Tio år med jämställdhetslagen – utvärdering och förslag

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014
National Library of Sweden

Betänkande av jämställdhetsutredningen

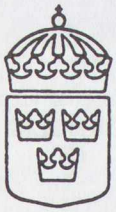
SOU 1990:41

Tio år med jämställdhetslagen – utvärdering och förslag

Betänkande av jämställdhetsutredningen

SOU 1990:41

SOU
1990:41 A



Statens offentliga utredningar
1990:41
Civildepartementet

Tio år med jämställdhetslagen

- utvärdering och förslag

Betänkande av jämställdhetsutredningen
Göteborg 1990

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981 — 1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM. Best. nr 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:
Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet
103 33 STOCKHOLM
Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8^{10} - 12^{00}
08/763 10 05 12^{00} - 16^{00} (endast beställare inom regeringskansliet)

Graphic Systems AB, Göteborg 1990

ISBN 91-38-10567-5
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Margot Wallström

Genom beslut den 9 juni 1988 bemyndigade regeringen det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en utvärdering av lagen och föreslå de förändringar som utvärderingen påkallade för att göra lagen mer verksam och ändamålsenlig. Med stöd av bemyndigandet förordnades den 12 september 1988 som särskild utredare fr.o.m. samma dag kammarrättslagmannen Margit Kärrström.

Till sekreterare i utredningen fr.o.m. den 1 november 1988 förordnades den 3 oktober kammarrättsassessorn Margaretha Ericsson.

Till sakkunniga i utredningen förordnades den 25 november 1988 fr.o.m. samma dag förhandlingssekreteraren Margareta Andersson-Hartwig, förbundsjuristen Kerstin Gustafsson, ombudsmannen Kjell Lundvall, sektionschefen Sara Lönnerblad, ombudsmannen Gunvor Ngarambe, jur.kand. Maria Nygren, förbundsjuristen Kristina Ossmer samt förbundsjuristen Jan Schöldström.

Till experter förordnades den 25 november 1988 fr.o.m. samma dag högskolelektorn Anita Dahlberg, expeditionschefen Dag Ekman, ställföreträdande jämställdhetsombudsmannen Rolf Kristensson, hovrättsassessorn Hugo Melander, departementssekreteraren Charlotte von Redlich samt rådmannen Margareta Wadstein.

Att ingå som ledamöter i en referensgrupp knuten till den särskilda utredaren utsågs den 25 november 1988 fr.o.m. samma dag postiljonen Örjan Appelqvist, riksdagsledamoten Gerd Engman, läraren Karl-Arne Henriksson, riksdagsledamöterna Kersti Johansson och Mona Saint Cyr samt stadsdirektören Monica Ulfhielm. Fr.o.m. den 3 februari 1989 entledigades Gerd Engman och förordnades i hennes ställe riksdagsledamoten Sylvia Pettersson.

Utredningen, som kallar sig jämställdhetsutredningen, får härmed överlämna sitt betänkande (SOU 1990:41) Tio år med jämställdhetslagen - utvärdering och förslag.

Till betänkandet har fogats särskilda yttranden av de sakkunniga Margareta Andersson- Hartwig, Sara Lönnerblad, Maria Nygren, Kristina Ossmer och Kerstin Gustafsson, av experterna Anita Dahlberg och Margareta Wadstein samt av ledamöterna i den politiska referensgruppen Mona Saint Cyr, Kersti Johansson, Monica Ulfhielm, Örjan Appelqvist och Karl-Arne Henriksson.

Utredningen har härmed slutfört sitt uppdrag.

Göteborg i juni 1990

Margit Kärrström

/Margaretha Ericsson

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRKORTNINGAR 15

SAMMANFATTNING 17

SUMMARY 31

FÖRFATTNINGSFÖRSLAG 47

I UTREDNINGEN

1 BAKGRUND 55
1.1 En lagstiftning diskuteras 55
1.2 Beslutsprocessen i regering och riksdag 59
1.3 Lagbestämmelser om jämställdhet 60
1.3.1 Jämställdhetslagen 60
1.3.2 Annan lagstiftning 62
- *Arbetsrätt* 62
- *Offentlig rätt* 63
- *Straffrätt* 64
1.4 Önskemål om ändringar i jämställdhetslagen framställs 65

2 JÄMSTÄLLDHETSLAGEN UTVÄRDERAS 67
2.1 Direktiven 67
2.2 Utredningsarbetet 67

3 EN INTERNATIONELL UTBLICK 71
3.1 Våra nordiska grannländer 71
3.1.1 Danmark 71
3.1.2 Norge 72
3.1.3 Finland 73
3.1.4 Nordiskt jämställdhetsarbete 74
3.2 Några andra länders jämställdhetslagstiftning 76
3.2.1 Australien 77
3.2.2 Canada 81
3.2.3 Frankrike 84
3.2.4 Storbritannien 85
3.2.5 Västtyskland 88
3.3 EG - de Europeiska Gemenskaperna 90
3.3.1 Allmänt 90
3.3.2 Gällande direktiv 92
3.3.3 Förslaget till direktiv om bevisbördan och indirekt diskriminering 95
3.4 Konventioner 97
3.4.1 ILO-konventionen nr 100 98
3.4.2 ILO-konventionen nr 111 99
3.4.3 FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor 101

4 UTVECKLINGEN SEDAN JÄMSTÄLLDHETSLAGENS TILLKOMST 105
4.1 Utbildning 105
4.1.1 Grund- och gymnasieskolan 105
4.1.2 Högskolan 106
4.2 Arbetsmarknaden 109
4.2.1 Utvecklingen bland arbetstagare 109

4.2.2 Kvinnor som egenföretagare 113
4.3 Kvinnors och mäns löner 116

5 TILLÄMPNINGEN AV JÄMSTÄLLDHETSLAGEN 123
5.1 Jämställdhetsombudsmannens verksamhet 123
5.1.1 JämO:s olika uppgifter 123
5.1.2 Allmänt om JämO:s organisation och verksamhet 125
5.1.3 Antalet ärenden hos JämO 128
5.1.4 JämO:s arbete med diskrimineringstvister ... 131
5.1.5 Ansökningar hos JämN om vitesföreläggande 133
5.1.6 JämO:s befattning i övrigt med aktiva åtgärder 135
5.2 Arbetsdomstolens tillämpning av diskrimineringsförbudet 137
5.2.1 Domstolens uppbyggnad och organisation ... 137
5.2.2 Rättegången i AD 139
5.2.3 Antalet diskrimineringstvister i AD 140
5.2.4 Allmänt om prövningen 144
5.2.5 Missgynnande, 2 § JämL 145
5.2.6 Arbetsgivare, 2 § JämL 145
5.2.7 Anställning, 3 § första stycket JämL 146
5.2.8 Bättre sakliga förutsättningar, 3 § första stycket JämL 149
5.2.9 Presumtionsgenombrott, 3 § andra stycket JämL 158
5.2.10 Allmänt om missgynnande i andra fall än vid anställning, 4 § JämL 162
5.2.11 Sämre anställningsvillkor, 4 § punkt 1 JämL 163
5.2.12 Oförmånlig arbetsledning/arbetsfördelning, 4 § punkt 2 JämL 164
5.2.13 Uppsägning m.m., 4 § punkt 3 JämL 165

5.2.14 Presumtionsgenombrott enligt 4 § JämL 167
5.2.15 Avtals ogiltighet, 5 § JämL 168
5.2.16 Skadestånd, 8 § JämL 170
5.2.17 Ett mål i AD om brott mot jämställdhetsavtal 171
5.3 Diskrimineringstvister i övrigt 172
5.3.1 Diskrimineringsmål i tingsrätt 172
5.3.2 Diskrimineringstvister enligt enkäten 173
5.4 Aktiva åtgärder 178
5.5 Jämställdhetsarbetet i några enskilda fall 179
5.6 Jämställdhetsnämndens uppgifter 179
5.7 Rapporter om trakasserier i arbetslivet 181
5.7.1 Inledning 181
5.7.2 Trakasserier på grund av anmälan om könsdiskriminering 181
- *JämO:s utredning* 181
- *JämO:s slutsatser och förslag* 183
5.7.3 Sexuella trakasserier 184
- *Allmänt om JämO:s utredning* 184
- *JämO:s förslag till definition av sexuella trakasserier i arbetslivet* 184
- *JämO:s enkät om sexuella trakasserier* 186
- *JämO:s slutsatser och förslag* 191
5.7.4 Sammanställning av remissvaren över FRID-A-rapporterna 192
5.7.5 SAN:s definition av sexuella trakasserier ... 194
5.7.6 Aktuella ärenden hos JämO om sexuella trakasserier 195
5.7.7 Rapport om sexuella trakasserier till EG-kommissionen 197
- *Allmänt* 197

- *Förslag till definition av sexulla trakasserier* 197

II ÖVERVÄGANDEN

6 JÄMSTÄLLDHET - MÅL OCH MEDEL 201
6.1 Målen för jämställdhet 201
6.2 Utvecklingen mot jämställdhet 204
6.3 Jämställdhetslagen och samhället i övrigt 206
6.3.1 Jämställdhetsarbete vid sidan av JämL 206
6.3.2 Allmänt om JämL:s räckvidd 208
6.3.3 JämL och utbildningsområdet 209
6.4 Jämställdhetslagens allmänna utformning 212
6.4.1 Lagen bör fortfarande vara könsneutral 212
6.4.2 JämL:s arbetsrättsliga karaktär 213
6.4.3 Var bör tyngdpunkten i JämL ligga? 215
6.5 Kvotering - positiv särbehandling - beaktande av jämställdhetsaspekten 218
6.5.1 Definitioner 218
6.5.2 JämL:s regler 219
6.5.3 Regeringsformen 221
6.5.4 Tjänstetillsättningar på det statligt reglerade området 222
6.5.5 Avtal och jämställdhetsplaner 223
6.5.6 Bör JämL:s regler förändras? 223
6.5.7 Avslutande synpunkter 225

7 DISKRIMINERINGSFÖRBUDET - ANSTÄLLNINGS-FALLET 229
7.1 Inledning 229
7.2 Den lagtekniska uppbyggnaden i stort 229

7.2.1 Nuvarande regler 229
7.2.2 Andra lagtekniska konstruktioner 230
7.2.3 Kritik mot den nuvarande regeln 232
7.2.4 Nuvarande konstruktion bör behållas som huvudregel 234
7.3 Förslag till en kompletterande regel 235
7.4 Särskilt om begreppet bättre sakliga förutsättningar .. 238
7.5 Presumtionsgenombrott 242

8 LÖNEDISKRIMINERING 247
8.1 Inledning 247
8.2 Lönediskrimineringsförbudet inom EG, särskilt Storbritannien och Danmark 248
8.2.1 EG 248
8.2.2 Storbritannien 250
8.2.3 Danmark 254
8.3 En förstärkning av det svenska lönediskrimineringsförbudet 257
8.3.1 Bedömningen av vad som är lika arbete 258
8.3.2 Bedömningen av likvärdigt arbete 260
8.3.3 Något om betydelsen av individuell lönesättning 262

9 DISKRIMINERINGSFÖRBUDET I ÖVRIGT 265
9.1 Diskriminering vid arbetsledning och arbetsfördelning - 4 § punkt 2 jämställdhetslagen 265
9.2 Diskriminering genom uppsägning, omplacering m.m. - 4 § punkt 3 jämställdhetslagen 267
9.3 Behövs en kompletterande regel för att komma åt ett diskriminerande syfte? 268
9.4 En ny regel med förbud mot trakasserier bör införas 270

9.4.1 Allmänt 270
9.4.2 Nu gällande regler som kan användas mot trakasserier 271
9.4.3 Vissa trakasserier bör ses som arbetsmiljöproblem 273
9.4.4 Utformningen av ett tillägg till diskrimineringsförbudet 275

10 JÄMSTÄLLDHETSLAGEN OCH EG:s BESTÄMMELSER 279
10.1 Indirekt diskriminering 279
10.2 Bevisbördans fördelning 282
10.3 Kräver direktiven om socialt skydd att jämställdhetslagen ändras? 285

11 DET AKTIVA JÄMSTÄLLDHETSARBETET, AVTALEN OCH JÄMSTÄLLDHETSOMBUDSMANNEN 291
11.1 Enkäten ger ingen fullständig bild av det aktiva jämställdhetsarbetet 291
11.1.1 Avtal finns för större delen av arbetsmarknaden 291
11.1.2 Avtalen är ofta allmänt hållna och avtalsbrott påtalas sällan 292
11.1.3 Jämställdhetsarbetet varierar mellan olika sektorer av arbetslivet 293
11.2 Intryck av studiebesök 295
11.3 En sammanfattande bedömning 297
11.4 Arbetsmarknadens parter och jämställdhetsombudsmannens tillsynsfunktion 299
11.4.1 Reglernas konstruktion och innebörd 299
11.4.2 Utvecklingstendenser 300

11.4.3 Kan de nuvarande avtalen grunda skadestånd? 301
11.4.4 Behövs förändringar? 303
11.5 Reglerna om aktiva åtgärder bör konkretiseras och byggas ut 305
11.5.1 Inledning 305
11.5.2 De särskilda inskränkningarna i 6 § 306
11.5.3 Skyldigheten att bedriva planmässigt jämställdhetsarbete bör preciseras 307
11.5.4 Skyldigheten anställa underrepresenterat kön vid likvärdiga meriter bör skärpas 310
11.5.5 Bör skyldigheten att verka för att principen om lika lön för arbete av lika värde lagfästas? 313
11.5.6 En skyldighet att särskilt värna om arbetstagare av underrepresenterat kön och att motverka trakasserier bör införas 315
11.6 Reglerna om aktiva åtgärder och avtalen 317
11.7 Närmare om jämställdhetsombudsmannens verksamhet 321
11.7.1 Vidgade befogenheter för JämO 321
11.7.2 JämO:s roll i diskrimineringstvister i AD ... 323
11.7.3 JämO:s rådgivnings- och informationsverksamhet 327
11.8 Jämställdhetsnämnden - skall den avskaffas eller få nya arbetsuppgifter? 329
11.8.1 Allmänt 329
11.8.2 Vem skall förelägga vite om nämnden avskaffas? 330
11.8.3 Andra uppgifter för JämN 331

12 PROCESSUELLA FRÅGOR 335
12.1 Inledning 335

12.2 Domstolens sammansättning - kvinnliga och manliga ledamöter i mål enligt jämställdhetslagen 335
12.2.1 Bakgrund 335
12.2.2 Synpunkter 338
12.3 Experter eller sakkunniga som förstärkning i AD ... 340
12.4 Den dubbla prövningen av tillsättningsbeslut på det offentliga området 343
12.5 Grupptalan 347
12.5.1 Class actions 347
12.5.2 Andra former av grupptalan 351
- *Statlig grupptalan* 351
- *Organisationstalan* 351
12.5.3 Synpunkter på en eventuell grupptalan i diskrimineringsmål enligt JämL 352
12.6 Sanktioner 354
12.6.1 Allmänt 354
12.6.2 Att få den sökta tjänsten 354
12.6.3 Skadeståndsbeloppen 356
12.6.4 Skall 5 a § JämL sanktioneras? 357
12.7 Preskriptionstiderna 359
12.8 Sekretess i ärenden hos JämO 361
12.8.1 Allmänt om sekretessbestämmelserna 361
12.8.2 Synpunkter på sekretessen hos JämO 364

13 EKONOMISKA KONSEKVENSER 367

14 SPECIALMOTIVERING 369

SÄRSKILDA YTTRANDEN 379

Bilaga 1 Kommittédirektiv 409
Bilaga 2 Enkätformulär 417
Bilaga 3 Redovisning av enkäten 421
Bilaga 4 Redovisning av studiebesök 439
Bilaga 5 Författningar m.m. på utbildningsområdet .. 487
Bilaga 6 Grupptalan i några skilda länder 493

FÖRKORTNINGAR

AD	Arbetsdomstolen
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
ASS	Arbetarskyddsstyrelsen
AU	Arbetsmarknadsutskottet
BrB	Brottsbalken
DO	Diskrimineringsombudsmannen
Ds	Departementsserien
EG	Europeiska Gemenskaperna
FoB	Folk- och Bostadsräkningen 1980
ILO	Internationella arbetarorganisationen
JÄMFO	Delegationen för jämställdhetsforskning
JämL	Jämställdhetslagen
JämN	Jämställdhetsnämnden
JämO	Jämställdhetsombudsmannen
KO	Konsumentombudsmannen
KU	Konstitutionsutskottet
LAS	Lagen om anställningsskydd (1982:80)
LO	Landsorganisationen
LOA	Lagen om offentlig anställning (1976:600)
LRA	Lagen om rättegång i arbetstvister (1974:371)
MBA-KL	Medbestämmandeavtal för kommuner och landsting
MBA-KLU	Medbestämmandeavtal för arbetstagare med statligt reglerad anställning hos kommuner och landsting
MBA-S	Medbestämmandeavtal för det statliga arbetstagarområdet

MBL	Lagen om medbestämmande i arbetslivet (1976:580)
NO	Näringsfrihetsombudsmannen
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
prop.	Proposition
RF	Regeringsformen
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SACO	Sveriges Akademikers Centralorganisation
SAF	Svenska Arbetsgivareföreningen
SAV	Statens Arbetsgivarverk
SCB	Statistiska Centralbyrån
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
SÖ	Skolöverstyrelsen
TCO	Tjänstemännens Centralorganisation
UHÄ	Universitet och högskoleämbetet

SAMMANFATTNING

Enligt direktiven skall utredaren på lämpligt sätt kartlägga hur JämL har kommit att verka i praktiken och förutsättningslöst analysera resultatet av kartläggningen. I detta betänkande redovisar jag efter att ha kartlagt och analyserat JämL:s tillämpning de förändringar som enligt min mening behövs för att göra lagen mer ändamålsenlig. Förslagen innebär i huvudsak följande.

- Förbudet mot könsdiskriminering i samband med anställning och utbildning för befordran kompletteras med en regel som innebär att könsdiskriminering föreligger även när olika sökande har ungefär likvärdiga meriter och det kan göras sannolikt att arbetsgivaren har ett könsdiskriminerande syfte, dvs. inte vill anställa personer av det ena könet.

- Vid tillämpningen av förbudet mot lönediskriminering blir det möjligt att använda andra hjälpmedel än en överenskommen arbetsvärdering när man skall bedöma vad som skall anses som arbeten av lika värde.

- Det anges uttryckligen i lagtexten att förbudet mot könsdiskriminering omfattar också sexuella trakasserier och trakasserier mot den som gjort en anmälan enligt JämL.

- En kompletterande bestämmelse införs som klargör att lagen gäller både direkt och indirekt diskriminering. Lagens regler skall således kunna träffa även åtgärder som får den effekten att det ena könet gynnas på ett oproportionerligt sätt.

- Den nuvarande regeln att en arbetsgivare skall bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja jämställdhet i arbetslivet kompletteras med en skyldighet för alla större arbetsgivare att årligen upprätta en plan för jämställdhetsarbetet. Regeln görs dessutom tvingande och kan således inte ersättas av kollektivavtal.

- Även i övrigt konkretiseras reglerna om aktiva åtgärder. Dessa regler skall kunna ersättas av kollektivavtal. För att så skall ske måste dock avtalen hålla minst samma standard som lagen.

- Genom att regeln om skyldighet för arbetsgivaren att upprätta jämställdhetsplaner görs tvingande, blir det JämO som skall övervaka att arbetsgivaren fullgör sina skyldigheter. Härigenom vidgas området för JämO:s tillsyn.

Mera i detalj innehåller betänkandet följande.

Tillämpningen av jämställdhetslagen

Under utredningsarbetet har jag studerat JämO:s verksamhet och AD:s domar i jämställdhetsmål. I syfte att få uppgifter om hur lagen verkar ute på arbetsmarknaden har en enkät skickats ut till samtliga arbetsgivar- och arbetstagarförbund som är anslutna till de stora huvudorganisationerna samt till 22 kommuner och 8 landsting. Vidare har studiebesök gjorts på ett antal arbetsplatser.

AD har avgjort 36 mål som gäller brott mot diskrimineringsförbudet. I ungefär en tredjedel av dessa mål har den som väckt talan vunnit processen.Dessutom har ett 50-tal sådana tvister förlikts i AD eller hos JämO. Enkäten visar att ett antal tvister om könsdiskriminering också har lösts efter förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter utan att JämO eller AD kopplats in. Sådana tvister tycks dock inte heller ha varit särskilt vanliga.

