnor nu får ett eget förvärvsarbete. Det ger ekonomiskt oberoende och ökat självförtroende. Det ger en plats i en social gemenskap. Men även om andelen förvärvsarbetande kvinnor nu närmar sig männens, är fortfarande villkoren på arbetsmarknaden olika för män och för kvinnor.

- Trots en snabb ökning *förvärvsarbetar kvinnor fortfarande i lägre utsträckning än män*, och det finns stora regionala skillnader.
- Kvinnor som förvärvsarbetar har i genomsnitt betydligt *kortare arbetstid* än män. Nära hälften av alla kvinnor arbetar deltid, mot bara fem procent av männen.
- Kvinnor arbetar som regel i *andra yrken* än män. Kvinnorna är kraftigt överrepresenterade i "betjänande" yrken och funktioner. Män innehar i betydligt högre grad än kvinnor självständiga och beslutande arbeten med goda utvecklingsmöjligheter.
- Delvis som en följd av att kvinnor och män arbetar inom skilda yrkesområden har kvinnorna också *lägre genomsnittslön* än männen. En betydande utjämning har dock ägt rum genom avskaffandet av särskilda lönesatser för kvinnor och män och genom den låglönesättning som har drivits igenom av de fackliga organisationerna. Löneskillnaderna mellan kvinnor och män är påtagliga även bland personer med samma grundutbildning och med lika lång yrkeserfarenhet.

— *Ansvar*et för hem och barn är fortfarande mycket snett fördelat mellan kvinnor och män. Det begränsar kvinnornas möjligheter i arbetslivet. Det underlättar för arbetsgivare att ställa män inför krav på övertid. Den skilda inriktningen på hem- resp. förvärvsarbete gör också att kvinnor och män får delvis skilda förväntningar, krav och ambitioner i arbetslivet. Den gör dessutom att brister i samhälls-servicen, som t. ex. dåligt utbyggd barnomsorg, i högre grad blir till hinder för kvinnor än för män.

För några decennier sedan ansågs det ofta som en självklarhet att de kvinnor, som hade valt eller av ekonomiska skäl var tvingade att förvärvsarbete, också skulle behålla det totala ansvaret för hemmet och barnen. "Kvinnodebatten" handlade i stor utsträckning om den i och för sig viktiga uppgiften att rationalisera hushållsarbetet med kollektiva tvättstugor, hushållsmaskiner etc. Eftersom de flesta småbarnsmödrar fortfarande valde att arbeta inom hemmet, var kraven på barnomsorg inte så kraftiga som nu.

Under de senaste åren har vi alltmer avlägsnat oss från begreppet "kvinnofrågor". Begreppet jämställdhet, som bygger på en lika fördelning av rättigheter och ansvar för bägge könen, har kommit att ersätta den ensidigt kvinno-inriktade debatten. Som jag tidigare har anfört, anser jag att detta är en utveckling som både män och kvinnor har mycket att vinna på. Men för att vi ska uppnå de värden som jämställdheten kan erbjuda, krävs det ett intensivt arbete. Jag vill understryka det som jämställdhetskommittén betonar i sitt betänkande, nämligen att detta arbete måste drivas på en mängd olika vägar.

Rätten till arbete måste tillkomma kvinnor och män i samma utsträckning och på lika villkor. Det kräver bl. a. samordnade åtgärder inom ekonomisk politik, näringspolitik och arbetsmarknadspolitik för att klara full sysselsättning, liksom en regionalpolitik för att utjämna de stora skillnaderna i tillgång på arbete mellan olika delar av landet.

Den enskildes möjligheter måste vidgas. Det kräver ofta insatser för utbildning liksom att man bryter den starka könsbindningen i valet av utbildning och yrke. Studier och yrkesval måste baseras på en avvägning mellan individuella anlag och utbudet av arbete — inte på traditionella uppfattningar om vad som är "manligt" och "kvinnligt". En traditionellt könsbunden yrkesinriktning kan vara ett betydande praktiskt hinder för att få arbete. Det gäller särskilt på orter där arbetsutbudet är ensidigt och begränsat. Könsbundna yrkesval drabbar både kvinnor och män, som av fördomar har hindrats från att välja arbeten som passar deras individuella förutsättningar.

Alla arbeten skall i princip stå öppna för både kvinnor och män. Det kräver att arbetsmiljön förbättras. Fysiska och psykiska hinder för ett fritt val måste så långt möjligt undanröjas. Genom tekniska anordningar kan många arbetsplatser göras tillgängliga för alla.

Arbetsvillkoren måste anpassas så att både män och kvinnor i alla arbeten skall kunna förena förvärvsarbete med hemansvar. Mäns rätt att ta ansvar för sina barn, på samma villkor som kvinnor, måste accepteras och stimuleras. Det kräver ofta förändringar i fråga om arbetstidens förläggning och kraven på övertid samt rätt till föräldraledighet och möjlighet till deltidsarbete också för män.

Diskriminering på grund av kön får inte förekomma. Det kräver att fördomar och traditionella värderingar viker. Fast rotade föreställningar om olika arbetens lämplighet för män resp. kvinnor eller om mäns och kvinnors beteende på arbetsplatsen finns ofta hos arbetsgivare, arbetsledare och andra. Det är därför nödvändigt med en aktiv personalpolitik för jämställdhet, särskilt i samband med rekrytering, utbildning och befordran. Extra insatser kan ofta fordras för att stödja ett hittills missgynnat kön.

Samhällsplaneringen måste utgå från båda könen rätt till arbete på lika villkor och anpassa bebyggelse, kommunikationer och övrig service till detta. Det kräver bl. a. att man söker minska kraven på långa arbetsresor och omfattande pendling med bil.

Också förvärvsarbetande föräldrar måste kunna ha en trygg barnomsorg. Det kräver att barnomsorgen kraftigt byggs ut. Bristen på daghem är i dag ett av de främsta hindren för jämställdhet. Den drabbar i praktiken främst kvinnor, eftersom de fortfarande som regel tar störst hemansvar.

Arbetsfördelningen i hemmet måste ändras. Män har samma ansvar för hemmet och skall också ha lika rätt till barn och känsloliv. Det kräver praktiska — men samtidigt djupgående — förändringar i människors attityder, vanor och relationer.

Fördelningen mellan kvinnor och män i beslutande positioner måste bli jämnare. Det kräver aktiva och handfasta åtgärder av organisationer och partier, offentliga organ och företag. Med fler kvinnor i beslutande organ ökar kraften i arbetet på jämställdhet. Då blir det också lättare att bryta det gamla könsrollsmönstret, med män som de beslutande och kvinnor som de betjänande. Det är ett mönster som barn fortfarande ser och lätt följer, när de växer upp.

Det krävs således mycket omfattande åtgärder, program och attityd-förändringar för att arbetet för jämställdhet skall bli framgångsrikt. Det är därför glädjande, att det på olika områden i samhället bedrivs ett aktivt jämställdhetsarbete. Breda insatser görs inom sysselsättnings- och utbildningspolitiken för att utbilda och stödja kvinnor med kortvarig grundutbildning att komma in i arbetslivet. Den nya arbetsmiljölagen bygger på grundsatsen att alla arbeten i princip skall stå öppna för både kvinnor och män. Viktiga förändringar i föräldraförsäkringen och den lagfästa rätten till föräldraledighet syftar till att män och kvinnor skall dela på ansvaret för hem och barn. Det av riksdagen år 1976 antagna

programmet för utbyggnaden av 100 000 daghemsplatser på fem år innebär en stark prioritering av utbyggnaden av barnomsorgen. Vi skall öka insatserna i skolan för att främja jämställdhet och inskräpa det kravet i skollag och läroplan. Genom jämställdhetsbidrag, villkor knutna till regionalpolitiskt stöd och andra liknande åtgärder söker vi bryta könsuppdelningen på arbetsmarknaden. Strävan till jämställdhet mellan kvinnor och män måste präglade de politiska åtgärderna på alla områden.

Det statliga jämställdhetsarbetet fick en fastare form år 1972, då den dåvarande regeringen lät tillsätta en delegation för jämställdhet mellan kvinnor och män. Delegationens uppgifter var bl. a. att verka för jämställdhetsidéernas spridning i samhället och att föreslå regeringen åtgärder för att utveckla och förverkliga jämställdhet mellan kvinnor och män. År 1976 utfärdades vidare en förordning (1976: 686) om jämställdhet mellan kvinnor och män i statlig tjänst. Enligt denna s. k. jämställdhetsförordning åligger det statsmyndigheterna att bedriva ett aktivt jämställdhetsarbete och att årligen upprätta planer för detta arbete. Jämställdhetsförordningen har lett till att jämställdhetsarbetet har intensifierats och bedrivits betydligt mer planmässigt än tidigare hos många myndigheter.

Jämställdhetsarbetet inom den statliga sektorn har också kraftigt utvidgats under de senaste åren. Ett handlingsprogram har fastställts som inriktas på frågor som rör regelsystem, attityder, arbetsformer och utbildningsmöjligheter. Under hösten 1977 gav regeringen statens personalnämnd i uppdrag att bedriva försöksverksamhet inom tio myndigheter i syfte att stimulera kvinnor att söka högre tjänster. Vid fem myndigheter bedrivs försök med att rekrytera kvinnor till mansdominerade yrken och män till kvinnodominerade. Särskilda informations- och rekryteringskampanjer genomförs vidare för att uppnå en jämnare könsfördelning inom olika tjänstekategorier.

Under våren 1976 beslöt riksdagen att arbetet med att utreda jämställdhetsfrågorna skulle ges en parlamentarisk förankring. En jämställdhetskommitté tillsattes, som enligt direktiven skulle inrikta sig på mer långsiktiga projekt inom jämställdhetsområdet och på frågor av större principiell räckvidd. Efter regeringsskiftet 1976 beslöts vidare, att kommittén skulle överta de utredningsuppdrag som den tidigare delegationen hade fått. Som jag har nämnt i det inledande avsnittet, fick kommittén också i uppdrag att utarbeta ett förslag till lag mot könsdiskriminering.

Jämställdhetskommittén har fullföljt de praktiska försök som delegationen startade och dessutom påbörjat nya projekt inom arbetslivet och skolan. Kommittén har också riktat in arbetet på nya områden, exempelvis boendeplanering, samt intensifierat opinionsbildningen.

Parterna på arbetsmarknaden har också ökat sitt arbete för att främja jämställdhet mellan könen. På åtskilliga områden har antagits sär-

skilda jämställdhetsprogram. Mellan Svenska arbetsgivareföreningen (SAF) och Landsorganisationen (LO) resp. Privattjänstemannakartellen (PTK) har avtal träffats om ett planmässigt arbete för jämställdhet. I dessa avtal uttalas bl. a. att det bör vara en strävan att bryta könsbunden rekrytering och att utforma företagets arbetsorganisation och arbetsmiljö så att hinder inte möter för en sysselsättning baserad på jämställdhet mellan kvinnor och män. Den praktiska uppföljningen av dessa avtal har nu påbörjats. En motsvarande utveckling synes vara på väg på det kommunala området. Detta ser jag som en mycket lovande utveckling. Genom det förslag till lag om jämställdhet i arbetslivet, som nu har utarbetats, kommer ett sådant praktiskt inriktat jämställdhetsarbete att kunna vidgas även till de arbetsplatser som inte omfattas av jämställdhetsavtalen.

Ett antal enskilda företag och flera kommuner och landsting har vidare påbörjat ett jämställdhetsarbete som i allmänhet inriktar sig främst på den egna personalen. Kommun- och landstingsförbunden sände i december 1977 gemensamt ut en rekommendation till samtliga kommuner och landsting att beakta jämställdhetsfrågorna och söka finna de rätta formerna för arbetet.

I detta sammanhang bör också noteras de värdefulla insatser som görs av de olika kvinno- och jämställdhetsorganisationerna. Genom sina utbildningsinsatser ökar de kvinnors kunnande och stärker deras självförtroende. Genom ett intensivt opinionsbildande arbete upplyser de om den diskriminering och könsuppdelning som fortfarande förekommer och banar väg för förändringar.

Jag har med denna kortfattade redogörelse sökt ge en allmän bild av det jämställdhetsarbete som bedrivs ute i samhället. Ett målinriktat arbete måste bedrivas på alla områden och av alla som har ansvar för olika delar av samhällsutvecklingen för att vi skall nå de mål som har satts upp: samma rätt och möjligheter och lika ansvar för kvinnor och män. Här krävs också en förändring av vanor, tänkesätt och uppträdande hos de enskilda människorna. Den förändringen kan stödjas och påskyndas genom politiska åtgärder.

Reformer inom arbetsmarknadspolitiken, inom utbildningsväsendet och familjepolitiken har stor betydelse, framför allt för att förbättra kvinnornas ställning. Genom ett medvetet och konsekvent uppträdande från statsmakternas sida kan vidare läggas fast principer som blir vägledande och därmed medför betydande praktiska resultat. Det krävs alltså ett samspel mellan å ena sidan åtgärder som statsmakterna kan besluta om och å andra sidan debatt, opinionsbildning och praktiskt arbete som sker ute i samhället i dess helhet. En lag om jämställdhet mellan kvinnor och män, som ger den enskilde ett skydd mot könsdiskriminering och som ställer krav på alla arbetsgivare att bedriva ett aktivt arbete för jämställdhet, är ett uttryck för statsmakternas erkännande av

målet jämställdhet mellan kvinnor och män. En lag om jämställdhet kan inte ensam lösa alla de problem som fortfarande kringgärdar arbetet för jämställdhet. Men den kan bli ytterligare ett viktigt instrument i detta arbete. Jag finner det angeläget att inte avstå från något instrument som kan bidra till att driva på utvecklingen mot jämställdhet mellan kvinnor och män.

Jag skall nu övergå till att närmare behandla frågan om lagstiftning som ett medel att främja utvecklingen mot jämställdhet mellan kvinnor och män och redogöra för hur enligt min mening en sådan lagstiftning bör utformas.

2.2 Lagstiftning om jämställdhet mellan kvinnor och män

2.2.1 Jämställdhetskommitténs förslag

Frågan om lagstiftning som ett medel att främja utvecklingen mot jämställdhet mellan kvinnor och män har varit föremål för allmän debatt under hela 1970-talet. Förslag om sådan lagstiftning eller om utredning av frågan har gång efter annan väckts i motioner till riksdagen. En preliminär utredning med granskning bl. a. av utländskt material har också gjorts på initiativ av jämställdhetsdelegationen och publicerats i en departementspromemoria (Ds Ju 1975: 7 PM till frågan om lagstiftning mot könsdiskriminering). I enlighet med beslut i riksdagen under 1975/76 års riksmöte fick därefter jämställdhetskommittén till uppgift att utreda frågan.

Efter regeringsskiftet 1976 fick kommittén som jag förut nämnde i tilläggsdirektiv uppdrag att inte bara utreda utan även utarbeta och lägga fram ett förslag till lagstiftning. Detta uppdrag grundade sig på övertygelsen att en lag om förbud mot könsdiskriminering har en betydelsefull uppgift att fylla som ett bland flera medel att genom insatser från samhällets sida driva på utvecklingen.

En lag ger ett väsentligt och påtagligt uttryck för samhällets erkännande av principen om jämställdhet mellan kvinnor och män.

Den kan bli en utgångspunkt för aktiv opinionsbildning och attitydpåverkan och ett gott stöd för dem som arbetar på att främja jämställdheten och på att få bort kvardröjande könsfördomar.

Dessutom ger ett diskrimineringsförbud i lag ett skydd för den enskilde mot övergrepp eller orättvis behandling som bottnar i sådana fördomar, i oriktiga och oreflekterade föreställningar om skillnader mellan kvinnors och mäns förmåga och lämplighet för vissa arbeten etc.

Till fullgörande av sitt uppdrag har jämställdhetskommittén utarbetat ett förslag till lag om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet. Dess ändamål skall vara att främja kvinnors och mäns lika rätt i fråga om arbete, arbetsvillkor och utvecklingsmöjligheter i arbetet (1 § i förslaget). Lagförslaget innehåller dels ett förbud mot könsdiskriminering i

arbetslivet, dels regler som ålägger arbetsgivare att vara aktivt verksamma för att främja jämställdhet mellan kvinnor och män.

Diskrimineringsförbudet har uttryckts som ett förbud för en arbetsgivare att missgynna en arbetstagare eller en arbetssökande till följd av hans eller hennes kön (2 § första stycket). Från denna huvudregel görs ett par undantag (2 § andra stycket).

Det ena är att diskrimineringsförbudet inte gäller sådan särbehandling som är ägnad att främja jämställdhet i arbetslivet, dvs. vad som brukar kallas positiv särbehandling.

Enligt det andra, som åtminstone delvis snarare skall ses som ett slags närmare definition av vad som är att betrakta som könsdiskriminering i arbetslivet, skall det inte vara förbjudet med särbehandling som är ofrånkomlig för att tillgodose ett särskilt intresse som inte rimligen bör vika för intresset av jämställdhet.

Kommittén syftar på att det i vissa fall kan tänkas finnas ideella eller andra intressen som bör respekteras framför intresset av jämställdhet, när intressena kommer i konflikt med varandra. Å andra sidan tillåts inte den företeelse som ofta går under benämningen indirekt diskriminering. Det skall vara förbjudet inte bara att direkt missgynna en kvinna eller en man t. ex. på det sättet att en arbetsgivare vägrar att anställa någon eller ger någon sämre arbete enbart av det skälet att den arbetssökande eller arbetstagaren är kvinna eller man. Även ett indirekt missgynnande skall vara otillåtet, om det sker t. ex. i den formen att en arbetsgivare utan tillräckliga sakliga skäl ställer krav på utbildning eller andra meriter som bara kvinnor eller män har.

Kommittén tänker sig att den gränsdragning mellan tillåtet och otillåtet, som måste göras på denna punkt, också skall ske som en sådan avvägning mellan skilda intressen som det talas om i det senast återgivna avsnittet av 2 § andra stycket.

Reglerna om aktiva jämställdhetsåtgärder består till en början av en huvudregel som är avsedd att gälla för alla arbetsgivare. Enligt denna skall en arbetsgivare vara skyldig att planera sin verksamhet och att i skäligen omfattning ordna arbetsförhållandena på ett sätt som främjar jämställdhet i arbetslivet (3 § första stycket). Vid sidan härav finns det i förslaget (3 § andra stycket) vissa ytterligare bestämmelser som tar särskilt sikte på arbetsplatser där det inte råder en i huvudsak jämn fördelning mellan kvinnor och män i en viss typ av arbete eller inom en viss kategori av arbetstagare. Arbetsgivare som har sådana arbetsplatser skall vara skyldiga att verka för att få till stånd en jämnare fördelning. Det skall ske genom att arbetsgivaren i samband med anställning, befordran och utbildning anstränger sig för att finna sökande av det kön som är underrepresenterat. Vidare skall arbetsgivaren i valet mellan en kvinna och en man med likvärdiga förutsättningar utse den som tillhör det kön som är underrepresenterat. En i huvudsak jämn fördelning mel-

lan kvinnor och män skall enligt motiven anses föreligga när vardera könet är representerat med minst 40 procent av arbetstagarna.

Diskrimineringsförbudet skall enligt kommittéförslaget vara tvingande lag. Avsteg skall alltså inte kunna göras med giltig verkan genom avtal, vare sig kollektivavtal eller enskilt avtal mellan en arbetsgivare och en arbetstagare eller arbetssökande. I fråga om skyldigheten för arbetsgivarna att vara aktivt verksamma för att främja jämställdheten föreslås att den närmare tillämpningen av lagens bestämmelser skall få göras till föremål för kollektivavtal, som på arbetstagersidan har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation (4 §).

Enligt förslaget skall överträdelse av diskrimineringsförbudet medföra skadeståndsansvar för arbetsgivaren. Såväl ersättning för ekonomisk förlust som s. k. allmänt skadestånd skall kunna komma i fråga och skadestånd skall utmätas i enlighet med de gängse arbetsrättsliga skadeståndsreglerna (5 §). En arbetsgivare som inte fullgör sin skyldighet att aktivt främja jämställdheten skall kunna få ett föreläggande att göra det på ett närmare angivet sätt och skyldigheten skall kunna utkrävas genom att ett penningbelopp bestäms och döms ut såsom vite (6 §).

Kommittén föreslår att ett av regeringen utsett jämställdhetsombud skall få till uppgift att se till att lagen efterlevs och att i övrigt medverka i strävandena att åstadkomma jämställdhet i arbetslivet (7 §). Ombudet skall kunna ta upp överläggningar med parterna på en arbetsplats eller med organisationerna inom en bransch eller inom en del av arbetsmarknaden för att främja jämställdhet i arbetslivet. Vidare skall ombudet gentemot de enskilda arbetsgivarna ha vissa befogenheter att infordra yttranden, upplysningar och handlingar av betydelse för uppgiften att se till att lagen efterlevs (8 §). Dessutom skall ombudet vara ett stöd för enskilda i diskrimineringsfall och under vissa förutsättningar kunna föra talan inför domstol i sådana fall (9 § tredje stycket).

Lagförslaget innehåller slutligen också regler om handläggningen av tvister rörande diskrimineringsförbudet (9 och 10 §§) och om förfarandet vid utfärdande av föreläggande för arbetsgivarna (11—13 §§). Diskrimineringsstvisterna skall enligt kommitténs tanke handläggas enligt lagen (1974: 371) om rättegången i arbetstvister. Detta innebär att arbetsdomstolen skall vara första och enda domstol i vissa fall och att tvisten i andra fall skall tas upp av tingsrätt med arbetsdomstolen som andra och sista instans. Även när det gäller föreläggande för en arbetsgivare att vara verksam för att främja jämställdheten är förslagets huvudregel att arbetsdomstolen skall vara den instans som har att fatta beslut; jämställdhetsombudet skall ha till uppgift att hos domstolen föra talan om sådant föreläggande.

2.2.2 Tillämpningsområdet för en lag

Kommittén har alltså valt att låta sitt lagförslag gälla enbart förhållandena i arbetslivet. Den har sagt sig tills vidare vilja lämna öppet om

lagstiftning kommer att behövas även på andra områden. När det gäller den bristande jämställdheten mellan kvinnor och män vid fördelning av arbete och ansvar i hemmet har kommittén dock funnit att lagstiftning inte är det rätta medlet att få förbättringar till stånd. Ingrepp genom lagstiftning i syfte att ändra människors privata attityder eller att påverka den enskilda familjens inre liv är i sig inte önskvärda och dessutom inte praktiskt genomförbara. Man måste därför arbeta med andra medel för att i både kvinnornas och männens intresse ändra de traditionella könsrollerna i hemmet.

Till de medlen hör dock även en ökad jämställdhet mellan könen i yrkeslivet, eftersom i växelspelet mellan könsrollerna inom familjen och förhållandena i arbetslivet kvinnans sämre ställning på detta senare område är ägnad att bibehålla den traditionella rollfördelningen i hemmet. En lag om jämställdhet på arbetslivets område kan därmed indirekt få betydelse även inom familjen och hemmet.

Också när det gäller kvinnornas deltagande i fackligt och politiskt arbete har kommittén sagt sig att lagstiftning inte är ett tjänligt medel att nå resultat. Det kan inte gärna komma i fråga att genom regler i lag gripa in i det fria valet av dem som skall ges förtroende att fullgöra uppdrag på dessa områden. Därför är man även här hänvisad till andra medel; man måste lita till organisationernas och partiernas egna insatser, till debatt och opinionsbildning och till åtgärder på andra områden för att underlätta för kvinnorna att delta i det fackliga och politiska livet. Också här kan dock en lag om jämställdhet inom arbetslivet ha indirekta verkningar, bl. a. genom att medverka till större intresse och beredskap hos kvinnorna.

Beträffande vissa i och för sig tänkbara områden för lagstiftning har kommittén hänvisat till åtgärder som håller på att vidtas och utredningsarbete som pågår och som bör avslutas innan man bedömer om det behövs och är lämpligt med lagstiftning om jämställdhet. Inom utbildningsväsendet omfattar kommitténs föreliggande lagförslag mot den bakgrunden bara sådan utbildning som meddelas inom ramen för ett anställningsförhållande. Utom till önskemålet att anpassa den föreslagna lagen till annan arbetsrättslig lagstiftning har kommittén här hänvisat till att utbildningsväsendet till väsentlig del är statligt reglerat och att resultat bör kunna nås i första hand genom aktiva åtgärder inom studie- och yrkesvägledning, lärarutbildning m. m. Vidare förbereds förslag om att införa krav på aktivt jämställdhetsarbete i skollag och skolförordning. Därför menar kommittén att det inte finns skäl att nu förslå annan lagstiftning med direkt sikte på utbildningsväsendet. Även här har kommittén dessutom pekat på att en lag om jämställdhet i arbetslivet bör kunna återverka även på utbildningen, genom att den bidrar till att skapa förutsättningar för ett friare och mindre traditionellt yrkesval.

I debatten kring jämställdhetsfrågorna observerades tidigt att det .

vissa försäkringsformer och försäkringsvillkor finns opåkallade skillnader i behandlingen av kvinnor och män. Framför allt förekommer sådana skillnader vid utformningen av efterlevandepensioner. På detta sistnämnda område pågår emellertid också utredningsarbete som kommittén har ansett böra avvaktas innan åtgärder övervägs. Kommittén har också tills vidare avstått från att föreslå en utvidgning av det i 16 kap. 9 § brottsbalken intagna förbudet mot diskriminering på grund av ras m. m. i skilda slag av serviceverksamhet till att omfatta även förbud mot könsdiskriminering. Skälet är närmast att en sådan åtgärd skulle kräva rätt ingående ytterligare utredning, och vidare utreds f. ö. frågan om bl. a. rasdiskriminering i en ny utredning (A 1978:06).

Vad beträffar kommitténs uttryckliga uppdrag att behandla frågan om lagstiftning mot könsdiskriminerande reklam, slutligen, avser kommittén att göra en särskild utredning och därefter återkomma med förslag. Med hänsyn till de svårbedömda yttrandefrihetsrättsliga frågor som kommer upp i detta sammanhang räknar kommittén med att denna utredning kan bli omfattande. Samordning skall också ske med yttrandefrihetsutredningens (Ju 1977:10) arbete.

Kommittén har varit enig i sin bedömning av vad som nu är en lämplig avgränsning av området för en lag om jämställdhet. Med inriktningen på arbetslivets förhållanden har kommittén i själva verket också följt en huvudlinje i den tidigare debatten, som till väsentlig del har gällt frågan om ett i lag föreskrivet förbud mot könsdiskriminering just på det området. Som framgår av kommitténs betänkande har det i första hand varit förhållandena på arbetsmarknaden som har tilldragit sig intresset även när man på olika håll utomlands har infört lagstiftning med förbud mot könsdiskriminering.

För egen del ansluter jag mig helt till kommitténs bedömning på denna punkt. Vad som händer i arbetslivet är helt centralt för strävandena till jämställdhet. I den diskussion som har följt på kommittéförslaget, inom ramen för remissbehandlingen och i övrigt, har också den helt övervägande meningen varit att avgränsningen till arbetslivets förhållanden är realistisk och välmotiverad. Vad debatten har kommit att gälla är inte heller den frågan som sådan utan i stället om det finns tillräckliga skäl för att nu stifta lag på arbetslivets område, särskilt mot bakgrund av att en omfattande verksamhet i syfte att främja jämställdheten har kommit i gång på arbetsmarknadsparternas eget initiativ efter det att kommittén inledde sitt utredningsarbete. Till frågan om det över huvud taget behövs en lag har knutits en diskussion om hur i så fall en lag på området bör i sina huvuddrag se ut och framför allt hur den bör anpassas till det befintliga systemet av lagar och avtal på arbetsmarknaden.

2.2.3 Behovet av en jämställdhetslag på arbetslivets område

Som skäl för att föreslå en jämställdhetslag på arbetslivets område har kommittén angivit att det finns ett särskilt påtagligt behov av att

främja jämställdheten just där och att lagstiftning är ytterligare ett bland flera lämpliga och verksamma medel i jämställdhetssträvandena på detta område. Kommittén har särskilt utvecklat dessa tankar med avseende på diskrimineringsförbudet.

Till de mest väsentliga förutsättningarna för en genomförd likställighet mellan kvinnor och män hör enligt kommitténs synsätt att tudelningen av arbetsmarknaden bryts och att man når fram till en jämnare könsfördelning inom olika arbeten och grupper av arbetstagare. Det är i sig självt ett av de viktigaste målen för jämställdhetssträvandena att den enskilda människan får reell frihet att välja sysselsättning efter personliga förutsättningar och intresseinriktning och utan hinder av sitt kön. En jämnare fördelning mellan könen inom olika verksamhetsområden är av godo också genom att den bidrar till en mer rationell arbetsfördelning, bättre arbetsmiljö och bättre arbetsförhållanden i övrigt och till större rättvisa i fråga om löner och andra anställningsvillkor. Härtill kommer återverkningarna utanför arbetslivets område av mer jämställda förhållanden i arbetet. Inte minst denna aspekt tillmäter kommittén stor betydelse.

Tudelningen av arbetsmarknaden beror till en del på att kvinnor fortfarande är benägna att söka sig till traditionellt kvinnliga yrkes- och utbildningsgrenar och att män söker sig till traditionellt manliga områden. Positiv stimulans till ett mer otraditionellt yrkesval och allmän debatt om könsrollerna är därför av stor betydelse och jämställdhetskommittén ägnar också mycket av sin verksamhet åt detta. En mindre grupp "pionjärer" som går i spetsen för ett otraditionellt studie- och yrkesval kan bryta vallen av cementerade roller och öppna för en mer jämlik arbetsmarknad.

Uppdelningen mellan kvinnliga och manliga yrken beror också på att arbetsgivare ofta föredrar att anställa en man framför en kvinna eller, inom några områden, en kvinna framför en man. När de som är ansvariga för nyrekrytering, befordran och utbildning betraktar skilda slag av arbeten som enbart eller mest lämpade för det ena könet utan att ha sakliga skäl för det, kan ett diskrimineringsförbud ha direkta verkningar som ett medel i jämställdhetssträvandena. Det kan också motverka mer eller mindre allmänna föreställningar om att det är bättre att anställa män därför att kvinnor har större behov av att vara borta från arbetet eller mindre möjligheter till arbete på oregelbundna tider.

Dessutom bör ett diskrimineringsförbud i lag kunna verka som ett väsentligt stöd för den enskilda kvinnan eller mannen, när hon eller han vill söka sig till ett verksamhetsområde som hittills har dominerats av det motsatta könet. Ett sådant diskrimineringsförbud kan med dessa utgångspunkter både ha direkta verkningar för att genomdriva ett handlingsmönster som stämmer överens med lagens syfte och indirekt medverka till att ändrade attityder växer fram.

Kommittén har varit enig om att föreslå att det nu kommer till stånd en lag som föreskriver förbud mot könsdiskriminering på arbetsmarknaden.

Däremot har kommitténs ledamöter gett till känna skilda uppfattningar på den andra huvudpunkten i förslaget, nämligen att lagen också bör innehålla regler om skyldighet för arbetsgivare att vara aktivt verksamma för att främja jämställdheten på arbetsplatserna. De ledamöter som företräder socialdemokraterna och vänsterpartiet kommunisterna har reserverat sig mot kommittéförslaget i denna del. Kärnpunkten i deras kritik är att det bör överlämnas till arbetsmarknadens parter att genom förhandlingar och kollektivavtal utforma regler om aktiva åtgärder och att driva jämställdhetsarbetet vidare genom att föreslå och understödja sådana åtgärder. Dessa ledamöter ser lagregler av det innehåll som kommitténs majoritet föreslår som ägnade att ingripa i och störa parternas eget arbete med jämställdhetsfrågorna. De varnar för ett system med ett jämställdhetsombud såsom ett övervakande organ med möjlighet att utverka vitesförelägganden och att under vissa förutsättningar ingripa i kollektivavtalsställningen, eftersom de i ett sådant system ser risker för kompetenskonflikter och för onödigt byråkratisering till men för jämställdhetssträvandena. Och de betonar särskilt att samhället i första hand bör understödja arbetsgivarnas och de fackliga organisationernas eget arbete för jämställdheten.

Under remissbehandlingen har flertalet av remissinstanserna uttryckt uppskattning över förslaget att det skall finnas ett i lag föreskrivet förbud mot könsdiskriminering i arbetslivet. Man har från många håll starkt betonat att en sådan lagstiftning har en viktig uppgift som utgångspunkt för opinionsbildning och attitydpåverkan och som skydd för den enskilde i arbetslivet.

Många av remissinstanserna har också ansett att det är väsentligt att en jämställdhetslag även innehåller krav på ett positivt och planmässigt jämställdhetsarbete på arbetsplatserna och regler om ett särskilt samhällsorgan med uppgift att följa och driva på utvecklingen. På dessa senare punkter har det dock även riktats invändningar. Jag väljer i det följande att väsentligen återge de kritiska remissynpunkterna, eftersom de kan vara en utgångspunkt för att föreslå förbättringar i förhållande till kommitténs förslag.

Särskilt från arbetsmarknadsorganisationernas sida har man betonat värdet av det aktiva jämställdhetsarbete som bedrivs på initiativ av parterna själva. Man har framhållit hur betydelsefullt det är att detta arbete får fortgå ostört och i de former som är hävdvunna och naturliga på den organiserade delen av arbetsmarknaden. Det nära sambandet mellan jämställdhetsarbetet och andra frågor på bl. a. personalpolitikens, arbetsorganisationens och arbetsmiljöns områden understryker denna synpunkt. Jämställdhetsarbetet kan enligt dessa remissinstanser inte bry-

tas ut från sitt sammanhang och bedrivs på annat sätt än alla andra frågor som berör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare och som är föremål för fackligt inflytande med stöd av bl. a. medbestämmandelagen och annan arbetsrättslig lagstiftning. Inte minst mot den bakgrunden har man uttryckt farhågor för att förslaget om ett jämställdhetsombud skall leda till opåkallad inblandning i parternas förhållanden och onödigt byråkratisering i stället för att bli ett positivt bidrag till jämställdhetsarbetet.

Särskilt från arbetsgivarhåll har man vänt sig även mot förslaget om ett diskrimineringsförbud med argument av denna innebörd. Man har menat att lagregler om ett sådant förbud tvingar fram byråkratisering av personalpolitiken och formalisering av bl. a. anställningsförfarandena till betydande kostnader för företagen, utan att man uppnår något väsentligt mer än vad som kan åstadkommas redan på grundval av de jämställdhetsavtal som har träffats och som innehåller bestämmelser mot diskriminering.

Vid sidan av principiell kritik av detta slag har man från de kritiska remissinstansernas sida vänt sig mot den utformning som kommittéförslaget har fått, i synnerhet när det gäller reglerna om arbetsgivarens ansvar för jämställdhetsarbetet på arbetsplatserna. Det har sagts att dessa regler är så obestämda och oklara att det inte blir möjligt för den enskilde arbetsgivaren att veta vilka konkreta skyldigheter de medför. Följden blir först och främst rättsosäkerhet i det enskilda fallet. Vidare medför förslaget enligt kritikerna att det i otillåtet stor utsträckning läggs på de tillämpande organen, enligt förslaget jämställdhetsombudet och arbetsdomstolen, att utfylla lagens regler och att utan tillräckligt stöd däri mer eller mindre fritt bestämma om den enskildes skyldigheter.

Med de invändningar mot kommittéförslaget som jag här har återgett har man kommit in på några av de mest centrala frågorna för den som överväger lagstiftning om jämställdhet mellan könen på den svenska arbetsmarknaden. En lagstiftning på detta område måste helt naturligt anpassas till det system av rättsregler som vi redan har på arbetsmarknaden. Den får inte stå i strid med utan skall tvärtom vara ett led i det stora reformarbete på det arbetsrättsliga fältet som har kännetecknat 1970-talet. Och givetvis är det också berättigat att betona rättssäkerhetsaspekten och betydelsen av att en lag som ålägger den enskilde väsentliga förpliktelser blir så tydlig och klar som möjligt.

Men med detta är inte sagt att det saknas tillräckliga skäl att stifta en lag om jämställdhet mellan könen i arbetslivet eller att det inte går att utforma en sådan lag på ett sätt som tillgodoser sådana synpunkter som jag här har angett. Tvärtom anser jag att en jämställdhetslag på arbetslivets område har en väsentlig uppgift att fylla och att det är fullt möjligt att utforma den så att den väl passar in både i det arbetsrättsliga regel-

systemet och i den ordning som tillämpas av arbetsmarknadens parter vid deras arbete med såväl jämställdhetsfrågorna som andra frågor som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Gentemot dem som har menat att en lag om jämställdhet innebär en otillbörlig inblandning på arbetsmarknaden från statsmakternas sida och att en lag som sådan skulle stå i motsättning till det medbestämmande som nu utvecklas vill jag bestämt hävda, att det är ett grundläggande ansvar för statsmakterna att skydda den enskilde mot diskriminering och att verka för jämställdhet mellan kvinnor och män. Parterna på arbetsmarknaden måste — som också kommittén framhåller i sitt betänkande — ha ett centralt ansvar för det konkreta arbetet för att det skall kunna ge bra resultat. Liksom på andra områden — t. ex. när det gäller arbetarskydd, semesterlagstiftning, föreningsrätt och anställningsskydd — bedrivs emellertid parternas arbete och utvecklas de fackliga organisationernas medbestämmande inom ramen för den lagstiftning som riksdagen beslutar.

Det är heller inget nytt att myndigheter anförtros att ha tillsyn över lagar som reglerar arbetsmarknaden. Arbetarskyddsstyrelsen (arbetsmiljölagen) och arbetsmarknadsstyrelsen (främjandelagen) är exempel på sådana myndigheter. Det bör i arbetet för jämställdhet finnas goda förutsättningar för ett positivt samspel mellan lagstiftningen och de ansträngningar som parterna har förklarat sig vilja göra, eftersom de verkar i samma riktning.

Inom delar av den privata arbetsmarknaden gäller numera kollektivavtal om åtgärder för jämställdhet mellan kvinnor och män. Avtalen har slutits på grundval av överenskommelser våren 1977 mellan SAF och LO resp. mellan SAF och PTK. Där anges målsättningar och riktlinjer för jämställdhetsarbetet inom parternas verksamhetsområde och efter hand har ett praktiskt arbete inletts med utgångspunkt i avtalen. Även på konsumentkooperationens område finns ett jämställdhetsavtal. Genom SAF/PTK-överenskommelsen har inrättats en särskild partssammansatt nämnd (den s. k. JA-nämnden) med uppgift att följa och att genom anvisningar och råd och på andra sätt stimulera det aktiva jämställdhetsarbetet ute på arbetsplatserna. I båda de centrala överenskommelserna har också uttalats att alla former av diskriminering skall motarbetas.

Enligt överenskommelsen mellan SAF och PTK är den särskilt inrättade nämnden även skiljenämnd med behörighet att ta upp frågor om avtalsbrott och om diskriminering i enskilda fall. I första hand eftersträvar man rättelse genom överenskommelse; de centrala parterna har åtagit sig att verka för att nämndens utlåtanden efterföljs och blir vägledande inom det gemensamma området. Vissa möjligheter att anlita vitesföreläggande som sanktion finns också.

Överenskommelsen mellan SAF och LO förutser ett tvisteförfarande

enligt den ordning som i övrigt tillämpas inom parternas område. Där anges också att en dom som fastställer att ett visst förfarande utgör diskriminering kan förenas med skadeståndspåföljd om utbildad praxis föreligger.

Inom den statliga sektorn bedrivs jämställdhetsarbetet på grundval främst av kungörelsen (1973: 279) om förbud mot köns- och åldersdiskriminering vid tillsättning av tjänst m. m. och av förordningen (1976: 686) om jämställdhet mellan kvinnor och män i statlig tjänst (den s. k. jämställdhetsförordningen). I den förra författningen finns förbud mot bl. a. könsdiskriminering vid tillsättning av tjänst och när en myndighet lämnar ut uppdrag eller tar ut sökande till kompetensgrundande utbildning. Myndigheternas aktiva jämställdhetsarbete bedrivs i enlighet med föreskrifterna i jämställdhetsförordningen.

Inom den kommunala sektorn, slutligen, har det ännu inte kommit till stånd något jämställdhetsavtal och någon författning motsvarande de statliga finns inte. Även på denna del av arbetsmarknaden pågår emellertid arbete på att avtalsvägen skapa regler på jämställdhetsområdet.

Avsevärda framsteg i det aktiva och organiserade jämställdhetsarbetet på arbetsmarknaden har alltså gjorts sedan jämställdhetskommittén fick sitt uppdrag hösten 1976.

Särskilt på senare tid har arbetet på många håll fått mer organiserade former och jämställdhetsfrågorna har blivit föremål för ett mer aktivt intresse än förr, både hos de centrala avtalsparterna och ute på fältet. Många goda initiativ har tagits och åtskilliga konkreta program och åtgärder har börjat genomföras. Ännu är det för tidigt att uttala sig om hur pass framgångsrika dessa strävanden verkligen kommer att bli men det finns givetvis alla skäl att uppmuntra och understödja det arbete som pågår. Som har framgått av min redogörelse i avsnitt 2.1 har också från samhällets sida, inom ramen för jämställdhetskommitténs verksamhet och i andra sammanhang, åtskilliga åtgärder vidtagits i detta syfte.

Samtidigt måste man ha klart för sig att det är och måste vara fråga om verksamhet på ganska lång sikt. Och man får inte bortse från att det på sina håll ännu går trögt med strävandena att vinna förståelse för hur väsentligt det aktiva jämställdhetsarbetet är. Detta bekräftas tid efter annan av dem som arbetar med frågorna i praktiken och deras erfarenheter av svårigheterna hämtas då inte sällan från arbetet i de egna leden.

2.2.4 Ett diskrimineringsförbud i lag

Att det nu bedrivs ett aktivt jämställdhetsarbete på många håll i arbetslivet är inte något skäl mot lagstiftning på området. En lag om jämställdhet har uppgifter att fylla vid sidan av detta arbete och kan enligt min mening dessutom på ett fruktbart sätt ta det arbetet till utgångspunkt, bidra till att driva på det och komplettera det genom att lagen

kommer att gälla även för de stora delar av arbetsmarknaden som inte täcks av kollektivavtal om jämställdhet.

En lag är till att börja med ett uttryck för den vikt som samhället fäster vid jämställdhetsfrågorna. Den är ett medel att påverka människors attityder och att skapa och understödja opinion. Ett i lag föreskrivet diskrimineringsförbud med möjlighet för den enskilde att vinna rättelse hos domstol är vidare ett grundläggande skydd som bör stå till varje arbetstagares och arbetssökandes förfogande. Inte minst är det viktigt att skyddet sträcks ut till att omfatta även dem som söker arbete. Ett av de i praktiken största problemen är ju det motstånd som på många håll möter såväl kvinnor som män som söker sig till yrken som av tradition har varit mer eller mindre förbehållna det motsatta könet. Ytterst måste det vara samhällets ansvar att det skyddet finns. De bestämmelser som förekommer i jämställdhetsavtalen om motarbetande av diskriminering är i och för sig av stort värde, men de är inte tillräckliga. Avtalen kan inte ge samma skydd för den enskilde mot diskriminering i arbetslivet som ett i lag föreskrivet förbud; avtalen gäller inte för hela arbetsmarknaden, de kan sägas upp av skäl som är ovidkommande från diskrimineringskyddets synpunkt, de erbjuder inte samma rättsliga garantier för den enskilde och de torde i varje fall i praktiken inte ge samma skydd åt alla som en lag kan göra. Genom lagen kan man vidare vidga de fackliga organisationernas förhandlingsrätt till att på jämställdhetsområdet omfatta även arbetssökande.

Jag anser alltså, i likhet med en på den punkten enig kommitté och det övervägande flertalet av remissinstanserna, att det bör komma till stånd en lag om förbud mot könsdiskriminering i arbetslivet. Hur detta diskrimineringsförbud bör vara utformat och hur man på dess område kan beakta även vad de kritiska remissinstanserna har anfört återkommer jag till i det följande.

2.2.5 Lagregler om aktiva åtgärder för jämställdhet

Jag nämnde nyss att det andra huvudinslaget i den jämställdhetslag som kommittén har utarbetat, dvs. reglerna om skyldighet för arbetsgivare att aktivt verka för jämställdheten på arbetsplatserna, har medfört oenighet inom kommittén och åtskillig kritik under remissbehandlingen. Jag betonade också att jag har all respekt för de kritiska synpunkter som har förts fram. Men samtidigt anser jag att man också måste se till den andra sidan av saken. För att det skall vara meningsfullt att införa en lag om jämställdhet i arbetslivet, med ett förbud mot könsdiskriminering, måste man säkerställa att lagen verkligen blir ett verksamt medel för att nå det mål som man strävar efter. Det är då nödvändigt att se till helheten. Man kan inte se diskrimineringsförbudet som en sak för sig och frågan om det aktiva jämställdhetsarbetet som något annat. Vad det gäller

är i stället att finna regler som tillsammans tagna är ägnade att främja en verklig utveckling i riktning mot jämställdhet mellan könen. Detta belyses också ganska väl av vad som har sagts i en del av remissyttrandena, där sambandet mellan regler av skilda slag har betonats. Atskilliga remissinstanser har också lagt mycket stor vikt vid att en jämställdhetslag kommer att innehålla regler om det aktiva och framåtriktade jämställdhetsarbetet.

Det är i och för sig inte givet vad som bör läggas in i begreppet könsdiskriminering när man utformar en lag därom. En linje kan vara att låta ett förbud mot könsdiskriminering betyda att enskilda arbetstagare och arbetssökande skall bedömas enbart efter sina egna individuella förutsättningar för arbetet och utan att det tas hänsyn till den enskilda människans kön eller till genomsnittliga skillnader mellan könen. Detta är i huvudsak det diskrimineringsbegrepp som kommittén har använt. Med en förbudsregel som bygger på ett sådant sätt att se på begreppet kan man säga att lagstiftaren skyddar anspråken på rättvisa mellan individer i det enskilda fallet; när man jämför flera som t. ex. söker en anställning skall könstillhörigheten inte få räknas någon till nackdel.

Ser man emellertid till jämställdhetsfrågan i stort är det inte utan vidare givet att ett diskrimineringsbegrepp av denna innebörd ter sig tillräckligt. Det torde inte bestridas att kvinnorna är sämre ställda än männen på stora delar av arbetsmarknaden. Den sannolikt väsentligaste orsaken är att kvinnorna allmänt sett saknar eller har sämre utbildning än männen för det stora flertalet yrken utanför de traditionella kvinnoyrkena. De har kortare tid i förvärvsarbete och mindre yrkeserfarenhet, eftersom det i allmänhet har ankommit på dem att ta huvudansvaret för hem och barn. Därför erbjuds det stora flertalet kvinnor ett ganska svagt stöd genom ett diskrimineringsförbud som inte innebär något annat eller mer än att den enskilda kvinnan skall ha rätt att bedömas efter sina personliga kvalifikationer, på samma sätt som en man som t. ex. söker samma anställning. Självfallet är det viktigt nog med rättvisa i den meningen. Men ofta förmenas inte den enskilda kvinnan att konkurrera på lika villkor, utan svårigheten ligger i att hon som en följd av den bristande likställighet mellan könen som har rått och ännu råder inte har möjligheter att hävda sig i en sådan konkurrens.

Det vore i och för sig också möjligt att i en lag om jämställdhet mellan kvinnor och män utforma ett mer vidsträckt diskrimineringsbegrepp, som tar hänsyn till den bristande jämställdhet som råder när lagen sätts i kraft och till de då rådande faktiska skillnaderna i kvinnors och mäns möjligheter att hävda sig i arbetslivet. I stället för att tillämpa ett sådant mer vidsträckt diskrimineringsbegrepp kan man emellertid i samma syfte välja att lita till regler om skyldighet för arbetsgivare att vara positivt verksamma för jämställdheten. Därmed vinner man den stora fördelen att jämställdhetssträvandena blir inriktade mer på att aktivt stödja

en positiv utveckling och en fortlöpande förbättring av kvinnornas ställning på arbetsmarknaden och mindre på frågan om en arbetsgivare har förfarit rättsstridigt i ett enskilt fall och om det skall medföra rättegång och påföljder. Det är också i huvudsak denna positiva väg som kommittémajoriteten har gått.

Regeln om ett förbud att diskriminera, försett med skadeståndspåföljd vid överträdelse, får därigenom betydelse som ett uttryck för jämställdhetens princip och som ett nödvändigt grundläggande skydd för den enskilde arbetstagaren eller den som söker arbete. Det aktiva arbete som därutöver bör komma till stånd främjas av lagregler av ett annat slag, där tonvikten ligger på rådgivning och stöd från de tillämplande organens sida och där kontroll och tvång kommer i fråga bara när det i sista hand blir nödvändigt.

Jag menar alltså att man bör se kommitténs förslag i 3 § om vissa positiva skyldigheter för arbetsgivarna som en del av en helhet i vilken även diskrimineringsförbudet ingår. Enbart det senare är enligt kommittémajoritetens åsikt inte tillräckligt. Man måste syfta till mer med en lag om jämställdhet i arbetslivet. Det bör inte ske genom ett mer ingripande diskrimineringsförbud utan genom positiva och framåtsyftande regler om aktivt jämställdhetsarbete på arbetsplatserna. Jag vill understryka vad kommittén anför, att kvinnor resp. män som har vant sig vid att de till följd av sitt kön har dåliga chanser i ett visst yrke eller hos en viss arbetsgivare får en påtaglig stimulans att söka en utbildning eller ett arbete som de annars skulle ha avstått ifrån, när de vet att det åligger arbetsgivaren att aktivt verka för jämställdhet. Därigenom markeras också den attityd till jämställdhetsarbetet som lagförslagets kritiker själva förespråkar, nämligen att det aktiva och planmässiga jämställdhetsarbetet — med ett huvudansvar hos parterna själva — kan ge de mest positiva resultaten över hela arbetsmarknaden. För egen del ansluter jag mig helt till detta synsätt. Och jag anser som jag redan har nämnt att det kan genomföras på ett sätt som inte gör det berättigat med sådana invändningar som jag har återgett i det föregående.

2.2.6 Förhållandet till kollektivavtal om jämställdhet

Som jag redan har framhållit ansluter jag mig till att en jämställdhetslag inte får hindra utan att strävan tvärtom bör vara att den skall stödja det organiserade arbete på att främja jämställdheten som redan har inletts på stora delar av arbetsmarknaden och som grundar sig på träffade kollektivavtal. Den verksamhet som har inletts ligger väl i linje med de krav på aktiva jämställdhetsåtgärder som det finns anledning att ställa från samhällets sida.

Ett ytterligare skäl till det här synsättet är att det konkreta jämställdhetsarbetet måste passas in som ett led i den övriga verksamheten på ar-

betsplatserna och i de former som man i övrigt tillämpar där. Jämställdhetsfrågorna kommer upp på områden som är föremål för fackligt inflytande med stöd av redan gällande arbetsrättslig lagstiftning och träffade kollektivavtal, t. ex. inom personalpolitiken, arbetsorganisation och arbetsledning, arbetsmiljö m. m. De måste därför handhas i samma ordning som fackliga frågor i övrigt, vare sig den ordningen bygger på medbestämmandelagen eller annan arbetsrättslig lagstiftning eller den har sin grund i kollektivavtal. Därmed skapas också förutsättningar för samordning med andra fackliga krav och för nödvändiga prioriteringar när olika intressen skall tillgodoses inom ramen för begränsade resurser. Min slutsats av detta och av den viljeinriktning som parterna ha markerat blir att lagens regler om aktivt jämställdhetsarbete bör göras dispositiva på så sätt att arbetsgivarnas skyldigheter kan helt eller delvis regleras i kollektivavtal. Träffas inte något sådant avtal blir lagens egna regler direkt tillämpliga. Det praktiska fullgörandet av arbetsgivarens skyldigheter är även då att betrakta som en sådan fråga på området för förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, som är underkastad bl. a. reglerna om arbetstagarinflytande i medbestämmandelagen och annan arbetsrättslig lagstiftning.

Med den ordning som jag här har förespråkat bereds arbetsmarknadens parter utrymme att själva finna de arbetsmetoder och lösningar som bäst passar deras förhållanden. Det sker i förlitan på att de använder detta utrymme för att bedriva ett effektivt arbete för jämställdhet i den riktning som lagen uttrycker. När det som i detta sammanhang i stor utsträckning är fråga om att bidra till en fortlöpande utveckling och att i enskilda fall finna en lämplig avvägning mellan olika krav som ställs, är det enligt min mening dessutom naturligt att även vid tillämpning av lagens regler falla tillbaka på representativa kollektivavtal som träffas. Tillämpningen av sådana avtal bör betraktas som uttryck för god praxis på arbetsmarknaden och bilda mönster när lagens motsvarande regler skall tillämpas i jämförbara förhållanden. Denna princip bör ingå bland lagens regler om aktivt jämställdhetsarbete.

Genom att lagens regler om skyldighet för arbetsgivare att aktivt främja jämställdheten blir dispositiva på det sätt som jag här har redogjort för, tillgodoses såvitt jag kan se en av de väsentligaste av de synpunkter som har framförts av lagförslagets kritiker. Jag vill dock gärna tillägga att jag inte uppfattar skillnaden i jämförelse med kommittéförslaget på denna punkt som särskilt stor när man ser till de praktiska verkningarna. Förslaget lämnade utrymme för kollektivavtal om den närmare tillämpningen av lagens regler medan jag förordar full dispositionsrätt för parterna. Men självfallet är det då min utgångspunkt att de kollektivavtal, som träffas på jämställdhetsområdet, verkligen skall vara avtal som är ägnade att föra utvecklingen framåt och leda till ett effektivt jämställdhetsarbete på arbetsplatserna. Den innebörden bör

lagens egna regler ha och kollektivavtalen skall vara alternativ till lagreglerna.

Att jag har funnit att lagen bör medge full dispositivitet beror först och främst på att jag mot bakgrund av den vilja, som arbetsmarknadsparterna har gett uttryck för, litar på att den lösningen kommer att fungera väl. Vidare har jag ansett att det kan medföra svårigheter att lämna utrymme för tvister, inför arbetsdomstolen eller utom rätta, kring frågan om ett visst kollektivavtal är till sitt innehåll av sådan standard att det motsvarar lagens egen ambitionsnivå.

Medan reglerna om aktivt jämställdhetsarbete bör vara dispositiva på det sätt som jag nu har angett, får det anses följa av grunderna för det diskrimineringsförbud som jag förordar att lagens regler därom inte skall kunna rubbas genom avtal.

Synsättet är detsamma på t. ex. medbestämmandelagens och anställningsskyddslagens områden, där de grundläggande reglerna om t. ex. föreningsrättsskyddet och skyddet mot obefogade uppsägningar är tvingande lag. Med detta är emellertid inte sagt att lagens diskrimineringsförbud blir oberoende av de kollektivavtal som träffas på arbetsmarknaden. Med det diskrimineringsbegrepp som kommittén har använt och som jag i det väsentliga ansluter mig till blir det även på detta område en av de viktigaste frågorna för lagstiftaren att göra den nödvändiga anpassningen till det gällande regelsystemet på arbetsmarknaden. Jag skall i ett senare sammanhang komma närmare in på denna fråga och nöjer mig därför med att här ange ett par exempel.

Utgångspunkten är då att diskrimineringsförbudet skall syfta till att säkerställa individuell rättvisa mellan enskilda arbetstagare eller arbetsökande av de båda könen i den meningen, att åtskillnad inte skall få göras till någons nackdel på grund av hans eller hennes kön eller till följd av mer eller mindre välgrundade föreställningar om skillnader typiskt eller genomsnittligt sett mellan kvinnor och män. Skall det då t. ex. utgöra diskriminering att vid anställning förbigå en sökande av det ena könet till förmån för någon av det andra trots att den som förbigås har bättre meriter för anställningen, är det tydligt att man i den praktiska tillämpningen måste falla tillbaka på vad som till följd av kollektivavtal eller på annan grund gäller i fråga om urval och värdering av meriter (under förutsättning, självfallet, att sådana regler inte i sig själva är diskriminerande genom att de gör skillnader mellan könen). Och tänker man sig att i lag förbjuda diskriminering genom att arbetstagare av det ena könet får sämre lön eller anställningsvillkor i övrigt än arbetstagare av det motsatta könet, måste man återigen i praktiken falla tillbaka på den arbetsvärdering som tillämpas på arbetsmarknaden och som kommer till synes t. ex. i kollektivavtalen om löner och allmänna anställningsvillkor.

Av vad jag nu har sagt framgår att jag förordar en lag om jämställd-

het i arbetslivet som innehåller dels regler om förbud mot könsdiskriminering, dels vissa grundläggande regler om skyldighet för arbetsgivare att vidta aktiva åtgärder för att främja jämställdheten på arbetsplatserna. Diskrimineringsförbudet bör i det väsentliga bygga på kommitténs förslag och lagens regler därom bör vara tvingande. När det gäller det aktiva jämställdhetsarbetet bygger också kommitténs förslag på att parterna har huvudansvaret för den praktiska utformningen av detta arbete. Enligt min mening bör detta synsätt komma till uttryck på så sätt att den verksamhet som bedrivs av arbetsmarknadens parter inom ramen för jämställdhetsavtal blir mönsterbildande, och lagens egna regler på det området bör därför vara dispositiva på det sättet att de kan ersättas av regler i kollektivavtal. Avtalen bör ha träffats på förbunds-nivå.

Jag skall i det följande i särskilda avsnitt mer i detalj redogöra för hur enligt min mening dessa båda huvudinslag i lagen bör vara utformade. Vid den redogörelsen kommer jag bl. a. in på hur viktigt det enligt min mening är att det aktiva jämställdhetsarbetet hos alla företag och myndigheter bedrivs i samråd mellan arbetsgivare och arbetstagare och att det genomförs på ett planmässigt och målinriktat sätt. Innan jag går över till dessa avsnitt vill jag emellertid ta upp ytterligare några frågor av mer allmän räckvidd.

2.2.7 Jämställdhetsombud och jämställdhetsnämnd

Den första av dessa gäller kommitténs förslag om ett jämställdhetsombud med uppgift att tillse att lagen efterlevs och att även i övrigt medverka i strävandena att åstadkomma jämställdhet i arbetslivet. Tanken med detta förslag är att det skall finnas ett fristående samhällsorgan som kan på olika sätt aktivt verka för jämställdheten inom de ramar som lagen anger. Både inom kommittén och vid remissbehandlingen har förslaget i denna del vållat diskussion och meningsmotsättningar. Många ser liksom kommitténs majoritet ett jämställdhetsombud som en förutsättning för att syftena med lagen skall kunna uppnås. Man har då särskilt fäst sig vid att ett ombud kan genom rådgivning och information och på andra sätt vara pådrivande i det aktiva arbetet och dessutom vara ett i många fall nödvändigt stöd för den enskilde. Invandrarverket har t. ex. betonat att ett ombud kan särskilt stödja kvinnor som kan ha svårt att göra sig gällande på egen hand, t. ex. invandrarkvinnor.

Från andra håll har man däremot ställt sig tveksam eller öppet kritisk. En huvudsynpunkt har då varit att man skulle få ett för stort inslag av övervakning och kontroll med ett jämställdhetsombud. Jämställdhetsarbetet skulle riskera att bli alltför mycket präglad av påföljder, tvistigheter och byråkratisering. En annan invändning som ofta har gjorts är att ombudets verksamhet skulle innebära ett intrång i det etablerade

samarbetet mellan arbetsgivare och fackliga organisationer samt medföra störningar i tillämpningen av jämställdhetsavtalen. I anslutning till kritiken mot jämställdhetsombudet har man ofta också vänt sig mot tanken att arbetsdomstolen skulle få till uppgift att på ombudets begäran utfärda förelägganden för arbetsgivare att fullgöra sina skyldigheter och i vissa fall förena dessa förelägganden med viten. Särskilt om sådana förelägganden skulle få förekomma på det kollektivavtalsreglerade området har man förutsett komplikationer. Men man har också på många håll menat att uppgifter av denna art är främmande för en domstol och olämpliga att handläggas i en formlig rättegång. Till dem som har framfört synpunkter av den innebörden hör arbetsdomstolen själv.

Med den lösning av frågan om samspelet mellan jämställdhetsavtalen och lagens regler om aktivt främjande av jämställdheten, som jag har beskrivit i det föregående, tillgodoses mycket av det väsentligaste i denna kritik. Till den fria ställning som jag menar att parternas eget aktiva jämställdhetsarbete bör ha hör nämligen att det bör ankomma på dem själva att bestämma om på vilket sätt de skall säkerställa att man lever upp till avtalen ute på fältet. Det bör också vara parternas egen sak att bestämma i vilken ordning uppkommande tvister skall behandlas och avgöras. Jag räknar med att jämställdhetsavtalen kommer att respekteras och hävdas på samma sätt som andra kollektivavtal.

Utänför området för avtalens bestämmelser om aktivt jämställdhetsarbete har däremot ett jämställdhetsombud väsentliga uppgifter att fylla. Därvidlag delar jag helt kommittémajoritetens och många remissinstansers mening. Det behövs någon som kan vara till hjälp och stöd med rådgivning och information och andra positiva insatser i det aktiva jämställdhetsarbetet. Det behövs också någon som vid behov kan ta initiativ när lagen på något håll inte respekteras och som kan sammanställa material och information av värde för att driva på jämställdhetsarbetet. Den ombudsinstitution som har föreslagits bör vara väl lämpad för sådana uppgifter. Och vidare ligger det enligt min mening en mycket realistisk bedömning bakom tanken att ett jämställdhetsombud behövs för att kunna vara den enskilde till stöd i fall av diskriminering. Detta gäller inte minst de arbetstagare och arbetssökande som av skilda skäl har svårt att själva ta till vara sin rätt, t. ex. lågutbildade och invandrare med språksvårigheter. Till samma slutsats har man kommit i alla de andra länder som har antagit lagstiftning om jämställdhet.

Jag anser alltså att det bör utses ett jämställdhetsombud med sådana uppgifter som jag här har översiktligt beskrivit. Ombudets verksamhet kommer därmed att inriktas på sådana delar av arbetsmarknaden som inte täcks av jämställdhetsavtal. Jag kan emellertid inte se något hinder mot att ombudet dessutom håller kontakt med jämställdhetsarbetet på det kollektivavtalsreglerade området, genom information och överläggningar med arbetsmarknadens organisationer. Tvärtom är detta väsent-

ligt för att man skall nå fram till en enhetlig praxis och kunna byta idéer och uppslag. Slutligen bör det ankomma på ombudet att bevaka att diskrimineringsförbudet respekteras.

Jag delar uppfattningen att det inte bör göras till en uppgift för arbetsdomstolen att vara beslutande instans när det kommer i fråga att genom förelägganden förmå en arbetsgivare att uppfylla sina skyldigheter på det aktiva jämställdhetsarbetets område. På delar av det kollektivavtalsreglerade området blir det en uppgift för särskilt tillsatta partsammansatta organ att stimulera och övervaka efterlevnaden av avtalen. På SAF/PTK-området har det redan inrättats en nämnd som ytterst skall ansvara för avtalstillämpningen där. På andra områden som täcks av jämställdhetsavtal väljer man att i stället hävda avtalstillämpningen i den ordning som har utvecklats för kollektivavtalstillämpningen i allmänhet. För den icke avtalsreglerade delen av arbetsmarknaden bör det enligt min mening i stället för åt arbetsdomstolen anförtros en särskilt inrättad nämnd, en jämställdhetsnämnd, att besluta i ärenden om förelägganden för enskilda arbetsgivare och att ha ansvaret för att praxis utbildas på detta område. Som jag redan har nämnt bör därvid utvecklingen på det kollektivavtalsreglerade området tjäna som mönster. Nämnden kommer därmed att få noggrant följa den utvecklingen.

Jag skall i ett följande särskilt avsnitt (2.5.1) närmare redogöra för hur jag tänker mig att jämställdhetsombudet och jämställdhetsnämnden skall arbeta och vilken sammansättning nämnden bör ha.

2.2.8 En jämn fördelning mellan kvinnor och män på arbetsplatserna

En punkt i kommitténs förslag som har väckt särskilt mycket debatt är regeln att en arbetsgivare skall i valet mellan flera sökande med likvärdiga förutsättningar för en anställning, en befordran eller en utbildning vara skyldig att välja en sökande av det kön som är underrepresenterat på arbetsplatsen, om det inte råder en i huvudsak jämn könsfördelning där (3 § andra stycket i förslaget). Som jag har nämnt bygger detta förslag på övertygelsen att en så jämn fördelning som möjligt mellan kvinnor och män i olika yrken är av grundläggande betydelse för att man verkligen skall nå resultat i jämställdhetssträvandena, både på arbetslivets område och inom familjen och ute i samhället. Det grundas också på övertygelsen att dagens könsuppdelade arbetsmarknad inte är ett uttryck för verkliga skillnader i förutsättningarna beroende på kön utan i stället är en följd av traditionella mönster och gamla fördomar.

Åtskilliga av remissinstanserna delar den här synen och finner förslaget riktigt och välgrundat. Inte så få förespråkar åtminstone för en övergångstid ännu mer ingripande regler, t. ex. om försteg för det underrepresenterade könet när en sökande av det könet visserligen inte har likvärdiga men i alla fall tillräckliga kvalifikationer för ett arbete.

Både inom och utom kommittén har emellertid också rests invändningar mot kommitténs förslag på denna punkt. Man har hävdats att regeln skjuter över målet och att den bygger på en för mekanisk uppfattning om hur jämställdhetssträvandena bör främjas. Man har däri sett en form av kvotering och har menat att en sådan är principiellt oriktig, eftersom den är ägnad att underblåsa föreställningarna att kvinnor är mindre lämpade för vissa arbeten och att de har svårt att hävda sig i många yrken utan särskilt stöd i tvångsregler. Några kritiker har menat att kommittén inte har kunnat visa att den ojämna fördelningen mellan kvinnor och män på många verksamhetsområden bara eller väsentligen beror på fördomar och traditionellt tänkande, och inte på könsbestämda skillnader i intresseinriktning och fallenhet som det saknas skäl att inskrida mot. I den mån det finns sådana skillnader sägs kommitténs förslag vara ägnat att motverka sitt eget syfte och bli ett hinder mot individens fria val av sysselsättning.

Härtill har på några håll lagts synpunkten att det är oriktigt och i grunden olyckligt för strävandena att vinna förståelse för jämställdhetstanken att försöka kompensera en kollektiv orättvisa med regler som kan medföra individuell orättvisa i det enskilda fallet.

Aven från andra utgångspunkter har det gjorts gällande att förslaget i denna del kommer att bli ett hinder för de strävanden att förbättra i första hand kvinnornas ställning på arbetsmarknaden som är ett av de viktigaste målen i jämställdhetsarbetet. Man har pekat på att den nuvarande situationen kännetecknas av att arbetstillfällena minskar i antal inom industrin, där männen dominerar bland arbetstagarna, medan nya sysselsättningsmöjligheter tillkommer främst inom servicenäringarna och på statens och kommunernas områden, främst vårdsektorn, där antalet kvinnor är större och där kvinnorna dominerar på flera områden. Mot denna bakgrund befaras den av kommittén föreslagna regeln leda till försämrade förutsättningar för kvinnorna att finna sysselsättning och detta blir i sin tur ett allvarligt hot mot jämställdhetssträvandena. Risken för sådana effekter är särskilt stor i vissa delar av landet där sysselsättningsläget för kvinnor redan är sämre än på andra håll.

För egen del är jag liksom jämställdhetskommitténs ledamöter övertygad om att den nu rådande uppdelningen på arbetsmarknaden i mans- och kvinnodominerade yrken är ett av de väsentligaste hindren för full likställighet mellan könen. Jämställdhetsarbetet måste ha som ett av sina främsta mål att bryta denna uppdelning och verka för en jämnare fördelning på alla områden där det är praktiskt möjligt. Mycket av det organiserade jämställdhetsarbete som nu bedrivs har också detta syfte. Många initiativ tas i skolan och utbildningsväsendet i övrigt och ute i arbetslivet för att stimulera till ett mindre traditionellt val av verksamhet och för att förbättra de praktiska förutsättningarna för kvinnor att få arbete på områden som nu domineras av män och vice versa. I den

statliga jämställdhetsförordningen har ett av de väsentligaste målen angivits vara att bryta den nuvarande uppdelningen mellan kvinnor och män på olika tjänstekategorier. Jämställdhetsarbetet inom den privata sektorn omfattar också detta mål. Åtskilliga andra initiativ från samhällets sida, inom arbetsmarknads- och näringspolitiken och på andra håll, siktar också till att främja en jämnare könsfördelning på arbetsplatserna.

Jag kan då inte finna annat än att det är riktigt och nödvändigt att en lag om jämställdhet i arbetslivet också ger uttryck för denna strävan. Det bör finnas regler i lagen som främjar utvecklingen mot en såvitt möjligt jämn könsfördelning på arbetsplatserna. Därmed är naturligtvis inte sagt att de invändningar som har riktats mot kommittéförslaget på denna punkt helt saknar berättigande. Särskilt synpunkten att lagen inte bör tillåtas leda till att kvinnornas sysselsättningsmöjligheter försämrats är värd att beaktas. Jag menar emellertid för min del att lagen på denna punkt kan utformas så att man tar hänsyn till kritiken och lämnar utrymme för en smidigare tillämpning än den som var möjlig med kommittéförslaget. Främst kan det ske genom att arbetsgivarens skyldighet att verka för en jämnare könsfördelning får ingå bland hans åligganden att steg för steg förbättra förhållandena på sin arbetsplats, snarare än att den får karaktären av en skyldighet i det enskilda fallet att välja en sökande av det kön som är i minoritet inom en viss grupp av arbetstagare. Vidare bör regeln utformas så att den lämnar utrymme för hänsyn till motstående intressen av den art som kritikerna av kommitténs förslag har förespråkade. Jag vill dock samtidigt betona att det för framtiden är önskvärt att komma bort från den ensidiga könsuppdelningen även på yrkesområden där kvinnor i dag dominerar, t. ex. inom vårddyrkena. Jag skall i ett följande avsnitt och i specialmotiveringen gå närmare in på dessa frågor.

2.2.9 Förhållandet arbetsgivare-arbetstagare

Kommittén har stannat för att jämställdhetslagen bör vara en arbetsrättslig lagstiftning på det sättet att den tar sikte på partsförhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare (jämte arbetssökande) och att ansvaret för att diskrimineringsförbudet respekteras och att lagen i övrigt efterlevs läggs helt på arbetsgivaren. Det har från några håll hävdats att en sådan ordning inte är rättvis och rimlig. Kritikerna menar att det rättsliga ansvaret för t. ex. en diskriminering i strid med lagen i stället bör kunna utkrävas av vem som helst som fattar eller föranleder det diskriminerande beslutet eller vidtar den diskriminerande åtgärden, även om de är t. ex. ledamöter i ett partssammansatt beslutsorgan på en arbetsplats eller företrädare för en facklig organisation. I och för sig har jag förståelse för det rättvisetänkande som ligger bakom dessa synpunkter, om jag än finner det vara en stark överdrift att som ett par remiss-

instanser beteckna den föreslagna ordningen som orimlig och ägnad att rubba balansen mellan arbetsgivare och fackliga motparter.

Det ligger emellertid en avsevärd fördel i att så långt möjligt anknyta till det etablerade arbetsrättsliga regelsystemet och avstå från sådana tillägg eller särskilda lösningar som skulle bli nödvändiga för att fullt ut beakta synpunkter av den innebörd som jag här har antytt. Såvitt jag kan se träffar man det övervägande antalet praktiskt viktiga situationer med ett sådant system av regler som kommittén har föreslagit, eller med andra ord med en anknytning till partsförhållandet arbetsgivare-arbetsstagare (och arbetssökande) och genom att anlita de gängse arbetsrättsliga reglerna om påföljder vid lagöverträdelse och om handläggningen av tvister.