Lagens regler om aktiva åtgärder har ersatts av kollektivavtal på huvuddelen av arbetsmarknaden. Dessa avtal är ofta allmänt hållna och innehåller många gånger ingenting utöver det som står i lagen. Det tycks inte vara särskilt vanligt att brott mot kollektivavtalens regler om jämställdhet beivras. Endast i ett fall har ett ifrågasatt avtalsbrott prövats av AD. JämN, som på talan av JämO kan förelägga försumliga arbetsgivare som inte är bundna av kollektivavtal om jämställdhet att vidta vissa åtgärder, har inte avgjort ett enda ärende. De fem ärenden som JämO har lämnat över till JämN har alla förlikts eller återkallats innan det blivit fråga om vitesföreläggande.

Det är svårt att göra en sammanfattande bedömning av det aktiva jämställdhetsarbetet i stort. På många håll går arbetet med att främja jämställdheten mycket trögt och ibland tycks det inte förekomma något jämställdhetsarbete över huvud taget. Å andra sidan har jag sett åtskilliga exempel på ett väl organiserat och engagerat jämställdhetsarbete, där man kommit långt i sina strävanden att utforma jämställdhetsinsatserna efter lokala behov och förutsättningar.

Utvecklingen sedan jämställdhetslagens tillkomst

Den svenska arbetsmarknaden är fortfarande starkt könsuppdelad. Flertalet av kvinnorna arbetar inom vissa branscher, medan de flesta män arbetar inom andra. Vidare arbetar kvinnorna ofta inom branscher med låg lön. Även inom olika branscher finns ofta en uppdelning som innebär att männen har mer kvalificerade arbetsuppgifter och högre lön.

De stora stegen när det gäller utvecklingen mot jämställdhet togs innan JämL trädde i kraft. Förändringarna under 1980-talet har däremot inte varit särskilt stora, åtminstone inte så långt dessa låter sig mätas i siffror. Detta hindrar inte att JämL haft betydelse, framför allt när det gäller att förändra synen på kvinnors och mäns uppgifter i arbetslivet och väcka intresse för ett aktivt arbete för jämställdhet. Det måste vidare beaktas att i arbetet med att främja jämställdheten finns vissa tröghetsmoment, t.ex. traditionella könsrollsuppfattningar och konventionella yrkesval, som gör att resultaten av jämställdhetsarbetet ibland kan låta vänta på sig. Även om man tar hänsyn till den fördröjande effekt som dessa tröghetsfaktorer kan ha, anser jag dock att utvecklingen har gått i alltför långsam takt. De förväntningar som fanns vid lagens tillkomst har inte infriats annat än i mindre utsträckning och det finns därför anledning att skärpa kraven i JämL. Samtidigt är det viktigt att betona att JämL endast utgör ett av medlen för att uppnå de uppställda jämställdhetsmålen. Det fordras därför olika slags insatser på många samhällsområden för att jämställdhetsarbetet skall krönas med framgång.

Jämställdhetslagens räckvidd och allmänna utformning

Den svenska JämL är en arbetsrättslig lag och gäller enbart inom arbetslivet. Den utvärdering som jag har gjort tyder inte på att någon ändring bör göras i dessa hänseenden. Jag anser således att JämL inte bör utvidgas till att gälla samhällslivet i stort. De jämställdhetsaspekter som finns inom flertalet samhällssektorer kan och bör i stället beaktas i samband med lagstiftning av annat slag, t.ex. familjerättslig lagstiftning och socialförsäkringslagstiftning, liksom inom samhällsplaneringen i stort. Vidare finns det möjlighet att vid behov skapa en speciell lagstiftning mot könsdiskriminering inom vissa områden.

Ett område vid sidan av arbetslivet som jag närmare har funderat

över är skolan. Det får ju nämligen stor betydelse för arbetslivet hur jämställdhetsfrågorna behandlas i skolan. Jag har dock kommit fram till att förhållandena inom utbildningsväsendet inte är sådana att de lämpar sig för reglering i en lag av arbetsrättslig karaktär. Därtill kommer att skolan för närvarande genomgår stora förändringar. Skolan och dess personal samt de tillsynsmyndigheter som finns på detta område bör därför ges tid att visa att ett fungerande jämställdhetsarbete bedrivs inom skolans område. Om så inte sker måste man överväga att införa särskilda bestämmelser om jämställdhet inom utbildningsområdet.

Den svenska JämL är könsneutral och skall således främja både kvinnors och mäns rättigheter när det gäller jämställdhet i arbetslivet. Det har ibland föreslagits att den svenska lagen borde ändras så att den främst inriktas på att förbättra kvinnornas ställning. Jag menar emellertid att möjligheten att bryta könsuppdelningen på arbetsmarknaden ökar om JämL även i fortsättningen är könsneutral. Det torde vidare vara så att möjligheten att driva ett framgångsrikt jämställdhetsarbete är större om lagen är könsneutral. Eftersom kvinnorna har en svagare ställning på arbetsmarknaden än männen bör dock i praktiken JämL:s regler i första hand medverka till att förbättra kvinnornas ställning i arbetslivet.

Diskrimineringsförbudet vid anställning

I 3 § JämL finns ett förbud mot könsdiskriminering i samband med anställning och utbildning för befordran. Denna regel är konstruerad som en presumtionsregel. Detta betyder att missgynnande på grund av kön antas föreligga så snart arbetsgivaren utser en sökande framför en annan sökande av motsatt kön, som har bättre sakliga förutsättningar för arbetet i fråga. För att bryta presumtionen måste arbetsgivaren bevisa att beslutet inte berodde på någons kön, s.k. presumtionsgenombrott.

Bakgrunden till att 3 § JämL ursprungligen konstruerades som en presumtionsregel var att man ville göra diskrimineringsförbudet så effektivt som möjligt och underlätta för den enskilda arbetstagaren eller arbetssökanden att visa att arbetsgivaren hade gjort sig skyldig till könsdiskriminering. Den kritiken kan dock riktas mot presumtionsregeln att den inte tar sikte på det som måste anses vara det primära, nämligen att en arbetsgivare har en avsikt att diskriminera någon på grund av kön. I stället rör man sig med antaganden om att könsdiskriminering förekommer i vissa typ-

situationer. Vidare har den nuvarande konstruktionen lett till att meritvärderingsfrågor kommit att få en stor tyngd vid tillämpningen.

En möjlighet som jag har övervägt är därför att byta ut den nuvarande presumtionsregeln mot en regel som innebär att en arbetstagare eller en arbetssökande skall göra sannolikt att arbetsgivaren har ett könsdiskriminerande syfte. Jag befarar dock att en sådan regel skulle bli mindre effektiv än den nuvarande, eftersom det kan vara svårt att visa ett könsdiskriminerande syfte. Den nuvarande regeln bör därför behållas och en kompletterande regel införas som tar sikte på ett eventuellt diskriminerande syfte hos en arbetsgivare och som skall täcka in situationer som inte omfattas av den nuvarande presumtionsregeln.

En första förutsättning för att den nya regeln skall kunna tillämpas bör vara att någon sökt eller anmält intresse för att få arbete hos en viss arbetsgivare och inte fått något. Vidare bör den som har förbigåtts vara lika eller i det närmaste lika kvalificerad som den som har fått tjänsten. Finns det bara en sökande bör denne vara tillräckligt kvalificerad. En ytterligare förutsättning för att vinna bifall enligt kompletteringsregeln skall vara att den som anser sig förbigången kan göra sannolikt att arbetsgivaren har ett könsdiskriminerande syfte, dvs. att arbetsgivaren inte önskar kvinnor resp. män på en viss tjänst eller en viss arbetsplats.

Omständigheter som skall kunna åberopas för att göra ett diskriminerande syfte hos en arbetsgivare sannolikt är negativa uttalanden om att arbetsgivaren inte önskar personer av ena könet på en viss tjänst eller en viss arbetsplats. En annan omständighet som kan göra ett sådant syfte sannolikt är att det kommer fram att arbetsgivaren även tidigare har vägrat att anställa t.ex. väl kvalificerade kvinnor. Redan det förhållandet att arbetsplatsen är helt enkönad kan tyda på en sådan inställning. Ofta torde en sammanvägning av en rad olika faktorer kunna leda till att det framstår som sannolikt att en arbetsgivare har en negativ inställning till att anställa t.ex. kvinnor.

Det har riktats kritik mot AD:s praxis när det gäller tillämpningen av reglerna om presumtionsgenombrott. Man har ansett att AD har sänkt kraven på arbetsgivarens motbevisning och gjort det närmast nödvändigt för arbetstagarsidan att föra bevisning om ett könsdiskriminerande syfte hos arbetsgivaren. Jag har därför övervägt att skärpa arbetsgivarens bevisbörda. Emellertid lägger lagen redan i

sin nuvarande utformning bevisbördan på arbetsgivaren när det gäller att bryta presumtionen för könsdiskriminering. Jag föreslår därför inte någon lagändring utan nöjer mig med att understryka att presumtionen för könsdiskriminering bör kunna brytas endast i undantagsfall.

Lönediskriminering

Det jag har erfarit under mitt arbete ger en allt klarare bild av att kvinnor fortfarande i genomsnitt har lägre löner än män. Till stor del förklaras detta av att kvinnor och män har olika arbetstid, utbildning och yrke, men skillnaderna kan till en mindre del inte förklaras på annat sätt än att könsdiskriminering förekommer.

Förbudet mot lönediskriminering avser att förhindra att en person i jämförelse med en eller flera bestämda personer hos samma arbetsgivare får lägre lön för lika eller likvärdigt arbete därför att personen i fråga tillhör ett visst kön. Enligt den nuvarande lydelsen av 4 § punkt 1 JämL knyts bedömningen av vad som är lika arbete till arbete som enligt kollektivavtal eller praxis inom verksamhetsområdet är att betrakta som lika. När det gäller likvärdigt arbete knyts bedömningen till en överenskommen arbetsvärdering.

Det är visserligen orealistiskt att tro att JämL skall kunna spela någon avgörande roll när det gäller den viktiga uppgiften att utjämna löneskillnader mellan kvinnor och män i det svenska arbetslivet. En tänkbar förklaring till att JämL har tillämpats i så få fall kan dock vara att lagen är utformad så att det är svårt att föra en framgångsrik process som lönediskriminering.

I det enda mål om lönediskriminering som AD har avgjort och som avsåg frågan om vad som är lika arbete förekom tre olika meningar. Bestämmelsen kan mot bakgrund härav anses som svårtolkad. När det gäller frågor om likvärdiga arbeten är utsikterna att få en sådan fråga prövad tämligen obefintliga, eftersom överenskomna arbetsvärderingar saknas på stora delar av den svenska arbetsmarknaden.

Enligt min mening bör även i fortsättningen utgångspunkten för bedömningen av vad som skall anses som lika arbete normalt vara kollektivavtal eller praxis inom verksamhetsområdet. Vidare bör de få arbetsvärderingssystem som finns vara användbara när det gäller vad som skall betraktas som likvärdigt arbete. De metoder som för

närvarande anvisas i JämL bör dock inte vara de enda möjliga metoderna för att bedöma vad som är lika arbete eller arbete av lika värde. Även andra metoder bör kunna tillämpas. En sådan metod kan vara att använda sig av en särskild sakkunnig i frågor om arbetsvärdering. Med en sådan lagändring anpassas också den svenska lagstiftningen till EG:s regler på detta område.

Indirekt diskriminering

I flera länder i Europa är det inskrivet i de lagar om jämställdhet som finns att indirekt diskriminering är förbjuden. Så är även fallet när det gäller direktiv och praxis inom EG. Den svenska JämL innehåller däremot ingen sådan bestämmelse, men det sägs i förarbetena att lagen även gäller indirekt diskriminering. Den definition som finns i förarbetena till den svenska lagen är emellertid snävare än de definitioner som finns ute i Europa. För att klargöra att JämL också gäller indirekt diskriminering och för att bättre anpassa lagen till förhållandena inom EG föreslår jag att i 2 § JämL införs en definition av missgynnande på grund av kön som tar sikte på både direkt och indirekt diskriminering. Som exempel på indirekt diskriminering kan nämnas att en arbetsgivare inför särskilda arbetsvillkor för t.ex. deltidsanställda. Om flertalet deltidsanställda tillhör det ena könet kan arbetsgivarens åtgärd vara ett brott mot diskrimineringsförbudet. Arbetsgivarens åtgärd får nämligen i en sådan situation den effekten att det ena könet missgynnas.

Sexuella trakasserier och trakasserier på grund av anmälan om könsdiskriminering

Enligt direktiven skall jag särskilt överväga om det finns behov av ett lagreglerat skydd för den som utsätts för sexuella trakasserier på arbetsplatsen och för den som vill göra gällande sin rätt enligt lagen. Som underlag har jag haft bl.a. de s.k. FRID-A-rapporterna som utarbetats genom Jämo:s försorg.

Det finns visserligen i JämL redan nu regler som kan användas mot trakasserier. Det är också klart att vissa beteenden av detta slag är av så allvarlig art att de måste angripas med stöd av BrB:s regler. Vidare bör vissa trakasserier främst ses som sådana arbetsmiljöproblem som arbetsgivaren ansvarar för enligt arbetsmiljölagen.

Det finns dock former av sexuella trakasserier där krav på eller förslag om ett sexuellt tillmötesgående är förenat med hot om nackdelar i arbetet eller med löfte om vissa förmåner. Det kan också vara fråga om sådana situationer där en arbetstagare faktiskt får kännas vid en försämring av sina arbetsvillkor eller där en förväntad förmån uteblir som en följd av att hon eller han har anmält arbetsgivaren för en ifrågasatt könsdiskriminering eller avvisat sexuella närmanden.

Enligt min mening ger vare sig arbetsmiljölagen eller BrB ett tillräckligt skydd i nu nämnda situationer. Eftersom båda de aktuella typerna av trakasserier är klart relaterade till jämställdheten i arbetslivet och tydligt ger uttryck för en könsdiskriminerande inställning är det naturligt att en särskild skyddsregel införs i JämL. Även om vissa former av trakasserier kan angripas med stöd av framför allt 4 § punkt 3 JämL bör ett särskilt förbud få en mer avhållande effekt än om förbudet inte är direkt angett i lagen utan skall tolkas in i andra regler. Jag föreslår därför att som särskild punkt i 4 § JämL tas in en bestämmelse som innebär att förbjuden könsdiskriminering föreligger i sådana fall som nu har beskrivits.

Förbudet mot könsdiskriminering i JämL lägger ansvaret för att en enskild arbetstagare eller arbetssökande inte missgynnas på grund av sitt kön på arbetsgivaren. Så bör det vara även när det gäller trakasserier. En arbetsgivare delegerar ofta sitt arbetsgivaransvar. Det ansvar som arbetsgivaren har för sitt eget handlande bör därför kunna omfatta också åtgärder som vidtas av alla de personer som arbetsgivaren har delegerat sitt ansvar till.

Det tillägg till diskrimineringsförbudet som jag föreslår gäller således bara när det är arbetsgivaren eller någon som denne har delegerat sitt ansvar till som är den som trakasserar. Man får dock inte glömma att även arbetstagare utsätter varandra för trakasserier av olika slag. Arbetsgivaren har visserligen redan enligt arbetsmiljölagen en skyldighet att förhindra uppkomsten av sådana trakasserier. Eftersom dessa trakasserier har med kön att göra och kan sägas motverka jämställdhetssträvandena anser jag det dock befogat att särskilt betona arbetsgivarens skyldigheter på detta område. Jag föreslår därför ett tillägg till reglerna om aktiva åtgärder som skall omfatta i princip alla slags trakasserier och inte bara sådana trakasserier som direkt tar sikte på en förändring av arbetsförhållandena och som avses med tillägget till 4 § JämL.

Det aktiva jämställdhetsarbetet

Den grundläggande tanken i JämL:s förarbeten är att det aktiva jämställdhetsarbetet skall vara ett led i den övriga verksamheten på arbetsplatserna. Denna grundsyn måste enligt min mening alltjämt vara gällande. Om jämställdhetsfrågorna inte på ett naturligt sätt integreras i det övriga arbetet med att skapa goda förhållanden på arbetsplatserna och mellan arbetstagare och arbetsgivare, finns det risk för att åtgärder som vidtas endast kommer att bli punktvisa insatser utan någon mer långtgående verkan när det gäller att förändra inställningen till jämställdhet i arbetslivet. Utgångspunkten bör därför vara att arbetsmarknadens parter även fortsättningsvis skall ha huvudansvaret för det aktiva jämställdhetsarbetet och kunna träffa avtal som ersätter reglerna härom i JämL och som därmed också innebär begränsningar i JämO:s tillsyn. Detta hindrar inte att lagens krav på arbetsmarknadens parter skärps och att JämO:s tillsynsområde i viss mån utökas.

Bakgrunden härtill är vad som har kommit fram under min utvärdering av JämL. Det nuvarande läget kan kort sammanfattas på följande sätt. Huvuddelen av arbetsmarknaden täcks av avtal som utesluter JämO:s tillsyn. De flesta avtal är allmänt hållna och det har ifrågasatts om de över huvud taget kan grunda rätt till skadestånd. I vart fall har avtalsbrott påtalats i mycket liten utsträckning. Lagen ställer inga krav på att avtalen skall hålla en viss miniminivå. Således saknas i flertalet fall sanktionsmöjligheter från JämO:s sida, medan fackets sanktionsmöjligheter sällan används i praktiken.

Visserligen sker det på många håll ett effektivt och engagerat jämställdhetsarbete genom arbetsmarknadens parters försorg. Eftersom det trots allt finns klara brister på många håll är jag av den uppfattningen att kraven måste skärpas på såväl arbetsgivar- som arbetstagarparten. Det är inte rimligt att en situation där båda parter visar ointresse och passivitet och inga som helst åtgärder vidtas skall kunna förbli opåtalad. Om en facklig organisation underlåter att ta på sig tillsynsansvaret bör den tåla att dess handlande ifrågasätts av en utanför avtalsförhållandet stående myndighet. Vidare måste arbetsmarknadsparterna tåla att lagen ställer krav på avtalens innehåll, om det visar sig att dessa är alltför innehållslösa.

Redan enligt gällande lag skall en arbetsgivare inom ramen för sin verksamhet bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja

jämställdhet i arbetslivet. Jag anser att denna regel nu bör kompletteras med ett krav på att arbetsgivaren varje år skall upprätta en plan för jämställdhetsarbetet. Arbetsgivare som regelbundet sysselsätter mindre än tio arbetstagare bör dock undantas från skyldigheten att upprätta formella planer. Det bör emellertid understrykas att den allmänna skyldigheten att bedriva ett målinriktat jämställdhetsarbete gäller alla arbetsgivare.

Reglerna om det planmässiga jämställdhetsarbetet hör till det mest grundläggande i JämL. Det ter sig därför naturligt att dessa regler blir tvingande på samma sätt som reglerna om diskrimineringsförbudet. Detta innebär att avtal i detta hänseende inte får träffas som ersätter lagens regler och avskär samhällets tillsyn.

Enligt nu gällande regler skall arbetsgivaren bl.a. se till att öka andelen arbetstagare av det kön som är underrepresenterat i en viss typ av arbete eller inom en viss arbetstagarkategori. Det är helt klart att den svenska arbetsmarknaden alltjämt är starkt könsuppdelad. Lagen och avtalen kan således i detta hänseende inte ha ansetts ha varit särskilt effektiva. Det finns därför anledning att skärpa de gällande bestämmelserna. Jag föreslår därför att det i JämL införs en uttrycklig skyldighet för en arbetsgivare att vid likvärdiga meriter anställa den som tillhör ett underrepresenterat kön. En sådan regel bör dock inte tillämpas utan undantag. Den bör t.ex. inte leda till att det blir i det närmaste omöjligt för personer av det överrepresenterade könet att över huvud taget få arbete på en viss ort eller i en viss bransch. Hänsyn kan också behöva tas till utsatta grupper av det överrepresenterade könet. Jag menar därför att de undantagsregler som nu finns i 6 § tredje stycket JämL bör gälla även den nya regeln.

Under mitt arbete har jag nåtts av flera rapporter, som talar om hur löneskillnaderna mellan kvinnor och män, efter den utjämning som pågick till mitten av 1980-talet, nu åter har börjat öka. Ansvaret för löneutvecklingen på arbetsmarknaden vilar på arbetsmarknadens parter. Parterna har genom de avtal som träffats i stor utsträckning klart uttalat målsättningen att kvinnor och män skall ha lika lön för arbete av lika värde. Sverige har också genom att ratificera ILO-konventionen nr 100 åtagit sig att verka i denna riktning. Jag föreslår att det i JämL införs en skyldighet för arbetsgivaren att verka för att utjämna löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är lika eller av lika värde.

Under utredningsarbetet har jag vidare uppmärksammats på

problem och svårigheter som kan drabba den som tillhör ett underrepresenterat kön på en arbetsplats. Det finns åtskilliga rapporter om hur t.ex. kvinnor, som brutit in i en mansdominerad värld, har utsatts för en så trakasserande behandling på sin arbetsplats att de känt sig tvungna att sluta sin anställning. Ett annat problem som kan drabba s.k. brytare är att de snabbare utsätts för förslitningsskador än övriga anställda av motsatt kön. Det är enligt min mening en ofullständig jämställdhet att låta kvinnor bryta in på mäns områden och män på kvinnors, om brytarna möts av oförstående attityder och svårigheter av olika slag. Även om det kan anses höra till arbetsgivarens ansvar enligt arbetsmiljölagen att förhindra problem av detta slag, anser jag det också vara en så viktig jämställdhetsfråga att det i JämL bör införas en särskild regel som innebär skyldighet för arbetsgivaren att särskilt värna om det fysiska och psykiska välbefinnandet hos arbetstagare av underrepresenterat kön.

Andra regler om aktiva åtgärder än regeln om det planmässiga jämställdhetsarbetet skall liksom hittills kunna ersättas av kollektivavtal om jämställdhet. För att så skall ske måste dock avtalen hålla minst samma standard som lagens regler. När det gäller tillsynen över efterlevnaden av avtalen blir det JämO som skall agera för att förmå arbetsgivaren att vidta en viss åtgärd, om det inte finns avtal som uppfyller lagens krav. Uppfyller däremot avtalet lagens minimikrav är det arbetstagarnas organisationer som skall påtala avtalsbrott.

Jämställdhetsombudsmannens verksamhet

Den direkta tillsyn som JämO kan utöva över det aktiva jämställdhetsarbetet begränsar sig för närvarande till den mindre del av arbetsmarknaden som inte är bunden av kollektivavtal om jämställdhet. JämO kan således inte hos JämN begära vitesföreläggande mot arbetsgivare inom det avtalsbundna området. JämO:s möjligheter att väcka talan om brott mot diskrimineringsförbudet gäller dock hela arbetsmarknaden. Detsamma gäller den del av JämO:s verksamhet som rör rådgivning, information m.m.

Det är enligt min mening olyckligt att JämO:s möjligheter att agera i syfte att främja jämställdheten är såpass begränsade. Eftersom regeln om arbetsgivarens skyldigheter att bedriva ett planmässigt jämställdhetsarbete görs tvingande, blir det emellertid JämO som har att se till att regeln följs och genom vitesföreläggande försöka åstadkomma rättelse. Redan detta innebär en icke

obetydlig utökning av JämO:s tillsynsområde. För att JämO skall kunna fullgöra sin skyldighet måste arbetsgivarna i större utsträckning tillhandahålla uppgifter som underlag för JämO:s verksamhet. Även om jag utgår från att arbetsgivare normalt lämnar de uppgifter som JämO begär, bör ett sådant uppgiftslämnande dock inte vara helt beroende av arbetsgivarens goda vilja. Jag föreslår därför att bestämmelsen i 15 § JämL vidgas till att uttryckligen omfatta även avtalsbundna arbetsgivare. Skyldigheten att lämna uppgifter bör inte bara omfatta det planmässiga jämställdhetsarbetet utan avse det aktiva jämställdhetsarbetet över huvud taget.

När det gäller JämO:s talerätt i diskrimineringsmål anser jag att det bör framgå av lagtexten att denna inte enbart skall vara begränsad till frågor av principiell natur. JämO bör kunna föra talan också när det annars finns särskilda skäl till det.

JämO:s rådgivnings- och informationsverksamhet anser jag vara så viktig att den bör kunna utsträckas till områden som har nära anknytning till arbetslivet, framför allt till utbildningsområdet.

Jämställdhetsnämnden

Med tanke på att JämN i stort sett inte har haft några arbetsuppgifter under sin 10-åriga tillvaro har jag övervägt att föreslå att nämnden avskaffas. Eftersom jag föreslår att JämO:s möjligheter att begära vitesföreläggande vidgas, kan det med fog antas att möjligheten att begära vitesföreläggande kan komma att i framtiden utnyttjas i högre grad än som hittills har skett. Jag anser därför att nämnden bör finnas kvar och att dess verksamhet vidgas på det sättet att den får möjlighet att avge utlåtanden och rekommendationer i principiella frågor som rör aktiva åtgärder för jämställdhet.

Processuella frågor

I skilda sammanhang har frågor av processuell karaktär som rör JämL:s tillämpning tagits upp. Jag har därför funnit anledning att behandla några sådana frågor i detta betänkande.

Kritik har riktats mot att AD i princip kan avgöra ett jämställdhetsmål med t.ex. enbart manliga ledamöter. Jag har dock vid mina kontakter med AD erfarit att man där försöker att få en så jämn

könsfördelning som möjligt i mål enligt JämL. Det är givetvis viktigt att så sker. Däremot anser jag det inte vare sig lämpligt eller möjligt att föreslå en laglig reglering av domstolens sammansättning vad gäller antalet kvinnliga och manliga ledamöter i jämställdhetsmål.

Det har vidare sagts att AD i någon form borde tillföras sakkunskap i jämställdhetsfrågor när den avgör mål om könsdiskriminering. Inte heller i denna fråga föreslår jag någon lagändring, men jag vill understryka att det är önskvärt - och i vissa arbetsvärderingsfrågor sannolikt nödvändigt - att den möjlighet som redan nu finns att inhämta sakkunnigyttranden verkligen utnyttjas i diskrimineringsmål.

Det har riktats kritik mot att ett beslut om en tjänstetillsättning inom den statliga sektorn dels kan komma under domstols prövning enligt JämL, dels efter överklagande kan omprövas av en överordnad myndighet eller av regeringen. I viss utsträckning finns möjlighet till en sådan dubbel prövning även på den kommunala sidan. Tanken har därför väckts att möjligheten att föra dubbla processer borde avskaffas. Jag vill dock understryka att man inom de olika prövningssystemen använder sig av skilda bedömningsgrunder och att systemen därför inte utan vidare kan ersätta varandra. Vidare anser jag det inte tillfredsställande ur rättvisesynpunkt att en grupp arbetstagare skulle avskäras från möjligheten att få den upprättelse som JämL kan ge när någon utsätts för könsdiskriminering. Jag anser dock att mycket talar för att beslutet i tillsättningsärendet skall ha vunnit laga kraft innan AD avgör diskrimineringsmålet.

En fråga som vid flera tillfällen har väckts under utredningens gång har gällt om man i diskrimineringsmål - särskilt mål om lönediskriminering - skulle göra det möjligt för en hel grupp att föra talan. Jämförelse har gjorts bl.a. med det amerikanska class actionsinstitutet. Frågan om grupptalan i svensk rätt har väckts även i andra sammanhang och den torde med hänsyn till samhällsutvecklingen komma att aktualiseras på allt fler områden, t.ex. inom konsument- och miljörätt eller i samband med andra former av diskriminering. Enligt min mening kan i och för sig möjligheten att införa någon form av grupptalan i vårt rättssystem allvarligt övervägas, men det bör i så fall ske i ett större sammanhang.

En annan fråga som ofta har diskuterats är om påföljden vid brott mot diskrimineringsförbudet liksom hittills enbart bör vara skadestånd eller om den diskriminerade också bör kunna få den

att avhålla från överträdelser av diskrimineringsförbudet och samtidigt ge den som diskrimineras en ersättning för den skada som tillfogats. En påföljd som ger den diskriminerade rätt till den aktuella tjänsten skulle i och för sig kunna vara ett sätt att ersätta den skada som tillfogats. Det är dock tveksamt om den skulle få den preventiva funktion gentemot arbetsgivaren som utgör en viktig del av sanktionssystemet. Därtill kommer de praktiska problem som, särskilt inom den privata sektorn, följer av att någon annan har fått tjänsten och kanske också sedan lång tid tillbaka tillträtt den. Jag gör således den bedömningen att det inte är möjligt, eller i vart fall inte lämpligt, att som en sanktion mot överträdelser av diskrimineringsförbudet införa en möjlighet för den som förbigåtts att få den sökta tjänsten.

Däremot anser jag att de skadeståndsbelopp som döms ut bör vara väsentligt högre än hittills. Skadestånd på 20 000 - 25 000 kr eller - som i det senaste målet om könsdiskriminering - 40 000 kr utgör inte en tillräcklig kompensation för den rättighetskränkning som en könsdiskriminering innebär.

Kostnader

Mina förslag medför inte några större kostnader för staten. Jag anser dock att JämO:s personal måste utökas med åtminstone en handläggare. Frågan om en ökning av kostnaderna för JämO:s informations- och rådgivningsverksamhet bör behandlas inom ramen för det vanliga budgetarbetet.

SUMMARY

In accordance with directives, the investigator shall, in an appropriate manner, map out how the Equal Opportunities Act (henceforth referred to as the EqA) has come to be applied in practice and will objectively analyse the results of this survey. After having surveyed the application of the EqA, I shall in this report render an account of the alterations which, in my opinion, are required, in order to make the Act more to its purpose. The propositions entail mainly the following points:

- The prohibition of discrimination on the grounds of sex, in connection with employment and training for promotion, is to be supplemented by a stipulation, stating that discrimination shall be considered to exist, in a case where two or more applicants have qualifications of approximately equal value, and it can be presumed that the employer has a discriminating purpose, i.e. does not whish to employ persons of one sex.

- At the application of the prohibition of pay discrimination it will be possible, on evaluating what is to be considered work of equal value, to use other means than an assessed work valuation agreed on.

- In the text of the Act, it is explicitly stated that the prohibition of discrimination on the grounds of sex also includes sexual harassment and harrassment of a person who has filed a complaint in accordance with the EqA.

- A supplementary clause is to be entered, making it clear that the Act applies to direct as well as indirect discrimination. The stipulations of the Act are thus to be applicable on proceedings leading to the effect that one sex is favoured in a disproportionate way.

- The present clause, currently in force, stipulating that an employer is to pursue goal-oriented work, in order to actively promote equality in working life, is to be supplemented by an obligation for all larger employers to produce annually a scheme for the equality work. The clause is furthermore to be made compulsory and non-inter-changeable with collective agreements.

- The stipulations for active measures are also to be made concrete in other respects. These are to be interchangeable

with collective agreements. In order to achieve this effect, the agreements must, however, maintain at least the same standard as the Act.

- Since the clause concerning the obligation for the employer to produce equality is made compulsory, it will rest on the Equal Opportunities Ombudsman (henceforth reffered to as EqO) to superintend the employer's execution of his/her duties. Hereby the field of superindendence of the EqO will be extended.

More specifically, the report reads as follows.

The application of the Equal Opportunities Act

During my work of examination I have studied the activities of the EqO and the final decisions made by the Swedish Labour Court in equality cases. With the purpose of acquiring information as to how the Act functions on the labour market, a questionnarie has been sent out to all employers' associations and employee organisations affiliated to the large principal organisations, as well as to 22 local authorities and 8 county councils. Also, studying visits have been made to a number of places of employment.

The Swedish Labour Court has passed a decision in 36 cases concerning infringements of the prohibition of discrimination. In approximately a third of these cases, the person who has brought an action before the Court has won the case. Furthermore, around 50 disputes of this kind have been conciliated in the Labour Court or at the EqO. The questionnaire shows that a number of disputes on sex discrimination have also been settled after negotiations between the parties of the labour market, without approaching the EqO or the Labour Court. Yet, such disputes do not appear to be very common.

The stipulations of the Act, concerning active measures, have been replaced by collective agreements in the main part of the labour market. These agreements are often framed in general terms and frequently contain nothing above what is stated in the Act. Legal complaints of infringements of the rules of the collective agreements do not appear to be very common. Only in one case has a questionable breach of an agreement been tried by the Labour Court. The Equal Opportunities Committee who, on motion of the EqO, can order defaulting employers, not under contract of collective agreements on equality, to take certain measures, has

not passed a decision in a single case. The five cases handed over to the Equal Opportunities Committee by the EqO have been conciliated or withdrawn before the question of imposition of a fine has arisen.

It is difficult to make a comprehensive appraisal of the active work for equality as a whole. In many quarters the work for promoting equality proceeds very slowly, and sometimes work for equality does not appear to exist at all. On the other hand, I have seen a number of examples of well organised and active work for equality in cases where people have come far in their endeavours to model the equality efforts according to local requirements and conditions.

The development since the origin of the Equal Opportunities Act

The Swedish labour market is still strongly divided by sex. Most women work within certain fields, while most men work within orher fields. Moreover, women often work within fields with low pay. Within different fields there is often a dividing up, amounting to the fact that men have more advanced assignments and higher pay.

In the development towards equality, the great steps were taken before the EqA came into force. The changes during the 1980s have, on the other hand, not been very great, at least not in so far as they can be measured in figures. This does not mean that the EqA has been of no importance, especially when it comes to changing the approach to the various tasks in working life of women and men, and to create interest in active work for equality. One fact must also be taken into account, the fact that in the work for promoting equality, there are certain tendencies of sluggishness, e.g. traditional views on sex roles and conventional choices of career, sometimes making the results of the equality work long in coming. Even if we take into account the impeding effect wich these factors of sluggishness can have, I am still of the opinion that the pace of development has been too slow. The expectations which existed at the introduction of the Act have fallen short, except to a smaller extent, and there is therefore cause for making the EqA more stringent. At the same time, it is important to emphasise the fact that the EqA only constitutes one of the expedients for achieving the proposed equality goals. Different types of efforts are therefore needed in many fields of society, in order to make the equality work crowned with success.

The scope and general framing of the Equal Opportunities Act

The Swedish EqA is a judical labour law, applying only to working life. The evaluation I have made does not indicate the need for alterations in these respects. My opinion is thus that the EqA should not be extended to apply to community life on the whole. The aspects of equality, existing in most sectors of society, can and should be considered in connection with legislation of a different kind, e.g. family law legislation and social security legislation, as well as in community planning on the whole. There is also a possibility of introducing in certain fields, according to requirement, legislation against discrimination on the grounds of sex.

Beside the field of working life, there is one field to which I have given closer thought, and that is the school. The manner in which equality questions are dealt with in school will be of great importance for working life. However, I have reached the conclusion that the conditions within the educational system are not such that they are suitable to be under regulation of a law of labour law character. In addition, the school is at present subjected to great changes. For that reason, the school and its personnel, as well as existing supervisory authorities in this field, should be given time to show that functioning equality work is being carried out within the school sector. Shoul this not occur, the introduction of special rules concerning equality within the field of education must be considered.

The Swedish EqA is neutral as regards sex and is thus to be in furtherance of the rights of both women and men, when it comes to equality in working life. It has sometimes been suggested that the Swedish law should be changed, so as to be aimed mainly at improvning the status of women. I am, however, of the opinion that the possibilities of breaking the sex division in the labour market will increase if the EqA also in future remains neutral as regards sex. Furthermore, it would seem that the possibilities of carrying out successful equality work are greater if the law is neutral as regards sex. Since women have a weaker status than men on the labour market, the stipulations of the EqA should first and foremost contribute to improve the status of women in working life.

The prohibition of discrimination at employment

§ 3 in the EqA contains a prohibition against sex discrimination in connection with employment and training for promotion. This stipulation has been framed as a presumtion stipulation. This means that unfairness on the grounds of sex shall be considered to exist, as soon as the employer appoints one applicant, in preference to another applicant of the opposite sex, whose factual qualifications for the work in question are better. In order to break the presumtion, the employer shall have to prove that his/her decision was not due to anyone's sex, a so-called break of presumtion.

The reason behind the fact that § 3 in the EqA was originally framed as a presumtion stipulation was a wish to make the prohibition of discrimination as effective as possible, and to make it easier for the private employee or work applicant to prove that the employer had been guilty of sex discrimination. Still, criticism against the presumtion stipulation is justified, in that it does not aim at what must be seen as the primary point, namely that an employer has the intention of discriminating someone on the grounds of sex. Instead, the stipulation deals with presumtions that sex discrimination occurs in certain type situations. Furthermore, the present frame has led to the fact that questions of merit rating have come to weigh heavily at the application.

Therefore, one of the possibilities which I have been considering is to exchange the present presumtion stipulation for a stipulation, implying that an employee or a work applicant shall establish the probability of the employer's intent of sex discrimination. I fear, however, that such a stipulation would be less effective than the present, as it may be difficult to prove a sex discriminating intent. The present stipulation should thus remain, and a supplementary stipulation be added, aiming at a possibly discriminating intent of an employer, and covering situations which are not covered by the present presumtion stipulation.

One first condition for the applicability of the new stipulation should be that a person has applied for, or announced his/her interest in getting employment with a certain employer, and has not got such employment. Also, the person who has been passed over should be as qualified, or nearly as qualified, as the person who has been appointed for the job. Should there be only one applicant, he/she should be sufficiently qualified. Another condition, in order to have the application sanctioned, according to the

supplementary rule, should be that a person who considers himself/herself passed over, is able to prove the probability of the sex discriminating intent of the employer, i.e. that the employer does not wish to have women or men, respectively, at a certain job or at a certain place of work.

Circumstances to be invoked, in order to make a discriminating intent of an employer probable, are negative statements made by the employer, of not wishing to have persons of one sex at a certain job or a certain place of work. Another circumstance which can make such an intent probable, is that the employer also previously has refused to employ, e.g. well qualified women. The mere fact that the place of work is completely unisexual may be a sign of such an attitude. The total weight of a series of factors can often lead to the fact that it appears probable that an employer has a negative attitude to employing, e.g., women.

Criticism has been levelled against the practice of the Labour Court as regards the application of the stipulations concerning break of presumtion. It has been considered that the Labour Court has lowered the claims for the counter-evidence of the employer and made it almost necessary for the employee side to produce evidence of the employer's sex discriminating intent. For that reason I have been considering a tightening of the burden of proof of the employer. However, the law places already, in its present frame, the burden of proof on the employer, as regards the breaking of presumtion for sex discrimination. Therefore I do not propose an amendment of the Act, but find it sufficient to emphasise that the break of presumtion for sex discrimination should be made possible only in exceptional cases.

Pay discrimination

What I have experienced during my work has given me a clearer and clearer impression that the average pay of women is still lower than that of men. To a large extent, this is due to the fact that women and men have different working hours, education, and professions, but to a smaller extent there is no explanation for the differences, other than that sex discrimination exists.

The prohibition of pay discrimination is intended to prevent the occurence of one person receiving, in comparision with one or several particular persons with the same employer, lower pay for the same work, or work of equal value, by reason that the person

in question is of a certain sex. In accordance with the present EqA § 4, para. 1, the appraisal of what is considered equal work is tied to work wich, by collective agreements, or practice within the field of activity, is to be regarded as equal. As to work of equal value, the appraisal is tied to an evaluation of work agreed on.

It is certainly unrealistic to believe that the EqA could play a decisive part when it comes to the important task of adjusting pay differences between women and men in Swedish working life. A possible explanation for the fact that the EqA has been applied in so few cases could, however, be that the law has been drawn up in a way that makes it difficult to bring a successful action in a case of pay discrimination.

In the only case of pay discrimination where the Labour Court has passed judgement, and which concerned the question of what is considered equal work, three different opinions appeared. In these circumstances this stipulation must be considered difficult to expound. As regards questions of work of equal value, the prospects of having such a question tried are next to nonexistent since, in many areas of the Swedish labour market, agreements of work evaluation do not exist.

In my opinion, the basis for the appraisal of what is to be considered equal work should also in future, as a rule, be a collective agreement or practice within the field of activity. Further, the few existing systems of work evaluation should be applicable as to what is to be considered work of equal value. However, the methods referred to in the EqA at present should not be the only possible means of evaluating what is equal work or work of equal value. Other evaluation methods should also be used. One such method could be to appoint a special expert on work evaluation. Whith such an amendment of the Act, Swedish legislation will also be adjusted in accordance with the EEC regulations in this field.

Indirect discrimination

In several countries in Europe, it is stipulated in the existing laws on equality that indirect discrimination is prohibited. Such is also the case as regards directives and practices within the EEC. The Swedish EqA, on the other hand, contains no such stipulation, but it is pointed out in the legislative material that the law also

applies to indirect discrimination. The definition in this legislative material for the Swedich law, is however, narrower than the definitions which exist elsewhere in Europe. To make it clear that the EqA also applies to indirect discrimination, and in order to adjust in a better way the law to circumstances within the EEC, I propose that in the EqA § 2, a definition be entered of inequity on the grounds of sex, aimed at direct, as well as indirect discrimination. An example of indirect discrimination to be mentioned here is a case where an employer introduces special conditions of work for, e.g. part time employees. If the majority of the part time employees are of one sex, the employer's measures could be a breach of the prohibition of discrimination. The effect of the employer's action in such a situation will thus be that one of the sexes suffers inequity.