Det är fullt möjligt att inom ramen för dessa regler ta rimliga hänsyn i fall när den enskilde arbetsgivaren inte kan lastas för ett beslut eller ett handlande som utgör en otillåten diskriminering. Som kommittén har utvecklat (jag återkommer härtill i det följande) finns också inom ramen för gällande rättsregler utrymme för att i vissa allvarigare fall ytterst utkräva ansvaret av annan än arbetsgivaren själv. Vid sidan härav finns det inte tillräckliga skäl att bryta det arbetsrättsliga mönstret med särskilda regler om påföljder, särskilda rättegångsregler m. m. Det är för övrigt redan i den nu gällande arbetsrätten en inte okänd företeelse att det i botten av en tvist kan ligga andra motsättningar än mellan arbetsgivare och arbetstagare. Till den betydelse som den här diskuterade frågan får på området för arbetstagarnas medbestämmanderätt återkommer jag i ett senare sammanhang.

2.2.10 Behovet av tydliga lagtexter

Innan jag övergår till att närmare redogöra för vissa av huvudpunkterna i den lag om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet som jag förordar vill jag slutligen beröra den diskussion som har förts om den rättsliga och lagtekniska och även den språkliga utformning som kommitténs förslag har fått. Det har av inte så få remissinstanser anmärkts att den föreslagna lagens regler, inte minst de som gäller diskrimineringsförbudet, är svåra att förstå, eftersom de bygger på termer och begrepp vilkas närmare innebörd är oklar och eftersom även i övrigt de använda ordalagen inte ger tillräckligt klart besked om vad som menas. En annan invändning, som har gjorts redan i ett särskilt yttrande till betänkandet och som sedan har återkommit i några remissyttrandena, är att lagens regler (närmare bestämt 3 § om aktiva åtgärder för att främja jämställdheten) även i sak är för obestämda och allmänt hållna; det rör sig mer om beskrivningar av målen för jämställdhetssträvandena än om lagregler om rättsliga förpliktelser som kan utkrävas genom rättstillämpning i vanlig mening. Kärnan i båda dessa invändningar är att den enskildes rättsäkerhet kommer i fara, om lagen inte ger klart besked om vad som fordras av henne eller honom. Härtill kommer att den lag

som inte är tillräckligt tydlig riskerar att bli ineffektiv därför att den inte blir respekterad av den som inte förstår den.

Debatten om svårigheterna att förstå allmänt hållna lagregler och att från fall till fall säkert avgöra vad som krävs av den enskilde förs kring åtskillig annan lagstiftning, inte minst på det arbetsrättsliga fältet. Självfallet ligger det mycket i de anmärkningar som framförs och givetvis är kraven på klara och tydliga regler berättigade. Det är lagstiftarens ansvar att göra alla ansträngningar för att så långt det är möjligt gå de kraven till mötes.

Men det rör sig inte bara om den språkliga utformningen av en lagtext eller om bättre eller sämre lagteknik. Svårigheterna är delvis också av annat slag. Särskilt på det arbetsrättsliga området har det under 1970-talets reformarbete ansetts angeläget att inte i lag gå in alltför mycket i enskildheter och att inte heller alltför strängt binda rättstillämpningen. Man har velat lämna utrymme för särskilt anpassade lösningar inom lagens allmänna ram. Man har vidare velat öppna möjligheter att i tillämpningen ta hänsyn till en fortlöpande utveckling av praxis på arbetsmarknaden och av rättsuppfattningen där. Med en sådan målsättning följer emellertid att lagens regler inte kan bli preciserade anvisningar av vilka man kan omedelbart utläsa vilket beslut eller handlande som är det riktiga i varje enskilt fall. I tolkningen och tillämpningen av lagen måste också inrymmas en bedömning som tar sikte på vad som har varit lagstiftarens syften och vad som med hänsyn till omständigheterna bör kunna krävas av den enskilde i det uppkomna fallet. Men då bör också följas att man vid utformningen och tillämpningen av regler om påföljd för lagöverträdelse beaktar de svårigheter som lagen bereder den enskilde att göra den rätta bedömningen.

Det ligger enligt min mening i sakens natur att regler om skyldighet för arbetsgivare att medverka i det aktiva jämställdhetsarbetet inte kan och inte bör utformas som detaljerade anvisningar för alla olika enskilda fall. Det måste i stället bli fråga om mer allmänt hållna regler vilkas ändamål och innebörd bör närmare utvecklas i motivtexten. Som har framgått av vad jag nyss har sagt är detta sätt att utforma en lag alls inte någon nyhet, allra minst på arbetslivets område. Det ligger nära till hands att jämföra med lagstiftningen på arbetsmiljöområdet där sedan gammalt den grundläggande lagens regler är allmänt hållna och där man lutar till normbildning genom administrativa föreskrifter och till utveckling av praxis.

Olägenheterna av att det kan uppstå oklarhet i det enskilda fallet kan emellertid uppvägas på skilda sätt. Den mönsterbildande roll som jämställdhetsavtalen och deras tillämpning enligt min mening bör få, är här av särskilt stor betydelse. När man kan falla tillbaka på utbildad praxis från ett jämförbart område på arbetsmarknaden bör riskerna för osäkerhet i tillämpningen vara betydligt mindre än annars. Härtill kommer att jämställdhetsombudet bör i första hand lita till möjligheterna att genom

rådgivning och andra kontakter skapa förståelse för lagens föreskrifter. Först om det inte visar sig möjligt att komma fram den vägen bör tvångsmedel anlitas. Vitesföreläggandet är då en för detta slag av regler väl avpassad sanktion.

På diskrimineringsförbudets område ställer sig den här behandlade frågan på ett annat sätt. Det rör sig nämligen där om ett rättsligt skydd för arbetstagaren eller den som söker arbete och det skyddet skall kunna åberopas i det enskilda fallet. Lagens regler bör därför vara sanktionerade med en form av påföljd som på en gång är effektiv och tillåter anpassning till omständigheterna. De arbetsrättsliga skadestandsreglerna är väl lämpade för detta. Det är emellertid då viktigt att lagen så klart och detaljerat som möjligt anger vad som skall vara otillåtet och kunna medföra påföljd. Mot den bakgrunden har kommitténs allmänt avfattade paragraf om förbud mot diskriminering omarbetats och utvecklats under beredningen i departementet. Jag skall nu i följande avsnitt gå närmare in på vad som enligt min mening bör gälla på detta område.

2.3 Förbudet mot könsdiskriminering

2.3.1 Diskrimineringsförbudets principiella innebörd

Jämställdhetskommittén har i 2 § första stycket i sitt förslag formulerat en regel om förbud mot könsdiskriminering i arbetslivet, enligt vilken en arbetsgivare inte får missgynna en arbetstagar eller en arbetsökande till följd av hans eller hennes kön. I denna huvudregel har i 2 § andra stycket gjorts en inskränkning så till vida att det sägs att första stycket inte gäller särbehandling som är ägnad att främja jämställdhet i arbetslivet. Kommittén har här syftat på s. k. positiv särbehandling. En ytterligare inskränkning i huvudregeln har gjorts genom att det i 2 § andra stycket vidare sägs, att första stycket inte heller gäller särbehandling som är ofrånkomlig för att tillgodose ett särskilt intresse som inte rimligen bör vika för intresset av jämställdhet.

I föregående avsnitt har jag berört den principiella innebörden av det diskrimineringsbegrepp som kommittén har utgått från och som bildar underlag för dess lagförslag. Man kan säga att den bärande tanken är att varje kvinna och man skall ha rätt att vid jämförelse med andra, t. ex. när flera söker en anställning, bli bedömd efter sina personliga egenskaper och förutsättningar och utan att det fästs avseende vid vilket kön den enskilda människan tillhör. En arbetsgivare, som väljer mellan en kvinna och en man som söker arbete, skall vara skyldig att beakta och jämföra enbart sökandenas individuella förutsättningar att fullgöra arbetet och inte ta hänsyn till att de tillhör det ena eller det andra könet. Arbetsgivaren får alltså inte välja kvinnan eller mannen därför att han personligen på grund av vana eller av något annat skäl föredrar en kvinna eller en man för det arbete som det är fråga om. Inte heller får arbetsgivaren grunda sitt val på antaganden eller kännedom om typiska

eller genomsnittliga skillnader mellan kvinnor och män i fråga om fysisk prestationsförmåga eller läggning och intresseinriktning eller något liknande. Valet skall göras mellan de två sökandena som individer och inte som kvinna och man. I tanken att det är de bästa personliga förutsättningarna för arbetet som skall vara avgörande ligger, om man ser saken från arbetsgivarens synpunkt, att han får ta hänsyn till intresset av att ett så gott och effektivt arbete som möjligt skall bli utfört. Kommittén har i princip avvisat tanken att låta diskrimineringsförbudet som sådant bli ett medel att främja en jämnare fördelning mellan kvinnor och män på arbetsplatserna genom att stödja kvinnorna på områden, där de till följd av den bristande likställigheten mellan könen (med åtföljande sämre utbildning och kortare yrkeslivserfarenhet) har svårt att göra sig gällande.

Jag har redan tidigare antytt att jag ansluter mig till den uppfattning om diskrimineringsbegreppets innebörd som kommittén har stannat för. Det finns enligt min mening flera starka skäl för denna ståndpunkt. Ett är att det ter sig naturligt för de flesta människor att i ett diskrimineringsförbud främst av allt se ett skydd för individuell rättvisa. Till den del en jämställdhetslag skall innehålla ett diskrimineringsförbud, som är försett med direkta rättsliga påföljder vid överträdelse, är det rimligast och mest näraliggande att knyta an till denna allmänt spridda uppfattning.

Ett diskrimineringsförbud av den innebörden blir ett uttryck för att målet för jämställdhetssträvandena på arbetsmarknaden är att principen om individuell rättvisa mellan kvinnor och män skall gälla även där. I många enskilda fall blir vidare ett sådant diskrimineringsförbud ett verksamt skydd för den kvinna eller man, som har goda kvalifikationer för ett arbete men som hindras av fördomar och slentrianmässigt tänkande hos arbetsgivare och andra. Syftet att påverka arbetsgivare att mera direkt arbeta för en jämnare könsfördelning på arbetsplatserna får uppnås — förutom genom de jämställdhetsavtal som träffas på arbetsmarknaden — med regler om positivt jämställdhetsarbete av den art som kommittén har föreslagit och som också jag anser att lagen bör innehålla. Som jag har utvecklat i föregående avsnitt råder det ett nära samband mellan lagregler av det ena och det andra slaget. Valet mellan dem är i väsentlig utsträckning en fråga om val av lämplig metod att uppnå de resultat som man strävar mot. Särskilt när det gäller sanktionsreglerna och reglerna i övrigt om tillämpningen är det emellertid viktigt att valet görs på ett riktigt och lämpligt sätt. Jag får anledning att återkomma till dessa synpunkter i det följande.

2.3.2 Den närmare rättsliga innebörden

Kommittén har i sina motivtexter ganska utförligt beskrivit vad som enligt dess mening bör betraktas som otillåten könsdiskriminering i arbetslivet eller, med lagtextens ord, när en arbetstagare eller en arbetsö-

kande skall anses ha blivit missgynnad av arbetsgivaren till följd av sitt kön. Åtskilliga preciseringar och avgränsningar måste på det sättet göras inom ramen för den allmänt avfattade huvudregeln i kommittéförslaget. De väsentligaste punkterna i kommitténs beskrivning är följande.

För att det skall kunna vara fråga om "missgynnande" i den föreslagna lagens mening krävs att den som diskrimineras tillfogas skada eller i övrigt åsamkas något slags nackdel. Typiska exempel är att någon går miste om en anställning eller inte blir uttagen till vidareutbildning inom företaget eller får lägre lön än en annan. En åtskillnad mellan kvinnor och män, t. ex. vid upprättande av statistik där kvinnor och män redovisas i skilda grupper, som inte innehåller något sådant inslag av skada eller nackdel är inte något missgynnande. Vidare tänker sig kommittén att det skall krävas, åtminstone i princip, att det rör sig om ett handlande eller en underlåtenhet från arbetsgivarens sida. Enbart ett yttrande av i och för sig könsdiskriminerande innebörd skall inte falla in under lagens diskrimineringsförbud, om inte yttrandet kan betecknas som en handling eller en åtgärd (som t. ex. när en arbetsgivare avvisar någon genom att förklara att han eller hon inte kan komma i fråga för en anställning). Ett ytterligare krav för att otillåten könsdiskriminering skall anses föreligga är enligt kommitténs motiv att det finns ett orsakssamband mellan missgynnandet och den diskriminerades kön. Ett fall när det både finns och kan påvisas ett sådant orsakssamband är när en arbetsgivare direkt förklarar att han inte vill anställa en manlig eller en kvinnlig arbetssökande, därför att han anser att bara personer av motsatta könet är lämpliga för arbetet. I andra fall kan en arbetsgivare ha ett sådant eller något liknande skäl för vägran att anställa någon men uppge något annat skäl. Det nödvändiga orsakssambandet med sökandens kön finns även då, låt vara att det kan bli svårt att bevisa det. Fall där det finns ett sådant direkt orsakssamband mellan missgynnandet och den missgynnades kön som jag här har antytt omfattas alltså av diskrimineringsförbudet. Det krävs emellertid inte med nödvändighet att orsakssambandet är på detta sätt direkt. Även s. k. indirekt diskriminering skall i princip vara otillåten. Kommittén tar som exempel att en arbetsgivare utan fog kräver officersutbildning för ett visst arbete, väl medveten om att i dagens läge bara män har sådan utbildning och att kvinnor därmed inte kan komma i fråga för arbetet.

En god del av kommitténs diskussion kring diskrimineringsförbudet ägnas åt att närmare precisera och avgränsa på de huvudpunkter som jag här har redogjort för. Därvid kommer diskussionen också in på de regler i 2 § andra stycket i förslaget som jag inledningsvis återgav. Till den första av dessa regler, nämligen den som ger utrymme för positiv särbehandling, återkommer jag senare. Den har inte så stort intresse för förståelsen av diskrimineringsförbudet som sådant utan är ett undantag från detta. Viktigare i detta sammanhang är den regel i 2 § andra styc-

ket, enligt vilken huvudregeln inte gäller särbehandling som är ofrånkomlig för att tillgodose ett särskilt intresse som inte rimligen bör vika för intresset av jämställdhet.

Kommittén pekar på att det finns fall i vilka det visserligen föreligger ett missgynnande i den juridiska mening, som jag här har beskrivit, och ett orsakssamband mellan missgynnandet och den missgynnades kön, men där det av vissa skäl ändå inte bör bli fråga om att göra gällande ett diskrimineringsförbud. Ett par exempel som brukar dras fram i diskussionen kring lagstiftning mot könsdiskriminering är att en arbetsgivare vill ha en manlig skådespelare till en manlig roll eller en kvinnlig mannekäng till att visa kläder för kvinnor. Ett annat är att en resebyrå vill ha enbart manliga reseledare för resor till sådana delar av världen där kvinnor är omyndiga. Det är enligt kommittén rätt klart att ett förbud mot könsdiskriminering inte bör vara tillämpligt på sådana fall. Kommittén pekar också på hur man i sådan utländsk lagstiftning, som har tjänat till jämförelsematerial, har funnit skilda juridiska lösningar för att komma till samma resultat. Egentligen ligger man ju här nära den fråga om den principiella innebörden av diskrimineringsförbudet som jag berörde i början av detta avsnitt; syftet med förbudet är ju inte att hindra att ett arbete blir utfört av den som har de bästa sakliga förutsättningarna för det. Andra fall som kan föranleda större tveksamhet är när det finns andra motstående intressen än intresset av att ett arbete över huvud skall kunna bli utfört på ett riktigt sätt. Ett sådant annat intresse skulle kunna vara hänsynen till personlig integritet och anständighetskänsla som skulle medföra att det inte går att ha anställda av båda könen på samma arbetsplats; ett exempel som har förekommit är oljeborrningsplattformarna i Nordsjön där det har gjorts gällande att tekniska förutsättningar saknas för anordnande av skilda omklädnings- och andra lokaler för män och kvinnor. Även enstaka andra exempel av liknande art har förekommit. Kommittén menar att ett diskrimineringsförbud bör lämna visst utrymme för sådana fall som här avses. Men utrymmet skall inte vara stort, regeln i 2 § andra stycket skall tillämpas sparsamt. Det skall därför till en början vara "ofrånkomligt" att förfara på det sätt, som i och för sig är ett missgynnande av någon till följd av kön, för att det motstående intresset skall kunna tillgodoses. Och vidare skall det motstående intresset vara ett särskilt intresse som inte rimligen bör vika för intresset av jämställdhet. Urvalet av sådana särskilda intressen skall enligt kommittén ske med stor stränghet.

I sin diskussion kring den närmare avgränsningen av huvudregeln i 2 § första stycket berör kommittén även den indirekta diskrimineringen. Som jag nyss nämnde skall även diskriminering i den formen vara otillåten. Den närmare innebörden av detta är emellertid något som kräver analys. Kommittén har sagt sig att det med hänsyn till vad som skall vara det principiella syftet med diskrimineringsförbudet, att skapa möj-

lighet för kvinnor och män att på lika villkor söka och inneha en anställning, inte bör komma i fråga att helt förbjuda en arbetsgivare att beakta utbildning eller andra meriter som typiskt sett det ena könet har i större utsträckning än det andra. Det bör, för att återknyta till det exempel som nyss angavs, inte vara uteslutet att i anställningssammanhang ta hänsyn till officersutbildning om det för det arbete som det är fråga om verkligen behövs sådan utbildning (något som väl knappast kan tänkas förekomma i någon större utsträckning utanför det militära) eller att utbildningen verkligen är till nytta för arbetet. I det senare fallet, där alltså utbildningen väl är nyttig men inte nödvändig för arbetet, får den dock inte göras till ett obetingat villkor för anställning utan får bara tillmätas den betydelse som kan te sig rimlig i jämförelse med andra meriter. Kommittén tänker sig att den avvägning som måste göras skall rymmas inom den tidigare nämnda formeln "ofrånkomlig för att tillgodose ett intresse som inte rimligen bör vika för intresset av jämställdhet". Jag skall i specialmotiveringen återkomma till detta och till vissa ytterligare synpunkter som kommittén har anlagt på den indirekta diskrimineringen och som har betydelse vid utformningen av lagens regler på denna punkt.

Ett praktiskt fall av könsdiskriminering i arbetslivet som skulle vara otillåtet enligt kommitténs lagförslag är att en arbetsgivare anställer en man på ett visst arbete fastän en kvinnlig medsökande har bättre kvalifikationer i form av t. ex. utbildning och praktik. Skälet kan vara exempelvis att arbetsgivaren har en föreställning om att män trots allt är lämpligare för sådant arbete som det är fråga om eller att han tror att det blir större risk för frånvaro om han anställer en kvinna eller att han menar att hans kunder har större förtroende för en man eller att arbetskamraterna föredrar en man. Kommittén har i sina motiv tagit upp ett par problem av mer allmän betydelse kring diskrimineringsförbudets tillämpning i ett fall som detta, och jag vill nämna något om dem här eftersom de berör några punkter på vilka jag förordar jämkningar i den sakliga innebörden av kommitténs förslag.

Man kan fråga sig vad som mer i detalj är den diskriminerande handlingen i det fall som jag nyss nämnde. Ligger diskrimineringen i att mannen fick anställningen i stället för kvinnan och är det då anställandet av mannen som är den diskriminerande handlingen? Frågan är delvis av teknisk natur. Kommittén har för sin del besvarat den med att det rättsligt sett bör vara "avvisandet" av kvinnan som skall betraktas som den diskriminerande handlingen. Detta har betydelse för det sätt på vilket kommittén har löst frågan om påföljderna och om de rättsliga verkningarna i övrigt av diskrimineringen. Men det har också beröring med ett ställningstagande som kommittén har gjort på en annan punkt. Enligt kommitténs mening bör det i princip kunna vara en skadeståndsgrundande diskriminering redan om en arbetsgivare avvisar en arbetslö-

kande kvinna därför att hon är kvinna, även om någon annan inte får arbetet. Det är med detta synsätt principiellt en annan sak att diskrimineringen i praktiken ofta inte kan konstateras förrän i och med att någon annan än den diskriminerade utses. Jag skall strax återkomma till de frågor som föranleds av detta sätt att konstruera diskrimineringsförbudet.

Ett problem som genast drar till sig uppmärksamheten, och som också har diskuterats flitigt när det har varit tal om ett i lag föreskrivet förbud mot könsdiskriminering, är hur det skall kunna bevisas i en rättegång att en skadlig eller oförmånlig åtgärd som vidtas mot någon verkligen har sin grund i skäl som gör åtgärden till en diskriminering och inte i helt andra skäl. Hur skall det, i exemplet nyss, mot en arbetsgivares bestridande visas att han fäste avseende vid att den kvinnliga arbetsökanden var kvinna och att hans skäl inte var andra och från diskrimineringssynpunkt helt godtagbara? Problemet är känt från föreningsrättslagstiftningens område, där det i föreningsrättsmål regelmässigt tvistas om vad som har varit skälet för eller syftet med en arbetsgivares åtgärder mot en fackligt verksam arbetstagarare. Eftersom det ofta inte går för en utomstående att säkert veta vad som har varit bakgrunden till en annan människas handlande, har arbetsdomstolen i sin praxis på detta område jämkat beviskraven på ett sätt som brukar beskrivas som en fördelning mellan parterna av bevisbördan; om arbetstagarparten i ett föreningsrättsmål kan göra sannolikt att en skadlig åtgärd från arbetsgivarens sida, t. ex. en uppsägning, har sin grund i att arbetstagaren är fackligt verksam eller att arbetsgivarens skäl på något annat liknande sätt har anknytning till den fackliga verksamheten, blir det arbetsgivarens sak att bevisa att så inte är fallet utan att han har haft andra, "objektivt godtagbara" skäl för sin åtgärd. I viss anknytning härtill har kommittén för könsdiskrimineringsförbudets del föreslagit en uttrycklig regel i lagen (9 § fjärde stycket), enligt vilken det skall räcka med sannolika skäl för bevisning att missgynnande är en följd av kön.

Kommittén har visserligen hållit för troligt att en domstol även utan en sådan uttrycklig regel skulle anse diskriminering föreligga, när bevisningen i ett mål gör det sannolikt att en handling, som i övrigt uppfyller kraven på en diskriminering, beror på att hänsyn har tagits till den missgynnade personens könstillhörighet. Men kommittén har ändå velat föreslå en uttrycklig regel för att undvika missförstånd.

I motiven (s. 161) anger kommittén som ett fall där ett orsakssamband mellan ett missgynnande och den missgynnades kön är sannolikt, att en utomstående mot bakgrund av den missgynnades och en medsökandes kvalifikationer och annan bevisning inte kan förstå varför arbetsgivaren föredrog att anställa medsökanden. En omständighet som kan medverka till att göra orsakssambandet sannolikt är enligt kommittén ett diskriminerande "mönster" hos en arbetsgivare, dvs. en överre-

presentation av det ena könet som inte kan förklaras med brist på lämpliga arbetssökande av motsatt kön. Kommittén hänvisar också till att yttranden som har fällt och som kan bevisas inte sällan föranleder att en brittisk domstol vid tillämpning av den brittiska könsdiskrimineringslagstiftningen finner det visat, att den instämde arbetsgivaren har avvisat klaganden just på grund av dennes kön.

Vid sidan av den allmänna debatten om diskrimineringsförbudets syfte och principiella innebörd, som jag har berört i det föregående, har under remissbehandlingen sagts ganska litet om den närmare utformning som kommittén har gett sitt förslag och om de resonemang som har förts i motiven. De flesta remissinstanserna har godtagit den analys som kommittén har gjort eller lämnat den utan kommentar. Även inom kommittén har i det väsentliga rått enighet om diskrimineringsförbudets utformning. På ett antal enskilda punkter har dock reservanterna i kommittén uttryckt annan mening eller framfört önskemål om en mer fullständig behandling av de rättsliga och praktiska problemen. Det förekommer givetvis också ett antal invändningar och anmärkningar i remissyttrandena.

För egen del vill jag också uttala min anslutning i det väsentliga till vad som har sagts i kommitténs motiv till den föreslagna 2 § om förbud mot könsdiskriminering i arbetslivet. I sina grunddrag är de rättsliga lösningar som kommittén har valt och de avvägningar som har gjorts i motiven enligt min mening välfunna och genomförda på ett lämpligt sätt. Jag menar därför att ett i lag föreskrivet förbud mot könsdiskriminering i arbetslivet bör bygga på det förslag, som kommittén har lagt fram, och att i det väsentliga kommitténs motiv bör ligga till grund för ett sådant förbud. På några punkter anser jag mig dock ha anledning att något närmare granska kommitténs lösningar och föreslå justeringar. Härtill kommer som jag antydde i avsnitt 2.2.10 att jag ansett att man i möjligaste mån bör tillmötesgå dem, som har önskat att lagtexten skall utvecklas så att det klarare framgår vad som åsyftas.

Även om man inte har anledning att från rättslig synpunkt invända mot kommitténs lagtext, är den teknik som har valts — att samla hela problematiken under en allmän huvudregel med ett par till sin avfattning abstrakta särregler — alltför krävande, i synnerhet för en juridiskt otränad läsare. Både från rättssäkerhetssynpunkt och med tanke på den allmänna upplysningsfunktion som lagens text skall ha, är det enligt min mening bättre om man kan finna en åtminstone något mer beskrivande text som bättre klargör vad som är innebörden av ett diskrimineringsförbud. Att man även med en sådan ambition måste hålla sig inom vissa ramar är uppenbart. Men man bör ändå göra vad som går att göra i detta avseende. Jag skall avslutningsvis i detta avsnitt sammanfatta hur jag menar att lagens regler om diskrimineringsförbudet bör kunna utformas och jag skall sedan i specialmotiveringen återkomma till detaljerna.

Först skall jag emellertid här gå in på de punkter i kommittéförslaget där justeringar i sak bör göras.

2.3.3 *Bevisproblem och meritvärdering*

Jag sade nyss att tanken med diskrimineringsförbudet är att en enskild arbetssökande eller arbetstagare inte skall ha nackdel av sitt kön, när han eller hon söker ett arbete eller innehar en anställning, utan få bedömas och behandlas på grundval av sina personliga egenskaper och sakliga förutsättningar för arbetet. När någon söker ett arbete, för att ta ett praktiskt exempel, skall arbetsgivaren inte få fästa avscende vid sökandens kön utan i stället göra sin bedömning med ledning av varje sökandes sakliga kvalifikationer. Jag bortser då från sådana särskilda undantagssituationer som kommittén har behandlat och som jag kort antydde i föregående avsnitt.

När man utformar rättsregler om ett förbud mot könsdiskriminering måste man emellertid beakta att ett anspråk på att en arbetssökandes kön inte skall räknas honom eller henne till nackdel inte med nödvändighet är detsamma som ett anspråk på att arbetssökanden skall bli bedömd efter sina personliga och sakliga förutsättningar för arbetet. De anspråken sammanfaller bara om man kan utgå från att arbetsgivaren i övrigt alltid fäster avscende bara vid sådana sakliga förutsättningar. På ett sådant antagande kan man emellertid inte bygga, när det inte råder något allmänt förbud mot diskriminering på arbetsmarknaden och när det rättsligt och faktiskt råder en principiell frihet för arbetsgivare att anställa efter eget gottfinnande, som fallet är inom den privata sektorn av arbetsmarknaden hos oss.

Å andra sidan är det tydligt att ett principiellt förbud att ta hänsyn till en arbetssökandes kön löper risk att bli föga effektivt om man tillåter vilka invändningar som helst, när en enskild arbetssökande menar sig ha blivit könsdiskriminerad och vänder sig till domstol för att få rättelse. Kan en arbetsgivare då försvara sig t. ex. med att han har valt bland de sökande helt godtyckligt eller att han har haft ett skäl som för en utomstående ter sig mer eller mindre obegripligt men som arbetsgivaren ändå hävdar att han har låtit bli avgörande, är uppenbarligen utsikterna små för arbetssökanden att få framgång i tvisten. För att det skall kunna bli något riktigt skydd mot könsdiskriminering måste det krävas mer av arbetsgivaren.

Kommittén har, som jag nämnde i avsnitt 2.3.2, angripit detta problem genom att föreslå en regel om att det skall anses tillräckligt med sannolika skäl för att det finns ett orsakssamband mellan en handling eller en underlåtenhet, som är ett missgynnande av någon, och den missgynnades kön.

Att ett förbud mot könsdiskriminering måste bli ett ingrepp i en an-

nars fri anställningsrätt är uppenbart. Frågan är emellertid hur djupt detta ingrepp skall vara.

Tar man som ett första exempel det enkla fallet att en arbetsgivare har att välja mellan en kvinna och en man för en anställning, ter det sig som en naturlig utgångspunkt att kräva att arbetsgivaren skall låta de båda arbetssökandenas sakliga förutsättningar för arbetet bli avgörande. Ändamålet med diskrimineringsförbudet föranleder i varje fall inte mer än att bara den som har de bättre förutsättningarna för ett arbete skall kunna göra anspråk på att få det (jfr avsnittet 2.3.1). Om därför i exemplet arbetsgivaren anställer mannen och om mannen hade bättre meriter eller förutsättningar i övrigt för arbetet, bör kvinnan inte kunna påstå sig ha blivit diskriminerad. Det bör därvid inte gärna kunna tillmätas någon betydelse om arbetsgivaren har den ena eller andra inställningen till kvinnor som arbetstagare eller om kvinnorna är underrepresenterade på arbetsgivarens arbetsplats. Att detta bör vara det i lagen föreskrivna diskrimineringsförbudets innebörd kan, allt efter vad man finner lämpligt, uttryckas så att kvinnan inte har blivit missgynnad om hon inte har de bättre kvalifikationerna. Det framgår inte alldeles tydligt om kommittén har velat ge denna innebörd åt begreppet missgynnande, men det är sannolikt. Litet svårare förefaller det vara att säga att det inte har visats sannolika skäl för ett orsakssamband mellan missgynnande och könstillhörighet, när kvinnan inte har de bättre sakliga förutsättningarna för arbetet.

Om emellertid mannen får arbetet fastän kvinnan har de bättre förutsättningarna, ställer sig bedömningen inte lika lätt. Som jag antydde inledningsvis kan man inte därav dra en säker slutsats att arbetsgivaren har fäst obehörigt avseende vid sökandenas kön. Skall å andra sidan ett förbud mot könsdiskriminering ha någon verkan som ett skydd för den enskilde, är det enligt min mening nödvändigt åtminstone att utgå från att så är fallet. Det skall i princip inte behövas någon ytterligare bevisning t. ex. om yttranden av arbetsgivaren, som ger stöd för hans könsdiskriminerande syfte, eller om att kvinnorna är underrepresenterade på arbetsplatsen eller dylikt.

En sådan bevispresumtion som jag här åsyftar ter sig allmänt sett ganska naturlig även av det skälet, att man i de allra flesta fall kan utgå från att en arbetsgivare fattar sina anställningsbeslut med ledning av de sakliga kvalifikationer som var och en av sökandena har.

Sannolikt har kommittén haft samma synsätt, såvitt gäller det enkla exempel med ett val mellan två sökande som jag här har tagit. I dess motiv (s. 161) sägs att ett orsakssamband mellan missgynnande och kön kan te sig sannolikt, om en utomstående mot bakgrund av den missgynnades och medsökandes kvalifikationer och annan bevisning i målet inte kan förstå varför arbetsgivaren föredrog att anställa en medsökande. Detta sätt att uttolka vad som i ett enskilt fall skall anses motsvara "san-

nolika skäl” kan visserligen ge ett intryck av att det behövs ganska litet för att man skall godta en arbetsgivares uppgifter. I praktiken torde det dock även av kommitténs uppläggning följa, att det är en jämförelse av kvalifikationerna som blir det viktiga; man räknar med en stark presumtion för könsdiskriminering om i ett fall som detta kvinnan har bättre kvalifikationer.

Enligt min mening bör diskrimineringsförbudet i nyanställningsfallen och vissa andra därmed jämförbara fall, för att fylla sitt syfte, bygga på en stark presumtion för att en arbetsgivare gör sig skyldig till könsdiskriminering om han utser någon framför en annan av motsatt kön, fastän den som förbigås har bättre kvalifikationer än den som utses. Har någon med bättre kvalifikationer blivit förbigången till förmån för någon av motsatt kön, bör det vara arbetsgivarens sak att visa att han har gjort en ursäktlig felbedömning eller att skälen för hans handlande har varit andra än sökandenas kön.

I praktiken är naturligtvis situationen ofta inte så enkel som i det exempel som jag här har tagit. Särskilt på den privata delen av arbetsmarknaden möter svårare situationer. Ett skäl till detta är att det ofta saknas fasta normer för urval och värdering av meriter för en anställning. Det kan därför vara vanskligt att konstatera att en sökande som förbigås har bättre kvalifikationer än den av motsatt kön som får anställningen. Ett annat skäl är att själva ansöknings- och anställningsförfarandet ofta är informellt, särskilt i jämförelse med vad som i allmänhet tillämpas inom den offentliga sektorn. Utan någon skyldighet att välja den sakligt mest kvalificerade kan man göra ett översiktligt urval och ofta fastna för någon sökande som förefaller lämplig och väl kvalificerad, utan att det är säkert att det är den allra bästa.

Problem kan alltså uppstå när man inte säkert vet hur olika kvalifikationer skall värderas i en inbördes jämförelse eller vilken betydelse som skall tillmätas återopade meriter för det arbete som det är fråga om. Inom den statliga sektorn blir i allmänhet de svårigheterna mindre, eftersom det där finns en föreskrift i grundlag om att avseende får fästas enbart vid sakliga grunder vid tjänstetillsättning (11 kap. 9 § regeringsformen) och eftersom man genom praxis vet rätt väl vad som får betraktas som sådana sakliga grunder och hur olika meriter skall avvägas inbördes. I själva verket finns här redan ett förbud mot könsdiskriminering inbyggt i det allmänna kravet på sakliga grunder. Inom andra områden, där liknande formella regler tillämpas, blir sannolikt inte heller svårigheterna så stora. Inom betydande delar av den privata arbetsmarknaden finns det emellertid inte någon särskilt väl utbildad praxis för hur arbetssökandes kvalifikationer skall bedömas. På andra håll finns det sådan praxis men krav som ställs och normer som tillämpas varierar från arbetsgivare till arbetsgivare. Olika företag formulerar med eller utan facklig medverkan sin anställningspolitik efter egna förutsättningar. An-

ställningsförfarandet är ofta informellt. Regler för utlysning av lediga arbeten saknas och anställning sker ofta utan något sådant förfarande. Den principiellt fria anställningsrätten präglar med andra ord praktiken.

När jag i avsnitt 2.2 berörde diskrimineringsförbudets uppgifter och dess förhållande till jämställdhetslagens regler om aktivt jämställdhetsarbete konstaterade jag, att det inte har varit jämställdhetskommitténs syfte att genom diskrimineringsförbudet gripa in i och ändra de normer för urval och bedömning av meriter som förekommer på arbetsmarknaden, vid sidan av vad som följer av principen att åtskillnad inte får vare sig direkt eller indirekt göras mellan könen. Detta betyder till en början att det inte kommer i fråga att med ett diskrimineringsförbud såsom medel formulera nya meritvärderingsnormer i jämställdhetens intresse, t. ex. genom att man generellt tillerkänner arbete med hem och familj ett visst bestämbar värde i jämförelse med meriter av annan art. I den mån åtgärder av det slaget skall vidtas, bör de förläggas till området för det aktiva jämställdhetsarbetet, sådant det bedrivs i första hand inom ramen för träffade jämställdhetsavtal eller i enlighet med jämställdhetslagens motsvarande regler; och sådana åtgärder bör förbehållas verksamhetsområden där de passar in enligt de värderingar som utvecklas i det fortgående jämställdhetsarbetet på arbetsmarknaden (jfr förordningen 1978: 61 om tillgodoräknande av tid för föräldraledighet vid tillsättning av statligt reglerad tjänst). Men innebörden av lagen bör också av samma skäl vara att tillämpad meritvärderingspraxis på arbetsmarknaden även i övrigt skall bilda utgångspunkt vid tillämpningen av diskrimineringsförbudet. Det bör inte vara lagstiftarens sak att formulera normer för meritvärderingen (med undantag för utdömandet av sådant som är könsdiskriminerande i den här tillämpade meningen) och den uppgiften bör inte heller tillkomma de rättstillämpande instanserna.

När det därför skall bedömas vem som har haft de bättre sakliga förutsättningarna vid en arbetsgivares val mellan en kvinnlig och en manlig arbetssökande skall bedömningen alltså göras efter vad som enligt praxis uppfattas som sakliga förutsättningar och inte efter någon viss av lagstiftaren eller domstol formulerad standard. Domstolens uppgift i den enskilda diskrimineringsstämningen blir att ta ställning till vad som är sakliga förutsättningar i denna mening.

Jag vill här skjuta in att det enligt min åsikt inte är en rättvisande invändning mot detta sätt att uppfatta och utforma ett diskrimineringsförbud att lagen därigenom inte skulle bli effektiv. Som jag redan har påpekat rör det sig i grunden om var gränsen skall dras mellan diskrimineringsförbudet och regler i kollektivavtal och lag om det aktiva utvecklingsarbetet i jämställdhetens intresse. Arbetet på att gå igenom nu tillämpad meritvärderingspraxis och utbilda nya normer där sådana behövs, i syfte bland annat men inte enbart att främja jämställdheten mellan kvinnor och män, är en väsentlig fråga på anställnings- och perso-

nalpolitikens område. Den skall behandlas i samarbete mellan arbetsgivare och arbetstagarare inom ramen för arbetstagararnas medbestämmanderätt, och jämställdhetssträvandena skall höra in i det sammanhanget. I den utsträckning man då finner att tillämpad praxis hos ett företag eller inom en bransch ger för ringa utrymme åt anställning av kvinnor eller män, finns det möjligheter att med stöd av jämställdhetsavtalens bestämmelser råda bot på det. På områden där sådana avtal inte gäller blir det de enskilda parternas och jämställdhetsombudets sak att med stöd av lagens regler om aktivt jämställdhetsarbete och praxis på det avtalsreglerade området verka i samma riktning.

Vad jag nu senast har sagt kan sammanfattas på följande sätt. När en arbetsgivare har att välja mellan en kvinnlig och en manlig arbetssökande blir han till följd av förbudet mot könsdiskriminering i praktiken skyldig att låta de båda sökandenas individuella förutsättningar för arbetet vara avgörande. Vid värderingen av sökandenas kvalifikationer får arbetsgivaren tillämpa de normer som brukar tillämpas vid anställning av arbetstagarare, vare sig de har stöd i en författning eller ett kollektivavtal eller det enbart rör sig om praxis. Normerna får dock inte i sig själva vara könsdiskriminerande. Det betyder först och främst att de inte får göra åtskillnad mellan könen annat än när det undantagsvis finns avgörande sakliga skäl för det. Men de får inte heller ha en sådan innebörd att de föranleder s. k. indirekt diskriminering (jfr om detta begrepp under 2.3.2). De får därför inte innefatta kvalifikationskrav (t. ex. viss utbildning) som bara eller nästan bara det ena könet kan uppfylla, i den mån det inte kan visas att kvalifikationen är nödvändig för att arbetet skall kunna utföras eller att den sakligt sett åtminstone är klart till fördel för arbetet; i detta senare fall får inte större vikt fästas vid en kvalifikation av detta slag i jämförelse med andra än som får bedömas som sakligt klart motiverat. I övrigt ställs från diskrimineringsförbudets synpunkt principiellt sett inte några särskilda krav på normernas innehåll. Det ligger dock i sakens natur att de måste vara objektiva i den meningen att de ter sig förklarliga och i huvudsak rationella för en utomstående. Godtycke och subjektiva värderingar finns det inte utrymme för. Även om sådana subjektiva värderingar inte har att göra med sökandenas kön, följer av deras karaktär av att vara subjektiva och irrationella att arbetsgivaren inte kan räkna med att lyckas visa i en rättegång att de har fått bli avgörande. Vidare kan det inte tillåtas att arbetsgivaren åberopar hinder för att anställa en kvinna eller en man, om hindret kan undanröjas genom helt enkla och kostnadsmissigt föga betungande åtgärder av arbetsgivaren; behöver mer omfattande och långsiktiga förberedelser göras för att båda könen skall kunna arbeta på en arbetsplats är man däremot inne på det aktiva jämställdhetsarbetets område (jfr betänkandet s. 125).

När det här skisserade mönstret skall tillämpas i en diskriminerings-

tvist inför domstol måste det bli arbetsgivarens sak att redovisa skälen för sitt beslut i anställningsärendet. Detta ligger i sakens natur på samma sätt som när det t. ex. i en uppsägningstvist krävs av arbetsgivaren att han visar sig ha haft saklig grund enligt 7 § anställningsskyddslagen för sitt beslut att säga upp en arbetstagare från dennes anställning. Arbetsgivaren har alltså i vårt exempel att redovisa den bedömning som han har gjort vid valet mellan kvinnan och mannen. I redovisningen skall ingå besked om den bedömningsnorm som har tillämpats, dvs. de krav som har ställts eller de kvalifikationer som har beaktats, och om den värdering av sökandena som arbetsgivaren har gjort i enlighet med denna norm. Det är sedan domstolens sak att på grundval av dessa uppgifter ta ställning till om diskrimineringsförbudet har överträtts genom att mannen fick anställningen trots att han hade sämre förutsättningar för arbetet än kvinnan.

Domstolens bedömning blir med nödvändighet från fall till fall beroende av arten av de uppgifter som arbetsgivaren har att lämna. På områden där det finns väl utbildade och vedertagna normer för meritvärderingen kan bedömningen bli ganska lätt, särskilt om skillnaderna mellan sökandena är tydliga. Ju längre man kommer på arbetsmarknaden i strävandena att utbilda fastare normer, desto lättare blir det också att tillämpa diskrimineringsförbudet på ett säkert och rättvist sätt. Det ligger alltså i jämställdhetens intresse att dessa strävanden når resultat. När det inte finns några klara normer måste domstolens bedömning bli friare. En utgångspunkt måste emellertid då liksom annars vara att diskrimineringsförbudet inte är avsett att innebära något ingrepp i och för sig i de bedömningar som görs på arbetsmarknaden när arbetstagare skall anställas, så länge man inte tillämpar bedömningssätt som i sig själva är könsdiskriminerande i den mening som jag tidigare har angett. Vidare är diskrimineringsförbudet inte avsett att medföra någon begränsning av arbetsgivarens rätt att välja bland likvärdiga arbetssökande (härom mer i det följande).

Detta medför i praktiken att domstolen inte kan komma fram till att det rör sig om diskriminering när det inte finns någorlunda klara skäl för det i form av en skillnad till den utseddes nackdel i sådana kvalifikationer, som arbetsgivaren tillämpar och som domstolen finner att den måste godta. Domstolen får inte underkänna normer som är sakliga i den meningen att det är rationellt från arbetsgivarens synpunkt att tillämpa dem, när de inte är i sig könsdiskriminerande. Att en norm är i denna mening saklig kan ofta beläggas genom att den tillämpas också i konkurrens mellan sökande av samma kön. Å andra sidan får en arbetsgivare inte åberopa normer som avviker från de mer allmänt godtagna, främst utbildning av betydelse för arbetet och praktisk erfarenhet på verksamhetsområdet, utan att kunna visa goda skäl för avvikelserna, och inte heller kan arbetsgivaren enbart hänvisa till sin principiellt sett fria anställningsrätt.

Med de utgångspunkter som gäller kan två sökandes förutsättningar få betraktas som likvärdiga även om de inte är alldeles lika; när det inte finns något millimetermått kan det inte tillämpas millimeterrättvisa. Ju bättre meritvärderingsnormerna har utvecklats och ju lättare det därför är att jämföra, desto mindre skillnader kan emellertid tillåtas. I vissa fall bör det också kunna tänkas att belägg för en könsdiskriminerande inställning eller policy hos arbetsgivaren kan spela in. Men sådana omständigheter kan principiellt sett inte tillerkännas någon självständig betydelse vid sidan av jämförelsen mellan arbetsökandenas förutsättningar för arbetet.

Ett fall som förtjänar ytterligare uppmärksamhet i detta sammanhang är att två eller flera arbetsökande har likvärdiga förutsättningar för ett arbete. Tar man som exempel att en kvinna och en man med likvärdiga förutsättningar söker samma arbete och att arbetsgivaren väljer mannen, bör enligt min mening kvinnan inte med rätta kunna påstå sig vara diskriminerad. Arbetsgivaren bör liksom enligt gällande rätt kunna välja vilken av de två som han vill anställa. Skulle man i detta läge vid rättstillämpningen ta hänsyn exempelvis till att arbetsgivaren har enbart eller till övervägande delen män anställda och dra slutsatsen att ett skäl för arbetsgivarens val av mannen är att han inte vill anställa kvinnor och skulle man av det skälet anse kvinnan diskriminerad, skulle följden bli att man i den praktiska tillämpningen genom diskrimineringsförbudet har infört en skyldighet för arbetsgivaren att anställa arbetstagare av det kön som är underrepresenterat på arbetsplatsen när de som söker ett arbete har likvärdiga förutsättningar. Man skulle med andra ord ha formulerat en sådan regel som enligt jämställdhetskommitténs förslag skulle ingå i 3 § om aktivt jämställdhetsarbete och som just innebar en skyldighet av denna innebörd. Jag erinrar om att jag i avsnitt 2.2.8 har behandlat kommitténs förslag på denna punkt och kommit fram till att förslaget bör ersättas med en regel om skyldighet att något mer på sikt verka för en jämnare könsfördelning på arbetsplatsen, när inte särskilda skäl talar emot det. En nödvändig utgångspunkt för en sådan ändrad regel är då att en ojämn könsfördelning på en arbetsplats inte medför att arbetsgivaren på grund av diskrimineringsförbudet i det enskilda fallet måste välja en sökande av det underrepresenterade könet, när två eller flera har likvärdiga kvalifikationer.

Man kan ändra exemplet och tänka sig att ett stort företag eller en myndighet annonserar efter mycket arbetskraft, säg 100 arbetstagare, och att ett stort antal sökande av båda könen och med i stort sett likvärdiga förutsättningar anmäler sig. Det kan t. ex. röra sig om arbete för vilket man bara behöver skolutbildning eller något annat slag av grundläggande kompetens; det förutsätts att arbetsgivaren står för den ytterligare utbildning som behövs (t. ex. aspirantutbildning eller liknande). Tänker man sig då att arbetsgivaren antar bara manliga sökande, måste ju den enda rimliga slutsatsen vara att han av något skäl inte vill an-

ställa kvinnor. De i och för sig kvalificerade kvinnliga sökandena har goda skäl att anse sig diskriminerade.

Vill man låta ett skadeståndssanktionerat diskrimineringsförbud träffa en sådan situation, vilket i förstör ser sig skäligt nog, måste man emellertid också tänka efter hur läget blir i liknande fall som inte ser lika klara ut. Utgångspunkten är ju att man drar slutsatser av den ojämna fördelningen mellan könen i den grupp av arbetssökande som anställs. Men vilken betydelse bör man tillmäta könsfördelningen bland dem som redan är anställda? Hur bedömer man ett fall där arbetsgivaren inte anställer enbart män men i varje fall ett övervägande antal män? Bör det i själva verket krävas att arbetsgivaren anställer lika många av vardera könet? Och hur skulle i så fall det resultatet förhålla sig till den regel som jag nyss avvisade om skyldighet att vid ojämn könsfördelning anställa arbetssökande av det underrepresenterade könet?

Svaren på dessa frågor syns inte alldeles givna, i synnerhet inte om man betänker att de skall kunna ges i en rättegång där en eller flera kvinnor gör anspråk på skadestånd av arbetsgivaren för diskriminering i strid med lagens förbudsregel. För att man skall kunna tillämpa ett diskrimineringsförbud som är sanktionerat på det sättet måste krävas klara regler, så att man på båda sidor vet vad som är förbjudet och vad som inte är det och så att man tillräckligt säkert kan förutse vad som blir utgången av en rättslig prövning. Det är då från rättssäkerhetssynpunkt inte särskilt tillfredsställande med regler som innebär att det avgörande blir om man anser sig kunna dra den ena eller andra slutsatsen av en mer eller mindre ojämn könsfördelning inom en grupp arbetstagare. Det är i ett exempel som det senaste inte heller bra om man inte kan någorlunda säkert veta hur många eller vilka kvinnor som skall anses berättigade till skadestånd och det är inte lyckligt om man inför svårigheter av den arten måste schablonisera alltför mycket och t. ex. hävda, att alla kvinnliga sökande i något slags uttunnad mening har blivit diskriminerade genom arbetsgivarens förfaringsätt, trots att man kanske vet att det vid ett korrekt urval bland de sökande bara skulle bli ett mindre antal av dem som skulle bli antagna. Att det blir svårigheter med skadeståndsfrågan även med den huvudregel om förbud att förbigå en bättre kvalificerad sökande, som jag tidigare har behandlat, skall jag strax återkomma till.

Vad jag här har velat belysa är att det visserligen inte bör få förekomma att en arbetsgivare anställer arbetstagare på ett sådant sätt som jag angav i det senaste exemplet, men att medlet att komma till rätta med ett sådant och liknande fall inte bör vara att öppna möjlighet för enskilda arbetssökande att vända sig till domstol och begära skadestånd, med de risker och avgränsningssvårigheter som det medför. Den rätta vägen bör i stället vara att lita till de andra regler om jämställdhet mellan könen som finns, i jämställdhetsavtalen och, såvitt på jämställdhets-

lagen ankommer, i avsnittet om aktiva åtgärder för jämställdhet. De reglerna ger möjligheter att ingripa som är tillräckligt effektiva och som dessutom har fördelen att vara smidigare och mer ägnade att leda fram till ett riktigt och rimligt resultat i det enskilda fallet. På arbetsplatser som omfattas av något av de centrala jämställdhetsavtalen och av rätt till medbestämmande för arbetstagarna kan inte gärna tänkas inträffa sådana händelser som i exemplet. Skulle det ändå ske finns möjligheter till ingripande med stöd av de avtalsbestämmelser som gäller. På den övriga delen av arbetsmarknaden blir lagens regler om aktiva jämställdhetsåtgärder tillämpliga. Det är tydligt att en anställningspolitik, som går i rakt motsatt riktning i förhållande till den som dessa regler syftar till, är oförenlig med den delen av lagen. Det blir därmed jämställdhetsombudets sak att inom sitt område ingripa med de medel som lagen ställer till förfogande vid sidan av skadeståndet för överträdelse av det uttryckliga diskrimineringsförbudet, i sista hand ett av jämställdhetsnämnden utfärdat vitesföreläggande.

Med det synsätt som jag här förespråkar kan man uttrycka saken så, att vad som från mer allmänna utgångspunkter uppfattas som könsdiskriminering inte kommer att helt täckas av det diskrimineringsförbud i lagen som är skadeståndssanktionerat. Området för det förbudet är individuella orättvisor som har sin grund i den missgynnades könstillhörighet. Vissa diskriminerande förfaranden som inte kan sägas rikta sig mot en eller flera arbetssökande eller arbetstagare som individer utan snarare mot en grupp, eller mot kvinnor eller män i allmänhet, strider också mot lagen och är i den mening otillåten diskriminering. Ett annat exempel på detta är könsdiskriminerande platsannonsering. Skillnaden är att det tillämpas andra sanktioner och ett annat system för tillsyn över lagens efterlevnad, med bättre anpassning till de situationer som kan uppstå i dessa fall. Jag får i avsnitt 2.4 anledning att återkomma till dessa frågor och kommer då att ytterligare gå in på hur diskriminerande förfaranden av mer allmän inriktning bör behandlas enligt reglerna i en jämställdhetslag.

Jag bör tillägga att det resonemang som jag här har fört har till utgångspunkt ett exempel som har praktisk tillämplighet bara på vissa områden. Förbudet mot att förbigå sakligt bättre kvalificerade sökande av ena könet till förmån för någon av det andra får i varje fall i sin mån anses medföra ett krav på arbetsgivaren att, där det är möjligt, urskilja normer för ett objektiva grundat val mellan sökandena snarare än ett slumpmässigt.

Med det synsätt som jag nu har utvecklat får diskrimineringsförbudet i anställningsfallen och vissa därmed jämförbara fall sin tillämplighet när det finns en klart urskiljbar skillnad i fråga om sakliga förutsättningar för arbetet till förmån för den som får stå tillbaka för någon av motsatt kön. När det inte finns en sådan skillnad bör medlet att få till

stånd en anställningspolitik, som tillgodoser jämställdhetsintresset, inte vara det skadeståndssanktionerade diskrimineringsförbudet utan ett aktivt jämställdhetsarbete. Ett sådant bör i första hand bygga på upplysning och samverkan men kan ytterst få understödjas av sanktioner, sådana som är knutna till kollektivavtalsförpliktelser eller vitesförelägganden.

I de fall där diskrimineringsförbudet blir tillämpligt är det alltså en kärnfråga att bestämma vem av två eller flera sökande som har de bästa sakliga förutsättningarna för ett arbete. Kan detta avgöras bör, som har framgått av vad jag tidigare har sagt, presumptionen vara stark för att arbetsgivaren har gjort sig skyldig till könsdiskriminering, om han har utsett någon med sämre sakliga förutsättningar framför någon av motsatt kön med bättre. Annars blir skyddet mot könsdiskriminering för svagt och möjligheterna för den enskilde att avgöra om det finns utsikter att få rättelse genom en rättegång alltför osäkra.

Ändamålet med diskrimineringsförbudet kräver emellertid enligt min mening inte att det införs en presumtion för könsdiskriminering, som inte skall kunna motbevisas av arbetsgivaren. Det kan förhålla sig så att arbetsgivaren inte har insett att det förelåg en skillnad i sakliga förutsättningar, utan att man anser sig kunna lasta honom för det. Arbetsgivaren kan också tänkas visserligen ha varit medveten om skillnaden i sakliga förutsättningar men ha haft skäl för sitt handlande, som inte har att göra med sökandens kön.

Arbetsgivaren kan ha gjort ett fel eller en missbedömning när han jämförde sökandenas kvalifikationer. Han kan ha läst fel i en ansökningshandling eller ha förstått fel eller gjort en oriktig bedömning av betydelsen av t. ex. en utbildningsmerit eller liknande. Han kan för egen del ha ansett att en viss bestämd merit har större betydelse för det arbete som det rör sig om än vad man vid en fristående och saklig bedömning kan komma fram till. Hans rutiner vid anställning av arbetsökande kan vara sådana att han har förbisett någon med goda meriter. Arbetsgivaren kan t. ex. anse sig sakna tid och resurser att annat än ganska flyktigt gå igenom ett stort antal ansökningar och bland dem välja några som han finner vara lämpliga att undersöka närmare.

När man inte överväger att införa ett allmänt krav på saklig grund vid bl. a. anställning av arbetskraft eller med andra ord ett allmänt förbud mot diskriminering på arbetsmarknaden — och det finns enligt min mening inte tillräckliga skäl att göra det i detta sammanhang — måste man som jag inledningsvis framhöll beakta, att det inte går att genomgående dra slutsatsen att någon har blivit diskriminerad på grund av sitt kön enbart därför att han eller hon rent faktiskt inte har blivit rättvist bedömd vid jämförelse med andra som är av motsatt kön. De exempel som jag nyss drog fram belyser de avvägningar som då måste göras. I och för sig vore det en möjlighet att föreskriva att det vid konkurrens

mellan en kvinna och en man om en anställning alltid skall vara den bäst meriterade som skall ha anställningen. Den linjen har kommittén inte valt och det har redan framgått att inte heller jag finner att det finns tillräckliga skäl för den. Den skulle för övrigt kräva, om man vill vara konsekvent, att man införde en skyldighet för arbetsgivaren att ändra ett i denna mening diskriminerande anställningsbeslut. Så långt bör man emellertid varken enligt kommitténs eller enligt min mening gå. Syftet bör vara att hindra anställningsbeslut och liknande åtgärder, som har sin grund i att oberättigade hänsyn tas till den enskilde arbetssökandens eller arbetstagarens kön. Då måste man hålla fast vid att en presumption om könsdiskriminering skall kunna motbevisas. För att skyddet mot könsdiskriminering i denna egentliga mening skall bli tillräckligt effektivt, måste dock stränga krav ställas på den bevisning som arbetsgivaren anför till sitt försvar.

De här angivna problemen hänger som synes nära samman med de svårigheter som följer av att själva normerna för värdering av meriter är av olika innebörd och olika precision på skilda delar av arbetsmarknaden. Där det inte finns några klara normer blir det, som jag tidigare framhöll, i motsvarande mån svårare att komma fram till att någon som inte har fått en anställning har haft bättre meriter än den medsökande av motsatt kön som fick anställningen. Kommer man emellertid ändå till resultatet att det finns en tillräckligt klar skillnad i meriter, blir utrymmet för att anta att arbetsgivaren har gjort en oavsiktlig felbedömning rimligen mindre. Gör man å andra sidan noggranna avvägningar enligt utbildade normer och fast praxis, är risken för att det blir en felbedömning större. I och med att det är lättare att göra fel, blir skälen att utgå från att felet har skett avsiktligt i könsdiskriminerande syfte rimligen mindre. Det måste bli en fråga för rättstillämpningen att avgöra i vilka fall det bör kunna antas, att arbetsgivaren inte har insett att det har förelegat en skillnad i sakliga förutsättningar och i vilka fall det därmed inte är berättigat att dra slutsatsen att den som har förbigåtts inte har blivit förbigången på grund av sitt kön. Uppenbarligen tillgodoser man dock inte syftet med diskrimineringsförbudet om man inte ställer stränga krav på arbetsgivaren. Detsamma gäller i princip de fall där arbetsgivaren invänder att hans anställningsrutiner inte är sådana att de medger en närmare granskning av alla ansökningar, i synnerhet när de är många. Skall diskrimineringsförbudet få någon verkan kan man uppenbarligen inte generellt godta som förklaring från en arbetsgivare till att en sämre kvalificerad man har blivit antagen framför en bättre kvalificerad kvinna, att arbetsgivaren inte har haft tid eller resurser att pröva sökandenas kvalifikationer. I all synnerhet kan man självfallet inte göra det om det dessutom ligger så till att arbetsgivaren anställer enbart eller nästan enbart män eller att männen dominerar på arbetsplatsen.

Däremot finner jag det rimligt att en arbetsgivare, som verkligen kan

visa att han har en jämn könsfördelning på sin arbetsplats eller inom den typ av arbete eller den grupp av arbetstagare som det rör sig om eller att han aktivt verkar för jämställdheten inom sitt verksamhetsområde, skall kunna behålla ett enklare system för urval och anställning av arbetskraft. En sådan arbetsgivare bör på det sättet kunna fullgöra sin skyldighet att motbevisa presumptionen, om det befinns att han vid något tillfälle har förbigått någon med bättre kvalifikationer och har anställt någon av motsatt kön med sämre. Även i ett sådant fall bör dock kraven på bevisningen ställas högt. Osäkerheten blir för stor, om det räcker att arbetsgivaren visar t. ex. att han inte konsekvent anställer bara arbetstagare av det ena könet. Kravet bör vara att det allmänt sett tillämpas full jämställdhet i arbetsgivarens verksamhet, antingen så att könsfördelningen där verkligen är jämn i olika typer av arbete etc. eller att man bevisligen strävar efter att nå dit.

En särskild situation som också är värd att beaktas i detta sammanhang är att en arbetsgivare har gjort en felbedömning genom att fästa avseende vid en arbetssökandes kön i ett läge där det finns vissa men sakligt sett inte tillräckliga eller inte godtagbara skäl för det. Man kan tänka sig att en arbetsgivare har menat att det är nödvändigt med en man för att fullgöra ett visst arbete, t. ex. ett försäljningsarbete inom en viss bransch, därför att arbetsgivaren har den föreställningen att enbart män kan inge det rätta förtroendet hos kunderna. Eller att en arbetsgivare kan ha uppfattningen att enbart kvinnor lämpar sig för ett visst slag av fint montagearbete och därför anställer bara kvinnor, trots att det finns även manliga arbetssökande med god utbildning och goda kvalifikationer i övrigt.

Som jag tidigare har nämnt bör diskrimineringsförbudet som sådant inte innebära något ingrepp i de normer för meritbedömning och meritvärdering som tillämpas på arbetsmarknaden, utom så till vida att dessa normer inte får i sig själva vara könsdiskriminerande. Detta betyder att det inte genom normerna som sådana får göras några sakligt oberättigade skillnader mellan könen. Liksom kommittén finner jag det klart att det här måste tillämpas en mycket restriktiv attityd till vad som är sakligt berättigat. Det kan principiellt inte tillåtas att en arbetsgivare hänvisar t. ex. till kunders eller arbetskamraters eller andras uppfattningar och på den grunden hävdar att det är lämpligast med kvinnor eller män för en viss arbetsuppgift. Inte heller kan det allmänt sett tillåtas att man hänvisar till allmänna föreställningar om genomsnittliga skillnader mellan könen i fråga om förmåga eller läggning för arbetsuppgifter av ett visst slag. Skäl av det slag som jag angav i de båda exemplen nyss kan därför inte godtas. En arbetsgivare som ändå gör det bör anses överträda diskrimineringsförbudet, även om han till äventyrs har varit helt övertygad om det sakligt riktiga i sin uppfattning. I den mån det här förekommer fall av felbedömningar som ter sig mer förklarliga eller ur-

säktliga än andra bör det rätta sättet att ta hänsyn till dem vara att jämka skadeståndet för diskrimineringen.

Jag skall i specialmotiveringen komma närmare in på de fall i vilka jämställdhetsintresset bör tillåtas stå tillbaka för motstående intressen av särskild betydelse.

Som jag förut nämnde har jämställdhetskommittén, med sikte bl. a. på de frågor som jag nu har behandlat, föreslagit en lagregel enligt vilken det för bevisning att ett missgynnande är en följd av kön räcker med sannolika skäl. Om man i anställningsfallen utgår från att enbart den är missgynnad i lagens mening, som förbigås fastän han eller hon har bättre sakliga förutsättningar för anställningen än den som utses, ger en sådan regel i och för sig en viss bild av vad som eftersträvas. Nöjer man sig emellertid som kommittén har gjort med att i lagtexten skriva in ett förbud mot missgynnande till följd av kön, utan att närmare ange vad som åsyftas, blir risken för missförstånd i fråga om innebörden av regeln om sannolika skäl ganska stor. Det visas inte minst av en del av remissyttrandena. Enligt min mening är det bl. a. därför lämpligt att för de fall som jag här har behandlat formulera den presumtionsregel som bör gälla. En sådan regel har fördelen att mer konkret ange de krav som i jämställdhetens intresse bör ställas på arbetsgivaren vid valet mellan kvinnor och män, när arbetstagare skall anställas och i andra därmed jämförbara fall. Regeln bör då uttrycka att en arbetsgivare skall anses ha gjort sig skyldig till otillåten könsdiskriminering om han vid anställning, befordran eller utbildning utser någon framför en annan av motsatt kön, fastän den som förbigås har bättre sakliga förutsättningar för arbetet eller utbildningen, för såvitt arbetsgivaren inte kan visa att hans syfte inte har varit att missgynna någon på grund av hans eller hennes kön.

Med en sådan utformning av lagtexten för anställningsfallen och de därmed jämförbara fallen kan man avstå från regeln om sannolika skäl även i lagtexten i övrigt. Som skall framgå i specialmotiveringen har regeln knappast någon tillämplighet i vissa fall som omfattas av diskrimineringsförbudet. I andra fall kan man med fördel avstå från en uttrycklig regel av det slaget i lagtexten. Om det påstås att en uppsägning eller ett avskedande har sin grund i skäl som är diskriminerande, är det arbetsgivaren som har att visa att han har saklig grund för sin åtgärd, vare sig även anställningsskyddslagens regler (7 och 18 §§) åberopas eller inte. På detta område är det emellertid inte behövligt och knappast heller lämpligt att skriva en uttrycklig lagregel om bevisningen. Bedömningsmetoden i hithörande fall har redan vunnit fast hävd i praxis. Lagregeln skulle därför inte få någon självständig betydelse men medföra risker för en olämplig bindning av rättstillämpningen. Jag vill erinra om att samma bedömning gjordes vid tillkomsten av medbestämmandelagens föreningsrättsbestämmelser (se prop. 1975/76: 105 bil. 1 s. 207).

Avslutningsvis i detta avsnitt vill jag erinra om att en skyldighet i

princip för en arbetsgivare att i valet mellan en kvinna och en man ta hänsyn bara till sakliga förutsättningar för ett arbete eller en utbildning i vissa situationer kan komma i konflikt med annan lagstiftning. Ett exempel är anställningsskyddslagens regler om omplaceringsskyldighet och om företrädesrätt till ny anställning i vissa fall (jfr t. ex. regeln i 22 och 25 §§ om "tillräckliga kvalifikationer"). Uppenbarligen bör en arbetsgivare som kan åberopa skyldigheter enligt sådan lag anses ha visat att syftet med hans beslut inte är att missgynna någon på grund av hans eller hennes kön.

2.3.4 Den diskriminerande handlingen

I min inledande redogörelse för kommittéförslaget nämnde jag att kommittén har tänkt sig att det skall kunna vara en fullbordad överträdelse av diskrimineringsförbudet att en arbetsgivare avvisar en person som söker arbete, om nämligen detta avvisande direkt eller indirekt har sin grund i sökandens könstillhörighet. Om arbetsgivaren inte medger att hans skäl varit av denna art, har det varit kommitténs tanke att det åtminstone ibland kommer att kunna visas eller åtminstone göras sannolikt att så här varit fallet. Omständigheter av betydelse i sammanhanget skall kunna vara yttranden som det kan visas att arbetsgivaren har fällt, förhållanden som ger belägg för att arbetsgivaren behöver arbetskraft men ändå vågrar att anställa en i och för sig kompetent kvinna eller man, kanske också en klart ojämn könsfördelning på arbetsgivarens arbetsplats.

Principiellt skall det emellertid inte vara någon nödvändig förutsättning att arbetsgivaren anställer någon annan av det motsatta könet, vare sig någon mindre kvalificerad än den som sökte men inte fick arbete eller någon med likvärdiga kvalifikationer. Avvisandet under de angivna omständigheterna är enligt kommittéförslaget i sig självt en överträdelse av lagens förbudsregel. Två av reservanterna har haft annan mening på denna punkt. De anser att diskrimineringsförbudet för att vara praktiskt hanterligt och för att uppfattas som skäligen skall begränsas till situationer då en anställning verkligen kommer till stånd.

Om en arbetsgivare avvisar en arbetssökande och förklarar att det beror på att han anser att personer av sökandens kön inte är lämpliga för det arbete som det är fråga om, är det mer än naturligt att den som blir avvisad anser sig ha blivit diskriminerad till följd av sitt kön. Så till vida måste man ha sympati för den lösning som kommitténs majoritet har stannat för. Inte desto mindre är jag böjd att anse att det vid utformningen av lagens skadeståndssanktionerade diskrimineringsförbud är bättre att gå den väg som reservanterna har förspråkat. Skälen för detta är delvis desamma som jag åberopade när jag nyss behandlade frågan om en arbetsgivares skyldigheter vid valet mellan flera likvärdiga arbets-

sökande. De har att göra med bevisproblemen och med vilka krav man skall ställa på lagens diskrimineringsförbud som ett skydd för den enskilde i olika situationer. Därmed har de också beröring med den andra form av diskrimineringsförbud som ligger i lagens vitessanktionerade regler om skyldighet för arbetsgivare att främja jämställdheten på arbetsplatserna.

I själva verket torde skillnaden mellan majoritetens och reservanternas ståndpunkter inte heller vara så stora.

Även med kommittémajoritetens ståndpunkt ligger det nämligen i begreppet missgynna att den som missgynnas skall tillfogas något slags skada eller åsamkas en nackdel eller en olägenhet (jfr s. 87 i betänkandet). När det därför talas om att en diskriminering i ett anställningsfall består i att någon avvisas, är tanken inte att diskrimineringen ligger i arbetsgivarens åsikter eller i hans yttranden som sådana utan i att den arbetsökande inte får ett arbete som han eller hon annars skulle ha fått. Därmed berör skillnaden mellan kommittémajoriteten och reservanternas främst frågan på vilket sätt det skall få konstateras att den arbetsökande har gått miste om en anställning till följd av sin könstillhörighet. Som jag senare skall komma in på tänker sig kommittén att en arbetsökande skall kunna anses ha blivit åsamkad skada redan genom att inte ha fått "chansen" till en anställning. De problem som hänger samman med förslaget på denna punkt har emellertid främst att göra med fördelningen av skadeståndet när flera arbetsökande har blivit förbigångna till förmån för någon av motsatt kön med sämre kvalifikationer än var och en av dem. Resonemanget i den fråga om bevisningen som jag nu behandlar berörs inte därav.

I kommitténs motiv har framhållits (s. 142 f) att det inte är någon logisk nödvändighet för att man skall kunna konstatera att någon har missgynnats till följd av sitt kön att man kan peka på att en person av motsatt kön har behandlats bättre. I praktiken torde det dock fordras att man kan hänvisa till en person att jämföra med. Detta är emellertid, tillfogar kommittén, en sak som rör bevisningen och inte den rent juridiska bedömningen.

Principiellt är detta synsätt naturligtvis riktigt. Men man bör inte underskatta de svårigheter som hänger samman med bevisningen. De bottenar i det nuvarande rättsläget, i vilket ett förbud mot könsdiskriminering är avsett att vara enbart ett begränsat ingrepp. Utgångspunkten är att det rättsligt sett tillkommer en arbetsgivare att fritt bedöma om det i ett givet läge över huvud skall anställas arbetskraft. Detta rättsläge motsvaras i anställningsskyddslagen av att det i princip är arbetsgivarens sak att avgöra om det har uppstått arbetsbrist. I en tvist om giltigheten av uppsägningar kan domstolen inte gå in på en överprövning av arbetsgivarens bedömning (prop. 1973: 129 s. 123). Inskjutas bör att arbetsgivarens rättigheter på de här angivna punkterna kan vara föremål för ett

mer eller mindre långtgående fackligt inflytande, grundat på medbestämmandelagen eller på kollektivavtal om medbestämmanderätt. I det här beskrivna rättsläget bör införandet av ett könsdiskrimineringsförbud inte få medföra någon principiell ändring. Skälen härtill är desamma som på anställningsskyddslagens område — de skyddsintressen som skall tillgodoses är inte sådana att det kan komma i fråga att överlåta på samhällsorgan att göra arbetsgivarnas företagsekonomiska bedömningar.

Man måste följaktligen även med ett i lag föreskrivet förbud mot könsdiskriminering tillåta en arbetsgivare att avvisa den som kommer och söker arbete, vare sig det är en man eller en kvinna, under hänvisning till att det inte finns något behov av arbetskraft. Och det kan inte göras till en uppgift för en domstol att gå in i en prövning av det berättigade i arbetsgivarens bedömning på denna punkt. Vad som åtminstone principiellt sett kan tänkas är bevisning på grundval av andra omständigheter beträffande de verkliga skälen till arbetsgivarens beslut. Om arbetsgivaren t. ex. har sagt att skälet till att den arbetssökande inte får en anställning är att arbetsgivaren bara vill ha arbetstagare av det motsatta könet och om det vid en rättegång kan bevisas att arbetsgivaren har sagt så, är det naturligtvis mycket som talar för att det också ligger till på detta sätt. Som kommittén själv har påpekat kan man emellertid inte gärna vänta sig att sådana uttalanden blir vanliga när en jämställdhetslag gäller. Men det är inte heller helt givet vilka slutsatser som får dras i det enskilda fallet av uttalanden som arbetsgivaren kan ha gjort. Blir det tvist måste man räkna med att det kommer att göras invändningar, t. ex. att arbetsgivarens verkliga skäl var att det inte behövdes någon arbetskraft eller att det åtminstone tills vidare inte fanns något sådant behov eller att arbetsgivaren önskade pröva möjligheterna att få någon sökande med bättre kvalifikationer eller att han ville anställa någon annan med likvärdiga kvalifikationer. Om man därjämte väger in att arbetsgivaren rent faktiskt inte har anställt någon annan, vilket ju är förutsättningen för detta resonemang om valet mellan majoritetens och reservanternas alternativ, måste slutsatsen bli att det i praktiken finns ett begränsat utrymme för att komma fram till att en diskriminering har skett redan genom att en arbetssökande har blivit avvisad och utan hänsyn till vad som sedan har inträffat. Att det på bevisningssidan skall räcka med "sannolika skäl" är inte till särskilt stor hjälp, eftersom det regelmässigt blir svårt att underkänna en arbetsgivares förklaringar till att ingen annan har anställts. Och skulle arbetsgivaren efter avisandet ha anställt en annan sökande med bättre eller likvärdiga kvalifikationer blir det i allmänhet svårt att göra gällande, att den först sökande skulle ha fått arbetet om han eller hon hade varit av motsatt kön.

Vad jag här har sagt leder mig fram till slutsatsen att det visserligen inte är oriktigt att principiellt se saken på det sätt som kommittén har gjort men att det ändå är lämpligast att i de fall som det här rör sig om

anse att en skadeståndsgrundande överträdelse av diskrimineringsförbudet föreligger bara när konstaterandet, att någon har gått miste om en anställning, kan göras genom att någon annan i stället har blivit anställd. Av vad jag har sagt tidigare följer då också att den som har blivit anställd skall vara av motsatt kön och ha sämre kvalifikationer. Vad man kommer fram till är med andra ord den regel som uttrycker grundprincipen för diskrimineringsförbudet i anställningsfallen, nämligen att ingen skall till följd av sitt kön behöva bli förbigången när en arbetsgivare anställer arbetstagare.

Jag vill tillägga att denna lösning inte gärna kan anses i praktiken ge den enskilde ett sämre rättsskydd än kommittémajoritetens alternativ. Möjligheterna till framgång i en rättegång där bevisningen måste bygga på yttranden av arbetsgivaren och liknande omständigheter, som i större eller mindre utsträckning vederläggs av att ingen har blivit anställd i den avvisade arbetssökandens ställe, är i regel inte särskilt stora. Vidare kan den arbetssökande, som är medveten om sina rättigheter enligt jämställdhetslagen, alltid möta ett avvisande besked, som uttryckligen eller sannolikt beror av skäl som är diskriminerande, med en upplysning om vad lagen innebär och om att ansökningen om arbete vidhålls. Arbetsgivaren blir därigenom förhindrad att anställa någon annan, om det strider på det sätt som jag tidigare har beskrivit mot lagens regel om diskrimineringsförbudet. I och för sig ter det sig ganska rimligt att rättsskyddet åtminstone i viss utsträckning knyts till att den som skall komma i åtnjutande av det gör gällande sina rättigheter. Diskrimineringsförbudet måste i praktiken ändå i inte så ringa utsträckning bygga härpå, eftersom det med nödvändighet uppstår kringgåendemöjligheter av skilda slag. Det bör också vara en uppgift för jämställdhetsombudet att informera om vilka villkor som gäller för att den enskilde skall kunna hävda sin rätt. För övrigt torde det inte finnas något hinder mot att, efter mönster av vad som gäller om s. k. provocerad uppsägning på anställningsskyddets område (se prop. 1973: 129 s. 129), anse att en arbetsgivare, som av skäl som är diskriminerande förmår en arbetssökande att ta tillbaka en ansökan om arbete, inte skall anses ha rätt att åberopa återkallelsen.

Även med den lösning som jag här förordar måste det alltså uppstå en del avgränsnings- och bevisvårigheter. En sådan fråga som måste väntas komma upp ibland är om den anställning som någon har sökt men inte fått är densamma som den som någon annan av motsatt kön och med sämre kvalifikationer har fått. Den frågan får från fall till fall bedömas med utgångspunkt i de synsätt som tillämpas på arbetsmarknaden i stort eller t. ex. inom det kollektivavtalsområde som berörs. Om en arbetsgivare i ett enskilt tvistefall gör gällande att det inte rör sig om samma anställning, bör det ingå i hans uppgift att redogöra för sitt anställningsbeslut att göra klart vari skillnaderna består. Uppenbarligen

kan det inte utan vidare godtas att arbetsgivaren hänvisar till enbart mindre ändringar av arbetsuppgifterna eller liknande utan att det finns någon egentlig skillnad i uppgifternas huvudsakliga innehåll. Kravet att den diskriminerade skall ha blivit förbigången av någon av motsatt kön med sämre kvalifikationer bör givetvis kunna anses uppfyllt även när arbetsgivaren har anställt ett antal personer för likadana arbeten och därvid har låtit någon av de anställda gå före en sökande av motsatt kön med bättre kvalifikationer. Å andra sidan bör det genom skadeståndsansvar för arbetsgivaren sanktionerade diskrimineringsförbudet i princip inte få medföra en skyldighet för arbetsgivaren att formalisera sitt anställningsförfarande utöver vad som annars tillämpas, t. ex. genom skyldighet att av eget initiativ låta ansökningar kvarstå till ett senare anställningstillfälle när en sökande helt korrekt har fått stå tillbaka för en bättre kvalificerad vid ett första sådant tillfälle. Ej heller bör det kunna begäras att arbetsgivaren skall ta andra särskilda initiativ, såsom att föreslå en arbetssökande en annan anställning som sökanden har lättare att konkurrera om eller på andra sätt göra det lättare för en sökande att göra sig gällande i konkurrensen med andra sökande av det motsatta könet. Skulle man inom ramen för reglerna om det skadeståndssanktionerade diskrimineringsförbudet ställa sådana krav, skulle konsekvensen bjuda att man införde en allmän skyldighet att bekantgöra lediga anställningar och att anställa först efter ett genomfört ansökningsförfarande. Enbart det skadeståndssanktionerade diskrimineringsförbudet bör inte vara skälet för sådana eller liknande åtgärder; en annan sak är att t. ex. lagen (1976: 157) om skyldighet för arbetsgivare att anmäla ledig plats till den offentliga arbetsförmedlingen och lagen (1974: 13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder (bl. a. 12 §) kan få sin betydelse även för de praktiska verkningarna av diskrimineringsförbudet.

Inom ramen för jämställdhetslagen bör syftet att uppnå jämställdhet mellan kvinnor och män främjas med andra medel. I det enskilda fallet bör det i princip ankomma på den som vill komma i fråga för en anställning att klargöra för arbetsgivaren vad som är innebörden av en ansökan och att ansökningen vidhålls även om arbetsgivaren skulle bestämma sig för att anställa någon annan eller att tills vidare inte anställa någon alls. Vid sidan härav bör medlet att komma till rätta med anställningsförfaranden och anställningspolitik som strider mot jämställdhetslagens syfte vara lagens regler om aktiva åtgärder i jämställdhetens intresse, med de möjligheter de ger att inskrida mot diskriminerande förfaranden.

Som jag tidigare har betonat har det fackliga inflytandet, med stöd av medbestämmanderätten och i förekommande fall av jämställdhetsavtal, här en central roll att fylla. Utanför det område som regleras av sådana avtal blir det jämställdhetsombudets sak att, efter underrättelse av den enskilde eller på annat sätt, undersöka förhållandena och, när rättelse

inte kan uppnås på annan väg, i sista hand med vitesföreläggandet som tvångsmedel få till stånd en anställningspolitik hos arbetsgivaren som tillgodoser jämställdhetsintresset.

När jag här framhåller att jag vill se ett samspel mellan de två huvudinslagen i lagen vid bekämpandet av könsdiskriminering i arbetslivet vill jag tillägga, att det nära sambandet mellan förbudet mot diskriminering i enskilda fall och reglerna om arbetsgivarens skyldighet att aktivt verka för att främja jämställdheten — och därmed så mycket mer att avhålla sig från en diskriminerande anställnings- och personalpolitik — naturligtvis också medför vissa inbördes gränsdragningsvårigheter. Jag skall återkomma till den aspekten i avsnitt 2.4 och i specialmotive-ringen.

2.3.5 Skadestånd

Det resonemang som jag nu har fört har i grunden gällt hur man mer i detalj bör utforma lagens diskrimineringsförbud med tanke på de arbetsrättsliga utgångspunkterna och de problem som kan förutses för den praktiska tillämpningen. Särskilt bevisproblemen har uppmärksamrats. Resonemanget har mynnat ut i att man av hänsyn inte minst till rättssäkerheten bör avgränsa det skadeståndssanktionerade diskrimineringsförbudet på ett något annat sätt än kommittén har föreslagit. I stället bör reglerna om aktivt främjande av jämställdheten träda in som en annan form av lagregler med syfte bl. a. att motverka diskriminerande förfaranden. Även när det gäller den närmare utformningen av skadeståndssanktionen och reglerna om rättsverkningar i övrigt på diskrimineringsförbudets område uppkommer emellertid vissa frågor, som åtminstone till dels hänger samman med bevisningen och som jag vill ta upp i detta sammanhang.

Kommittén har tänkt sig att den arbetssökande, som går miste om en anställning till följd av att arbetsgivaren direkt eller indirekt tar hänsyn till hans eller hennes kön, skall vara berättigad till skadestånd för den diskriminering som har ägt rum. Skadeståndet skall liksom i andra arbetsrättsliga sammanhang kunna bestå i ersättning för den ekonomiska förlust som den diskriminerade har gjort (ekonomiskt skadestånd), i detta fall främst ersättning för den lön som han eller hon skulle ha kunnat få i anställningen, och dessutom i ersättning för den ideella skada som den diskriminerade har åsamkats (i arbetsrättsliga sammanhang vanligen kallat allmänt skadestånd). Av motiven framgår dock att kommittén har räknat med att ekonomiskt skadestånd mera sällan skall komma i fråga när diskrimineringen består i att arbetsgivaren har förbi-gått någon vid anställning. Det är nämligen en sak för sig, säger kommittén (s. 143), att klaganden borde ha kommit i fråga för ett arbete om diskrimineringen inte hade skett. Att klaganden och inte t. ex. någon annan av samma kön också skulle ha utsetts är en annan sak som ofta

kommer att vara oviss. Det finns här vanligen flera faktorer som är osäkra. Även om man antar att klaganden hade de klart bästa förutsättningarna för arbetet, fortsätter kommittén, vet man ju ofta inte om han eller hon verkligen skulle ha tillträtt och än mindre hur länge vederbörande skulle ha blivit kvar i arbetet.

När svårigheter av detta slag möter bör dock enligt kommitténs förslag allmänt skadestånd kunna komma i fråga för "mistad chans", även om det alltså inte kan visas att just den arbetssökande som påstår sig ha blivit diskriminerad skulle ha fått anställningen. Också från den synpunkten menar kommittén att det är väsentligt att se den diskriminerande handlingen i att arbetsgivaren avvisar en arbetssökande, inte i att han anställer någon annan. Med detta synsätt kan enligt kommittéförslaget flera arbetssökande ha diskriminerats med avseende på en och samma anställning och därmed alla vara berättigade till skadestånd. Kommittén tillfogar dock den inte alldeles klara reservationen att detta gäller åtminstone teoretiskt (s. 145). Vidare säger sig kommittén vilja framhålla i sammanhanget, att den som oavsett sin könstillhörighet inte skulle ha ifrågakommit inte bör anses ha något anspråk på skadestånd alls. Med tanke på resonemanget i övrigt syftar kommittén sannolikt på den sökande som saknar kvalifikationer för arbetet eller som har sämre kvalifikationer än den som fick arbetet, inte på den som inte skulle ha ifrågakommit därför att det fanns en överlägsen medsökande av samma kön.

Det har rått enighet inom kommittén om att påföljden för överträdelse av diskrimineringsförbudet bör vara skadestånd. Detta förslag har också allmänt godtagits av remissinstanserna. Som jag har utvecklat i avsnitt 2.2 har också jag funnit detta vara en lämplig lösning. Den är ju ett uttryck för tanken att jämställdhetslagen bör utformas som en arbetsrättslig lagstiftning som skall kunna passas in i det nu befintliga systemet av lagar och avtal på arbetsmarknaden. Och skadeståndspåföljden fyller 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.

Den översiktliga redogörelse som jag nyss gav för huvudlinjerna i kommittéförslaget avslöjar emellertid att det inte är alldeles fritt från svårigheter att tillämpa det gängse arbetsrättsliga systemet på detta område.

Om en diskriminering består i t. ex. en uppsägning eller ett avskedande eller någon annan jämförbar åtgärd möter visserligen knappast några särskilda rättsliga problem. Det ligger då nära till att anlägga det synsätt som enligt gällande rätt tillämpas på anställningskyddets och föreningsrättens områden. När en arbetsgivare diskriminerar genom att avtala med någon om sämre lönevillkor än som tillämpas för arbetstagar av motsatt kön bör, som kommittén har utvecklat (s. 144), den dis-

kriminerade vara berättigad till mellanskillnaden, för förfluten tid i form av ekonomiskt skadestånd och för framtiden som en direkt följd av lagens diskrimineringsförbud. Dessutom bör det utgå allmänt skadestånd med anledning av diskriminering. Ett i det väsentliga motsvarande synsätt bör kunna tillämpas i andra fall av diskriminering av arbetstagare. Mer invecklade frågor uppkommer emellertid när det blir fråga om ersättning till diskriminerade arbetssökande. Med dem jämför jag då arbetstagare som förmenas befordran eller meriterande utbildning i strid med diskrimineringsförbudet.

I det grundläggande exempel som jag har använt förut — att en arbetsgivare anställer en man framför en kvinna med bättre meriter — kan man naturligtvis tänka sig att föreskriva, att kvinnan skall vara berättigad till ekonomisk ersättning motsvarande den förlust som hon åsamkas genom att hon inte får anställning. Vidare skulle kvinnan kunna göras berättigad till allmänt skadestånd för diskrimineringen. I det enkla fallet att bara mannen och kvinnan har sökt anställningen skulle man få anse det tillräckligt säkert att kvinnan verkligen har gjort en ekonomisk förlust, när hon har vidhållit sitt anspråk och drivit saken till rättegång mot arbetsgivaren. För att förekomma ett omotiverat förmånligt resultat för kvinnan skulle man dock, som arbetsdomstolen och någon annan remissinstans har påpekat, få införa något slags övre gräns för det ekonomiska skadeståndet, t. ex. efter mönster av anställningsskyddslagen. Var den gränsen skulle böra ligga är beroende av hur man mer allmänt finner sig böra se på skadeståndssanktionen i detta slag av tvister.

Som framgår av vad jag har återgivit ur kommitténs resonemang blir situationen emellertid strax mer komplicerad, när i ett och samma fall flera säger sig ha blivit diskriminerade genom att en arbetsgivare har anställt någon av motsatt kön. Man kan ta som ett exempel att en arbetsgivare har anställt en man som har sämre kvalifikationer än fyra kvinnliga medsökande. Av de fyra kvinnorna anställer tre talan hos domstol och begär skadestånd för diskriminering. Den fjärde får anställning på annat håll och anser sig inte ha anledning att driva saken vidare.

Kommittén har som jag nämnde tänkt sig att enbart den kvinna som kan visas ha gått miste om anställningen skall vara berättigad till ekonomiskt skadestånd. Däremot skall i princip alla kvinnorna kunna göra anspråk på skadestånd för att de har blivit avvisade av arbetsgivaren; skadan skulle ligga i att de inte ”kommit i fråga” för anställningen eller, med ett annat uttryckssätt, i att de ”mist en chans”. Endast om en kvinna ändå inte skulle ha kommit i fråga skulle hon vara utesluten från sådant skadestånd (jfr i det föregående).

I och för sig har jag inte svårt att ansluta mig till de principer som kommittén här har gett uttryck åt. Det kan inte gärna komma i fråga att tillerkänna fler än en av kvinnorna ekonomiskt skadestånd och sådant skadestånd bör kunna tillkomma bara den kvinna som verkligen har gått

miste om anställningen. Annars skulle det i själva verket inte vara fråga om ekonomiskt skadestånd i vanlig mening. Däremot ligger det mycket i tanken att även de övriga kvinnorna skall kunna anses diskriminerade genom arbetsgivarens förfarande och därför berättigade till ersättning. Hur man sedan vill utforma detta juridiskt är egentligen en fråga som kommer i andra hand.

Det finns emellertid också skäl som talar emot att man i större eller mindre utsträckning knyter rätten till ersättning till att det kan fastställas vem av flera sökande som skulle ha fått en anställning. Ett sådant är att det i nu rådande rättsläge på den privata arbetsmarknaden inte finns någon skyldighet för en arbetsgivare att bland flera sökande välja den mest kvalificerade. På denna punkt skulle diskrimineringsförbudet i sig självt inte föranleda annan ändring än att arbetsgivaren skulle vara förhindrad att sätta en sökande av ena könet framför en mer kvalificerad sökande av det andra. I konkurrensen mellan flera av samma kön skulle arbetsgivaren däremot fortfarande stå fri att välja efter eget gottfinnande. En skadeståndsregel som innebar att den mest kvalificerade av de fyra kvinnorna i exemplet var berättigad till ekonomiskt skadestånd skulle därför inte ha något rättsligt underlag. Man skulle få skriva in principen i skadeståndsregeln.

Även om så skulle ske finns det enligt min mening betänkligheter mot regler om rätt till ekonomiskt skadestånd för den förlust som följer av att den diskriminerade går miste om en anställning, om man nämligen ser på saken från synpunkten att det skall utformas en rimlig och lämplig sanktion mot diskriminering i denna form. I det enskilda fallet skulle det bli rätt mycket av en slump om det skulle kunna utverkas ett ekonomiskt skadestånd eller inte. Om i vårt exempel den mest kvalificerade var den kvinna som fick en anställning på annat håll och därför inte ville föra talan, skulle det inte bli något ekonomiskt skadestånd. Arbetsgivarens förfarande skulle bara föranleda allmänt skadestånd. Detta är i och för sig inte särskilt anmärkningsvärt; motsvarande lägen kan uppkomma t. ex. i anställningsskyddsfall. Om emellertid flera av kvinnorna var för sin del gjorde gällande att de var mest kvalificerade skulle allt efter omständigheterna alternativt vara att ingen fick skadestånd, därför att ingen hade kunnat styrka sitt krav, eller att domstolen skulle tvingas in i en rättegång där någon av flera skulle ha allt och de övriga intet och där var och en av de inblandade, arbetsgivaren inräknad, skulle ha sina intressen att bevaka.

Som jag har belyst i det föregående kommer det ibland att vara vanskligt nog att göra den avvägning mellan kvinnliga och manliga arbetssökande som diskrimineringsförbudet förutsätter. När resultatet av den avvägningen blir att det inte går att urskilja en någorlunda påtaglig skillnad, har domstolen emellertid att ogilla påståendet om diskriminering. Däri ligger inte något oriktigt eller otillfredsställande från diskrimineringskyddets synpunkt. Däremot är det svårare att godta att dom-

stolen skulle behöva vägra att döma ut ekonomiskt skadestånd när det i och för sig är klart att någon har gått miste om anställningen till följd av diskriminering men det inte går att med rimlig grad av säkerhet fastställa vem det är. Domstolarna skulle sannolikt tvingas in i bedömningar för vilka det egentligen inte finns underlag, när alternativet vore att arbetsgivaren "oförtjänt" undgick att åläggas skadeståndsskyldighet. Man skulle riskera att få tvister om överprövning av anställningsbeslut av en annan och betydligt svårare art än själva diskrimineringstvisterna.

Även för den fackliga organisation, som skulle ha att ta till vara sina medlemmars rätt gentemot arbetsgivaren, skulle det många gånger bli en svårbedömd och känslig uppgift att avgöra vem av flera som skall anses vara den mest kvalificerade och därmed den som i första hand har drabbats av ett diskriminerande anställningsförfarande från arbetsgivarens sida. Skillnaderna skulle ofta vara små och uppfattningarna om vad som är rättvist mycket olika. Den fackliga organisationens bedömning skulle för övrigt inte kunna göras slutlig, eftersom det inte gärna skulle kunna förmenas en enskild medlem som inte fått sin organisations stöd att själv stämma in arbetsgivaren och göra anspråk på ekonomiskt skadestånd.

Vad jag här har anfört leder mig fram till att det är mycket som talar för att man i stället utformar ett påföljdssystem för de här aktuella fallen av diskriminering, som inte för med sig de svårigheter som följer med det ekonomiska skadeståndet. En lösning skulle med andra ord vara att låta allmänt skadestånd vara enda påföljd i de fall som jag här har behandlat, dvs. när diskrimineringen har riktat sig mot arbetssökande (och därmed jämförbara fall).

En tänkbar regel skulle då kunna vara att detta allmänna skadestånd skall tillfalla en av flera, om arbetsgivaren till följd av lag eller annan författning eller kollektivavtal är skyldig att tillämpa vissa bestämda regler för meritbedömningen och om det kan styrkas att en av de sökande har haft de uppenbart bästa kvalifikationerna enligt dessa regler. Kan dessa förutsättningar för att enbart en skall vara berättigad till skadestånd inte uppfyllas, skulle däremot i stället det allmänna skadeståndet fördelas lika på alla som har fört talan och som har blivit förbigångna i den meningen att de har haft bättre kvalifikationer än den sökande av motsatt kön som fick anställningen. Därmed skulle man nå fram till en lösning som på ett något modifierat sätt tillgodoser kommitténs tanke att skadestånd skall kunna utgå som ersättning för en "mistad chans".

Mot denna lösning kan emellertid uppenbarligen riktas invändningar av samma innebörd som mot regler om ekonomiskt skadestånd, låt vara inte lika starka. Den mest konsekventa och minst komplicerade regeln skulle i stället vara att man genomgående fördelar det skadeståndsbelopp, som man finner böra utgå, lika på dem som har blivit förbigångna i den nyss angivna meningen och som för talan om skadestånd. En sådan regel skulle enligt min mening ha stora fördelar.

En sådan är den jag redan har antytt, nämligen att man påtagligt för-

enklar påföljdsfrågorna i anställningsfallen. En ytterligare väsentlig för-tjänst, från synpunkten att det gäller att finna en lämplig och väl avpas-sad sanktion mot diskriminering, är att man skapar förutsättningar för en någorlunda enhetlig praxis vid bestämmandet av skadeståndsbelop-pens storlek. Det är från arbetsgivarens synpunkt rimligt att likvärdiga förfaranden inte skall allt efter omständigheterna och mer eller mindre slumpmässigt kunna leda till högst olika ekonomiska konsekvenser, nå-got som skulle kunna bli fallet åtminstone om man öppnar möjlighet för ekonomiskt skadestånd. Vill man å andra sidan motverka en sådan risk för slumpmässighet och ändå ha möjligheten till ekonomiskt skadestånd kvar, skulle man kunna tänka sig att sätta en övre gräns för skade-ståndsbeloppen. Därigenom skulle man emellertid i realiteten redan ha tagit ett inte oväsentligt steg mot en sådan förenkling som jag här för-ordar.

Skadestånd på en måttlig nivå får emellertid också anses motsvara det sanktionsbehov som åtminstone för närvarande finns på detta område. Det gäller i första hand att inskräpa jämställdhetsprincipen och att tyd-ligt markera att vissa förfaranden inte är tillåtna av hänsyn till den prin-cipen. Målet är att förändra invanda attityder och att stämma till efter-tanke bland dem som låter sig ledas av slentrian och ogenomtänkta van-föreställningar om skillnader mellan kvinnor och män i arbetslivet. Lagstiftningen skall vara ett led i opinionsbildningen i jämställdhetsfrå-gorna. Man riskerar då att motverka sitt syfte om lagen tillåts leda till alltför drastiska ekonomiska följder för den enskilde felande. Den syn-punkten gör sig särskilt gällande i inledningsskedet när kunskaperna om lagen och de principer på vilka den bygger ännu brister på åtskilliga håll och när därför uppgiften att informera och skapa positiv opinion är sär-skilt viktig. Då kräver också hänsynen till rättssäkerhetsintresset att det inte blir alltför ingripande följder av ett i och för sig oriktigt men kanske svårbedömt förfarande, t. ex. att en arbetsgivare gör sig skyldig till indirekt diskriminering genom att alltför mycket beakta meriter som typiskt sett bara kvinnor eller män kan ha. Det är viktigare att ett så-dant fall över huvud blir föremål för ett rättsligt avgörande än att på-följden blir sträng. Fulla möjligheter att beakta dessa aspekter får man inom ramen för reglerna om allmänt skadestånd.

Jag anser för min del inte heller att man med den lösning som jag här har beskrivit eftersätter ett berättigat anspråk på ersättning åt den dis-kriminerade. Ett icke obetydligt allmänt skadestånd med anledning av diskrimineringen måste även från den diskriminerades synpunkt te sig som en upprättelse. I det övervägande antalet fall kommer en ekono-misk ersättning i den formen också att täcka den ekonomiska förlust som den enskilde kan tänkas bli åsamkad. Liksom kommittén finner jag det rimligt att man i tillämpningen tar till utgångspunkt det allmänna skadestånd som i praxis förekommer i föreningsrätts- och anställnings-

skyddsmål (jfr betänkandet s. 174). I detta sammanhang bör för övrigt tilläggas att synsättet att var och en av de fyra kvinnorna i vårt exempel har "mist en chans", eller att var och en har blivit diskriminerad genom att ha blivit "avvisad" av arbetsgivaren, strängt taget är fiktivt, eftersom man tänker sig att skadestånd skall kunna utgå utan att det över huvud behöver prövas om det verkligen fanns en "chans", för den händelse diskriminering inte hade skett. Jag bortser då från att den som över huvud inte har varit kvalificerad för anställningen inte skall anses ha något anspråk på skadestånd (jfr ovan). Vad det rör sig om är egentligen bara ett sätt att beskriva situationen för att kunna komma till resultatet att en skada i rättslig mening har åsamkats var och en av de fyra kvinnorna. Enligt min mening är det väl så klargörande att säga att det i exemplet har skett en diskriminering av en av kvinnorna, ovisst vilken, och att man i det läget bestämmer rättsföljden på det sättet att ett skadestånd som skall tillfalla den diskriminerade fördelas lika på alla.

Den lösning som jag här har beskrivit kräver uttryckliga regler i lagen. Vidare bör enligt min mening i tydlighetens intresse frågan om de rättsliga verkningarna av anställningsavtal och andra rättshandlingar som strider mot diskrimineringsförbudet behandlas i lagtexten. Den lösning som jag förordar på den punkten stämmer övrens med kommitténs. Den innebär att avtal eller andra rättshandlingar i förhållandet mellan arbetsgivaren och utomstående inte påverkas till sin giltighet av att de får diskriminerande effekter för en arbetssökande eller en arbetstagare. Om en arbetsgivare t. ex. anställer en man framför en bättre kvalificerad kvinna blir anställningsavtalet inte ogiltigt. Kvinnan blir däremot berättigad till skadestånd. När å andra sidan ett avtal träffas eller en annan rättshandling företas i förhållandet mellan arbetsgivaren och en arbetstagare som därigenom diskrimineras blir principen den motsatta. Ett avtal om sämre lön än den som utgår till arbetstagare av det motsatta könet binder inte arbetstagaren och en uppsägning som har sin grund i skäl som är könsdiskriminerande blir ogiltig. Jag återkommer till dessa frågor i specialmotiveringen.

2.3.6 Diskriminering genom löneskillnader

Jämställdhetskommittén har i sitt betänkande ägnat ett särskilt avsnitt (7.9) åt likalönsprincipen och åt diskrimineringsförbudets betydelse för hävdandet av den principen. Dess utredning utmynnar i vissa uttalanden om hur förbudet att missgynna arbetstagare till följd av deras kön bör tolkas och tillämpas på detta område. Kommittén har däremot inte föreslagit några uttryckliga regler i lagtexten utöver den allmänna regeln om förbud mot missgynnande till följd av kön. Liksom i övrigt synes skälet ha varit en strävan att undvika att alltför mycket binda rättstillämpningen (jfr s.117). I synnerhet på lönediskrimineringens område har

kommittén betonat behovet av flexibilitet vid tillämpningen av diskrimineringsförbudet.

Som har framgått i det föregående har jag i och för sig förståelse för den synpunkten. Jag menar emellertid å andra sidan att det både av rättssäkerhetsskäl och med tanke på det allmänna upplysningsvärdet är viktigt att redan lagtexten ger besked om vilka slag av förfaranden som diskrimineringsförbudet tar sikte på. På samma sätt som i "anställningsfallen", som jag har behandlat i tidigare avsnitt, bör enligt min mening eftersträvas en beskrivande lagtext i fråga om skyldigheten att betala lika lön för lika arbete. Risken att man därigenom mer än lämpligt binder rättstillämpningen bör inte överskattas och den måste i varje fall vägas mot de motstående intressena.

Jämställdhetskommittén har i sin utredning konstaterat att likalönsprincipen numera har vunnit erkännande på den svenska arbetsmarknaden i så måtto att det knappast förekommer kollektivavtal som gör uttryckliga skillnader mellan kvinnor och män för lika arbete. Däremot får man enligt kommittén räkna med att rester av ett föråldrat betraktelsesätt alltjämt kan påverka lönesättningen för en del traditionella kvinnoyrken. Vidare, tillägger kommittén, innebär individuellt bestämda löner över huvud ett visst problem ur likalönssynpunkt.

I sina resonemang kring diskrimineringsförbudet på detta område har kommittén starkt betonat att utgångspunkten självfallet skall vara att lönevärdering och lönestruktur på arbetsmarknaden är en uppgift för parterna själva. Vid tillämpning av ett i lag föreskrivet diskrimineringsförbud får det inte komma i fråga att de rättstillämpande instanserna bygger sina avgöranden på egna värderingar av vad som bör betraktas såsom lika resp. likvärdigt arbete, för vilket lika lön skall betalas. Därmed blir diskrimineringsförbudets genomslagskraft på detta område i stor utsträckning beroende av i vad mån det finns normer för lönesättningen att hänvisa till.

Av det material som kommittén har redovisat framgår också att attityden har varit väsentligen densamma vid tillkomsten på senare år av lagstiftning utomlands om förbud mot diskriminering genom skillnader i lön eller andra anställningsvillkor. Inte minst den några år gamla brittiska lagen på detta område, av vilken kommittén i första hand har tagit intryck, bygger på detta synsätt.

Såvitt gäller svenska förhållanden vill jag för egen del starkt betona att den utveckling som har inletts genom arbetsmarknadsparternas överenskommelser om avskaffande av de särskilda kvinnolönerna, och som sedan efterhand har fullföljts bl. a. genom låglönesatsningarna i avtalsrörelserna, är och måste vara det väsentliga i strävandena att nå jämställdhet mellan könen på löneområdet. Statistiken visar också att utvecklingen under de senaste decennierna har stadigt gått mot en minskning av de genomsnittliga löneskillnaderna mellan kvinnor och män.

Inom industrin har t. ex. den genomsnittliga löneskillnaden mellan kvinnliga och manliga industriarbetare på de senaste 20 åren minskat från omkring 30 till mindre än 10 procent. I internationell jämförelse är det en gynnsam utveckling. Att en väsentlig skillnad finns kvar beror i första hand på att kvinnorna ännu är överrepresenterade i låglönebranscher och att det fortfarande finns s. k. kvinnoyrken. Medlen att småningom lösa det problemet är emellertid fortsatta strävanden mot utjämning i avtalsrörelserna och det allmänna jämställdhetsarbetet, som skall få till följd bl. a. större benägenhet bland kvinnorna att söka sig till mer kvalificerade och bättre avlönade yrken.

Ett förbud mot könsdiskriminering på löneområdet har mot denna bakgrund två huvudaspekter.

Den ena, som för svenska förhållanden mer är av principiell än av praktisk betydelse, är att det inte bör vara tillåtet att i kollektivavtal om löner och andra anställningsvillkor göra en åtskillnad mellan kvinnor och män eller att fastställa normer för lönesättningen eller för bestämmande av anställningsvillkoren i övrigt, som tar hänsyn till sådana antagna eller statistiskt belagda skillnader mellan kvinnor och män som kan väntas medföra större kostnader för arbetskraft av det ena könet (större risk för frånvaro och liknande). Som jag nyss nämnde torde numera skillnader av den arten i allt väsentligt inte förekomma i kollektivavtal.

Ett diskrimineringsförbud i lag bör emellertid principiellt vara tvingande i den meningen att avtal av det innehålllet inte kan träffas med giltig verkan. Djupare ingrepp än så i träffade löncavtal bör däremot inte kunna komma i fråga, även om det skulle kunna göras gällande t. ex. att beaktande av vissa faktorer vid arbetsvärderingar av skilda slag (såsom fysisk styrka och uthållighet) typiskt sett gynnar det ena könet. Jag hänvisar här till vad jag tidigare anfört om att diskrimineringsförbudet inte bör sträcka sig längre än till att skydda individuell rättvisa mellan kvinnor och män, inte till att generellt stödja det ena könet på arbetsmarknaden. När det inte med klara skäl kan påstås att man på det här senast antydda sättet i realiteten ger ett direkt försteg vid lönesättningen åt det ena könet, närmast genom att en faktor som tillämpas vid arbetsvärderingen och lönesättningen saknar varje saklig betydelse för arbetet, kan det inte komma i fråga att hävda att en arbetsvärdering som har tillkommit i samråd mellan förhandlande parter eller att en löneuppgörelse i kollektivavtal strider mot lagens diskrimineringsförbud.

Den andra huvudaspekten, som egentligen är den som omedelbart berörs av lagens skadeståndssanktionerade diskrimineringsförbud, är att det inte bör vara tillåtet för den enskilde arbetsgivaren att i avtal med arbetstagare bestämma löner och anställningsvillkor i övrigt på ett könsdiskriminerande sätt. Det är här som den individuella lönesättningen kommer in i bilden.

Jämställdhetskommittén har här velat se en rättstillämpning som i stort går ut på att det i princip inte skall vara tillåtet att tillämpa sämre löne- eller anställningsvillkor i övrigt för det ena könet för arbetsuppgifter som är "lika" eller "likvärdiga". Någon formell skillnad mellan dessa två uttryck har kommittén inte funnit skäl att göra, eftersom den jämförelse som måste genomföras måste "hängas upp" på något slags arbetsvärderande normer, vare sig det är det ena eller det andra jämförelsekriteriet som används. Kommittén har inte heller velat bygga upp diskrimineringsförbudet på detta område som ett slags presumption för att en könsdiskriminering har skett när det kan konstateras att en arbetsgivare tillämpar olika villkor för lika eller likvärdigt arbete. Individuell lönesättning enligt personliga förutsättningar är enligt kommittén alltför vanlig i Sverige för att en sådan presumptionsregel skall te sig generellt motiverad. Därmed är dock enligt kommittén inte sagt att en presumptionsregel aldrig borde kunna tillämpas på svenska förhållanden. Den bör kunna tillämpas när arbetsuppgifterna normalt bestämmer lönen och även i andra fall om klaganden exempelvis obestritt påstår att en annan anställd med jämförliga arbetsuppgifter, som har högre lön, inte har bättre kvalifikationer än klaganden själv. I övrigt synes kommittén tänka sig något slags mer fri bevisprövning.

På båda de här senast nämnda punkterna skiljer sig kommitténs förslag från den närmaste förebilden, den brittiska Equal Pay Act. På en tredje punkt skiljer sig förslaget också från de utländska lagarna, med undantag för den nya norska lagen om likestilling mellom kjønnene. Kommittén tänker sig nämligen att en könsdiskriminerande lönesättning hos en arbetsgivare skall kunna påvisas även vid en jämförelse med andra arbetsgivares lönesättning; könsdiskriminering skall kunna anses ha skett om t. ex. en arbetsgivare med enbart kvinnliga arbetstagare betalar väsentligt lägre löner än andra företag i branschen med även manlig arbetskraft och om arbetsgivaren inte kan göra troligt att avvikelser saknar samband med de anställdas kön.

Jag delar kommitténs uppfattning att diskrimineringsförbudet skall vara tillämpligt även när det görs åtskillnad mellan könen vid individuell lönesättning och vid bestämmande av enskilda arbetstagares anställningsvillkor i övrigt. Mot intresset att här komma till rätta med alla skilda fall av könsdiskriminering måste emellertid enligt min mening vägas behovet av att avgränsa lagens regler så att deras verkningar blir tillräckligt säkert överblickbara. Framför allt måste betonas den av kommittén själv angivna utgångspunkten att tillämpning av diskrimineringsförbudet inte bör tillåtas leda till något ingrepp i den värdering av olika arbetsuppgifter och de normer i övrigt för lönesättningen som tillämpas på arbetsmarknaden, allt under förutsättning att normerna inte i sig själva är könsdiskriminerande i den mening som jag nyss angav.

Mot denna bakgrund anser jag till en början att man bör avstå från

att göra diskrimineringsförbudet tillämpligt på situationer i vilka en arbetsgivare betalar lägre löner eller tillämpar sämre anställningsvillkor i övrigt än andra arbetsgivare inom samma bransch eller verksamhetsområde. Osäkerheten i de bedömningar som skulle få göras med kommitténs motsatta förslag på denna punkt är uppenbarligen mycket stor och uppvägs knappast av det praktiska värdet av ett så vidsträckt diskrimineringsförbud som kommittén här har tänkt sig. Frågor kring den lönenivå som allmänt tillämpas av ett företag eller en annan arbetsgivare bör liksom hittills behandlas med fackliga medel, genom förhandlingar och kollektivavtal. Den skyldighet för arbetsgivarna att verka för jämställdheten på arbetsplatserna som den föreslagna lagen medför kan emellertid också åtminstone indirekt komma in i bilden, eftersom en jämnare könsfördelning är ägnad att påverka förekommande löneskillnader i utjämnande riktning.

När det gäller skillnader i lönesättningen inom ett företag eller inom en arbetsgivares verksamhet i övrigt, vare sig det är fråga om individuella löner utöver vissa i kollektivavtal fastställda minimilöner eller konstruktionen är någon annan, finner jag att det ligger en i och för sig riktig och värdefull tanke bakom den skillnad som har gjorts mellan begreppen "lika" och "likvärdigt" arbete i den brittiska lagen. Som jag har förstått kommittén delar den i princip denna uppfattning. Tanken är att man i stora drag kan tänka sig två metoder för att i ett sammanhang som detta jämföra arbeten eller arbetsuppgifter.

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 iaktas 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.

Jämställdhetskommittén synes för sin del ha tänkt sig att båda dessa metoder skall kunna omfattas av diskrimineringsförbudet, i den utsträckning som de med hänsyn till förhållandena på den svenska arbetsmarknaden låter sig tillämpa där. I sammanhanget pekar kommittén dock på att det såvitt gäller individuell lönesättning är jämförelsevis ovanligt med systematiska arbetsvärderingar i Sverige. Vidare betonar kommittén att utrymmet för slutsatser av att arbeten som kan bedömas jämförliga, t. ex. därför att de tillhör samma befattningstyp i en befattningsnomenklatur, avlönas på olika sätt inte är så stort, eftersom det är vanligt med lönesättning efter personliga kvalifikationer.

Som jag tidigare har noga understrukt är det väsentligt att inte på detta område gripa in i vad som är gängse uppfattning på arbetsmarknaden eller inom den bransch det är fråga om, vare sig den uppfattningen har kommit till uttryck i avtalade normer eller det rör sig om mer informell praxis. Detta gäller så mycket mer som den allmänna tendensen går i riktning mot utjämning av skillnaderna mellan kvinnor och män på löneområdet. Med den reservationen anser jag emellertid att en regel om diskrimineringsförbudets innebörd bör kunna formuleras med utgångspunkt i det mönster som jag här har tecknat. Det torde då ligga i sakens natur att regeln i praktiken kommer att i första hand låta sig tillämpa när det rör sig om lika arbete i den här beskrivna meningen.

Jag föreslår därför att missgynnande på grund av kön skall anses föreligga när en arbetsgivare tillämpar sämre anställningsvillkor för en arbetstagare än den 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 arbetsvärdering om vilken arbetsgivare och arbetstagarorganisationer inom området är ense, om arbetsgivaren inte kan visa att de olika anställningsvillkoren beror på skillnader i arbetstagarernas sakliga förutsättningar för arbetet eller att de i varje fall inte beror på arbetstagarernas kön.

Att det med denna regel åläggs arbetsgivaren att visa grunden för skillnader i fråga om anställningsvillkoren när man har kommit fram till att arbetstagare av olika kön har att utföra arbete som utåt sett är lika eller likvärdigt, kan jag inte se som oberättigat. Det behöver nämligen i praxis inte röra sig om någon allmänt sett stark presumtion. Med hänsyn till den praktiska betydelsen av lönesättning efter personliga kvalifi-

kationer finner jag dock lämpligt att det i lagtexten markeras, att detta är en möjlig väg för arbetsgivaren att förklara varför det görs skillnad mellan kvinnor och män som har att utföra lika eller likvärdigt arbete. Självfallet blir det också av största betydelse om arbetsgivaren allmänt sett kan visa på ett icke könsdiskriminerande mönster i lönerna och anställningsvillkoren i övrigt på arbetsplatsen.

2.3.7 Den lagtekniska utformningen m. m.

Som jag antydde inledningsvis i detta avsnitt gör kommittén i sitt förslag till regler om förbud mot könsdiskriminering den väsentliga preciseringen att förbudet inte skall anses hindra sådan särbehandling som är ägnad att främja jämställdhet i arbetslivet, s. k. positiv särbehandling. Denna aspekt på diskrimineringsförbudet hänger emellertid både i kommittéförslaget och mer allmänt nära samman med frågan om lagstiftning rörande aktiva åtgärder för att främja jämställdheten på arbetsplatserna. Jag skall därför återkomma till den i nästa avsnitt som ägnas just åt det aktiva jämställdhetsarbetet.

Sammanfattningsvis vill jag i detta avsnitt om förbudet mot könsdiskriminering återigen konstatera att jag i det väsentliga ansluter mig till den sakliga innebörden av kommittéförslaget, men att jag förordar vissa jämkningar som jag nu har översiktligt redogjort för. Vidare menar jag att lagtexten bör utvecklas så att den ger tydligare och fullständigare besked om vad som skall vara att betrakta som otillåten könsdiskriminering. Jag förordar att texten inleds med den huvudregel som kommittén har formulerat, dvs. att en arbetsgivare inte får missgynna en arbetstagar eller en arbetssökande till följd av (på grund av) hans eller hennes kön, och att det därefter görs en beskrivning av vad som i skilda fall skall anses som sådant missgynnande. Ett fall som jag har ägnat särskild uppmärksamhet åt i detta avsnitt är att någon blir förbigången i samband med anställning eller befordran eller vid utbildning för befordran. Lagens regel bör här vara att en arbetsgivare gör sig skyldig till diskriminering om han i ett sådant sammanhang utser någon framför annan av motsatt kön, om den som förbigås har bättre förutsättningar för arbetet eller utbildningen och om arbetsgivaren inte kan visa att hans handlande har haft ett annat syfte. Andra fall av könsdiskriminering som bör tas upp i de beskrivande reglerna är att en arbetsgivare tillämpar sämre anställningsvillkor (t. ex. lönevillkor) för en arbetstagar än de som tillämpas för anställda av motsatt kön när de utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt, att arbetsgivaren diskriminerar i samband med att han leder och fördelar arbetet och att arbetsgivaren säger upp eller permitterar eller avskedar någon eller vidtar någon annan jämförlig åtgärd mot en arbetstagar av skäl som är könsdiskriminerande. Inom ramen för dessa regler bör lämnas utrymme för sådana avvägningar gentemot motstående intressen som kommittén har föreslagit och som

jag helt kort har berört i det föregående. Slutligen bör i avsnittet om könsdiskrimineringsförbudet finnas en regel om undantag för positiv särbehandling.

Det återstår åtskilliga frågor att behandla kring den närmare innebörden och tillämpningen av de regler som jag nu har skisserat. Jag finner det emellertid lämpligast att behandla dem i nära anslutning till lagtexten och återkommer därför till dem i specialmotiveringen.

2.4 Aktiva åtgärder för jämställdhet

2.4.1 Sambandet med diskrimineringsförbudet

När jag i avsnitt 2.2 behandlade kommitténs förslag i dess huvudlinjer betonade jag särskilt att förslaget bör betraktas som en helhet. Förbudet mot diskriminering är inte något som bör ses fristående från den andra huvuddelen av förslaget, dvs. reglerna om aktiva åtgärder för jämställdhet på arbetsplatserna. Den föreslagna lagen syftar liksom jämställdhetssträvandena i stort till full och genomförd jämställdhet mellan könen. Målet är en arbetsmarknad där kvinnor och män är verksamma på lika villkor och där arbetstagare av båda könen har samma möjligheter att göra sig gällande inom olika yrken och verksamhetsområden.

Ett sådant diskrimineringsförbud som kommittén har föreslagit, och som jag i det väsentliga har funnit lämpligt och riktigt, är i sig självt ett uttryck för vad som bör gälla på en sådan arbetsmarknad. Den grundläggande tanken är ju att det inte skall få göras någon skillnad mellan kvinnliga och manliga arbetssökande eller arbetstagare av hänsyn till deras kön.

Förbudet skall emellertid gälla även under det att strävandena att uppnå jämställdhet ännu pågår. Det skall då vara ett skydd för den enskilda kvinna eller man som har anspråk på att bli behandlad på samma sätt som arbetssökande eller arbetstagare av motsatt kön. Men det skall också i sin mån vara ett medel att främja den fortgående utvecklingen mot faktisk jämställdhet i stort, närmast genom sin attitydpåverkande och opinionsbildande roll. När det finns ett i lagen föreskrivet skydd för den enskildes anspråk på rättvisa, har man skäl att vänta sig att fler kvinnor och män bryter mot det hittills rådande mönstret och söker sig till verksamhetsområden som domineras av det motsatta könet.

Det räcker emellertid inte med ett förbud mot individuell orättvisa när man vill nå en reell och någorlunda snabb utveckling mot verklig jämställdhet mellan könen. Det behövs också andra och mer aktivt inriktade åtgärder. Framför allt behövs det insatser för att kvinnor skall kunna få den utbildning och den yrkeslivserfarenhet som de måste ha för att kunna hävda sig på den arbetsmarknad som nu till stora delar är männens. Många olika åtgärder måste också till, redan för att kvinnorna

inte även i fortsättningen skall ha sämre praktiska förutsättningar än männen att ägna sig åt förvärvsarbete. Som jag har utvecklat i avsnitt 2.1 berör de åtgärderna många andra områden än arbetslivet självt. Men även där kan åtskilligt göras för att aktivt driva på utvecklingen. Det är inte minst övertygelsen om detta som ligger bakom kommitténs förslag.

Reglerna om aktivt jämställdhetsarbete på arbetsplatserna skall alltså ses som något som behövs vid sidan av och utöver diskrimineringsförbudet, för att jämställdhetslagen verkligen skall kunna fylla sin uppgift som ett väsentligt medel i strävandena att uppnå jämställdhet i arbetslivet. Men härtill kommer, som jag har berört i avsnitt 2.2 och närmare utvecklat under 2.3, att det finns ett nära samband även i en annan, trängre mening mellan diskrimineringsförbudet och reglerna om aktiva åtgärder.

När man väljer att göra diskrimineringsförbudet till ett skydd för den enskilde arbetssökanden eller arbetstagaren och utformar lagens regler enligt arbetsrättsligt mönster, med skadeståndet som sanktion och rättegång inför domstol mellan den enskilde diskriminerade och arbetsgivaren som medel att göra skyddet gällande, blir det av rättsliga och praktiska skäl nödvändigt att göra avgränsningar som utesluter från diskrimineringsförbudets tillämpningsområde vissa förfaranden som i och för sig med rätta uppfattas som diskriminerande. Ett skäl för detta är att det i vissa fall egentligen inte går att urskilja någon eller några enskilda diskriminerade arbetstagare eller arbetssökande; arbetsgivarens handlande är snarare riktat mot en större grupp eller mot kvinnor eller män i allmänhet. Det kanske mest iögonenfallande exemplet är könsdiskriminerande platsannonsering.

Ett annat skäl är att man måste godta att ett diskrimineringsförbud till skydd för enskilda inte kan bli fullkomligt effektivt om man i det väsentliga vill lämna det nu tillämpade systemet av regler i lagar och avtal på arbetsmarknaden orubbade. Hur detta problem yttrar sig har jag lämnat exempel på i föregående avsnitt. Mot denna bakgrund har emellertid reglerna om aktivt jämställdhetsarbete, vare sig de finns i jämställdhetsavtal eller står i lagen, en väsentlig uppgift att fylla som en komplettering av diskrimineringsförbudet.

När en arbetsgivare åläggs att aktivt verka för jämställdhet mellan kvinnor och män på arbetsplatsen, blir den första innebörden att åtgärder i motsatt riktning inte tillåts. Om en arbetsgivare anses skyldig att verka för att lediga anställningar söks av båda könen ligger däri bl. a. att han inte fullgör sin skyldighet om han annonserar på ett könsdiskriminerande sätt eller utformar formulär för anställningsintervjuer eller ställer frågor vid sådana intervjuer på ett sätt som missgynnar arbetssökande av det ena könet (jfr kommitténs betänkande s. 128). Med detta synsätt blir reglerna om aktiva jämställdhetsåtgärder i sin praktiska tillämpning en del av lagens diskrimineringsförbud och ett alternativ till det uttryck-

liga, skadeståndssanktionerade förbudet. Syftet är i det väsentliga det samma men de rättsliga medlen är andra.

I kommitténs betänkande och i den efterföljande debatten har särskilt två aspekter med anknytning till kommitténs förslag till regler om aktiva åtgärder tilldragit sig uppmärksamhet. Den ena gäller förenligheten, från en annan synpunkt än den jag nyss har berört, med principen bakom lagens diskrimineringsförbud. Den andra gäller mer allmänt ändamålsenligheten av de regler som har föreslagits. I båda fallen har intresset och diskussionen till stor del knutits till undantaget för s. k. positiv särbehandling i paragrafen om diskrimineringsförbudet (2 §) och till regeln om skyldighet för en arbetsgivare att under närmare angivna förutsättningar ge företräde åt arbetssökande eller arbetstagare av det underrepresenterade könet, när det råder en ojämn könsfördelning på arbetsplatsen (3 § andra stycket).

Vissa kritiker har som jag nämnde i avsnitt 2.2.8 menat att förslaget i dessa delar strider mot den rättvis princip, som diskrimineringsförbudet är avsett att genomdriva. Enligt deras åsikt är det ägnat att misskreditera jämställdhetssträvandena i stort om man inför regler som ger företräde eller förmåner åt dem som tillhör det ena könet på bekostnad av dem som tillhör det andra. Man har sagt att det bör vara lagens princip att en arbetstagares könstillhörighet skall sakna betydelse för hans eller hennes möjligheter i arbetslivet och att det då ligger en motsägelse i att man ändå fäster avseende därvid. På sina håll har man uppfattat kommitténs förslag i 3 § andra stycket som ett förslag om s. k. kvotering, trots att kommittén för egen del inte har velat se saken på det sättet (s. 127 ff). De argument som har anförts har också i stor utsträckning varit de som brukar förekomma i diskussionen om behörigheten och ändamålsenligheten av kvoteringsregler över huvud för att få vissa önskade förändringar till stånd.

För tydlighetens skull bör här påpekas något som har insetts av de flesta av kritikerna men som inte alltid har sagts ut, nämligen att alla aktiva åtgärder för att främja jämställdheten inte är av samma innebörd från den synpunkt som här är aktuell och att regler om försteg åt det underrepresenterade könet kan vara mer eller mindre långtgående och därmed göra invändningar som bygger på rättvisargument mer eller mindre berättigade. Det är en väsentlig skillnad mellan att kräva att ett visst antal arbetstagare av det kön som är underrepresenterat på en arbetsplats skall anställas oavsett kvalifikationer, eller under förutsättning enbart att var och en i kvoten har tillräckliga kvalifikationer, och att ställa upp en regel, enligt vilken skyldigheten att anställa arbetstagare av det underrepresenterade könet förutsätter likvärdiga kvalifikationer.

Med den utformning av diskrimineringsförbudet som jag har förordat skall det inte i något fall kunna vara en överträdelse av det skadeståndssanktionerade förbudet att en arbetsgivare väljer en arbetssökande av

ettdera könet framför en likvärdig sökande av det andra. Däremot skall under vissa förutsättningar ett sådant val kunna ses som en bristande uppfyllelse av arbetsgivarens skyldighet att aktivt främja jämställdhetssträvandena: en arbetsgivare, som kan välja bland likvärdiga sökande och som bara eller till helt övervägande delen anställer sökande av det ena könet, uppfyller inte sina förpliktelser, om resultatet blir en ojämnhönsfördelning på arbetsplatsen. Som jag påpekade under 2.3.3 kan man, om man så vill, säga att ett hinder mot en sådan anställningspolitik i form av möjligheter för en kollektivavtalsmotpart eller för jämställdhetsombudet att ingripa också är ett slags diskrimineringsförbud.

Inte heller en mer långtgående ambition i form av regler som förpliktat en arbetsgivare att aktivt sträva mot en jämnare fördelning på en arbetsplats kan enligt min mening anses stå i motsättning till diskrimineringsförbudet, även om resultatet blir ett slags försteg åt det underrepresenterade könet.

Har den som blir anställd därför att han eller hon tillhör det underrepresenterade könet sämre kvalifikationer än någon som blir förbigången, kan naturligtvis en orättvisa sägas ha gjorts den förbigångne. Man har i varje fall gjort ett avsteg från den grundregel om individuell rättvisa utan hänsyn till könstillhörighet som bör gälla på en arbetsmarknad där det verkligen råder jämställdhet mellan könen. Är kvalifikationerna å andra sidan likvärdiga ligger orättvisan i varje fall inte i något annat än att slumpen inte får spela in i det enskilda fallet. Rimligen väger den invändningen lättare än intresset av att råda bot på den sneda könsfördelningen i stort inom betydande delar av dagens arbetsmarknad.

Mot denna bakgrund är det för mig en uppenbar utgångspunkt att införandet av ett förbud mot könsdiskriminering på arbetsmarknaden inte kan i sig få medföra hinder mot att en arbetsgivare strävar efter en jämnare könsfördelning på sin arbetsplats genom att anställa sökande av det underrepresenterade könet framför likvärdiga sökande av det överrepresenterade. Det är en nödvändig följd av att vi ännu inte har en arbetsmarknad med jämställdhet mellan könen. Så länge vi inte har det, får diskrimineringsförbudet inte ges ett sådant innehåll att det i själva verket skulle bli ett hinder mot aktiva jämställdhetssträvanden av den innebörden. Diskrimineringsförbudet skall vara ett inslag i en lag som främjar jämställdheten mellan könen, bl. a. genom att bidra till en jämnare könsfördelning inom olika områden av arbetsmarknaden. Det måste få ett innehåll som möjliggör detta syfte.

En delvis annan fråga är naturligtvis om lagen dessutom bör innehålla regler som förpliktat en arbetsgivare på ett eller annat sätt att verka för en jämnare könsfördelning genom att vid likvärdiga förutsättningar ge försteg åt arbetstagare eller arbetssökande av det kön som är underrepresenterat på arbetsplatsen. Av vad jag nyss har sagt följer att diskrimi-

neringsförbudet inte bör få uppfattas som ett hinder; en jämnare könsfördelning i arbetslivet är ett så viktigt led i jämställdhetssträvandena i stort att det måste lämnas utrymme för sådana regler. Som jag har framhållit i avsnitt 2.2 anser jag också att lagen bör innehålla ett sådant inslag av positivt förpliktande regler. Det är emellertid samtidigt viktigt att de utformas på ett riktigt och lämpligt sätt.

Jag skall strax gå närmare in på den frågan. Först vill jag emellertid något ytterligare uppehålla mig vid det ämne som jag här har varit inne på, dvs. förhållandet mellan lagens diskrimineringsförbud och positiva jämställdhetsåtgärder.

2.4.2 Utrymme för s. k. positiv särbehandling

Uppenbarligen finns det från diskrimineringsförbudets synpunkt inte något att invända mot sådana positiva åtgärder som mer allmänt är ägnade att främja jämställdhet och förbättra förutsättningarna för att bedriva arbete åt både kvinnor och män, dvs. åtgärder som inte gärna kan påstås medföra någon förmån eller något försteg för det ena könet. Jag syftar här på sådana åtgärder som kommittén har lämnat exempel på när den har behandlat sitt förslag till regler om skyldighet för arbetsgivare att allmänt verka för jämställdhet (s. 124 ff). Hit hör t. ex. enklare åtgärder i fråga om tekniska hjälpmedel så att man undviker krav på tunga lyft, insatser för att vidga arbetsinnehåll och ändra arbetsfördelning i syfte att bryta uppdelningen på uppgifter som nu typiskt fullgörs av kvinnor resp. män, planeringssamtal, åtgärder för att undvika systematiska krav på övertid m. m.

Jag har nyss också kommit fram till att det inte bör finnas något hinder mot sådana åtgärder som består i att en arbetsgivare ger försteg åt det underrepresenterade könet vid likvärdiga kvalifikationer. En mer svårbedömd fråga är om det i jämställdhetens intresse också bör lämnas utrymme för mer långtgående åtgärder till förmån för det ena könet, även om åtgärderna i sig själva är att betrakta som en diskriminering riktad mot det andra könet. Bör det t. ex. tillåtas en arbetsgivare att gå förbi bättre kvalificerade arbetssökande eller arbetstagare i syfte att snabbt bryta en uppdelning mellan män och kvinnor på en arbetsplats?

Som jag har förklarat i ett tidigare sammanhang ansluter jag mig till kommitténs principiella uppfattning att en jämställdhetslag inte bör i sig själv, vare sig genom utformningen av diskrimineringsförbudet eller till den del den innehåller regler om aktivt främjande av jämställdheten, innebära en skyldighet för en arbetsgivare att eftersätta intresset av ett så gott och effektivt arbete som möjligt och av att den arbetssökande eller arbetstagare som har de bästa förutsättningarna för ett arbete också skall få utföra det (jfr betänkandet s. 94, 129). Avsteg från det synsättet bör kunna komma i fråga enbart av speciella skäl i ett begränsat hän-

seende (jfr betänkandet s. 98 och specialmotiveringen i det följande). En motsatt linje i en lag för hela arbetsmarknaden skulle vara ägnad att befästa fördomar om skillnader mellan kvinnor och män i arbetslivet och utsätta jämställdhetssträvandena för risken att bli bemötta med misstro. En sådan motsatt linje skulle, med ett annat sätt att uttrycka saken, vara svår att förena med den hos de flesta härskande uppfattningen om vad som bör vara diskrimineringsförbudets funktion och vad som är rättvist enskilda arbetssökande och arbetstagare emellan.

Lagen bör alltså inte innehålla några regler om skyldighet att vidta åtgärder som utgör positiv särbehandling i den här senast avsedda, mer långtgående meningen. Därav behöver emellertid inte följa att lagen också bör stänga vägen för sådana åtgärder, när de ändå kan komma till stånd och får anses motiverade.

Under förutsättning att åtgärder för att i ett visst fall aktivt stödja det ena könet är väl genomtänkta och rimligt avpassade och, framför allt, att de har förankrats väl i opinionen inom de grupper som berörs, kan jag inte se att det från lagstiftarens sida bör göras några invändningar. Tvärtom bör under dessa omständigheter åtgärder av det slaget kunna bli av stort värde, både genom att driva på utvecklingen på det område där de vidtas och såsom förebild för andra. Här ser jag en av fördelarna med den fria ställning som lagen enligt min mening bör ge åt arbetsmarknadsparternas eget jämställdhetsarbete inom ramen för träffade avtal. Med den konstruktion som lagen föreslås få på denna punkt blir nämligen frågan om vilka åtgärder, som i de enskilda fallen kommer att betraktas som riktiga och lämpliga och som därför bör få vidtas, i första hand en fråga för de förhandlande och avtalslutande parterna. Här bör dock erinras om att på bl. a. det statliga området frågor om nyanställning regleras i lag.

I de jämställdhetsavtal som hittills har kommit till stånd har valts lösningar som berör området men där man hittills har gått förhållandevis försiktigt fram. SAF/PTK-avtalet, för att ta ett exempel, innehåller en protokollsanteckning enligt vilken särbehandling under en övergångstid som syftar till jämställdhet och om vilken parterna är överens, inte skall betraktas som diskriminerande. Det tillfogas att sådan särbehandling kan avse utbildningsinsatser, könsbunden annonsering eller förtur åt det ena könet vid för övrigt lika kvalifikationer i samband med rekrytering och utbildning. I vad mån dessa bestämmelser kommer att med tiden utvecklas i något hänseende bör vara parternas sak. De lösningar som har valts i avtalen får liksom i andra hänseenden sin betydelse för praxis på sådana områden där inga jämställdhetsavtal finns.

När man bedömer den här behandlade frågan måste man också beakta att de åtgärder som det här gäller berör områden, t. ex. arbetsorganisation, personalpolitik och internutbildning, som hos de flesta arbetsgivare är föremål för arbetstagarinflytande från andra synpunkter

än dem som rör jämställdheten mellan kvinnor och män. Det bör enligt min mening betyda att det i praktiken blir en sak för arbetsgivare och fackliga organisationer att bestämma vilka riktlinjer som skall tillämpas på området, även om detta inte föreskrivs i ett jämställdhetsavtal.

Anknytningen till arbetstagarnas medbestämmanderätt har för övrigt, och som jag skall återkomma till, avgörande betydelse för allt aktivt jämställdhetsarbete på arbetsplatserna, även sådant som inte är att betrakta som positiv särbehandling i den här avsedda meningen. En arbetsgivare som vill göra avsteg från diskrimineringsförbudet under åberopande av ett i lagen inskrivet undantag för positiv särbehandling måste vara beredd att visa att den åtgärd, som han vidtar, är berättigad såsom ägnad att främja jämställdheten. Bästa sättet att göra detta blir normalt, vare sig det finns ett jämställdhetsavtal eller inte, att hänvisa till regler eller riktlinjer som har fastställts i samråd med arbetsgivarens fackliga motparter. Om diskrimineringsförbudet skall få sin avsedda verkan som den grundläggande regeln, kan däremot rimligen inte godtas att en enstaka i och för sig diskriminerande åtgärd, som inte kan passas in i ett mönster av positiva jämställdhetssträvanden, får försvaras såsom tillåten positiv särbehandling.

Mot den bakgrund som jag nu har redovisat ansluter jag mig alltså till kommitténs förslag att diskrimineringsförbudet skall genom en särskild undantagsregel lämna utrymme för positiv särbehandling. Det följer av regelns karaktär av undantagsregel att dess tillämpningsområde blir beroende av det skadeståndssanktionerade diskrimineringsförbudets innebörd och omfattning. När en arbetsgivare i samband med anställning, befordran eller därmed jämförlig utbildning ger försteg bland likvärdiga arbetssökande eller arbetstagare åt det ena könet strider detta inte mot reglerna om diskrimineringsförbudet och undantagsregeln behöver inte åberopas. Däremot får åtgärden inte stå i strid med arbetsgivarens skyldighet enligt ett jämställdhetsavtal eller lagens regler om aktiva åtgärder att positivt verka för jämställdheten, och det måste följaktligen av det skälet röra sig om en åtgärd som ingår som ett led i strävanden att främja jämställdheten på hans arbetsplats. Annars kan kollektivavtalsmotpart eller jämställdhetsombud ingripa. Det ligger i sakens natur att undantagsregeln inte får åberopas som stöd för avsteg från varje del av det uttryckliga diskrimineringsförbudet, t. ex. reglerna om lika lön till kvinnor och män för likvärdigt arbete.

2.4.3 Åtgärder för en jämn könsfördelning på arbetsplatserna

Jag vill nu övergå till att något närmare behandla den regel om aktiva åtgärder för att få till stånd en jämnare könsfördelning på arbetsplatserna, som jag förordar i stället för kommitténs förslag om skyldighet för en arbetsgivare med ojämn könsfördelning på arbetsplatsen att i det

enskilda fallet välja en arbetssökande eller en arbetstagare av det underrepresenterade könet.

Mitt skäl för att förorda en annorlunda utformad regel på denna punkt är att jag anser att kommitténs regel riskerar att bli för sträng. Särskilt när svårigheterna för kvinnor att finna sysselsättning är stora, lokalt eller som en följd av det allmänna läget på arbetsmarknaden, kan den vara ägnad att i vidare mening motverka jämställdhetssträvandena. De särskilda hänsyn som kan behöva tas i en del fall talar för att det inte bör bli fråga om en regel som på det sätt som kommittéförslaget tillåter kan göras gällande av en enskild arbetssökande eller arbetstagare och som det i sista hand ankommer på en domstol att tillämpa. Det är riktigare att ge möjlighet till en smidig tillämpning, med hänsyn till omständigheterna hos den enskilde arbetsgivaren, genom att man utformmar regeln enbart som ett åliggande att sträva efter en jämn könsfördelning när det inte finns några särskilda skäl som talar emot det.

Skälet till att jag förordar en annan lösning än kommittén på denna punkt är således inte att jag i princip har en annan mening än kommittémajoriteten i fråga om betydelsen av att man så långt möjligt strävar efter en i huvudsak jämn könsfördelning på arbetsplatserna. Men jag menar att det bör skapas större möjligheter att i det enskilda fallet beakta andra hänsyn som kan spela in och som kan motivera att man sätter andra åtgärder främst.

Jag har tidigare kort redogjort för innebörden av mitt förslag. Regeln skulle vara att en arbetsgivare, på vars arbetsplats det 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 vara skyldig att, om inte särskilda skäl talar emot det, vid nyanställningar särskilt anstränga sig för att finna sökande av det underrepresenterade könet och söka tillse att andelen arbetstagare av det könet efter hand ökar.

Denna regel bör alltså liksom kommitténs motsvarighet vara tillämplig när det på en arbetsgivares 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. Med uttrycket "i huvudsak jämn fördelning" förstås hos kommittén att vartdera könet är representerat med minst 40 procent av arbetstagarna. Detta kan enligt min mening vara en lämplig riktpunkt, som också tidigare har angetts av statsmakterna, när det gäller lokaliseringsstöd och jämställdhetsbidrag. Andra sådana riktpunkter kan bestämmas i jämställdhetsavtal. En arbetsgivare som inte har en i denna mening jämn könsfördelning bland arbetstagarna på arbetsplatsen, eller inom en grupp av arbetstagare där, bör vara skyldig att vidta åtgärder för att steg för steg få en ändring till stånd.

Som jag strax skall komma närmare in på är det min tanke att varje arbetsgivare som omfattas av lagen skall vara skyldig att i sin verksamhet aktivt främja jämställdheten mellan kvinnor och män. De åtgärder

som skall kunna komma i fråga är bl. a. sådana som tar sikte på arbetsorganisation och på arbetsmiljön och i övrigt de förhållanden under vilka arbetet bedrivs. Åtgärder av den arten kan helt naturligt behöva vara det första steget för en arbetsgivare som har en ojämn könsfördelning på sin arbetsplats. Det måste med andra ord först skapas förutsättningar på det planet för att både kvinnor och män skall kunna sysselsättas och för att krav på särskilda rekryteringsansträngningar för att få till stånd en jämn representation av kvinnor och män bland arbetstagarna skall bli meningsfulla.

I varje arbetsgivares åligganden bör vidare ingå att allt efter omständigheterna och i den utsträckning det gagnar jämställdheten vidta åtgärder för rekrytering av båda könen och att inom ramen för arbetsorganisationen främja en jämn könsfördelning i olika slag av arbete. Här bör bl. a. internutbildningen kunna vara ett viktigt medel. De skyldigheter som härutöver bör åvila en arbetsgivare med ojämn könsfördelning på arbetsplatsen, eller inom någon grupp av arbetstagare, tar som jag antydde särskilt sikte på nyrekryteringen av arbetstagare. Arbetsgivaren bör dels ha att bedriva ett aktivt rekryteringsarbete i syfte att få till stånd en jämnare könsfördelning, dels vara skyldig att allt eftersom detta rekryteringsarbete blir framgångsrikt anställa kvalificerade sökande av det underrepresenterade könet i sådant antal att fördelningen mellan kvinnor och män efter hand blir jämnare.

Särskilda rekryteringsinsatser kan göras t. ex. genom platsannonsering och i samband med att arbetsgivaren anmäler lediga anställningar till arbetsförmedlingen. Särskilt av större företag och myndigheter bör man kunna vänta sig ytterligare insatser, t. ex. i form av särskild information till arbetssökande i samarbete med arbetsförmedlingen eller på andra sätt eller vid kontakter med skolor och andra utbildningsanstalter av intresse.

Skyldigheten att också anställa arbetstagare av det underrepresenterade könet i den utsträckning sådana står att finna bör som jag tidigare har framhållit inte förstås på det sättet, att det skall kunna krävas av arbetsgivaren att han i det enskilda fallet väljer en viss arbetstagare av det underrepresenterade könet. Det bör i stället vara fråga om en skyldighet att beakta jämställdhetsintresset i anställningspolitiken och tillse att det sker en utveckling i rätt riktning. Vilken tid och vilka antal som det här bör röra sig om får bli beroende av förhållandena i arbetsgivarens verksamhet och inte minst av personalomsättningen och antalet nyanställningar per tidsperiod.

De här beskrivna reglerna bör enligt min mening kunna ligga till grund för en gynnsam utveckling på avsevärda delar av arbetsmarknaden, där den rådande sneda könsfördelningen i mycket beror på vanor och attityder som kan påverkas genom aktiva och positiva initiativ från bl. a. arbetsgivarnas sida. Självfallet blir dock i många fall den enskilde

arbetsgivarens möjligheter att få en jämnare könsfördelning till stånd beroende av omständigheter över vilka han inte kan råda.

Jämställhetssträvandena är och förblir beroende av att det görs insatser på alla berörda områden, inte minst inom yrkesutbildningen och på utbildningsväsendets område i övrigt och inom ramen för skilda samhällsåtgärder i syfte att förbättra förutsättningarna för både kvinnor och män att förena förvärvsarbete med ansvar för familj och hem. Att man förvisso inte kan lägga hela ansvaret på arbetsgivarna betyder emellertid inte att man inte kan lägga någon del av ansvaret på dem. Det är summan av allas ansvar och aktiva arbete på olika områden som bör ge ett gott resultat. Vad man bör begära av arbetsgivarna är att de gör planmässiga och positiva ansträngningar, där utformningen av åtgärderna får bli beroende av de erfarenheter man efter hand vinner av vilka åtgärder som ger bäst effekt.

Den arbetsgivare som inte får till stånd den åsyftade jämnare könsfördelningen måste åtminstone kunna påvisa att han gör vad som är meningsfullt och skäligt för att rekrytera tillräckligt kvalificerade arbetstagar av det underrepresenterade könet.

Arbetsgivarens skyldigheter sträcker sig visserligen inte till att godta sökande med sämre kvalifikationer än medsökande av det motsatta könet. Finns däremot likvärdiga sökande av båda könen att tillgå, bör det ligga i skyldigheten att efter hand utjämna den ojämna könsfördelningen att arbetsgivaren skall ge visst försteg åt det underrepresenterade könet. När det här gäller att avväga takten i utvecklingen bör det enligt min mening finnas utrymme för att ta hänsyn till vissa lämplighets- och skälighetssynpunkter. Intresset av att få till stånd en jämnare könsfördelning bör t. ex. inte få mer eller mindre leda till anställningsstopp för det kön som inte är underrepresenterat och rimliga hänsyn till sysselsättningsläget på orten måste kunna tas. Vad som bör eftersträvas är att en utveckling sker i utjämningens riktning och snabbare än vad som hittills har varit fallet. Medlet att åstadkomma detta är inte minst planmässighet i åtgärderna. Företagen har som regel lång erfarenhet av att arbeta med konkreta mål och planer. Det bör utan större svårigheter kunna ske också i fråga om en utjämning av könsfördelningen. Åtgärder på bl. a. personalpolitikens område är vidare regelmässigt föremål för fackligt inflytande. Förutsättningarna för att komma fram till en rimlig avvägning av olika inblandade intressen bör vara goda, när åtgärderna planeras och beslutas i samförstånd mellan arbetsgivaren och i första hand de lokala fackliga organisationerna.