Sexual harassment and harassment on the grounds of reported sex discrimination

In accordance with my directives, I shall consider especially whether there is an existing demand for law regulated protection for a person who suffers sexual harassment at his/her place of work and for a person who wishes to assert his/her right according to the law. As a basis I have had, among other reports, the so-called FRID-A reports, which have been drawn up through the agency of the EqO.

It is true that there are already stipulations in the EqA which could be used as regards harassments. It is also clear that certain kinds of conduct are of such a serious nature that they must be approached under the provisions of the Criminal Code. Further, some cases of harassment should be seen as such work environment problems as the employer is accountable for by the Occupational Safety and Health Act.

However, there are some forms of sexual harassment where a demand for, or a suggestion of, sexual compliance, is tied to threats of disadvantages at work, or to a promise of certain privileges. It could also be a matter of situations where an employee in actual fact will experience a change for the worse of his/her conditions of work, or where an expected privilege does not materialise, due to the fact that he/she has reported the employer for a proposed case of sex discrimination, or rejected sexual passes.

In my opinion, neither the Occupational Safety and Health Act nor the Criminal Code gives sufficient protection in the situations just mentioned. Since both the types of harassment in question are clearly related to equality in working life, and are obvious expressions of a sex discriminating attitude, the entering of a separate protection clause into the EqA will be the natural course. Even though some forms of harassment can be approached under, above all, § 4, para. 3, in the EqA, a separate prohibition should have a more deterring effect than if the prohibition is not directly stipulated in the law, but is to be interpreted under other stipulations. I therefore propose that, as a separate paragraph in § 4 of the EqA, a stipulation be entered, stating that prohibited sex discrimination exists in such cases as have now been discribed.

The prohibition of sex discrimination in the EqA puts the responsibility on the employer, to ensure that the individual employee or work applicant does not suffer inequity on the grounds of his/her sex. This should be the case also as regards harassment. An employer often delegates his responsibilities as employer. The employer's resonsibility for his/her own actions should therefore include also measures taken by any person to whom the employer has delegated his/her responsibility.

The amendment of the prohibition of discrimination which I propose should thus apply only to the case of the employer, or anyone to whom he/she has delegated his responsibility, who is pursuing harassment. However, we must bear in mind that also employees subject each other to various types of harassment. The employer is certainly obliged by the Occupational Safety and Health Act to prevent the occurence of such harassment. As this harassment is sex related and can be said to obstruct the efforts for achieveing equality, I consider it justified to emphasise especially the employer's obligations in this area. I therefore propose that an amendment be made to the stipulations for active measures, covering in principle all types of harassment, and not only such harassment as is directly aimed at a change of working conditions which is what the amendment of the EqA, § 4 is directed at.

Active equality work

The fundamental thought in the legislative material of the EqA is that the active equality work is to form an essential part of the total of the activities at the places of work. This basic view must, in my opinion, still be valid. If the equality questions are not integrated in a natural way in the total work of creating good working conditions, and good relations between employees and employers, there is a risk that the measures which are taken will only be point by point achievements without any far-reaching effect, as far as a change of attitude towards equality in working life is concerned. The basis should thus be that the parties of the labour market also in future are to have the main responsibility for the active work for equality and be in a position to reach agreements replacing the stipulations in the EqA to this effect, and with that also resulting in restrictions of the superintendence of the EqO. This does not interfere with the fact that the judicial claims on the parties of the labour market will be made more stringent, and the area of superintendence of the EqO to a certain extent will be extended.

The circumstances behind this are the facts which have appeared during the course of my evaluation of the EqA. The present situation can be summarised briefly as follows. The main part of the labour market is covered by agreements estopping the superintendence of EqO. Most agreements are framed in general terms and it has been questioned whether they can at all serve as basis for the right of damages. In any case, applications for breach of agreement have only been filed to a very small extent. The law lays no claims as to the agreements maintaining a certain minimum level. Consequently, there are no possibilities of sanctions from the EqO in the majority of cases, while the possibilities of sanctions from the side of the trade unions are rarely used in practice.

In many places effektive and dedicated equality work is certainly carried out, through the agency of the parties of the labour market. Since, in spite of all, there are obvious deficiencies in many places, my opinion is that the demands on the part of the employer, as well as the employee, must be made more stringent. It is not within reason to allow a situation, where both parties show a lack of interest and passiveness, and where no measures whatsoever are taken, to remain unchallenged. If a trade union organisation fails to take on the supervision responsibility, it should have to accept having its actions queried by an authority,

extraneous to agreement conditions. Further, the parties of the labour market must accept to have demands, laid down by law, regarding the conditions of the agreements, should they appear to be too inane.

Even by stipulations currently in force, an employer is to carry out goal-oriented work, within the compass of his activities, in order to promote equality in working life. My view is that this stipulation should now be supplemented by a demand, obliging the employer to produce annually a scheme for the equality work. Employers who, on a regular basis, employ fewer than ten employees should, however, be exempt from the obligation to set up formal schemes. It must yet be emphasised that the general obligation to carry out goal-oriented equality work applies to all employers.

The stipulations concerning the systematic equality work are among the most fundamental stipulations in the EqA. It therefore appears natural that these stipulations are made compulsory, in the same way as the stipulations regarding the prohibition of discrimination. This means that agreements regarding this matter must not be made, in order to replace the stipulations of the law, and to intercept public superintendence.

According to the stipulations in force, the employer is, i.a, to see to it that the number of employees of the sex which is underrepresented at a certain type of work, or within a certain category of employees, is increased. The Swedish labour market is quite clearly still strongly divided by sex. The law and agreements can thus not, in this respect, be considered as having been very effective. There is therefore cause for a tightening of the stipulations in force. I therefore propose that an explicit obligation be entered into the EqA for an employer to employ, in the case of equal qualifications, the person who is of an underrepresented sex. However, such a rule should not be applied without exceptions. It ought not, e.g., lead to situations where it is nearly impossible for persons of the overrepresented sex to get a job in one particular place or in one particular field of work. There may be a need for taking exposed groups of the overrepresented sex into consideration. My opinion is hence that the exemption clauses in force in the EqA § 6, para. 3 shall apply also to the new stipulation.

During the course of my work, I have received several reports indicating that the pay differences between women and men, after

the levelling-out which was in progress until the mid-eighties, have now started to increase. The responsibility for the wage trend on the labour market rests on the parties of the labour market. Through the agreements which have been made, the parties have, to a great extent, clearly expressed the aim that women and men are to receive equal pay for equal work. By ratifying the ILO convention No. 100, Sweden has also undertaken to work for the promotion of this effect. I propose that an obligation be entered into the EqA for the employer to work for a levelling-out of the pay differences between women and men who perform work which is equal or of equal value.

During the course of my work, my attention has also been brought to problems and difficulties which can fall upon a person of an underrepresented sex at a place of work. There are several reports of how, e.g. women, on breaking into a male-dominated world, have suffered harassment at their place of work, to the extent that they have felt obliged to leave their employment. Another problem, which can befall so-called breakers, is the fact that they suffer wear-out injuries sooner than other employees of the opposite sex. In my opinion, it is a question of incomplete equality, to allow women to break into men's fields, and men into women's, if the breakers are met with unsympathetic attitudes and difficulties of various kinds. Even though it can be considered to be the responsibility of the employer, under the Occupational Safety and Health Act, to prevent problems of this kind, I consider this equality question so important that a special stipulation ought to be entered into the EqA, making the employer obliged to guard especially the physical and mental well-being of employees of an underrepresented sex.

Other rules for active measures, apart from the stipulation of systematic equality work, may be replaced, as hitherto, by collective agreements as regards equality. Such a replacement can, however, take place only if the agreements maintain at least the same standard as the stipulations of law. As regards the superintendence of the observance of the agreements, it will be the duty of the EqO to act, in order to prevail on the employer to take a certain measure, if an agreement which complies with the Act does not exist. On the other hand, should the agrrement comply with the minimum demands of the Act, it rests on the organisations of the employees to take action against breach of an agreement.

The activities of the Equal Opportunities Ombudsman

The direct superintendence which the EqO may exercise, above the active equality work, is at present restricted to the small part of the labour market which is not bound by collective agreements regarding equality. Hence, the EqO cannot apply to the Equal Opportunities Committee with a request that an imposition of a fine be served an employer in the area which is bound by collective agreements. The possibilities of the EqO to bring an action against a person for infringement of the prohibition of discrimination applies, however, to the entire labour market. This is also the case with the part of the activities of the EqO which concerns advisory service, information etc.

In my opinion, it is unfortunate that the possibilities of the EqO to act with the aim of promoting equality are so restricted. Since the stipulation of the employer's obligation to carry out systematic equality work is made compulsory, it will, however, rest on the EqO to ensure that the stipulation is observed and through the imposition of fines aim at bringing about an amendment. This fact alone entails an extension of the field of superintendence of the EqO. To enable the EqO to carry out its duties, the employers must, to a greater extent, provide information to form the basis of the activities of the EqO. Even though I assume that employers as a rule hand in the information requested by the EqO, the handing over of such information should, however, not depend entirely on the good will of the employer. I therefore propose that the stipulation in the EqA § 15 be extended to explicitly cover also employers under collective agreements. The obligation to hand over information should not only concern the systematic equality work, but should concern the active equality work on the whole.

As regards the EqO's right to plead before court in discrimination cases, my opinion is that it ought to be made clear in the text of law that the said right should not be restricted to questions of principal nature. The EqO should be in a position to plead before court also otherwise, in the event of special grounds for this.

I consider the advisory and information service of the EqO to be activities of such importance that they should be extended to include areas closely connected to working life, first and foremost to the area of education.

The Equal Opportunities Committee

Considering the fact that the Equal Opportunities Committee, during its 10-year-existence, has had practically no duties, I have been considering proposing that the Committee be abolished. Since I propose that the possibilities of the EqO to demand the imposition of fines be extended, it may be assumed, with good reason, that the possibility of demanding the imposition of fines will in future be used to a greater extent than has been the case hitherto. It is thus my opinion that the Committee should remain, and its activities be extended in such a way that it is given the right to deliver an opinion and recommendations on principal matters concerning active measures for equality.

Litigatory questions

In various connections, questions of a litigatory nature as regards the application of the EqA have been brought up. I have therefore felt called upon to discuss some such questions in this report.

Criticism has been levelled against the fact that the Labour Court can in principle adjudicate on an equality case wigh, e.g., only male members. However, at my contacts with the Labour Court, I have found that efforts are made to achieve a distribution, as even as possible, according to sex, in cases under the EqA. Obviously, it is important that this practice is maintained. On the orther hand, I do not find it neither approppriate, nor possible, to propose a legal regulation of the constitution of the Court, as to the number of female and male members in equality cases.

It has further been claimed that expertise, in some form, on equality questions, should be introduced into the Labour Court, for the adjudication of equality cases. Neither in this matter do I propose a change of law, but I should like to emphasise that it is desirable - and in some evaluation questions probably necessary- that the already existing possibility of acquiring expert opinion is indeed made use of in discrimination cases.

Criticism has been levelled against the fact that a decision in the appointment to a post within the public sector can come under court examination, and also, after an appeal, be reexamined by a controlling authority or by the Government. To a certain extent, the possibility of a double examination, such as this, exists also in the sector of local government. The suggestion has therefore been

raised that the possibility of double litigation be abrogated. However, I should like to emphasise that, within the different systems of examination,different bases for forming a judgement are used, and the systems cannot, as a matter of course, replace each other. Furthermore, I do not consider it satisfactory, from the point of view of justice, that a group of employees should be cut off from the possibility of obtaining redress, which a person who is exposed to sex discrimination can be accorded under the EqA. My opinion is, however, that there is a lot to be said in favour of the decision in the appointment case having gained legal force before the Labour Court passes a decision in the discrimination case.

One question which has been brought up on several occasions during the course of the survey, has been whether, in discrimination cases - especially cases conserning pay discrimination - it outht to be made possible for a whole group to plead before court. Parallels have been drawn to, i.a., the American Institute of Class Action. The question of group proceedings in Swedish law has been raised also in other connections and, in view of the development of society, is likely to be brought up in more and more areas, e.g., within the fields of consumer and environment protection, or in connection with other forms of discrimination. In my opinion, the possibility of introducing some form of group proceedings into our legal system may in fact be taken under serious consideration, but in that case this ought to be made part of a greater whole.

Another matter which has often been discussed is whether the penalty in a case of infringement of the prohibition of discrimination as hitherto should be damages, or whether the discriminated person also should be entitled to be appointed for the post he/she has applied for. The sanctioning of damages serves the double purpose of deterring from infringement of the prohibition of discrimination, and concurrently award the person who has been discriminated compensation for the injuries inflicted on him/her. A penalty which gives the discriminated person the right to obtain the post in question could in fact be one way of compensating a person for injuries inflicted on him/her. However, it is doubtful whether this would have the preventive function, which is an important part of the sanction system, towards the employer. In addition, there are the practical problems which, especially within the private sector, are the consequences of the fact that somebody else has been appointed for the post, and may also, for a long time past, have entered upon his/her duties. My estimate is thus

that it is not possible, or in any case not suitable, to introduce as a sanction against infringements of the prohibition of discrimination, a possibility for a person who has been passed over to obtain the post he/she has applied for.

On the other hand, I am of the opinion that the amounts of damages imposed should be a great deal higher than hitherto. Damages of SEK 20 000 - 25 000 or - as in the last case of sex discrimination - SEK 40 000, do not provide sufficient compensation for the infringement which discrimination, on the grounds of sex, involves.

Costs

My propositions do not entail any considerable costs for the state. However, it is my opinion that the staff of the EqO should be increased by at least one executive official. The question of an increase of the costs for the information and advisory services of the EqO should be considered within the framework of the ordinary budgetary work.

FÖRFATTNINGSFÖRSLAG

Förslag till
Lag om ändring i lagen (1979:1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet.

Härigenom föreskrivs dels att 1 - 4 §§, 6 och 7 §§, 9 §, 11 § och 15 § skall ha följande lydelse, dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 6 a §.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §	
Denna lag har till ändamål att främja kvinnors och mäns lika rätt i fråga om arbete, arbetsvillkor och utvecklingsmöjligheter i arbetslivet (jämställdhet i arbetslivet).	Denna lag har till ändamål att främja kvinnors och mäns lika rätt i fråga om arbete, arbetsvillkor och utvecklingsmöjligheter i arbetslivet (jämställdhet i arbetslivet). *Arbetsgivare och arbetstagare skall samverka för att uppnå sådan jämställdhet.*
2 §	
En arbetsgivare får inte missgynna en arbetstagare eller en arbetssökande på grund av hans eller hennes kön.	En arbetsgivare får inte missgynna en arbetstagare eller en arbetssökande på grund av hans eller hennes kön. *Med missgynnande avses att en man eller en kvinna behandlas olika på grund av kön (direkt diskriminering) eller faktiskt försätts i en sämre situation än en person av motsatt kön (indirekt diskriminering).*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 §	
Missgynnande *på grund av kön* föreligger när en arbetsgivare vid anställning eller befordran eller vid utbildning för befordran utser någon framför en annan av motsatt kön, fastän den som förbigås har bättre sakliga förutsättningar för arbetet eller utbildningen.	Missgynnande *enligt 2 §* föreligger när en arbetsgivare vid anställning eller befordran eller vid utbildning för befordran utser någon framför en annan av motsatt kön, fastän den som förbigås har bättre sakliga förutsättningar för arbetet eller utbildningen.

Detta gäller dock inte om arbetsgivaren kan visa att beslutet inte beror på någons kön eller att beslutet är ett led i strävandena att främja jämställdhet i arbetslivet eller att det är berättigat av hänsyn till ett ideellt eller annat särskilt intresse, som inte bör vika för intresset av jämställdhet i arbetslivet.

Om det kan göras sannolikt att syftet med arbetsgivarens beslut är att särbehandla någon på grund av kön skall missgynnande enligt första stycket anses föreligga även om den som förbigås har likvärdiga eller i det närmaste likvärdiga sakliga förutsättningar för arbetet eller utbildningen i jämförelse med den som utsetts. Motsvarande gäller när det endast finns en sökande, om denne har sakliga förutsättningar för arbetet eller utbildningen.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Missgynnande *på grund av kön* föreligger även när en arbetsgivare

1. tillämpar sämre anställningsvillkor för en arbetstagare än dem som arbetsgivaren tillämpar för arbetstagare av motsatt kön när de utför arbete, som *enligt kollektivavtal eller praxis inom verksamhetsområdet* är att betrakta som lika eller *som är likvärdigt enligt en överenskommen arbetsvärdering*, om arbetsgivaren inte kan visa att de olika anställningsvillkoren beror på skillnader i arbetstagarnas sakliga förutsättningar för arbetet eller att de i varje fall inte beror på arbetstagarens kön.

Missgynnande *enligt 2 §* 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 är att betrakta som lika eller *av lika värde*, om arbetsgivaren inte kan visa att de olika anställningsvillkoren beror på skillnader i arbetstagarnas sakliga förutsättningar för arbetet eller att de i varje fall inte beror på arbetstagarens kön.

2. leder och fördelar arbetet på ett sådant sätt att en arbetstagare blir uppenbart oförmånligt behandlad i jämförelse med arbetstagare av motsatt kön, om arbetsgivaren inte kan visa att behandlingen inte beror på arbetstagarnas kön eller att det finns sådana skäl som anges i 3 § andra stycket,

3. säger upp ett anställningsavtal, omplacerar, permitterar eller avskedar någon eller vidtar en annan jämförlig åtgärd till skada för en arbetstagare, om åtgärden beror på arbetstagarens kön,

4. utsätter en arbetstagare eller arbetssökande för sexuella trakasserier eller för trakasserier på grund av anmälan om könsdiskriminering om detta på ett påtagligt sätt påverkar den trakasserades arbetsförhållanden.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
6 §	
En arbetsgivare skall inom ramen för sin verksamhet bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja jämställdhet i arbetslivet.	
	Arbetsgivaren skall årligen upprätta en plan för sitt jämställdhetsarbete. Skyldigheten att upprätta en plan gäller inte arbetsgivare som sysselsätter mindre än tio arbetstagare eller endast familjemedlemmar.
6 a §	
I detta syfte skall arbetsgivaren vidta sådana åtgärder, som med hänsyn till arbetsgivarens resurser och omständigheterna i övrigt, kan krävas för att arbetsförhållandena skall lämpa sig för både kvinnor och män. *Arbetsgivaren skall också* verka för att lediga anställningar söks av båda könen samt genom utbildning och andra lämpliga åtgärder främja en jämn fördelning mellan kvinnor och män i skilda typer av arbete och inom olika kategorier av arbetstagare.	Arbetsgivaren skall *också* vidta sådana åtgärder, som med hänsyn till arbetsgivarens resurser och omständigheterna i övrigt, kan krävas för att arbetsförhållandena skall lämpa sig för både kvinnor och män, verka för att lediga anställningar söks av båda könen samt genom utbildning och andra lämpliga åtgärder främja en jämn fördelning mellan kvinnor och män i skilda typer av arbete och inom olika kategorier av arbetstagare, *verka för att utjämna skillnader i löner och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män som utför arbete som är lika eller av lika värde.*

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

särskilt värna om det fysiska och psykiska välbefinnandet hos arbetstagare av underrepresenterat kön samt även i övrigt motverka och förhindra att en arbetstagare utsätts för sexuella trakasserier eller för trakasserier på grund av anmälan om könsdiskriminering.

När det på en arbetsplats inte råder i huvudsak jämn könsfördelning mellan kvinnor och män i en viss typ av arbete eller inom en viss kategori av arbetstagare, skall arbetsgivaren vid nyanställningar särskilt anstränga sig för att få sökande av det underrepresenterade könet och söka se till att andelen arbetstagare av det könet efter hand ökar. Vad som nu har sagts gäller dock inte om särskilda skäl talar emot sådana åtgärder eller de rimligen inte kan krävas med hänsyn till arbetsgivarens resurser och omständigheterna i övrigt.

När det på en arbetsplats inte råder i huvudsak jämn könsfördelning mellan kvinnor och män i en viss typ av arbete eller inom en viss kategori av arbetstagare, skall arbetsgivaren vid nyanställningar särskilt anstränga sig för att få sökande av det underrepresenterade könet och söka se till att andelen arbetstagare av det könet efter hand ökar. *Om sökande av olika kön har likvärdiga eller i det närmaste likvärdiga sakliga förutsättningar för det ifrågavarande arbetet skall arbetsgivaren anställa den som tillhör det underrepresenterade könet.* Vad som nu har sagts gäller dock inte om särskilda skäl talar emot sådana åtgärder eller de rimligen inte kan krävas med hänsyn till arbetsgivarens resurser och omständigheterna i övrigt.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	7 §
I frågor som avses i 6 § får andra regler fastställas i kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation.	*Ett avtal är ogiltigt i den mån det inskränker eller upphäver föreskrifterna i 6 § eller 6 a §.* *Föreskrifterna i 6 a § får dock ersättas av kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation, om avtalet står i överensstämmelse med dessa föreskrifter eller avviker därifrån endast genom att kompletterande regler avtalats.*
En arbetsgivare som är bunden av ett sådant kollektivavtal får tillämpa avtalet även på en arbetstagare 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.	Bedömningen av vad som enligt *6 a §* åligger en arbetsgivare som inte är bunden av kollektivavtal enligt första stycket skall göras med beaktande av kollektivavtal i jämförbara förhållanden.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
9 §	
En arbetsgivare, som inte följer föreskrifterna i 6 §, kan föreläggas vid vite att fullgöra sina skyldigheter. För en arbetsgivare, som inte fullgör sina förpliktelser enligt kollektivavtal som avses i 7 § *första* stycket, gäller vad som föreskrivs om påföljd i avtalet eller i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.	En arbetsgivare, som inte följer föreskrifterna i 6 § *eller 6 a § och inte är bunden av kollektivavtal som avses i 7 § andra stycket,* kan föreläggas vid vite att fullgöra sina skyldigheter. För en arbetsgivare, som inte fullgör sina förpliktelser enligt kollektivavtal som avses i 7 § *andra* stycket, gäller vad som föreskrivs om påföljd i avtalet eller i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.
11 §	
Mål om tillämpning av 2 - 5 och 8 §§ handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Därvid anses som 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 jämställdhetsombudsmannen föra talan för en enskild arbetstagare eller en arbetssökande, om den enskilde medger det och om ombudsmannen finner att en dom i tvisten är betydelsefull för rättstillämpningen. Sådan talan förs vid arbetsdomstolen. När en arbetstagarorganisation har rätt att föra talan för den enskilde enligt 4 kap. 5 § lagen om rättegången i arbetstvister, får	I en sådan tvist får jämställdhetsombudsmannen föra talan för en enskild arbetstagare eller en arbetssökande, om den enskilde medger det och om ombudsmannen finner att en dom i tvisten är betydelsefull för rättstillämpningen *eller det finns särskilda skäl för det.* Sådan talan förs vid arbetsdomstolen. När en arbetstagarorganisation har rätt att föra talan för den enskilde enligt 4 kap. 5 §

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
dock jämställdhetsombudsmannen föra talan endast om organisationen inte gör det. Vad som i den lagen föreskrivs om den enskildes ställning i rättegången, tillämpas även när ombudsmannen för talan.	lagen om rättegången i arbetstvister, får dock jämställdhetsombudsmannen föra talan endast om organisationen inte gör det. Vad som i den lagen föreskrivs om den enskildes ställning i rättegången, tillämpas även när ombudsmannen för talan.
15 §	
En arbetsgivare är skyldig att på uppmaning av jämställdhetsombudsmannen lämna de uppgifer om förhållandena i arbetsgivarens verksamhet som kan vara av betydelse för ombudsmannens tillsyn enligt 10 § första stycket.	En arbetsgivare är skyldig att på uppmaning av jämställdhetsombudsmannen lämna de uppgifer om förhållandena i arbetsgivarens verksamhet som kan vara av betydelse för ombudsmannens tillsyn enligt 10 § första stycket. *Detta gäller även om reglerna i 6 a § har ersatts av regler i sådant kollektivavtal som avses i 7 § andra stycket.*

Om arbetsgivaren inte rättar sig efter en sådan uppmaning, kan jämställdhetsombudsmannen förelägga vite.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

1 BAKGRUND

När Sverige, som näst sista land i Norden, år 1980 fick en lag om kvinnors och mäns lika rätt i arbetslivet, hade frågan om att införa en sådan lag diskuterats under drygt tio år. Även i stora delar av övriga Europa fördes under 1970-talet en jämställdhetsdebatt, eftersom de stater, som var medlemmar i De Europeiska Gemenskaperna (EG), var skyldiga att senast hösten 1978 ha infört nationell lagstiftning till skydd mot könsdiskriminering i arbetslivet. I Sverige drevs jämställdhetsfrågorna främst av folkpartiet - först i riksdagen och senare i regeringsställning. Intresset för jämställdhetsproblemen var stort under 1970-talet, men svalnade sedan påtagligt. Först under de senaste åren har intresset åter ökat och engagerat allt fler. I dag driver alla partier mer eller mindre aktivt frågor om jämställdhet eller om könsfördelningen på arbetsmarknaden och en debatt förs på många håll inom olika organisationer och företag samt inom statliga och kommunala organ. Att lagstiftningen har en attitydpåverkande effekt står helt klart, men det är svårt att bedöma i vilken utsträckning den faktiskt har påverkat utvecklingen av jämställdhetsarbetet och lett till att detta blivit effektivare. Det har därför nu, när lagen har varit i tillämpning under snart tio år, ansetts vara tid att göra en utvärdering av hur den verkat i praktiken.

1.1 En lagstiftning diskuteras

Frågan om en lagstiftning mot könsdiskriminering på arbetsmarknaden diskuterades i riksdagen redan år 1970, med anledning av de motioner som då väckts i frågan. I motionerna framhölls att en lagstiftning kanske inte skulle få någon revolutionerande effekt, men väl få preventiva effekter och verka opinionsbildande. Ett annat argument som fördes fram i debatten var att man i USA hade fått en antidiskrimineringslag. Riksdagen avslog emellertid de väckta motionerna. Man ansåg att det skulle stöta på stora svårigheter att utforma och upprätthålla en sådan lagstiftning. Syftet att nå större jämlikhet mellan män och kvinnor i arbetslivet borde i stället kunna tillgodoses genom den utveckling som pågick i samhället och som inletts under 1960-talet samt genom ökad upplysning bl.a. i skolundervisningen. Det ansågs vidare att det i första hand borde anförtros åt arbetsmarknadens parter att genom frivillig samverkan hindra könsdiskriminering på arbetsmarknaden.

År 1972 tillkallades fem ledamöter att ingå i en delegation i statsministerns kansli för att bevaka och utreda frågor om jämställdhet mellan män och kvinnor - jämställdhetsdelegationen. Enligt direktiven av den 28 december 1972 var delegationens övergripande uppgift att fördjupa och utveckla den helhetssyn som borde vara vägledande för det fortsatta jämställdhetsarbetet. På delegationens uppdrag gjordes en undersökning av utländska lagar och erfarenheter. De slutsatser av undersökningen, som redovisades i en promemoria (Ds Ju 1975:7), mynnade ut i att en lagstiftning lätt kunde "frysa" rådande missförhållanden och hindra mera aktiva jämställdhetsåtgärder. Delegationen anslöt sig till dessa synpunkter och uttalade att övervägande skäl talade för att en antidiskrimineringslagstiftning inte borde införas. Den skulle försvåra s.k. positiv särbehandling och kvotering och bli ett verksamt medel för rättelse endast i individuella och uppenbara fall. Delegationens klart negativa inställning till en lagstiftning delades av många remissinstanser. Detta kom fram till våren 1976 att av riksdagsmajoriteten åberopas som skäl för att avstyrka de motioner som lades fram om en lagstiftning mot könsdiskriminering. Man ansåg alltså att man kunde nå ett bättre resultat med insatser av annat slag än lagstiftning.

Samtidigt med att en lagstiftning mot könsdiskriminering diskuterades togs andra initiativ för att öka jämställdheten mellan män och kvinnor. På sommaren 1973 tog t.ex. delegationen initiativ till en försöksverksamhet som innebar att med tillgängliga arbetsmarknadspolitiska medel bereda kvinnor sysselsättning inom typiskt manliga områden. Försöksverksamheten bedrevs i Kristianstads län och på uppdrag av delegationen gjordes åren 1975-1976 en familjesociologisk utvärdering av projektet. Utvärderingen redovisades i en rapport Roller i omvandling (SOU 1976:71), som tar sikte på hur förändringar i kvinnans roll påverkar andras roller i hennes omgivning och på de konsekvenser kvinnors inträde i arbetslivet medför för deras familjer, barnen och livssituationen i övrigt.

Våren 1976 lade regeringen fram ett omfattande handlingsprogram för det statliga området (prop. 1975/76:173) som bl.a. grundade sig på utredningen Kvinnor i statlig tjänst (SOU 1975:43). Vid denna tidpunkt framlades också en proposition om fri- och rättigheter i grundlag med förslag till ett i regeringsformen inskrivet förbud mot könsdiskriminerande bestämmelser i lagar och andra föreskrifter. I anslutning till regeringens förslag tog riksdagen åter upp frågan om en diskrimineringslagstiftning och ett krav på att

jämställdhetsdelegationen skulle omvandlas till en parlamentariskt förankrad utredning av jämställdhetsfrågorna. Riksdagen godkände därvid en reservation till ett av inrikesutskottet avgivet betänkande och beslöt att till regeringen som sin mening framföra vad som anförts i reservationen. Där sägs bl.a.:

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

Efter riksdagsbeslutet tillkallade regeringen i augusti 1976 en parlamentarisk kommitté för att utreda frågorna om jämställdhet mellan kvinnor och män, jämställdhetskommittén. I direktiven (Ju 1976:06) uttalas att kommittén bör inrikta sig på mera långsiktiga projekt inom jämställdhetsområdet och på frågor av större principiell räckvidd inom detta. Uppslag till projekt och exempel på sådana frågor borde kunna hämtas ur de allmänna principer som formulerades till FN:s kvinnokonferens i Mexico City år 1975. Kommittén ålades vidare att förutsättningslöst utreda frågan om en lagstiftning mot könsdiskriminering och att ge förslag till lagstiftning mot könsdiskriminerande reklam.

Efter regeringsskiftet på hösten 1976 ändrades kommitténs uppdrag och kommittén fick direktiv att komma med förslag till lagstiftning mot könsdiskriminering. Enligt tilläggsdirektiven skulle vidare jämställdhetsdelegationens arbete upphöra och dess utredningsuppdrag övertas av kommittén.

Under hösten 1976 antogs den föreslagna ändringen i 2 kap. 16 § regeringsformen av innebörd att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon medborgare missgynnas på grund av sitt kön om det inte utgör ett led i jämställdhetssträvandena. Vidare antogs förordningen (1976:686) om jämställdhet mellan kvinnor och män i statlig tjänst jämte cirkuläret om arbetet för jämställdhet mellan

kvinnor och män (1976:687). Genom ett tillägg till kungörelsen (1973:279) om förbud mot köns- eller åldersdiskriminering vid tillsättning av tjänst m.m. undantogs från kungörelsens tillämpning åtgärder som vidtogs enligt förordningen om jämställdhet i statlig tjänst.

Jämställdhetskommittén lämnade i maj 1978 i betänkandet Jämställdhet i arbetslivet (SOU 1978:38) förslag till lag om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet. Förslaget innehöll regler om förbud mot könsdiskriminering, om skyldighet att vidta aktiva jämställdhetsåtgärder samt om inrättandet av ett s.k. jämställdhetssombud. Kommittén anförde i sammanfattning bl.a. följande:

> 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.

Emellertid var man inom kommittén inte enig. De socialdemokratiska reservanterna uttalade sig för en lag som i huvudsak enbart innehöll förbud mot könsdiskriminering. De ville att det aktiva

jämställdhetsarbetet skulle bedrivas inom ramen för medbestämmandeavtalen utan inblandning av någon ombudsman. Även vpk-ledamoten och en av kommitténs experter, tillika sekreterare, var emot utredningsförslaget. Dessa positioner återfanns även bland remissinstanserna.

1.2 Beslutsprocessen i regering och riksdag

På grundval av betänkandet lade den folkpartistiska minoritetsregeringen i mars 1979 fram en proposition (prop. 1978/79:175) med förslag till lag om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet. Arbetsmarknadsutskottet tillstyrkte förslaget med vissa smärre justeringar (AU 1978/79:39). Socialdemokraterna reserverade sig i utskottet mot förslaget. Under den följande beslutsprocessen blev framför allt frågan om det aktiva jämställdhetsarbetet och frågorna om tillsyn av lagens efterlevnad genom jämställdhetsombud och jämställdhetsnämnd föremål för delade meningar. Socialdemokraterna gav visserligen regeringsförslaget sitt stöd när det gällde förbud mot könsdiskriminering, men röstade emot lagen i de delar som avsåg aktiva jämställdhetsåtgärder. Regeringen förlorade omröstningen om lagen i den delen och fick nöja sig med att utfärda en "halv" lag (SFS 1979:503). I enlighet med den socialdemokratiska reservationen i utskottet försågs lagen med ett principuttalande om arbetsmarknadsparternas ansvar för att förverkliga jämställdhetsmålen och om att detta borde ske inom ramen för medbestämmandeavtalen. Lagen skulle träda i kraft den 1 januari 1980.

Sedan folkpartiet och centern enats om att gemensamt verka för att "hela" lagen skulle genomföras, lades en ny proposition (prop. 1979/80:56) fram efter den borgerliga valsegern hösten 1979. Denna innehöll till övervägande del samma regler som den tidigare propositionen. Arbetsmarknadsutskottet tillstyrkte förslaget även denna gång. Med minsta möjliga marginal - en röst - beslöt riksdagen att godta förslaget och en ny jämställdhetslag utfärdades i december 1979 (SFS 1979:1118). Samtidigt upphävdes den tidigare "halva" lagen innan den ännu trätt i kraft. Den nya lagen trädde i kraft den 1 juli 1980.

I de båda propositionerna hade förutskickats att vissa bestämmelser i jämställdhetslagen skulle komma att föranleda vidare lagstiftningsåtgärder rörande regler om rättegången i diskrimineringstvister. I en tredje proposition (prop. 1979/80:129) lade regeringen i enlighet därmed fram förslag om ändringar i jäm-

ställdhetslagen avseende dels rättegång i diskrimineringstvister då skadeståndsanspråk riktas från flera håll, dels huvuddragen av förfarandet inför jämställdhetsnämnden. Regeringen lade vidare fram förslag (prop. 1979/80:92) om anslag till jämställdhetsombudsmannens och jämställdhetsnämndens verksamhet. Slutligen föreslogs (prop. 1979/80:147) att Sverige skulle godkänna FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor. Arbetsmarknadsutskottet tillstyrkte förslagen i propositionerna.

I juni månad 1980, inför ikraftträdandet av jämställdhetslagen, antog riksdagen de föreslagna ändringarna i lagen, som därmed fick sin slutliga lydelse och utfärdades i omtryck (SFS 1980:412). Samtidigt utfärdades förordningar med instruktion för jämställdhetsombudsmannen (1980:415) resp. jämställdhetsnämnden (1980:416). En reviderad förordning om jämställdhet mellan kvinnor och män i statlig anställning m.m. infördes (1980:540). Därigenom upphävdes jämställdhetsförordningen (1976:686) och cirkuläret om arbetet för jämställdhet mellan kvinnor och män i statlig tjänst. Vidare upphävdes kungörelsen (1973:279) om förbud mot köns- och åldersdiskriminering vid tillsättning av tjänst m.m. genom införandet av förordningen (1980:541) om förbud mot åldersdiskriminering vid tjänstetillsättning m.m.

1.3 Lagbestämmelser om jämställdhet

Lagstiftningen rörande jämställdhet är främst av arbetsrättslig och offentligrättslig karaktär. Jämställdhetslagen (JämL), som är den centrala författningen om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet, har inslag av båda dess typer av regler. Lagen kompletteras av vissa bestämmelser i andra lagar. Allmänt sett förekommer dock regler, som tar direkt sikte på jämställdhetsfrågor mycket sparsamt i den svenska lagstiftningen.

1.3.1 Jämställdhetslagen

Lagen är uppbyggd kring ändamålsbestämmelsen i 1 §, nämligen att främja kvinnors och mäns lika rätt i fråga om arbete, arbetsvillkor och utvecklingsmöjligheter i arbetet. Inom parentes anges i lagtexten att detta är vad som avses med uttrycket jämställdhet i arbetslivet. Begreppet används i lagen som en övergripande målsättning och utesluter inte att man gör avsteg från individuell rättvisa i det enskilda fallet om det utgör ett led i strävandena att på sikt främja målet.

Ändamålsbestämmelsen kompletteras av två regelgrupper, som båda har till syfte att jämställdhet uppnås. Den första gruppen, 2 - 5 §§, behandlar diskrimineringsförbudet, dvs. att en arbetstagare eller arbetssökande inte får missgynnas på grund av könstillhörighet. En arbetsgivare får således inte i anställnings- eller befordringssituationer förbigå någon, som har bättre sakliga förutsättningar för arbetet än en medsökande, på grund av hans eller hennes kön. Diskriminering föreligger inte om arbetsgivaren visar att beslutet inte grundats på könstillhörighet. Det är också, som ett led i jämställdhetssträvanden, tillåtet med s.k. positiv särbehandling. Slutligen kan ett i sig diskriminerande beslut godtas om arbetsgivaren därigenom tillgodoser ett intresse, som kan anses vara av större vikt än jämställdhetsintresset.

Den andra gruppen regler i lagen, 6 - 7 §§, som kan ses som ett direkt komplement till ändamålsbestämmelsen, behandlar det aktiva jämställdhetsarbetet. Enligt 6 § skall en arbetsgivare inom ramen för sin verksamhet bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja jämställdhet i arbetslivet. Arbetsgivaren skall också, inom ramen för sina resurser, vidta sådana åtgärder som behövs för att göra arbetsförhållandena lämpliga för arbetstagare av båda könen samt verka för en jämnare fördelning mellan kvinnor och män i skilda typer av arbete och inom olika kategorier av arbetstagare. När könsfördelningen på en arbetsplats är ojämn skall arbetsgivaren särskilt anstränga sig att få sökande av det underrepresenterade könet och efter hand söka se till att andelen arbetstagare av det könet ökar. Arbetsgivaren är dock inte skyldig att vidta sådana åtgärder om särskilda skäl talar emot dem eller om det med hänsyn till arbetsgivarens resurser inte är rimligt att kräva att åtgärderna vidtas. Enligt bestämmelsen i 7 § kan den materiella regleringen av det aktiva jämställdhetsarbetet ske inom kollektivavtalens ram.

JämL innehåller också påföljdsregler, som finns i 8 -9 §§. Det som kan komma i fråga vid överträdelse av diskrimineringsförbudet är skadestånd eller ogiltighetsverkan om diskrimineringen haft sin grund i ett avtal mellan arbetstagaren och arbetsgivaren. Talan om brott mot diskrimineringsförbudet förs i arbetsdomstolen (AD). Den som inte följer lagens bestämmelser om aktiva jämställdhetsåtgärder kan riskera ett vitesföreläggande. Ersättning i form av skadestånd utdöms för den kränkning som diskrimineringen har inneburit, ett s.k. allmänt eller ideellt skadestånd. Någon ersättning för den förlust, som den diskriminerade kan tänkas lida genom att hon eller han inte fått en sökt tjänst eller en beford-

ran, kan inte utgå. Vid diskriminerande anställningsvillkor eller arbetsförhållanden enligt 4 § kan däremot ett ekonomiskt skadestånd utgå som ersättning för den förlust arbetstagaren lidit. Det finns i dag inte någon möjlighet att genom domstolsavgörande få den tjänst man gått miste om.

Återstående delen av JämL, 10 - 21 §§, behandlar jämställdhetsombudsmannen (JämO) och jämställdhetsnämnden (JämN) samt förfarande vid rättegång i diskrimineringstvister och inför JämN.

För JämO gäller sedan den 1 april 1988 en ny instruktion. Genom förordningen (1988:128) med instruktion för jämställdhetsombudsmannen som då trädde i kraft upphävdes den tidigare instruktionen (1980:415). Den nya instruktionen har dock inte inneburit att JämO:s uppgifter har ändrats, se vidare avsnitt 5.1.1.

1.3.2 Annan lagstiftning

Arbetsrätt

Bestämmelserna i JämL innehåller i vissa avseenden direkta hänvisningar till annan tillämplig lagstiftning. Det gäller huvudsakligen processuella frågor i diskrimineringstvister. Enligt 11 § JämL skall mål om överträdelse av diskrimineringsförbudet 2 - 5 §§ och skadestånd enligt 8 § handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegång i arbetstvister (LRA). Därvid gäller liksom i andra arbetstvister att rättegången i princip skall föregås av tvisteförhandlingar när förhandlingsrätt föreligger enligt avtal eller enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL). Reglerna gäller inte enbart för arbetstagare utan även för arbetssökande, vilket framgår av 11 § JämL, som också innehåller en hänvisning till bestämmelserna om tvisteförhandling i MBL.