De regler som jag nu har beskrivit bör alltså syfta till att få till stånd en planmässig strävan hos arbetsgivare att genom anställnings- och personalpolitiken utjämna könsfördelningen bland arbetstagar. När det gäller att bestämma den takt i vilken förändringarna skall komma till stånd bör en avvägning få ske mot andra intressen, t. ex. av att anställa

handikappade och äldre (jfr avsnitt 2.3.1 och specialmotiveringen till 2 §).

2.4.4. Aktiva jämställdhetsåtgärder i övrigt

Det ligger i sakens natur att lagen inte kan utformas så att den ger exakt besked om vad varje arbetsgivare bör vidta för åtgärder för att främja jämställdhet. En del har hävdats att det är oriktigt att genom lag ålägga enskilda arbetsgivare förpliktelser som inte kan exakt preciseras. Man har hävdats att kommitténs förslag medför att man i alltför hög grad överlåter på de tillämpande organen att från fall till fall bestämma vad som skall vara lagens innehåll. Vissa kritiker har här särskilt betonat att det inte kan bli fråga om rättstillämpning i egentlig mening och att det då i varje fall är olämpligt att lägga det yttersta ansvaret för tillämpningen på arbetsdomstolen. Andra har också sett saken från grundlagssynpunkt och menat att en lösning i enlighet med kommitténs förslag skulle innebära att den lagstiftande makten avbördas riksdagen på ett sätt som strider i varje fall mot grunderna för regeringsformen.

Jag har i avsnitt 2.2.10 varit inne på dessa frågor och då förklarat att regler om skyldighet för arbetsgivare att medverka i det aktiva jämställdhetsarbetet enligt min mening inte kan och inte bör utformas som detaljerade anvisningar för alla olika enskilda fall. Det är inte möjligt att överblicka hela området och göra alla de olika avvägningar som behöver göras från fall till fall. Resultatet skulle då få bli ett antal enkla schablonregler som passar in i vissa fall men som blir svåra eller omöjliga att uppfylla i ett stort antal andra och som då med rätta skulle uppfattas som verklighetsfrämmande och oberättigade. Går man den vägen skulle man dessutom förlora möjligheterna att genom lagen ge stöd åt en fortgående utveckling, i vilken man efter hand tillgodogör sig gjorda erfarenheter och finner nya sätt att nå fram till resultat.

Man måste och bör alltså nöja sig med att i lagen ange vissa ramar och att där ge uttryck för det väsentliga i vad som eftersträvas. Detta bör kunna bidra till ett mer planmässigt och aktivt jämställdhetsarbete. Det vore enligt min mening fel att avstå från det ytterligare instrument i jämställdhetsarbetet som en lag utgör, bara därför att lagen inte i detalj kan ange kraven i varje enskilt fall. Som jag har framhållit under 2.2.10 är denna lagstiftningsmetod inte heller något nytt, allra minst på arbetslivets område. Olägenheterna bör kunna vägas upp genom att man väljer ett system för utfyllnad av lagens regler och för tillsynen över efterlevnaden som är anpassat till förutsättningarna.

Det är särskilt två inslag i det föreslagna regelsystemet som bidrar till att det bör vara tillräckligt att formulera arbetsgivarnas skyldigheter på det sätt som jag här har beskrivit. Det ena är att tyngdpunkten när det gäller att närmare bestämma vilka åtgärder som kan och bör vidtas läggs i det kollektivavtalsreglerade jämställdhetsarbetet. Det andra är att

rättsliga tvångsåtgärder sätts i sista hand när en arbetsgivare inte lever upp till sina skyldigheter. På det kollektivavtalsreglerade området kommer man att sträva efter rättelse genom förhandlingar och överenskommelser mellan parterna. Och utanför de områden som omfattas av jämställdhetsavtal bör det bli jämställdhetsombudets sak att försöka nå resultat med liknande medel, innan det i sista hand kommer i fråga att anlita vitesförelägganden som tvångsmedel.

I min allmänna översikt i avsnitt 2.2 har jag utvecklat hur jag ser på förhållandet mellan en jämställdhetslags bestämmelser om aktiva åtgärder för att främja jämställdheten och de jämställdhetsavtal som träffas på arbetsmarknaden. Jag har pekat på hur jämställdhetsarbetet måste vara en del av arbetsgivarnas och de fackliga organisationernas gemensamma arbete med arbetsplatsens frågor och hur det bl. a. därför ter sig naturligt att ge de parter, som har förklarat sig beredda att aktivt verka för jämställdheten, frihet att med stöd av avtalen gemensamt utforma de åtgärdsprogram som skall följas och finna de former för verksamheten som de finner lämpliga. Det är enligt min mening också rimligt att den av parterna ledda verksamheten får bli mönsterbildande, när lagens regler om aktivt jämställdhetsarbete skall tillämpas på icke kollektivavtalsreglerade områden. Utgångspunkten för hela detta synsätt är, som jag också har framhållit, att de avtal som träffas verkligen är ägnade att föra utvecklingen framåt och leda till ett effektivt jämställdhetsarbete på arbetsplatserna.

I den centrala överenskommelse som träffades mellan SAF och LO i april 1977 förklaras under rubriken Gemensam målsättning bl. a. följande. Parterna är ense om att principen om lika lön för likvärdig arbetsinsats skall upprätthållas och att generella skillnader i mäns och kvinnors löner skall motverkas genom att kvinnor erbjuds likvärdiga anställnings- och utbildningsmöjligheter som män och samma möjligheter till ansvars- och meningsfulla arbetsuppgifter. Arbetets villkor skall utformas så att de underlättar för både kvinnor och män att förena förvävsarbete och ansvar för familj. Det ansvar som åvilar arbetsledning och arbetskamrater när det gäller att bryta traditionella könsbestämda yrkesroller skall understrykas. Under rubriken Åtgärder förklaras inledningsvis att ett planmässigt och målinriktat arbete för jämställdhet skall bedrivas i företagen. Alla former av diskriminering skall motarbetas. Strävan skall vara, sägs det vidare, att bryta könsbunden rekrytering till olika yrken och ge lika anställnings- och utbildningsvillkor för kvinnor och män bl. a. genom att man i företagen utformar och praktiskt genomför en medveten personalpolitik avseende intern och extern rekrytering, vidareutbildning etc. Vidare skall det vara en strävan att utforma företagets arbetsorganisation och arbetsmiljö så, att hinder inte möter för en sysselsättning baserad på jämställdhet mellan kvinnor och män. Vidtagna åtgärder sägs böra kontinuerligt utvärderas och vidareutveck-

las. I förhandlingsprotokollet har antecknats bl. a. att överenskommelsen skall kunna kompletteras om kommande förhandlingar om medbestämmandeavtal skulle innebära kompletteringar i fråga om jämställdhet mellan kvinnor och män på arbetsmarknaden.

Den i mars samma år träffade överenskommelsen mellan SAF och PTK inleds med ett avsnitt under rubriken Gemensamma värderingar. Där konstateras först att fördelningen av kvinnor och män efter sysselsättning inom parternas gemensamma verksamhetsområde är mycket ojämn. Kvinnor har som en följd av denna fördelning i genomsnitt lägre löner än män. Därefter erinras om att parterna i december 1969 deklarerade ett gemensamt intresse av att vidga kvinnornas arbetsmarknad till att omfatta fler yrkesområden och mer kvalificerat arbete. Detta mål har inte uppnåtts i en för parterna önskvärd omfattning. Parterna säger sig vara överens om att den beskrivna situationen främst är en följd av traditionella föreställningar om kvinnors och mäns olika roller, som bör motverkas dels genom åtgärder inom samhällslivet i dess helhet, dels genom åtgärder inom parternas verksamhetsområde. Slutligen erinras i detta avsnitt av överenskommelsen om hur jämställdheten kan främjas genom olika åtgärder inom samhällslivet och om det ansvar som åvilar också arbetsledning och arbetskamrater att medverka till att bryta traditionella föreställningar om könsbestämda yrkesroller. Mot bakgrunden av dessa gemensamma värderingar anges i den del av överenskommelsen som har rubricerats Avtal under rubriken Verksamhetens inriktning att arbetet för jämställdhet skall bedrivas både lokalt och centralt. Målet skall vara att skapa likvärdiga anställnings-, utbildnings- och befordringsmöjligheter för kvinnor och män samt att upprätthålla principen om lika lön för arbete av lika värde. Alla former av diskriminering sägs skola motarbetas.

Som jag tidigare har nämnt har parterna genom SAF/PTK-avtalet också inrättat en särskild jämställdhetsnämnd med uppgift att följa, föreslå och stimulera åtgärder i fråga om utbildning, yrkesorientering, yrkesvägledning, arbetsförmedling, arbetsmarknads- och socialpolitik, att ta del av resultat och erfarenheter på området inom och utom landet i avsikt att stimulera och stödja jämställdhetsarbetet, att ge anvisningar och råd om det arbete i jämställdhetsfrågor som skall bedrivas lokalt inom företagen och att initiera och följa försöksverksamhet inom ett antal företag i syfte att vinna erfarenheter som kan ligga till grund för sådana anvisningar och råd från nämndens sida. Nämnden skall dessutom vara skiljenämnd i tvister om giltigheten eller rätta innebörden av bestämmelserna i avtalet och om förfaranden som påstås strida mot avtalet.

I en protokollsanteckning finns vissa regler om den försöksverksamhet som skall bedrivas. Enligt denna skall arbetsgivaren och PTK-L i de företag som deltar i försöksverksamheten gemensamt ange den målsätt-

ning som skall eftersträvas. För att förverkliga målsättningen skall årligen gemensamt fastställas åtgärdsprogram, som kan beröra frågor om rekrytering, anställning, utbildning, vidareutveckling och liknande. En rapport om försöksverksamhetens resultat i företaget skall årligen sammanställas för gemensam utvärdering och som underlag för fortsatt planering. Denna skall även tillställas SAF/PTK-nämnden för jämställdhet i arbetslivet.

Dessa avtalsbestämmelser är visserligen liksom deras motsvarigheter i avtal för andra delar av arbetsmarknaden ganska allmänt hållna. De har mer karaktär av riktlinjer för det partsgemensamma jämställdhetsarbetet än av omedelbart förpliktande kollektivavtal, vars enskilda bestämmelser den enskilde arbetsgivaren och hans lokala fackliga motparter är skyldiga att följa. Att bestämmelserna har denna karaktär är emellertid naturligt nog; de centrala parterna stod vid förhandlingarna om avtalen rimligen inför samma svårigheter att precisera som lagstiftaren möter vid utformningen av en lag på samma område. Avtalen bör emellertid kunna bilda grundval för ett aktivt jämställdhetsarbete ute i företagen.

I SAF/LO-avtalet riktas uppmärksamheten bl. a. på behovet av en medveten personalpolitik avseende intern och extern rekrytering, vidareutbildning m. m. i syfte att bryta könsbunden rekrytering till olika yrken och ge lika anställnings- och utbildningsvillkor för kvinnor och män. En målmedveten verksamhet av den innebörden bör ha goda förutsättningar att motsvara de krav på aktiva åtgärder för jämställdheten som jag menar att jämställdhetslagen bör innehålla för den icke kollektivavtalsreglerade arbetsmarknadens del. Ett företag som för en medveten rekryteringspolitik i syfte att bryta könsbunden rekrytering till olika yrken borde, för att ta ett exempel, därigenom göra sådana ansträngningar för att uppnå en utjämning som enligt min mening bör krävas av arbetsgivare med en ojämn könsfördelning bland arbetstagarna. Ett annat väsentligt inslag i avtalet är att det talas om åtgärder på arbetsorganisationens och arbetsmiljöns områden i syfte att undanröja hinder för en samsättning som bygger på jämställdhet mellan könen. SAF/PTK-överenskommelsen är i sin avtalsdel mer allmänt skriven men ambitionsnivån torde generellt sett inte ligga lägre.

Mot denna bakgrund och mot bakgrund av den viljeinriktning som parterna har markerat bl. a. i sina remissyttranden finner jag för min del att förutsättningarna är goda för att den lösning på frågan om förhållandet till jämställdhetsavtalen som jag förordar skall fungera väl. Allteftersom nya erfarenheter av verksamheten görs, kommer närmare riktlinjer att kunna formuleras och jämställdhetsarbetet att kunna bli effektivare. Vare sig detta tar sig uttryck i en revidering av avtalen eller sker genom en utveckling i avtalstillämpningen blir det av betydelse även för jämställdhetslagens tillämpning.

När det gäller den närmare innebörden av den allmänna skyldigheten

för arbetsgivare, som inte är bundna av jämställdhetsavtal, att verka för jämställdheten på arbetsplatserna ligger problemet att bestämma lagens innehåll inte enbart i att kraven måste ställas i relation till arbetsgivarens resurser och förhållanden i övrigt och dessutom avvägas mot de olika andra krav på insatser som ställs i arbetstagarnas intresse från samhällets och de fackliga motparternas sida. Man måste också ta med i bilden att det ännu gäller att söka sig fram till nya metoder och idéer vilkas verkningar man inte på förhand kan vara helt säker på. Inte minst det utrednings- och utvecklingsarbete som har pågått de senaste åren visar detta. En genomgång av bara en del av det aktuella materialet visar att det finns många förslag att ta fasta på, mer eller mindre omfattande och krävande, vissa enkla och grundläggande och andra mer utvecklade, en del lämpliga enbart under vissa förutsättningar och andra möjliga att ta upp mer allmänt.

För att belysa detta har jag sammanställt följande lista på åtgärder och förslag, hämtade från betänkandet (SOU 1975: 43) Kvinnor i statlig tjänst, Konsumentkooperationens kvinnoutredning, budgetdepartementets skrift Inför jämställdheten 1978, jämställdhetsöverenskommelserna SAF/LO och SAF/PTK, LO:s åtgärdsprogram, JA-nämndens (SAF/PTK) förslag till åtgärder, slutrapporten från försöksverksamheten med att bryta könsbundna befattningar vid Göteborgs och Örebro teleområden (BRYT) och förslaget till program för jämställdhet inom den inre riksdagsförvaltningen.

Arbetsmiljö och arbetsorganisation

1. Arbeten som kräver tunga lyft, stor räckvidd el. likn. och som begränsar rekryteringen bör i möjligaste mån underlättas och begränsas.
2. Sanitära utrymmen bör ordnas för både män och kvinnor i en sådan utsträckning att brist på sådana utrymmen inte hindrar anställning av personer av underrepresenterat kön.
3. Anställda med ansvar för barn och äldre familjemedlemmar bör ges möjlighet att vid behov hålla telefonkontakt med dessa.
4. Åtgärder bör vidtas via schemaläggning el. likn. för att underlätta nödvändiga samhällskontakter, t. ex. besök vid serviceinrättningar och inköp av dagligvaror.
5. Möjlighet att ordna akuta behov av barnomsorg bör undersökas. (Detta gäller endast tillfälliga behov när kommunal dagbarnvård inte finns att få.) Vid stora nyrekryteringar bör kontakt tas med den kommunala barnomsorgen för att ordna barntillsynen.
6. Arbetsplatsernas utformning i övrigt bör ses över så att det inte finns något som hindrar anställning av personer av underrepresen-

- terat kön. Vid inköp av nya maskiner eller arbetsprocesser eller vid ny- eller ombyggnad av anläggningar bör arbetsmiljön anpassas så att både kvinnor och män kan sysselsättas.
7. Planeringssamtal bör hållas mellan personalansvarig chef och medarbetare om arbetsuppgifter, arbetsresultat och utvecklingsmöjligheter (jfr p. 39).
 8. Delegeringsrutiner och ansvarsfördelning bör ses över *dels* för att arbetstagare som utför kvalificerade uppgifter även skall ges det formella ansvaret för dessa, *dels* för att ge arbetstagare på lägre nivåer möjlighet att få mer kvalificerade uppgifter.
 9. Regelmässig övertid på högre tjänster bör begränsas genom delegering och ansvarsutvidgning.
 10. Deltidstjänstgöring bör vara möjlig även på högre tjänster.
 11. Möjlighet till deltidstjänstgöring bör tillskapas för både män och kvinnor som har behov av kortare arbetstid.
 12. Arbete på övertid och på obekvämt arbetstid bör begränsas. Om sådant arbete är nödvändigt, bör besked därom ges i god tid.
 13. Lönerelationerna mellan kvinnor och män inom företagen bör ses över i syfte att åstadkomma att de som i realiteten utför samma uppgifter också formellt skall ha samma befattning och lön.
 14. En arbetsbeskrivning bör upprättas för varje tjänst och ses över varje år.
 15. Införandet av självstyrande grupper bör prövas framför allt i fråga om arbetsuppgifter och enheter som karaktäriseras av monotona och rutinbetonade arbetsuppgifter.
 16. Tjänster som innefattar monotona arbetsuppgifter bör i högre grad än f. n. vara genomgångstjänster.
 17. En plan för intern arbetsrotation bör upprättas. Arbetsrotation bör prövas även beträffande ordförande- och sekreterarskap vid planeringsmöten, i olika grupper m. m.
 18. Ett system med intern "pryo-verksamhet" bör prövas i syfte att underlätta övergången mellan olika arbetsområden.
 19. Vid all omorganisation av verksamheten bör jämställdhetsaspekter beaktas. En tidsplan bör alltid fastställas för uppföljning och utvärdering av verksamheten.

Rekrytering, befordran och introduktion

20. Varje tjänst bör utannonseras.
21. Redan anställda bör uppmanas att söka tjänster som utlyses internt och där de tillhör underrepresenterat kön.
22. Annonsering som riktas direkt till personer av det underrepresenterade könet bör prövas.
23. Rekrytering genom broschyrer och affischer som riktas till perso-

ner av det underrepresenterade könet kan prövas av större arbetsgivare. Sådana broschyrer kan delas ut på skolor, universitet el. likn. eller internt inom företaget. De kan vidare användas på kurser och inom studiecirkel m. m.

24. Speciella rekryterings- och informationsinsatser bör göras i samarbete med arbetsförmedlingen, när det är fråga om ett stort rekryteringsbehov inom ett område som domineras av ena könet i syfte att stimulera personer av det andra könet att söka tjänster.
25. I samarbete med arbetsförmedlingen bör arbetsgivaren söka intressera ungdomar av underrepresenterat kön för att prya eller praktisera som sommarvikarier i arbeten som domineras av det andra könet.
26. Föräldrar och barn samt ev. också yrkesvalslärare och syokonsulenter bör inbjudas att tillsammans se på olika arbetsplatser inom företaget. De bör därvid informeras om det framtida behovet av arbetskraft, vilka möjligheter ungdomarna har att välja yrke på ett otraditionellt sätt samt konsekvenserna härav. Flickor har t. ex. större möjligheter att få arbete efter skolan om de väljer ett tekniskt yrke i stället för ett kontorsyrke där konkurrensen är större. Studiebesök från skolor med inriktning på det underrepresenterade könet kan även anordnas i samråd med SSA-råden.
27. Vid rekrytering av chefer bör kvinnor uppmuntras att söka sådana tjänster. De problem som kan uppstå för både män och kvinnor vid övergång till högre tjänst bör följas upp och i möjligaste mån lösas.
28. Könsneutrala yrkesbenämningar bör eftersträvas.
29. Förtur bör ges åt sökande av underrepresenterat kön vid likvärdiga meriter.
30. Den tid som sökanden varit hemma för att sköta barn bör räknas som merit och detta bör anges i annonser och övrigt rekryteringsmaterial. Vissa tidsbegränsningar för meriträkningen, t. ex. som i statlig tjänst, bör gälla.
31. Möjlighet och villighet att arbeta overtid bör aldrig räknas som merit eller ställas upp som krav för anställning.
32. Personer av underrepresenterat kön bör ges företräde till vikariat på ledande befattningar. I samband därmed bör ersättningsfrågan vid vikariat uppmärksammas.
33. Introduktionen av nyanställda på företaget bör följas upp särskilt noga när det gäller personer av underrepresenterat kön.
34. En person som särskilt svarar för introduktionen bör utses.
35. Arbetsledare och arbetskamrater bör ges muntlig och direkt information om varför företaget söker rekrytera personer av det underrepresenterade könet, så att "marken är förberedd" när den nyanställda skall börja sitt arbete.
36. Praktiska åtgärder måste företas innan en nyanställd av underrep-

resenterat kön börjar sin anställning, t. ex. iordningställande av arbetscentraler och omklädningsrum för båda könen, kläder i alla storlekar, verktyg m. m.

Utbildning och information

37. En utbildningsplan bör göras upp för de anställda. Av denna bör klart framgå utbildningsinsatserna för samtliga personalgrupper.
38. En särskild utvecklingsplan bör upprättas för varje anställd innehållande lämpliga personalutvecklande åtgärder och erforderlig utbildning.
39. Vidareutbildning diskuteras vid planeringssamtal. Särskilda ansträngningar bör göras för att aktivera kvinnor att vidareutbilda sig, såväl internt som externt (jfr p. 7).
40. Personer av underrepresenterat kön bör ges förtur till vidareutbildning till tjänster som i dag domineras av det andra könet.
41. Ökade möjligheter bör ges till arbetsutvidgning, cirkulationstjänstgöring, arbetsrotation, provtjänstgöring och vikariatstjänstgöring.
42. Ökade utbildningsinsatser bör göras för dem som är 35 år och därutöver.
43. Deltidsarbetande bör ges samma möjlighet till vidareutbildning som heltidsarbetande.
44. Jämställdhetsaspekter bör beaktas i all intern utbildning.
45. Könrollsfrågor bör ingå i all chefs- och arbetsledarutbildning.
46. Chefer, personaladministratörer och arbetsledare bör ges särskild utbildning i jämställdhetsfrågor.
47. Den tidsmässiga förläggningen av utbildningen bör ses över, t. ex. kan det vara mer fördelaktigt för personer med ansvar för barn och äldre att utbildningen sker i flera kortare tidsperioder i stället för i en sammanhängande lång period.
48. Kostnaden för barntillsyn bör alltid budgeteras in i utbildningskostnaderna. Även merkostnad för barntillsyn på hemorten bör räknas in.
49. Barnomsorg i samband med utbildning bör ordnas. Således bör t. ex. företag med egna kursgårdar utreda möjligheterna att ta emot kursdeltagarnas barn.
50. Särskild aspirantutbildning bör prövas för kvinnor i syfte att göra dem mer konkurrenskraftiga vid rekrytering till högre tjänster.
51. Under en övergångstid, t. ex. två år, bör minst 15 % av utbildningsplatserna i aspirantutbildning o. likn. kompetensgrundande utbildning reserveras för kvinnor i lägre löneskikt.
52. Under en motsvarande tid bör minst 40 % av utbildningsplatserna erbjudas det kön som är underrepresenterat på befattningar dit av företaget anordnad utbildning leder.

53. Manliga anställda bör särskilt informeras om rätten till hel och partiell ledighet för vård av barn.
54. I personaltidning eller informationsblad bör jämställdhetsfrågor tas upp mot bakgrund av förhållandena inom det egna företaget.
55. Minst en representant för arbetsgivaren i utbildningsgrupper och andra partssammansatta organ bör vara kvinna.
56. Anställda som har hand om pryö-elever och praktikanter bör utbildas så att de kan förmedla en fördomsfri syn på yrkesval och arbetsliv.
57. Samtliga anställda bör ges tillfälle att diskutera könsrollsfrågor vid någon av arbetsgivaren anordnad informationsträff. Företaget kan även ordna studiecirkel i jämställdhet.
58. Företagsledning och anställda bör informeras om innehållet i jämställdhetslagen och dess syfte.

Övrigt

59. Ett särskilt organ eller en särskild person med ansvar för jämställdhetsarbetet bör utses på varje arbetsplats med i genomsnitt minst tio anställda.
60. "Kom tillbaka till jobbet"-kontakt bör hållas med dem som har slutat arbeta i samband med barnafödande t. ex. genom att
 - ta kontakt efter 7 månader för att höra om kontakt skall hållas i fortsättningen,
 - initiera utbildning för den som planerar eller tvingas att vara hemma 2—3 år för att sedan börja arbeta igen,
 - bjuda in dem som är tillfälligt borta till personalträffar,
 - ordna 1—2 veckors inskolning när förvärvsarbetet upptas för att informera om allt nytt som hänt.

Redan en hastig blick på denna lista visar att det finns många sätt att aktivt främja jämställdheten mellan kvinnor och män på arbetsplatserna men att långt ifrån alla passar i alla sammanhang och att det inte går att göra en rättslig skyldighet av alla. Skilda åtgärders lämplighet blir som kommittén också har påpekat i hög grad beroende av vilket slag av arbetsplats det är fråga om, arten av förekommande arbeten, antalet anställda, könsfördelningen inom olika grupper av arbetstagare m. m. I åtskilliga fall rör förslagen frågor på områden som har vidare aspekter än jämställdheten, i åtskilliga måste det bli fråga om en avvägning gentemot andra väsentliga arbetstagarintressen. Några av förslagen kan som de är ställda förstås som ett förord för att medlemmar av det underrepresenterade könet skall ges företräde i vissa sammanhang oavsett kvalifikationer, och det bör som jag tidigare har utvecklat väl vara tillåtet i den mån det får anses motiverat som ett led i jämställdhetsarbetet men inte utgöra en förpliktelse som följer av lagen.

Slutsatserna bör enligt min mening bli följande.

Reglerna i jämställdhetslagen bör ha som en av sina uppgifter att uppmuntra till ett så omfattande, planmässigt och aktivt jämställdhetsarbete som möjligt. Den verksamhet som bedrivs på det kollektivavtalsreglerade området bör här tjäna som en förebild och det bör ankomma på jämställdhetsombudet att delta med råd och anvisningar och andra lämpliga initiativ i syfte att stimulera verksamheten. Området för egentliga rättsliga förpliktelser, dvs. i den meningen att tvångsåtgärder får i sista hand tillgripas, blir med nödvändighet mer begränsat.

Till det området bör givetvis höra skyldigheten att avhålla sig från åtgärder som går i motsatt riktning mot de positiva jämställdhetssträvandena, eller med andra ord sådana åtgärder av skilda slag som är diskriminerande till sin natur men som inte faller in under det skadestånds-sanktionerade diskrimineringsförbudet (jfr under 2.4.1 i det föregående). Vidare hör dit åtgärder som är förhållandevis grundläggande för jämställdhetssträvandena och som därmed regelmässigt också har stöd i praxis på det kollektivavtalsreglerade fältet; arbetet på att efter hand inrätta arbetsorganisation, arbetsutrustning och arbetsmiljö på sådant sätt att arbetet blir tillgängligt för båda könen, aktivt rekryteringsarbete vid anställningar och utbildning, den gradvisa utjämningen av könsfördelningen i olika arbeten och inom olika kategorier av arbetstagare genom såväl rekrytering som arbetslednings- och arbetsfördelningsåtgärder hör här till det särskilt viktiga. Det är också åtgärder av detta slag som bör uppmärksammas särskilt genom att omnämnas i lagtexten.

2.4.5 Planmässighet i det aktiva jämställdhetsarbetet

För att det aktiva jämställdhetsarbetet skall kunna ge verkliga resultat inom rimlig tid är det väsentligt att det bedrivs på ett planmässigt och målinriktat sätt. Det räcker inte med enstaka idéer och initiativ. Man måste på varje arbetsplats gå igenom vilka olika åtgärder som behövs och kan genomföras. Man måste göra klart för sig vilka resurser som finns och vilken tidsåtgång som man bör räkna med. Man måste finna former för att passa in jämställdhetsarbetet i den verksamhet som redan bedrivs på bl. a. arbetsorganisationens och personalpolitikens områden.

Planmässigheten är i själva verket av grundläggande betydelse för att man skall ha framgång med jämställdhetssträvandena. I det aktiva jämställdhetsarbete som hittills har börjat bedrivas inom olika delar av arbetsmarknaden har man också genomgående betonat just behovet av planmässighet och vikten av att man på förhand sätter upp klara mål att sträva emot. Jämställdhetsplaner ingår i den försöksverksamhet som har påbörjats på grundval av jämställdhetsavtalet mellan SAF och PTK. De finns också med i det åtgärdsprogram som LO har utarbetat i anslutning till sitt jämställdhetsavtal med SAF och de betraktas genomgående som ett led i utvecklandet av ett aktivt jämställdhetsarbete när man i skilda

sammanhang söker sig fram till lämpliga former för ett sådant arbete. Den statliga jämställdhetsförordningen är det första exemplet på detta.

Jag har övervägt att föreslå att det i jämställdhetslagen tas in enkla regler om hur planeringen av jämställdhetsarbetet skall genomföras. Sådana regler skulle ha fördelen att vara en ram och en utgångspunkt för de åtgärder som skall vidtas. De skulle ge stadga åt verksamheten och kunna bidra till att få igång de aktiva åtgärderna på de arbetsplatser där jämställdhetsfrågorna ännu inte har börjat bearbetas på allvar och där det kan behövas att man på förhand anger en enkel form för de första initiativen.

Jag har emellertid stannat för att inte föreslå några särskilda regler av det slaget i lagen. Det ligger redan i det krav på aktiva åtgärder som jag har beskrivit i det föregående att åtgärderna skall vara målinriktade och planmässiga. På alla arbetsplatser, utom kanske de allra minsta, kommer det enligt min övertygelse att te sig naturligt att i samråd mellan arbetsgivare och arbetstagare, som ett led i det övriga arbetet med fackliga frågor eller i särskilt överenskomna former, upprätta planer eller program och att periodiskt följa upp verksamheten. Det är det naturliga sättet att fullgöra det aktiva jämställdhetsarbetet, liksom det är naturligt att jämställdhetsfrågorna blir föremål för en öppen diskussion på arbetsplatserna och en god information till alla anställda i anslutning till att planerna görs och åtgärderna vidtas. Det skall då inte behövas regler i lagen om vissa på förhand bestämda former för arbetet. Risken finns alltid att även enkla sådana regler i en lag uppfattas som band på verksamheten och som ägnade att formalisera och byråkratisera på ett område där annars en aktiv och målinriktad verksamhet har alla förutsättningar att upplevas som väsentlig och positiv. Full frihet att lägga upp planeringsarbetet efter vad som ter sig mest ändamålsenligt i de enskilda fallen gör det också lättare än med formella lagregler att anknyta till annat planeringsarbete hos företag och myndigheter. Självfallet kan dock regler fastställas i kollektivavtal om t. ex. jämställdhetsplaner i vissa former som parterna finner lämpliga och motiverade.

Jag anser alltså att det bör räcka med de regler om aktivt jämställdhetsarbete som jag tidigare har beskrivit och att det även i fråga om formerna för planeringen och för kontakterna mellan arbetsgivare och arbetstagare bör vara jämställdhetsarbetet på det kollektivavtalsreglerade området som bör vara mönsterbildande. Även utan särskilda regler om t. ex. årliga jämställdhetsplaner bör det vara möjligt för jämställdhetsombudet att som ett led i tillsynen av lagens efterlevnad begära in uppgifter om hur arbetet bedrivs, om könsfördelningen inom olika kategorier av arbetstagare etc. Det är väsentligt med sådana möjligheter för att ombudet skall kunna fylla sin opinionsbildande, initiativtagande och informerande roll. Som jag utvecklar i ett annat sammanhang bör ombudets formella rätt att som ett led i tillsynsarbetet begära in uppgifter

om det aktiva jämställdhetsarbetet gälla på sådana delar av arbetsmarknaden som inte täcks av jämställdhetsavtal. På avtalens område är det avtalsparternas uppgift och ansvar att följa och utveckla jämställdhetsarbetet. Det bör emellertid inte hindra att ombudet t. ex. genom sina kontakter med arbetsmarknadens organisationer eller i samband med en mer allmän kartläggning av jämställdhetsarbetet inom en bransch eller ett annat verksamhetsområde begär och får uppgifter om hur arbetet utvecklas, hur kvinnor och män är fördelade på olika typer av arbete och vilka åtgärder som vidtas även hos arbetsgivare som har att tillämpa jämställdhetsavtal. Detta bör kunna ske i positiv och frivillig samverkan utan särskilda föreskrifter. Det är viktigt inte minst för att det skall gå att genomföra tanken att praxis på det kollektivavtalsreglerade fältet skall bli normerande även för de områden där jämställdhetsavtal inte gäller. Ett utbyte av uppslag och idéer och ömsesidig information mellan olika sektorer av arbetsmarknaden, mellan samhällets jämställdhetsorgan och arbetsmarknadens organisationer, ger de bästa förutsättningarna för framgång i jämställdhetssträvandena. Endast om denna uppläggning av lagstiftningen inte ger resultat bör det komma i fråga att överväga mer formaliserade lösningar.

2.4.6 Vitesförelägganden

Med den utformning av lagen som jag förordar kommer alltså det aktiva jämställdhetsarbetet hos de arbetsgivare, som är bundna av jämställdhetsavtal, att bedrivas i enlighet med avtalen medan övriga arbetsgivare har att följa lagens bestämmelser, som dock i den praktiska tillämpningen kommer att nära ansluta till avtalen. Även när det gäller ordningen för tillsynen över att bestämmelserna efterlevs kommer det att finnas likheter. Som jag förut har antytt torde jämställdhetsavtalens bestämmelser, med bortseende möjligen från reglerna om motverkande av diskriminering, få förstås så att det rent rättsliga hävdandet av däri inskrivna åtaganden är avsett att träda i bakgrunden. Avtalen har i stället karaktär av program och riktlinjer för partsgemensam verksamhet på jämställdhetsområdet och uppkommande tvistigheter har förutsatts bli lösta förhandlingsvägen. I SAF/PTK-avtalet finns bestämmelser om att den särskilda jämställdhetsnämnden kan fungera som skiljenämnd med uppgift att i sista hand slita tvister kring avtalet. SAF och PTK har åtagit sig att verka för att nämndens utlåtanden efterföljs och blir vägledande inom det gemensamma området. Om rättelse inte sker kan i sista hand skiljenämnden förelägga en arbetsgivare vid vite att rätta sig efter nämndens beslut. I varje fall denna sistnämnda bestämmelse torde vara avsedd att tillämpas främst i diskrimineringstvister. Skadeståndspåföljd skall enligt avtalet ej ifrågakomma.

Jag delar den uppfattning som torde ligga bakom jämställdhetsavtalen att regler om aktivt jämställdhetsarbete har bäst förutsättningar att bli respekterade och tillämpade på ett riktigt sätt, om de uppfattas som normer för gemensamma strävanden på arbetsplatserna. Även när det saknas jämställdhetsavtal och reglerna därför står i lagen är detta synsätt det mest positiva och naturliga, i synnerhet som jämställdhetsarbetet skall vara ett led i det gemensamma handhavandet av andra arbetsplatsfrågor på bl. a. medbestämmandelagens grund. Detta hindrar emellertid inte att regler i en lag måste ha en adressat och att det måste finnas företrädare för samhällsintresset som får i uppgift att ha tillsyn över lagens efterlevnad. Detta har jag berört i avsnitt 2.2.9 och jag har där motiverat att arbetsgivaren bör vara bäraren av de skyldigheter, som lagen ålägger, medan jämställdhetsombud och jämställdhetsnämnd bör vara ansvariga för tillsynen. Ombudet bör emellertid på samma sätt som avtalsparterna fästa särskild vikt vid möjligheterna att nå resultat genom råd och anvisningar, information, överläggningar och på andra liknande vägar. Vid kontakter mellan ombudet och arbetsgivaren kan man gemensamt komma fram till vad som är skäligt att begära av jämställdhetsåtgärder på arbetsplatsen. När rättsligt tvång ändå måste tillgripas finner jag det helt riktigt som kommittén har föreslagit att tvångsmedlet blir förelägganden som förenas med vite.

Den kanske väsentligaste fördelen med denna ordning är att tvångsmedel och risk för ekonomisk påföljd uppkommer för den enskilde arbetsgivaren först när det har preciserats vad han har att iakttä. Därmed motverkar man i väsentlig mån den rättssäkerhetsrisk som ligger i att lagens förpliktande bestämmelser är relativt allmänt avfattade. En annan fördel med vitesföreläggande som rättslig sanktion är att hänsyn kan tas till angelägenheten av att förelagda åtgärder genomförs och till de ekonomiska intressen som berörs. En viktig princip vid bestämmande av vitesbeloppet, när man har kommit fram till att vite över huvud bör föreläggas, bör vara att det inte skall kunna framstå som lönsamt för arbetsgivaren att åsidosätta jämställdhetsintresset till förmån för ekonomiska intressen. Man får vidare förutsätta att ett vitesföreläggande för en arbetsgivare att vidta vissa åtgärder kommer att ges en betydande publicitet och att det därigenom kommer att verka normerande för andra arbetsgivare i jämförbara förhållanden. Vitesförelägganden används på motsvarande sätt inom marknadsföringslagstiftningen, där marknadsdomstolen i viss utsträckning förutsätts bilda nya normer genom att meddela vitesförelägganden. Samma sanktionsform kan tillämpas för att säkerställa fullgörandet av vissa andra förpliktelser enligt jämställdhetslagen, såsom skyldigheten att lämna uppgifter till jämställdhetsombudet inom ramen för ombudets tillsynsverksamhet.

2.5 Vissa övriga frågor

2.5.1 Jämställdhetsombud och jämställdhetsnämnd

I tidigare avsnitt (2.2.7 och 2.4.6) har jag berört kommitténs förslag att det skall utses ett jämställdhetsombud med uppgift att tillse att jämställdhetslagen efterlevs och att i övrigt medverka i strävandena att åstadkomma jämställdhet i arbetslivet. Jag har också återgett de väsentligaste av de argument för och emot detta förslag som har förts fram inom kommittén och under remissbehandlingen. Och jag har förklarat att jag för min del har funnit att man bör ta fasta på förslaget med vissa jämkningar. De väsentligaste av dessa är att tillsynsarbetet ute på arbetsplatserna bör inriktas på de delar av arbetsmarknaden som inte omfattas av kollektivavtal om jämställdhet och vidare att det inte bör bli en uppgift för arbetsdomstolen att utfärda förelägganden på det området, utan att detta i stället bör anförtros en särskilt inrättad jämställdhetsnämnd. Jag skall nu något närmare gå in på hur jag anser att ombudet och nämnden bör arbeta.

Jag har alltså ansett att parterna på arbetsmarknaden bör anförtros att leda utvecklingen av jämställdhetsarbetet på arbetsmarknaden. De bör själva ansvara för verksamheten på de områden för vilka de träffar kollektivavtal om jämställdhet, och deras verksamhet bör dessutom tjäna som mönster för strävandena på andra områden av arbetsmarknaden. På de icke kollektivavtalsreglerade områdena bör det emellertid ytterst vara statsmakternas ansvar att jämställdhetsarbetet fortskrider på ett tillfredsställande sätt och att det sker en fortlöpande tillsyn över lagens efterlevnad. Ombudet och jämställdhetsnämnden har här en uppgift att fylla.

Ett liknande synsätt gör sig gällande för diskrimineringsförbudets del. På de arbetsplatser där det av skilda skäl saknas ett effektivt fackligt inflytande bör det finnas ett samhällsorgan som övervakar att diskrimineringsförbudet efterlevs och vid behov tar till vara den enskildes rätt. Annars bör det i första hand vara en facklig angelägenhet att svara för att det inte får opåttat förekomma någon diskriminering på grund av kön. En organiserad arbetstagare eller arbetssökande, som anser sig diskriminerad, skall alltså i första hand vända sig till sin fackförening för att denna skall ta upp frågan med arbetsgivaren och i sista hand väcka talan mot denne hos arbetsdomstolen.

Man kan dock inte bortse från att det i diskrimineringsfallen kan vara fråga om motstående arbetstagarintressen eller svårigheter av annan art, som från både den enskildes och den fackliga organisationens synpunkt gör det värdefullt att den som anser sig diskriminerad kan vända sig till ett fristående samhällsorgan för att få frågan utredd och för att få hjälp med en rättegång. Behovet av ett sådant stöd är givetvis än större för den som oorganiserad. Det kan också finnas fall där prejudikatsin-

tressen eller andra särskilda intressen talar för att samhället i sista hand bör ha en möjlighet att ingripa aktivt för att motverka diskriminering.

Mot denna bakgrund föreslår jag därför att det utses ett *jämställdhetsombud* men att ombudets tillsynsverksamhet begränsas i jämförelse med kommittéförslaget. Ombudets verksamhet, som vid sidan av de rättsliga ingripandena bör innefatta en allmänt pådrivande och stödjande funktion, bör utformas i huvudsak efter följande riktlinjer. Jag anknyter här delvis till de tankegångar som jag har utvecklat i föregående avsnitt.

Utgångspunkten för tillsynsverksamheten bör vara att jämställdhetsarbetet skall bedrivas genom frivillig samverkan med arbetsgivare och arbetstagare. Ombudet bör således i första hand sträva efter att förmå den enskilde arbetsgivaren att frivilligt följa lagens bestämmelser. Ombudet bör arbeta informellt, t. ex. genom telefonsamtal och personliga besök, och därigenom söka etablera goda kontakter med såväl arbetsgivare som arbetstagare och vinna förtroende hos dem för sin verksamhet. Ombudet bör också beakta de möjligheter till rättelse som står att vinna genom hänvändelser till berört fackförbund eller arbetsgivareförbund (el. motsv.). Först när det står klart att det inte går att åstadkomma frivillig medverkan från arbetsgivarens sida, bör ombudet ta till tvångsåtgärder.

Tillsynsverksamheten bör bedrivas genom att ombudet prövar anmälningar om överträdelse av lagen och gör undersökningar på eget initiativ. Sådana undersökningar kan göras t. ex. på grund av omständigheter som har kommit till ombudets kännedom genom uppgifter i pressen eller på annat sätt.

En förutsättning för ombudets tillsynsverksamhet är tillgång till uppgifter om förhållandena på arbetsplatserna. En arbetsgivare bör därför vara skyldig att på uppmaning av ombudet lämna de uppgifter om arbetsförhållandena m. m. som kan vara av betydelse för ombudets tillsynsverksamhet. Det innebär att en icke kollektivavtalsbunden arbetsgivares informationsplikt bör omfatta uppgifter som kan belysa efterlevnaden av såväl diskrimineringsförbudet som påbudet att vidta aktiva åtgärder för jämställdhet. Den arbetsgivare som är bunden av ett jämställdhetsavtal bör däremot, i enlighet med den princip för ombudets verksamhet som jag tidigare har angivit, ha en skyldighet att lämna information som omfattar enbart sådana uppgifter som kan belysa efterlevnaden av diskrimineringsförbudet. Ombudet bör fordra in uppgifter i detta avseende endast när den som anser sig diskriminerad inte har fått stöd av sin fackliga organisation eller det annars föreligger särskilda motiv för ett ingripande av ombudet, t. ex. prejudikatsintressen. Kontrollen av att en kollektivavtalsbunden arbetsgivare följer de kollektivavtalsbestämmelser, som gäller i stället för lagens regler om aktivt jämställdhetsarbete, tillkommer däremot den fackliga motparten. Att det även utan regler i lagen om en formell uppgiftsskyldighet bör vara möjligt för

jämställdhetsombudet 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, framgår av vad jag har sagt i avsnitt 2.4.5 i den allmänna motiveringen.

Ett viktigt led i ombudets verksamhet bör vara överläggningar med arbetsgivare och fackliga organisationer på en arbetsplats. Som jag tidigare nämnde kan det i många sammanhang också vara betydelsefullt med kontakter mellan ombudet och de centrala organisationerna på ömse sidor. När det gäller det icke kollektivavtalsreglerade området bör regeln vara att överläggningar alltid skall hållas vid ifrågasatt överträdelse av bestämmelserna om diskrimineringsförbudet eller vid underlåtenhet att vidta aktiva åtgärder. Vid överläggningarna bör samtliga som berörs av den fråga som skall avhandlas beredas tillfälle att vara med och yttra sig. Fackföreningar med medlemmar på arbetsplatsen bör alltså normalt ges möjlighet att delta i överläggningarna. Särskilt gäller detta när ombudets engagemang gäller aktiva åtgärder. I diskrimineringsfall bör den princip som har kommit till uttryck i 13 § medbestämmandelagen leda till att det i första hand är den berörde arbetstagarens eller arbetssökandens organisation som kommer i fråga, men både i detta och i andra fall bör beaktas att värdefull information och betydelsefulla synpunkter också kan stå att finna utanför organisationsgränserna. Detta gäller, som jag tidigare har varit inne på, särskilt i fråga om arbetsplatser med ett utvecklat medbestämmande för de anställda. Från de fackliga organisationernas synpunkt torde det, i synnerhet om frågan visar sig ha principiell betydelse, vara värdefullt att redan på detta stadium kunna redovisa sina uppfattningar. Ombudets överläggningar med parterna på en arbetsplats bör vara informella och i protokoll från överläggningarna bör endast anges vilka som har varit med, de beslut som har fattats och eventuella skiljaktiga meningar.

När ombudet inte kan förmå en arbetsgivare att frivilligt vidta sådana åtgärder som faller inom ramen för lagens regler om aktiva åtgärder, har ombudet att i sista hand överväga tvångsåtgärder. Arbetsgivaren bör då kunna föreläggas att vidta vissa åtgärder och detta föreläggande bör kunna förenas med vite. Föreläggandet bör utfärdas av jämställdhetsnämnden på talan av ombudet. Förfarandet hos nämnden bör påkallas av ombudet genom en framställning, vari ombudet anger vad som bör åläggas arbetsgivaren med precisering av vilka åtgärder det skall röra sig om, sättet för deras genomförande, tidsfrister m.m.

När det gäller fullgörandet av skyldigheten enligt lagen att lämna information, bör ombudet vara behörig att i förekommande fall själv utfärda vitesföreläggande.

Det bör självfallet också ingå i ombudets uppgifter att följa rättsutvecklingen beträffande tillämpningen av diskrimineringsförbudet. När det gäller frågor av principiell natur eller när det annars finns särskilda

skäl till det, bör ombudet därför få rätt att väcka talan om överträdelse av förbudet, under förutsättning att den enskilde arbetssökanden eller arbetstagararen medger det och att berörd arbetstagarorganisation inte vill föra talan.

Vid sidan av den tillsynsverksamhet som jag nu har beskrivit bör ombudet även i övrigt ha att verka allmänt pådrivande och medverka i de strävanden som görs från olika håll att främja jämställdheten i arbetslivet.

Ombudet bör etablera nära kontakt med arbetsmarknadens organisationer, dels för att hålla sig själv informerad om hur jämställdhetsarbetet bedrivs inom det kollektivavtalsreglerade området, dels för att kunna diskutera åtgärder som enligt ombudets bedömning kan föra jämställdhetsarbetet framåt. För att underlätta dessa kontakter bör ombudet vid behov hålla överläggningar med arbetsmarknadens parter om jämställdhetsåtgärder av principiell och övergripande natur. Sådana överläggningar bör kunna tas upp både med de centrala huvudorganisationerna och på förbundsplanet. Ett samarbete mellan jämställdhetsombudet och sådana centrala jämställdhetsorgan som parterna på arbetsmarknaden har inrättat, t. ex. JA-nämnden, kan också föra jämställdhetsarbetet framåt.

Ombudet bör även söka främja jämställdhet i arbetslivet genom en opinionsbildande verksamhet i TV, radio och press. Ombudet kan även publicera kartläggningar av jämställdhetsarbetet inom vissa branscher eller delar av arbetsmarknaden samt initiera olika typer av försöksverksamhet eller kurser. Ombudet bör i denna sin verksamhet etablera ett nära samarbete med statliga myndigheter som exempelvis jämställdhetskommittén, skolöverstyrelsen och arbetsmarknadsverket.

En annan väsentlig del av ombudets verksamhet vid sidan av tillsynsverksamheten bör bestå av information och rådgivning till enskilda, myndigheter och organisationer. Man torde kunna räkna med att ombudet, åtminstone i ett inledningsskede, kommer att få en stor mängd förfrågningar i synnerhet från enskilda. Vad gäller informationen till myndigheter, organisationer och enskilda framgår ombudets skyldighet i detta avseende redan av bestämmelserna i allmänna verksstadgan (1965: 600), som bör göras tillämplig på ombudets verksamhet, och i service-cirkuläret (1972: 406) till statsmyndigheterna.

Särskilt tillsynsverksamheten förutsätter att ombudet har juridiska kunskaper. Ombudet bör självfallet också ha god kännedom om förhållandena på arbetsmarknaden och av jämställdhetsarbetet. Ombudet bör i likhet med andra befattningshavare i motsvarande ställning, t. ex. konsumentombudsmannen och näringsfrihetsombudsmannen, förordnas för viss tid. De närmare bestämmelserna om ombudets verksamhet bör, som tidigare har angivits, ges i en särskild instruktion.

Frågan om storleken och uppbyggnaden av ombudets kansli bör en-

ligt min mening utredas närmare av en särskild organisationskommitté, i vilken bl. a. ingår företrädare för arbetsmarknadens organisationer. Det förefaller lämpligt att kansliorganisationen inledningsvis får karaktären av en försöksverksamhet och att den fortsatta utformningen av kansliet får bedömas mot bakgrund av erfarenheter som görs i inledningskedet. Det synes i vart fall klart att jämställdhetsombudet, i likhet med konsumentombudsmannen och näringsfrihetsombudsmannen, bör biträdas av en ställföreträdare, till vilken ombudet vid behov kan delegera bl. a. ansvaret för de löpande ärendena och administrationen i övrigt.

Som har framgått av det tidigare anförda, förordar jag vidare att uppgifter som kommittén föreslog att arbetsdomstolen skulle få på det aktiva jämställdhetsarbetets område i stället skall anförtros en särskild jämställdhetsnämnd.

Jämställdhetsnämnden bör liksom arbetsdomstolen vara uppbyggd med både ledamöter som inte kan anses företräda arbetsgivar- eller arbetstagarintressen och ledamöter som företräder arbetsmarknadens organisationer. Som ordförande bör förordnas en domstolsjurist. De ledamöter som inte företräder arbetsmarknadens parter bör tillföra nämnden ytterligare sakkunskap om förhållandena på arbetsmarknaden och om jämställdhetsarbetet i stort. Vissa av dessa ledamöter bör därför ha erfarenhet från arbete med t. ex. arbetsförmedling, arbetsmiljöfrågor, invandrarfrågor, personaladministration eller utbildningsverksamhet. Av de ledamöter, som bör ha särskild erfarenhet av jämställdhetsarbetet, bör en ledamot komma från jämställdhetskommittén och en från någon organisation som huvudsakligen sysslar med dessa frågor. Arbetsgivar- och arbetstagarledamöterna bör utses efter förslag av de organisationer (motsv.) som får anses vara de mest representativa för olika delar av arbetsmarknaden och för olika arbetstagargrupper, dvs. SAF, de båda kommunförbunden, statens arbetsgivarverk, LO, TCO och SACO/SR. För varje ledamot bör i samma ordning utses en ersättare. Såväl ledamöter som ersättare bör förordnas för tre år.

Jämställdhetsnämnden bör alltid sammanträda i plenum och besluten fattas med enkel majoritet. Sådana ärenden som rör vitesförelägganden att vidta aktiva jämställdhetsåtgärder tas upp av nämnden endast efter framställning av jämställdhetsombudet. Nämnden bör således inte, i motsats till den norska Klagenemnda for likestilling, ha rätt att ta upp ärenden på eget initiativ. Nämnden bör dock inte vara hänvisad till att pröva endast de åtgärder som ombudet har krävt i sin framställning utan kan göra en självständig bedömning av vad som skall anses åligga arbetsgivaren enligt lagen. Nämnden bör i dessa ärenden alltid hålla muntliga förhandlingar och såväl den berörde arbetsgivaren, eller ställföreträdare för denne, som jämställdhetsombudet bör infinna sig personligen till förhandlingarna. Berörda fackföreningar kan höras upplys-

ningsvis. Övriga ärenden som skall avgöras av nämnden, dvs. besvär över vitesföreläggande som ombudet har meddelat, torde kunna avgöras utan muntlig förhandling, om inte särskilda skäl föranleder annat. Det bör i detta sammanhang uppmärksammas att en arbetsgivare inte bör kunna överklaga andra beslut av ombudet än vitesförelägganden, alltså inte uppmaningar som inte har förenats med vite eller kallelser till överläggning, eftersom sådana beslut inte innebär någon tvångsåtgärd från ombudets sida.

Talan mot nämndens beslut bör inte få föras. När fråga uppkommer om utdömande av vite, kommer dock en prövning av vitesföreläggandets laglighet att göras av allmän domstol. Vidare torde ett rättsligt oriktigt beslut kunna angripas genom extraordinära rättsmedel. °

Närmare bestämmelser om jämställdhetsnämndens verksamhet och om förfarandet inför nämnden bör meddelas i en särskild instruktion.

Den organisationskommitté som enligt vad jag förut har föreslagit bör få i uppdrag att närmare utreda frågan om jämställdhetsombudets kansli m. m., bör lämpligen också ta sig an de organisatoriska frågor som hänger samman med jämställdhetsnämndens verksamhet. Det bör vidare bli organisationskommitténs uppgift att pröva och komma med förslag rörande samordningen med de samhällsinsatser som nu görs på jämställdhetsområdet. Inte minst samordningen med jämställdhetskommitténs verksamhet är här en betydelsefull fråga.

2.5.2 Arbetstvister

Tvister om överträdelse av lagens skadeståndssanktionerade diskrimineringsförbud bör även i processuellt hänseende behandlas som arbetsrättsliga tvister. De bör följaktligen handläggas i den ordning som föreskrivs i lagen (1974: 371) om rättegången i arbetstvister. Detta kräver vissa särskilda bestämmelser i jämställdhetslagen, närmast med anledning av att även arbetssökande och inte enbart arbetstagare kommer att kunna få rättsliga anspråk att ställa. Detta förutsätter att arbetstagarorganisationerna får förhandlingsrätt för sådana medlemmar som söker arbete och som anser sig ha blivit diskriminerade i ett sådant sammanhang. Vidare måste arbetssökande jämföras med arbetstagare vid tillämpning av olika regler i arbetstvistlagen som gäller arbetstagare.

Särskilda regler krävs också för att reglera jämställdhetsombudets befattning med diskriminerings tvister inför domstol.

Jämställdhetskommitténs förslag på dessa områden lämpar sig enligt min mening i huvudsak väl, även med de ändringar i förslaget materiella delar som jag förordar. Vissa justeringar måste dock göras. Jag återkommer härtill i specialmotiveringen.

2.5.3 Ikraftträdandet

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1980.

Det behövs av flera skäl en rimlig tid för att förbereda den nya lag-

stiftningen. En helt ny ombudsorganisation skall byggas upp, och den bör helst vara funktionsduglig när den nya lagstiftningen träder i kraft. Det förefaller som jag tidigare nämnde därför lämpligt att det i samband med att riksdagen antar den nya lagen tillsätts en organisationskommitté med uppgift att lägga fram förslag till organisation av ombudets kansli. Regeringen bör samtidigt även utse ombudet för att ge henne eller honom tid att sätta sig in i sina arbetsuppgifter.

Den föreslagna tidpunkten för ikraftträdandet bör även ge organisationerna tid för att ingå nya avtal, där man finner att sådana bör komma till stånd, eller att anpassa bestående avtal till den nya lagstiftningen (t. ex. i de delar som ersätts av lagens tvingande diskrimineringsförbud).

Av stor betydelse är vidare att lagens ikraftträdande föregås av en informationskampanj. Kampanjen bör syfta till att sprida kännedom om den nya lagstiftningen, framförallt på arbetsmarknaden och inom utbildningsområdet. Uppläggningsen av kampanjen bör göras av nämnden för samhällsinformation i samråd med jämställdhetskommittén, jämställdhetsombudet, arbetsmarknadens parter och andra intressenter. I sammanhanget bör också uppmärksammas behovet av information på olika invandrarspråk.

Lagen bör slutligen tillföras övergångsbestämmelser som reglerar förhållandet mellan lagen och de jämställdhetsavtal som har träffats av arbetsmarknadens parter innan lagen träder i kraft. Ett sådant avtal skall inte kunna åberopas i den mån det strider mot lagen. Om emellertid parterna har ingått avtal om aktiva åtgärder för jämställdhet i arbetslivet enligt vad som anges i lagen, skall sådant avtal vara giltigt. Vissa övergångsbestämmelser behövs också för gällande pensionsavtal. Till den frågan återkommer jag i specialmotiveringen.

3 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom arbetsmarknadsdepartementet upprättats förslag till lag om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet.

Förslaget bör fogas till regeringsprotokollet i detta ärende som *bilaga 4*.

Förslaget föranleder vissa följdändringar i annan lagstiftning t. ex. arbetstvistlagen. Till den frågan avser jag att återkomma efter det att lagrådets yttrande har inhämtats över jämställdhetslagförslaget. Jag avser då också att beröra vissa frågor om ändringar i skollagen och föräldraledighetslagen, vilka har ett jämställdhetsfrämjande syfte, samt frågan om det s. k. jämställdhetsbidraget (jfr prop. 1978/79: 100 bil. 15 s. 66).

4 Specialmotivering

Lagförslaget utgår i sin allmänna uppbyggnad från den disposition som har valts i jämställdhetskommitténs förslag. Lagtexten inleds med en programförklaring i 1 § om lagens ändamål. Därefter har under en särskild rubrik samlats bestämmelserna om förbud mot könsdiskriminering i arbetslivet (2—5 §§). En arbetsgivares skyldighet att aktivt främja jämställdheten mellan kvinnor och män på arbetsplatsen har behandlats i det följande avsnittet (6—7 §§), likaledes under en särskild rubrik. Slutligen innehåller förslaget under rubriken Övriga bestämmelser framför allt regler om efterlevnaden av lagen. Detta avsnitt inleds med bestämmelser om de rättsliga följderna av diskriminering i strid mot lagens diskrimineringsförbud, främst regler om skadestånd (8 §). Påföljande paragraf (9 §) behandlar främst vitesföreläggandet som rättslig sanktion på det aktiva jämställdhetsarbetets område. Där markeras också att vanliga kollektivavtalsrättsliga påföljdsregler gäller, när lagens regler om aktivt jämställdhetsarbete har ersatts av kollektivavtal (9 § andra stycket). De grundläggande reglerna om jämställdhetsombudet och jämställdhetsnämnden har samlats i den därpå följande paragrafen (10 §). Jämställdhetsombudets och jämställdhetsnämndens rätt att begära information av betydelse för tillsynsverksamheten m. m. behandlas därefter (11 §). Slutligen innehåller förslaget förfaranderegler, av vilka de första (12 §) tar sikte på rättegången i tvister om överträdelse av diskrimineringsförbudet och de därpå följande (13 och 14 §§) behandlar vitesförelägganden och förfarandet hos jämställdhetsnämnden m. m.

4.1 Lagens ändamål

Lagförslaget inleds, på samma sätt som i det av jämställdhetskommittén utarbetade förslaget, med en paragraf som anger ändamålet med lagen.

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

Paragrafen är en programförklaring som anger att lagen har till ändamål att främja kvinnors och mäns lika rätt i fråga om arbete, arbetsvillkor och utvecklingsmöjligheter i arbetet. Inom parentes anges att detta är vad som i lagen avses med uttrycket jämställdhet i arbetslivet. Detta begrepp återkommer på några ställen senare i lagtexten. Det finns i 3 § andra stycket där det får betydelse för den närmare bestämningen av diskrimineringsförbudets omfattning och innebörd, i 6 § första stycket som behandlar den enskilde arbetsgivarens skyldighet att aktivt verka för

jämställdhet på arbetsplatsen och i 10 § första stycket som innehåller de grundläggande bestämmelserna om jämställdhetsombudets uppgifter. I den allmänna motiveringen har utvecklats det allmänna synsätt på vilket lagförslaget bygger och det mål som eftersträvas med den föreslagna lagen som ett av flera medel. Mot den bakgrunden får 1 § till uppgift både att allmänt upplysa om lagens ändamål och att tjäna till ledning för tolkningen av de efterföljande bestämmelserna i lagen.

Av de fortsatta bestämmelserna framgår att begreppet jämställdhet i arbetslivet sådant det används i lagen skall ses som en övergripande målsättning för ett arbete på sikt. Strävandena att främja kvinnors och mäns lika rätt i arbetslivet utesluter därmed inte att man gör avsteg från individuell rättvisa i det enskilda fallet, bara det rör sig om ett led i strävanden att främja målet på sikt (jfr undantaget för s. k. positiv särbehandling i 3 § andra stycket).

I den allmänna motiveringen (avsnitt 2.2) har också utvecklats varför lagförslaget har inriktats på arbetslivets förhållanden och i väsentliga delar anknutits till det system av regler som finns i den arbetsrättsliga lagstiftningen. Bestämmelserna om diskrimineringsförbudet (2—5 §§) med de därtill hörande skadeståndsreglerna (8 §) och förfarandereglerna (12 §) kan sägas vara en helt arbetsrättslig lagstiftning som bygger på de grundläggande begrepp som används på det arbetsrättsliga området och som innefattar det system av regler om påföljder för lagöverträdelse och om handläggning av tvister som är det brukliga där. Även i fråga om lagförslagets andra huvudområde gäller att det där finns en nära anknytning till det arbetsrättsliga regelsystemet, så till vida att det förutsätts att det aktiva jämställdhetsarbetet skall bedrivas inom ramen för de regler som finns i lagen (1976: 580) om medbestämmande i arbetslivet och annan arbetsrättslig lagstiftning liksom i kollektivavtal för arbetsplatserna och så till vida att lagförslaget tillåter att dess egna regler på den punkten ersätts av andra, om det sker genom kollektivavtal på förbunds nivå. När det gäller det aktiva jämställdhetsarbetet finns emellertid också i lagförslaget ett inslag som inte är av vanlig arbetsrättslig natur. Bakgrunden till detta är att det är ett samhällsintresse att det bedrivs ett utvecklingsarbete på arbetsplatserna i syfte att uppnå jämställdhet mellan kvinnor och män. Det har därför anförtratts åt särskilt inrättade samhällsorgan att aktivt medverka i detta arbete och att utöva tillsyn över arbetet på områden där ett motsvarande utvecklingsarbete inte bedrivs på grundval av träffade jämställdhetsavtal och under överinseende av organisationerna på arbetsmarknaden. På området för jämställdhetsombudets och jämställdhetsnämndens verksamhet används i enlighet härmed vid behov vitesföreläggandet som sanktionsform för att säkerställa efterlevnaden av lagen, och det förfarande som därvid tillämpas är av administrativ natur.

Som ett uttryck för samhällets intresse av och ansvar för jämställd-

hetsarbetet på arbetsplatserna skall också ses att jämställdhetsombudet har att följa och medverka i utvecklingen i stort. Detta har betydelse inte minst för genomförandet av en grundläggande tanke med förslagets regler om aktivt jämställdhetsarbete, nämligen att ledningen för den praktiska tillämpningen av lagreglerna skall kunna hämtas från arbetet på den kollektivavtalsreglerade delen av arbetsmarknaden. I sammanhanget bör också nämnas att jämställdhetsombudet genom förslaget har beretts möjlighet att medverka i diskrimineringstvister inför domstol, när tvisterna är av särskild betydelse från rättstillämpningssynpunkt och under förutsättning av medgivande från den enskilde arbetstagaren eller arbetssökanden. Dennes organisation har dock enligt vanliga regler för handläggning av arbetstvister i första hand rätt att hos arbetsdomstolen föra den enskildes talan (12 § andra stycket).

Lagen är avsedd att gälla för hela arbetsmarknaden, den enskilda lika väl som den offentliga sektorn, och för alla anställningar. Det görs för lagens tillämplighet inte någon skillnad mellan olika slag av arbete eller typer av anställningar eller med hänsyn till antalet anställda hos arbetsgivaren. Lagen är avsedd att gälla heltidsanställda lika väl som deltid-anställda och för arbetstagare med provanställning, vikariat, bisyssla, hemarbete etc. på samma sätt som för arbetstagare med anställning tills vidare på en fast arbetsplats. Inte heller har det någon betydelse för lagens tillämplighet om arbetstagarna är fackligt organiserade eller om anställningsvillkoren bestäms i kollektivavtal eller i enskilt avtal mellan arbetsgivare och arbetstagare. En annan sak är att omständigheter av de slag som nu har nämnts kan få betydelse vid tillämpning på skilda punkter av lagens olika regler. Att en arbetstagare eller en arbetssökande tillhör arbetsgivarens familj kan få betydelse vid tillämpning av reglerna om diskrimineringsförbudet. Och att arbetsgivarens verksamhet regleras av kollektivavtal, ett jämställdhetsavtal eller t. ex. ett löneavtal eller ett kollektivavtal om medbestämmanderätt, får som nyss antydde betydelse för tillämpligheten över huvud av vissa av lagens regler (jfr 6 och 7 §§) men blir också i flera avseenden avgörande för hur andra skall tillämpas (t. ex. reglerna om diskrimineringsförbudet i 2—4 §§).

Begreppet arbetstagare torde ha en i allt väsentligt enhetlig innebörd i modern arbetsrättslig lagstiftning och någon avvikelse härifrån är inte åsyftad i lagförslaget. För en närmare beskrivning av begreppets innebörd hänvisas till medbestämmandelagens förarbeten (SOU 1975: 1 s. 691 ff och prop. 1975/76: 105 bil.1. s. 166 ff). Den särskilda kategori som omnämns i 1 § andra stycket medbestämmandelagen (s. k. jämställda uppdragstagare) torde numera utan särskild lagbestämmelse kunna anses innefattad i gruppen arbetstagare.

För att en lag om jämställdhet mellan kvinnor och män skall fylla sitt syfte är det nödvändigt att lagen ger möjligheter att ta till vara även arbetssökandes intressen. På den punkten skiljer sig den föreslagna lagen

från annan arbetsrättslig lagstiftning. I 2 och 3 §§ anges skyddet mot diskriminering omfatta även dem som söker arbete. De åtgärder som en arbetsgivare har att vidta enligt 6 § om aktivt jämställdhetsarbete ligger till väsentlig del i de arbetssökandes intresse. Formellt är arbetssökande den som söker arbete under sådana omständigheter att han eller hon blir arbetstagare, om ansökningsprocessen leder till resultat och avtal. Att det på området för diskrimineringsförbudet kan uppstå vissa tillämpningsproblem, t. ex. när det gäller att avgöra om någon har sökt ett arbete eller vidhåller en ansökan, har berörts i avsnitt 2.3.3 och kommer att ytterligare behandlas under 3 §.

Begreppet arbetsgivare torde inte behöva bestämmas närmare för de ändamål som den föreslagna lagen skall fylla. Begreppet har samma innebörd som när det används i annan arbetsrättslig lagstiftning, i vilken arbetsgivare åläggs rättsliga förpliktelser av skilda slag. För det statliga myndighetsområdets del torde utan uttrycklig bestämmelse i lagen begreppet arbetsgivare få anses syfta på den myndighet hos vilken en arbetstagare är anställd eller en arbetssökande söker arbete. Detta står i överensstämmelse med utbildad praxis vid utövandet av den statliga arbetsgivarfunktionen i ett stort antal avseenden. På det kommunala området torde den enskilda kommunen få betraktas som arbetsgivare utan att det behöver särskilt sägas ut i lagen. En annan sak är att den kommunala arbetsgivarens skyldigheter enligt 6 § i många fall i praktiken kommer att ligga hos förvaltningar, styrelser eller nämnder.

Den föreslagna lagen är i vissa hänseenden avsedd att vara tvingande lag medan det i andra skall finnas utrymme för andra regler i kollektivavtal, som på arbetstagersidan träffas eller godkänns av central arbetstagarorganisation. Skiljelinjen går här mellan reglerna om diskrimineringsförbudet, som skall vara tvingande, och reglerna om det aktiva jämställdhetsarbetet som skall kunna ersättas av kollektivavtal. Ett antal frågor kring den närmare innebörden av denna princip kommer att behandlas under 5, 7 och 9 §§.

Till skillnad från åtskillig annan arbetsrättslig lagstiftning (se t. ex. 2 § anställningsskyddslagen och 3 § medbestämmandelagen) innehåller lagförslaget inte några uttryckliga regler om förhållandet till föreskrifter i annan lag. Jämställdhetslagen är avsedd att tillämpas inom ramen för sådan annan lagstiftning som har avseende på det rättsliga förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare och på arbetets bedrivande på arbetsplatserna. I den mån det på någon punkt uppstår konkurrens mellan regler i jämställdhetslagen och lagregler på annat håll bör vanliga tolkningsregler tillämpas, främst den tillämpade principen att speciella författningsföreskrifter gäller framför mer allmänna bestämmelser.

Förbudet mot könsdiskriminering torde som sådant inte kunna komma i konflikt med annan lag. Tvärtom har förbudet ett allmänt stöd i grundlag (1 kap. 2 § och 2 kap. 16 § regeringsformen; jfr även 1 kap.

9 §) och, såvitt gäller arbetslivets förhållanden, i viss mening förebilder i lagregler som även från andra synpunkter syftar till att säkerställa en rättvis och objektiv behandling av arbetstagare och arbetssökande, t. ex. 11 kap. 9 § regeringsformen, som föreskriver att statlig tjänstetillsättning får ske endast på sakliga grunder (jfr 4 kap. 3 § lagen om offentlig anställning) och 7 § anställningsskyddslagen med dess krav på saklig grund för uppsägning av anställningsavtal. Som jämställdhetskommittén har utvecklat bör medbestämmandelagens regler om arbetstagarinflytande och arbetsmiljölagens (1977: 1160) bestämmelser ses som ett stöd för jämställdhetssträvandena och inte som något hinder för dessa strävanden (se vidare betänkandet s. 73 ff). Regler i lag eller annan författning som förbehåller befattningar inom försvaret åt män kan inte anses stå i strid med diskrimineringsförbudet sådant det har utformats i detta lagförslag (jfr under 3 §)

När det gäller de föreslagna reglerna i 6 § jämställdhetslagen om aktivt jämställdhetsarbete är det tydligt att strävandena att tillgodose jämställdhetsintresset måste samordnas med andra intressen, bland dem arbetstagarintressen. Att denna nödvändiga utgångspunkt för lagen har blivit bestämmande för valet av lösningar på väsentliga punkter framgår av den allmänna motiveringen.

I den utsträckning sådana andra arbetstagarintressen har stöd i lag är det inte avsett att jämställdhetslagens regler skall ha företräde. Utrymme för den nödvändiga samordningen skapas genom konstruktionen och avfattningen av 6 § i förslaget. När en annan arbetsrättslig lags regler ger direkta anvisningar om hur en viss avvägningsfråga skall avgöras, gäller de anvisningarna utan att jämställdhetslagens regler ingriper däri. Ett exempel är reglerna i 22—28 §§ anställningsskyddslagen om turordning vid uppsägning och permittering och om företrädesrätt i vissa fall till ny anställning. Syftar regler i annan lagstiftning mer allmänt till att vissa arbetstagarintressen skall tillgodoses i arbetsgivarens verksamhet ger 6 §, med dess inriktning på att skapa förutsättningar för ett skäligen och lämpligt resultat i det enskilda fallet, förutsättningar för den samordning som är nödvändig. Någon konflikt mellan olika regler torde inte behöva väntas i sådana fall. Avsikten är sålunda inte att den nu föreslagna lagen skall inverka begränsande på den verksamhet i äldre eller handikappade arbetstagarintresse som bedrivs med stöd av lagen (1974: 13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder. På statens område torde samma synsätt få anläggas beträffande t. ex. tillämpningen av cirkuläret (1972: 130) om anställning av straffade personer m. fl. och cirkuläret (1975: 326) om praktiktjänstgöring hos statsmyndighet. Självfallet kan dock även inom ramen för tillämpningen av de här nämnda och andra jämförbara författningar jämställdhetsintresset beaktas. På arbetsmiljöns område, för att ta ett annat exempel, torde de regler som redan finns i arbetsmiljölagen skapa en god grund för jämställdhetsarbetet i

vissa hänseenden och bilda underlag för samarbete mellan enskilda och ansvariga myndigheter (jfr kommittébetänkandet s. 125 och prop. 1976/77: 149).