Om talan i en diskrimineringstvist förs med anledning av uppsägning eller avskedande gäller vissa bestämmelser i lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS). Det är bestämmelserna om ogiltigförklaring (34, 35, och 37 §§), om skadestånd (38 § andra stycket andra meningen och 39 §) samt om tidsfrister och processuella frågor (40 - 42 §§ och 43 första stycket andra meningen samt andra stycket). När det gäller andra tvister, framför allt skadeståndstvister, gäller bestämmelserna om tidsfrister i 64 - 66 och 68 §§ i MBL. Tidsfristen enligt 66 § för den enskilde och för JämO att väcka talan har dock sträckts ut från en till två månader.

Förutom de bestämmelser av processuell natur som nu nämnts har den arbetsrättsliga lagstiftningen även i materiellt avseende stor betydelse i jämställdhetsfrågor. T.ex. hör reglerna i MBL nära samman med de avtal som träffas om aktiva åtgärder och bestämmelserna i LAS är ofta aktuella i sådana frågor som avses bl.a. i 4 § punkt 3 JämL. Vidare kan, som framgår nedan, arbetsmiljölagen (1977:1160) ha en stor betydelse i vissa jämställdhetsfrågor.

Offentlig rätt

Att kvinnor och män har rätt att bli behandlade lika vid normgivningen finns inskrivet i regeringsformen (RF). 2 kap. 16 § RF innehåller ett grundläggande förbud mot diskriminerande bestämmelser. Där sägs att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon medborgare missgynnas på grund av sitt kön, om inte föreskriften utgör ett led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 januari 1977. Förbudet mot diskriminering på grund av kön i normgivningen motsvaras av målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § RF som infördes vid samma tillfälle och enligt vilket det allmänna skall tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter. Denna principbestämmelse innebär emellertid inte någon rättsligt bindande förpliktelse för statsmakterna gentemot en enskild medborgare, utan ger uttryck för det övergripande målet för den samhälleliga verksamheten.

Ett annat stadgande i RF som direkt har betydelse för jämställdhetsintreset är bestämmelsen i 11 kap. 9 § andra stycket. Där sägs att vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder. Samma bestämmelse gäller inom den offentliga sektorn även för andra än statliga tjänster, vilket framgår av 4 kap. 3 § lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA). I lagrådsremissen av förslaget till ändring av den nämnda bestämmelsen i LOA (prop. 1985/86:116) uttalade departementschefen

> Som framgått ger RF tillsättningsmyndigheterna utrymme att fästa avseende vid andra sakliga grunder än förtjänst och skicklighet. Det gäller bl.a. arbetsmarknadspolitiska och lokaliseringspolitiska hänsyn.
>
> Det är sålunda angeläget att staten som arbetsgivare även i fortsättningen strävar efter att vara en föregångare, t.ex. när det gäller att bereda människor sysselsättning som på grund av arbetshandikapp har svårt att få eller behålla ett meningsfullt

arbete eller när det gäller åtgärder som främjar jämställdheten mellan kvinnor och män i arbetslivet.

Enligt min mening bör således liksom hittills myndigheterna beakta sådana tillsättningsgrunder som stämmer överens med den allmänna samhällsutvecklingen på det personalpolitiska området. Allmänna arbetsmarknads-, sysselsättnings- och socialpolitiska mål bör därför få betydelse.

Jämställdhetsintresset är således en sådan saklig grund vid vilken avseende skall fästas vid tjänstetillsättningar. I avsnitt 6.5.3 redovisas närmare hur JämL:s regler förhåller sig till RF.

Bestämmelser som tar sikte på det aktiva jämställdhetsarbetet och som utgör ett led i regeringens strävan att åstadkomma en i huvudsak jämn könsfördelning, finns i förordningen (1984:803) om jämställdhet i statlig verksamhet och i kommittéförordningen (1976:119). Bl.a. föreskrivs att om en myndighet skall ge någon ett uppdrag så skall den se till att det finns personer av båda könen att välja mellan. När en myndighet skall föreslå någon till ett uppdrag, skall den föreslå en person av vardera könet.

Straffrätt

Om någon trakasseras av sin arbetsgivare på grund av en diskrimineringsanmälan kan detta i sig vara en sådan könsdiskriminering som avses i 4 § JämL. Innebär angreppet våld eller hot om våld kan brottsbalkens (BrB) bestämmelser om övergrepp i rättssak, 17 kap. 10 §, bli tillämpliga. Våldshandlingar kan naturligtvis också i förekommande fall medföra ansvar för t.ex. misshandel eller andra våldsbrott (3 kap. BrB) eller för ofredande (4 kap. 7 § BrB). Trakasserier i mindre handgripliga former kan däremot vara svåra att påtala straffrättsligt.

När det gäller de s.k. sexuella trakasserierna kan dessa på samma sätt som övriga trakasserier i vissa fall vara att hänföra till 4 § JämL. På själva den sexuella handlingen kan i varierande grad bestämmelserna i 6 kap. BrB (om sexualbrott) samt bestämmelsen om ofredande i 4 kap. 7 § BrB. I avsnitt 9.4.2 beskrivs närmare i vilken utsträckning BrB:s regler kan tillämpas i fråga om trakasserier.

Förekomsten av trakasserier på en arbetsplats kan också falla in under arbetsmiljölagens allmänna bestämmelser om arbetsmiljöns

beskaffenhet. Arbetsmiljön skall vara sund och säker inte bara i fysiskt avseende, utan även när det gäller arbetstagarens psykiska och sociala hälsa. Arbetarskyddsstyrelsen, som har tillsyn över efterlevnaden av arbetsmiljölagen, har emellertid i sina föreskrifter inte behandlat frågan om trakasserier.

1.4 Önskemål om ändringar i jämställdhetslagen framställs

I skrivelse till arbetsmarknadsdepartementet 1982-08-31 framställde JämO önskemål om lagförändringar. I sex olika punkter önskade JämO

- att den som anser sig diskriminerad vid anställning eller befordran skulle få rätt att ta del av den anställdes meriter
- att bestämmelserna om talefrister i 14 § JämL skulle förlängas
- att den som blivit förbigången på grund av kön vid tillsättning av en tjänst skulle kunna erhålla tjänsten
- att den som inställer sig hos JämO under utredningen av ett ärende skulle kunna få ersättning för rese- och traktamentskostnader
- att BrB:s bestämmelser om övergrepp i rättssak skulle kompletteras så att de kom att omfatta även den som utsätts för trakasserier på arbetsplatsen på grund av en anmälan om könsdiskriminering
- att reglerna om tingsrätts resp. arbetsdomstolens sammansättning skulle ändras så att en diskrimineringstvist aldrig får prövas av uteslutande kvinnliga resp. manliga domstolsledamöter.

Med anledning av JämO:s skrivelse föreslogs i en promemoria från arbetsmarknadsdepartementet (Ds A 1984:9) ändringar i JämL avseende rätten att få uppgift om en anställd medsökandes meriter, förlängning av vissa preskriptionsfrister i 14 § och rätt till kostnadsersättning.

Regeringen föreslog (prop. 1984/85:60) de ändringar i JämL som tillstyrkts i departementspromemorian. Ändringarna antogs av riksdagen och trädde i kraft den 1 mars 1985 (SFS 1985:34). I propositionen framhölls beträffande skyddet mot trakasserier att sådana problem inte i första hand bör angripas genom lagstiftning

utan att det främst bör vara en uppgift för de fackliga organisationerna att se till att sådant inte inträffar.

I december 1986 vände sig JämO till regeringen med en delrapport över det s.k. FRID-A-projektet, vilket står för kvinnofrid på arbetsplatsen. JämO ville åter fästa regeringens uppmärkamhet på att JämL:s användbarhet kommer i fara om människor inte kan göra en anmälan om könsdiskriminering utan att riskera att bli utsatta för trakasserier. JämO ansåg det nödvändigt med ett tillägg till JämL med skydd mot trakasserier på grund av diskrimineringsanmälan. I en rapport i augusti 1987 pekar JämO på behovet av att komplettera JämL:s diskrimineringsförbud så att det även ger skydd mot sexuella trakasserier på arbetsplatsen. JämO framhåller också att bestämmelsen i 6 § JämL borde förtydligas och uttryckligen ange att det åligger arbetsgivare att förebygga och motverka sexuella trakasserier.

Inte bara JämO utan även AD har framfört viss kritik mot JämL. AD har i ett remissvar år 1984 fört fram synpunkter på tillämpningen av JämL:s diskrimineringsförbud och pekat på att processerna i stor utsträckning kommit att domineras av frågor om meritvärdering. AD ansåg då att tendensen tydde på att domstolen i diskrimineringstvisterna höll på att utvecklas till en överinstans i tillsättningsärenden inom den offentliga sektorn.

Under de senaste åren och särskilt under den tid som utredningen varit verksam har önskemål om förändringar av JämL åter aktualiserats. JämO har på nytt fört fram tidigare inte tillgodosedda önskemål och även framställt nya. Föreningar, andra sammanslutningar, enskilda och grupper har i skilda sammanhang gett uttryck för önskemål om olika ändringar i lagen.

2 JÄMSTÄLLDHETSLAGEN UTVÄRDERAS

Redan i november 1987 redovisade chefen för arbetsmarknadsdepartementet i en frågestund i riksdagen sin uppfattning att en utvärdering av JämL och dess tillämpning borde komma till stånd. Ett förslag om att en särskild utredare skulle tillkallas för uppdraget bifölls av regeringen i juni 1988. Utvärderingen motiverades bl.a. av den kritik som riktats mot lagen i riksdagsmotioner, från JämO och från AD.

2.1 Direktiven

I direktiven för utredningsuppdraget (Dir. 1988:33) framhålls att det på ett lämpligt sätt bör kartläggas hur JämL kommit att verka i praktiken. Även orsakerna till det förhållandet att det hittills huvudsakligen varit offentliga arbetsgivare som varit svarande i mål enligt lagen bör belysas. Det bör också klarläggas om jämställdhetstvister har förekommit utanför JämO:s och AD:s verksamhet och hur och med vilket resultat dessa i så fall har bilagts. Vilka aktiva åtgärder för jämställdhet som vidtagits på arbetsplatserna bör belysas. Utredaren skall analysera resultatet av sin kartläggning och med utgångspunkt däri ta ställning till om lagen behöver ändras och i så fall lämna förslag, som kan göra lagen mer verksam och ändamålsenlig när det gäller att hindra könsdiskriminering och skynda på utvecklingen mot jämställdhet i arbetslivet. Särskilt behovet av ett lagreglerat skydd mot trakasserier på grund av diskrimineringsanmälan och s.k. sexuella trakasserier skall övervägas. Utredaren skall också ägna uppmärksamhet åt frågan om den sakkunskap som finns representerad i JämN kan användas i större utsträckning och på annat sätt än för närvarande. Direktiven är i sin helhet intagna i bil. 1.

2.2 Utredningsarbetet

I utredningens uppdrag ingår som sägs i direktiven att kartlägga tillämpningen av JämL. JämO:s verksamhet har studerats med utgångspunkt från de uppgifter JämO har enligt lagen och enligt instruktionen för myndigheten. Redogörelsen för JämO:s verksamhet finns i avsnitt 5.1. Det var vidare angeläget att närmare gå igenom

hur lagen tillämpats i AD. Arbetet avseende målen i domstolen redovisas i avsnitt 5.2.

Det som har kommit fram när det gäller AD:s och JämO:s verksamheter ger emellertid endast ett begränsat underlag för att bedöma hur lagen har tillämpats. I syfte att få uppgifter om hur lagen verkar ute på arbetsmarknaden sammanställdes ett enkätformulär. Det stod redan tidigt klart att de stora huvudorganisationerna SAF, LO, TCO och SACO i stor utsträckning saknade uppgifter om regionala och lokala förhållanden av intresse för utredningen. Det framstod också som alltför omfattande att gå ut med förfrågan till enskilda arbetsgivare eller lokala fackföreningar eller klubbar. Enkäten riktades därför till samtliga förbund anslutna till de stora huvudorganisationerna. Den sändes också till ett urval av 22 kommuner och åtta landsting. Valet av kommuner och landsting har tagit sikte på att få en geografisk spridning över landet samt på att träffa såväl tätt som glest befolkade områden. Bland kommunerna ingår de tre storstadskommunerna och några av deras kranskommuner. I övrigt ingår såväl större, medelstora och små kommuner som landsbygdskommuner och kommuner med stor industri. Sammanlagt har 131 frågeformulär sänts ut enligt följande fördelning.

SAF-förbund	32
LO-förbund	24*
TCO-förbund	20
SACO/SR-förbund	25
kommuner	22
landsting	8
	131

* Ett av LO-förbunden har upplösts efter det att formulären sänts ut och enkäten omfattar därför 130 tillfrågade.

Avsikten var att genom enkäten undersöka omfattningen av diskrimineringstvister utanför AD:s och JämO:s verksamhetsområden och hur dessa lösts, förekomsten av kollektivavtalstvister om aktiva åtgärder och av andra intressetvister rörande jämställdhetsfrågor. Eftersom lagens bestämmelser om aktiva åtgärder kan ersättas av avtal, avsåg enkäten också att kartlägga i vilken utsträckning sådana avtal slutits på förbundsnivå och på lokal nivå. Slutligen ställdes frågor om hur det aktiva jämställdhetsarbetet bedrivs, om det finns planer för arbetet och vilka åtgärder som vidtagits eller planeras. Ett enkätformulär har intagits i detta

betänkande som bilaga 2. Resultatet av enkäten redovisas i bilaga 3.

För att få en bild av hur jämställdhetsarbetet kan organiseras och bedrivas i enskilda fall har studiebesök företagits främst hos några större företag, men även hos en polismyndighet och i en kommun. Flertalet studiebesök har gjorts av utredningens sekreterare. I bilaga 4 lämnas en redovisning av den information som erhölls vid dessa studiebesök.

Till utredningen har överlämnats JämO:s två FRID-A-rapporter om trakasserier i arbetslivet. Rapporterna redovisas nedan i avsnitt 5.7.

Från civildepartementet har till utredningen överlämnats ett ärende avseende en skrivelse från Sveriges Förenade Studentkårer, SFS, med en hemställan att regeringen utvidgar JämO:s kompetensområde till att omfatta trakasserier och diskriminering i utbildningen. SFS uppger i sin skrivelse att man bl.a. efter kontakter med JämO uppmärksammats på fall av diskriminering på grund av kön. Det har gällt studenter som anmält sina ärenden till JämO, men sedan inte kunnat få upprättelse på grund av att JämO inte har möjlighet att uppta deras ärenden till prövning. Som exempel anförs ett fall rörande en kvinnlig studerande vid yrkespedagogiska institutionen vid Göteborgs universitet, som underkändes efter ett års studier och som anser att hon särbehandlats på grund av kön. Kvinnan menar bl.a. att det ställdes högre krav på henne än på de manliga kursdeltagarna under de båda praktikperioder som ingick i kursen. Anmärkningar riktades också mot hennes kvinnliga utseende. Institutionen för yrkespedagogik vid Göteborgs universitet medger att påståendet att studenten särbehandlades under praktiktiden möjligen kan ha visst fog, men att särbehandlingen dock inte innebar att det ställdes högre krav på henne än på övriga studerande. Anledningen var i stället att studenten skulle få den förstärkta handledning som efter kort tid bedömdes nödvändig. Vidare uppgavs att enbart kvinnans frånvaro under praktiktjänstgöringen var tillräcklig orsak för att hon inte skulle kunna godkännas.

Till utredningen har också kommit in skrivelser med synpunkter på lagen och önskemål om förändringar från JämO och från Jämställdhetsarbetarnas förening, JA. JämO:s skrivelse behandlas i avsnitt 11.7.2. I skrivelsen från Jämställdhetsarbetarnas förening framläggs förslag om ändringar i lagen som bl.a. innebär följande. Diskrimineringsförbudet bör gälla i fler fall än i dag och omfatta

även kränkande uttalanden som görs av en arbetsgivare. Skadeståndsnivån bör höjas. JämO:s tillsyn bör vidgas till att omfatta även den avtalsreglerade sektorn av arbetsmarknaden. Reglerna om aktiva åtgärder bör vara minimiregler som kan byggas ut genom kollektivavtal. JämL bör gälla även på utbildningsområdet. JämN bör ges en aktiv roll och en ny sammansättning och den bör kunna verka på hela arbetsmarknaden. Det bör övervägas om nämnden skall behandla frågor även avseende utbildningsområdet och övriga samhällslivet eller om särskilda nämnder bör finnas för dessa områden. JämO:s funktion bör avse hela samhällslivet och JämO bör ges ett brett register av instrument att välja bland vid handläggningen av olika ärenden.

Förutom de återkommande kontakter som utredaren och sekreteraren under arbetet haft med JämO, har utredaren även besökt JämN. Vidare har sammanträffanden ägt rum med företrädare för AD och med DO-utredningen.

Dessutom har utredaren träffat företrädare för Fredrika Bremerförbundet och Jämställdhetsarbetarnas förening, JA. Under utredningsarbetet har också kontakter förekommit med bl.a. jämställdhetsarbetare och kvinnliga forskare vid Göteborgs universitet och Chalmers tekniska högskola. Utredarens kontakter med arbetsmarknadens parter har huvudsakligen upprätthållits genom de sakkunniga i utredningen. Även i övrigt har många intressanta och givande kontakter knutits med enskilda, grupper och sammanslutningar.

3 EN INTERNATIONELL UTBLICK

När den svenska jämställdhetslagen tillkom fanns redan liknande lagarbeten i vissa länder, medan i andra sådana lagar höll på att utarbetas. Förebilder till den svenska lagen hämtades också från utländsk lagstiftning. Det kan därför nu vara lämpligt med en blick på omvärlden för att se hur jämställdhetsregleringen ser ut i dag. Vi lämnar därför här en kortfattad redogörelse för delar av den lagstiftning som förekommer i några andra länder och inom vissa internationella organ.

3.1 Våra nordiska grannländer

3.1.1 Danmark

Bland de nordiska länderna var visserligen Island det land som först införde en jämställdhetslagstiftning (1976), men av våra närmaste grannar var Danmark det land som till följd av sin EG-anslutning blev föregångare på området. Först antogs en lag om lika lön (1976) och därefter en lag om lika behandling av män och kvinnor, Ligebehandlingsloven, som trädde i kraft den 1 juli 1978. Samtidigt infördes loven om Ligestillingsrådet, som senare ersattes av en ny lag år 1988. Rådet är inte någon tillsynsmyndighet, utan skall på ett mer allmänt plan följa utvecklingen av jämställdhet i samhället. Det finns således i Danmark inte någon särskild myndighet som har tillsyn över hur jämställdhetslagstiftningen efterlevs. Mål rörande brott mot diskrimineringsförbuden i de båda lagarna prövas av allmän domstol. En diskrimineringstvist avseende brott mot kollektivavtal prövas antingen av en skiljenämnd (faglig voldgift) eller av Arbeidsretten. I en särskild lag från år 1985 finns bestämmelser om att en jämn fördelning mellan kvinnor och män skall eftersträvas i offentliga organ.

Ligebehandlingsloven förbjuder uttryckligen både direkt och indirekt diskriminering (1 §). Av lagens 2 - 4 §§ framgår att diskrimineringsförbudet omfattar anställnings- och befordringssituationer, yrkesvägledning, utbildning och omskolning i arbetet samt arbetsvillkor. I 3 § finns också ett förbud mot diskriminering i yrkesutbildning. Enligt 5 § skall kvinnor och män vidare ha samma möjligheter att driva rörelse. Slutligen finns i 6 § lige-

behandlingslove ett uttalat förbud mot diskriminerande platsannonser. Det kan vidare nämnas att positiv särbehandling inte är tillåten enligt lagen, men att dispens kan erhållas för vissa fall. Några bestämmelser om aktivt jämställdhetsarbete finns inte heller i den danska lagstiftningen.

Liksom det svenska lönediskrimineringsförbudet gäller numera den danska ligelønsloven såväl arbete som är lika som arbete av lika värde. En redogörelse för utvecklingen av de danska lönediskrimineringsbestämmelserna finns i avsnitt 8.2.3. Både lagen om lika lön och likabehandlingslagen är tvingande. Avtalsbestämmelser som strider mot lagen är därmed ogiltiga. Om däremot ett kollektivavtal ger minst samma skydd som lagen skall avtalet och inte lagen tillämpas.

Diskrimineringsförbuden i 2 - 6 §§ ligebehandlingsloven är straffsanktionerade. En diskriminerande arbetsgivare, såväl fysisk som juridisk person, kan således dömas till böter. Härutöver kan den diskriminerade erhålla ett icke-ekonomiskt skadestånd. Överträdelse av ligelønsloven kan medföra rätt till ekonomisk ersättning.