På vissa särskilda punkter torde det i mer egentlig mening kunna bli fråga om att i tillämpningen ge försteg åt vissa av flera inbördes konkurrerande regler. Så torde skadestandsreglerna i den föreslagna lagen få anses gälla framför den allmänna skadestandslagen, när det sätts i fråga skadeståndsansvar för ett diskriminerande förfarande (jfr betänkandet s. 74).

De författningar utan valör av lag som nu gäller på det statliga området, kungörelsen (1973: 279) om förbud mot köns- och åldersdiskriminering vid tillsättning av tjänst m. m. och förordningen (1976: 686, ändrad 1977: 606, 1978: 820) om jämställdhet mellan kvinnor och män i statlig tjänst med det tillhörande cirkuläret (1976: 687) om arbetet för jämställdhet mellan kvinnor och män i statlig tjänst, avses bli i motsvarande delar upphävda. I den mån särskilda bestämmelser om det aktiva jämställdhetsarbetet bör gälla på statens område bör de bestämmelserna liksom på arbetsmarknaden i övrigt tas in i kollektivavtal med arbetstagnarnas organisationer, där det inte rör sig om frågor som från andra synpunkter är förbehållna reglering i lag eller annan författning som utfärdas med stöd av lag (jfr främst i fråga om tjänstetillsättning 4 kap. lagen om offentlig anställning).

I fråga om jämställdhetslagens tillämplighet i rättsförhållanden med internationell anknytning bör tillämpas samma synsätt som beträffande annan nyare arbetsrättslig lagstiftning (jfr prop. 1973: 129 s. 229 f. och 1975/76: 105 bil. 1 s. 327). Jämställdhetsombudets och jämställdhetsnämndens verksamhet torde dock i princip få vara begränsad till svenska arbetsplatser (jfr prop. 1976/77: 149 s. 213 ff).

4.2 Förbud mot könsdiskriminering

Lagförslagets regler om förbud mot könsdiskriminering har behandlats i avsnitt 2.3 i den allmänna motiveringen. Där har redogjorts för den principiella innebörden av diskrimineringsförbudet och för huvudlinjerna i den rättsliga utformningen av förbudet. Vidare har mer ingående behandlats några av de mer allmänna problem som uppkommer kring bevisningen och bevisvärderingen i diskrimineringsfall och vissa frågor som berör skadeståndssanktionen vid överträdelse av diskrimineringsförbudet.

Den föreslagna lagens regler om förbud mot könsdiskriminering i arbetslivet har samlats i 2—5 §§. I den inledande paragrafen formuleras förbudet på i huvudsak samma sätt som i kommittéförslaget, dvs. som ett förbud för en arbetsgivare att missgynna en arbetstagare eller en arbetssökande på grund av hans eller hennes kön (2 §). I de båda följande

paragraferna anges närmare när missgynnande på grund av kön skall anses föreligga. Dispositionen är här den att lagtexten först tar upp sådan diskriminering som kan förekomma i samband med att ett anställningsförhållande skall påbörjas och diskriminering i vissa därmed jämförbara fall (3 §). Därefter behandlas i den påföljande paragrafen diskriminering i fråga om de anställningsvillkor som tillämpas i ett bestående anställningsförhållande, diskriminering vid utövande av arbetsledning och arbetsfördelning och diskriminering genom att ett anställningsförhållande avslutas eller genom en jämförbar ensidig åtgärd av arbetsgivaren (4 §). Slutligen slås i en uttrycklig regel fast att lagens bestämmelser om diskrimineringsförbudet är avsedda att vara tvingande rätt (5 §). De rättsliga verkningarna av en diskriminering i strid mot förbudet behandlas i en särskild paragraf i ett senare avsnitt (8 §) och detsamma gäller om förfarandet i tvister om överträdelse av förbudet (12 §). Diskrimineringsförbudet berörs också av reglerna om jämställdhetsombudet och om ombudets tillsynsverksamhet (10 och 11 §§).

2 § *En arbetsgivare får inte missgynna en arbetstagare eller en arbetssökande på grund av hans eller hennes kön.*

Lagens grundläggande regel om förbud mot könsdiskriminering i arbetslivet har i denna paragraf avfattats på samma sätt som i kommittéförslaget, bortsett från en liten jämkning av ordvalet. Den otillåtna diskrimineringen sägs ligga i att en arbetsgivare "missgynnar" en arbetstagare eller en arbetssökande "på grund av hans eller hennes kön". Som har utvecklats i avsnitt 2.3.1 och 2.3.2 bygger departementsförslagets regler om diskrimineringsförbudet i det väsentliga på de begrepp som kommittén har använt och de rättsliga resonemang som den har fört. Att kommitténs uttryck "till följd av" har bytts ut mot "på grund av" är inte avsett att medföra någon ändring i sak. Ordvalet har skett med hänsyn till att den grundläggande regeln i 2 kap. 16 § regeringsformen har det senare uttryckssättet. Liksom i kommittéförslaget förutsätts en otillåten diskriminering bestå i ett "missgynnande", dvs. 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 inte otillåten enligt lagen. Enbart ett förolämpande eller eljest olämpligt yttrande i tal eller skrift är inte något missgynnande i lagens mening, även om det ger uttryck för en åsikt som strider mot det synsätt som lagen bygger på. Vidare är det principiellt sett en förutsättning för att ett handlande eller en underlåtenhet skall vara att betrakta som otillåten diskriminering att det finns ett direkt eller indirekt orsaksamband med den missgynnades kön. Det bör dock tillfogas (jfr avsnitten 2.3.3 och 2.3.5), att det till följd främst av de bevisproblem som

uppkommer har bedömts lämpligt att på några punkter ställa upp regler som innebär att man presumerar ett sådant orsakssamband resp. att man avstår från att bestämma vilken av flera arbetstagare eller arbetssökande som har blivit missgynnad på grund av sitt kön. Innebörden av lagförslaget på dessa punkter behandlas ytterligare under 3 och 8 §§.

Regeln i denna paragraf om förbud mot könsdiskriminering får sin närmare innebörd bestämd genom vad som sägs i 3 och 4 §§ om när ett missgynnande på grund av någons kön föreligger. Dessa två senare paragrafer anger uttömmande diskrimineringsförbudets omfattning. Konstruktionen skall alltså förstås så att det inte finns något utrymme att tillämpa 2 § utanför tillämpningsområdet för de båda övriga paragraferna.

Innebörden av begreppen arbetsgivare, arbetstagare och arbetssökande har kommenterats under 1 §. Det rättsliga ansvaret för att diskrimineringsförbudet respekteras vilar sålunda på den som är arbetsgivare i ett bestående anställningsförhållande resp. den hos vilken någon söker arbete (jfr 12 § första stycket). När en arbetsgivare har delegerat beslutanderätt till någon, t. ex. till en personalchef med ansvar för nyanställningar, återfaller det rättsliga ansvaret för diskriminerande beslut som fattas med stöd av delegationen på arbetsgivaren. I vad mån 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 (jfr betänkandet s. 135 f).

Diskrimineringsförbudet blir en del av den rättsliga bakgrunden för utvecklandet och utövandet av arbetstagarnas medbestämmanderätt. I den mån beslutanderätt överförs avtalsvägen eller i andra former till arbetstagarna eller till företrädare för dem — jfr t. ex. förordningen (1978: 592, ändrad och omtryckt 1979: 21) om vissa medbestämmandeformer i statlig tjänst m. m. — blir det liksom i andra hänseenden en förutsättning för utövande av beslutanderätten att arbetsgivarens förpliktelser enligt lag iakttas. Mot bakgrund av det fackliga engagemanget i jämställdhetsfrågorna har det inte bedömts sannolikt att frågan om det rättsliga ansvaret för brott mot diskrimineringsförbudet skall komma att annat än rent undantagsvis ställas på sin spets i dessa sammanhang. Rättsligt är emellertid en arbetsgivare inte bunden av ett arbetstagarbeslut eller ett fackligt beslut som strider mot diskrimineringsförbudet (jfr 32 och 57 §§ medbestämmandelagen, prop. 1975/76: 105 bil. 1 s. 330 ff, 472 ff, 528 ff och prop. 1976/77: 137). Fackligt tolkningsföretråde gäller inte i sådana fall (jfr 33 § medbestämmandelagen). En arbetsgivare torde vidare till följd av diskrimineringsförbudet ha skyldighet att ingripa för den händelse han genom klagomål från någon enskild eller på annat sätt får kännedom om att medbestämmanderätt, t. ex. självbestämmanderätt i en självstyrande grupp, utövas på ett sätt som strider mot diskrimineringsförbudet (jfr senast anf. prop.).

I den allmänna motiveringen har behandlats förhållandet mellan reg-

lerna om diskrimineringsförbudet och lagförslagets regler om aktivt jämställdhetsarbete på arbetsplatserna (se främst avsnitten 2.2.5, 2.3.3 och 2.4.1). Det har där framhållits att reglerna om diskrimineringsförbudet principiellt är avsedda att träffa konkreta diskriminerande handlingar eller underlåtenheter i individuella fall, medan bestämmelserna om aktiva jämställdhetsåtgärder skall ha till ändamål dels att motverka diskriminering i mer allmän mening, dels att positivt understödja och driva på verksamhet som är ägnad att främja jämställdheten på arbetsplatserna. Någon helt skarp gräns mellan tillämpningsområdena för de båda grupperna av regler torde emellertid inte kunna dras. Man får godta att reglerna i någon mån skjuter in på varandras områden. Ett exempel på detta är att en underlåtenhet av en arbetsgivare att vidta enkla åtgärder för att kunna sysselsätta både kvinnor och män på en arbetsplats inte får åberopas som försvar mot ett påstående om diskriminering när arbetsgivaren vägrar att anställa arbetstagare av det ena könet. Samtidigt bör arbetsgivaren kunna förmås att vidta de behövliga åtgärderna som ett led i det aktiva jämställdhetsarbetet, ytterst genom ett vitesföreläggande i den mån 6 § i den föreslagna lagen är tillämplig. Någon olägenhet till följd av att en domstol och jämställdhetsnämnden skulle kunna komma att stanna i skilda bedömningar eller av något annat sådant skäl torde dock inte behöva befaras. Diskrimineringsförbudet tar sikte på det enskilda fallet i förfluten tid, reglerna om aktiva åtgärder avser arbetsgivarens framtida handlande.

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.*

Detta gäller dock inte om arbetsgivaren kan visa att beslutet inte beror på någons kön eller att beslutet är ett led i strävanden 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.

I denna paragraf behandlas det huvudfall av könsdiskriminering som består i att en arbetsgivare förbigår någon till förmån för någon annan av det motsatta könet vid anställning eller befordran eller i samband med att det anordnas utbildning. Syftet är som framgår av den allmänna motiveringen i det väsentliga att ge en innebörd och en omfattning åt diskrimineringsförbudet på detta område som stämmer överens med kommittéförslaget (se i betänkandet främst avsnitt 7 och specialmotiveringen till 2 §). På några punkter har dock jämkningar gjorts och den lagtekniska lösningen är såtillvida en annan att det i departementsförsla-

get görs en närmare beskrivning av vad som skall vara att betrakta som otillåten diskriminering (jfr avsnitten 2.3.3—2.3.5 i den allmänna motiveringen).

Grundregeln är att en arbetsgivare gör sig skyldig till otillåten könsdiskriminering om arbetsgivaren förbigår någon till förmån för någon av motsatt kön vid anställning, befordran eller utbildning för befordran fastän den som förbigås har bättre sakliga förutsättningar för arbetet eller utbildningen, om arbetsgivaren inte kan visa att beslutet inte beror på någons kön.

När det i lagtexten talas om anställning och befordran åsyftas både nyanställningar och skilda slag av ändringar i redan bestående anställningsförhållanden genom ett avtal mellan arbetsgivare och arbetstagare eller liknande. Även t. ex. tillfälliga förordnanden på en annan tjänst och vikariat hör hit. När en ändring i en arbetstagares arbetsuppgifter är att betrakta som en omplacering eller liknande, som arbetsgivaren rättsligt sett får fatta beslut om ensidigt, kan ett diskriminerande förfarande i stället komma att falla in under 4 §. Reglerna i 3 § är avsedda att täcka sådana fall där en diskriminering sker genom att en arbetsökande eller en arbetstagare blir förbigången på grund av sitt kön. När det gäller utbildning som anordnas hos eller efter beslut av en arbetsgivare finns ett samspel mellan 3 § och 4 § 2. Ofta torde arbetsgivarens beslut på detta område kunna fattas utan att det behöver träffas ett formligt avtal därom med arbetstagaren, i andra fall sker en överenskommelse mellan arbetsgivare och arbetstagare om utbildning. I den mån det rör sig om ett arbetsledningsbeslut, faller en uttagning till utbildning även under 4 § 2. Någon skarp gräns mellan dessa och övriga fall behöver dock inte dras. Uttagning till utbildning är ett praktiskt betydelsefullt område som har ansetts böra särskilt omnämnas i lagtexten, och det har skett i 3 § första stycket. Därmed täcks sådana fall där någon blir förbigången på grund av sitt kön i samband med att arbetsgivaren förbereder en senare befordran genom att anordna utbildning. I lagtexten har särskilt markerats att vad som åsyftas i 3 § är sådan utbildning som utgör en förberedelse för befordran. Det är i sådana fall som det ter sig naturligt att dra en parallell till nyanställningsfallen och anse den vara diskriminerad som blir förbigången trots bättre meriter (jfr begreppet kompetensgrundande utbildning för viss tjänst eller visst uppdrag i 4 § kungörelsen (1973: 279) om förbud mot köns- eller åldersdiskriminering vid tillsättning av tjänst, m. m.). Vid annan utbildning, t. ex. den statliga personalutbildningen i allmänhet, sker uttagningen ofta inte med hänsyn till meriter, utan t. o. m. i den meningen tvärtom att det är behovet av ytterligare utbildning som avgör. Sådana fall kan i stället falla in under 4 § 2. Om en arbetsgivare av skäl som är diskriminerande vägrar t. ex. att medge ledighet för annan utbildning än sådan som arbetsgivaren själv anordnar eller beslutar om, kan 4 § 1. bli tillämplig.

I den allmänna motiveringen har utförligt behandlats skälen till att det i hithörande fall har gjorts till en förutsättning för att otillåten diskriminering skall anses föreligga att ett beslut om anställning, befordran eller utbildning verkligen fattas av arbetsgivaren (avsnitt 2.3.4). Enbart ett besked av en arbetsgivare av innebörd, att någon inte kan komma i fråga t. ex. för en anställning, är inte någon fullbordad överträdelse av diskrimineringsförbudet i de fall som avses i 3 §. Det har i sammanhanget också påpekats att den som söker en anställning och som möts av ett avvisande besked därför bör vidhålla sin ansökan och vid behov upplysa om diskrimineringsförbudets innebörd, för den händelse han eller hon har anledning att tro att det är obehöriga skäl som ligger bakom beskedet. En arbetssökande måste vid tvist ytterst vara beredd att visa att en ansökan verkligen har gjorts och i förekommande fall att den har vidhållits, liksom att ansökningsbeslutet har avsett den anställning eller tjänst som sökanden menar sig ha gått miste om till följd av att arbetsgivaren har obehörigen fäst avseende vid sökandens kön. Hur det i övrigt bör ställa sig med bevisprövningen i det enskilda fallet är en fråga som måste ankomma på rättstillämpningen. Har en arbetsgivare t. ex. i ett sammanhang tillsatt flera befattningar kan en diskriminering ha skett även genom att någon har fått en sämre befattning än någon av motsatt kön med sämre meriter. Frågor av detta och liknande slag måste bedömas på grundval av omständigheterna i de enskilda fallen. Som också har berörts i den allmänna motiveringen bör dock en arbetsgivare inte kunna åberopa en återkallelse av en ansökan, om det kan visas att återkallelsen har föranletts av arbetsgivaren. I ett sådant fall bör den som sökte en anställning kunna anses förbigången även om formellt sett ingen ansökan förelåg när arbetsgivarens anställningsbeslut fattades. Synsättet torde böra vara detsamma när någon på uppmaning eller annars på direkt föranledande av arbetsgivaren avstår från att söka en anställning, under förutsättning att det sker vid en direkt kontakt i form av en anställningsintervju eller något liknande. Den som avstår från att söka en anställning på grund av arbetsgivarens uppgifter i en annons eller ett cirkulär el. dyl. kan däremot inte resa några anspråk med stöd av diskrimineringsförbudet. Den närmare avgränsningen måste här överlåtas på rättstillämpningen, som har att beakta att 3 § första stycket inte bör få kringgås genom att en arbetsgivare före det formella anställningsbeslutet gör sig kvitt sökande som han inte vill anställa.

Vid befordran eller utbildning bör det enligt sakens natur inte vara en förutsättning för tillämpning av 3 § första stycket att den som sedermera påstår sig ha blivit diskriminerad har särskilt begärt befordran eller anmält intresse för utbildning. Ett diskriminerande förbigående kan ske även genom att någon "handplockas", fastän det fanns någon annan av motsatt kön med bättre kvalifikationer. En annan sak är att den som har förbehållit sig passiv när arbetsgivaren har gjort erbjudanden, indivi-

duellt eller till en grupp av arbetstagare, om t. ex. utbildning, inte bör i efterhand kunna påstå sig ha blivit förbigången och diskriminerad.

Innebörden av uttrycket "bättre sakliga förutsättningar" för arbetet eller utbildningen har behandlats i den allmänna motiveringen (främst avsnitten 2.3.1 och 2.3.3). Där har särskilt framhållits att det är den enskilde arbetssökandens eller arbetstagarens personliga meriter och sakliga förutsättningar i övrigt som skall fälla utslaget. Vidare har diskuterats de normer som skall få tillämpas för bedömningen av dessa förutsättningar och de bevisfrågor som kommer upp i sammanhanget. Principiellt innebär den föreslagna lagen att arbetsgivaren får ta till utgångspunkt de normer som är brukliga inom branschen eller verksamhetsområdet i övrigt eller som arbetsgivaren annars tillämpar, under förutsättning att normerna inte i sig själva är könsdiskriminerande genom att utan sakliga grunder göra skillnad mellan könen. Arbetsgivaren får låta det avgörande vara att arbetet skall bli utfört på ett så effektivt och bra sätt som möjligt, men bedömningen skall göras på grundval av en jämförelse mellan de enskilda personerna och får inte bygga på verkliga eller föregivna skillnader genomsnittligt eller typiskt sett mellan könen. Hänsyn får inte tas till kunders, arbetskamraters eller andras föreställningar om det ena eller andra könets större eller mindre lämplighet för ett visst arbete (betr. enstaka undantag från denna princip hänvisas till det följande, jfr betänkandet avsnitt 7.6).

Arbetsgivaren måste vid tvist vara beredd att redovisa sin bedömning. Härmed avses i och för sig inte att göra någon skärpning av regeln i 17 § förvaltningslagen (1971: 290) att motiveringen får utelämnas i vissa beslut. Gör emellertid en arbetssökande gällande att han eller hon har blivit diskriminerad har myndigheten att lämna besked om skälen för sitt beslut (jfr 17 § andra stycket förvaltningslagen).

Här bör göras ett par preciseringar med anledning av skillnaderna mellan kommitténs förslag och departementsförslaget i fråga om lagtextens utformning.

Kommittén har sett arbetsgivarens intresse av att få fatta det från effektivitetsmässiga och ekonomiska synpunkter mest rationella beslutet som åtminstone i vissa hänseenden motsatt jämställdhetsintresset (se särskilt avsnitten 7.4 och 7.5 samt s. 129 i betänkandet). Den har på närmare utvecklade skäl (jfr avsnitt 2.3.1 i det föregående) stannat för att detta intresse i princip inte bör få stå tillbaka för jämställdhetsintresset. Såvitt gäller den lagtekniska lösningen torde kommittén, åtminstone i fråga om de fall där det finns en motsättning, ha velat se arbetsgivarens ekonomiska intresse som ett "särskilt intresse som inte rimligen bör vika för intresset av jämställdhet". Enligt 2 § andra stycket i kommittéförslaget skall diskrimineringsförbudet inte gälla sådan särbehandling som är "ofrånkomlig" för att tillgodose ett sådant särskilt intresse.

Detta sätt att se saken kan möjligen inbjuda till missförståndet att la-

gen skulle bygga på tanken att det mer allmänt finns en motsättning av den här antydda innebörden. Detta torde emellertid inte ha varit kommitténs avsikt. Tvärtom ligger det redan i huvudregeln om förbud mot missgynnande till följd av kön att hänsyn skall tas till arbetsgivarens intresse av ett så gott och effektivt arbete som möjligt, nämligen på det sättet att arbetsgivaren får vid konkurrens mellan sökande av olika kön låta de sakliga kvalifikationerna vara avgörande. Sker arbetsgivarens val i det enskilda fallet på det sättet kan ingen med skäl anse sig diskriminerad till följd av sitt kön, med den inriktning på rättvisa mellan individerna som både kommitténs förslag och departementsförslaget har fått.

Det här senast sagda leder också fram till att problemet att från området för diskrimineringsförbudet avgränsa de fall av särbehandling, som bör anses tillåtna därför att det finns "godtagbara" eller "sakliga" skäl, knappast låter sig lösas på ett fullständigt sätt enbart inom ramen för en enkel formel i lagtexten. Detta belyses för övrigt väl av den översikt av allehanda olika lösningar i utländsk lagstiftning som ingår i kommitténs utredning av denna fråga (avsnitt 7.3 i betänkandet). Detta hindrar emellertid inte att den teknik som kommittén har föreslagit kommer till användning. Man behöver nämligen knappast dra en helt skarp gräns mellan vad som kan bli slutsatsen av en tolkning av lagens huvudregel om diskrimineringsförbudet, å ena sidan, och vad som rymms under en specialregel om hänsyn till motstående särskilda intressen, å den andra. Det väsentliga är att reglerna tillsammans ger tillräckligt klara anvisningar för tillämpningen.

Ett exempel kan vara ägnat att belysa vad som här har sagts. Det ter sig naturligt att diskrimineringsförbudet inte blir ett hinder för en teaterledning att anlita enbart manliga skådespelare för manliga roller eller ett modchus att begära att mannekängerna skall vara kvinnor. Om man sedan vill förklara detta med att det rör sig om nödvändiga sakliga förutsättningar för arbetet, vilket är det grepp som tillämpas t. ex. i den amerikanska och den brittiska lagen (betänkandet s. 89), och säga att den som inte har dessa sakliga förutsättningar inte har blivit missgynnad, eller om man vill tala om tillgodoseende av ett särskilt intresse som inte bör vika för intresset av jämställdhet, är egentligen likgiltigt. Det väsentliga från jämställdhetslagens och diskrimineringskyddets synpunkt är att det inte lämnas större utrymme för synpunkter av denna art än som är sakligt motiverat. Kommittén rekommenderar restriktiviteten i sitt betänkande och departementsförslaget bygger på samma synsätt.

Förbudet mot diskriminering i fall som avses i 3 § betyder sålunda att en arbetsgivare inte får direkt kräva att en arbetstagare skall tillhöra det ena eller andra könet annat än om det rent undantagsvis är sakligt motiverat att ställa ett sådant krav. Ett exempel utöver de nyss nämnda kan vara att enbart män kan vara reseledare eller inneha vissa andra anställningar för svenska arbetsgivare i länder där kvinnan inte är rättsligt

myndig. Vidare får en arbetsgivare till följd av den konstruktion som har valts i 3 § i praktiken över huvud inte ställa krav på andra meriter än sådana som har betydelse för det arbete som det rör sig om och inte fästa större avseende vid sådana meriter än som ter sig sakligt motiverat. Avfattningen av 3 § första stycket är avsedd att markera att det skall göras en jämförelse mellan de enskilda arbetssökandena eller arbetstagnarna, mellan den som utses och den medsökande av motsatt kön.

Med denna konstruktion av regeln i 3 § första stycket innebär denna också 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 (jfr avsnitt 7.4 i betänkandet och under 2.3.2. i den allmänna motiveringen). Eftersom otillåten diskriminering kan bestå enbart i att en arbetsgivare utser någon av det ena könet framför någon av det andra, blir liksom eljest det avgörande i dessa fall vem som har de bättre sakliga meriterna. Därmed blir det inte någon förstahandsfråga vid bedömningen att avgöra om ett uppställt meritkrav är sådant att typiskt sett det ena könet gynnas på det andras bekostnad.

Den rättsliga lösningen av problemen kring den indirekta diskrimineringen torde allmänt sett bli enklare med denna angreppsmetod än med den metod som kommittén har valt i sitt betänkande och som synes inefatta en inledande bedömning av om ett visst meritkrav bör anses vara av diskriminerande natur, därför att det har en "påtagligt sned könsrelaterad effekt" (betänkandet s. 96). Enbart uppställandet av ett meritkrav är enligt departementsförslaget inte någon otillåten diskriminering, utan det är tillämpningen av meritkrav på ett obehörigt eller osakligt sätt som kan vara det. Med departementsförslagets diskrimineringsbegrepp skiljer sig fallen av "indirekt diskriminering" inte från andra fall, där det krävs av arbetsgivaren att han skall göra en saklig prövning av de olika sökandenas meriter när ett beslut om t. ex. en nyanställning skall fattas. I princip ställer sig saken på samma sätt när en arbetsgivare i en platsannons ställer upp meritkrav som kan tillgodoses bara eller praktiskt taget bara av det ena könet. Det avgörande för om en sådan platsannonsering skall vara godtagbar eller anses stå i strid med skyldigheten att verka aktivt för jämställdhet enligt 6 § är om meritkravet är sakligt försvarbart eller inte. I sak åsyftas dock inte någon skillnad mellan resultaten av en tillämpning av detta synsätt och användande av kommitténs metod.

I tanken att det är en individuell jämförelse av de sakliga förutsättningarna som skall fälla utslaget ligger liksom enligt kommittéförslaget att en arbetsgivare inte får grunda sitt beslut på att det finns vissa typiska eller genomsnittliga skillnader mellan könen, vare sig det rör sig om allmänna föreställningar om sådana skillnader eller om statistiskt påvisbara skillnader. En arbetsgivare får sålunda inte låta det avgörande i

valet mellan en kvinna och en man vara t. ex. att genomsnittligt sett kvinnor i vissa åldrar är frånvarande från arbetet i större utsträckning än män (jfr betänkandet avsnitt 7.5). Inte heller får fästas avseende vid enbart genomsnittliga skillnader i fråga om fysisk styrka eller uthållighet. En annan sak är att skillnader i det hänseendet mellan individer av vardera könet får beaktas i den mån det är sakligt motiverat och arbetsgivaren inte kan med enkla medel åstadkomma att skillnaderna förlorar sin betydelse. I princip bör det slutligen inte heller (jfr betänkandet s. 98 ff) få fästas avseende vid att en arbetssökande kvinna är gravid, även om arbetsgivaren då måste räkna med att kvinnan inom den närmaste tiden kommer att vara ledig från arbetet under kortare eller längre tid. Ett undantag från den principen bör dock gälla för det fall att det rör sig om en kortare anställning eller t. ex. ett vikariat och man får utgå från att kvinnan skulle antingen inte alls eller i varje fall bara i obetydlig utsträckning fullgöra arbete i anställningen; då saknar det ju mening att hon får anställningen.

När det i lagtexten talas om de sakliga förutsättningarna för ett arbete är utgångspunkten att man kan avgränsa vilken anställning som det i det enskilda fallet är fråga om. På t. ex. det statliga området är det problemet i allmänhet enkelt, eftersom i regel anställningsvillkoren för varje tjänst är åtminstone i det väsentliga bestämda på förhand. När så inte är fallet får emellertid skillnader i anställningsvillkoren också vägas in, även när villkoren är föremål för överenskommelse i samband med anställningen. Om därför en arbetsgivare kan välja t. ex. mellan en man med mindre kvalificerad utbildning och en kvinna med bättre utbildning, kan arbetsgivaren principiellt sett åberopa att mannen är beredd att ta anställning till lägre lön än kvinnan. Att det inte får röra sig om obetydliga skillnader, som inte gärna kan tänkas ha någon avgörande betydelse för arbetsgivaren, är dock klart. Och vidare får det följa av den skyldighet att pröva sökandenas kvalifikationer på ett sakligt sätt, som i praktiken följer av 3 § första stycket, att arbetsgivaren måste klarlägga vilka lönekrav och krav på anställningsvillkor i övrigt som båda sökandena har. Vidare måste vägas in att arbetsgivaren kan till följd av kollektivavtal vara bunden i fråga om lönesättningen, liksom att arbetsgivarens lönesättning inte får i sig vara diskriminerande på det sätt som avses i 4 § 1.

Som har framgått i den allmänna motiveringen är regeln i 3 § första stycket att uppfatta som en presumtionsregel som får motbevisas av arbetsgivaren. Kan en arbetsgivare som har anställt en mindre meriterad arbetssökande av det ena könet framför en mer meriterad sökande av det andra visa, att beslutet inte beror på sökandenas kön, föreligger inte något otillåtet missgynnande på grund av kön. En arbetsgivare kan enligt 3 § andra stycket också i vissa fall få ta hänsyn till sökandenas kön och anställa en sakligt sämre kvalificerad framför en bättre, nämligen dels

om detta handlande är ett led i s. k. positiv särbehandling som syftar till att främja jämställdheten i stort, dels om det i vissa särskilda fall måste anses godtagbart av hänsyn till ett motstående särskilt intresse.

I avsnitt 2.3.3 i den allmänna motiveringen har angetts exempel på fall, i vilka det kan tänkas att en arbetsgivare vinner framgång med bevisning om att ett sådant förbigående som avses i 3 § första stycket inte har sin grund i sökandenas kön.

Ett viktigt sådant fall är att arbetsgivaren har bestämda och bevisbara skäl att inte låta t. ex. de bästa meriterna i det enskilda fallet bli avgörande vid anställning av arbetskraft. Har arbetsgivaren till följd av lag att fullgöra en omplaceringskyldighet (t. ex. enligt 7 § anställningsskyddslagen) eller att iaktta en viss företrädesrätt till anställning (jfr 25—28 §§ anställningsskyddslagen), har han rätt att åberopa denna skyldighet till stöd för att förbigå någon av motsatt kön med bättre kvalifikationer. Detsamma gäller om skyldigheten följer av en annan författning eller av ett kollektivavtal, förutsatt att den norm som författningen eller avtalet innehåller inte i sig själv är könsdiskriminerande (jfr 5 §). Arbetsgivaren kan vidare visa att anställning systematiskt sker av skäl, där de bästa förutsättningarna för arbetet inte är utslagsgivande. Ett exempel är anställning av beredskapsarbetare eller anställning i övrigt inom ramen för särskilda åtgärder i syfte att bereda sysselsättning åt arbetstagare, som inte kan göra sig gällande på den öppna arbetsmarknaden. Arbetsgivarens strävanden på den punkten kan även vara ett led i verksamhet enligt lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder. Att urvalet inom ramen för sådana särskilda åtgärder dock inte bör tillåtas ske på ett könsdiskriminerande sätt är tydligt. I den mån 3 § första stycket inte kan åberopas i ett sådant sammanhang, är i varje fall 6 § tillämplig. En arbetsgivare får vidare visa t. ex. att han har haft personliga skäl för att anställa en viss person, t. ex. en släkting eller en bekant, oavsett denna persons och en ev. medsökandes kön. Ett liknande exempel är att arbetsgivaren bereder sysselsättning åt maken till en av sina arbetstagare. I hithörande fall sker dock ofta anställningen på ett sådan sätt att det inte uppstår någon konkurrens med en medsökande. Omvänt får en arbetsgivare avvisa en arbetssökande av hänsyn till personliga relationer el. likn., under förutsättning att han kan visa att det är detta som är skälet.

Som framgår av den allmänna motiveringen bör det principiellt också vara möjligt för en arbetsgivare att visa att hans skäl inte har varit könsdiskriminerande genom att hänvisa till en i övrigt jämn könsfördelning inom den kategori av arbetstagare eller i den typ av arbete som är i fråga. Även hänvisning till ett aktivt och verksamt jämställdhetsarbete bör kunna ha betydelse för bevisningen om arbetsgivarens syfte. Allmänt sett bör dock av hänsyn till skyddsintresset kraven på bevisningen sättas högt. I förekommande fall bör det kunna vägas in i bedömningen

om det rör sig om en fast anställning, där kraven på anställningsrutinerna typiskt sett bör kunna vara strängare än t. ex. vid korttidsvikariat eller liknande som tillsätts genom ett enkelt och ibland med nödvändighet snabbt förfarande. Inte heller i sådana sammanhang bör emellertid diskriminering tillåtas och det måste därför fasthållas att bevisskyldigheten ligger på arbetsgivaren. Som har framgått i den allmänna motiveeringen bör det också stå öppet för en arbetsgivare att hänvisa till att två sökandes sakliga förutsättningar för ett arbete har varit mycket lika och att det därför har berott på en felbedömning och inte på något könsdiskriminerande syfte att den sökande som hade de något sämre förutsättningarna fick anställningen. Huruvida man i ett sådant fall vill följa linjen att de sakliga förutsättningarna faktiskt har varit likvärdiga eller i stället anse att arbetsgivaren har fullgjort sin uppgift att motbevisa presumtionen torde från praktisk synpunkt sakna väsentlig betydelse.

Undantaget för positiv särbehandling förutsätter att det rör sig om en systematisk verksamhet i syfte att främja jämställdheten i stort. Detta har markerats genom att det i lagtexten krävs att arbetsgivarens beslut skall vara ett "led i strävanden att främja jämställdhet i arbetslivet" (jfr 2 kap. 16 § regeringsformen). Beträffande bakgrunden till detta undantag hänvisas i övrigt till avsnitt 2.4.2 i den allmänna motiveringen.

I detta sammanhang bör inskjutas att begreppet "sakliga förutsättningar" i 3 § inte är detsamma som begreppet "sakliga grunder" i 11 kap. 9 § regeringsformen (jfr 4 kap. 3 § lagen om offentlig anställning). När det i 3 § talas om sakliga förutsättningar åsyftas som har framgått den enskilde sökandens kvalifikationer (jfr begreppet "förtjänst och skicklighet" i 11 kap. 9 § regeringsformen). Med uttrycket "sakliga grunder" i 11 kap. 9 § regeringsformen åsyftas även sådana skäl för ett tillsättningsbeslut som inte har med den enskildes kvalifikationer att göra; till sådana skäl kan räknas arbetsmarknadspolitiska och lokaliseringspolitiska hänsyn (jfr prop. 1973: 90 s. 406). Att sådana skäl får åberopas även när en statlig arbetsgivare påstås ha brutit mot diskrimineringsförbudet följer av 3 § andra stycket. Är det fråga om hänsyn av nyss nämnd art kan arbetsgivaren hänvisa till att det tillsättningsbeslut som har fattats inte har att göra med någons kön. Tas inkom ramen för 11 kap. 9 § regeringsformen hänsyn till jämställdhetsintresset i ett tillsättningsärende utgör diskrimineringsförbudet i 3 § inte något hinder häremot.

Enligt 3 § andra stycket får en arbetsgivare slutligen visa att hans beslut är berättigat av hänsyn till ett ideellt eller annat särskilt intresse, som inte bör vika för intresset av jämställdhet i arbetslivet. Här åsyftas ett begränsat antal undantagsfall, i vilka det av hänsyn till motstående intressen får anses berättigat att beakta en arbetssökandes eller en arbetstagers kön. I kravet att arbetsgivaren skall visa att ett sådant beak-

tande är "berättigat" ligger — liksom när kommittén använder uttrycket "ofrånkomligt" — att det motstående intresset inte skall kunna tillgodoses på annat sätt än genom ett sådant förbigående som anges i 3 § första stycket. Men vidare markeras att det rör sig om en avvägning som är av delvis värderande natur.

I det föregående har framgått att man här ibland ligger nära frågan om vad som skall anses vara sakliga förutsättningar för ett arbete. I exemplen med den manliga skådespelaren och de kvinnliga mannekängerna och i därmed besläktade fall är det mest en fråga om vilket sätt att beskriva saken som man finner naturligast, om man vill tala om innebörden av begreppet sakliga förutsättningar för arbetet eller om man hellre vill betrakta avvägningen som en fråga om tillgodoseende av ett särskilt motstående intresse som bör få sättas framför jämställdhetsintresset. I andra fall är det senare alternativet det naturligaste.

Ett exempel skulle kunna vara hänsyn till anständighetskänsla och kraven på skydd för den personliga integriteten i sådana undantagsfall, där man inte kan bereda sysselsättning åt båda könen utan att komma i konflikt med sådana intressen (jfr avsnitt 7.7 i betänkandet). Att det redan inom ramen för 3 § bör ställas vissa krav på arbetsgivaren att undanröja hindren har dock redan framgått. Vad som här är berättigat att kräva är en avvägningsfråga som får avgöras mot bakgrund av arbetsgivarens resurser m. m. Mer långtgående krav hör in under 6 §. I återstående fall bör 3 § andra stycket kunna återopas. Ett konkret exempel hos kommittén (s. 134) är att det enligt mångas uppfattning inte kan krävas av en arbetsgivare att han skall ha arbetstagare av båda könen verksamma på ett litet fiskefartyg.

Ett ytterligare exempel kan vara den hänsyn som bör tas till att många äldre fortfarande inte vill ta emot social hemservice av män (s. 101). Som ett ytterligare exempel kan också anföras respekten för olika invandrargrupperns trosuppfattning och kulturmönster när det gäller behandling inom sjukvården. Att enbart män bör vara verksamma i flertalet militära befattningar kan tillsvidare också ses som en sådan på rådande samhällsuppfattning grundad princip som inte bör träda tillbaka för jämställdhetsintresset sådant det uppfattas i lagförslaget. I den mån ändringar skall ske på denna punkt bör det fattas beslut därom i särskild ordning. Frågan utreds av beredningen (Fö 1975: 1) för det fortsatta arbetet om kvinnan i försvaret.

Även när en ideell organisation, ett trossamfund, ett politiskt parti eller liknande vill ha enbart anställda som delar den åskådning eller det program som arbetsgivaren verkar för, kan det tänkas uppstå en konflikt med huvudregeln att arbetsgivaren skall i valet mellan en kvinna och en man anställa den sakligt bäst kvalificerade. Ibland kan man dock följa linjen att delaktighet av arbetsgivarens åskådning eller värderingar är en saklig förutsättning för arbetet. I andra fall kan arbetsgivaren visa

att ett anställningsbeslut, i vilket synpunkter av denna art har tillgodosetts, har fattats utan hänsyn till sökandens kön. Slutligen kan man i vissa fall tänka sig att anse ett beaktande av könstillhörighet som godtagbart av hänsyn till ett motstående särskilt intresse. Ett exempel är här vad kommittén har anfört (avsnitt 7.8) om att hänsyn till religionsfriheten inte bör få medföra ett krav på att andra trossamfund än svenska kyrkan inför kvinnliga präster. Någon skarp gräns mellan de skilda synsätten kan knappast dras och torde inte heller behövas.

I fråga om tillämpningen vid lagens ikraftträdande bör det avgörande vara tidpunkten för en arbetsgivares tillsättningsbeslut (motsv.).

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 arbetstagarnas kön,

2. leder och fördelar arbetet på ett sådant sätt att en arbetstagare blir uppenbart oförmånligen 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.

I 3 § har behandlats sådana fall av könsdiskriminering i arbetslivet som kännetecknas av att en arbetsgivare av skäl som är diskriminerande förbigår en arbetssökande eller en arbetstagare till förmån för någon av motsatt kön. De i praktiken viktigaste fallen av könsdiskriminering i arbetslivet torde höra till denna grupp. Även inom ramen för bestående och oförändrade anställningsförhållanden kan emellertid tänkas förekomma könsdiskriminering. Det exempel som kommittén har ägnat uppmärksamhet i sitt betänkande är diskriminering genom löneskillnader mellan kvinnor och män som utför lika eller likvärdigt arbete (avsnitt 7.9 och s. 167 i betänkandet). På motsvarande sätt är det tänkbart med diskriminerande skillnader i fråga om andra anställningsvillkor än lönen. Vidare kan man inte utesluta diskriminering vid det närmare bestämmandet av arbetsuppgifterna eller vid ledningen och fördelningen av arbetet i övrigt. Ett exempel skulle kunna vara att en arbetsgivare tilldelar arbetstagare av det ena könet mer rutinbetonade, och därmed kanske också mindre inkomstbringande, arbetsuppgifter än de som utförs av det

motsatta könet eller att arbetstagare av det ena könet får mer monotont eller tyngre arbete än arbetstagare av det andra. Åtskilliga andra exempel inom ramen för vad som brukar hänföras till arbetets ledning och fördelning är också tänkbara. Slutligen kan det tänkas förekomma att en uppsägning eller någon annan liknande åtgärd vidtas mot en arbetstagar på grund av hans eller hennes kön, låt vara att detta på vår arbetsmarknad torde vara ett i praktiken mycket sällsynt fall och att det redan finns ett verksamt skydd på en avsevärd del av detta område genom anställningsskyddslagens regler. Här kan nämnas att den tidigare gällande lagen (1945: 844) om förbud mot uppsägning eller avskedande av arbetstagar med anledning av äktenskap eller havandeskap m. m. numera är upphävd men att det bl. a. i samband med att detta skedde har uttalats av lagstiftaren, att det skulle strida mot god sed på arbetsmarknaden att säga upp eller avskeda en arbetstagar på grund av äktenskap, havandeskap eller barnafödelse och att en sådan åtgärd därför kan enligt allmänna rättsgrundsatsen förklaras ogiltig (se prop. 1975/76: 133 s. 64; jfr prop. 1974: 88 s. 236 och AD 1976 nr 33).

I 4 § har under tre särskilda punkter tagits upp de ytterligare fall som utöver fallen i 3 § omfattas av diskrimineringsförbudet i 2 §.

I 4 § 1. avses fall i vilka könsdiskriminering sker genom att en arbetsgivare tillämpar sämre anställningsvillkor för arbetstagar av det ena könet än för arbetstagar av det andra. Beträffande bakgrunden till och den allmänna innebörden av regeln under denna punkt hänvisas till avsnitt 2.3.6 i den allmänna motiveringen. Där beskrivs den skillnad mellan uttrycken "lika" och "likvärdigt" arbete som åsyftas. Där beskrivs också den avsedda metoden för den jämförelse som skall göras. Vidare anges att det enligt regeln ankommer på arbetsgivaren att visa skälen för en skillnad i fråga om anställningsvillkoren, när det har kunnat fastställas att det rör sig om lika eller likvärdigt arbete.

I avsnitt 2.3.6 har också behandlats förhållandet till lönebestämmelser och andra anställningsvillkor som fastställs i kollektivavtal, av vilka den enskilde arbetsgivaren är bunden eller som han i varje fall tillämpar. Direkt könsdiskriminerande bestämmelser i sådana avtal, dvs. i huvudsak bestämmelser som uttryckligen föreskriver skillnader i fråga om anställningsvillkoren för kvinnor och män som grupper, strider mot lagens diskrimineringsförbud och skall betraktas som ogiltiga. Regeln härom återfinns i 5 §.

Med uttrycket anställningsvillkor i 4 § 1. syftas i första hand på lönevillkoren. Även olikheter i fråga om andra anställningsvillkor kan emellertid komma in i bilden. Vad som härvid är att betrakta som anställningsvillkor får fastställas i enlighet med det tillämpade synsättet på arbetsmarknaden. Exempel är bestämmelser om särskilda kostnadsersättningar m. m., om arbetstidens längd, om ledigheter såsom semester och tjänstledighet m. m. Över huvud hör hit alla sådana bestämmelser

och villkor i och för arbetet som måste fastställas i avtal mellan arbetsgivare och arbetstagare. Särskilda förmåner åt kvinnor i samband med havandeskap och barnafödelse är inte att anse som beroende av kön i den mening som åsyftas i lagförslaget (jfr betänkandet s. 88); se vidare specialmotiveringen till 5 §.

Av lagtexten framgår att diskriminering skall kunna anses föreligga enbart när samme arbetsgivare gör skillnader i fråga om anställningsvillkoren mellan arbetstagare som är anställda hos honom. Begreppet arbetsgivare är därvid detsamma som den föreslagna lagen i övrigt (jfr under 1 §). Att det i lagtexten talas om jämförelse med arbetstagare av motsatt kön får inte tolkas så att det skulle föreligga hinder mot en jämförelse med enbart en sådan arbetstagare. Regeln i 4 § 1. får också anses omfatta det fallet att en arbetsgivare sänker lönen när en arbetstagare av det ena könet efterträder en arbetstagare av det andra på en viss befattning, försåvitt det inte beror av skäl som inte har med arbetstagarens kön att göra.

De rättsliga verkningarna av en sådan överträdelse av diskrimineringsförbudet som avses i 4 § 1. anges i 8 § tredje stycket. Den arbetstagare som i strid mot lagen har haft sämre anställningsvillkor än arbetstagare av motsatt kön är berättigad till ersättning för mellanskillnaden. För utkrävande av ersättning motsvarande lön m. m. för förfluten tid tillämpas dock de preskriptionsfrister som normalt gäller på det arbetsrättsliga fältet, dvs. i detta fall de frister som anges i 64—66 och 68 §§ medbestämmandelagen. Andra lönekrav och krav på ersättning med anledning av t. ex. brott mot kollektivavtal om allmänna anställningsvillkor är underkastade dessa preskriptionsbestämmelser och det har inte ansetts föreligga skäl till andra regler på könsdiskrimineringens område. För den enskilde arbetstagaren ligger ett väsentligt stöd i rätten till icke diskriminerande villkor för framtiden. I och med lagens ikraftträdande kan omedelbart anspråk ställas härpå. Dessutom kan arbetsgivaren åläggas allmänt skadestånd för diskrimineringen.

I 4 § 2. behandlas fall av könsdiskriminering genom orättvis behandling av kvinnliga eller manliga arbetstagare i samband med att arbetsgivaren utövar ledningen och fördelningen av arbetet. Den arbetsrättsliga utgångspunkten är att en arbetsgivare står fri att bestämma om arbetets ledning och fördelning, under förutsättning att bl. a. förhandlings- och informationsskyldigheten enligt 11—14 och 18—19 §§ medbestämmandelagen har fullgjorts och att arbetsgivaren inte har i större eller mindre utsträckning avstått från sin bestämmanderätt genom att träffa kollektivavtal om saken. I princip finns vid sidan härav vissa allmänna restriktioner för arbetsgivarens bestämmanderätt, t. ex. den allmänna grundsatsen att arbetsledningsrätten inte får utövas på ett sätt som strider mot (lag och) goda seder (jfr för den offentliga verksamhetens del även 1 kap. 9 § regeringsformen). Föreningsrätts-

reglerna i medbestämmandelagen är ett hinder mot arbetslednings- och arbetsfördelningsbeslut som fattas i föreningsrättskränkande syfte. Vidare är arbetsgivaren skyldig att iaktta skyddslagstiftning, skyddsföreskrifter och liknande, t. ex. arbetsmiljölagen och föreskrifter som utfärdas med stöd därav.

Till området för arbetets ledning och fördelning hör enligt gängse arbetsrättsligt synsätt (jfr prop. 1975/76: 105 bil. 1 s. 382 ff) till en början frågor kring arbetets organisation och genomförande, t. ex. arbetets utformning, fördelningen av arbetet inom en grupp, växling av arbetsuppgifter, planering av arbetslokaler och de yttre arbetsförhållandena i övrigt m. m. Men även frågor om t. ex. arbetstidens förläggning, arbetsstudiefrågor, personalutbildning och personalplanering hör hit. Ytterligare exempel är förläggning av semesterledighet (jfr härom 10—15 §§ semesterlagen), fördelning av arbetsplatser och tjänsterum, beslut om kontorsutrustning och liknande, tilldelning av särskilda uppdrag, beslutsdelegering. Över huvud hör till detta område alla sådana frågor i vilka arbetsgivaren enligt gängse arbetsrättsligt synsätt har beslutanderätten, till skillnad från bestämmande av anställningsvillkoren i kollektivavtal eller enskilt anställningsavtal. Beroende på omständigheterna kan frågor kring naturaförmåner, representation, resor och deltagande i konferenser m. m. ligga i gränsområdet.

De fall av diskriminering som åsyftas i 4 § 2. är att det görs skillnader mellan kvinnliga och manliga arbetstagare på detta område, under sådana förhållanden att man får anledning att anta att skillnaderna beror på arbetstagarens kön. I 4 § 2. har föreslagits att enbart sådana olikheter som utgör en "uppenbart oförmånlig behandling" av en eller flera arbetstagare av det ena könet skall omfattas av diskrimineringsförbudet. Syftet härmed har inte varit att tillåta mindre orättvisor och liknande utan att i den praktiska tillämpbarhetens intresse tillse, att inte alltför obetydliga händelser eller förfaranden görs till föremål för rättegång. Lagen skall skydda mot könsdiskriminering genom orättvis behandling på arbetsplatsen, men det bör å andra sidan inte finnas utrymme för trakasserier i form av klagomål rörande bagateller. Det bör kunna krävas att en arbetsgivares handlande antingen är av uppenbar betydelse i det enskilda fallet eller att det får betydelse som ett led i ett systematiskt eller vanemässigt förfarande.

Beträffande det rättsliga förhållandet till det fackliga medbestämmandet hänvisas till framställningen under 2 §.

Ett avgränsningsproblem som får betydelse för 4 § 2. är som har nämnts i den allmänna motiveringen förhållandet till arbetsgivarens skyldighet att aktivt verka för jämställdheten på arbetsplatsen. Gränsdragningen går principiellt ut på att diskriminering enligt 4 § 2. vid beslut om ledning och fördelning av arbetet kan förekomma bara inom ramen för de förhållanden som vid tillfället råder på arbetsplatsen. Under-

låtenhet att investera i nytt eller att på annat sätt vidta aktiva åtgärder för att förbättra förutsättningarna för jämställdhet i praktiken faller i varje fall i huvudsak under reglerna om det aktiva jämställdhetsarbetet i kollektivavtal eller i 6—7 §§ i lagen. Liksom enligt 3 § bör vid tillämpningen av 4 § 2. en arbetsgivare dock inte tillåtas åberopa hinder mot en könsneutral arbetsledning som med jämförelsevis enkla åtgärder kan undanröjas.

Kan det i ett enskilt fall konstateras att det föreligger en uppenbart oförmånlig behandling av en arbetstagarare i jämförelse med arbetstagarare av motsatt kön, har liksom i tidigare behandlade fall arbetsgivaren enligt 4 § 2. möjlighet att förklara sitt handlande genom att visa att skillnaderna inte beror på arbetstagararnas kön. Arbetsgivaren kan visa t. ex. att arbetstagararna har olika sakliga förutsättningar för arbetet eller att det finns andra skäl som gör det berättigat med olika behandling och som inte hänger samman med arbetstagararnas kön. Vidare har arbetsgivaren möjlighet att visa sådana särskilda skäl som anges i 3 § andra stycket. Det torde även i det här aktuella sammanhanget kunna tänkas positiv särbehandling, t. ex. vid uttagning till internutbildning (jfr 3 § första stycket). Likaså kan någon gång tänkas att arbetsgivaren hänvisar till ett motstående särskilt intresse, t. ex. vid fördelning av arbetsuppgifter mellan arbetstagarare i det under 3 § nämnda fallet att vissa äldre inte vill ta emot social hemservice av män.

De rättsliga verkningarna av diskriminering i fall som avses i 4 § 2. behandlas i 8 §. På detta område torde det allmänna skadeståndet vara den dominerande påföljden.

I 4 § 3. har slutligen tagits upp könsdiskriminering genom ensidiga rättshandlingar eller därmed jämförliga åtgärder från arbetsgivarens sida. Här förutsätts inte någon jämförelse med andra arbetstagarare av motsatt kön. Det blir en bevisfråga huruvida arbetsgivarens handlande har sin grund i arbetstagararens könstillhörighet, i princip på samma sätt som det på föreningsrättsområdet blir en bevisfråga vad som är syftet med en åtgärd från arbetsgivarens sida. Det krävs att åtgärden är till skada för arbetstagararen på samma sätt som i föreningsrättsfallen (jfr 8 § medbestämmandelagen). Sker t. ex. en omplacering av en kvinna från ett arbete som är för tungt för henne, är skaderekvisitet inte uppfyllt och strängt taget beror omplaceringen då inte heller på kvinnans kön i den mening som åsyftas i lagförslaget utan på att hennes individuella fysiska förmåga inte räcker till. På motsvarande sätt beror inte en omplacering av en kvinna på grund av att hon under graviditet behöver ett lättare arbete på hennes kön i lagförslagets mening (jfr prop. 1978/79: 168). I fråga om bevisprövningen är avsikten att rättstillämpningen skall gestalta sig på samma sätt som på föreningsrättsområdet. Som har nämnts i den allmänna motiveringen har detta ansetts kunna ske utan att det meddelas uttryckliga föreskrifter i lagen.

Till de åtgärder som åsyftas i 4 § 3. hör inte enbart ensidiga förfoganden över anställningsavtalet utan även arbetsledningsbeslut, såsom omplacering och andra därmed jämförbara beslut som kan sägas vara till skada för arbetstagaren. Det är alltså att märka att 4 § 2. inte är avsedd att uttömmande reglera förbudet mot könsdiskriminering i samband med ledning och fördelning av arbetet. Vissa fall av sådana beslut, nämligen uttagning till utbildning, kan falla in under 3 §, och andra kan vara att hänföra till 4 § 3., nämligen när det rör sig om trakasserier eller liknande utan att det direkt kan göras gällande att det är fråga om en uppenbart oförmånlig behandling i jämförelse med andra arbetstagare.

I fråga om rättsverkningarna hänvisas till 8 §. På detta område sker i förekommande fall en samordning med anställningsskyddslagens regler (12 §).

5 § Ett avtal är ogiltigt i den mån det föreskriver skillnader mellan kvinnor och män i fråga om anställningsvillkor eller det på annat sätt tillåter sådant missgynnande på grund av kön som anges i 3 och 4 §§.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 2.2.6) har slagits fast att det i lag föreskrivna förbudet mot könsdiskriminering i arbetslivet bör vara tvingande rätt. Betydelsen av denna princip för kollektivavtal om löner och allmänna anställningsvillkor har också berörts i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.3.6). I 5 § har tagits in en regel som är avsedd att ge uttryck för den principen. Avtal kan inte med giltig verkan träffas om avsteg från förbudsregeln i 2 §, vare sig avtalet är ett kollektivavtal eller det träffas mellan en enskild arbetsgivare och en arbetstagare eller en arbetssökande.

Genom avfattningen av 5 § är avsett att framgå, såvitt gäller kollektivavtal och andra avtal för andra än enskilda fall, att diskrimineringsförbudets tvingande karaktär omöjliggör bestämmelser som uttryckligen eller i sak gör skillnader mellan kvinnor och män som grupper. Antagna eller belagda genomsnittliga skillnader mellan kvinnor och män såsom arbetstagare får inte föranleda bestämmelser om skillnader mellan könen i fråga om t. ex. anställningsvillkor eller normer för meritvärdering eller liknande. Sådana skillnader torde generellt vara att betrakta som missgynnande av det ena könet. En principiellt annan sak är om man t. ex. vid fastställande av normer för en arbetsvärdering fäster avseende vid faktorer, som motsvarar skillnader typiskt sett mellan kvinnor och män. I den mån sådana normer inte har karaktär av kringgående av diskrimineringsförbudet (jfr vad som har sagts i den allmänna motiveringen och under 3 § om s. k. indirekt diskriminering) genom att de saknar betydelse för arbetet, kan de inte drabbas av ogiltighet såsom stridande mot lagens regler om förbud mot könsdiskriminering.

Inte heller finns det något hinder t. ex. mot regler i avtal om vissa för-

måner i samband med havandeskap och barnafödelse eller fullgörande av värnplikt; i sådana fall tar reglerna inte sikte på kvinnor eller män som grupper utan på behov som föreligger i vissa situationer, låt vara att det då bara är kvinnor resp. män som kan beröras av reglerna.

Medan det allmänt sett inte längre torde förekomma kollektivavtal på den svenska arbetsmarknaden som gör uttryckliga skillnader i fråga om löner och anställningsvillkor i övrigt, erbjuder vissa pensionsavtal problem, så till vida att där fortfarande finns bestämmelser om bl. a. pensionsålder som gör skillnad mellan kvinnor och män och som måste uppfattas som bestämmelser om anställningsvillkoren. Mot bakgrund bl. a. av den ordning som gäller för finansiering av pensionerna, kan det inte komma i fråga att genom införandet av ett diskrimineringsförbud med omedelbar verkan ogiltigförklara sådana avtal. Det har därför ansetts böra införas särskilda övergångsregler på detta område. I fråga om de reglernas närmare innebörd hänvisas till specialmotiveringen till övergångsbestämmelserna.

När det gäller avtal mellan en enskild arbetsgivare och en arbetstagar eller en arbetssökande får 5 § i första hand betydelse för ett avtal genom vilket arbetstagar eller arbetssökanden avstår för framtiden från lagens skydd. En arbetstagar skall t. ex. inte för framtiden kunna binda sig vid att inte göra anspråk på befordran eller vidareutbildning inom arbetsgivarens verksamhet, om detta skulle innebära att arbetstagar blev förbigången på grund av sitt kön. En i praktiken mer svårbedömd fråga är om en arbetstagar eller en arbetssökande skall kunna genom avtal binda sig i ett uppkommet konkret fall, där det skulle kunna göras gällande att ett visst handlingsätt av arbetsgivaren bör betraktas som diskriminering. Man skulle t. ex. kunna tänka sig att en arbetstagar förklarar sig avstå från en viss ifrågakommen förmån eller att en arbetssökande med eller utan motprestation utfäster sig att inte göra gällande att anställandet av en medsökande är en diskriminering i strid med 2 och 3 §§.

Som kommittén har framhållit (s. 168) måste man i rättstillämpningen vara restriktiv med att godkänna uppgörelser av detta slag, om diskrimineringsförbudet skall kunna nå sitt syfte fullt ut. Generellt kan man emellertid inte bortse från det sätt på vilket motsvarande problem har lösts på det arbetsrättsliga området i övrigt, i främsta rummet när det gäller föreningsrättsskyddet och anställningsskyddet. Enligt förarbetena till anställningsskyddslagen (prop. 1973: 129 s. 193, 232) skall det vara möjligt för en arbetstagar att med bindande verkan träffa avtal t. ex. om uppsägningslön, som avser förfluten tid, eller om skadestånd för en redan inträffad händelse (t. ex. ett brott mot lagens turordningsregler). Över huvud skall det vara möjligt att med giltig verkan träffa uppgörelse i en uppkommen anställningsskyddstvist. Synsättet är detsamma på föreningsrättens område (prop. 1975/76: 105 bil. 1 s. 481,

530). Som kommittén har anfört får i princip förbudet mot könsdiskriminering behandlas på samma sätt. Det är dock uppenbart att det kan komma upp gränsfall, i vilka det kan vara svårt att säga om man har att göra med en uppgörelse i efterhand eller med ett diskriminerande handlande som innefattar en ekonomisk gottgörelse åt den diskriminerade men som ändå inte bör uteslutas från rättslig prövning. Det blir nödvändigt att överlåta bedömningen av sådana fall åt rättstillämpningen (jfr AD 1977 nr 126). Det näraliggande fallet att en diskriminering sker just genom ett avtal eller en annan rättshandling behandlas i 8 § första stycket (jfr betänkandet s. 169 f).

Av 3 och 4 §§ framgår att en skadeståndsgrundande diskriminering består i ett förfarande av en enskild arbetsgivare i förhållande till en arbetstagarare eller en arbetssökande. Enbart ingående av ett kollektivavtal som strider mot 5 § är inte i sig en diskriminering. Frågan om behörigheten att föra talan om ogiltighet av ett sådant kollektivavtal avgörs enligt vanliga kollektivavtalsrättsliga regler.

Regeln i 5 § innebär inte något hinder mot avtal om sådan positiv särbehandling som tillåts enligt 3 eller 4 § eller mot avtal varigenom utrymmet härför begränsas eller regleras närmare.

4.3 Aktiva åtgärder för jämställdhet

Under denna rubrik återfinns i två paragrafer (6 och 7 §§) departementsförslagets motsvarighet till 3 och 4 §§ i kommittéförslaget. Ämnesområdet är den enskilde arbetsgivarens skyldighet att genom aktiva åtgärder främja jämställdheten inom ramen för arbetsgivarens verksamhet. I den allmänna motiveringen (avsnitt 2.4) har redogjorts såväl för den allmänna bakgrunden till förslaget i denna del som för de olika enskildheterna. Sambandet med reglerna om förbud mot könsdiskriminering har ägnats särskild uppmärksamhet (avsnitt 2.4.1) liksom frågan om förhållandet till kollektivavtal om det aktiva jämställdhetsarbetet (avsnitt 2.2.6). Vidare har i särskilda avsnitt (2.4.3 och 2.4.4) närmare behandlats vilka åtgärder det skall kunna vara fråga om och vilka krav som ställs på den enskilde arbetsgivaren.

6 § *En arbetsgivare skall inom ramen för sin verksamhet bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja jämställdhet i arbetslivet.*

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 arbetstagarare.

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, om inte särskilda skäl talar emot det, 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.

I 6 § har tagits in en beskrivning av vad som åligger en arbetsgivare i fråga om aktiva åtgärder för att främja jämställdheten på arbetsplatsen. Regeln i 6 § första stycket bör ses närmast som en principiell förklaring om arbetsgivarnas skyldigheter på området och som en beskrivning av den målsättning som bör finnas. Lagens begrepp jämställdhet i arbetslivet beskrivs till sin innebörd i 1 §.

I 6 § andra stycket anges de skyldigheter som avses åvila i princip alla arbetsgivare, nämligen dels att i möjlig utsträckning inrätta arbetsförhållandena så att de lämpar sig för arbetstagare av båda könen, dels att genom skilda åtgärder verka för en jämn rekrytering av både kvinnor och män och en jämn fördelning mellan könen i skilda typer av arbete och inom olika kategorier av arbetstagare. Syftet med lagen är inte bara att kvinnor och män skall erbjudas lika rätt i fråga om arbete, arbetsvillkor och utvecklingsmöjligheter i arbetet utan även att arbetsgivarna skall positivt bidra till att sådana lika rättigheter faktiskt utnyttjas av arbetstagarna.

I den allmänna motiveringen har angetts vilka olika slag av åtgärder som åsyftas med 6 § andra stycket. Det har där betonats att jämställdhetsarbetet i stort kännetecknas av att det är ett utvecklingsarbete, i vilket efterhand olika tänkbara åtgärder kan visa sig lämpliga och vinna efterföljd ute på arbetsplatserna. Andra åtgärder är av enkel och närliggande beskaffenhet och bör i första hand komma i åtanke på arbetsplatser, där det finns konkreta hinder av skilda slag för att arbete skall kunna beredas både kvinnor och män. Med den konstruktion som lagen har fått i hithörande delar är information och idégivning av särskild betydelse. Det är här som de organiserade arbetsmarknadsparternas aktiva jämställdhetsarbete och jämställdhetsombudets rådgivande och understödande verksamhet kommer in i bilden. Som har markerats i den allmänna motiveringen skall tvångsåtgärder komma i fråga först i sista hand, när det visar sig inte vara möjligt att nå resultat på frivillighetens väg (jfr 10 § andra stycket).

Reglerna i 6 § andra stycket gäller för alla arbetsgivare. Det ligger dock i sakens natur, och markeras också särskilt i styckets första mening, att skyldigheterna måste ställas i relation till företagets storlek och de faktiska omständigheterna i övrigt.

I ett litet familjeföretag där enbart familjens egna medlemmar är verksamma och där det personliga inslaget är viktigare än det formella

arbetsgivar-arbetstagarförhållandet har lagens regler kanske över huvud inte någon praktisk betydelse. Så snart det sysselsätts ett något större antal arbetstagare, och anställning sker genom rekrytering utifrån, kan emellertid bilden bli en annan. Och kraven kan sedan allt efter förhållandena växa mot bakgrund av verksamhetens omfattning, verksamhetens art m. m.

I de allmänna motiven har framhållits, att skyldigheten att aktivt verka för jämställdheten bör anses i sig medföra ett hinder mot åtgärder som går i motsatt riktning. En rekrytering av arbetstagare som medvetet riktas in på enbart det ena könet strider mot 6 § andra stycket om rekryteringen inte leder till en jämnare fördelning mellan könen, vare sig det är fråga om platsannonsering eller det rör sig om ett urval bland arbetsökande med likvärdiga förutsättningar för arbetet. Vitesförelägganden kan här komma i fråga som påtryckningsmedel för att få en ändring till stånd. Eftersom det av tryckfrihetsrättsliga skäl kan vara tvivelaktigt om ett vitesföreläggande får direkt avse platsannonseringen som sådan (jfr dock betänkandet s. 149 ff), kan därvid i ett fall som det här avsedda få väljas t. ex. den utvägen att arbetsgivaren föreläggs att anställa arbetstagare enbart efter anvisning av den offentliga arbetsförmedlingen.

I 6 § tredje stycket finns en regel om skyldighet att särskilt aktivt verka för en jämnare könsfördelning när en arbetsgivare inte har en i huvudsak jämn fördelning mellan kvinnor och män i en viss typ av arbete eller inom en viss kategori av arbetstagare. Regeln har till utgångspunkt 3 § andra stycket i kommittéförslaget. Den är emellertid till skillnad från kommitténs motsvarighet inte utformad som en skyldighet att i det enskilda fallet anställa eller befordra arbetstagare av det underrepresenterade könet. Som har utvecklats i den allmänna motiveringen kan det därmed inte heller bli fråga om överträdelse av diskrimineringsförbudet redan genom att en arbetsgivare inte uppfyller sina skyldigheter enligt 6 § tredje stycket. Beträffande ändamålet i övrigt med 6 § tredje stycket hänvisas till avsnitt 2.4.3 i den allmänna motiveringen.

Med den utformning som 6 § tredje stycket har fått, där det alltså inte rör sig om en skyldighet som kan göras gällande i det enskilda anställningsfallet, är behovet att precis bestämma innebörden av uttrycken "en viss typ av arbete" och "en viss kategori av arbetstagare" inte lika stort som enligt kommittéförslaget. Utgångspunkten bör emellertid vara den kategoriindelning som kan urskiljas enligt praxis på arbetsplatsen (med ledning av kollektivavtalens yrkesbeteckningar och regler om bl. a. löner och allmänna anställningsvillkor, facklig tillhörighet m. m.). I tveksamma fall bör en lösning kunna åstadkommas genom överenskommelse mellan arbetsgivare och arbetstagarorganisationer, i förekommande fall under medverkan av jämställdhetsombudet. Med uttrycket arbetsplats åsyftas driftsenhet, förvaltningsenhet eller liknande.

Som framgår av den allmänna motiveringen medför 6 § tredje stycket

inte i något fall en skyldighet för en arbetsgivare att anställa någon med sämre sakliga förutsättningar än en medsökande av motsatt kön. När det däremot finns sökande med likvärdiga förutsättningar följer av 6 § tredje stycket en skyldighet för arbetsgivaren att på sikt verka för en utjämning av könsfördelningen inom den typ av arbete eller den kategori av arbetstagare, som det är fråga om. Såvitt särskilt gäller det statliga området torde en sådan skyldighet inte stå i strid med stadgandet i 11 kap. 9 § andra stycket regeringsformen, som föreskriver att avseende får fästas endast vid sakliga grunder vid tillsättning av statlig tjänst; enligt nu tillämpad praxis kan jämställdhetsintresset betraktas som en saklig grund i den mening som åsyftas i detta grundlagsstadgande (jfr 4 kap. 3 § lagen om offentlig anställning).

Arbetsgivarens skyldigheter enligt 6 § tredje stycket tar enligt lagtexten sikte enbart på nyanställningar. Syftet har varit att beakta den remisskritik som har gått ut på att det inom åtskilliga områden med begränsade befordringsmöjligheter skulle vara olyckligt om lagen satte intresset av en gradvis jämnare könsfördelning framför strävan att tillgodose jämställdhetsintressena i mer vidsträckt mening genom att utnyttja befordrings- och internrekryteringsmöjligheterna. Undantaget i lagrummet för "särskilda skäl" har som har framgått av den allmänna motiveringen en liknande bakgrund. Över huvud bör betonas, att den strävan mot en jämnare könsfördelning på arbetsplatserna som grundas på 6 § tredje stycket skall i den praktiska tillämpningen vägas mot andra berättigade intressen för skilda kategorier av arbetstagare (jfr om förhållandet till annan lag under 1 §). Med undantaget vid "särskilda skäl" syftas på situationer där 6 § tredje stycket över huvud inte bör tillämpas av hänsyn till sådana starka motstående skäl som t. ex. sysselsättningsläget på orten, behovet att göra omDispositioner vid strukturförändringar m. m. Hit hör också t. ex. 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, t. ex. inom brandförsvaret, visst stuveriarbete, vissa arbetsmoment i järnverk och gjuterier). I sådana sammanhang måste tillämpningen bli beroende av de rön som görs på arbetsmiljöns och yrkesmedicinens områden och av den fortgående utvecklingen i arbetet på att genom tekniska förändringar underlätta sådana arbetsmoment som är särskilt tunga eller som är särskilt ägnade att medföra utslitning.

De skyldigheter som följer av 6 § är självfallet avsedda att kunna utkrävas först efter lagens ikraftträdande. Det bör emellertid iakttas att en arbetsgivare kan t. ex. genom fastställd budget eller liknande vara bunden i sitt handlande även för tid efter ikraftträdandet, och att därför en gradvis inträdande tillämplighet av 6 § måste kunna tänkas. Någon skyldighet att rätta åtgärder som vidtagits före ikraftträdandet bör inte anses föreligga och inte heller bör åtgärder före ikraftträdandet på annat sätt kunna tas till intäkt för vitesförelägganden enligt lagen.

7 § I frågor som avses i 6 § får andra regler fastställas i kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation.

En arbetsgivare som är bunden av ett sådant kollektivavtal får tilllämpa avtalet även på en arbetstagarare eller en arbetsökande 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.

Enligt 7 § första stycket skall lagförslagets regler i 6 § om det aktiva jämställhetsarbetet på arbetsplatserna vara på det sättet dispositiva, att det blir möjligt att fastställa andra regler genom kollektivavtal som har slutits eller godkänts av central arbetstagarorganisation. Uttryckssättet är avsett att markera lagstiftarens avsikt att det skall röra sig om annan materiell reglering av det aktiva jämställhetsarbetet, inte om avtal varigenom 6 § förklaras inte skola gälla utan att ersättas av något annat. Med den reservationen skall emellertid förfoganderätten vara fullständig och det är sålunda inte avsikten att det skall finnas utrymme för överprövning i någon form av det materiella innehållet i kollektivavtal som träffas med stöd av 7 § första stycket. Med uttrycket central arbetstagarorganisation syftas på det begrepp som förekommer i 6 § medbestämmandelagen, dvs. fackförbund eller liknande.

Konstruktionen i 7 § utesluter inte kollektivavtal på lokal nivå eller enskilda överenskommelser inom området för 6 §, i den mån dessa inte innefattar någon avvikelse från lagens egna regler. Huruvida kollektivavtal som avses i 7 § första stycket kan träffas efter delegationsbeslut av en central arbetstagarorganisation får lösas i rättstillämpningen på motsvarande sätt som i jämförbara fall på andra arbetsrättsliga områden. Som 7 § har skrivits är det en förutsättning för avvikelser från 6 § att kollektivavtal formellt sett har träffats därom. En arbetsgivare bör dock ha möjlighet att även vid s. k. tillfälligt avtalslöst tillstånd åberopa sig på den lösning som har valts i ett kollektivavtal som efter uppsägning har löpt ut, i den mån det verkligen är fråga om ett tillfälligt sådant förhållande och avtalet inte har sagts upp i syfte att något annat skall gälla. Hur denna fråga skall bedömas i skilda situationer har i andra sammanhang ansetts kunna överlämnas åt rättstillämpningen (se t. ex. prop. 1974: 148 s. 93). Att 6 § har gjorts dispositiv på det nu beskrivna sättet innebär i och för sig inte något förord för ändring i den ordning som nu tillämpas t. ex. på statens område i fråga om valet mellan avtalsreglering och reglering i lag eller annan författning av vissa frågor som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagarare. Frågor som gäller tjänsteställning regleras i lag och i andra författningar med stöd av lag.

Regler om lagens tvingande resp. dispositiva karaktär finns i 5 och 7 §§. Påföljdsreglerna i lagens senare del skall i detta sammanhang ses

som hörande till de materiella reglerna. Förbudet att genom avtal inskränka skyddet mot könsdiskriminering innefattar därmed hinder mot avtal som inskränker de påföljder som anges i 8 §. På motsvarande sätt medför ett avtal, varigenom 6 § ersätts av andra regler, att lagens bestämmelser om tillsyn av jämställdhetsombudet och om vitesföreläggande m. m. inte längre är tillämpliga (jfr under 9 §).

I 7 § andra stycket återfinns en i liknande arbetsrättsliga sammanhang vedertagen möjlighet för en kollektivavtalsbunden arbetsgivare att tillämpa kollektivavtalets regler i förhållande till arbetstagare (och i jämställdhetslagens fall arbetssökande) som inte formellt omfattas av avtalet under förutsättning att de inte berörs av ett annat tillämpligt jämställdhetsavtal.

Betydelsen av parternas eget jämställdhetsarbete har särskilt markerats i 7 § tredje stycket, som uttryckligen föreskriver att praxis inom det kollektivavtalsreglerade området skall vara vägledande vid den praktiska tillämpningen av 6 §. Anvisningen i 7 § tredje stycket gäller självfallet inte när regler i annan lag är tillämpliga (t. ex. 11 kap. 9 § regeringsformen och 4 kap. lagen om offentlig anställning med verkställighetsföreskrifter i anställningsförordningen, 1965: 601).

I fråga om jämställdhetsavtal som har träffats före lagens ikraftträdande finns en särskild övergångsregel. De avtal som för närvarande gäller på förbunds nivå är sådana avtal som åsyftas i 7 § första stycket, och de torde få fortsatt giltighet även efter ikraftträdandet av lagen. På diskrimineringsförbudets område har reglerna dock giltighet enbart i den mån de inte strider mot lagens regler.

4.4 Övriga bestämmelser

Detta avsnitt innehåller lagförslagets sanktionsregler (jfr främst avsnitten 2.3.5 och 2.4.6 i den allmänna motiveringen) jämte regler om jämställdhetsombudet och jämställdhetsnämnden (avsnitt 2.5.1) och vissa förfaranderegler. I 8—9 §§ finns regler om främst skadestånd som sanktion vid överträdelse av diskrimineringsförbudet och vitesföreläggande som tvångsmedel för att förmå arbetsgivare till fullgörande av de förpliktelser som följer av 6 §. Därefter följer i 10 § de grundläggande reglerna om jämställdhetsombudet och jämställdhetsnämnden. I 11 § finns regler om den enskilde arbetsgivarens förpliktelser i vissa hänseenden gentemot jämställdhetsombudet och jämställdhetsnämnden. Regler om förfarandet i tvister om överträdelse av diskrimineringsförbudet har samlats i 12 §. Slutligen finns i 13 och 14 §§ vissa regler om vitesförelägganden och utdömande av vite.

8 § *Missgynnas en arbetstagare på grund av sitt kön genom en bestämmelse i ett avtal med arbetsgivaren eller genom att arbetsgivaren sä-*

ger upp ett avtal eller vidtar en annan sådan rättshandling, skall bestämmelsen eller rättshandlingen förklaras ogiltig, om arbetstagaren begär det.

Sker missgynnande genom att arbetsgivaren förbigår någon på det sätt som anges i 3 §, skall arbetsgivaren betala skadestånd till den missgynnade för den kränkning som missgynnandet innebär. Begärs skadestånd av flera som har bättre sakliga förutsättningar för arbetet eller utbildningen än den som arbetsgivaren har utsett, delas det skadestånd som skulle ha utgått till den missgynnade lika mellan dem.

Missgynnas en arbetstagare på det sätt som anges i 4 §, skall arbetsgivaren betala arbetstagaren skadestånd för den förlust som uppkommer och för den kränkning som missgynnandet innebär.

Om det är skäligt, kan skadeståndet sättas ned eller helt falla bort.

I 8 § första stycket har föreskrivits att om en diskriminering sker genom en bestämmelse i ett avtal med arbetsgivaren eller genom att arbetsgivaren säger upp ett avtal eller vidtar en annan sådan rättshandling, skall avtalsbestämmelsen eller rättshandlingen förklaras ogiltig på begäran av arbetstagaren. Man kan tänka sig t. ex. att diskrimineringen sker genom att arbetsgivaren och arbetstagaren träffar avtal om lön för arbetet under omständigheter som gör lönesättningen till en otillåten könsdiskriminering (jfr 4 § första punkten), eller att arbetsgivaren säger upp en arbetstagare som har krävt likabehandling i något hänseende med stöd av lagen (jfr 4 § tredje punkten). Sådana avtalsbestämmelser eller rättshandlingar skall även enligt kommittéförslaget betraktas som ogiltiga (s. 169), låt vara att kommittén inte har formulerat någon uttrycklig lagregel därom. En förebild för 8 § första stycket finns i 8 § tredje stycket medbestämmandelagen, som handlar om föreningsrättskränkning genom avtalsbestämmelser eller rättshandlingar som vidtas av arbetsgivaren. I fråga om sambandet med 5 §, som uttrycker diskrimineringsförbudets tvingande karaktär, hänvisas till kommentaren till denna sistnämnda paragraf.

Om en arbetsgivare diskriminerar någon i strid mot 3 § första stycket genom att utse någon annan av motsatt kön till en anställning, blir det anställningsavtal som han träffar med vederbörande medsökande inte ogiltigt. Detta framgår motsättningsvis av 8 § första stycket, som uttryckligen tar sikte endast på bestämmelser i avtal mellan arbetsgivaren och den som missgynnas. På samma sätt kan inte följderna av diskriminerande lönesättning bli att arbetsgivaren befrias från det avtal som han har träffat med den eller de gynnade arbetstagarna. Däremot är den missgynnade arbetstagaren inte bunden av det avtal, i vilket den lägre lönen eller de sämre anställningsvillkoren i övrigt har fastställts.

I 8 § andra stycket har tagits in de särskilda skadestandsregler för föregående fallen i 3 § som har behandlats i den allmänna motiveringen

(avsnitt 2.3.5). Av lagtextens avfattning framgår att påföljden i hithörande fall är enbart det s. k. allmänna skadestånd som är vanligt förekommande i arbetsrättsliga sammanhang. Tanken är att skadeståndsbeloppet skall bestämmas med hänsyn till diskrimineringens art och omständigheterna kring själva det diskriminerande förfarandet, arbetsgivarens uppsåt, hans betalningsförmåga m. m., och att därefter beloppet skall i förekommande fall delas av dem som åsyftas i lagrummet. Utgångspunkten för beräkningen av skadeståndet bör vara den som anges i den allmänna motiveringen (jämförelsen med skadeståndspraxis inom anställningsskyddslagens område) och hänsyn bör därefter tas till omständigheterna i det enskilda fallet.

Skadeståndets belopp bör bestämmas med utgångspunkt i en bedömning av arbetsgivarens handlande i stort och det bör inte göras någon formell beräkning på grundval t. ex. av huruvida det skall anses ha förekommit en eller flera diskriminerande handlingar i ett och samma sammanhang. Har en arbetsgivare t. ex. vid ett och samma tillfälle anställt tre personer av det ena könet framför en eller flera bättre kvalificerade av det andra, bör man vid skadeståndsprövningen se förfarandet som en helhet och fastställa skadeståndets belopp därefter, låt vara att helheten kan bedömas som ett allvarligare, ibland kanske betydligt allvarligare, åsidosättande av diskrimineringsförbudet än om arbetsgivaren bara hade diskriminerat vid tillsättande av en befattning.

För att fördelningsregeln skall fungera praktiskt bör det naturligtvis tillses att alla skadeståndsanspråk samlas i en och samma rättegång. De regler om kumulation av mål som finns i rättegångsbalken och i lagen (1974: 371) om rättegången i arbetstvister ger goda möjligheter härtill. Som anmärks under 12 § måste emellertid härtill komma vissa regler om forum i mål om överträdelse av diskrimineringsförbudet. Sådana regler torde ha sin plats i 2 kap. lagen om rättegången i arbetstvister. Vidare bör avgörande inte fällas före utgången av gällande preskriptionsfrister när talan kan väntas bli förd av flera personer.

Mot bakgrund av att det i hithörande fall blir fråga enbart om skadestånd av ideell natur för den kränkning som diskrimineringen har inneburit, finns inte anledning att uppställa som en förutsättning för rätt till skadestånd att den arbetsökande har utnyttjat sådan besvärsmålsrätt som kan föreligga enligt regler som gäller inom den offentliga sektorn av arbetsmarknaden. Den fördelningsregel som har intagits i 8 § andra stycket torde för övrigt vara svår att förena med ett sådant krav. En annan sak är att utgången i ett besvärssärende torde få betydelse även vid prövningen av ett påstående om diskriminering, i varje fall på det sättet att den som har klagat till högsta instans i ett tjänstetillsättningsärende och inte har haft framgång svårligen kan göra gällande inför domstol att han eller hon har haft bättre sakliga förutsättningar för en anställning än den som har blivit tillsatt. Sätillvida torde i praktiken resultatet bli det-

samma som det i 3 kap. 7 § skadeståndslagen åsyftade, utan att det behöves införas ett uttryckligt stadgande av motsvarande innehåll. Har å andra sidan en klagande fått rätt efter besvär i ett tillsättningsärende, har därigenom inte avgjorts att det överklagade beslutet har varit en överträdelse av diskrimineringsförbudet. Kärnpunkten i prövningen på det området är som framgår av 3 § och avsnitt 2.3.3 i den allmänna motiveringen vad som var syftet med beslutet, och en felbedömning eller en annan värdering än den slutliga av två sökandes i huvudsak likvärdiga meriter berättigar inte till slutsatser om att hänsyn har tagits på ett obehörigt sätt till sökandes kön; i sådana fall får därför arbetsgivaren regelmässigt anses ha fullgjort sin uppgift att motbevisa presumptionsregeln i 3 § första stycket genom att hänvisa till den bedömning som har gjorts, om inte positiva skäl talar för att obefogade hänsyn har tagits till sökandenas kön.

I 8 § tredje stycket regleras de rättsliga påföljderna för sådan diskriminering som avses i 4 §. Ett hithörande fall är diskriminering genom att en arbetsgivare tillämpar sämre löne- eller anställningsvillkor för arbetstagare av det ena könet än för arbetstagare av det andra. Som redan har framgått kan i ett sådant fall den diskriminerade arbetstagaren få avtalet med arbetsgivaren ogiltigförklarat. Därjämte är arbetstagaren enligt 8 § tredje stycket berättigad till ersättning för den förlust som han eller hon har åsamkats genom det diskriminerande avtalet. Förlusten får anses motsvara skillnaden mellan vad som skulle ha tillkommit arbetstagaren enligt ett icke-diskriminerande avtal och vad som faktiskt har utgivits av arbetsgivaren. Arbetstagaren kan göra anspråk på denna mellanskillnad för förfluten tid, med den begränsning som följer av tillämpliga preskriptionsregler (jfr 12 §).

Reglerna i 8 § tredje stycket har avseende även på andra fall av diskriminering som avses i 4 §. I förekommande fall kan utgå ersättning för ekonomisk förlust. I övrigt är även på detta område påföljden det allmänna skadeståndet. I uppsägnings- och avskedandefallen följs på grund av hänvisningen i 12 § till vissa bestämmelser i anställningsskyddslagen de regler som tillämpas på anställningsskyddets område. Det har inte ansetts föreligga skäl att i 8 § tredje stycket göra den åtskillnad mellan rätt till lön m. m. och rätt till ersättning för ekonomisk skada som görs i bl. a. 38 § första stycket anställningsskyddslagen. Att den som begär ogiltigförklaring av en uppsägning eller ett avskedande är berättigad till lön under tiden för rättegången följer på grund av hänvisningen i 12 § till anställningsskyddslagens regler.

I 8 § fjärde stycket har slutligen tagits upp en regel om jämkning av skadestånd, som är avsedd att ha samma innebörd och ge samma möjligheter till anpassning av skadeståndet till omständigheterna i det enskilda fallet som motsvarande regler i annan arbetsrättslig lagstiftning. Den centrala bestämmelsen av denna natur är 60 § medbestämmandela-

gen, men liknande bestämmelser förekommer på åtskilliga andra håll. Den förenklade redaktionella utformningen av 9 § fjärde stycket är inte avsedd att ge bestämmelsen något i sak annat innehåll än förebilderna. Som framgår av arbetsdomstolens praxis i bl. a. föreningsrättsmål torde inte annat än i rena undantagsfall kunna förekomma jämkning av enskild arbetstagares ersättning för ekonomisk skada. Däremot förekommer en jämförelsevis fri skadeståndsmätning i fråga om de allmänna skadestånden. På jämställdhetslagens område kan det finnas anledning att ta viss hänsyn t. ex. till om arbetsgivaren vidtar rättelse spontant eller efter påpekande och vidare t. ex. till om arbetsgivarens förfarande kan te sig ursäktligt med hänsyn till oerfarenhet eller bristande kunskaper eller liknande.

Har regler om förbud mot diskriminering tagits in i kollektivavtal kan skadestånd utgå även för kollektivavtalsbrott. Kollektivavtalet får dock inte medföra någon inskränkning av den rätt till skadestånd som följer av 8 §. Ingenting hindrar att även en arbetssökandes eller arbetstagares fackliga organisation tillerkänns skadestånd för kollektivavtalsbrottet, om kollektivavtalet har den innebörden.

Avgörande för tillämpligheten av 8 § vid lagens ikraftträdande är tidpunkten för den diskriminerande handlingen. Ogiltighetsverkan av ett tidigare avtal t. ex. om diskriminerande lön inträder från lagens ikraftträdande, liksom rätten för den diskriminerade att få ersättning motsvarande löneskillnaden (jfr ikraftträdandebestämmelserna). Vid prövning av ett yrkande om allmänt skadestånd bör dock hänsyn tas till att avtalet har träffats före ikraftträdandet.

9 § *En arbetsgivare, som inte följer föreskrifterna i 6 §, kan föreläggas vid vite att fullgöra sina skyldigheter. I föreläggandet skall anges hur och inom vilken tid som skyldigheterna skall fullgöras.*

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.

I denna paragraf behandlas de påföljder som kan inträda om en arbetsgivare underlåter att vidta de aktiva åtgärder för jämställdhet som lagen kräver. I första stycket anges sanktionen för en icke kollektivavtalsbunden arbetsgivare som underlåter att följa bestämmelserna i 6 §, och i andra stycket erinras om vad som gäller i fråga om påföljd för en kollektivavtalsbunden arbetsgivare som inte fullgör sina förpliktelser enligt kollektivavtal som har träffas med stöd av 7 § första stycket.

I 9 § första stycket anges i fråga om en icke kollektivavtalsbunden arbetsgivare att han kan föreläggas vid vite att fullgöra sina skyldigheter enligt 6 §. Av 13 § första stycket framgår att det är jämställdhetsnäm-

den som meddelar sådant föreläggande efter framställning av jämställdhetsombudet.

Gränserna för en icke kollektivavtalsbunden arbetsgivares skyldighet att vidta aktiva åtgärder bestäms av reglerna i 6 § och den kompletterande regeln i 7 § tredje stycket. Ett vitesföreläggande för att säkerställa efterlevnaden av dessa regler kan självfallet inte gå utöver de ramar som där anges. Ett stort antal tänkbara åtgärder kan dock inrymmas inom dessa ramar. I den allmänna motiveringen (avsnitt 2.4.4) har lämnats flera exempel på olika sådana åtgärder som avser arbetsmiljö, arbetsorganisation, nyrekrytering, befordran, introduktion, utbildning m. m. I första stycket av 9 § föreskrivs därför att det i föreläggandet skall anges hur och inom vilken tid som skyldigheterna skall fullgöras. Arbetsgivaren skall således ges ett preciserat besked om vilka konkreta åtgärder som krävs och hur de lämpligen skall genomföras.

De förelagda åtgärderna skall vara anpassade till förhållandena på arbetsplatsen. Det innebär att olika krav kan komma att ställas på arbetsgivaren beroende på arbetsplatsens storlek och geografiska belägenhet, arbetsstyrkans sammansättning m. fl. liknande omständigheter. Åtgärderna skall vara rimliga från kostnadssynpunkt med hänsyn till företagets omfattning och ekonomiska förhållanden i övrigt. Åtgärder, som innebär en ekonomisk belastning av någon betydelse för arbetsgivaren, måste därför föregås av noggrann utredning som belyser företagets ekonomiska ställning och de ekonomiska konsekvenserna av de förelagda åtgärderna. Det ankommer i första hand på jämställdhetsombudet att föranstalta om sådan utredning, vilken läggs till grund för ombudets framställning till jämställdhetsnämnden om ett vitesföreläggande. Nämnden har dock enligt 11 § möjlighet att ta in kompletterande uppgifter, i den mån det behövs för att avgöra ärendet. Utgångspunkten vid bedömningen av vad som skall anses åligga arbetsgivaren bör vara att åtgärderna skall framstå som naturliga med hänsyn till hur jämställdhetsarbetet bedrivs inom branschen och inom liknande företag på orten eller inom regionen. Ledning för bedömningen bör i första hand hämtas från vad som gäller på grund av jämställdhetsavtal i jämförbara förhållanden. Denna viktiga princip har skrivits in i 7 § tredje stycket.

Ett vitesföreläggande enligt 9 § första stycket bör således innehålla åtgärder som normalt borde ha ingått i arbetsgivarens jämställdhetsarbete. Det betyder att föreläggandet kan innehålla flera olika typer av åtgärder, vilka skall genomföras inom olika tidsperioder, som ibland kan sträcka sig långt framåt. En förutsättning för att föreläggandet skall vara effektivt är därför att det sker en fortlöpande uppföljning av att de förelagda åtgärderna verkligen genomförs. Ansvar för den uppföljningen ligger på jämställdhetsombudet. Det får dock förutsättas att även de anställda och deras fackliga organisationer deltar aktivt i uppföljningsarbetet. Bestämmelser om jämställdhetsombudets tillsyn och sam-

verkan med berörda arbetstagarorganisationer i tillsynsarbetet avses bli införda i en instruktion för ombudet som regeringen utfärdar.

Arbetsgivarens skyldighet att inom ramen för sin verksamhet bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja jämställdhet i arbetslivet inrymmer, som tidigare har anförts i den allmänna motiveringen, självfallet även en skyldighet för arbetsgivaren att avhålla sig från åtgärder som går i motsatt riktning. Ett föreläggande att vidta en positiv åtgärd får därför anses innefatta även ett förbud för arbetsgivaren att verka i motsatt riktning. Ett föreläggande som ålägger en arbetsgivare att göra t. ex. en insats för att rekrytera sökande av det underrepresenterade könet får således anses innebära ett förbud för arbetsgivaren att samtidigt göra särskilda insatser för att rekrytera sökande av det överrepresenterade könet.

Storleken av vitesbeloppet bör anpassas till omständigheterna i det enskilda fallet. Beloppet kommer därför att variera för olika arbetsgivare. Principen för bedömningen i detta avseende bör vara att det inte skall kunna framstå som lönsamt för en arbetsgivare att åsidosätta jämställdhetsintresset till förmån för andra intressen.

Innan jämställdhetsombudet gör framställning till jämställdhetsnämnden om vitesföreläggande, bör arbetsgivaren beredas tillfälle att överlägga med ombudet eller yttra sig på annat sätt. Också arbetsgivarens organisation och berörda arbetstagarorganisationer bör få möjlighet att yttra sig i frågan. Bestämmelser om detta avses bli införda i instruktionen för ombudet. Av 10 § första stycket framgår att ombudet i första hand skall söka förmå arbetsgivaren att frivilligt följa lagens föreskrifter. Ett vitesföreläggande enligt 9 § första stycket kommer därför att föregås av åtskilliga kontakter mellan ombudet och arbetsgivaren, och arbetsgivarens lika väl som de anställdas organisationer kommer att få tillfälle att framlägga sina synpunkter. Det får därför förutsättas att man i det övervägande antalet fall, där jämställdhetsombudet har anledning att ta upp frågan om aktiva åtgärder med en arbetsgivare, kommer att kunna nå fram till frivilliga åtaganden från arbetsgivarens sida. Som har påpekats av kommittén (s. 147) torde det inte kunna komma i fråga att förelägga en statlig myndighet vite, och något behov av tvångsmedel mot staten torde inte heller uppkomma.

Som tidigare har anförts i den allmänna motiveringen kommer med sannolikhet den större delen av arbetsmarknaden att täckas av kollektivavtal som ersätter bestämmelserna i 6 §. I 9 § andra stycket har därför tagits in bestämmelser som erinrar om vad som gäller i fråga om påföljd på det kollektivavtalsreglerade området. Det här erinrats om att påföljderna för bristande uppfyllelse av ett jämställdhetsavtal är de som brukar förekomma på det kollektivavtalsrättsliga området. Här torde i princip inget hindra parterna att själva inrätta det påföljdssystem som de med hänsyn till avtalsinnehållet finner lämpligt. Det är t. ex. möjligt att

avtala om vite eller liknande påföljd i stället för skadestånd. Utsägs inte något i avtalet och innehåller avtalet förpliktelser för part, skall de allmänna reglerna om skadestånd för kollektivavtalsbrott i 54—61 §§ medbestämmandelagen inträda.

10 § Regeringen utser ett jämställdhetsombud och en jämställdhetsnämnd, vilka skall se till att denna lag efterlevs. Jämställdhetsombudet skall därvid i första hand söka förmå arbetsgivare att frivilligt följa lagens föreskrifter. Ombudet skall också i övrigt medverka i strävandena att främja jämställdhet i arbetslivet.

Jämställdhetsnämnden skall bestå av elva ledamöter. Ordföranden och ytterligare fyra ledamöter utses bland personer som inte företräder arbetsgivar- eller arbetstagarintressen. Ordföranden bör vara lagkunnig och erfaren i domarvärv. Av de fyra ledamöterna bör två ha särskild insikt i förhållandena på arbetsmarknaden och två ha erfarenhet av arbete med frågor som rör jämställdhet mellan kvinnor och män. Av de övriga sex ledamöterna utses en efter förslag av Svenska arbetsgivareföreningen, en efter förslag av Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet, en efter förslag av statens arbetsgivarverk, en efter förslag av Landsorganisationen i Sverige, en efter förslag av Tjänstemännens centralorganisation och en efter förslag av Centralorganisationen SACO/SR. För varje ledamot skall finnas en ersättare. Vad som har föreskrivits om ledamot gäller även ersättaren. Vid behov får ordföranden tillkalla tillfällig ersättare för ledamot.

De grundläggande bestämmelserna om jämställdhetsombudet och jämställdhetsnämnden återfinns i denna paragraf. De kompletteras sedan av reglerna om vilka tvångsåtgärder som kan användas i tillsynsverksamheten (9 § första stycket samt 11 och 13 §§). Närmare föreskrifter för ombudets och nämndens verksamhet samt förfarandet inför nämnden avses bli införda i instruktioner för ombudet och för nämnden som regeringen utfärdar.

Jämställdhetsombudet har till uppgift att se till att lagen efterlevs och att även i övrigt medverka i strävandena att åstadkomma jämställdhet i arbetslivet. Av en uttrycklig regel framgår att ombudet i sin tillsynsverksamhet i första hand bör sträva efter att förmå arbetsgivare att frivilligt följa lagens föreskrifter.

Ombudets tillsyn avser efterlevnaden av lagen. Utanför ombudets tillsyn faller således efterlevnaden av de jämställdhetsavtal som får träffas enligt bestämmelserna i 7 § första stycket. Tillsynen av kollektivavtalen tillkommer i enlighet med vad som allmänt gäller på det arbetsrättsliga området de kollektivavtalslutande parterna.

Ombudets tillsyn utövas således främst på det icke kollektivavtalsreg-

lerade området. Eftersom diskrimineringsförbudet är tvingande, omfattar dock ombudets tillsyn över efterlevnaden av förbudet i princip hela arbetsmarknaden. När fackliga organisationer är representerade på en arbetsplats, förutsätts emellertid att det i första hand är den berörda organisationen som svarar för att det inte opåtalat förekommer någon diskriminering av medlemmarna på grund av kön (jfr 12 § andra stycket). En fackligt ansluten arbetstagare eller arbetssökande, som anser sig diskriminerad, skall därför i första hand vända sig till sin fackförening för att denna skall ta upp frågan med arbetsgivaren och i sista hand — efter sedvanliga tvisteförhandlingar — föra talan mot arbetsgivaren i tingsrätt eller vid arbetsdomstolen.

Tillsynsverksamheten bedrivs genom att ombudet dels prövar anmälningar om överträdelse av lagen, dels gör undersökningar på eget initiativ. Ombudet kan företa egna undersökningar av det aktiva jämställdhetsarbetet t. ex. som ett led i en allmän översyn av förhållandena på ett visst område av arbetsmarknaden eller inom en viss bransch. Sådana undersökningar kan också göras på grund av omständigheter som har kommit till ombudets kännedom genom uppgifter i massmedia eller på annat sätt.

I 10 § första stycket har intagits bestämmelser som anger riktlinjerna för ombudets tillsynsverksamhet. Utgångspunkten skall vara att ombudet skall söka förmå arbetsgivaren att frivilligt följa lagens bestämmelser. Ombudet skall därför i första hand genom råd och anvisningar, information, överläggningar och liknande söka påverka en arbetsgivare som inte rättar sig efter lagens föreskrifter. Först när möjligheterna till frivillig samverkan är uttömda, bör ombudet ta till eller initiera tvångsåtgärder. Som en följd av dessa bestämmelser bör ombudet arbeta informellt och i möjligaste mån undvika att byråkratisera verksamheten. Ombudet skall sträva efter att åstadkomma rationella och praktiska lösningar såväl vad gäller efterlevnaden av reglerna i 6 § om det aktiva jämställdhetsarbetet som beträffande den egna verksamheten.

Ett viktigt led i tillsynsverksamheten bör vara överläggningar med arbetsgivaren och de berörda arbetstagarna på arbetsplatsen. När det gäller en icke kollektivavtalsbunden arbetsgivare bör sådana överläggningar regelmässigt hållas vid ifrågasatt överträdelse av diskrimineringsförbudet eller vid underlåtenhet att vidta aktiva åtgärder för jämställdhet. Fackföreningar som har medlemmar på arbetsplatsen skall normalt ges tillfälle att delta i överläggningarna. Detta gäller särskilt när frågan rör aktiva jämställdhetsåtgärder.

När det gäller det kollektivavtalsreglerade området kan överläggningar inom ramen för tillsynsverksamheten endast aktualiseras beträffande överträdelse av diskrimineringsförbudet. Ombudets agerande i diskrimineringsärenden på det kollektivavtalsreglerade området bör dock inskränkas till de fall, där en arbetstagare eller arbetssökande som

anser sig diskriminerad inte har fått stöd från sin fackliga organisation. Vid överläggningar med en kollektivavtalsbunden arbetsgivare beträffande ifrågasatt diskriminering bör självfallet den berörda arbetstagarens eller arbetssökandens fackliga organisation kallas. Gäller det att bedöma ett påstått diskrimineringsfall mot bakgrund av förhållanden av mer övergripande natur bör ombudet beakta att information och synpunkter kan stå att finna hos andra fackföreningar på arbetsplatsen.

Ombudets uppgift vid överläggningarna bör vara att informera sig om de aktuella förhållandena på arbetsplatsen samt att söka åstadkomma en frivillig rättelse eller ett frivilligt åtagande från arbetsgivarens sida. För att underlätta ombudets kontakter bör överläggningarna, i enlighet med de allmänna riktlinjer som skall gälla för verksamheten, vara informella så långt möjligt. Det innebär att bandupptagningar och formella protokoll från överläggningarna bör undvikas. I protokoll bör antecknas endast vilka som närvarit, de beslut som har fattats och eventuella skiljaktiga meningar.

När ombudet inte kan förmå en arbetsgivare att frivilligt rätta sig efter lagens föreskrifter, finns möjligheter för ombudet att initiera eller själv vidta vissa tvångsåtgärder. Ombudet kan således enligt 13 § första stycket göra framställning hos jämställdhetsnämnden om föreläggande för en arbetsgivare att vidta aktiva åtgärder enligt 6 §. Ombudet kan också enligt 11 § begära in uppgifter om förhållanden i arbetsgivarens verksamhet som kan vara av betydelse för tillsynen och i ett sådant sammanhang förelägga vite (13 §).

En självklar uppgift för ombudet är även att följa rättsutvecklingen beträffande tillämpningen av diskrimineringsförbudet. När det gäller frågor som är betydelsefulla för rättstillämpningen kan ombudet föra talan om överträdelse av diskrimineringsförbudet, under förutsättning att den enskilde medger det och att den berörda arbetstagarorganisationen inte för talan (jfr 12 § andra stycket).

I 10 § första stycket har slutligen tagits in en allmän bestämmelse beträffande ombudets uppgifter vid sidan av tillsynsverksamheten. I den allmänna motiveringen (avsnitt 2.5.1) har angetts vissa riktpunkter för denna del av jämställdhetsombudets verksamhet. Till vad som där har anförts kan läggas följande. Verksamheten bör även i detta avseende präglas av ett informellt och verklighetsnära handlande. Så bör t. ex. den information som ombudet avses ge till enskilda, myndigheter och organisationer inriktas på praktiska råd och idéer om hur lagens intentioner skall kunna föras ut och förverkligas ute på de enskilda arbetsplatserna.

Särskild uppmärksamhet bör fästas vid behovet av information till grupper som är utsatta på arbetsmarknaden, t. ex. lågutbildade medelålders kvinnor och invandrarkvinnor. Ombudet bör t. ex. i samarbete med andra berörda myndigheter göra särskilda insatser, bl. a. i form av broschyrer på invandrarspråk, för att informera invandrarkvinnorna om

lagstiftningens innebörd. I detta informationsarbete bör ombudet även samarbeta med arbetsmarknadens organisationer.

Vid remissbehandlingen har rests frågan i vad mån kungörelsen (1970: 641) om begränsning i myndighets rätt att meddela föreskrifter, anvisningar eller råd är tillämplig i fråga om jämställdhetsombudets informationsverksamhet, i den mån denna innebär att ombudet ger anvisningar eller råd som kan påverka gällande standard eller tillämpade normer och som i mer än oväsentlig grad kan leda till direkta eller indirekta kostnadsökningar i den berörda verksamheten. Kungörelsen, som i princip gäller även för ombudet, kan dock inte utgöra ett hinder för ombudet att utföra sina genom lag fastställda skyldigheter att tillse att jämställdhetslagen efterlevs och att även i övrigt medverka i strävandena att främja jämställdhet i arbetslivet. Några problem i detta avseende bör således inte uppstå.

Tillsynen över lagens efterlevnad skall enligt 10 § första stycket utövas även av *jämställdhetsnämnden*. Nämndens huvudsakliga uppgift är att, efter framställning av jämställdhetsombudet, pröva förelägganden om aktiva jämställdhetsåtgärder enligt 6 §. Nämnden skall vidare pröva besvär över sådana förelägganden som ombudet har meddelat med stöd av 11 §.

I 10 § andra stycket ges bestämmelser om nämndens sammansättning. Nämnden är i princip uppbyggd av två kategorier av ledamöter, nämligen dels ledamöter som inte kan anses företräda arbetsgivar- och arbetstagarintressen, dels ledamöter som företräder arbetsmarknadens parter. Till den förstnämnda kategorin hör ordföranden, som bör vara lagkunnig och erfaren i domarvärv, samt ledamöter som skall ha antingen särskild insikt i förhållandena på arbetsmarknaden eller erfarenhet av arbete med jämställdhetsfrågor. Sådan särskild insikt i förhållandena på arbetsmarknaden som avses i paragrafen kan ha vunnits genom arbete med frågor som rör t. ex. arbetsförmedling, arbetsmiljö, invandring, personaladministration eller utbildning. Dessa ledamöter kan därför komma att hämtas från exempelvis arbetsmarknadsverket, arbetarskyddsstyrelsen, invandrarverket eller skolöverstyrelsen. Av de två ledamöter som skall ha erfarenhet av jämställdhetsarbetet bör en utses bland ledamöterna i jämställdhetskommittén och en företräda någon av de organisationer som sysslar särskilt med jämställdhetsfrågor. Företrädarna för arbetsmarknadens parter bör till lika antal företräda arbetsgivarsidan och arbetstagersidan. Genom att de utses efter förslag av SAF, de kommunala arbetsgivarförbunden och statens arbetsgivarverk resp. av LO, TCO och SACO/SR får nämnden en representation, varigenom den tillförs erfarenheter från alla viktigare delar av arbetsmarknaden och kunskap om de särskilda förhållanden som råder inom olika arbetstagar-kategorier. Ersättare utses i samma ordning som gäller för utseende av ledamöten. Behörighetsvillkoren för en ersättare är också desamma

som för ledamoten. Detta har betydelse framför allt beträffande ersättaren för ordföranden, som skall vara en erfaren domstolsjurist, samt för de ledamöter som inte företräder arbetsmarknadens parter.

Förordnandeperioderna bör, med hänsyn till att det är fråga om förtroendeuppdrag, begränsas till tre år. Förordnandena kan givetvis förnyas för ytterligare treårsperioder. Normalt bör samma förordnandeperiod gälla för samtliga ledamöter. Det innebär att om en ledamot avträder under pågående mandatperiod, förordnandet för den nye ledamoten bör gälla för återstoden av den tid för vilken den avgångne har varit utsedd. Detsamma bör gälla ersättare för ledamot.

Nämnden skall sammanträda i plenum och är därför inte beslutför, om inte samtliga ledamöter är närvarande. Vid förfall för både en ledamot och ersättaren för denna, bör därför ordföranden kunna tillkalla en tillfällig ersättare. Härvid bör beaktas att den tillfälliga ersättaren såvitt möjligt bör representera samma sakkunskap eller företräda samma organisation som den ledamot vilken ersätts.

Beträffande förfarandet i nämnden hänvisas till 13 §.

11 § *En arbetsgivare är skyldig att på uppmaning av jämställdhetsombudet lämna de uppgifter om förhållandena i arbetsgivarens verksamhet som kan vara av betydelse för ombudets tillsyn enligt 10 § första stycket.*

Arbetsgivaren är skyldig att lämna uppgifter om förhållandena i sin verksamhet även på uppmaning av jämställdhetsnämnden, när nämnden behandlar en framställning om vitesföreläggande enligt 9 § första stycket eller prövar ett vitesföreläggande som jämställdhetsombudet har meddelat.

Om arbetsgivaren inte rättar sig efter en uppmaning enligt första eller andra stycket, kan uppmaningen följas av vitesföreläggande.

I denna paragraf regleras arbetsgivares uppgiftsskyldighet i förhållande till jämställdhetsombudet och jämställdhetsnämnden.

I 11 § första stycket anges omfattningen av den uppgiftsskyldighet som åvilar en arbetsgivare i förhållande till jämställdhetsombudet. I samma mån som en arbetsgivares verksamhet faller under ombudets tillsyn har också arbetsgivaren en upplysningsplikt beträffande förhållandena i verksamheten. Detta har i paragrafen uttryckts på så sätt att de av ombudet begärda uppgifterna skall kunna vara "av betydelse för ombudets tillsyn enligt 10 § första stycket". Det innebär att en icke kollektivavtalsbunden arbetsgivare är skyldig att på begäran av ombudet lämna uppgifter som kan belysa efterlevnaden av diskrimineringsförbudet liksom även det allmänna jämställdhetsarbete som bedrivs inom företaget. En arbetsgivare som är bunden av kollektivavtal enligt 7 § första stycket har inte någon formell informationsskyldighet beträffande jämställdhetsarbetet (jfr under 2.4.5 i den allmänna motiveringen). Vad av-

ser efterlevnaden av diskrimineringsförbudet har ombudet, med hänsyn till att lagens bestämmelser i detta avseende är tvingande, rätt att infordra uppgifter även av en kollektivavtalsbunden arbetsgivare. Som tidigare har anförts under 10 § avses emellertid ombudet agera i diskrimineringsärenden på det kollektivavtalsreglerade området endast när den som anser sig diskriminerad inte har stöd av sin fackliga organisation eller är oorganiserad.

Ombudet kan med stöd av 11 § infordra alla slags uppgifter, som kan vara av betydelse för ombudets tillsyn. Det ankommer på ombudet att avgöra om arbetsgivaren skall lämna uppgifterna muntligen eller skriftligen. I arbetsgivarens uppgiftsskyldighet får också anses ligga att vid behov göra vissa enklare sammanställningar av fakta rörande jämställdhetsarbetet inom företaget. Det bör dock framhållas att uppgiftsskyldigheten inte innebär att en arbetsgivare skall vara skyldig att bearbeta de efterfrågade uppgifterna på annat sätt än att föra dem samman i en överskådlig tablå eller liknande. Det får förutsättas att ombudet för ändamålet tillhandahåller blanketter eller på annat sätt tydligt anger vad som erfordras.

En motsvarande rätt för jämställdhetsnämnden att infordra uppgifter av arbetsgivaren har skrivits in i 11 § andra stycket. Även den rätten begränsas på motsvarande sätt till nämndens tillsynsområde, dvs. till de ärenden som nämnden enligt 13 § har att avgöra. Det får förutsättas att den erforderliga utredningen för nämndens bedömning regelmässigt kommer att förebringas av ombudet och av arbetsgivaren, men nämnden bör även ha möjlighet att själv inhämta kompletterande utredning i olika avseenden. En sådan rätt följer naturligt av nämndens ställning som ett från ombudet fristående förvaltningsrättsligt organ som har att göra en självständig bedömning av vad som i förekommande fall krävs av arbetsgivaren.

Av 11 § tredje stycket framgår att en arbetsgivare som inte följer ombudets eller nämndens uppmaning enligt första resp. andra stycket kan föreläggas vid vite att komma in med begärda uppgifter. Av 13 § första stycket framgår att det är jämställdhetsombudet som meddelar vitesföreläggande enligt första stycket och nämnden vitesföreläggande enligt andra stycket. Vitesbeloppet bör kunna bestämmas schablonmässigt. Om arbetsgivaren inte efterkommer ett eller flera sådana förelägganden av ombudet kan det vara lämpligt att ombudet i stället prövar andra vägar, t. ex. kallar arbetsgivaren till överläggningar eller, när det gäller kollektivavtalsbunden arbetsgivare, tar kontakt med arbetsgivarens organisation.

I lagtexten har inte tagits in några andra begränsningar i arbetsgivarens upplysningsplikt än att uppgifterna skall kunna vara av betydelse för ombudets eller nämndens tillsyn. Eftersom förhållandena kan variera starkt mellan olika arbetsplatser har det inte ansetts lämpligt att i

lagtexten göra någon ytterligare precisering av uppgiftsskyldigheten. Vid remissbehandlingen har påtalats att en arbetsgivare i vissa fall kan uppleva upplysningsplikten som oskäligt betungande och att rättssäkerhetsskäl talar för att arbetsgivaren bör ha möjlighet att överklaga ombudets beslut om vitesföreläggande. I 13 § andra stycket har också tagits in bestämmelser om att arbetsgivaren får föra talan hos jämställdhetsnämnden mot ombudets beslut att meddela vitesföreläggande. Mot nämndens beslut om vitesföreläggande enligt 13 § får talan dock inte föras. I den allmänna motiveringen (avsnitt 2.5.1) har framhållits att en prövning av föreläggandets laglighet kan ske när talan förs enligt 14 § om utdömande av vitet eller när beslutet om vitesföreläggandet angrips genom extraordinära rättsmedel.

12 § *Mål om tillämpning av 2—5 och 8 §§ handläggs enligt lagen (1974: 371) om rättegången i arbetstvister. Därvid anses som arbetstagare 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 jämställdhetsombudet föra talan för en enskild arbetstagare eller en arbetssökande, om den enskilde medger det och om ombudet 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 jämställdhetsombudet föra talan endast om organisationen inte gör det. Vad som i den lagen föreskrivs om den enskildes ställning i rättegången, tillämpas även när ombudet för talan.

Förs talan med anledning av uppsägning eller avskedande, gäller i tillämpliga delar 34—37 §§, 38 § tredje stycket andra meningen, 39—41 §§ samt 42 § andra stycket lagen (1974: 12) om anställningsskydd. I fråga om annan talan tillämpas 64—66 och 68 §§ lagen om medbestämmande i arbetslivet på motsvarande sätt. Talan som förs av jämställdhetsombudet behandlas därvid som om talan hade förts av arbetstägaren eller av den arbetssökande på egna vägnar.

I 12 § har samlats bestämmelser om rättegången i tvister om överträdelse av diskrimineringsförbudet. Sådana tvister betraktas som arbetstvister i den mening som åsyftas i lagen (1974: 371) om rättegången i arbetstvister (LRA). Genom en uttrycklig bestämmelse i 12 § första stycket jämställs i detta sammanhang arbetssökande med arbetstagare och den hos vilken någon har sökt arbete med arbetsgivare.

I övrigt innebär tillämpligheten av de regler som gäller för handläggningen av arbetstvister i huvudsak följande.

Talan kan väckas av en enskild arbetstagare eller arbetssökande samt

av en facklig organisation eller av jämställdhetsombudet för en enskilds räkning. Gäller tvisten ett kollektivavtal eller har den uppstått mellan parter som är bundna av kollektivavtal är arbetsdomstolen första och enda domstolsinstans, om talan väcks av en arbetstagarorganisation (2 kap. 1 § LRA). Detsamma gäller när den som påstås ha blivit utsatt för diskriminering visserligen inte tillhör en avtalslutande organisation på arbetstagersidan men sysselsätts i eller söker ett arbete som avses med ett kollektivavtal som arbetsgivaren är bunden av. I dessa fall har arbetstagarens eller den arbetssökandes organisation rätt att väcka och utföra talan för sin medlem (i tvist om kollektivavtal även för förutvarande medlem enligt 4 kap. 5 § LRA). Talan skall då föras mot arbetsgivaren och i vissa fall arbetsgivarens organisation. Vill en arbetstagarorganisation inte utnyttja sin rätt att föra talan, får den enskilde arbetstagaren eller arbetssökanden själv göra det. Talan skall då väckas hos tingsrätt som första instans med möjlighet att överklaga tingsrättens dom till arbetsdomstolen.

Liksom i andra arbetstvister skall i princip en rättegång rörande överträdelse av diskrimineringsförbudet föregås av fackliga tvisteförhandlingar, där sådana kan komma i fråga enligt en avtalad förhandlingsordning eller enligt bestämmelser i medbestämmandelagen om tvisteförhandlingar (4 kap. 7 § och 5 kap. 1 § LRA). I syfte att säkerställa att tvisterna i förekommande fall blir förberedda på detta sätt även när det gäller arbetssökande har i 12 § första stycket i lagförslaget tagits in en regel om facklig förhandlingsrätt även för en arbetssökandes organisation. Denna regel har försetts med en hänvisning till de bestämmelser i medbestämmandelagen som knyts till rätten till tvisteförhandlingar (främst 10 och 15—17 §§ om själva förhandlingen, 18 § om rätt till information, 21—22 §§ om tystnadsplikt och 54—61 §§ om skadeståndspåföljd).

Som har nämnts i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.5.2) har det ansetts befogat att en enskild arbetstagar eller arbetssökande vid behov får hjälp av jämställdhetsombudet med att väcka och föra talan inför domstol om en arbetsgivares överträdelse av diskrimineringsförbudet. Detta bör dock ske bara när det enligt ombudets bedömning är av betydelse för rättstillämpningen. Lämpligen sker det genom att ombudet får föra talan i den enskildes ställe, under förutsättning att den enskilde medger det och talan inte förs av den arbetstagarorganisation som enligt de nyss nämnda reglerna i LRA har förstahandsrätten att göra det. Ombudet blir med denna konstruktion part i rättegången på samma sätt som när en organisation för talan med stöd av 4 kap. 5 § LRA. Enligt en särskild bestämmelse i 12 § andra stycket i lagförslaget skall ombudet föra sin talan vid arbetsdomstolen som därmed blir första och enda domstol. Den enskilde får på motsvarande sätt som när en arbetstagarorganisation för talan med stöd av 4 kap. 5 § arbetstvistlagen behandlas

såsom part när det gäller jävsförhållanden, personlig inställelse, hörande under sanningsförsäkran och andra frågor som rör bevisningen.

I 12 § tredje stycket har samlats ett antal ytterligare föreskrifter som tar sikte på rättegångar som gäller diskrimineringsförbudet i 2—5 §§. Strävan har varit att anknyta till de närmaste motsvarigheterna i redan befintlig arbetsrättslig lagstiftning. Anställningsskyddstvister, där det görs gällande att en uppsägning eller ett avskedande har sin grund i könsdiskriminering, skall behandlas på samma sätt som andra tvister om uppsägning eller avskedande. Det skall alltså kunna bli fråga om ogiltigförklaring av arbetsgivarens åtgärd enligt reglerna om sådan ogiltigförklaring i 34—37 §§ anställningsskyddslagen (jfr 8 § första stycket i lagförslaget). Detta innebär bl. a. att arbetstagaren har att iaktta de frister för underrättelse till arbetsgivaren och för väckande av talan som anges i 37 § anställningsskyddslagen. Förs talan om skadestånd eller annan ekonomisk gottgörelse efter en uppsägning eller ett avskedande som är könsdiskriminerande gäller vidare 38 § tredje stycket andra meningen, 39 och 40 §§ i anställningsskyddslagen. Vidare gäller även de processuella föreskrifterna i 41 § och 42 § andra stycket anställningsskyddslagen. Liksom i t. ex. föreningsrättsfall är det inte något som hindrar att en arbetstagare samtidigt åberopar diskrimineringskyddet och anställningsskyddslagen när han eller hon vänder sig mot en uppsägning eller ett avskedande.

När det gäller andra tvister om diskriminering i strid mot 2—5 §§ föreslås att medbestämmandelagens regler om tidsfrister för tvisteförhandling och för väckande av talan hos domstol skall gälla. För sådana andra diskrimineringstvister kommer sålunda att gälla de regler om tidsfrister för begäran om tvisteförhandling och för väckande av talan som ställs upp i 64—66 och 68 §§ medbestämmandelagen. Vill jämställdhetsombudet föra talan för enskild arbetstagare eller arbetssökande gäller i dessa hänseenden samma regler för ombudet som för den enskilde. Med hänsyn till den tid som normalt kommer att förflyta mellan diskrimineringen och ett slutligt avgörande hos domstol har det inte ansetts behövt att föreskriva särskilda preskriptionsregler för de fall som avses i 3 § jämställdhetslagen. Däremot torde det bli nödvändigt med vissa särskilda regler om forum i sådana mål, för att fördelningsregeln i 8 § andra stycket skall fungera praktiskt. Sådana regler bör tas in i lagen om rättegången i arbetstvister. I samband därmed bör övervägas även vissa andra rättegångsfrågor, bland dem frågan om domstolsförhandling inom stängda dörrar.

13 § *Vitesföreläggande enligt 9 § första stycket meddelas av jämställdhetsnämnden efter framställning av jämställdhetsombudet. Nämnden meddelar också vitesföreläggande enligt 11 § andra och tredje styckena.*

Vitesföreläggande enligt 11 § första och tredje styckena meddelas av jämställdhetsombudet.

Mot ombudets beslut att meddela vitesföreläggande får talan föras genom besvär hos jämställdhetsnämnden. Mot jämställdhetsnämndens beslut enligt denna lag får talan inte föras.

En arbetsgivare eller en ställföreträdare för arbetsgivare kan kallas vid vite att inställa sig personligen till förhandling inför jämställdhetsnämnden.

I denna paragraf har tagits in föreskrifter som reglerar jämställdhetsombudets och jämställdhetsnämndens behörighet att meddela vitesförelägganden samt vissa processuella bestämmelser.

I 13 § första stycket anges fördelningen mellan jämställdhetsombudet och jämställdhetsnämnden vad gäller behörigheten att meddela vitesförelägganden. Fördelningen har gjorts efter principen att nämnden meddelar förelägganden som innefattar en prövning av de materiella reglerna i 6 §, medan ombudets behörighet att använda tvångsmedel har begränsats till de förelägganden av mer formell natur som innefattas i 11 §. Ärenden som rör vitesföreläggande att vidta aktiva jämställdhetsåtgärder enligt 6 § skall tas upp av nämnden endast efter framställning av jämställdhetsombudet. Ombudet skall i sin framställning precisera de åtgärder som enligt ombudets mening bör krävas av arbetsgivaren. Ombudet skall vidare ange grunderna för sin framställning samt överlämna den utredning som ombudet har gjort i ärendet. Nämnden är dock inte bunden av ombudets framställning utan skall med utgångspunkt i vad som framkommer vid behandlingen av ärendet göra en fri bedömning av vad som i förekommande fall lagligen kan krävas av arbetsgivaren. I dessa ärenden bör nämnden alltid hålla muntliga förhandlingar. Till dessa bör såväl den berörde arbetsgivaren, eller ställföreträdare för arbetsgivaren, som jämställdhetsombudet kallas att infinna sig personligen, om inte särskilda skäl föranleder annat. I paragrafens tredje stycke har därför intagits bestämmelser om arbetsgivarens eller ställföreträdarens skyldighet att inställa sig personligen inför nämnden. Bestämmelser som reglerar ombudets motsvarande skyldighet avses att tas in i den instruktion för ombudet som regeringen utfärdar. Som regel bör också berörda arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer höras upplysningsvis i dessa ärenden.

I 13 § andra stycket behandlas möjligheterna att överklaga jämställdhetsombudets beslut om vitesföreläggande hos jämställdhetsnämnden. Behörig att föra sådan talan är enligt 11 § förvaltningslagen (1971: 290) den arbetsgivare mot vilken föreläggandet har riktats. Besvär över ombudets beslut skall i enlighet med vad som föreskrivs i 12 § andra stycket förvaltningslagen ha kommit in till jämställdhetsnämnden inom tre veckor från den dag då arbetsgivaren fick del av beslutet (jfr även 12 §

tredje stycket förvaltningslagen). Nämnden torde som regel kunna avgöra dessa besvärssärenden genom skriftlig förhandling, om inte särskilda skäl talar däremot. Sådana särskilda skäl skall anses föreligga om arbetsgivaren begär att få inställa sig personligen inför nämnden och en personlig inställelse inte framstår som uppenbarligen obehövlig. Arbetsgivaren kan överklaga endast sådana beslut av ombudet som innefattar föreläggande av vite. Andra beslut, t. ex kallelser till överläggningar eller uppmaningar som inte har förenats med vite, kan inte överklagas, eftersom de inte har någon bindande verkan mot arbetsgivaren. Inte heller finns någon rätt för enskild eller organisation att till nämnden överklaga ombudets beslut att inte meddela vitesföreläggande eller att inte göra framställning till nämnden.

I 13 § andra stycket slås vidare fast att nämndens beslut enligt 13 § inte kan överklagas. Med hänsyn till karaktären av de ärenden som nämnden har att avgöra är det naturligt att nämnden är sista instans. När fråga uppkommer om utdömande av ett av nämnden förelagt vite gör dock allmän domstol en prövning av vitesföreläggandets laglighet. Ett felaktigt beslut av nämnden kan även angripas genom resning enligt 11 kap. 11 § regeringsformen. Ansökan om resning görs enligt samma lagrum hos regeringsrätten. Beslut som jämställdhetsombudet eller jämställdhetsnämnden har meddelat i egna administrativa frågor etc. kan överklagas på det sätt som gäller för sådana myndighetsbeslut.

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

När en arbetsgivare inte efterkommer ett vitesföreläggande som har meddelats av jämställdhetsombudet eller jämställdhetsnämnden uppkommer frågan om utdömande av vitet. I 14 § har tagits in de regler som gäller för utdömande av sådana viten, nämligen att det sker vid allmän domstol efter talan av åklagare. Bestämmelserna överensstämmer med vad som allmänt gäller beträffande förvaltningsrättsliga viten. Domstolen skall pröva om nämnden eller ombudet har varit behörig att förelägga vitet. Domstolen skall vidare pröva om arbetsgivaren har haft någon giltig ursäkt för att inte rätta sig efter föreläggandet. Däremot går domstolen inte in på frågan om lämpligheten och skäligheten av de förelagda åtgärderna. Domstolen gör således inte en saklig utan en formell prövning av vitesföreläggandet. Vitet skall i princip dömas ut, om de formella förutsättningarna är uppfyllda och om arbetsgivaren inte har kunnat visa någon giltig ursäkt för att han inte har följt föreläggandet. Domstolen anses dock kunna jämka vitet till lägre belopp, om det vid rättegången kommer fram skäl för en sådan nedsättning. Vitet skall inte heller dömas ut, om ändamålet med vitet har förfallit.

Av 14 § framgår vidare att talan om utdömande av vite får väckas endast efter anmälan av jämställdhetsombudet. En enskild eller en organisation kan alltså inte begära åtgärder från åklagarens sida och inte heller kan åklagare ta upp frågan på eget initiativ. Jämställdhetsombudets beslut att påkalla utdömande av vitet resp. att inte göra det, går inte att överklaga.

4.5 Ikraftträdandebestämmelserna

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1980.

Ett avtal som har ingåtts före lagens ikraftträdande är utan verkan i den mån avtalet innefattar avvikelser från lagen. Har ett kollektivavtal tillkommit för ett sådant ändamål som anges i 7 § första stycket, gäller dock avtalet.

Ett avtal om pension, som har ingåtts före ikraftträdandet, får tills vidare tillämpas utan hinder av 5 §.

Eftersom jämställdhetslagen blir den första lagen i sitt slag fordras inte några övergångsbestämmelser som reglerar förhållandet mellan äldre och ny lag. Som närmare har utvecklats i specialmotiveringen till 1 § torde inte heller någon konflikt med annan lagstiftning uppkomma, vilken kräver specialreglering.

Däremot har det ansetts nödvändigt att reglera förhållandet mellan den nya lagen och de jämställdhetsavtal som redan har träffats för vissa delar av arbetsmarknaden. De tvingande reglerna i jämställdhetslagen, dvs. reglerna om diskrimineringsförbudet och de därtill hörande skadestånds- och processreglerna, kommer i och med ikraftträdandet att gälla även för bestående kollektivavtalsförhållanden och, i förekommande fall, ta över eller komplettera motsvarande kollektivavtalsbestämmelser. Jämställdhetsavtalen blir således i och med ikraftträdandet utan verkan i den mån de innefattar avvikelser från de tvingande lagreglerna. Ikraftträdandebestämmelserna ger dock arbetsmarknadens parter möjlighet att anpassa sig till de dispositiva lagreglerna genom att redan före ikraftträdandet träffa jämställdhetsavtal. De jämställdhetsavtal som hittills har träffats torde få betraktas som sådana avtal som har tillkommit för ändamål som avses i 7 § första stycket, och de har därför i de delar som avses i det lagrummet fortsatt giltighet efter lagens ikraftträdande.

Den princip för ikraftträdandet av lagregler på arbetsrättens område som andra stycket i övergångsbestämmelserna ger uttryck för har varit vägledande för lagstiftningsarbetet under de senaste åren och har bl. a. använts vid införandet av medbestämmandelagen (se bl. a. prop. 1975/76: 105 bil. 1 s. 520 ff och 541 f samt InU 1975/76: 45 s. 53).

Kollektivavtal, t. ex. det statliga huvudavtalet, som utnyttjar dispositiviteten hos sådana lagbestämmelser som 12 § hänvisar till utgör inte någon avvikelse från jämställdhetslagen och åsyftas ej i ikraftträdandebestämmelsernas andra stycke.

Som närmare har berörts i specialmotiveringen till 5 § har det tills vidare ansetts nödvändigt med en övergångsbestämmelse för pensionsavtal — både kollektivavtal och enskilda avtal — som innehåller olika pensionsbestämmelser för manliga resp. kvinnliga utövare av ett visst yrke etc., t. ex. det kommunala pensionsavtalet PAK. Det senare avtalet gäller till utgången av år 1981. Den s. k. avlösning som kan behöva göras för att utjämna skillnaderna är av den storleksordningen att den inte utan vidare ryms inom en sedvanlig avtalsrörelse. Undantaget i övergångsbestämmelsen gäller endast pensionsavtal som har ingåtts före lagens ikraftträdande. En arbetstagare, som anställs efter ikraftträdandet, blir dock underkastad sådana äldre pensionsbestämmelser enligt kollektivavtal på grund av reglerna i 26 § medbestämmandelagen. Däremot kan inte med giltig verkan ingås några nya kollektivavtal eller enskilda avtal om pension, om avtalen i någon del skulle innebära att ett missgynnande enligt 2—4 §§ tillåts. Sådana avlösningsavtal, som nyss har nämnts, får dock godtas, eftersom de får anses ingå som ett led i strävanden att främja jämställdhet i arbetslivet.

Beträffande övriga tillämpningsproblem i samband med ikraftträdandet hänvisas till specialmotiveringen till resp. lagrum.

5 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över förslaget till lag om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet.

6 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

LAGRÅDET

Utdrag
PROTOKOLL
vid sammanträde
1979-03-20

Närvarande: f. d. justitierådet Brunnberg, regeringsrådet Petrén, justitierådet Sven Nyman, justitierådet Knutsson.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 22 februari 1979 har regeringen på hemställan av statsrådet Winther beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet.

Förslaget har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Olof Bergqvist och regeringsrättssekreteraren Reidunn Laurén.

Förslaget föranleder följande yttranden.

Brunnberg, Sven Nyman och Knutsson:

Vi lämnar förslaget utan erinran.

Petrén:

Det remitterade lagförslaget behandlar ett lagstiftningsämne som är direkt berört i regeringsformen (RF) och som även eljest reser åtskilliga frågor om grundlagstolkning. Förslaget väcker även spörsmål som gäller den tillämnade lagstiftningens inpassande i rättsordningen i övrigt. En närmare granskning ger vidare vid handen att man kan ifrågasätta huruvida den valda metoden är den mest ändamålsenliga för uppnående av de politiska syften, som är lagstiftarens. Enligt vad senast yttrats av grundlagsstiftaren rörande inriktningen av lagrådets arbete är det just aspekter av denna art som skall uppmärksammas (se prop. 1970: 24 s. 35 och 38). Rättighetskyddsutredningen har föreslagit att vad som sålunda får anses gälla för inriktningen av lagrådets granskning skall grundlagfästas och föreslår införande i 8 kap. 18 § RF av regler av följande lydelse (SOU 1978: 34 s. 25): "Lagrådet skall undersöka hur förslag till lag, som överlämnas till lagrådet för granskning, förhåller sig till grundlagarna och till rättsordningen i övrigt samt hur förslagets föreskrifter förhåller sig till varandra och till rättssäkerhetens krav. Lagrådet skall vidare överväga, om förslaget är så utformat att lagen kan antagas tillgodose angivna syften, samt i övrigt söka belysa problem som kan uppstå vid tillämpningen." Jag har för min del ansett mig böra lägga anvisningar av detta slag till grund för min medverkan i lagrådets granskning av detta ärende. Från dessa utgångspunkter har jag funnit mig böra framhålla följande.

RF föreskriver i 1 kap. 2 § som en uppgift för det allmänna att tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter. Härmed är sagt att det s. k. jämställdhetsarbetet är en viktig samhällelig angelägenhet. Längre fram i RF återkommer man till ämnet i form av anvisningar för lagstiftaren. Enligt 2 kap. 16 § får lag eller annan föreskrift ej innebära att någon medborgare missgynnas på grund av sitt kön, om ej föreskriften utgör led i strävandena att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt. Det kan vidare nämnas att det i 2 kap. 15 § RF finns en likartad föreskrift, enligt vilken lag eller annan föreskrift ej får innebära att någon medborgare missgynnas därför att han med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör minoritet.

Det remitterade lagförslaget avser att förverkliga RF:s målsättning att trygga jämställdheten mellan män och kvinnor inom ett samhällsområde, nämligen i arbetslivet. Förslaget tar alltså upp en aspekt beträffande en diskriminationsfaktor. Det har i stor utsträckning karaktären av ett pionjärbete och åtskilliga problem det reser är nya för lagstiftaren.

Lagförslaget består av två huvuddelar, en med regler om förbud för arbetsgivare att diskriminera på grund av könstillhörighet, en med regler som pålägger arbetsgivare att vidta aktiva åtgärder för jämställdhet. Schematiskt kan de olika förslagen i lagen beskrivas på följande sätt. I. En huvudregel är att arbetsgivare inte får missgynna arbetstagare eller arbetssökande på grund av vederbörandes kön (2 §). Den realiserar på fyra olika sätt (3 och 4 §§).

1) Vid anställning, befordran eller utbildning får arbetsgivare inte utse någon framför en annan av motsatt kön, som har bättre sakliga förutsättningar för arbetet eller utbildningen.

2) Arbetsgivare får inte under anställningen tillämpa sämre arbetsvillkor för en arbetstagare än vad arbetsgivaren tillämpar i fråga om arbetstagare av motsatt kön vid lika eller likvärdiga förhållanden.

3) Vid ledning och fördelning av arbetet får arbetsgivare inte låta arbetstagare bli uppenbart oförmånligt behandlad i jämförelse med arbetstagare av motsatt kön.

4) Arbetsgivare får inte uppsäga, omplacera, permittera eller avskeda arbetstagare på grund av vederbörandes kön.

De rättsliga påföljderna är enligt lagförslaget följande:

Vid åtgärd i strid med 2) och 4) kan arbetstagaren få den diskriminerande avtalsbestämmelsen eller rättshandlingen ogiltigförklarad av domstol.

Vid förfarande i strid med 1) utgår allmänt skadestånd till den eller de förbigångna.

Åtgärd i strid med 2), 3) och 4) kan leda till att arbetstagaren får ekonomiskt skadestånd för förlusten och allmänt skadestånd för kränkningen.

II. Vissa avtalsbestämmelser är i sig ogiltiga (5 §), nämligen

1) bestämmelse som föreskriver skillnad mellan kvinnor och män i fråga om anställningsvillkor,

2) bestämmelse som tillåter sådant förfarande som ovan beskrivits under I 1)—4).

Enda rättsliga påföljd enligt lagförslaget är att avtalsbestämmelse enligt 2) ogiltigförklaras av domstol på talan av arbetstagare som är avtalspart.

III. Arbetsgivare är inom ramen för sin verksamhet förpliktad att aktivt främja jämställdhet i arbetslivet (6 och 7 §§). Arbetsmarknadsparterna — på arbetstagersidan alltid central organisation — förutsätts skola ingå avtal om jämställdhetsåtgärder. På det återstående icke avtalsreglerade området skall ett jämställdhetsombud vara verksamt och en jämställdhetsnämnd får till uppgift att förelägga arbetsgivare att vid vite företa aktiva jämställdhetsåtgärder.

Från rättssystematisk synpunkt synes vad som föreslås under I 1), 2) och 3) samt II 2) vara av störst intresse. Bl. a. ger de på dessa punkter inbyggda bevispresumptionerna anledning till överväganden.

Förbudet mot diskriminering enligt I 1) i ovanstående schema bygger, sådant det utformats i 3 §, på att man i allt anställande, vid varje befordringstillfälle och vid utbildningsuttagning, då det finns sökande av båda könen, som har olika kvalifikationer, inför en skyldighet för arbetsgivaren att klarlägga samtliga sökandes sakliga förutsättningar för arbetet. Skulle arbetsgivaren stanna för att utse en viss person, måste han övertyga sig om att det bland sökandena av motsatt kön icke finns någon som har bättre sakliga förutsättningar för arbetet än den han vill utse. Försummar han detta, kan sökande av det andra könet som anser sig ha bättre förutsättningar för arbetet än den utsedde framträda och fordra skadestånd och arbetsgivaren förpliktas erlagga sådant.

För den statlige arbetsgivaren innebär denna regel icke någon ny skyldighet. Enligt 11 kap. 9 § RF är denne alltid pliktig att vid tjänstetillsättningar tillämpa endast sakliga grunder. Då ett missgynnande på grund av kön av sökande icke kan vara förenligt med detta krav, är ett förbud mot sådan diskriminering överflödigt såvitt gäller statliga tjänstetillsättningar. Den kommunala arbetsgivaren har visserligen vid anställandet traditionellt stor frihet att välja men är dock förpliktad enligt 1 kap. 9 § RF att förfara sakligt och opartiskt. Däri får anses ligga en plikt för kommunen att ta hänsyn till meriter. Däremot har den enskilde arbetsgivaren rätt att fritt anställa vem han vill. Diskrimineringsförbudet enligt reglerna i 3 § innebär att arbetsgivaren förlorar denna frihet, dock endast i fall då personer av båda könen tävlar med varandra. Är sökandegruppen enkönad, blir rättsläget oförändrat i förhållande till vad nu gäller.

Det måste betecknas som ett relativt stort ingrepp i nuvarande rättsordning att upphäva rådande avtalsfrihet på den enskilda arbetsmark-

naden. Till skillnad från vad som gäller för den offentlige arbetsgivaren måste den enskilde i allmänhet beakta lönsamhetsaspekten. Då han väljer mellan olika arbetssökande, får han förmodas normalt utgå från företagsekonomiska överväganden. Han väljer då den arbetssökande av vilken han anser sig vara mest betjänt i sin verksamhet. Han måste självfallet beakta de långtgående förpliktelser som han som arbetsgivare enligt gällande arbetsrätt ikläder sig i förhållande till den han anställer. Rättsordningen i denna del kan sägas förutsätta att arbetsgivaren fram till själva anställningsögonblicket har ett betydande mått av frihet att välja en person i förhållande till vilken han är beredd att ta på sig ett arbetsgivaransvar. Från rättsordningens synpunkt förtjänar det nog övervägas om avtalsfriheten i förevarande avseende bör överges.

Enligt lagförslaget presumeras det att, om en arbetsgivare förbigår en som är bättre meriterad och den förbigångne är av annat kön än den som utsetts, arbetsgivaren missgynnat den bättre meriterade på grund av dennes könstillhörighet. Presumtionen består, tills arbetsgivaren förmått bevisa att den diskriminerande behandlingen ej beror på könet. Det kan han enligt 3 § andra stycket göra bl. a. genom att visa att han diskriminerat på någon annan grund, t. ex. på grund av den förbigångnes ras, nationalitet, religion eller politiska tillhörighet. Arbetsgivaren befriar sig då från skyldigheten att utge skadestånd enligt denna lag.

De föreslagna stadgandena om bevispresumtionen och dess motbevisande utgör icke en föreskrift som missgynnar någon på grund av ras, hudfärg eller etniskt ursprung. Däremot innebär konstruktionen att man enligt lag, som har till syfte att bekämpa sådant missgynnande som avses i 2 kap. 16 § RF, klart godtar sådant missgynnande som enligt 2 kap. 15 § RF ej får förekomma i lag eller annan föreskrift. Denna form för lagstiftning syns mig svår att ur allmän grundlagssynpunkt acceptera, oaktat den kan ses som en naturlig konsekvens av att man lagstiftar om allenast en diskriminationsgrund men lämnar övriga därhän, dvs. man får gärna diskriminera negrer eller finnar, blott man undviker diskrimination på grund av kön.

Allmänt kan på en bevispresumtion ställas kravet att det i åtminstone en majoritet av fall i verkligheten också förhåller sig så som det presumeras. Presumtionen avses nämligen regelmässigt skola vara hjälpmedel att snabbt komma till en materiellt riktig slutsats. I lagrådsremissen finns emellertid ingen utredning som gör sannolikt att det på arbetsmarknaden i allmänhet förhåller sig så att, om någon erhåller en anställning, trots att det finns en mera meriterad medsökande av motsatt kön, detta beror på könsdiskriminering. Vid de flesta anställningstillfällena spelar en mängd faktorer in utöver dem som i 3 § betecknas som sakliga förutsättningar för arbetet. Vilken av dessa som föranlett att de sakliga förutsättningarna frångåtts torde oftast vara en öppen fråga.

Om presumtionen motsvarar verkligheten i endast 10 % av fallen, innebär den att arbetsgivaren pålägges besväret att i övriga 90 % visa

att presumptionen pekat fel. Att övervältra en så pass tyngande bevisbörda på en i stort sett "oskyldig" grupp medborgare kan icke anses vara en normalt godtagbar lagstiftningsteknik. Den kan endast accepteras, om det är av så stor vikt att de 10 % blir avslöjade, att de övriga 90 % finner sig i olägenheten att behöva bevisa sin oskuld. Först om överhuvud icke någon annan utväg står till buds att finna ut vilka som diskriminerar, kan denna metodik godtas, om presumptionen i allmänhet ej slår in. Nu vet man nästan ingenting om presumptionens verklighetsförankring. Ett bättre beslutsunderlag måste efterlysas på denna punkt.

Bevispresumtioner av likartat slag som den som gäller vid anställning, befordran eller uttagning till utbildning föreslås skola gälla också i samband med de ovan under 1 2) och 3) beskrivna förfarandena avseende tillämpning av anställningsvillkor och ledande och fördelning av arbetet (4 § 1 och 2). Även här inställer sig frågan om presumptionen i rimlig omfattning täcker verkligheten. Lagrådsremissen ger inte något svar på de frågor som kan ställas i sådant hänseende.

Av det material som lagrådsremissen tillhandahåller kan riksdagen som den beslutande icke bilda sig en mera välgrundad uppfattning beträffande de avvägningsfrågor som här berörs. Det sagda gäller såväl frågan huruvida avtalsfriheten på den enskilda arbetsmarknaden bör uppges i föreslagen omfattning som huruvida den bärande bevispresumtionen har tillräcklig grund. De föreslagna reglerna kan i och för sig inpassas i rättsordningen men med uppgivande av vissa icke oväsentliga värden. Ytterst blir bestämmande om det man vill vinna befinnes ha en så hög angelägenhetsgrad att förefintliga betänkligheter måste vika.

Frågade ställer man sig till om man i remissen valt den med hänsyn till det eftersträfvade syftet mest ändamålsenliga uppläggningsformen. Som Brita Sundberg-Weitman framhåller i sitt särskilda yttrande (SOU 1978: 38 s. 210) passar det arbetsrättsliga mönstret ej i allo väl in i jämställdhetsarbetet. Detta kan knappast ses som ett fält där spänningsförhållandet arbetsgivare-arbetstagarare är dominerande. På detta område är knappast arbetstagarorganisationerna regelmässigt i kampställning i förhållande till arbetsgivarna.

En konsekvens av det arbetsrättsliga synsättet är vidare att det i alla tvistefrågor i allmänhet blir ett instansförfarande antingen inför arbetsdomstolen eller hos jämställdhetsnämnden. Särskilt när det gäller vitesföreläggande att vidta aktiva jämställdhetsåtgärder ter sig en sådan ordning främmande enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer.

Inte heller ter sig en rent civilrättslig infallsvinkel såsom den mest närliggande. Man har valt modellen att låta den arbetsgivare som genom en könsdiskriminerande åtgärd kränker viss enskild betala skadestånd till denne. I civilmålet står den kränkte som kalande och arbetsgivaren som svarande. Målet gäller antingen ogiltigförklaring av den könsdiskriminerande avtalsbestämmelsen eller rättshandlingen eller krav på skadestånd i anledning av diskrimineringen. Systemet bygger alltid

på att den som anser sig utsatt för könsdiskriminerande behandling — något som kanske i många lägen ej är så enkelt att ens med bevispresumptionernas hjälp klarlägga — inleder en civilprocess mot arbetsgivaren. Vilket stöd den enskilde i allmänhet kan komma att få av sin fackliga organisation är svårt att förutse. I de flesta fall kan det antas att samma fackliga organisation har att företräda såväl den kränkte som den mera förmånligt behandlade. Ofta kan organisationen välja att icke inta en mera militant attityd och avstå från att stödja den medlem som anser sig diskriminerad. Denne är kanske icke heller alltid beredd att låta sin person nagelfaras inför rätta i ett mål om diskriminering vid anställning, om arbetsgivaren kan väntas bestrida att kändepartnern verkligen var sakligt överlägsen den som erhöll anställningen. I lagrådsremissen utgår man från att en domstolsprocess om diskriminering kommer att bli pinsam för arbetsgivaren. Det är att befara att denna lika ofta blir pinsam för den som anser sig diskriminerad. Betydelsen av jämställdhetsombudets talerätt är icke heller lätt att bedöma. Sannolikt blir den begränsad.