3.1.2 Norge

Den norska jämställdhetslagen, lov om likestilling mellom kjønnene, trädde i kraft i mars 1979. Den är inte begränsad till arbetslivet, utan gäller för alla samhällsområden med undantag för religiösa samfunds inre förhållanden. Även om lagen också gäller familjelivet och andra privata förhållanden omfattas diskriminering på dessa områden dock inte av tillsynsmyndigheternas verksamheter. Vidare kan kungen besluta att vissa områden skall undantas från lagens tillämpningsområde. Sådant beslut har t.ex. fattats avseende försvaret. I praktiken har lagen företrädesvis fått sin tillämpning i arbetslivet.

Likestillingsloven kan grovt indelas i regler om diskrimineringsförbud och regler om tillsynsmyndigheter och deras verksamhet. Lagens ändamål (1 §) är att främja jämställdhet mellan könen och den skall särskilt ta sikte på att förbättra kvinnornas ställning. Myndigheter är, enligt andra stycket, skyldiga att aktivt verka för att uppnå lagens ändamål. Bestämmelsen är inte sanktionerad. Lagen innehåller i övrigt inga regler om aktiva åtgärder för jämställdhet. I 3 § förbjuds könsdiskriminering, varmed menas handlingar som ställer kvinnor och män olika på grund av att de

är av skilda kön. Bestämmelsen innehåller också ett förbud mot indirekt diskriminering, vilket anges som "en handling som faktisk virker slik at det ene kjønn på urimelig måte stilles dårligare enn det annet". I de följande 4 - 8 §§ anges närmare regler om anställning, lika lön för arbete av lika värde, lika rätt till utbildning, undervisningsmaterial och om medlemskap i vissa föreningar.

Tillsynen av likestillingsloven handhas av Likestillingsombudet och en nämnd, Klagenemnda for likestilling. Frågor som rör kollektivavtalsbestämmelser faller däremot utanför tillsynsmyndigheternas behörighet. Sådana frågor prövas i stället av Arbeidsretten. Den som anser sig diskriminerad kan göra en anmälan till likestillingsombudet eller föra saken till process i allmän domstol. Likestillingsombudet skall i första hand försöka uppnå frivilliga lösningar i de ärenden som handläggs av myndigheten. Ärenden upptas efter anmälan från den diskriminerade eller av annan eller på ombudets eget initiativ. Om en frivillig lösning inte kan uppnås kan ombudet föra ärendet vidare till nämnden som antingen kan utfärda förbud eller påbud. Nämnden kan också göra uttalanden om att ett förhållande strider mot lagen. Överträdelse av en överenskommelse som träffats av ombudet eller nämnden eller av nämndens förbud kan straffas med böter. Den som bryter mot lagen kan också bli skadeståndsskyldig. För vissa fall, t.ex. brott mot tystnadsplikt, stadgar lagen fängelsestraff.

Likestillingsloven har lett till prövning i allmän domstol endast ett fåtal gånger. Ärendena i nämnden uppgår till mindre än tio per år.

3.1.3 Finland

Som sista land i Norden fick Finland en jämställdhetslag, nämligen lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män, vilken trädde i kraft den 1 januari 1987. Lagen gäller på alla samhällsområden utom de som uttryckligt undantas. Undantagen avser främst religiösa samfund och förhållanden i privatlivet. Vissa bestämmelser gäller inte i riksdagens eller presidentens verksamheter. Särskilda bestämmelser finns vidare om tjänster inom försvaret. Lagens ändamål är att hindra könsdiskriminering och främja jämställdhet och därvid särskilt förbättra kvinnans ställning i arbetslivet. Liksom den svenska lagen kan den finska lagen indelas i regler om diskrimineringsförbud, regler om aktiva jämställdhetsåtgärder och tillsynsbestämmelser.

I 4 - 6 §§ anges vilka åtgärder myndigheter, läroanstalter och arbetsgivare skall vidta för att främja jämställdheten. 7 § förbjuder såväl direkt som indirekt könsdiskriminering, dvs. att kvinnor och män försätts i olika ställning på grund av kön resp. faktiskt kommer i klart olika ställning i förhållande till varandra. Bestämmelserna i 8 § motsvarar 3 och 4 §§ i den svenska JämL. Ett särskilt förbud mot diskriminerande platsannonser finns i 14 §. Att vissa förfaranden inte skall anses som diskriminering framgår av 9 §. Det gäller bl.a. skydd för gravida kvinnor, att värnplikt endast gäller män och ett planmässigt jämställdhetsarbete i syfte att i praktiken fylla lagens ändamål.

Tillsynen av att lagen följs i privat näringsverksamhet, offentlig förvaltning och offentlig affärsverksamhet handhas av en jämställdhetsombudsman och en jämställdhetsnämnd. Frågor om brott mot diskrimineringsförbuden i 7, 8 och 14 §§ anhängiggörs av jämställdhetsombudsmannen hos nämnden, som kan förbjuda fortsatt eller upprepat förfarande. Förbudet kan förenas med vite. Nämndens beslut kan överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen. För brott mot förbudet om diskriminerande annonsering kan också, efter anmälan från jämställdhetsombudsmannen, allmän åklagare väcka åtal. Straffet vid fällande dom är böter. Endast diskriminering i arbetslivet enligt 8 § kan leda till skadestånd. Talan härom förs vid allmän domstol av den diskriminerade själv. Jämställdhetsombudsmannen har således ingen processbehörighet.

Skyldigheten att aktivt främja jämställdheten är inte sanktionerad. Efterlevnaden av lagen i detta avseende skall främjas genom råd och anvisningar från jämställdhetsombudsmannen.

I lagen finns ingen reglering av kollektivavtals eller andra avtals förhållande till lagen. Lagen är således tvingande och avtal som strider mot lagen blir ogiltiga.

3.1.4 Nordiskt jämställdhetsarbete

År 1974 inleddes ett nordiskt jämställdhetssamarbete inom Nordiska ministerrådets ram. Ministerrådet är ett samarbetsorgan mellan de nordiska ländernas regeringar, som bl.a. lägger fram förslag till Nordiska rådet, för vidare rådets rekommendationer och som även leder arbetet inom olika sektorer. Jämställdhetssamarbetet har styrts av ett samarbetsprogram och en mängd projekt har genomförts främst inom områdena arbetsliv, utbildning samt social- och familjepolitik m.m. Ministerrådet har utarbetat en handlingsplan för

det nordiska jämställdhetsarbetet som gäller för perioden 1989-1993. Jämställdhetsministrarna lägger stor vikt vid att ta upp frågor som är särskilt lämpade att behandla på det nordiska planet. Det betyder att nationellt betydelsefulla åtgärder inte nödvändigtvis är relevanta i nordiskt sammanhang. Samarbetet kan grovt indelas i tre former: informationsutbyte, arbetsfördelning och gemensamma nordiska projekt.

Handlingsplanen för den nämnda femårsperioden lyfter fram två teman, nämligen kvinnors roll i den ekonomiska utvecklingen och kvinnors och mäns möjligheter att kombinera familjeliv och arbetsliv. Begränsningen till dessa frågeställningar uttrycker den vikt som i samtliga de nordiska länderna läggs vid konkreta åtgärder i samhällsliv och familjeliv ägnade att skapa likvärdiga villkor för kvinnor och män. Handlingsplanen skall ses som ett medel att nå snabbare och bättre resultat i strävandena att uppnå jämställdhet mellan könen i Norden. I handlingsplanen betonas starkt betydelsen av en vital och bred kvinno-/jämställdhetsforskning. Det framhålls också som ytterst viktigt att jämställdhetsaspekten ingår som en självklar del av arbetet inom alla nordiska samarbetsområden. Ministerrådet lämnar i handlingsplanen förslag till åtgärder och prioriteringar.

Under temat Kvinnors roll i den ekonomiska utvecklingen behandlas bl.a. kvinnors inflytande i privata näringslivet, kvinnors löner och kvinnors arbetsmiljö. Det andra temat, kvinnors och mäns möjligheter att kombinera familjeliv och arbetsliv, omfattar frågor som t.ex. föräldrars rättigheter som arbetstagare (arbetstid), barnomsorg och omsorg om yngre skolbarn, männen och jämställdheten samt ekonomiska konsekvenser av fördelningen av betalt och obetalt arbete.

Av de åtgärder som föreslås i handlingsplanen skall här nämnas endast några exempel. Nordiska ministerrådet avser således att

- undersöka förutsättningarna för upprättande av en tjänst som nordisk koordinator för kvinno-/jämställdhetsforskning

- fortsätta arbetet med att utveckla den nordiska jämställdhetsstatistiken

- initiera en nordisk idétävling för bl.a. skolelever och yrkesaktiva om hur datasektorn kan göras mer attraktiv för kvinnor

- initiera ett projekt om kvinnor som egna företagare, som dels

skall kartlägga hur kvinnligt företagande främjas i de olika länderna, dels vidareutveckla existerande stödsystem

- inleda ett flerårigt utvecklingsprojekt om likalön mellan kvinnor och män
- ta initiativ för att på gemensam nordisk basis utveckla normer för tekniska hjälpmedel och handverktyg som passar både kvinnor och män
- rekommendera att det inom den socialpolitiska sektorn görs en utredning om barnomsorgspolitiken med utgångspunkt i de skilda föräldraledighetsreglerna, olika former av vårdbidrag, utbyggnaden av barnomsorgen m.m. samt att det undersöks hur dessa faktorer överensstämmer med ländernas jämställdhetsmål
- inleda försök med att rekrytera män till den offentliga barnomsorgen inom utvalda kommuner
- initiera studier som belyser vilka hinder män möter när de vill vara föräldralediga och om det finns tillvägagångssätt som underlättar för och förmår män att använda sig av sina rättigheter som förälder.

Bland de åtgärder som Nordiska ministerrådet planerar ingår också att anordna ett stort antal seminarier, konferenser o.d. i skilda frågor främst i syfte att utbyta information och erfarenheter.

I samband med Nordiskt Forum, den stora nordiska kvinnokonferensen, som ägde rum den 30 juli - 7 augusti 1988 i Oslo, genomfördes en officiell nordisk jämställdhetskonferens den 3 - 5 augusti samma år. Deltagare i konferensen var bl.a. de nordiska jämställdhetsministrarna, representanter för Nordiska rådet, de nordiska parlamenten, nordiska kvinnoorganisationer samt experter och forskare. Den officiella konferensen ingick som ett led i utformningen av handlingsplanen. En rapport från konferensen har publicerats (Nord 1989:35). Handlingsplanen för det nordiska jämställdhetssamarbetet har publicerats av ministerrådet i NU 1989:6.

3.2 Några andra länders jämställdhetslagstiftning

Redan den undersökning som gjordes på jämställdhetsdelegationens uppdrag och som redovisades i promemorian Ds Ju 1975:7 visade

att det omkring mitten av 1970-talet i ett stort antal länder fanns lagstiftning, som på något område behandlade jämställdhet mellan kvinnor och män. Härefter har lagstiftningen vidareutvecklats i ett flertal av dessa länder. I stater som inte tidigare hade någon jämställdhetsreglering har lagar eller andra författningar som behandlar kvinnors och mäns lika rättigheter eller förhållanden mellan könen införts. Lagstiftning om att båda könen skall behandlas lika, ha lika möjligheter till arbete eller ha lika lön för arbete av lika värde finns således t.ex. i så gott som alla medlemsländerna i OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). Medlemmar i OECD är Australien, Belgien, Canada, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Island, Irland, Italien, Japan, Luxenburg, Nederländerna, Nya Zeeland, Norge, Portugal, Spanien, Storbritannien, Sverige, Schweiz, Turkiet, USA, Västtyskland och Österrike. I flertalet av dessa länder finns tämligen omfattande lagstiftning om jämställdhet såväl i arbetslivet som inom andra samhällsområden. Det gäller bl.a. länder som t.ex. Australien som präglas av anglikansk eller anglo-amerikansk rätt. USA fick för övrigt lagar både om lika lön och lika behandling redan under tidigare delen av 1960-talet och har därmed stått som förebild för många andra länder när det gäller jämställdhetslagstiftningen. I några länder, t.ex. Schweiz, finns kvinnors och mäns lika rättigheter endast kortfattat angivet i grundlag. Vi skall här kortfattat redogöra för jämställdhetslagstiftning som finns i några av de länder som nämns ovan.

3.2.1 Australien

Lagstiftning om jämställdhet finns i Australien såväl på det federala som delstatliga planet. I den federala Public Service Act, 1922, finns bestämmelser om att en statlig myndighet är skyldig att vidta lämpliga åtgärder för att förhindra att bl.a. kvinnor diskrimineras vid tillsättning av tjänster, vid befordran och omplacering på vissa tjänster, vid utbildning och personalutveckling samt när det gäller arbetsvillkor och andra arbetsförhållanden. År 1984 tillkom Sex Discrimination Act som också är en federal lag. I ändamålsbestämmelsen (Part I section 3) anges i fyra punkter lagens syften:

a) to give effect to certain provisions of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women;

b) to eliminate, so far as is possible, discrimination against persons on the ground of sex, marital status or pregnancy in

the areas of work, accommodation, education, the provision of goods, facilities and services, the disposal of land, the acitivites of clubs and the administration of Commonwealth laws and programs;

c) to eliminate, so far as is possible, discrimination involving sexual harassment in the workplace and in educational institutions; and

d) to promote recognition and acceptance within the community of the principle of the equality of men and women.

En andra avdelning i lagen (Part II) innehåller fyra avsnitt som behandlar förbud mot diskriminering i arbetslivet, förbud mot diskriminering inom andra samhällsområden som t.ex. utbildning, förbud mot sexuella trakasserier samt undantag från diskrimineringsförbuden. Förbudet mot diskriminering i arbetet gäller både vid själva anställningen, i ett bestående anställningsförhållande och vid avskedande. Det gäller också vid befordran, omplacering och utbildning. Enligt särskilda regler omfattar förbudet inte bara arbetsanställning utan också andra särskilda tjänster, förordnanden eller liknande, t.ex. uppdrag och entreprenader (contract workers) och delägarskap (partnership). Lagen omfattar även auktorisation och tillståndsgivning när det gäller att utöva t.ex. visst yrke eller viss verksamhet.

Det diskrimineringsförbud som gäller samhällslivet i övrigt omfattar bl.a. antagning till utbildning, förmåner och möjligheter i utbildningen, avstängning från utbildning eller att en studerande får kännas vid andra nackdelar i utbildningen på grund av sitt kön. Vidare omfattas sådana förhållanden där någon säljer eller tillhandahåller varor, tjänster eller service. Det är också förbjudet att diskriminera i samband med att någon söker bostad, affärs- eller kontorslokaler, i samband med markförvärv och när det gäller medlemskap i klubbar och föreningar. Bestämmelserna innefattar förbud såväl mot att vägra antagning, försäljning, uthyrning, medlemskap etc. som mot att en person på grund av sitt kön ges sämre villkor eller förhållanden i dessa sammanhang.

1984 års federala diskrimineringslagstiftning innehåller vidare förbud mot sexuella trakasserier i arbetslivet och inom utbildningsväsendet. Med sexuella trakasserier menas att en person utsätts för oväl komna sexuella närmanden, oväl komna förslag om sexuella tjänster eller annat oväl kommet beteende av sexuell natur och att den som utsätts för beteenden av nämnda slag har

skälig anledning att tro att det kommer att medföra nackdelar i anställningen eller arbetet för henne eller honom om närmandet eller förslaget avvisas eller om hon eller han protesterar mot beteendet. Det är också fråga om sexuella trakasserier när ett avvisande av sådana beteenden av sexuell art faktiskt medför nackdelar i den trakasserades anställningsförhållanden eller arbete. Motsvarande gäller när en anställd inom en utbildningsinstitution trakasserar en elev och det finns skälig anledning tro att ett avvisande av sexuella närmanden kommer att leda till nackdelar eller att sådana faktiskt inträder i den trakasserades studier. Förbudet mot sexuella trakasserier omfattar såväl anställnings- och antagningssituationer som bestående anställningsförhållanden och pågående studier.

Undantag från diskrimineringsförbudet görs när det gäller arbetslivet för arbetsuppgifter som kräver en person av visst kön eller vissa andra fysiska kvalifikationer än styrka och uthållighet som bara det ena könet har. Undantag görs också för skådespelare, påklädare och sådana som provar av kläder eller gör kroppsundersökningar samt personal på toaletter och i omklädningsrum m.m. Även andra liknande arbetssituationer där hänsyn till den personliga integriteten och anständighetskänslan ges stor betydelse är undantagna. Särskilda undantag görs också för tillsättning av prästtjänster och för religiös utbildning. Likaledes är anställningar, uppdrag och utnämningar inom försvaret undantagna från diskrimineringsförbudet. Män får vidare förbigås med hänsyn till kvinnors rättigheter och förmåner i samband med havandeskap och barnafödande. Lagen innehåller ytterligare ett antal undantag från förbudet att diskriminera.

Tillsynen av lagen handhas av "the Human Rights Commission" och av "the Sex Discrimination Commissioner", som förordnas för en period av högst fem år. Kommissionen har till uppgift att undersöka överträdelser av diskrimineringsförbuden som görs gällande och försöka lösa problemen genom förlikningar. "The Commissioner" har till uppgift att utföra sådana undersökningar för kommissionens räkning. Anmälningar om brott mot ett diskrimineringsförbud kan göras av den eller de som kränkts eller av annan för den kränktes eller de kränktas räkning. En anmälan kan också göras av en person som ingår i en grupp som kränkts för hela gruppens räkning (jfr avsnitt 12.5). Även en facklig organisation kan göra en anmälan avseende en eller flera medlemmar eller en grupp medlemmar. Slutligen kan ärenden anhängiggöras i kommissionen av en minister eller av "the Commissioner". Kommissionen har vidare till uppgift att efter ansökan besluta om dispenser

från diskrimineringsförbuden och om förlängning av dispenser. Kommissionens beslut rörande dispenser kan överklagas till "the Administrative Appeals Tribunal". Beslut om dispenser skall publiceras i tidningen "the Gazette".

När kommissionen fått in en anmälan om könsdiskriminering skall den underrätta "the Commissioner" som utreder ärendet och försöker åstadkomma en förlikning. "The Commissioner" kan besluta att inte utreda ett ärende när det står klart att det inte förekommit någon olaga diskriminering, när den kränkta personen inte önskar vidare utredning, när den kränkande handlingen inträffat mer än tolv månader före anmälningen till kommissionen eller när "the Commissioner" finner överträdelsen obetydlig eller anmälningen ogrundad eller grundad på en missuppfattning. Klaganden skall underrättas om ett sådant beslut och beslutet kan överklagas till kommissionen.

Förfarandet inför kommissionen har stora likheter med en svensk rättegång. När det kan komma i fråga skall dock kommissionen särskilt besluta om klagomålet skall handläggas som en grupptalan (representative complaint). Kommissionen skall i första hand försöka nå en frivillig lösning genom förlikning mellan parterna. På begäran av "the Commissioner" kan kommissionen meddela ett interimistiskt beslut.

När kommissionen bifaller en talan kan den förbjuda fortsatt olagligt handlande. Den kan också ålägga svaranden att vidta åtgärder för att ersätta förlust eller skada som den kränkta personen lidit. Svaranden kan vidare åläggas att anställa, återanställa eller befordra den klagande, eller utge skadestånd. Kommissionens avgörande kan också innebära att inga vidare åtgärder bedöms erforderliga. Såväl klaganden som kommissionen själv kan begära ett verkställighetsbeslut avseende kommissionens beslut hos "The Federal Court".

På det delstatliga planet finns lagstiftning med diskrimineringsförbud i fyra delstater, nämligen New South Wales, Western Australia, South Australia och Victoria.

Den federala Sex Discrimination Act innehåller inte någon särskild bestämmelse om att kvinnor och män skall ha lika lön för arbete av lika värde. I den delstatliga lagstiftningen däremot finns likalönsbestämmelser i New South Wales (1958), Queensland (1964), Tasmania (1966), South Australia (1967), Western Australia (1968) och Victoria (1969).

På det federala planet finns i en särskild lag från år 1986, "Affirmative Action Act", bestämmelser som ålägger arbetsgivare att upprätta ett program för positiva (aktiva) åtgärder och som anger vid vilken tidpunkt programmet skall börja tillämpas. Programmet skall uppta åtgärder som har till syfte att förhindra att kvinnor diskrimineras i arbetslivet och som främjar lika möjligheter för kvinnor i frågor som rör arbetslivet.

3.2.2 Canada

Kvinnorna gjorde sitt verkliga inträde på den kanadensiska arbetsmarknaden under första världskriget år 1917. Detta ledde till att regeringen redan år 1918 antog vissa principer som skulle tillämpas i förhållanden mellan arbetsgivare och arbetstagare. Bland dessa fanns principen att kvinnor som utförde arbeten som vanligtvis utfördes av män skulle ha lika lön för lika arbete och att kvinnor inte fick tilldelas arbetsuppgifter som inte stod i relation till deras styrka.