Sammanfattningsvis ter det sig ovisst om den i lagrådsremissen föreslagna metoden blir effektiv. Man kan sätta ifråga om enskilda överhuvud är villiga att i större omfattning ta på sig rollen som kändepartner i mål mot arbetsgivaren.

Främjande av jämställdheten ter sig i lagrådsremissen mera som ett allmänt samhällsintresse än som en uppgift för arbetsmarknadsparterna. För lagstiftaren synes det icke så mycket vara fråga om att förskaffa den könsdiskriminerade individen en gottgörelse som att pålägga arbetsgivaren som felat en påföljd. Från denna utgångspunkt kan ifrågasättas om icke den rätta vägen varit att kriminalisera vissa brott mot jämställdheten.

Det kan tilläggas att, då man tidigare i svensk rätt infört förbud mot diskriminering, det skett i form av straffstadganden. I 16 kap. 8 och 9 §§ brottsbalken finns regler om brotten hets mot folkgrupp och olaga diskriminering. Vid utformningen av dessa regler har man gått till motsatt ytterlighet. Diskriminering anses där som ett brott mot allmän ordning och den grupp som blivit föremål för hets har i rättspraxis icke tillerkänts målsägandeställning.

Den föreslagna lösningen har också vissa andra svagheter. Till dessa blir det anledning återkomma vid de särskilda paragraferna.

Jämställdhetskommittén ger i sitt betänkande en kort sammanställning av vissa främmande länders lagstiftning på jämställdhetsområdet (SOU 1978: 38 s. 81—86). Därav framgår att många olika vägar ligger öppna då det gäller att nå det i RF uppställda målet om lika rättigheter för män och kvinnor. Man måste sätta flera frågetecken för lagrådsremissens val av lösning, både vad avser dess inpassning i rättsordningen i övrigt och beträffande dess ändamålsenlighet. En allmän omprövning av vägvalet synes motiverad.

1 §

Den inledande portalparagrafen, som anger lagens ändamål, bör knyta an till ändamålsstadgandet i 1 kap. 2 § RF. Grundlagen talar om att tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter. Lagförslaget har den något blygsammare målsättningen att främja sådana rättigheter. Tror man sig inte om att med lagen nå upp till RF:s ambitionsnivå och skriva att lagen har till ändamål att tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter, förordas följande lydelse:

”Denna lag har till ändamål att medverka till att män och kvinnor tillförsäkras lika rättigheter i fråga om arbete, arbetsvillkor och utvecklingsmöjligheter i arbetet (jämfördhet i arbetslivet).”

Genom parentesens knytes ordet ”jämfördhet” i 2 kap. 16 § RF samman med ”lika rättigheter” i 1 kap. 2 § tredje stycket RF.

3 §

Den i paragrafen beskrivna formen för könsdiskriminering bygger sin konstruktion på föreställningen att man alltid kan fastställa vem som har bättre sakliga förutsättningar för en tjänst eller för en plats vid utbildning än övriga. Lagrådsremissen ger knappast en samlad bild av i vilken omfattning sakförhållandet verkligen är detta. I motiven utgår man från som närmast självklart att det vid varje valtillfälle finns en given måttstock efter vilken alla sökande kan bedömas med hänsyn till sina sakliga förutsättningar för arbetet eller utbildningen. Så är säkerligen fallet vid besättandet av vissa slag av tjänster, särskilt mera kvalificerade befattningar där de sökande vanligen återoppar meriter av olika slag. För ett mycket stort antal platser erfordras emellertid icke någon särskild utbildning eller eljest speciella kvalifikationer. I andra fall kan en viss yrkesutbildning vara behövlig, men kriterier saknas för att gradera inbördes mellan dem som har den nödiga grundutbildningen. Vidare kan hända att arbetsgivaren endast söker en ny medarbetare till en viss verksamhet utan att närmare ange kvalifikationerna, därför att arbetsgivaren från början är inställd på att bland de sökande utse den, vars kvalifikationer bäst kompletterar de förut anställdas kunande. Någon i förväg fastställbar norm för bedömningen av de sökande finns då icke. Beträffande uttagning för utbildning torde det vara än svårare att göra gällande att det finns allmängiltiga normer.

En avgörande svårighet ligger i hur kriteriet sakliga förutsättningar skall tolkas. I lagrådsremissen är man väl medveten härom. Å ena sidan skall därmed uppenbarligen icke avses den uppfattning den individuella arbetsgivaren har om vad som är sakliga förutsättningar för arbetet eller utbildningen. Å andra sidan skall inte heller lagstiftaren eller domstol utforma någon standard för vad som är de sakliga förutsättningarna vid varje slag av anställning eller utbildningsantagning. Man föreställer sig att det skall finnas en viss inom varje bransch lo-

kalt, regionalt eller på riksnivå utvecklad praxis för vad som uppfattas som norm för bedömning av sökande. Domstolens uppgift blir bl. a. att leta fram vad som är sakliga förutsättningar i denna mening i varje särskild situation.

Ibland kan lag innehålla regler härom. I 11 kap. 9 § tredje stycket RF (se även 4 kap. 2 § lagen om offentlig anställning) uppställs t. ex. svenskt medborgarskap som kompetenskrav för vissa statliga tjänster. Stundom kan kollektivavtal, särskilt i form av jämställdhetsavtal, innehålla värderingar som kan vara till ledning. I motiven framhålls, att sådan praxis dock icke får godtas som bland sakliga förutsättningar upptar grunder vilka bygger på könstillhörighet. Att en för tjänsten betydelsefull egenskap är vanligare hos personer tillhörande det ena könet än hos personer tillhörande det andra kan aldrig vara en saklig förutsättning, även om en sådan skillnad skulle vara statistiskt belagd. De sakliga förutsättningarna måste alltid hänföra sig till en individ, ej till en könsbestämd grupp. Man får sålunda icke utgå från att en manlig sökande har större kroppskrafter än en kvinnlig. Däremot får man vid tillsättning av tjänst, för vilken fysiska kroppskrafter är en saklig förutsättning, genomgå de sökande och taga ut dem vilka oavsett könstillhörighet har de nödiga kroppskrafterna. På detta sätt tillgodoses kravet på individuell rättvisa och man undviker att hemfalla åt på fördomar byggda vanföreställningar. Om en arbetsgivare anser sig ha rätt att bland sakliga förutsättningar uppställa krav på stor aktsamhet vid handhavande av dyrbar material, får han icke utgå från föreställningen att kvinnor genomsnittligen visar större aktsamhet än män utan han måste undersöka alla sökandenas individuella egenskaper på denna punkt och klarlägga vilka av dessa som fyller kraven härvidlag.

I sakliga förutsättningar ingår ofta som en tämligen diffus post fordran på allmän lämplighet. Den framkommer efter en sammanvägning av en rad personliga egenskaper. De sökandes meriter på denna punkt kan vara svåra att registrera. Ofta blir avgörande det allmänna intryck de sökande framkallar hos arbetsgivaren vid personliga intervjuer. Bland ett stort antal sökande tas några få ut för närmare personlig granskning. Systemet bygger på ett visst mått av subjektivitet hos bedömare. Vad som är sakligt och vad som är osakligt är ej lätt att säga. En förutsättning — saklig eller osaklig — kan vara att den sökande måste passa in på den arbetsplats där han eller hon skall verka. I förevarande sammanhang är huvudsaken att de personliga egenskaper som krävs knytes till individens person och icke till vederbörandes kön som sådant.

Sanningen är att vid tjänstetillsättningar inverkar en stor mängd överväganden av skilda slag. Sakliga meriter i inskränkt bemärkelse är blott en tillsättningsgrund, om än oftast den viktigaste. Därtill kommer i många fall faktorer som ålder, utseende, politisk, religiös eller etnisk

tillhörighet, frånvaron av handikapp av skilda slag, släktskap, anknytning till arbetsplatsen osv. Vilka av dessa som är sakliga förutsättningar och vilka som är fördomar får fastställas från fall till fall.

Till frågan om sakliga förutsättningar hör även den icke helt ovanliga situationen att arbetsgivaren icke anser den mest meriterade ha de bästa sakliga förutsättningarna just därför att denne är övermeriterad. Icke minst sökande med universitetsutbildning som sökt tjänster, för vilka normalt icke krävs sådan utbildning, har förbigåtts såsom överkvalificerade för sysslan. Kan överskott på meriter få verka som en negativ saklig förutsättning?

Det anförda pekar endast på några av många svårigheter att för varje valsituation få fram en i alla väder hållbar norm för mätande av de sökandes sakliga förutsättningar. Lagrådsremissen förutsätter att en sådan alltid finns och att alla sökande kan inordnas efter denna skala. I sista hand är det arbetsdomstolens sak att fastställa både normens innehåll och de sökandes utplacering längs skalan i den mån de är av olika kön. Har arbetsgivaren ej träffat rätt, enligt domstolens efterhandsvärdering, har han gjort en felbedömning för att bruka remissens terminologi.

Inom statlig tjänst har man vanligen ett administrativt besväröfarande med vars tillhjälp man kan fastställa den statlige arbetsgivarens slutliga ståndpunkt i tjänstetillsättningsfrågor. Vanligen har regeringen sista ordet därvidlag. Om instanserna haft olika meningar, kan den statlige arbetsgivaren i beslut på olika nivåer ha lagt fast kanske tre olika uppfattningar om vad som är sakliga förutsättningar för tjänsten eller utbildningen. Arbetsdomstolen står vid slutliga rättsliga bedömningen fri att finna t. ex. regeringens ståndpunktstagande i ett visst utnämningssärende innefatta en felbedömning av de sökandes sakliga förutsättningar och i stället godta en lägre instans värderingar på denna punkt. Till frågan huru sakliga förutsättningar enligt lagen skall vägas mot grundlagskravet på sakliga grunder för statliga tjänstetillsättningsbeslut blir det anledning att strax återkomma.

Har man väl kommit förbi svårigheterna att klarlägga de sakliga förutsättningarna för tjänsten eller utbildningen och de sökandes kvalifikationer med hänsyn härtill, kommer bevispresumtionen in. Befinns det, att bland dem, som ej fått tjänsten men som har bättre sakliga förutsättningar än den utsedde, någon är av annat kön än denne, presumeras arbetsgivaren ha gjort sig skyldig till missgynnande på grund av kön. Han kan då i ett mål om skadestånd exculpera sig enligt någon av de tre grunder som anges i andra stycket.

Den statlige arbetsgivarens ställning förtjänar här särskild uppmärksamhet. Som redan antytts följer av 11 kap. 9 § andra stycket RF att den statlige arbetsgivaren vid anställande får fästa avseende endast vid sakliga grunder. Redan i 1 kap. 9 § RF stadgas att alla myndigheter

inom den offentliga förvaltningen har att i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Mot bakgrund av regeln i 1 kap. 2 § RF att det allmänna skall tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter måste det anses som en tjänsteplikt för var och en som i egenskap av statlig arbetsgivare skall fatta ett anställningsbeslut att icke diskriminera någon sökande på grund av kön.

Lagrådsremissens bevispresumtion innebär att den statlige beslutsfattaren, som på — måste man förutsätta — sakliga grunder funnit sig böra utse en person som befunnits ha sämre sakliga förutsättningar för tjänsten än en medsökande av motsatt kön, skall anses därvid ha handlat i syfte att könsdiskriminera. Lagen beskyller sålunda myndigheten för att ha förfarit grundlagsstridigt och ålägger denna att, när en förbigången anlägger sak, inför domstol bevisa sin oskuld. En sådan lagregel som presummerar att myndigheterna förfar grundlagsstridigt är orimlig. I en rättsstat måste utgångspunkten vara att statliga beslutsfattare handlar lagenligt. Till motsatsen visats måste han antas haft någon sådan saklig grund som anges i 11 kap. 9 § andra stycket RF för ett ställningstagande som innebär att "sakliga förutsättningar" ej blivit avgörande. Det kan t. ex. ha funnits något arbetsmarknadspolitiskt eller lokaliseringspolitiskt skäl som myndigheten varit skyldig att beakta. De statliga arbetsgivarna bör icke av lagen försättas i det läget att de tvingas inför domstol exculpera sig genom att visa att de handlat i överensstämmelse med grundlagen.

Strävan att i arbetsrätten jämställa statliga och enskilda arbetsgivare har sina givna gränser. Det statsrättsliga systemet enligt RF bygger på en distinktion mellan offentligt och enskilt. Den går igen i snart sagt varje kapitel i RF. Det finns icke i RF något stöd för den uppfattningen att man så snart det gäller arbetsrätt äger sätta sig över denna skiljelinje. Den i paragrafen föreslagna bevispresumptionsregeln kan som stridande mot vår offentlighetsrättsliga ordning icke ges tillämplighet beträffande statlig arbetsgivare.

Likartade synpunkter kan anföras beträffande kommunala arbetsgivare. Även de är underkastade regeln i 1 kap. 9 § RF att i förvaltningen iakttä saklighet och opartiskhet och skall enligt 1 kap. 2 § RF tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter. För vissa kommunala tillsättningsmyndigheter gäller enligt 4 kap. 3 § andra stycket lagen om offentlig anställning regeln om att sakliga grunder skall iakttas. Att i lag presumera att de kommunala myndigheterna i strid mot dessa regler könsdiskriminerar synes knappast godtagbart.

Bevispresumptionsregelns tillämplighetsområde skulle därmed inskränkas till den enskilda arbetsmarknaden. Betänkligheter mot regeln överhuvud har anförts inledningsvis. Skulle man helt frångå den utan att ersätta den med något annat, blir resultatet att man vad beträffar anställning, befordran och uttagning till utbildning nödgas tillämpa samma

ordning som föreslås i lagrådsremissen rörande uppsägning och avskedande, dvs. helt enkelt att vid skadeståndsansvar förbjuda könsdiskriminering i angivna situationer.

I andra stycket anges att positiv könsdiskriminering helt allmänt är en tillåtlig form för missgynnande på grund av kön. Fråga är om den också är tillåtlig enligt 11 kap. 9 § andra stycket RF, dvs. om behovet att ändra könsrelationerna på en statlig arbetsplats är en sådan saklig grund vid tjänstetillsättning som avses i nämnda grundlagsstadgande. Enligt motiven till detta (prop. 1973: 90 s. 406) är arbetsmarknadspolitiska hänsyn angivna som dylik saklig grund, vilken medger ett frångående av huvudgrunderna förtjänst och skicklighet. Regeln i 1 kap. 2 § RF utsäger, att män och kvinnor skall tillförsäkras lika rättigheter, och könskvotering kan icke godtas som en grundlagsenlig form för att båda könen tillerkänns lika rättigheter. Å andra sidan förutsätter 2 kap. 16 § RF att det skall kunna finnas lagregler som tillåter missgynnande av personer tillhörande ettdera könet, om det sker i syfte att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor. Vad som skall förstås med jämställdhet definieras icke i grundlagen. Enligt uttalanden i lagrådsremissen anses jämställdhet på en arbetsplats icke vara uppnådd förrän det finns minst 40 % av vardera könet inom varje typ av arbete och inom varje kategori arbetstagare. Grundlagen kan på denna punkt icke anses ge något riktigt klart besked. Det finns enligt min mening icke tillräcklig grund för att påstå att positiv könsdiskriminering på den statliga arbetsmarknaden skulle generellt sett vara grundlagsstridig. En bedömning från fall till fall blir nödvändig.

4 §

Reglerna i punkterna 1 och 2 innehåller stadganden om bevispresumtioner. Likartade synpunkter som framförts under 3 § kan anföras beträffande nu aktuella bevispresumtioner. Könsdiskriminering av en statlig arbetsgivare vid tillämpning av anställningsvillkor skulle innebära ett brott mot reglerna i 1 kap. 2 och 9 §§ RF. Detsamma gäller för kommunala arbetsgivare. Kritiken mot bevispresumtionen i punkt 1 försvagas dock av att det, som det sägs i lagrådsremissen, icke rör sig om någon allmänt sett stark presumtion. Arbetsgivaren har nämligen i allmänhet möjlighet att visa att den påtalade skillnaden i anställningsvillkoren beror på de jämförda anställdas olika personliga kvalifikationer. Bevispresumtionen förmodas därför icke få större praktisk betydelse.

Utöver de allmänna invändningarna mot tillämpbarheten av bevispresumtionen i punkt 2 på statliga och kommunala arbetsgivare kan man även anföras tveksamhet om stadgandets realism. På alla arbetsplatser finns arbetsmoment som är mindre lockande än andra. Om det finns en sned könsfördelning på arbetsplatsen med ganska få personer

tillhörande det ena könet och om dessa moment i huvudsak kommer att hamna på personer tillhörande majoritetskönet, medan de minoritetsgruppen tillhöriga undgår dessa arbetsmoment, kan anställda av majoritetskönet anse sig uppenbart oförmånligt behandlade i förhållande till minoritetsgruppen. Enligt 8 § tredje stycket blir då alla inom majoritetsgruppen berättigade till allmänt skadestånd för den kränkning för vilken de blivit utsatta, om icke arbetsgivaren förmår att befria sig från presumtionen att könsdiskriminering föreligger. Det kan i situationer av denna art bli fråga om skadestånd av orimlig storleksordning.

Det förtjänar övervägas om man icke kan avstå från presumptionsregeln i punkterna 1 och 2. I stället skulle man då lita till generella skadeståndssanktionerade förbud.

5 §

Då det i paragrafen allmänt talas om avtal som föreskriver skillnad mellan kvinnor och män i fråga om anställningsförhållanden, utgår man i lagrådsremissen från att uttrycket syftar på andra avtal än enskilda arbetsavtal, dvs. framför allt kollektivavtal. Däremot omfattar gruppen avtal som på annat sätt tillåter missgynnande även enskilda arbetsavtal. Diskriminerande bestämmelse i sådant avtal omfattas även av 8 § första stycket. Detta stadgande innehåller såväl en materiell regel om ogiltighet som en processuell regel om hur ogiltigheten skall konstateras.

Det kommer sålunda att föreligga två olika slag av processuella regler för konstaterande av ogiltighet av könsdiskriminerande avtalsbestämmelse.

Enligt 8 § första stycket har arbetstagaren en ovillkorlig rätt att föra ogiltighetstalan beträffande diskriminerande bestämmelse i avtal mellan honom och hans arbetsgivare. Frågan om samma avtalsbestämmelses ogiltighet kan emellertid också prövas mot bakgrund av förevarande paragraf. Den besvaras då i en civilprocess vari fastställelsetalan föres antingen enligt reglerna i 13 kap. 2 § rättegångsbalken eller enligt föreskrifterna i 4 kap. 6 § lagen om rättegången i arbetstvister, beroende på om tingsrätt eller arbetsdomstolen är rätt forum. Dessa senare regler, som icke ger någon ovillkorlig rätt att föra talan, blir också att tillämpa så snart fråga är om giltighet av bestämmelse som icke omfattas av 8 § första stycket och vidare överhuvud om det är arbetsgivaren som vill väcka en fastställsetalan om ogiltighet.

Rättssystematiskt är den föreslagna ordningen knappast godtagbar. Då de praktiska olägenheterna härvid, såvitt nu kan överblickas, förefaller vara begränsade, stannar jag vid den kritik som ligger i det anförda.

6 §

I huvudsak delar jag den grundsyn beträffande tolkningen av RF som kommit till uttryck i Brita Sundberg-Weitmans särskilda yttrande till jämställdhetskommitténs betänkande (SOU 1978: 38 s. 207—209 överst).

Emellertid får hennes synpunkter anses vara i huvudsak tillgodosedda i lagrådsremissen genom att den allmänna regeln specificeras i paragrafens andra och tredje stycken. De åtgärder som en arbetsgivare skall kunna tvingas att företa enligt beslut av jämställdhetsnämnden bör ligga inom den sektor som dessa stycken utstakar. Skall beslut fattas om andra åtgärder än dem som direkt nämns i de båda styckena, bör dessa ha nära anknytning till de i paragrafen beskrivna.

Vittgående praktisk betydelse har huvudregeln i tredje stycket. Målsättningen att inom varje typ av arbete och inom varje kategori av arbetstagare på en arbetsplats skall finnas minst 40 % av vardera könet är på vissa områden revolutionerande. Av vikt är därför att lagstiftaren något tydligare uttalar sig om vad som skall förstås med ”typ av arbete” och ”kategori av arbetstagare”. Åsyftas relativt stora kollektiv av typen metallarbetare, kontorstjänstemän, handläggare eller är det fråga om att genomföra kvoteringen även sedan dessa huvudgrupper brutits ned till smärre grupper, t. ex. beträffande befattningshavarna i varje lönegrad hos en statlig myndighet eller inom varje grupp arbetsledare på skilda nivåer? Arbetsgivaren kan fordra klarare besked av lagstiftaren på denna viktiga punkt. Bl. a. måste både samhällets och företagens utbildningspolitik inrättas härefter.

7 §

Av tredje stycket följer att vad en arbetsgivare, som ej är kollektivavtalsbunden och sålunda underkastad 6 §, är skyldig göra i det särskilda fallet skall bedömas utifrån vad kollektivavtal stadgar i jämförbara förhållanden. Lagens innehåll blir på detta sätt avsiktligt bestämt av vad som olika kollektivavtalsparter kommer fram till. Lagstiftaren anvisar sålunda enskilda att följa regler vilkas reella innehåll bestäms av andra avtalsslutande. En sådan form av normgivning kan kritiserars utifrån de synpunkter som anförts av Brita Sundberg-Weitman i hennes särskilda yttrande.

Frågor om förhållandet mellan enskilda skall enligt 8 kap. 2 § RF bestämmas i lag. Riksdagen får inte delegera denna lagstiftningsmakt till regeringen. Den bör då inte heller kunna anta en lagregel som säger att det reella innehållet i enskildas förpliktelser i förhållande till varandra skall bestämmas av vad andra avtalar för sitt eget vidkommande. Ratio för grundlagsregeln i 8 kap. 2 § RF är just att lagstiftaren skall själv ta ställning till hur rättsförhållandet mellan enskilda skall utformas och icke överlåta det på andra. Lag skall härvidlag vara rätte-

snöret. Man måste därför sätta ifråga grundlagsenligheten av den lagstiftningsteknik som föreslås skola tillämpas på denna punkt. I vart fall är en fördjupad statsrättslig analys rörande denna form för samhällelig normgivning nödvändig.

Övriga bestämmelser

Under denna rubrik har samlats 8—14 §§. Till paragrafernas inbördes disposition återkommer jag under 13 §.

8 §

I första stycket behandlas frågan om ogiltigförklaring av bestämmelse i avtal mellan arbetsgivaren och arbetstagaren eller av arbetsgivares uppsägning eller liknande rättshandling av denne. Om arbetstagaren har framgång och bestämmelsen förklaras ogiltig, uppkommer frågan vad som skall gälla i den upphävda bestämmelsens ställe. Anställningsförhållandet består och även i övrigt gäller avtalet. Tanken torde vara att avtalet automatiskt kompletteras där luckan uppstått med vad som kan tänkas gälla inom branschen i allmänhet i det avseende varom är fråga. En lagregel härom synes önskvärd.

Skadeståndsregeln i andra stycket utgår från att det finns blott en missgynnad, som utsatts för den kränkning som missgynnandet innebär, även om de är flera av samma kön som har bättre sakliga förutsättningar för arbetet än den person av motsatt kön som fått tjänsten. Det ligger enligt min mening närmare till hands att anse envar av dessa bättre kvalificerade vara föremål för kränkningen. Denna består ju i att en sämre kvalificerad person av motsatt kön fått tjänsten. Den träffar därmed alla bättre kvalificerade av motsatt kön, oavsett om de kunnat få tjänsten eller ej. Om man verkligen såg till de skadelidandes intresse borde alla kränkta i lika mån få fullt allmänt skadestånd. Nu får de enligt lagförslaget i stället dela på ett skadestånd. Detta visar att det egentligen är fråga om en påföljd för den felande arbetsgivaren och icke om en civilrättslig gottgörelse till skadelidande. Jag kan erinra om vad jag inledningsvis anfört om valet mellan en arbetsrättslig och en straffrättslig uppläggnings av lagstiftningen.

Vad gäller staten kan i ett tillsättningsärende, som gått genom flera instanser, varje myndighets beslut för sig — oavsett att det ej vunnit laga kraft — innefatta en kränkning och föranleda skadestånd.

I tredje stycket behandlas det fall att ett missgynnande av det slag som anges i 4 § förekommit. Arbetstagaren skall då kunna tillerkännas både ekonomiskt och allmänt skadestånd. Särskilt det senare slaget av skadestånd synes kunna komma utdömas i mycket stor omfattning. Består kränkningen i att en stor grupp anställda anser sig uppenbart oförmåligt behandlade i förhållande till en mindre, privilegierad grupp, som sluppit undan ett obehagligare arbete, blir samtliga i den större gruppen

berättigade till allmänt skadestånd. Regeln är så utformad att envar som blivit kränkt skall ha fullt allmänt skadestånd. De ekonomiska konsekvenserna härav har observerats redan under 4 §. Om ekonomiskt skadestånd torde det oftast icke bli fråga i fall av diskrimination av denna art.

11 §

Beträffande denna paragraf får jag hänvisa till vad som anföres vid 13 §, dit paragrafens innehåll föreslås skola överföras. I stället flyttas hit 12 § i lagrådsremissens förslag.

12 §

Den talan jämställdhetsombudet för torde komma att gå ut på antingen ogiltigförklaring av en avtalsbestämmelse eller av en rättshandling eller också innefatta ett yrkande om skadestånd, allt till förmån för någon som ej är part i målet. Ombudet för enligt lagen uttryckligen talan för egen räkning som självständig part och ej som ställföreträdare för den berörde arbetstagaren. Denna jämställdhetsombudets särskilda ställning att i eget namn föra en civil talan för en annan fullt rättskapabel person framkallar en rad problem. I och för sig finns rättsfiguren inom arbetsrätten förut, då organisationer för talan med yrkanden som gäller medlen. I dessa fall får dock medlemmen genom sitt inträde i sammanslutningen anses ha godtagit organisationens speciella befogenheter i processuellt hänseende. Frågan löses vad jämställdhetsombudet beträffar genom en regel i denna paragraf om att ombudet skall ha arbetstagarens eller arbetssökandens medgivande till sin talan.

Arbetstagaren eller arbetssökanden får antas kunna när som helst dra tillbaka sitt medgivande med den verkan att jämställdhetsombudet förlorar sin processbehörighet. Arbetstagaren kan finna att ombudet begärt för lågt skadestånd eller att ombudet för talan på ett sätt som arbetstagaren ogillar. Återkallar han då sitt medgivande, får rättsföljden antas bli att ombudet måste lägga ned sin talan. Arbetstagaren får nämligen antas bli bunden av den rättskraft som den blivande domen tar åt sig, t. ex. beträffande en bestämmelses giltighet eller ett skadestånds storlek. Han kan inte, efter det att ombudets talan lett till en dom, väcka en egen talan och begära ett högre skadestånd på samma grund som den jämställdhetsombudet åberopat. Med hänsyn härtill måste den enskilde kunna återkalla sitt medgivande till ombudet. Saken torde i många fall vara av begränsad praktisk betydelse med hänsyn till de korta preskriptionstider som gäller inom arbetsrätten. Möjligheten för den enskilde att i efterhand själv väcka talan torde ofta vara försutten, om denne inte griper in i ett tidigt skede av handläggningen av det mål vartill ombudets talan givit upphov.

Innehållet i denna paragraf föreslås skola överflyttas till 11 §; se härom under 13 §.

13 §

Som ovan förutskickats synes stoffet under rubriken "Övriga bestämmelser" böra undergå viss omredigering. Efter 8 och 9 §§, som behandlar påföljderna av förbjuden diskrimination och av underlåtenhet att vidtaga aktiva jämställdhetsåtgärder, bör i 10 § komma de grundläggande reglerna om jämställdhetsombudet och jämställdhetsnämnden som också finns i den föreslagna 10 §. Härfter bör följa två paragrafer — 11 och 12 §§ — vilka avhandlar, 11 § vad som i remissförslaget och här ovan behandlats i 12 § och 12 § stadgandena om sådant föreläggande som avses i 9 § första stycket. Därefter bör i 13 § följa regler om arbetsgivares uppgiftsskyldighet som nu finns huvudsakligen i 11 § men delvis också i 13 §. Till 14 § föreslås överklaganderegler i nuvarande 13 § andra stycket skola överföras och till en ny 15 § innehållet i 14 § enligt lagrådsremissen.

I lagrådsremissen förutsattes att det förfarande inför jämställdhetsnämnden, vari arbetsgivaren ålägges att vid vite företa aktiv jämställdhetsåtgärd, skall regleras av regeringen i den ordning som anges i 8 kap. 13 § RF. Regler om förvaltningsförfarandet tillhör otvivelaktigt regeringens normgivningsområde enligt nämnda paragraf (se prop. 1973: 90 s. 219). Föreskrifter om huvuddragen av rättegång skall däremot enligt 11 kap. 4 § RF ges i lag.

Förfarandet inför jämställdhetsnämnden tillhör visserligen förvaltningsförfarandet, men det står i realiteten rättegången nära. Skyldigheten att vidta aktiva åtgärder för att främja jämställdheten är en arbetsrättslig förpliktelse och avser, som lagen utformats, förhållandet mellan enskilda. Förfarandet i mål om sådana förpliktelser närmar sig civilprocessen. Huvuddragen av förfarandet bör enligt min mening av nu angivna skäl regleras i lag. I lagen (1973: 188) om arrendenämnder och hyresnämnder har exempelvis förfarandet inför dessa nämnder blivit noggrant angivet.

Att lagformen brukas är motiverat även av andra skäl. I ärenden inför jämställdhetsnämnden uppträder två motstående parter. Syftet i mål om föreläggande för arbetsgivare att vidta aktiva åtgärder är att främja jämställdheten. Målen kan komma att gälla åtgärder av mycket ingripande art. Nämnden skall därvid icke vara bunden av jämställdhetsombudets yrkanden och dennes utredning. Har saken väl anhängiggjorts inför nämnden, har denna rätt och plikt att själv söka klarlägga förhållandena. Nämnden får fritt finna ut det bästa sättet att nå målet och skall bestämma innehållet i sitt föreläggande med hänsyn härtill. Skall nämnden kunna fullgöra denna uppgift, måste den ha nödiga utredningsmedel till sitt förfogande. Bestämmelser härom måste ges i lag.

Några huvudpunkter i förfarandet bör lagfästas. Att ombudet och den arbetsgivare det gäller är parter bör framgå av lagen. I princip skall muntlig förhandling hållas. Vissa utredningsmedel bör ställas till

nämndens förfogande. Därvidlag är icke tillräckligt att nämnden kan förelägga de båda parterna att inställa sig personligen eller genom viss ställföreträdare. Nämnden bör ha en på lämpligt sätt avgränsad befogenhet att höra även andra som kan ge upplysningar i ärende inför nämnden. Om arbetsgivarens skyldighet att medverka ges regler i denna paragraf.

Som förut angivits bör reglerna om mål om föreläggande enligt 9 § första stycket intas i 12 § och kan lämpligen få följande lydelse:

”12 § Föreläggande enligt 9 § första stycket meddelas av jämställdhetsnämnden efter framställning av jämställdhetsombudet, som har ställning som part i målet.

Muntlig förhandling skall hållas i målet, om jämställdhetsnämnden icke finner det uppenbart obehövt. Till förhandlingen kallas parterna, varvid nämnden kan vid vite ålägga personlig inställelse.

Jämställdhetsnämnden får utöver vad som följer av 13 § föranstalta om sådan utredning som är skäligen påkallad för bestämmande av arbetsgivarens skyldighet. Regeringen meddelar bestämmelser om kostnaderna härför.”

Reglerna om arbetsgivares uppgiftsskyldighet föreslås sammanförda i denna paragraf. Därvid bör förslaget i lagrådsremissen jämkas såtillvida, att jämställdhetsombudet och jämställdhetsnämnden får möjlighet att redan från början förena begäran om uppgift med vite. Det är icke att befara att dessa myndigheter skulle missbruka en sådan befogenhet. Paragrafen föreslås få följande lydelse:

”13 § Arbetsgivare är skyldig att lämna uppgift om förhållandena i sin verksamhet på begäran av jämställdhetsombudet i den mån uppgiften är av betydelse för ombudets tillsyn enligt 10 § första stycket och på begäran av jämställdhetsnämnden i den mån uppgiften behövs i mål hos nämnden.

Jämställdhetsombudet och jämställdhetsnämnden får förena begäran om uppgift med vite. Har vitesföreläggandet beslutats av ombudet, får det överklagas genom besvär hos nämnden.”

14 §

Om vad ovan föreslagits under 13 § beaktas, bör denna paragraf i lagrådsremissens förslag omnumreras till 15 §.

I stället överföres till denna paragraf reglerna om fullföljdsförbud m. m. i 13 § andra stycket enligt lagrådsremissens förslag.

Älägganden att vid vite företa sig något, grundade på rena lämplighetsövertväganden, bör enligt gängse förvaltningsrättsliga principer normalt kunna överklagas till högre instans. Vad gäller jämställdhetsnämndens vitesförelägganden har, som förut framhållits, ett privaträttsligt synsätt fått dominera. Nämndens beslut föreslås i lagrådsremissen icke vara överklagbara. Vid en förutsättningslös omprövning av lagrådsremissens

förslag synes detta ställningstagande böra ånyo övervägas. För den händelse man därvid vidhåller remissens ståndpunkt, föreslås paragrafen erhålla följande lydelse:

”Mot beslut enligt denna lag av jämställdhetsombudet och av jämställdhetsnämnden får talan ej föras utom i fall som anges i 13 § andra stycket.”

Utdrag

ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1979-03-22

Närvarande: statsministern Ullsten, ordförande, och statsråden Sven Romanus, Mundebo, Wikström, Wirtén, Rodhe, Wahlberg, Hansson, Enlund, Lindahl, Winther, De Geer, Cars, Gabriel Romanus

Föredragande: statsrådet Winther

Proposition med förslag till lag om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet, m. m.

1 Lagförslaget

Föredraganden anmäler lagrådets yttrande över förslaget till lag om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet.

Föredraganden redogör för lagrådets yttrande och anför.

Lagrådets flertal, f. d. justitierådet Brunnberg samt justitieråden Sven Nyman och Knutsson, har lämnat det remitterade lagförslaget utan erinran.

En ledamot av lagrådet, regeringsrådet Petrén, har däremot anlagt utförliga synpunkter såväl på några av förslagets huvudlinjer som på ett antal detaljer. Särskilt har Petrén uppehållit sig vid grundlagssynpunkter. Huvudföremålet för den kritik som han anför mot förslaget är den konstruktion som har givits åt diskrimineringsförbudet. Såvitt gäller den offentliga sektorn menar Petrén att särskilda lagregler om förbud mot diskriminering på grund av kön strängt taget är onödiga och att bruket av presumtionsregler i varje fall inte kan godtas, eftersom det strider mot vår på grundlagen fotade offentlighetsliga ordning. Vidare ställer sig Petrén tvivlande till om det är ändamålsenligast att utforma diskrimineringsförbudet efter arbetsrättsligt mönster. Han hänvisar till att utländska förebilder ger prov på andra lösningar och uttalar sig, låt vara inte med bestämdhet, till förmån för tanken att i stället straffbelägga vissa fall av könsdiskriminering på arbetsmarknaden.

I motiven till förslagets regler om diskrimineringsförbudet har jag redovisat både de skäl som har blivit avgörande för förslagets utformning i stort och den närmare innebörden av de enskilda reglerna. Jag skall inte här upprepa vad som redan har sagts och jag finner inte heller skäl att ändra ståndpunkt i de frågor som berörs av Petrén.

Jag vill dock anmärka att Petrén enligt min mening inte gör förslaget rättvisa när han hävdar att det bygger på föreställningen att man i alla olika enskilda fall kan avgöra vem av två eller flera som har de bättre sakliga förutsättningarna för ett arbete eller en utbildning. Detta kan naturligtvis ibland inte avgöras, och det betonas också i motiven (se avsnitt 2.3.3). Där ägnas bl. a. utrymme åt behandlingen av det sannolikt vanliga fallet att man måste säga sig att två eller flera i realiteten har likvärdiga förutsättningar. Diskrimineringsförbudet i 3 § är emellertid avsett för fall när det verkligen kan konstateras att den som förbigås har, i den mening som anges i motiven, bättre sakliga förutsättningar än den som utses. Till vad Petrén i övrigt yttrar på denna punkt bör också erinras, att enligt motiven även den enskilde arbetsgivarens egen anställningspraxis får tas till utgångspunkt, när det skall avgöras vad som är sakliga förutsättningar, förutsatt att denna praxis inte är i sig själv könsdiskriminerande och att den ter sig förklarlig för en utomstående på sådant sätt att den kan tillmätas betydelse vid en domstolsprövning.

När det i övrigt gäller bruket av presumtionsregler, finns i motiven en ingående redovisning av de tankegångar på vilka förslaget bygger. Utgångspunkten är att man inte kan ålägga den enskilda arbetstagaren eller arbetssökanden hela bördan av att bevisa att en arbetsgivare har haft ett diskriminerande syfte och inte något annat, helt godtagbart skäl när han handlat på ett sätt som har varit till nackdel för arbetstagaren eller arbetssökanden. En sådan bevisskyldighet skulle i praktiken sällan kunna fullgöras och skyddet mot diskriminering skulle bli av ringa värde. Om den utgångspunkten har det rätt enighet inom kommittén och bland de remissinstanser som har yttrat sig i saken.

Jag kan inte finna Petréns kritik bärkraftig. Man bortser enligt min mening från vad som är utgångspunkten för problemet om man hävdar att det inte är försvarbart att ålägga arbetsgivaren en del av bevisbördan i diskrimineringsstvister med mindre man kan särskilt utreda att könsdiskriminerande syften spelar en avsevärd roll bland de skäl som kan finnas för att inte anställa den som har de bästa sakliga förutsättningarna i den vidsträckta mening som åsyftas i förslaget. De rekommendationer, som Petréns resonemang utmynnar i, anvisar inte heller någon entydig lösning på de problem kring fördelningen av bevisbördan som har varit utgångspunkten för både kommitténs och det remitterade förslagets regler.

Jag kan inte heller dela Petréns uppfattning att det av hänsyn till regeringsformen är orimligt med en lagregel som tvingar den statliga eller kommunala arbetsgivaren att föra bevisning om skälen för ett beslut, när det har gjorts avsteg från den vanligen tillämpade ordningen att den får en tjänst som har de bästa meriterna eller att lika lön betalas för lika arbete etc. Det är säkert riktigt att man bl. a. mot bakgrund av rege-

ringsformens regler i allmänhet inte har att räkna med att det fattas könsdiskriminerande beslut av stat eller kommun som arbetsgivare. Men uteslutet är det inte att sådana beslut fattas. När det någon gång anställs rättegång om ett föregivet könsdiskriminerande beslut av en offentlig arbetsgivare, finns det inte något bärande skäl för att den enskilde arbetstagaren eller arbetssökanden skall tvingas fullgöra en mer vidsträckt bevisskyldighet än i ett motsvarande fall inom den privata arbetsmarknaden.

En annan sak är att den offentlige arbetsgivaren inte bör ha några svårigheter att fullgöra sin beviskyldighet när det finns skäl av t. ex. den art som Petrén nämner. Som jag har utvecklat i specialmotiveringen till 8 § bör man också kunna säga sig att enbart den omständigheten att ett tillsättningsbeslut efter besvär har blivit ändrat inte berättigar till slutsatsen att beslutet har dikterats av könsdiskriminerande skäl. När skillnaden mellan två sökande är liten, är underlaget för slutsatser om ett könsdiskriminerande syfte inte starkt, vare sig man sedan finner rimligast att anse att de sökande i realiteten har varit likvärdiga (jfr specialmotiveringen under 3 §) eller man väljer att ställa begränsade krav på motbevisningen. Att det finns tillgång till överprövning av tillsättningsbeslut inom den offentliga sektorn, bör inte medföra avsteg från det allmänna kravet vid tillämpning av 3 § att det skall röra sig om klart urskiljbara skillnader i fråga om de sakliga förutsättningarna för ett arbete.

Det saknas inte heller tidigare exempel på att offentliga arbetsgivare har jämförts med privata i sammanhang, där det med samma rätt hade kunnat sägas att regeringsformens regler ger tillräckligt klara direktiv och att det därför är obefogat att ålägga den offentlige arbetsgivaren skyldighet att visa att ett handlande inte är grundlagsstridigt. Det kanske mest näraliggande exemplet är föreningsrättsbestämmelserna i 7—9 §§ medbestämmandelagen. Det har i tidigare lagstiftningsärenden inte gjorts gällande att de för föreningsrättsskyddet helt grundläggande bevisreglerna på detta område skulle tillämpas på annat sätt inom den offentliga sektorn än inom den privata (jfr prop. 1975/76: 105 bil. 1 s. 206 f; jfr även lagrådsremissen den 5 oktober 1978 med förslag till ny förtroendemannalag, s. 149). Andra exempel kan hämtas från anställningsskyddets område. Redan tillämpligheten av 7 § anställningsskyddslagen med dess krav på saklig grund för uppsägning inom den offentliga sektorn är ett sådant (jfr AU 1978/79: 28). Att en tvistprövning från arbetsrättsliga synpunkter kan komma i nära beröring med offentligrättsliga förhållanden finns det åtskilliga prov på i gällande lagstiftning (se t. ex. 8 kap. lagen om offentlig anställning med förordningen 1976: 865 om vissa turordningsfrågor i statligt reglerad anställning, m. m.). I sammanhanget kan också förtjäna nämnas att den fackliga vetorätten enligt 38—40 §§ medbestämmandelagen, i fall då ett

handlande av en arbetsgivare kan antas medföra åsidosättande av bl. a. lag, gäller även inom den offentliga sektorn (se prop. 1975/76: 105 bil. 2 s. 177).

Jag vill i detta sammanhang även tillägga, att jag inte kan följa Petrén's resonemang när han säger sig ha svårt att ur allmän grundlags-synpunkt acceptera 3 § i förslaget, därför att den lagregeln skulle innebära ett godtagande av sådant missgynnande som enligt 2 kap. 15 § regeringsformen inte får förekomma i lag eller annan föreskrift (missgynnande på grund av ras, hudfärg eller etniskt ursprung). Att den nu föreslagna lagen befattar sig enbart med könsdiskriminering får självfallet inte, och kan rimligen inte heller, tolkas som ett godkännande av diskriminering av annat slag.

Petrén tvivlar på att det arbetsrättsligt utformade diskrimineringsförbud som nu föreslås blir effektivt med tanke på allt som kan komma att avhålla en enskild arbetssökande eller arbetstagare från att inleda och genomföra en civilprocess mot en arbetsgivare. Jag finner inte skäl till samma tvivel på denna punkt. Det är att märka att den enskilde kan hämta stöd hos sin fackliga organisation eller hos jämställdhetsombudet. Alternativet med straffsanktioner och brottsmålsprocess torde knappast vara bättre från de synpunkter som Petrén anför. Med anledning av parallellen till 16 kap. 8 och 9 §§ brottsbalken om bl. a. olaga rasdiskriminering, vilka har den av Petrén närmast förordade uppläggningsen, vill jag erinra om att erfarenheterna av den praktiska effektiviteten hos dessa lagrum hittills inte har varit särskilt goda (jfr direktiven till utredningen (A 1978: 06) om fördomar och diskriminering i fråga om invandrare m. fl., Dir 1978: 78).

Det föreslagna förbudet mot diskriminering på grund av kön ger ett klart uttryck för statsmakternas syn att sådan diskriminering inte kan accepteras på någon del av arbetsmarknaden och framtvingar en redovisning av skälen för arbetsgivarens handlande i de fall där diskriminering på grund av kön kan ifrågasättas. Redan detta innebär ett väsentligt stöd för kravet på enskild rättvisa och på att var och en skall få bedömas efter sina personliga egenskaper och meriter. Själva tillkomsten av lagförbudet bör leda till en ökad vaksamhet på arbetsmarknaden inför utslag av traditionellt och fördomsfullt tänkande.

Även om det självfallet finns svårigheter och avvägningsproblem vid lagstiftning på ett nytt område står det enligt min mening klart att förtjänsterna är så pass stora att man i ett samlat arbete för jämställdhet och individuell rättvisa inte bör avstå från det ytterligare instrument som en lagstiftning utgör.

När det i övrigt gäller grundlagssynpunkterna noterar jag att Petrén inte finner skäl till invändning mot konstruktionen av reglerna om aktiva jämställdhetsåtgärder i 6 § men däremot sätter i fråga grundlagsenligheten av den lagstiftningsteknik som representeras av hänvisningen till arbetsmarknadens jämställdhetsavtal i 7 § tredje stycket. I detta sam-

manhang får emellertid inte förbises den ställning som kollektivavtalen enligt vedertaget synsätt har såsom uttryck för praxis och god sedvänja på arbetsmarknaden. Ett bland många uttryck för detta är den lagregel som har förts in i 7 § andra stycket och som sedan länge har förebilder i arbetsrättsliga lagar. Regler efter det mönstret innebär på sitt sätt också att lagstiftaren låter innehållet i ett avtal mellan arbetsgivare och arbetstagare bli beroende av vad som avtalas i en annan partsrelation. Regeln i 7 § tredje stycket är att uppfatta som en erinran om hur man inom ramen för 6 § skall fastställa vad som är sedvänja och tillämplig praxis. Den skiljer sig därmed inte principiellt från annan lagstiftning som hänvisar till vad som är god sed på ett visst område och den kan inte förändra betänkligheter från grundlagssynpunkt (jfr den av lagrådet utan erinran granskade förebilden i den ovannämnda lagrådsremissen med förslag till ny förtroendemannalag). Frågan huruvida ytterligare regler om jämställdhetsnämnden bör tas in i lag eller i en av regeringen utfärdad instruktion, slutligen, är enligt min mening en lämplighetsfråga. Jag har ansett det tillräckligt med de regler i lag som det remitterade förslaget innehåller, och jag har inte funnit skäl att ändra denna uppfattning. På denna, liksom på övriga punkter där grundlagsfrågor har rests, konstaterar jag att lagrådets flertal finner det remitterade lagförslaget från rättslig synpunkt invändningsfritt.

Av vad som i övrigt sägs i Petrén's yttrande finner jag anledning att ta upp endast följande.

Jag finner det inte behövt att tillföra 8 § första stycket en särskild regel om vad som skall gälla mellan arbetsgivare och arbetstagare i stället för en avtalsbestämmelse som förklaras ogiltig. Som utvecklas i motiven torde diskrimineringen i regel bestå i att den diskriminerade har sämre anställningsvillkor än arbetstagare av motsatt kön, och tanken är då att den ogiltiga avtalsbestämmelsen skall ersättas med en bestämmelse som inte är diskriminerande. Som Petrén är inne på kan det vid tillämpningen av 4 § 2 väl tänkas att ett större antal arbetstagare blir diskriminerade i ett och samma sammanhang och berättigade till skadestånd. Med de regler som gäller för utmätande av allmänt skadestånd kan emellertid även i sådana fall ett skäligt resultat nås i den praktiska tillämpningen; domstolen är aldrig bunden vid att i ett enskilt fall döma ut ett i någon mening "fullt" allmänt skadestånd till var och en. Med det arbetsgivarbegrepp som tillämpas på det statliga området (jfr specialmotiveringen till 1 §) kan ett beslut av en högre instans i ett administrativt besvär förfarande inte betraktas som en överträdelse av jämställdhetslagens diskrimineringsförbud.

2 Andra lagförslag m. m.

Även på andra områden läggs nu fram förslag som syftar till att främja jämställdhet mellan kvinnor och män. På hemställan av social-

ministern beslöt regeringen nyligen att förelägga riksdagen förslag till ändringar i lagen (1962: 381) om allmän försäkring samt i lagen (1978: 410) om rätt till ledighet för vård av barn, m. m. (prop. 1978/79: 168). Förslagen går bl. a. ut på att genom en rätt till omplacering med bibehållen lön ge kvinnor med fysiskt påfrestande arbetsuppgifter möjlighet att gå kvar i anställningen under graviditeten. Män föreslås få ökade möjligheter att ta ledigt från anställningen för vård av barn i samband med barnets födsel. Inom kort kommer också statsrådet Rodhe, såsom anmäldes i prop. 1978/79: 100 (bil. 12 s. 251), att lägga fram förslag till ändringar i skollagen (1962: 319), vilka syftar till att markera skolstyrelsernas och utbildningsnämndernas ansvar för att jämställdhetssträvandena får en plats också i skolans liv. Motsvarande regler avses bli införda i skolförordningen (1971: 235), såvitt gäller skolchefers och skolledares åligganden. Dessa författningsändringar är avsedda att träda i kraft samtidigt med jämställdhetslagen.

Reformarbetet är därmed inte avslutat. Jämställdhetskommittén fortsätter sitt arbete, bl. a. med att utreda åtgärder som syftar till att motverka könsdiskriminerande reklam.

I lagrådsremissen nämnde jag att genomförandet av en jämställdhetslag föranleder vissa följdändringar i annan arbetsrättslig lagstiftning. Genom ändringar i lagen (1974: 371) om rättegången i arbetstvister måste exempelvis skapas förutsättningar för gemensam handläggning av tvister som gäller skadeståndsanspråk av flera arbetstagare eller arbetsökande. Skadeståndsreglerna i 8 § andra stycket bygger bl. a. på denna förutsättning (se specialmotiveringen till 8 och 12 §§). I samband därmed bör övervägas också andra rättegångsfrågor, bland dem frågan om sekretess vid handläggningen av tvister enligt jämställdhetslagen. Jag avser att återkomma till dessa företrädesvis lagtekniska frågor efter det att riksdagen har behandlat förslaget till jämställdhetslag.

3 Organisatoriska konsekvenser, information

I avsnitt 2.5.1 av lagrådsremissen berörde jag de organisatoriska konsekvenserna av förslaget om inrättande av ett jämställdhetsombud och en jämställdhetsnämnd. Jag föreslog bl. a. att frågan om storleken och uppbyggnaden av ett kansli till jämställdhetsombudet och till jämställdhetsnämnden samt andra sådana administrativa och organisatoriska frågor borde utredas vidare av en särskild organisationskommitté, i vilken bl. a. skulle ingå företrädare för arbetsmarknadens organisationer. En annan uppgift som återstår är utarbetande av närmare bestämmelser om jämställdhetsombudets och jämställdhetsnämndens verksamhet samt om förfarandet inför jämställdhetsnämnden. Sådana bestämmelser bör tas in i särskilda instruktioner för ombudet och nämnden. I avsnitt 2.5.3 av lagrådsremissen berörde jag även de informationsinsatser som bör göras i anslutning till jämställdhetslagens ikraftträdande.

Också beträffande dessa frågor avser jag att återkomma efter det att riksdagen har behandlat förslaget till jämställdhetslag.

4 Jämställdhetsbidraget

I lagrådsremissen anmälde jag också att jag i samband med färdigställande av proposition i ärendet avsåg att behandla frågan om en höjning av det s. k. jämställdhetsbidraget (jfr också uttalandet i prop. 1978/79: 100 bil. 15 s. 66).

Enligt riksdagens beslut (prop. 1974: 1 bil. 13, InU 1974: 2, rskr 1974: 67) påbörjades fr. o. m. den 1 juli 1974 en försöksverksamhet med bidrag till arbetsgivare som anställer och utbildar kvinnor resp. män i vissa yrken som domineras av motsatt kön. Detta bidrag, det s. k. jämställdhetsbidraget, fastställdes till 5 kr. per timme att utgå under högst sex månader inom ett begränsat antal yrkesområden som fastställdes av regeringen. För kvinnor angavs följande sju yrkesområden: verkstadsmekaniker, svetsare, gasskärare m. fl., elmontörer, anläggningsmaskinförare, hytt- och metallugnsarbetare, verkstadssnickare och planeringstekniker oavsett yrkesfamilj. För män angavs fyra yrkesfamiljer: sjukvårdsbiträden, barnskötare, kontorssekreterare och stenografer. Bidraget fick beviljas företag inom det enskilda näringslivet, statliga affärsdrivande verk samt kommuner och landsting. Inom statlig förvaltning fick bidraget endast beviljas inom yrkesfamiljen sjukvårdsbiträden.

Genom ett regeringsbeslut den 20 december 1974 vidgades möjligheterna att bevilja jämställdhetsbidrag. I sex försökslän i södra Sverige utökades de ursprungliga yrkesfamiljerna med ytterligare sex. Bidragsbeloppet samt övriga villkor ändrades däremot inte. En redogörelse för försöksverksamheten, som AMS tillställde regeringen den 1 september 1975, visade att det under budgetåret 1974/75 var 104 företag som hade ansökt om bidrag för utbildning av 533 personer, varav 1 man.

Successivt under försöksperioden har bidragsbeloppen höjts och antalet yrkesområden utökats. Genom ett beslut den 24 mars 1977 medgav regeringen en höjning av bidraget till 8 kr. per timme och deltagare. Den 12 maj 1977 beslöts att antalet försökslän skulle utökas från sex till åtta, nämligen Södermanlands, Kronobergs, Kalmar, Kristianstads, Skaraborgs, Kopparbergs, Västerbottens och Norrbottens län. Samtidigt höjdes bidraget i dessa län till 14 kr. per timme fr. o. m. den 1 juli 1977. Från samma tidpunkt utvidgades också verksamheten i försökslänerna genom att regeringen bemyndigade AMS att i samråd med arbetsmarknadens parter fastställa ytterligare 25 yrken, varav fem för män. Avsikten med en differentiering av bidraget på två nivåer var att få belyst vilken betydelse bidragets storlek har för att främja en jämnare personalrekrytering.

AMS har den 28 augusti 1978 i samråd med jämställdhetskommittén

redovisat och bedömt erfarenheterna av försöksverksamheten med jämställdhetsbidrag.

Av AMS redogörelse framgår att verksamheten har haft en mycket begränsad omfattning. Den åsyftade effekten att möjliggöra en inbrytning för ett underrepresenterat kön på vissa yrkesområden har totalt sett varit måttlig. Under budgetåret 1977/78 har jämställdhetsbidrag beviljats för utbildning av 101 personer vid 48 företag, vilket utgör en minskning jämfört med föregående år, då bidrag beviljades för 229 personer. Sedan försöksverksamheten började har totalt ca 300 företag beviljats ca 8 milj. kr. i bidrag för anställning och utbildning av ca 2 000 personer. Av det totala antalet beslut har endast ett avsett utbildning av män. Verksamheten i de speciella försökslänen, där bidraget utgår med 14 kr. per timme, har dock hävdat sig bättre än i de övriga länen. Enligt AMS statistik för perioden den 1 juli 1977—den 31 december 1978 har, av totalt 173 beslut om jämställdhetsbidrag, 148 avsett de län i vilka bidrag har utgått med ett högre belopp.

Den begränsade omfattning som jämställdhetsbidraget totalt sett har haft, torde i huvudsak bero på att bidraget har framstått som mindre attraktivt i jämförelse med andra bidragsformer inom arbetsmarknadsutbildningen samt på den allmänt sett begränsade efterfrågan på arbetskraft under de år som bidraget har kunnat utgå. Syftet med jämställdhetsbidraget, som utgår till arbetsgivaren, har varit att göra denne mer benägen att anställa en person av underrepresenterat kön. Det är då viktigt att framhålla, att det inte är fråga om att enbart påverka en part. Hindren för att kvinnor och män skall bryta in på otraditionella yrkesområden finns också att söka i attityder hos den enskilda individen. Arbetsförmedlingen och skolan har här en viktig funktion att fylla när det gäller att söka påverka t. ex. ungdomarnas ensidiga yrkes- och arbetsval.

Under senare år har kvinnor i allt större utsträckning sökt sig ut på arbetsmarknaden. Det förhållandet att kvinnorna förvärvsarbetar i allt högre grad leder dock i och för sig inte till en ökad jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet, så länge rekryteringen till olika arbetsuppgifter är starkt differentierad efter kön. När det gäller att verka för en uppbyggnad av könsfördelningen på arbetsmarknaden har jämställdhetsbidraget sin speciella funktion.

Enligt nuvarande bestämmelser får bidrag beviljas endast under förutsättning att det på orten är svårt att få arbetskraft i utbildningsyrket och att det på arbetsplatsen finns relativt få anställda av samma kön som den utbildade. AMS har föreslagit ändringar av dessa regler, bl. a. att bidraget utvidgas till att omfatta utbildning i alla yrken inom yrkesfamiljer, som har en snedare könsfördelning än 40/60 på den aktuella arbetsplatsen. Vidare har AMS föreslagit att rekrytering till utbildningen skall kunna ske såväl inom som utom företagen, att bidraget skall kunna beviljas såväl enskilda som offentliga arbetsgivare samt

ett slopande av villkoret att det skall föreligga svårigheter att på orten rekrytera arbetskraft till det yrke som utbildningen avser.

För egen del anser jag att utgångspunkten även fortsättningsvis bör vara förhållandena inom det aktuella yrkesområdet. Det bör ankomma på regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, på AMS att fastställa inom vilka yrkesområden som bidrag skall kunna utgå. Vidare förordar jag att villkoret, att det skall föreligga svårigheter att på orten rekrytera arbetskraft till det yrke som utbildningen avser, slopas.

Utvärderingen visar att jämställdhetsbidraget, sedan det fr. o. m. den 1 juli 1977 höjdes från 8 till 14 kr. per timme i vissa försökslän, har beviljats i dessa län i avsevärt större utsträckning än i övriga landet.

Detta och direkta erfarenheter som länsarbetsnämnderna har gett uttryck för visar att jämställdhetsbidragets nivå har en stor betydelse för att bidraget skall få den avsedda effekten att stimulera till anställning och utbildning i andra än traditionella yrkesområden. Med förbättrade bidragsregler i förening med en jämställdhetslag, som påfordrar aktiva jämställdhetsåtgärder, bör jämställdhetsbidraget kunna få en större effekt än hittills.

I syfte att göra bidraget mer attraktivt och för att föra upp det i nivå med andra former av bidrag till utbildning i företag förordar jag därför att jämställdhetsbidraget höjs till 20 kr. per timme i samtliga län fr. o. m. den 1 juli 1979. Vidare förordar jag att jämställdhetsbidraget fr. o. m. budgetåret 1979/80 får ingå som ett permanent medel i arbetsmarknadspolitiken. I övrigt bör inga ändringar i nuvarande regler företas. Kostnaderna för verksamheten beräknar jag skall rymmas inom det anslag för bidrag till arbetsmarknadsutbildning som tidigare har föreslagits riksdagen i årets budgetproposition.

5 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

dels att antaga det av lagrådet granskade förslaget till lag om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet med däri gjorda redaktionella ändringar,

dels att godkänna vad jag har föreslagit angående det s. k. jämställdhetsbidraget.

Ärendet bör behandlas under innevarande riksmöte.

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredraganden har lagt fram.

Bilagor till lagrådsremissen

Bilaga 1

Jämställdhetskommitténs sammanfattning av utredningsbetänkandet¹

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

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

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

Det huvudsakliga innehållet i lagförslaget

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

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

Lagen har lagts upp som en arbetsrättslig lag i traditionell mening. Detta innebär att ansvaret för att lagen tillämpas i första hand kommer

¹ SOU 1978: 38 s. 13—18.

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

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

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

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

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

För att jämställdhetsombudet skall kunna skaffa sig den information

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

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

Särskilda frågor

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

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

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

I avsnitt 7.6 diskuteras om en arbetsgivare enligt undantaget för vad som är ofrånkomligt av hänsyn till ett särskilt starkt intresse får ta hänsyn till en könsdiskriminerande attityd hos personalen på arbetsplatsen eller hos arbetsgivarens kunder. Slutsatsen är att intresset av jämställdhet måste gå före, om inte undantagsvis starkt humanitära intressen skulle tala i motsatt riktning.

En annan av de typsituationer som diskuteras (avsnitt 7.7) gäller det vanliga argumentet att man på en arbetsplats med enbart män anställda inte kan ta emot kvinnliga arbetstagare därför att det bara finns ett omklädningsrum. Argumentet kan enligt kommitténs mening inte avfärdas

med att kvinnor och män får klä om sig tillsammans, ty det intresse av integritet som det gäller måste man ta hänsyn till — det skall rimligen inte behöva vika för intresset av jämställdhet. Men för att intresset av integritet skall tillgodoses är det praktiskt taget aldrig ofrånkomligt att kvinnliga arbetssökande avvisas. Det kan nästan alltid tillgodoses genom att man använder något annat utrymme till omklädningsrum för kvinnorna eller genom att kvinnor och män turas om att använda samma omklädningsrum.

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

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

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

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

Undantag från denna skyldighet till "positiv särbehandling" stadgas för fall när den inte kan iakttagas av hänsyn till ett intresse som inte rimligen bör vika för intresset av jämställdhet (jämför diskrimineringsförbudet) och vidare för fall när särskilda skäl talar för att en bestämd person utses. Det senare undantaget blir normalt tillämpligt t. ex. när en arbetsgivare med bara ett fåtal anställda vill "vika" ett arbete för någon familjemedlem, en granne eller någon annan med vilken arbetsgivaren har nära personliga relationer.

Utöver skyldigheten att söka personer av underrepresenterat kön och att vid likvärdiga förutsättningar ge företräde åt den som är av underrepresenterat kön åläggs arbetsgivare allmänt att planera sin verksamhet och att i skäligen omfattning ordna arbetsförhållandena på ett sätt som

främjar jämställdhet i arbetslivet. I avsnitt 8.6 ger kommittén exempel på olika åtgärder som kan vara lämpliga för att främja jämställdhet på en arbetsplats.

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

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

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

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

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

Uppläggnings av betänkandet

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

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

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

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

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

Kommitténs arbete med lagförslaget har underlättats av att det redan finns lagstiftning mot könsdiskriminering i bl. a. USA, Storbritannien och Island. Dessutom har man i Norge och Danmark utarbetat lagförslag på området.

Kap. 6 ger en översikt av dessa lagar och lagförslag. I de följande kapitlen återkommer kommittén till de utländska lagmodellerna i samband med att olika problem diskuteras.

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

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

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

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

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

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

Bilaga 2

Kommittéförslagets lagtext**Förslag till****Lag om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet****Lagens ändamål**

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

Arbetsgivarens grundläggande skyldigheter

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

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

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

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

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

Påföljder

5 § En arbetsgivare som överträder förbudet i 2 § genom att säga upp eller avskeda en arbetstagare skall betala lön och andra anställningsförmåner som arbetstagaren kan vara berättigad till och ersättning för den

skada som uppkommer. Därvid tillämpas 38 § lagen (1974: 12) om anställningsskydd.

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

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

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

Tillämpning

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

Jämställdhetsombudet skall vara lagkunnig och förordnas på tre år.

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

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

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

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

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

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

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

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

11 § Talan om föreläggande enligt 6 § förs inför arbetsdomstolen av jämställdhetsombudet. Sådant mål handläggs enligt lagen (1974: 371)

om rättegången i arbetstvister. Innan talan väcks, skall arbetsgivaren samt berörda arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer få tillfälle att överlägga med jämställdhetsombudet eller att yttra sig på annat sätt.

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

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

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

Denna lag träder i kraft den

*Bilaga 3***Sammanställning av remissyttrandena**

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av Svea hovrätt, justitiekanslern, överbefälhavaren (ÖB), försvarets civilförvaltning, socialstyrelsen, postverket, televerket, statens järnvägar (SJ), statskontoret, riksrevisionsverket, statens avtalsverk, statens personalnämnd, universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), skolöverstyrelsen (SÖ), arbetsdomstolen, arbetsmarknadsstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, statens invandrarverk, domänverket, länsstyrelsen i Stockholms län, länsstyrelsen i Kronobergs län, domkapitlet i Uppsala stift, ILO-kommittén, delegationen (A 1974: 09) för arbetstidsfrågor, Svenska kommunförbundet, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, Landstingsförbundet, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Sveriges redareförening, Kooperationens förhandlingsorganisation, Statsföretagens förhandlingsorganisation, Sveriges kooperativa och allmännyttiga bostadsföretags förhandlingsorganisation, Försäkringskassornas förhandlingsorganisation, Sveriges hantverks- och industriorganisation (SHIO), Svenska företagares riksförbund, Svensk industriförening, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Moderata samlingspartiets kvinnoförbund, Centerns kvinnoförbund, Folkpartiets kvinnoförbund, Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund, Svenska kvinnors vänsterförbund, Moderata ungdomsförbundet, Centerns ungdomsförbund, Folkpartiets ungdomsförbund, Husmodersförbundet hem och samhälle, Fredrika-Bremer-förbundet, Yrkeskvinnors klubbars riksförbund och Kooperativa gillesförbundet.

Yttranden har överlämnats av ÖB från försvarsgrenschefer, försvarets sjukvårdsstyrelse, fortifikationsförvaltningen, försvarets materielverk och värnpliktsverket, av UHÄ från de juridiska fakultetsnämnderna i Stockholm, Uppsala och Lund, av länsstyrelsen i Stockholms län från SACO/SR-föreningen vid länsstyrelsen, sektion 02 av ST-länsstyrelse, lokala skattemyndigheten i Stockholms fögderi och jämställdhetsgruppen vid kronofogdemyndigheten i Stockholm, av länsstyrelsen i Kronobergs län från länsstyrelsens jämställdhetsgrupp, av Landsorganisationen i Sverige från Beklädnadsarbetarnas förbund, Handelsanställdas förbund, Svenska kommunalarbetsföretagsförbundet och Statsanställdas förbund.

Yttranden över betänkandet har dessutom avgetts av Kooperativa förbundet, Sverigeunionen av soroptimistklubbar, sekreterarföreningarna i Stockholm, Göteborg och Halmstad, ST-Invandrarverk (avdelning 429 av Statstjänstemannaförbundet), Grupp 8, Stockholm och Sveriges AMU-elevs riksförbund.

Kooperationens förhandlingsorganisation, Kooperativa gillesförbundet och Kooperativa förbundet har avgivit ett gemensamt yttrande och betecknas i det följande med den sammanfattande benämningen konsumentkooperationen.

Allmänt

De flesta remissinstanserna är positiva till en lagstiftning om jämställdhet mellan kvinnor och män på arbetslivets område. Den allmänna uppfattningen är att det är värdefullt att statsmakternas inställning i denna fråga slås fast genom en lag. En sådan lag bör enligt remissinstanserna få en attitydskapande och opinionsbildande effekt och därigenom verka pådrivande på utvecklingen. Samtidigt betonas i remissyttrandena att lagstiftning endast är en bland många åtgärder som erfordras för att åstadkomma jämställdhet mellan könen och att en lag därför skall ses som ett komplement till dessa åtgärder. Det framhålls också från många håll att det är arbetsmarknadens parter som i första hand har ansvaret för jämställdhetsarbetet på arbetslivets område och att en lag bör kunna bli ett stöd för parterna i detta arbete.

Kommitténs lagförslag har dock fått ett blandat mottagande. Flertalet remissinstanser anser att en lagstiftning bör innehålla ett diskrimineringsförbud. Däremot uttalar många remissinstanser starka betänkligheter mot kommitténs förslag att dels ålägga arbetsgivare att aktivt verka för jämställdhet, dels införa ett jämställdhetsombud. De kritiska remissinstanserna anser att det bör överlämnas åt arbetsmarknadens parter att gemensamt bedriva arbetet för jämställdhet i arbetslivet och att parterna själva i enlighet med traditionen på svensk arbetsmarknad bör svara för övervakningen av de kollektivavtal som ingås på området. Å andra sidan uttalar sig flera remissinstanser mycket positivt beträffande just de två sistnämnda inslagen i den föreslagna lagstiftningen. Dessa remissinstanser menar att lagen måste ha en positiv utformning för att få en verklig effekt för jämställdhetsarbetet och att jämställdhetsombudet kommer att få en viktig funktion både som stöd åt grupper och enskilda vad gäller lagens efterlevnad och som opinionsbildare.

Beträffande inställningen hos olika grupper av remissinstanser kan nämnas följande.

De tillfrågade *myndigheterna* har som regel en positiv grundinställning till kommitténs förslag. Endast några få myndigheter, nämligen *ÖB, statskontoret, SJ, SÖ, domänverket* och *länsstyrelsen i Kronobergs län*, ställer sig direkt avvisande. Reservationer och särskilda yttranden har i många fall bifogats myndigheternas yttranden och dessa har för det mesta varit mer positiva än själva yttrandena. Flera myndigheter har hört sina jämställdhetsgrupper, personalföreningar eller liknande och dessa har ofta i huvudsak anslutit sig till kommitténs förslag.

Samtliga *kvinnoförbund* tillstyrker en lagstiftning på området. *Folkpartiets kvinnoförbund* och *Centerns kvinnoförbund* hälsar kommittéförslaget med tillfredsställelse och stöder detta till fullo. Även *Moderata samlingspartiets kvinnoförbund*, *Husmodersförbundet hem och samhälle*, *Fredrika-Bremer-förbundet* och *Yrkeskvinnors klubbars riksförbund* stöder kommittéförslaget men anför reservationer i vissa avseenden. *Fredrika-Bremer-förbundet* framför dessutom förslag till en rad ytterligare åtgärder som bör vidtas för att uppnå jämställdhet i arbetslivet. *Svenska kvinnors vänsterförbund* stöder förslaget utom vad avser införandet av ett jämställdhetsombud. *Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund* stöder den utformning av lagen som föreslagits i en reservation till betänkancket av ledamöterna Leijon och Sundgren. Inställningen hos de *politiska ungdomsförbunden* överensstämmer i stort med vad motsvarande politiska kvinnoförbund har uttalat.

Arbetsmarknadsorganisationerna, med undantag av *SACO/SR*, är genomgående negativa till en lagstiftning enligt kommitténs förslag. *Organisationerna* hänvisar till de jämställdhetsavtal som ingåtts mellan *SAF-LO* och *SAF-PTK* och menar att man i första hand bör avvakta effekterna av dessa avtal innan man tillgriper lagstiftning. Genomgående framförs farhågor för att en lagstiftning kommer att försvåra jämställdhetsarbetet mellan parterna och leda till en ökad byråkratisering. *SACO/SR* redovisar däremot en motsatt uppfattning. *Organisationen* anser att en lag inte bör ses som ett alternativ utan som ett komplement till en utvidgad facklig verksamhet för jämställdhet. Det måste enligt *SACO/SR* vara lättare för de fackliga organisationerna att agera i dessa frågor om de backas upp av en lagstiftning på området. Det samspel som kommittén konstruerat mellan de fackliga organisationerna och ett jämställdhetsombud enligt *SACO/SR* vara det effektivaste sättet att på bred front nå jämställdhet.

Tillämpningsområdet och syftet med lagförslaget

Det alldeles övervägande antalet remissinstanser har inga erinringar mot att lagens tillämpningsområde begränsas till arbetslivet.

Försvarets civilförvaltning anser att en begränsning av lagens tillämpningsområde till arbetslivet är naturlig och vettig och *Folkpartiets kvinnoförbund* och *Husmodersförbundet hem och samhälle* menar att det är riktigt att börja med insatser för ökad jämställdhet just på arbetslivets område.

Många remissinstanser anser att lagen oavsett begränsningen till arbetslivet kommer att få effekt för jämställdheten även på andra områden. Så t. ex. leder enligt *länsstyrelsen i Stockholms län* ökad jämställdhet i arbetslivet med största sannolikhet till ett mindre könsbundet studie- och yrkesval i skolan. Även *SÖ* framför liknande synpunkter och anför bl. a. att åtgärder för ökad jämställdhet i arbetslivet kan få till följd att de som tidigare, i vetskap om existerande könsdiskriminering, inte brytt sig om att söka arbete på vissa områden eller hos vissa arbetsgivare nu kommer att försöka vad de tidigare funnit hopplöst. Detta påverkar också enligt *SÖ* utbildnings- och studieval i tider då återkommande utbildning blivit allt vanligare.

Ett mer vidsträckt tillämpningsområde förespråkas dock av ett par remissinstanser. *Yrkeskvinnors klubbars riksförbund* anser att lagen bör omfatta hela samhällslivet och att ansvaret för hemuppgifterna bör delas lika av kvinnor och män. Även *Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund* menar att en lagstiftning mot könsdiskriminering bör vara generell. *Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet* anför att de i 3 § föreslagna generella åtgärderna för att främja jämställdhet bör gälla även utbildningsområdet. Eljest riskerar man enligt fakultetsnämnden att den regel som anger att den bäst meriterade bör ha anställningen blir meningslös eller t. o. m. farlig för kvinnofrågan. *Folkpartiets ungdomsförbund* anför att den föreslagna lagen måste ses endast som ett steg på vägen och bör följas av t. ex. en lag om könsdiskriminerande reklam.

Kommitténs förslag att lagen skall omfatta även arbetssökande tillstyrks allmänt av remissinstanserna. Flera av dessa, bl. a. *länsstyrelsen i Stockholms län* framhåller att lagen annars skulle få alltför begränsade effekter. *Svensk industriförening* menar att just denna utvidgning i förhållande till nuvarande arbetsrättsliga regler är det enda skälet för att införa den föreslagna lagen. *Landstingsförbundet* efterlyser dock ett dju-

pare studium av frågan och SAF/SHIO avstyrker bestämt förslaget i detta avseende. SAF/SHIO anför bl. a. följande.

Diskrimineringskyddet i 2 § föreslås också gälla arbetssökande. Värdet härav är ytterst tveksamt och uppvägs i vart fall av mycket besvärande nackdelar. I andra sammanhang har man hittills varit negativ till tanken att i lag införa ett skydd för arbetssökande visavi arbetsgivaren med hänsyn till att något rättsligt förhållande dem emellan ej föreligger förrän efter det att en anställning kommit till stånd. Arbetsrättskommittén behandlade frågan om ett föreningsrättsskydd för arbetssökande och menade att ett sådant skydd skulle nödvändiggöra att arbetsgivarna i princip ålades att i varje fall av konkurrens styrka att alla sökandes meriter värderats på ett helt objektivet sätt. Ytterst skulle resultatet bli att man tvangs införa obligatorisk platsförmedling eller något liknande system. Departementschefen instämde i kommitténs bedömning och var ej beredd föreslå någon utvidgning av föreningsrättsskyddet till nya kategorier (prop. 1975/76: 105 bil. 1 s. 29 och 205). Denna synpunkt blir här än mer relevant, eftersom diskriminering av man eller kvinna kan göras gällande i alla anställningsärenden, medan däremot föreningsrättsfallen är fåtaliga.

Redan den föreliggande arbetsrättsliga regleringen har fått allvarliga konsekvenser för företagens förmåga att nyanställa arbetssökande. För alla företag men kanske mest kännbart för mindre och medelstora är det ett oundgängligt behov att kunna anställa den arbetskraft man behöver utan svårtillämpade formaliteter. Det framstår därför, inte minst mot bakgrund av de svårigheter som redan möter nytillträdande på arbetsmarknaden, som angeläget att inte införa ytterligare regleringar och restriktioner som försvarar nyanställningar.

Organisationerna finner med ledning av det ovan anförda att bestämmelsen om att lagen skall omfatta även arbetssökande kan innebära nackdelar för dem lagen är avsedd att skydda och osäkerhet hos arbetsgivare då det gäller att tolka lagen samt att varje anställningsärende i princip skulle kunna leda till rättegång med den följd detta skulle få för de rättsliga instanserna. För att skydda sig mot dessa risker skall arbetsgivarna tvingas införa en långtgående formalisering av anställningsprocedurerna med betydande kostnadsökningar som resultat. Särskilt mindre företag skulle ytterligare avhållas från nyanställningar. Avtalen innebär i detta avseende inte något individuellt skydd mot diskriminering i själva anställningsögonblicket men väl en möjlighet för de fackliga organisationerna att påtala diskriminerande anställningsbeslut eller anställningspolitik. Denna reglering är enligt parternas mening en rimlig avvägning av de olika problem och lösningar som kan väljas för att också tillgodose intresset att undvika diskriminering vid nyanställning.

Det i 1 § lagförslaget angivna syftet med lagen, dvs. att främja kvinnors och mäns lika rätt i fråga om arbete, arbetsvillkor och utvecklingsmöjligheter i arbetet, stöds allmänt av remissinstanserna. Flera myndigheter framhåller att på det statliga området har denna målsättning redan kommit till uttryck dels i kungörelsen (1973: 279) om förbud mot köns- eller åldersdiskriminering vid tillsättning av tjänst m. m., dels i förordningen (1976: 686) om jämställdhet mellan kvinnor och män i statlig tjänst och i cirkuläret (1976: 687) om arbetet för jämställdhet mellan kvinnor och män i statlig tjänst. Arbetsmarknadsorganisationerna framhåller att man på den privata arbetsmarknaden bedriver jämställdhetsarbetet utifrån samma utgångspunkter som anges i lagförslaget på grundval av de jämställdhetsavtal som nyligen ingåtts mellan SAF—LO och SAF—PTK.

Svenska kvinnors vänsterförbund menar att lagen inte bara skall främja kvinnors och mäns lika rätt i fråga om arbete, arbetsvillkor och utveckling i arbetet utan att denna rätt även måste uttryckligen slås fast i lagen. *Grupp 8, Stockholm*, anser att huvudsyftet med lagen bör vara att stödja kvinnorna på arbetsmarknaden. Den föreslagna lagen kan försvaga kvinnans ställning på arbetsmarknaden och därigenom motverka sitt eget syfte, nämligen jämställdhet.

Statens personalnämnd framhåller att, eftersom jämställdhet mellan könen är en självklarhet, lagen bör kallas "Lag om främjande av jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet".

Arbetsgivares ansvar för lagens efterlevnad

De flesta remissinstanserna godtar utan särskild kommentar kommitténs förslag att ansvaret för lagens efterlevnad skall åvila endast arbetsgivare. Vissa remissinstanser anför dock kritik mot förslaget i detta avseende.

Försvarets civilförvaltning, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges redareförening, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, Husmodersförbundet hem och samhälle och Sekretärernas förening menar att ansvaret för lagens efterlevnad bör läggas på såväl arbetsgivarna som de fackliga organisationerna. *Husmodersförbundet hem och samhälle* påpekar att det finns många exempel på att könsfördomar — och ganska starka sådana — är fast rotade även hos arbetstagararna och deras fackorganisationer. *Försvarets civilförvaltning* anför bl. a.

Lagförslaget är konstruerat efter modell från övrig arbetsrättslig lagstiftning och ansvar för överträdelse av lagens diskrimineringsförbud ligger uteslutande på arbetsgivaren. Det kan ifrågasättas om en dylik konstruktion är lämplig, eftersom det här rör sig om ett ämnesområde där det knappast såsom regel torde komma att ställas typiska arbetsgivarintressen emot typiska arbetstagarintressen.

Med anledning härav får det inte anses tillräckligt att arbetstagarorganisationerna endast får ett indirekt ansvar och då enbart i de fall 57 § andra stycket MBL kan vara tillämpligt.

De båda kommunförbunden anser att den föreslagna ordningen är orimlig och medför bristande balans mellan arbetsmarknadsparterna till förfång för arbetsgivarna. Har t. ex. arbetstagaren eller arbetstagarorganisationen deltagit i beslut eller med stöd av medbestämmandelagen ensam beslutat i strid mot jämställdhetslagen måste eventuella påföljder kunna riktas även mot arbetstagaren eller arbetstagarorganisationen.

Vad avser efterlevnaden av föreskrifterna i 3 § lagförslaget framförs indirekt liknande synpunkter av de remissinstanser som anser att ansvaret för jämställdhetsarbetet på arbetslivets område liksom nu bör ligga på arbetsmarknadens parter som även fortsättningsvis gemensamt skall bedriva detta arbete (jfr avsnittet nedan Aktiva åtgärder för jämställdhet).

Förbud mot könsdiskriminering

Remissinstanserna tillstyrker i allmänhet ett lagfäst förbud mot könsdiskriminering i arbetslivet. Även remissinstanser som ställt sig avvissande till den föreslagna lagstiftningen, t. ex. *konsumentkooperationen*,

anser att det kan ligga ett värde ur den enskildes synpunkt i ett sådant lagfäst förbud.

Flera myndigheter framhåller att ett förbud mot könsdiskriminering redan finns på den statliga sektorn genom kungörelsen (1973: 279) om förbud mot köns- eller åldersdiskriminering vid tillsättning av tjänst m. m. samt genom förordningen (1976: 686) om jämställdhet mellan kvinnor och män i statlig tjänst samt cirkuläret (1976: 687) om arbetet för jämställdhet mellan kvinnor och män i statlig tjänst. *Statens avtalsverk* framhåller dock att dessa författningar inte ger den enskilde några konkreta rättigheter att åberopa, varför den föreslagna lagstiftningen även inom den statliga sektorn skulle förstärka den enskildes skydd mot diskriminering. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* anser att ett diskrimineringsförbud också bör fylla en viktig pedagogisk funktion genom att inpräglade att det är den enskilda människans kvalifikationer och inte könstillhörigheten som bör beaktas vid anställning och arbetsfördelning hos företag och myndigheter. En sådan bestämmelse bör enligt fakultetsnämnden kunna bereda väg för sådana attitydförändringar som behövs för att kvinnor och män skall kunna tillförsäkras jämbördiga villkor även inom andra områden än arbetslivet. Fakultetsnämnden anför vidare att man borde möjligen överväga om inte tiden nu är mogen att införa ett allmänt anställningsrättsligt förbud för arbetsgivare att missgynna arbetstagare eller arbetssökande på grund av sådana personliga förhållanden som ras, kön, religion eller politisk övertygelse.

Många remissinstanser, bl. a. *Svenska kommunförbundet* och *Landsföretagsförbundet*, förutsätter att diskrimineringsvister till stor del kommer att röra en arbetstagares kvalifikationer för ett visst arbete och tar upp frågan om hur olika meriter bör värderas. Svenska kommunförbundet anför bl. a.

Många anställningar är av den arten att en enbart objektiv meritvärdering knappast är möjlig. Utvecklade instrument för meritvärdering saknas dessutom i stor utsträckning. Styrelsen vill starkt understryka detta och betona vikten av att de rättstillämpande myndigheterna inte beträffande meritvärdering skapar nya värderingar som inte delas av arbetsmarknadens parter. Det kan bli svårt för ifrågavarande myndigheter att inte ge uttryck för egna värderingar om lagtexten är alltför vag.

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet anför följande.

En regel om diskrimineringsförbud på grund av kön leder nödvändigtvis till att en objektiv bedömning måste kunna göras av arbetsgivarens meritvärdering i alla de fall, då det finns arbetssökande från båda könen. En sådan värdering har tidigare i ett likartat sammanhang ansetts vara något som inte ägnar sig för lagstiftning och än mindre kan överlåtas åt rättstillämpningen. Fakultetsnämnden får här erinra om Arbetsrättskommitténs uttalanden i SOU 1975: 1 s. 235 f, där Arbetsrättskommittén avvisade lagstiftning om förbud för arbetsgivare att vägra anställa någon, emedan han är oorganiserad eller på grund av hans tillhörighet till viss organisation.

Även om det i anställnings- och befordringsärenden blir allt vanligare att befordringsgrunderna klargörs i förväg, ofta efter samråd mellan arbetsgivaren och fackföreningen, så kommer befordringsgrunderna inte alltid att vara fastlagda i förväg. För att lagförslagets innebörd skall kunna bedömas, bör det därför i den fortsatta handläggningen av lagstiftningsärendet övervägas och klargöras, i vilken utsträckning arbetsgivarens egna värderingar av vad arbetet kräver skall tillmätas betydelse.

Frågan om meritvärdering tas även upp av *Folkpartiets kvinnoförbund* och *Moderata samlingspartiets kvinnoförbund*. Folkpartiets kvinnoförbund anser att man måste komma fram till betydligt enhetligare regler för meritvärdering eftersom det annars finns risk för att lagen urholkas. Moderata samlingspartiets kvinnoförbund anser att det krävs ett nytt meritvärderingssystem som ger olika, och i dag generellt könsbundna, erfarenheter och kunskaper lika värde. Även *SACO/SR* tar upp frågan och betonar vikten av att det tillskapas objektiva arbetsvärderingsnormer och att meritvärderingsnormer tillskapas som tar hänsyn till arbete i hemmet.

SAF/SHIO anför bl. a.

Kommittén tycks ha varit dåligt informerad om hur tjänstetillsättningar sker på den privata arbetsmarknaden. Inom denna sektor finns ej en reglerad befordringgång och tjänster med från början fastställda löner. Många faktorer vägs mot varandra och sätts i relation till samma faktorer hos redan anställda. Syftet är att åstadkomma arbetsteam som kan samarbeta och på bästa sätt lösa en uppgift. Det är då även med utgångspunkt i kommitténs utredning vanskligt att avgöra hur faktorn könstillhörighet skall vägas mot andra faktorer.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet framhåller att den av jämställdhetskommittén föreslagna lösningen, som innebär att frågan om de arbetssökandes meriter skall avgöras som en bevisfråga efter en subjektiv norm, också bör kunna tillämpas inom föreningsrätten. Förekomsten av ett förbud mot könsdiskriminering av arbetssökande skulle få bristen på föreningsrättsligt skydd för arbetssökande att framstå som en anomali.

Vad gäller de föreslagna bestämmelsernas effekt i fråga om indirekt diskriminering menar några remissinstanser, bl. a. *de båda kommunförbunden*, att bestämmelserna är så diffusa att arbetsgivaren ofta kommer att vara mycket osäker om en viss merit skall beaktas eller inte. Svenska kommunförbundet utgår därför från att lagen bör avse endast uppenbara fall av indirekt diskriminering. Annars kan följden bli att en merit inte beaktas trots att det skulle ha medfört att sökanden med de bästa förutsättningarna hade fått arbetet. Landstingsförbundet anför bl. a.

De hårda krav på bevisning vilket enligt förslaget ställs på arbetsgivaren kan leda till att rekryteraren för att vara på den säkra sidan inte tar hänsyn till vissa i sig relevanta meriter. Styrelsen befarar att detta kan leda till en kvalitetssänkning bland innehavarna på vissa befattningar. Styrelsen vill därför inte ställa sig bakom förslaget i dess nuvarande utformning utan förordar en lösning som inte ökar kraven på arbetsgivaren i detta hänseende. Möjligen nödvändiggör det en bestämmelse där kriterierna för indirekt diskriminering ytterligare konkretiseras.

Även *juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet* ställer sig kritisk och anför bl. a.

Det enda man kan komma åt genom de föreslagna bestämmelserna är uppenbart irrelevanta meriteringskrav som gynnar ena könet och s. k. statistisk diskriminering, dvs. missgynnande av alla kvinnor på grund av ett förhållande som gäller flertalet men inte alla kvinnor, t. ex. förhållandevis liten kroppsstyrka och bristande beredskap att arbeta på övertid. Det fåtal kvinnor som är lika starka och lika villiga att arbeta på övertid som genomsnittsmannen skall med stöd av 2 § kunna träda fram och få sina meriter individuellt prövade, men det hjälper ju inte det stora flertalet kvinnor.

Arbetsdomstolen framhåller bl. a. att en arbetsgivare inte gärna kan göra sig skyldig till diskriminering till följd av kön, om han inte känt till eller borde ha känt till de faktiska omständigheter som gör att villkoret är diskriminerande.

Kommitténs förslag om positiv särbehandling, dvs. att diskrimineringsförbudet inte skall gälla sådan särbehandling som är ägnad att främja jämställdhet i arbetslivet, godtas i allmänhet av remissinstanserna. *Fredrika Bremer-förbundet* anför att en positiv särbehandling av kvinnor torde vara nödvändig under en övergångsperiod för att kvinnor på lång sikt skall nå samma rättigheter och möjligheter som männen. Förbundet anser dock att det är viktigt att hålla i minnet att positiv särbehandling av män också kan förekomma, och att olika gruppers intressen här kan komma i konflikt. *Svea hovrätt* ifrågasätter om positiv särbehandling verkligen gynnar jämställdhetens sak och om sådant förfarande vid tillsättande av tjänst står i överensstämmelse med 11 kap. 9 § regeringsformen. Hovrätten föreslår därför att detta undantag från huvudregeln får en mer inskränkt innebörd än vad kommittén avsett.

Några remissinstanser, bl. a. *ÖB* och *Moderata samlingspartiets kvinnoförbund* avstyrker den föreslagna bestämmelsen. *Moderata samlingspartiets kvinnoförbund* anser att en sådan bestämmelse kan anses berättigad endast om det meritvärderingssystem som används gynnar erfarenheter och kunskaper som inte är relevanta för arbetsuppgiftens fullgörande. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* menar att undantaget inte bör ges generell räckvidd. Fakultetsnämnden anför bl. a.

Det bör emellertid skapas garantier för att särbehandlingen tillämpas på ett ändamålsenligt och tillbörligt sätt, och enligt nämndens mening skulle rimlig trygghet i detta hänseende uppnås genom ett undantagsstadgande av innebörd att särbehandling som är ägnad att främja jämställdhet tillåts med stöd av kollektivavtal. När positiv diskriminering tillåts med stöd av kollektivavtal ges möjlighet för arbetsmarknadsorganisationerna att bryta könsrollsmönstret i den takt och på det sätt som är lämpligast med hänsyn till förhållandena inom de olika delarna av arbetsmarknaden.

Beträffande det andra undantaget från diskrimineringsregeln, nämligen för särbehandling som är ofrånkomlig för att tillgodose ett särskilt intresse som inte rimligen bör vika för intresset av jämställdhet, framhåller flera remissinstanser, bl. a. *SACO/SR*, att detta undantag måste tillämpas mycket restriktivt. *Statens personalnämnd* menar även att undantaget inte är förenligt med bestämmelserna i 2 kap. 16 § regeringsformen.

En motsatt uppfattning har *Svenska kommunförbundet* som anför att det borde vara tillfyllest att särbehandlingen är rimlig med hänsyn till den verksamhet som arbetsgivaren har att bedriva. *Landsingsförbundet* anser att de avtalslutande parterna bör ges möjlighet att träffa avtal om undantag från förbudet. *Landstingsförbundet* betonar också vikten av att man i detta sammanhang värnar om den personliga integriteten och nämner särskilt vårdområdet där t. ex. olika invandrargrupperns tros- och kulturfrågor bör beaktas när det gäller behandling inom sjukvården.

Arbetsgivarorganisationerna framhåller att den allmänt hållna utformningen av stadgandet kommer att medföra tillämpningsproblem och leda till rättsosäkerhet för arbetsgivarna. Liknande synpunkter framförs även av *statens avtalsverk* och *domkapitlet i Uppsala stift*.

SAF/SHIO tar också upp frågan om sekretess för ansökningar om anställning och anför bl. a.

Inom den offentliga sektorn är ansökningar visserligen offentliga, men där råder ej samma konkurrensförhållanden som inom det enskilda näringslivet. I samband med ett diskrimineringsmål skall arbetsgivaren vara skyldig redovisa varför en viss sökande föredragits framför andra. Därvid blir ansökningar offentliga. Sökande på den enskilda sektorn önskar ofta av olika anledningar att deras ansökningar skall behandlas konfidentiellt. Lagen skulle därför kunna hindra rörligheten på arbetsmarknaden och kränka sökandes personliga integritet. Organisationerna vill erinra om att samma problem nu förefaller ha uppmärksammats i Storbritannien, där ett överrättsutslag nyligen avkunnats av innebörd att ett företag ej rimligen kan åläggas ge uppgifter om medsökande.

Aktiva åtgärder för jämställdhet

Remissinstanserna stöder som regel syftet med bestämmelsen i 3 § första stycket lagförslaget om aktiva åtgärder beträffande arbetsordning, arbetsmiljö m. m. Kommitténs förslag i 3 § andra stycket att arbetsgivare skall anstränga sig för att finna sökande av underrepresenterat kön har däremot fått ett blandat mottagande. Flera remissinstanser, bl. a. *socialstyrelsen*, *riksrevisionsverket*, *UHÄ*, *statens invandrarverk*, *TCO*, *SACO/SR* och de flesta *kvinnoförbunden* uttalar sig positivt om kommitténs förslag. Andra remissinstanser, bl. a. *arbetsgivarorganisationerna*, anser förslaget helt oacceptabelt med hänsyn till de krav som ställs på arbetsgivarna.

En genomgående synpunkt som framförs av remissinstanserna oberoende av deras ställning i sakfrågan är att bestämmelserna i 3 § är alltför diffusa och att skyldigheterna måste preciseras så att arbetsgivarna vet vad som fordras av dem och så att parterna på arbetsmarknaden vet hur kollektivavtal enligt 4 § skall vara beskaffade. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anför bl. a.

Redan av rättssäkerhetsskäl är konstruktionen med på detta sätt sanktionerade skyldigheter i lagen ytterst tveksam. Arbetsgivarna har ett berättigat intresse av att i lagen kunna utläsa sina åligganden. Vaga begrepp som "planera", "i skäligen omfattning", "anstränga sig" och "likvärdiga förutsättningar" är inte ägnade att befrämja rättssäkerheten. Det är uppenbart att så opreciserade skyldigheter i en i övrigt betydelsefull lag kan ställa arbetsgivarna i en närmast hopplös situation och sannolikt ej heller gagna arbetstagarna. Med säkerhet skulle lagen så utformad leda till långdragna och svåra tolkningstvister, som inte kan vara befrämjande för jämställdhetsarbetet.

SAF/SHIO anser att sådana allmänt formulerade och vagt preciserade skyldigheter inte kan föreskrivas i lag och att detta problem ger den kanske bästa belysningen av varför man hellre bör välja att gå fram avtalsvägen. Arbetsgivarorganisationerna erinrar också om att jämställdhetsavtalen talar om likvärdiga anställnings-, utbildnings- och befordringsmöjligheter som mål för jämställdhetssträvandena. Motsvarande synpunkter framförs av *konsumentkooperationen* och *de båda kommunförbunden*. *Landstingsförbundet* menar att det bör räcka med ett principuttalande i lagen om att arbetsgivaren skall söka främja jämställdheten inom arbetslivet, medan det i övrigt bör ankomma på arbetsmarknadens parter att träffa avtal om åtgärder för att uppfylla lagens krav. Liknande synpunkter framförs även av *Svea hovrätt*, *postverket*, *länsstyrel-*

serna i Stockholms och Kronobergs län och LO. Postverket menar att en sådan lösning skulle vara att föredra även om avtalen inte i alla avseenden omedelbart skulle uppnå lagens ambitionsnivå. LO anser att det strider mot elementära rättssäkerhetskrav att sanktionera så allmänt hållna bestämmelser. Även Svea hovrätt ifrågasätter om inte de i 3 § behandlade frågorna borde lämnas utanför den föreslagna lagstiftningen och i stället överlämnas till arbetsmarknadens parter att lösa.

Beträffande syftet med 3 § första stycket anför Svea hovrätt att flera av de ändamål som kommittén vill uppnå med denna bestämmelse torde kunna nås redan genom att arbetsmiljölagen föreskriver skyldighet för arbetsgivare att verka för att arbetsmiljön är sådan att alla arbetstagare oavsett kön skall ha tillgång till alla arbeten. Även *arbetarskyddsstyrelsen* betonar att strävan måste vara att skapa sådana arbetsmiljöer att skillnaden i fysisk kapacitet mellan olika personer inte får någon praktisk betydelse. Arbetarskyddsstyrelsen anför vidare.

Man måste emellertid realistiskt räkna med att det under överskådlig tid framöver kommer att finnas vissa arbeten som ställer större fysiska krav på den enskilde än andra. I nämnda PM — en inom styrelsens arbetsfysiologiska enhet utarbetad PM rörande skillnader i fysisk arbetsförmåga mellan könen — konstateras bl. a. att den individuella prestationsförmågan hos människan varierar och att kvinnor genomsnittligt har lägre fysisk kapacitet än männen. Att mot denna bakgrund planera för att inom alla yrkeskategorier ha en i huvudsak lika fördelning av män och kvinnor skulle kunna leda till från arbetarskyddssynpunkt oacceptabla förhållanden.

— — —

Bedömningen av vilka konkreta åtgärder som en arbetsgivare p. g. a. kravet i 3 § skall vidta bör i första hand göras av de lokala parterna på arbetsstället. Arbetarskyddsstyrelsen och yrkesinspektionen har i sin verksamhet att agera enligt reglerna i arbetsmiljölagstiftningen. Även om det här rör sig om frågor som ingår i den totala arbetsmiljön torde de dock sällan kunna lösas genom ingripande från arbetarskyddsmyndigheterna. I sammanhanget bör understrykas att arbetarskyddsmyndigheterna i sin verksamhet framöver måste ge en stark prioritet åt hälso- och skyddsfrågorna.

Beträffande kommitténs förslag i 3 § andra stycket framhåller *kvinnorganisationerna* att det är betydelsefullt att lagen fått en sådan positiv utformning. *Folkpartiets kvinnoförbund* hoppas att regeln på sikt skall leda till en ganska jämn könsfördelning inom alla yrken. Förbundet framhåller att det därigenom kan bli lättare att pressa fram nya arbetsvärderingar där de traditionellt kvinnliga yrkena värderas mer rättvist. *Fredrika Bremer-förbundet* föreslår att det dessutom införs rättvis representation i tjänstetillsättande organ och att det bildas rådgivande organ med representanter för arbetsgivare, fackförening och jämställdhetsgrupper på arbetsplatsen för att diskutera möjligheter till befordran och utveckling.

TCO beklagar att lagförslaget innehåller begreppet "likvärdiga förutsättningar". TCO anför att det har diskuterats om att det kan bli nödvändigt med en skärpning till "tillräckliga kvalifikationer" i jämställdhetsavtalet mellan SAF och PTK och framhåller att om lagen fastställs enligt förslaget det kan försvåra möjligheterna för PTK att förändra avtalet. Även *socialstyrelsen* för fram tanken att det hade varit intressant

att kunna få tillämpa begreppet "tillräckliga förutsättningar" åtminstone under en övergångstid. SACO/SR å andra sidan understryker att företrädet för underrepresenterat kön kräver likvärdiga förutsättningar, det skall enligt organisationen inte räcka att en sökande från det underrepresenterade könet har nästan lika goda meriter. Omvänt bör det inte krävas att representanten från det överrepresenterade könet har klart bättre förutsättningar utan det skall räcka med bättre förutsättningar.

Från myndighetshåll framhålls att för statliga myndigheter gäller jämställdhetsförordningen med ungefär motsvarande krav på aktiva åtgärder. *Statens personalnämnd* framhåller att enligt uttalande från budgetdepartementet och statens personalnämnd liksom även enligt flertalet myndigheters uppfattning jämställdhet utgör en sådan saklig grund som får beaktas vid sidan av förtjänst och skicklighet vid tjänstetillsättning. Denna uppfattning råder dock inte på alla håll och det är därför viktigt enligt statens personalnämnd att det klarläggs hur sambandet regeringsformen och jämställdhetsförordningen skall vara. *Statens invandrarverk* anför att verket för sin del i samband med rekrytering ansett sig kunna välja en sökande från det underrepresenterade könet om meriterna vägt i stort sett lika.

Kommitténs uttalande i betänkandet att med uttrycket "en i huvudsak jämn fördelning" avses att det bör finnas minst 40 % av vardera könet har på många håll uppfattats som ett förslag om kvotering. De remissinstanser som behandlar 3 § andra stycket utifrån dessa utgångspunkter avstyrker praktiskt taget genomgående kvotering. *Statens personalnämnd* anser att detta är ett alltför mekaniskt sätt att driva jämställdhetsarbetet. Verket framhåller att jämställdhet behöver inte råda därför att det finns antalsmässigt jämn fördelning av kvinnor och män. Erfarenheten har visat att man kan kringgå likalönsprincipen genom att något förändra arbetsuppgifterna och sätta lägre lön när rekryteringen resulterar i att en kvinna tillsätts. Liknande synpunkter framförs även av *statskontoret*. Inte heller *Moderata samlingspartiets kvinnoförbund* anser att den antalsmässiga fördelningen kan vara ett primärt mål för jämställdhet och framhåller att meritering av könstillhörighet får i själva verket anses diskriminerande. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* framför liknande synpunkter. Länsstyrelsen påpekar att en kvotering bygger på att det egentligen inte skulle finnas några intresseskillnader mellan kvinnor och män. Enligt länsstyrelsen kan man inte bortse från att det för närvarande finns sådana skillnader. Det bör enligt länsstyrelsens mening i stället vara individens möjligheter att oberoende av kön få förverkliga sina anlag och intressen som bör vara utgångspunkten i jämställdhetsarbetet.

Många remissinstanser, bl. a. *Svea hovrätt*, *statens personalnämnd*, *juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, *de båda kommunförbunden*, *SAF/SHIO*, *Svenska kvinnors vänsterförbund* och *Yrkeskvinnors klubbars riksförbund* framhåller att en regel som innebär att varje kön skall vara representerat till minst 40 % kan få negativa effekter för kvinnor i tider av arbetsbrist inom den privata sektorn och i regioner med ett ensidigt utbud av arbetstillfällen inom kvinnodominerade arbetsområden, t. ex. inom vårdsektorn.

Landstingsförbundet ifrågasätter om lagen bör resultera i att de många gånger få beföringstjänsterna inom kvinnodominerade yrken, som t. ex. inom kontorsområdet, barnomsorgen, sjukvården och hemtjänsten, tillsätts med män. Landstingsförbundet anför vidare.

Regelns genomslagskraft kommer visserligen att minska i takt med att könsfördelningen utjämnas, men inom landstingssektorn kan någon utjämning inte väntas ske inom överskådlig tid. Lagregeln att vid lika förutsättningar skall den sökande anställas som tillhör underrepresenterat kön kan missgynna grupper av arbetssökande och redan anställda på ett sätt som på längre sikt och i ett bredare perspektiv riskerar att ge negativa följder för det fortsatta jämställdhetsarbetet.

Lagregelns negativa inverkan på dessa gruppers möjligheter förstärks av att det troligtvis är grupper med mindre goda möjligheter att hävda sig på arbetsmarknaden som påverkas. I betänkandet diskuteras detta problem men enligt styrelsens mening inte på ett så ingående sätt att det kan anses styrkt att det allmänna intresset av att främja jämställdheten i arbetslivet bör gå före dessa individers och gruppens möjligheter att ta tillvara sina intressen på arbetsmarknaden.

Grupp 8, Stockholm, anför att det i dag är den offentliga sektorn som växer och nyanställer medan det inom industrin nästan genomgående är fråga om nedskärningar av personal. Med en kvoteringsregel kommer därför kvinnorna att få företräde till jobb som inte finns, medan männen får företräde på kvinnornas traditionella områden. *Svenska kvinnors vänsterförbund* framför liknande synpunkter och menar att det finns risk för att kvinnornas totala andel på arbetsmarknaden kommer att minska. Även *Yrkeskvinnors klubbars riksförbund* påtalar den för kvinnorna negativa effekten.

SAF/SHIO ifrågasätter om kvinnor verkligen vill ha arbete inom tung industri, på byggen och i gruvor även om tekniska hjälpmedel kan införas i större utsträckning. Det är enligt organisationerna tveksamt om arbetssökande, såväl kvinnor som män, skulle uppfatta dessa ansträngningar som positiva. Organisationerna anser det anmärkningsvärt att kommittén förespråkar en form av kvotering då många negativa erfarenheter redovisats i andra sammanhang och hänvisar bl. a. till de försök med könskvotering som gjorts inom förskolläraryrket och datateknikutbildningen.

Kommitténs förslag i 4 § att den närmare tillämpningen av 3 § kan bestämmas genom kollektivavtal har föranlett flera remissinstanser att peka på att den allmänt hållna formuleringen av 3 § försvårar sådana avtal. *Svenska kommunförbundet* anför bl. a.

Med tanke på det diffusa innehålllet i 3 § föreligger en uppenbar risk att avtalsparterna inte med säkerhet vet huruvida de verkligen träffat ett avtal som ligger inom lagregelns ram och således är tillåtet eller har någon rättslig effekt. Mot bakgrund av parternas gemensamma ansvar för jämställdhetsarbetet — som kommittén och styrelsen är eniga om — bör det vara självklart att parterna skall kunna träffa avtal på sedvanligt sätt utan ovan nämnda förutsättning och som även kan innebära avvikelser från 3 §. Först då är paragrafen dispositiv i egentlig mening.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att de allmänt hållna bestämmelserna i 3 § medför risk för att man försvårar för parterna att träffa avtal i jämställdhetsfrågor och gör dem mindre benägna till egna aktiva insatser.

LO och *TCO* framhåller bestämt att reglerna om arbetsgivarens skyldighet att aktivt verka för jämställdhet måste vara helt dispositiva. *LO* anför bl. a.

Enligt LOs uppfattning måste en eventuell lag om jämställdhet vara dispositiv bortsett från grundläggande förbud mot könsdiskriminering. Lagförslaget 4 § är ej i egentlig mening dispositiv. Paragrafen ger endast avtalsparterna möjlighet att närmare reglera innebörden av § 3. Detta leder till att arbetsmarknadens parter frånhändes möjligheterna till ett aktivt jämställdhetsarbete. Detta står i uppenbar motsättning till de värderingar som MBL vilar på.

Försvarets civilförvaltning anser å andra sidan att 4 § i princip ger parterna fria händer och att även den som anser att lagförslaget inte strider mot regeringsformens bestämmelser om normgivningsmakten bör finna detta förhållande otillfredsställande.

Jämställdhetsombudet

För förslaget om att inrätta ett jämställdhetsombud uttalar sig *Svea hovrätt, försvarets civilförvaltning, socialstyrelsen, statens invandrarverk, Sveriges redareförening, SACO/SR, Moderata samlingspartiets kvinnoförbund, Centerns kvinnoförbund, Folkpartiets kvinnoförbund, Moderata ungdomsförbundet, Folkpartiets ungdomsförbund, Husmodersförbundet hem och samhälle, Fredrika-Bremer-förbundet* och *Yrkeskvinnors klubbars riksförbund. De båda kommunförbunden* och vissa myndigheter är tveksamma till förslaget och ifrågasätter ombudets funktion i olika avseenden. Förslaget avvisas av övriga remissinstanser.

De remissinstanser som är positiva till förslaget framhåller allmänt att det är nödvändigt med en övervakande och uppföljande myndighet för att lagen skall få någon effekt. *Svea hovrätt* anför bl. a.

Utan att en sådan övervakande och uppföljande myndighet inrättas kan befaras att lagen blir föga effektiv. Detta gäller även om 3 § lämnas utanför lagen. Ett från arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna fristående jämställdhetsombud torde kunna få stor betydelse som allmänt rådgivande organ och som biträde åt främst enskilda.

Även *Centerns kvinnoförbund* menar att jämställdhetsombudet kommer att få en mycket viktig funktion som stöd åt grupper och enskilda vad gäller lagens efterlevnad och för lagens positiva funktion vad gäller att påskynda förändringen av attityder. *Socialstyrelsen* betonar särskilt att ombudets medverkan i processuellt avseende innebär en förstärkning av den enskildes ställning. *Statens invandrarverk* framhåller att jämställdhetsombudet bör kunna fungera som ett stöd åt invandrarna och då i synnerhet åt invandrarkvinnorna vilka som regel har en dålig ställning på arbetsmarknaden och en låg facklig anslutning. *Husmodersförbundet hem och samhälle* anför att övervakningen av jämställdhetslagens tillämpning bör vara samhällets ansvar.

SACO/SR tar upp frågan om jämställdhetsombudets funktion i förhållande till de fackliga organisationerna och anför:

Det aktiva arbetet på jämställdhet bör inte vara begränsat till arbetsplatser där starka fackliga organisationer finns. Sannolikt kan man inte heller räkna med att de fackliga organisationerna alltid kommer att kraftfullt verka för jämställdhet, eftersom de fackliga organisationerna naturligtvis till största delen har medlemmar från det överrepresenterade könet liksom deras beslutande organ.

Förslaget om inrättande av ett jämställdhetsombud som komplettering av de fackliga organisationernas arbete förefaller därför välbetänkt

och kan leda till en hälsosam konkurrens mellan jämställdhetsombudet och de fackliga organisationerna vid tillämpningen av 3 §.

Folkpartiets kvinnoförbund bedömer det som mycket viktigt att ombudet kan ta upp överläggningar med organisationer inom en bransch eller en del av arbetsmarknaden om åtgärder för att främja jämställdhet i arbetslivet. Förbundet understryker också betydelsen av att ombudet får resurser att ägna sig åt uppsökande och informerande verksamhet och betonar särskilt vikten av informationen till arbetsförmedlingarna. Vidare är det enligt förbundet angeläget att ombudet har en regional förankring, eventuellt med anknytning till något existerande regionalt organ. Informationssidan av ombudets verksamhet tas även upp av *försvarets civilförvaltning* som i likhet med flera andra remissinstanser anser att ombudet kan öka intresset för jämställdhetsarbetet genom att ombudet kan förväntas bli ett intressant objekt för massmedia.

Många remissinstanser betonar särskilt att ombudet måste få tillräckliga resurser för sin verksamhet. *Arbetsdomstolen* anser att detta är en avgörande förutsättning för att ombudet skall kunna fullgöra sin övervakande uppgift på ett tillfredsställande sätt.

De myndigheter som har framfört betänkligheter mot förslaget anser som regel att det är viktigt att samhällets intentioner följs upp men anser att ombudets funktioner i olika avseenden bör övervägas. *Postverket* ifrågasätter om ombudets roll är lämpligt utformad för den offentliga sektorn, bl. a. med hänsyn till de offentliganställdas besvärsmöjligheter. *Televerket* menar att det från effektivitetssynpunkt är olämpligt att dela upp arbete och ansvar på två olika organ, nämligen jämställdhetsombudet och jämställdhetskommittén. *Statens personalnämnd* anser inte att ett ombud är nödvändigt utan menar att de aktiverande och initierande uppgifter som ombudet avses få i stället bör ingå i de vidare uppgifter som jämställdhetskommittén arbetar med. *SJ* anser att ombudet utgör en svåröverblickbar komplikation i rättsligt, administrativt och allmänpraktiskt hänseende. *Statens avtalsverk* förordar att inrättandet av ett jämställdhetsombud får anstå tills erfarenheter vunnits av den nya lagstiftningen. Avtalsverket menar att det finns risk för att införandet av ett sådant övervakningsorgan kan komplicera arbetsmarknadsparternas kontakter i jämställdhetsfrågor. *Riksrevisionsverket* liksom även *juridiska fakultetsnämnden vid universitetet i Uppsala* befarar att jämställdhetsombudet kan ge upphov till en ökad byråkratisering.

Liknande farhågor framförs av *de båda kommunförbunden*. Förbunden menar därför att ombudet bör ges sådana uppgifter att risken för en ökad byråkrati i största möjliga mån begränsas. Svenska kommunförbundet anför vidare bl. a. följande.

På de områden där det träffas kollektivavtal enligt 4 § skall enligt styrelsens bestämda mening efterlevnaden av sådana avtal — liksom på övriga avtalsreglerade områden — vara en fråga för parterna själva. Det kan inte accepteras att ombudet skall ha befogenhet att gå in och granska kollektivavtal samt ha rätt att vid avtalsbrott från arbetsgivarens sida kräva skadestånd när arbetstagarorganisationen valt att inte kräva skadestånd härför. Styrelsen avvisar därför en konstruktion som syftar till att kontrollera kollektivavtal. Innebörden av 6 § andra stycket måste i stället bli att när kollektivavtal träffats ombudet inte får de befogenheter som föreslagits. Den roll som skisserats för ombudet rimmar för övrigt illa med det förtroende som i övrig arbetsrättslig lagstiftning tillerkänts parterna på arbetsmarknaden.

Landstingsförbundet framför motsvarande synpunkter och tillägger följande:

Vad styrelsen här har framhållit utesluter emellertid inte inrättande av ett ombud med uppgifter att biträda enskild vid brott mot § 2, att kalla parter till överläggningar, begära yttranden, skapa opinion m. m. Dessa instrument torde vara tillräckliga för att ombudet aktivt skall kunna påverka utvecklingen.

Övriga remissinstanser, som avvisat förslaget om införande av ett jämställdhetsombud, motiverar sitt ställningstagande framför allt med att ansvaret för jämställdhetsarbetets bedrivande inom arbetslivet bör vila på arbetsmarknadens parter. *LO* anför bl. a.

Enligt *LO*s uppfattning kommer den fackliga friheten att beskåras mycket kraftigt genom de befogenheter som i 7—13 §§ i förslaget tillerkäns jämställdhetsombudet. Såväl i kollektivavtal reglerade som med stöd av medbestämmandelagen etablerade rutiner för förhandlingar kullkastas genom den nya ordning som införs i 8 §. Bestämmelsen innebär t. ex. att alla möjliga slags organisationer skall delta i överläggningar på områden, där förhandlingar traditionellt varit förbehållna de kollektivavtalsbärande fackliga organisationerna. Vidare får jämställdhetsombudet enligt 6 § 2 st. i förslaget kompetens att avgöra huruvida ett visst förfarande utgör kollektivavtalsbrott eller ej. Finner ombudet att så är fallet kan ombudet — oavsett vad de avtalslutande parterna anser om saken — vid arbetsdomstolen initiera ett föreläggande för arbetsgivare att rätta sig efter 3 §. Denna ordning innebär i klartext att kollektivavtal kan hävas genom ombudets agerande. Absurditeten i en sådan reglering framstår desto tydligare när man betänker att arbetsdomstolens majoritet, arbetsgivar- och arbetstagarledamöterna, kan komma att bedöma en talan från jämställdhetsombudet rörande kollektivavtalsbrott, då arbetsmarknadens parter i domstolen är överens om att något kollektivavtalsbrott inte skett eller bör påtalas.

Liknande synpunkter framförs av *TCO* och av *SAF/SHIO*. *TCO* menar också att det finns risk för en kollision med jämställdhetsavtalet mellan *SAF* och *PTK* vad gäller jämställdhetsombudets kompetens. Likaså kan det uppstå kollision vad gäller kompetensförhållandet mellan *SAF-PTK-nämnden* och jämställdhetsombudet. Den jämförelse som kommittén har gjort med konsumentombudsmannen anser *TCO* inte rimlig, eftersom det inte finns någon motsvarighet till de fackliga organisationerna på varu- och tjänstemarknaden.

Påföljder

Kommitténs förslag att överträdelse av diskrimineringsförbudet sanktioneras med skadestånd godtas allmänt. Flera remissinstanser framhåller dock som en förutsättning för sanktionen att 5 § andra stycket lagförslaget ges en klarare formulering. Beträffande förslaget i 6 § att vitesförelägga arbetsgivare som ej fullgör sina skyldigheter enligt 3 § har framförts kritik från såväl myndigheter som organisationer. Vissa remissinstanser, bl. a. *länsstyrelsen i Stockholms län* och *konsumentkooperationen* anser att lagen över huvud taget inte bör sanktioneras.

Vad först avser de föreslagna bestämmelserna i 5 § om skadestånd framhåller bl. a. *Svenska kommunförbundet* att det genom formuleringen av andra stycket inte är möjligt för en arbetsgivare att med rimlig grad av säkerhet i förväg bedöma risken för skadestånd, i synnerhet inte med bevisbörderegeln "sannolika skäl" i 9 § fjärde stycket. Detta är enligt *kommunförbundet* helt otillfredsställande. *Förzvärets civilförvalt-*

ning efterlyser ett besked i lagtexten om i vilka situationer en nedsättning av skadeståndet kan aktualiseras.

Arbetsdomstolen anser att det i likhet med vad som gäller enligt 5 § första stycket bör införas en regel om ansvarsbegränsning för arbetsgivare även i andra stycket av paragrafen. Detta gäller enligt domstolen så mycket mer som domstolen inte kan dela uppfattningen i betänkandet att ekonomiskt skadestånd sällan skulle bli aktuellt enligt andra stycket. Likaså bör enligt domstolen jämkningsreglerna i första och andra styckena få en likartad utformning. En ogiltighetsregel bör vidare införas när det gäller överträdelse enligt andra stycket. Domstolen anför att detta stämmer bäst överens med annan arbetsrättslig lagstiftning och fortsätter.

Ytterligare ett skäl till att införa en ogiltighetsregel är följande. Såsom tidigare nämnts konstateras i betänkandet att den diskriminerande rättshandlingen är att anse som ogiltig eftersom den står i strid med en tvingande lagregel. Av detta skulle man kunna dra slutsatsen att även den rättshandling som arbetsgivaren företagit gentemot den tredje man som gynnats skulle vara ogiltig. Tredje man har ju i sådant fall gynnats i strid med samma tvingande bestämmelse i lagen. Av betänkandet torde emellertid framgå (se exempelvis sid. 143) att utredningen inte tänkt sig en sådan konsekvens beträffande tillämpningen av 2 §. Utredningens ståndpunkt bör klargöras genom att en ogiltighetsregel införs som enbart tar sikte på förhållandet mellan arbetsgivaren och den diskriminerade.

Såväl *LO* som *TCO* anser att skadestånd bör kunna utgå även till arbetstagarorganisation. *LO* anför att eftersom arbetstagarorganisation enligt 4 § kan träffa kollektivavtal om den närmare tillämpningen av 3 § och även i övrigt har rätt att företräda sina medlemmar i förhandlingar måste arbetstagarorganisation i konsekvens därmed tillerkännas skadestånd. En motsatt uppfattning framförs av *SAF/SHIO* som anför att en sådan rätt är principiellt förkastlig och har i rättstillämpningen fått helt orimliga konsekvenser. I detta fall där brott mot lagen ofta kan komma till stånd till följd av motsättningar mellan arbetstagarerna är det enligt *SAF/SHIO* helt uteslutet att tänka sig en skyldighet för arbetsgivaren att utge skadestånd till den fackliga organisationen.

Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet tar upp frågan om vem som skall betraktas så nära berörd av en viss åtgärd från arbetsgivarens sida att skadestånd kan komma ifråga. Fakultetsnämnden anför bl. a.

Det är inte bara den kvinna som skulle ha fått anställningen om arbetsgivaren inte handlat könsdiskriminerande som kan bli berättigad till skadestånd utan även andra kvinnor som blivit bortsorterade och inte kommit ifråga på grund av sitt kön (s. 166 f.). Denna regel kan knappast fungera i praktiken utom i det sällsynta fallet att en arbetsgivare avvisar en kvinnlig arbetssökande med uttrycklig hänvisning till hennes kön, eller skall regeln tillämpas så att samtliga kvinnliga arbetssökande som är bättre meriterade för anställningen än den sämste av de manliga arbetssökande som fick anställning blir berättigade till skadestånd? Detta låter sig inte göra utan att införa en regel om saklig grund vid anställning även på den privata sektorn.

De tillämpningsproblem beträffande 2 § som nu behandlats visar enligt fakultetsnämndens uppfattning att man inte kan häva en diskriminering som gäller stora grupper genom åtgärder som tar sikte på enstaka individer inom dessa grupper.

Justitiekanslern behandlar frågan om när diskriminerande tillsättningsbeslut beträffande offentliga tjänster bör grunda rätt till skadestånd enligt den föreslagna lagen. *Justitiekanslern* anser att som huvudregel bör gälla att ersättning inte skall utgå för skada som kunnat undvikas genom talan om rättelse eller användande av särskilt rättsmedel om den som lidit skadan utan giltig anledning underlåtit att föra talan eller att använda särskilt rättsmedel (3 kap. 4 § skadeståndslagen). *Justitiekanslern* anför vidare:

Kommittén anser att också beslut av t. ex. regeringen eller regeringsrätten skall kunna grunda rätt till skadestånd på grund av diskriminering. Jag kan inte finna att kommittén anfört några som helst övertygande skäl härför. Någon omständighet som talar för att behandla här avsedda fall annorlunda än "ordinära" fall av felaktiga myndighetsbeslut (3 kap. 7 § skadeståndslagen) anser jag inte föreligga.

Beträffande skadeståndets storlek anser *Folkpartiets ungdomsförbund* att det är väsentligt att detta sätts så högt att det medför en kännbar kostnad för arbetsgivaren.

I fråga om den föreslagna sanktionen vid underlåtenhet att vidta aktiva åtgärder för jämställdhet, dvs. vitesföreläggande, anför flera myndigheter, bl. a. *postverket* och *televerket* att vitesföreläggande är obehövt mot staten som arbetsgivare. *Televerket* hänvisar till att större delen av arbetsmarknaden torde komma att täckas av kollektivavtal enligt 4 §, varvid vitesföreläggande normalt inte blir aktuellt. *Televerket* anser även att bestämmelserna om skadestånd är tillräckliga för det ändamål det här gäller.

Flera remissinstanser, bl. a. *länsstyrelsen i Stockholms län*, *de båda kommunförbunden*, *SAF/SHIO* och *LO*, framhåller med skärpa att det strider mot rättssäkerheten att sanktionera så allmänt hållna föreskrifter som föreskrifterna i 3 §. Även *justitiekanslern* anser att i rättssäkerhetens intresse i lagtexten närmare bör anges eller i varje fall exemplifieras hur skyldigheterna enligt 3 § skall fullgöras.

Försäkringskassornas förhandlingsorganisation påpekar att enligt kommittén har lagförslaget tillkommit som en av flera åtgärder i en strävan att påverka attityderna till könsskillnader. Att mot den bakgrunden föreskriva sanktioner i form av vitesföreläggande anser organisationen olämpligt och inte ägnat att påverka attityderna i önskvärd riktning utan snarare tvärtom.

Regeln i 6 § andra stycket lagförslaget har kritiserats av flera remissinstanser. *Arbetsdomstolen* anför bl. a.

I den allmänna debatten har ifrågasatts om parterna på arbetsmarknaden alltid genom kollektivavtal har förverkligat de intentioner lagstiftaren haft. Däremot har vederligen aldrig hävdats att arbetsmarknadens parter i träffade kollektivavtal missbrukat det förtroende som tillagts dem. Inte heller kan någon kritik riktas mot parterna på arbetsmarknaden när det gäller efterlevnaden av träffade avtal.

En första förutsättning för en tillämpning av andra stycket är att arbetsgivaren brutit mot avtalet. Att avgöra när en förseelse skett mot avtalet är inte alltid så lätt. Inte sällan kan en åtgärd för en utomstående te sig som ett avtalsbrott, men kollektivavtalsparterna är eniga om att avtalet har följts. I själva verket kan kollektivavtalsparternas uppfattning, om de är eniga, helt avgöra om ett brott föreligger mot avtalet eller ej.

En arbetstagarorganisation kan ha många olika godtagbara skäl för att inte ingripa mot en arbetsgivares avtalsbrott genom att föra talan. Det vore inte tillfredsställande om ett vitesföreläggande skulle kunna bli aktuellt i sådana fall. Ett vanligt fall är att arbetstagarorganisationen inte anser sig kunna bevisa att dess tolkning av avtalet är den rätta. Avtalsbrottet kan vidare bedömas vara ursäktligt eller försvarligt. Arbetstagarorganisationen kan vidare genom preskription ha försummat sin talerätt. I de allra flesta fall träffas uppgörelse mellan parterna i någon form om *kompensation* för förseelsen. Sådan kompensation kan utgå i olika former alltifrån kontant ersättning till avtalsjusteringar. Den av kommittén föreslagna regeln synes *motverka uppgörelser i godo* mellan avtalsparterna. Detta förefaller inte rimligt.

Samma uppfattning framförs av *LO* och *TCO*. Sistnämnda organisation anser att formuleringen av 6 § är kränkande mot de kollektivavtalslutande parterna. Även *de båda kommunförbunden* avvisar en konstruktion som syftar till att kontrollera kollektivavtal. Förbunden anser att innebörden av 6 § andra stycket måste i stället bli att när kollektivavtal har träffats jämställdhetsombudet inte får de befogenheter som föreslagits.

Förfarandet

Några remissinstanser tar upp kommitténs förslag till förfaranderegler i olika avseenden.

Arbetsdomstolen framhåller att det i anslutning till 9 § tredje stycket bör införas en bestämmelse om att enskild person skall behandlas som part, när jämställdhetsombudet väcker talan, i samma avseenden som när arbetstagarorganisation för talan med stöd av 4 kap. 5 § lagen (1974: 371) om rättegången i arbetstvister. Även *juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* tar upp frågan om partsställningen i rättegång där jämställdhetsombudet för talan och ifrågasätter om jämställdhetsombudets medverkan borde begränsas till att liksom konsumentombudsmannen vara ombud för enskild.

I fråga om den föreslagna bevisvärderingsregeln i 9 § fjärde stycket, dvs. att sannolika skäl räcker för bevisning att missgynnande är en följd av kön, anför *arbetsdomstolen* bl. a. följande.

I själva verket tillämpar domstolen utan stöd i lagtext i vissa fall särskilda bevisregler exempelvis i föreningsrättsmål. I förarbetena till medbestämmandelagen (prop. 1975: 105 bil. 1 sid. 206 f.) diskuterades om en särskild bevisregel borde införas i lagen när det gällde mål om kränkningar av föreningsrätten. Departementschefen ansåg det emellertid inte lämpligt att på detta sätt binda upp domstolens rättstillämpning. Enligt arbetsdomstolens mening gör sig samma synpunkt gällande i förevarande fall. Den föreslagna bevisregeln bör därför utgå ur lagförslaget.

Även *juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* erinrar om vad som gäller för bevisbörd och bevisvärdering i föreningsrättsmål och föreslår att regeln bör antingen förtydligas så att det klart framgår att kravet på "sannolikt" omfattar också själva åtgärdens karaktär av diskriminering eller ersätts med ett stadgande om åberopsbörd för käranden kombinerat med ett svagt beviskrav mot svaranden för att visa att den påstådda diskrimineringen inte skett.

Mot den föreslagna bestämmelsen i 11 § att arbetsdomstolen skall avgöra mål om förelägganden enligt 6 § riktar *arbetsdomstolen* stark kritik. Domstolen anför bl. a.

Bestämmelserna i 3 § lagförslaget, särskilt i första stycket, är utformade på sådant sätt, att de måste tillämpas genom att mer allmänna bedömningar och värderingar läggs på dem. Lämplighets- och rimlighetsbedömningar i enskilda fall måste göras. Lagstiftningen har härigenom en karaktär vars tillämpning fordrar renodlade intresseöverväganden. Såsom redan framhållits är en lagtillämpning av sådant slag främmande för arbetsdomstolen. Det finns inte skäl att ge domstolen uppgifter som skulle kunna bryta den roll av traditionell domstol som domstolen har. Ett sådant förfaringssätt skulle också medföra risk för att domstolens roll även på andra områden av lagstiftningen kan komma att påverkas och omvärderas. Har man nämligen ålagt domstolen att göra renodlade skälighetsöverväganden som förutsätter att man tar ställning i intressekonflikter finns det en risk för att detta också så småningom kan komma att faktiskt påverka domstolens rättstillämpning på andra områden. I varje fall kan det ge upphov till den uppfattningen att arbetsdomstolen inte längre är en domstol i egentlig mening. Detta skulle vara otomordentligt olyckligt.

Domstolen anser att en förhandlingsmetod liknande den som används i konkurrensbegränsningsärenden med fördel syncs kunna användas i de aktuella ärendena. Domstolen framhåller också att det är oförenligt med den vanliga instansordningen där arbetsdomstolen är högsta instans på arbetsrättens område, att tingsrätten skulle kunna pröva om arbetsdomstolens förelägganden är lagligt grundade och om vitesbeloppen eventuellt skall nedsättas. Domstolen menar att en möjlighet kunde vara att inrätta en särskild jämställdhetsdelegation eller ett liknande organ som knyts till arbetsmarknadsstyrelsen och som prövar förelägganden enligt 6 §. Delegationen skulle då få en ställning och ges en sammansättning som i viss mån påminner om Klagenemnda for likestilling i Norge. Även LO avstyrker bestämt att vitesförelägganden skall ges av arbetsdomstolen och framhåller att det skulle starkt äventyra domstolens ställning som rättsskipande organ i arbetstvister.

Fredrika-Bremer-förbundet vänder sig emot att tvister i jämställdhetsfrågor över huvud taget skall avgöras av arbetsdomstolen. Förbundet tror inte att skiljelinjen går mellan arbetsgivare och arbetstagare i jämställdhetsfrågor och anser därför att sådana tvister bör behandlas som tvister om enskild rätt och föras inför allmän domstol.

Beträffande de förelägganden som föreslås kunna ges av jämställdhetsombudet anser *Moderata samlingspartiets kvinnoförbund* att en arbetsgivare måste kunna bestrida föreläggande som ges enligt 12 § och *juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* att arbetsgivare måste kunna överklaga vitesföreläggande enligt 8 § andra stycket beträffande skyldighet för arbetsgivare att inkomma med yttrande, upplysning m. m. Fakultetsnämnden framhåller att arbetsgivarens skyldighet enligt 8 § andra stycket har inga klara begränsningar och skulle kunna bli mycket betungande utan att allmän domstol vid utdömande av vitet skulle anse det möjligt att underkänna vitesföreläggandet såsom saknande stöd i lag.

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet framhåller även att det borde övervägas om inte jämställdhetsombudets medverkan i rättegång bör begränsas till mål som har principiellt intresse. *Socialstyrelsen* framhåller å andra sidan det positiva i ombudets medverkan och anser att detta innebär en förstärkning av den enskildes rätt. Det finns enligt socialstyrelsen ett behov av att parterna inför arbetsdomstolen är så vitt möjligt jämbördiga. *TCO* pekar på vikten av att arbetstagarorganisationen på arbetsplatsen alltid hörs innan en tvist om diskriminering vid t. ex. anställning eller befordran avgörs.

De båda kommunförbunden anser att det är angeläget med ett klarläggande av dels om det är möjligt för en förbigången arbetssökande inom kommunal förvaltning att vinna rätt till en anställning genom kommunala besvär på grund av att beslutet skulle strida mot jämställdhetslagen, dels av besvärmyndighets behörighet att pröva 2 § lagförslaget.

Övriga frågor

Från myndighetshåll framhålls att förhållandet mellan den föreslagna lagen och jämställdhetsförordningen måste klarläggas. *Riksrevisionsverket* anför även att kommittén, enligt vad verket funnit, inte har berört hur den föreslagna jämställdhetslagen skall förhålla sig till nu gällande författningar som tillkommit för att tillgodose vissa utsatta gruppers intressen på arbetsmarknaden. Verket anser det önskvärt att det i den fortsatta handläggningen av lagförslaget klargörs hur jämställdhetslagen skall hanteras i förhållande till lagen om vissa anställningsfrämjande åtgärder (1974: 13) och för statsförvaltningens del även andra författningar såsom cirkuläret (1972: 130) om anställning av straffade personer m. fl. och cirkuläret (1975: 326) om praktiktjänstgöring hos statsmyndighet. Riksrevisionsverket anför vidare följande.

I utredningen anges att förelägganden som skall kunna ges enligt lagförslaget 6 § utöver sin påföljdsfunktion också avses verka normerande på ungefär samma sätt som förelägganden givna med stöd av marknadsföringslagen. RRV anser att förslaget i denna del kan ifrågasättas från konstitutionella utgångspunkter. Ett av experten Sundberg-Weitman avgivet särskilt yttrande bör enligt RRV beaktas i den fortsatta handläggningen av lagförslaget. Enligt förslaget skall jämställdhetsombudet få behörighet att överlägga med organisationerna inom en bransch eller inom en del av arbetsmarknaden om åtgärder för att främja jämställdhet i arbetslivet. Överenskommelser i samband med överläggningar kan uppfattas som normbildning. RRV anser även på denna punkt att det är tveksamt om den föreslagna lösningen är förenlig med grundlagens intentioner. RRV vill i detta sammanhang också fästa uppmärksamhet på att även icke bindande föreskrifter av typ riktlinjer och rekommendationer omfattas av kungörelsen (SFS 1970: 641, omtryckt 1977: 629) om begränsning i myndighets rätt att meddela föreskrifter, anvisningar eller råd.

Även *justitiekanslern* tar upp frågan om lagförslaget i detta avseende är förenligt med regeringsformen men finner att riksdagens exklusiva normgivningsmakt inte träds för när.

Svenska kommunförbundet och *Landstingsförbundet* framhåller att könsberoende pensionsåldrar förekommer inom hela den offentliga sektorn och finner det angeläget med ett klarläggande av de rättsliga verkningarna av den föreslagna lagen på pensionsavtal som innebär att anställda behandlas olika p. g. a. sitt kön.

Kostnadsaspekter tas upp av några remissinstanser. *Riksrevisionsverket* anser att det kan finnas anledning att i informationen till arbetsgivare i samband med lagens genomförande klart uttala att jämställdheten kommer att innebära ekonomiska uppostringar. Erfarenheter från försöksverksamheten med att bryta könsbunden rekrytering till vissa yrkesområden inom televerket, "BRYT", tyder enligt riksrevisionsverket på att det är en fördel att från början göra klart att jämställdhetsreformer kostar pengar. *Arbetsmarknadsstyrelsen* pekar på att den föreslagna la-

gen aktualiserar frågor om arbetsmarknadsverkets ansvar, uppgifter och resurser. Lagens konsekvenser måste enligt arbetsmarknadsstyrelsen beaktas i samband med utformning och användning av arbetsmarknadspolitiska hjälpmedel, exempelvis beträffande könsfördelningen vid arbetsförmedling till öppna marknaden, anvisning till beredskapsarbeten, planering av arbetsmarknadsutbildning och användning av jämställdhetsbidraget.

Landstingsförbundet framhåller att det inte är möjligt att helt överblicka lagförslagets praktiska och ekonomiska konsekvenser för landstingen.

*Bilaga 4***Det remitterade lagförslaget****Förslag till****Lag om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet**

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens ändamål

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

Förbud mot könsdiskriminering

2 § En arbetsgivare får inte missgynna en arbetstagare eller en arbetsökande på grund av hans eller hennes kön.

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.

Detta gäller dock inte om arbetsgivaren kan visa att beslutet inte beror på någons kön eller att beslutet är ett led i strävanden 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.

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 arbetstagarnas 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 arbetstagar, om åtgärden beror på arbetstagarens kön.

5 § Ett avtal är ogiltigt i den mån det föreskriver skillnader mellan kvinnor och män i fråga om anställningsvillkor eller det på annat sätt tillåter sådant missgynnande på grund av kön som anges i 3 och 4 §§.

Aktiva åtgärder för jämställdhet

6 § En arbetsgivare skall inom ramen för sin verksamhet bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja jämställdhet i arbetslivet.

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 arbetstagar.

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 arbetstagar, skall arbetsgivaren, om inte särskilda skäl talar emot det, vid nyanställningar särskilt anstränga sig för att få sökande av det underrepresenterade könet och söka se till att andelen arbetstagar av det könet efter hand ökar.

7 § I frågor som avses i 6 § får andra regler fastställas i kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation.

En arbetsgivare som är bunden av ett sådant kollektivavtal får tilllämpa avtalet även på en arbetstagar eller en arbetssökande som inte är medlem av den avtalsslutande 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.

Övriga bestämmelser

8 § Missgynnas en arbetstagar på grund av sitt kön genom en bestämmelse i ett avtal med arbetsgivaren eller genom att arbetsgivaren säger upp ett avtal eller vidtar en annan sådan rättshandling, skall bestäm-

melsen eller rättshandlingen förklaras ogiltig, om arbetstagaren begär det.

Sker missgynnande genom att arbetsgivaren förbigår någon på det sätt som anges i 3 §, skall arbetsgivaren betala skadestånd till den missgynnade för den kränkning som missgynnandet innebär. Begärs skadestånd av flera som har bättre sakliga förutsättningar för arbetet eller utbildningen än den som arbetsgivaren har utsett, delas det skadestånd som skulle ha utgått till den missgynnade lika mellan dem.

Missgynnas en arbetstagare på det sätt som anges i 4 §, skall arbetsgivaren betala arbetstagaren skadestånd för den förlust som uppkommer och för den kränkning som missgynnandet innebär.

Om det är skäligt, kan skadeståndet sättas ned eller helt falla bort.

9 § En arbetsgivare, som inte följer föreskrifterna i 6 §, kan föreläggas vid vite att fullgöra sina skyldigheter. I föreläggandet skall anges hur och inom vilken tid som skyldigheterna skall fullgöras.

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.

10 § Regeringen utser ett jämställdhetsombud och en jämställdhetsnämnd, vilka skall se till att denna lag efterlevs. Jämställdhetsombudet skall därvid i första hand söka förmå arbetsgivare att frivilligt följa lagens föreskrifter. Ombudet skall också i övrigt medverka i strävandena att främja jämställdhet i arbetslivet.

Jämställdhetsnämnden skall bestå av elva ledamöter. Ordföranden och ytterligare fyra ledamöter utses bland personer som inte företräder arbetsgivar- eller arbetstagarintressen. Ordföranden bör vara lagkunnig och erfaren i domarvärv. Av de fyra ledamöterna bör två ha särskild insikt i förhållandena på arbetsmarknaden och två ha erfarenhet av arbete med frågor som rör jämställdhet mellan kvinnor och män. Av de övriga sex ledamöterna utses en efter förslag av Svenska arbetsgivareföreningen, en efter förslag av Svenska kommunförbundet och Landsförbundet, en efter förslag av statens arbetsgivarverk, en efter förslag av Landsorganisationen i Sverige, en efter förslag av Tjänstemännens centralorganisation och en efter förslag av Centralorganisationen SACO/SR. För varje ledamot skall finnas en ersättare. Vad som har föreskrivits om ledamot gäller även ersättaren. Vid behov får ordföranden tillkalla tillfällig ersättare för ledamot.

11 § En arbetsgivare är skyldig att på uppmaning av jämställdhetsombudet lämna de uppgifter om förhållandena i arbetsgivarens verksamhet som kan vara av betydelse för ombudets tillsyn enligt 10 § första stycket.

Arbetsgivaren är skyldig att lämna uppgifter om förhållandena i sin verksamhet även på uppmaning av jämställdhetsnämnden, när nämnden behandlar en framställning om vitesföreläggande enligt 9 § första stycket eller prövar ett vitesföreläggande som jämställdhetsombudet har meddelat.

Om arbetsgivaren inte rättar sig efter en uppmaning enligt första eller andra stycket, kan uppmaningen följas av vitesföreläggande.

12 § Mål om tillämpning av 2—5 och 8 §§ handläggs enligt lagen (1974: 371) om rättegången i arbetstvister. Därvid anses som arbetstagarare 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 jämställdhetsombudet föra talan för en enskild arbetstagarare eller en arbetssökande, om den enskilde medger det och om ombudet 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 jämställdhetsombudet föra talan endast om organisationen inte gör det. Vad som i den lagen föreskrivs om den enskildes ställning i rättegången, tillämpas även när ombudet för talan.

Förs talan med anledning av uppsägning eller avskedande, gäller i tillämpliga delar 34—37 §§, 38 § tredje stycket andra meningen, 39—41 §§ samt 42 § andra stycket lagen (1974: 12) om anställningsskydd. I fråga om annan talan tillämpas 64—66 och 68 §§ lagen om medbestämmande i arbetslivet på motsvarande sätt. Talan som förs av jämställdhetsombudet behandlas därvid som om talan hade förts av arbets-tagaren eller av den arbetssökande på egna vägnar.

13 § Vitesföreläggande enligt 9 § första stycket meddelas av jämställdhetsnämnden efter framställning av jämställdhetsombudet. Nämnden meddelar också vitesföreläggande enligt 11 § andra och tredje styckena. Vitesföreläggande enligt 11 § första och tredje styckena meddelas av jämställdhetsombudet.

Mot ombudets beslut att meddela vitesföreläggande får talan föras genom besvär hos jämställdhetsnämnden. Mot jämställdhetsnämndens beslut enligt denna lag får talan inte föras.

En arbetsgivare eller en ställföreträdare för arbetsgivare kan kallas vid vite att inställa sig personligen till förhandling inför jämställdhetsnämnden.

14 § Talan om utdömmande av vite som har förelagts enligt denna lag

förs vid allmän domstol av åklagare. Sådan talan får väckas endast efter anmälan av jämställdhetsombudet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1980.

Ett avtal som har ingåtts före lagens ikraftträdande är utan verkan i den mån avtalet innefattar avvikelser från lagen. Har ett kollektivavtal tillkommit för ett sådant ändamål som anges i 7 § första stycket, gäller dock avtalet.

Ett avtal om pension, som har ingåtts före ikraftträdandet, får tills vidare tillämpas utan hinder av 5 §.

Innehåll

Proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	4
Utdrag av regeringsprotokollet den 22 februari 1979 med beslut om lagrådsremiss	
1 Inledning	9
2 Allmän motivering	11
2.1 Kvinnor och män i det svenska samhället	11
2.2 Lagstiftning om jämställdhet mellan kvinnor och män	18
2.2.1 Jämställdhetskommitténs förslag	18
2.2.2 Tillämpningsområdet för en lag	20
2.2.3 Behovet av en jämställdhetslag på arbetslivets område	22
2.2.4 Ett diskrimineringsförbud i lag	27
2.2.5 Lagregler om aktiva åtgärder för jämställdhet	28
2.2.6 Förhållandet till kollektivavtal om jämställdhet	30
2.2.7 Jämställdhetsombud och jämställdhetsnämnd	33
2.2.8 En jämn fördelning mellan kvinnor och män på ar- betsplatserna	35
2.2.9 Förhållandet arbetsgivare—arbetstagare	37
2.2.10 Behovet av tydliga lagregler	38
2.3 Förbudet mot könsdiskriminering	40
2.3.1 Diskrimineringsförbudets principiella innebörd	40
2.3.2 Den närmare rättsliga innebörden	41
2.3.3 Bevisproblem och meritvärdering	47
2.3.4 Den diskriminerande handlingen	60
2.3.5 Skadestånd	65
2.3.6 Diskriminering genom löneskillnader	71
2.3.7 Den lagtekniska utformningen m. m.	77
2.4 Aktiva åtgärder för jämställdhet	78
2.4.1 Sambandet med diskrimineringsförbudet	78
2.4.2 Utrymme för s. k. positiv särbehandling	82
2.4.3 Åtgärder för en jämn könsfördelning på arbetsplat- serna	84
2.4.4 Aktiva jämställdhetsåtgärder i övrigt	88
2.4.5 Planmässighet i det aktiva jämställdhetsarbetet	97
2.4.6 Vitesförelägganden	99
2.5 Vissa övriga frågor	101
2.5.1 Jämställdhetsombud och jämställdhetsnämnd	101
2.5.2 Arbetstvister	106
2.5.3 Ikraftträdandet	106
3 Upprättat lagförslag	107
4 Specialmotivering	108
4.1 Lagens ändamål	108
4.2 Förbud mot könsdiskriminering	113
4.3 Aktiva åtgärder för jämställdhet	133
4.5 Ikraftträdandebestämmelserna	138
4.4 Övriga bestämmelser	156
5 Hemställan	157
6 Beslut	157

Utdrag av lagrådets protokoll den 20 mars 1979 158

Utdrag av regeringsprotokollet den 22 mars 1979 med beslut om proposition 176

1 Lagförslaget 176

2 Andra lagförslag m. m. 180

3 Organisatoriska konsekvenser, information 181

4 Jämställdhetsbidraget 181

5 Hemställan 184

6 Beslut 184

Bilagor till lagrådsremissen

1 Jämställdhetskommitténs sammanfattning av utredningsbetänkandet 185

2 Kommittéförslagets lagtext 197

3 Sammanställning av remissyttrandena 197

4 Det remitterade lagförslaget 215