Liksom i Australien finns i Canada såväl federal som provinsiell lagstiftning och det var främst inom den senare som bestämmelser om lika lön utvecklades, särskilt efter det att ILO:s konventioner nr 100 och 111 hade ratificerats. I den federala Canadian Labour Code infördes år 1971 föreskrifter om lika lön, som förbjuder löneskillnader mellan kvinnor och män som har samma eller likartat arbete med samma krav på ansträngningar och ansvar. Även i Canadian Human Rights Act från år 1975, vilken trädde i kraft den 1 mars 1978 finns bestämmelser som säger att en arbetsgivare handlar diskriminerande om arbetsgivaren ger olika ersättning till kvinnliga och manliga arbetstagare när de utför arbete som, bedömt med hänsyn till kunnande, ansträngning, ansvar och de arbetsförhållanden under vilka arbetet utförs, är av lika värde. Det nu sagda gäller dock endast den statligt reglerade sektorn. De provinsiella lagarna gäller för arbetstagare som arbetar inom resp. provins och som inte omfattas av den federala lagstiftningen. Federal och provinsiell lagstiftning omfattar tillsammans ungefär en tredjedel av den kanadensiska arbetskraften.

Lagstiftningen i de olika provinserna varierar i omfattning. Alla provinser har lagar om lika lön för lika eller i det närmaste lika arbete. I bl.a. Quebec och Yukon gäller kravet på lika lön för arbete av lika värde. I Manitoba och sedan år 1988 även i Ontario

förbjöds inte bara lönediskriminering utan arbetsgivaren åläggs också skyldighet att noga granska sin lönepolitik och säkerställa att denna överensstämmer med lagstiftningen.

Tillsynen över Canadian Labour Code handhas av Labour Standard Branch och när det gäller Canadian Human Rights Act vakar Canadian Human Rights Commission över efterlevnaden av lagen. Kommissionen kan ta upp ett diskrimineringsärende efter anmälan av en person som anser sig kränkt, av någon annan, av en grupp eller på eget initiativ. I juni 1984 trädde "the Equal Pay Division of Labour Canada" i funktion med uppgift att undanröja lönediskriminering mot kvinnliga arbetstagare inom industrier som faller under federal jurisdiction.

När en fråga om lika lön för arbete av lika värde enligt "Canadian Human Rights Act" skall prövas skall det arbetsvärderingssystem arbetsgivaren använder sig av tillämpas om det inte i sig är könsdiskriminerande och om det medger en mätning av det relativa värdet av alla arbeten på arbetsplatserna. Jämförelse kan göras med enskilda arbetstagare eller med en grupp anställda på samma arbetsplats som klaganden eller den klagande gruppen. En grupp anställda anses dominerad av det ena könet om detta utgör 70 procent av en grupp med mindre än 100 arbetstagare, 60 procent av en grupp som är mindre än 500 och 55 procent av en grupp som omfattar mer än 500 anställda.

En arbetsgivare får göra skillnad i lönesättningen mellan kvinnor och män om det finns särskilda skäl till detta. Sådana särskilda skäl kan avse prestationslöner, tjänstetidstillägg, rehabiliteringsarbete, en tillfällig praktikanställning, en intern brist på arbetskraft eller regionala lönetillägg m.m.

Den övervägande delen av de lönediskrimineringsärenden som handlagts av kommissionen har gällt arbetstagare inom den offentliga sektorn. Flera uppmärksammade fall har lett till att stora grupper kvinnor erhållit miljontals dollar i retroaktiva löneersättningar och fått sina framtida löner höjda till en nivå som motsvarade vad de manliga grupperna erhöll med vilka jämförelse gjordes. Jämförelse har gjorts bl.a. mellan å ena sidan offentligt anställda kvinnor som arbetade med mathantering och tvätt och å andra sidan manliga bud, vårdare, fastighetsskötare m.fl. På senare år har den federala lagstiftningen åberopats i klagomål för att komma åt en systematisk diskriminering som anses föreligga i offentliga klassifikationssystem.

År 1986 antogs "the Employment Equity Act" som innebär att federalt reglerade arbetsgivare med 100 eller fler arbetstagare skall främja "Employment Equity", vilket ungefär kan sägas motsvara det svenska begreppet "jämställdhet i arbetslivet". Arbetsgivarens skyldighet riktar sig i första hand mot kvinnor, men tar även sikte på minoritetsgrupper som på grund av sitt ursprung, ras, hudfärg eller handikapp är särskilt utsatta. Det framhålls i lagtexten att "employment equity" betyder mer än att alla skall behandlas på samma sätt. Det betyder också att arbetsgivare måste vidta särskilda åtgärder för att utjämna skillnader. I samråd med företrädare för arbetstagarna skall arbetsgivaren identifiera och undanröja sådant anställningsförfarande som arbetsgivaren brukar tillämpa och som kan innebära hinder för någon av de nämnda grupperna att få anställning. Arbetsgivaren skall också föra en positiv anställningspolitik och vidta skäliga åtgärder för att säkerställa att de nämnda personkategorierna blir representerade bland arbetsgivarens övriga anställda i samma utsträckning som den andel de utgör av hela arbetskraften eller av den kategori inom arbetskraften varifrån arbetsgivaren kan förväntas rekrytera personal.

Arbetsgivare som omfattas av lagen skall varje år avge en rapport till "the Minister of Employment and Immigration" (ung. arbetsmarknadsdepartementet). En kopia av rapporten översänds till "the Canadian Human Rights Commission" som om den finner anledning därtill kan starta en undersökning av förhållandena hos arbetsgivaren.

I rapporten skall redovisas inom vilken näringsgren arbetstagarna arbetar, arbetsplatsens geografiska belägenhet, det totala antalet anställda och antalet anställda personer av de i lagen angivna grupperna. Det skall vidare anges hur anställda inom de nämnda grupperna fördelar sig på olika yrkeskategorier och lönefält. Arbetsgivaren skall också uppge hur många som anställts och befordrats och som slutat sin anställning. Utöver rapporten skall arbetsgivaren årligen upprätta en plan, vari målen och tidsplanen för arbetsgivarens åtgärder skall anges. Planen och det övriga material som arbetsgivaren använder för att upprätta sin rapport skall sparas i minst tre år. Särskilda föreskrifter "Employment Equity Regulations" om hur arbetsgivarens skyldigheter skall fullgöras har utfärdats. En arbetsgivare som inte fullgör sina skyldigheter enligt lagen kan dömas till böter om högst 50 000 $.

För företag som inte omfattas av lagen, men som vill göra affärer med staten, finns särskilda bestämmelser i "The Federal Contrac-

tors Program". Bestämmelserna riktar sig till företag som har mer än 100 anställda och som vill lämna anbud till staten avseende kontrakt på varor eller tjänster till ett värde av minst 200 000 $. En sådan företagare måste förbinda sig att främja Employment Equity och dessutom godta att denna förbindelse utgör ett villkor för affären.

3.2.3 Frankrike

Den franska lagstiftningen har genom omfattande ändringar år 1983 anpassats till EG:s direktiv om likabehandling. L.123-1 i Code du Travail innehåller ett generellt könsdiskrimineringsförbud som omfattar både anställning, omplacering, avskedande och arbetsförhållanden. Arbetsgivaren har emellertid möjlighet att fria sig från ansvar för brott mot diskrimineringsförbudet genom att visa att det funnits godtagbara skäl för att behandla en kvinna och en man olika. Begreppet godtagbara skäl gavs före reformen en vid tolkning. I den nya lagen anges en avsevärt snävare ram för de undantagssituationer där arbetsgivaren kan ha skäl att behandla arbetstagare av skilda kön olika. Det gäller för det första när könet har en avgörande betydelse för det arbete som skall utföras. I en särskild bestämmelse anges vilka arbeten som avses, nämligen skådespelare, mannekänger och modeller. För det andra får könen behandlas olika när det är fråga om positiv särbehandling till förmån för kvinnor. Diskrimineringsförbudet får vidare överträdas när arbetsgivaren kan visa att handlandet styrts av en sådan lagstiftning som avser att ge särskilt skydd åt kvinnor. 1983 års lag medförde därmed också en fördelning av bevisbördan efter det mönster som växt fram i EG-domstolen.

I Code du Travail finns vidare bestämmelser som ställer upp vissa minimikrav på vad ett kollektivavtal måste innehålla för att vara giltigt. Franska kollektivavtal kan vara av två slag, nämligen dels sådana som är bindande endast för avtalsparterna, dels sådana som har en bindande verkan även för andra. Det ställs större krav på innehållet i avtal av det senare slaget och det föreskrivs bl.a. att ett sådant avtal måste innehålla bestämmelser om lika lön för och lika behandling av kvinnor och män.

De franska likalönereglerna i Code du Travail artikel L. 140 ger efter en lagändring år 1972 uttryck för vad som sägs i ILO-konventionen nr 100 och gäller således både arbete som är lika och av lika värde - "pour un même travail ou pour un travail de valeur égale". I artikel L.140-2 definieras vad som är "lika värde".

Bland de kriterier som anges för bedömningen är krav på yrkeskunskaper och krav på skicklighet. I frågor om lika lön ligger bevisbördan på arbetsgivaren.

Liksom i den kanadensiska lagstiftningen innehåller Code du Travail bestämmelser om upprättande av jämställdhetsplaner och om skyldighet för arbetsgivare att upprätta en årlig rapport över fördelningen mellan kvinnor och män bland de anställda, vilka åtgärder som planeras och som vidtagits för att få en jämnare fördelning mellan könen. Uppgifterna skall även omfatta bl.a. anställningar, omplaceringar och befordringar som skett inom varje yrkeskategori. Arbetsgivaren skall också redovisa i vilken utsträckning föregående års plan kunnat realiseras och i förekommande fall förklara varför några framsteg inte gjorts. Skyldigheten att lämna en rapport gäller arbetsgivare med 50 anställda eller fler. En arbetsgivare kan vidare få statliga bidrag för att genomföra planerade jämställdhetsåtgärder. Bidrag kan utgå med mellan 30-50 procent av kostnaderna beroende på åtgärdernas art.

Tillsynen över vissa bestämmelser om jämställdhet mellan könen handhas av ett partssammansatt råd, "Conseil supérieur de l'égalité professionelle". Brott mot diskrimineringsförbuden är i de flesta fall sanktionerade med böter enligt Code du Travail, som också ger rätten möjlighet att ålägga arbetsgivaren att vidta särskilda åtgärder för att främja jämställdhet i sin verksamhet. I vissa fall kan även sanktioner enligt strafflagen, "Code Penal" komma i fråga. Det gäller särskilt beträffande sexuella trakasserier som inte behandlas särskilt i Code du Travail.

3.2.4 Storbritannien

Den engelska jämställdhetslagstiftningen tillkom under första hälften av 1970-talet. Equal Pay Act, 1970, innehåller bestämmelser om lika lön och lika arbetsvillkor i övrigt för kvinnor och män som har samma arbete eller arbete av samma värde. Lagen är tvingande på det sättet att oavsett vad som faktiskt avtalats mellan arbetsmarknadsparterna skall ett avtal anses innehålla lagens bestämmelser och krav som grundar sig på Equal Pay Act anses därmed som kontraktsrättsliga krav. Lagen ändrades efter en dom i EG-domstolen år 1982 så att tillämpningsområdet för vad som är arbete av lika värde vidgades. I avsnitt 8.2.2 lämnar vi en närmare redogörelse för utvecklingen av de engelska likalönsbestämmelserna.

År 1975 antogs Sex Discrimination Act som förbjuder könsdiskriminering i arbetslivet och delar av samhällslivet i övrigt. Diskrimineringsförbuden, som gäller både i förhållande till kvinnor och till män, omfattar såväl direkt som indirekt diskriminering. I 1 § anges att diskriminering föreligger

a) när någon behandlar en kvinna oförmånligare än en man (direkt diskriminering) och

b) när det ställs samma krav på en kvinna och en man och kraven är sådana att den andel kvinnor som kan uppfylla dem är avsevärt mindre än andelen män som uppfyller dem och det är till skada för kvinnan att hon inte kan uppfylla kraven samt att den som uppställer kraven inte kan visa att de är berättigade, oavsett mot vilket kön de riktas (indirekt diskriminering).

Förbudet för arbetsgivare att diskriminera, 6 §, gäller såväl arbetssökande som arbetstagare och därmed både vid anställning, befordran, omplacering, utbildning och andra arbetsförhållanden. Diskrimineringsförbudet gäller inte anställning i privat hushållsarbete och inte heller när arbetsgivaren har färre än fem anställda. Nämnda undantag har underkänts av EG-domstolen och är nu under omarbetning. Ytterligare undantag från förbudet anges dels i 6 §, dels i andra bestämmelser. Bl.a. innehåller 7 § en undantagsbestämmelse som innebär att förbudet inte gäller i situationer där det är en förutsättning för arbetet att den som utför det är av visst kön. Det gäller t.ex. arbeten som ställer andra fysiska krav än styrka och uthållighet, arbeten som skådespelare och underhållare, arbeten som med hänsyn till anständighetskänsla och personlig integritet behöver utövas av arbetstagare av det ena könet. Det kan också vara fråga om arbeten på sjukhus, fängelser eller andra institutioner för personer som till övervägande del tillhör det ena könet och som behöver särskild vård, tillsyn eller övervakning.

Lagen innehåller vidare förbud mot diskriminering avseende anställda hos entreprenörer samt andra uppdragstagare som är anställda hos någon annan än den arbetsgivare för vilken arbetet utförs. Förbud mot könsdiskriminering finns också avseende delägarskap i företag och medlemskap i fackföreningar samt för myndigheter och institutioner som meddelar auktorisationer eller tillstånd till viss yrkes- eller affärsverksamhet m.m. Särskilda undantag gäller för bl.a. prästtjänster och vissa andra kyrkliga tjänster samt barnmorskor.

När det gäller samhället i övrigt finns diskrimineringsförbud inom utbildningsväsendet och beträffande tillhandahållande av varor och tjänster samt vid förvärv och hyra av fastigheter och lokaler. Ett flertal undantag anges i lagen.

I 4 § av Sex Discrimination Act finns ett förbud mot att diskriminera någon på grund av att personen i fråga har gjort en anmälan om köns- eller lönediskriminering, eller lämnat uppgifter eller vittnat i ett sådant mål. Förbudet gäller inte om anklagelsen om brott mot diskrimineringsförbudet var falsk eller gjord i ond tro.

Tillsynen av lagen utövas av "the Equal Opportunities Commission" som består av minst 8 och högst 15 hel- eller deltidsarbetande ledamöter. Kommissionen skall också arbeta för att förhindra diskriminering och för att främja jämställdhet mellan kvinnor och män. Kommissionen kan lämna rekommendationer om hur förfaranden och rutiner kan ändras för att könsdiskriminering skall undvikas. Den kan också lämna förslag om lagändringar som den finner erforderliga. Kommissionen skall vidare hjälpa enskilda som anser sig kränkta att föra talan i ett diskrimineringsmål, vilket i första instans sker i "Industrial Tribunals" när det gäller diskriminering i arbetslivet och i en allmän domstol, "County Court", när det gäller annan diskriminering. På eget initiativ kan kommissionen företa undersökningar av sådana verksamheter som kan antas bryta mot lagen. Kommissionen har utarbetat en utförlig handledning avseende lika lön för arbete av lika värde.

Överträdelser av förbuden i Sex Discrimination Act mot diskriminering i arbetslivet kan inte medföra andra sanktioner än dem som anges i lagen. Enligt 65 § kan domstolen således

a) avge en förklaring om parternas rättsställning i den aktuella frågan,

b) förklara svaranden skyldig att betala klaganden ersättning för skada,

c) anvisa svaranden att vidta särskilda åtgärder i syfte att förebygga eller hindra effekterna av sådant handlande som avses med klagomålet.

Om svaranden inte följer domstolens anvisningar kan ersättningsbelopp enligt b) utdömas eller höjas.

Överträdelse av lönediskrimineringsförbudet medför ersättningsskyldighet för den inkomst som förlorats under viss förfluten tid.

3.2.5 Västtyskland

Västtysklands grundläggande bestämmelser om att kvinnor och män skall behandlas lika finns i grundlagen, Grundgesetz (GG), från år 1949. Det är främst artikel 3 GG som är av betydelse i detta sammanhang. Där sägs att alla är lika inför lagen, att kvinnor och män har lika rättigheter och att ingen får behandlas orättvist eller förbigås på grund av sitt kön eller andra i lagen angivna orsaker. Även andra regler i GG tar sikte på att garantera att båda könen behandlas lika. Diskrimineringsförbudet i artikel 3 gäller framför allt i förhållandet mellan arbetstagare och staten som lagstiftande, dömande och verkställande makt. Om GG:s offentligrättsliga bestämmelser kan åberopas i frågor som rör enskilda privata företag eller fackliga organisationer och om således enskilda arbetstagare och arbetsgivare direkt kan använda sig av lagen anses däremot tveksamt.

Som ett led i anpassningen av den tyska rätten till EG:s bestämmelser infördes i augusti 1980 vissa ändringar i den civilrättsliga lagstiftningen Bürgerliche Gesetzbuch (BGB). Fyra nya bestämmelser infördes, nämligen 611 a, 611 b och 612 a §§ samt ett tredje moment i 612 §, genom en särskild "anpassningslag" om "die Gleichbehandlung von Männern und Frauen am Arbeitsplatz und über die Erhaltung von Ausprüchen bei Betriebsübergang".

Bestämmelserna i 611 a § BGB innehåller förbud mot diskriminering vid anställning, befordran och uppsägning, i fråga om arbetsförhållanden och direktiv för arbetet. Paragrafen innehåller vidare en undantagsbestämmelse som ger arbetsgivaren möjlighet att utan att bryta mot diskrimineringsförbudet behandla kvinnor och män olika. Undantaget har getts en vid beskrivning och gäller arbeten där den sökandes kön anses ha en avgörande betydelse för arbetsuppgifterna. Om en arbetstagare i en diskrimineringstvist kan visa sannolika skäl för att en oförmånlig behandling berott på kön blir det arbetsgivarens sak att visa att det funnits sakliga skäl för att behandla personer av skilda kön olika eller att det krävts en arbetstagare av visst kön för arbetets utförande. Enligt andra stycket i 611 a § förpliktigas arbetsgivaren att utge ersättning för den skada en diskriminerad lidit genom att förbigås till en tjänst eller en befordran.

Bestämmelsen i 611 b § BGB innebär ett förbud mot platsannonser riktade endast till det ena könet utom i sådana fall som avses i undantagsbestämmelsen i 611 a § BGB.

Det tredje moment som tillades 612 § BGB förbjuder lönediskriminering vid lika (gleiche) arbete eller arbete av lika värde (gleichvertige). Det förhållandet att särskilda skyddsregler gäller för det ena könet medför inte att ett avtal om lägre lön till det könet kan anses lagenligt. Bestämmelsen i 611 a § om fördelningen av bevisbördan skall tillämpas även när det gäller lönediskriminering.

Regeln i 612 a § utgör ett skydd för den som vill göra sin rätt enligt diskrimineringsbestämmelserna gällande. Den motsvarar således vad som i Sverige skulle vara ett förbud mot trakasserier på grund av anmälan. Något uttryckligt förbud mot sexuella trakasserier finns däremot inte i den tyska lagen.

Genom en särskild lag från år 1972, Betriebsverfassungsgesetz, senast ändrad i april 1985, läggs ansvaret för att tillse att diskriminering inte förekommer enligt 75 § på arbetsgivaren och ett särskilt organ, "Betriebsrat.

Möjligheterna för en arbetssökande som avvisas på grund av kön att få skadestånd är svårbedömda. Två avgöranden från den högsta arbetsdomstolen, Bundesarbeitsgericht, den 14 mars 1989 visar detta (mål nr 8 AZR 351/86 och 8 AZR 447/87). Båda målen gällde kvinnliga sökande. I det enda fallet var det fråga om en tjänst som gruppvårdare på ett hem för frigivna fångar. Arbetsgivaren gjorde här gällande att av fem vårdare måste tre vara män och två vara kvinnor. De båda underinstanserna, Arbeitsgericht och Landesarbeitsgericht, godtog arbetsgivarens skäl och avslog skadeståndsyrkandet som ogrundat. Bundesarbeitsgericht ansåg visserligen att kvinnan behandlats oförmånligt, men fastställde avslagsbeslutet. Det andra fallet gällde nattarbete på ett djursjukhus. Arbetsgivaren menade att det var för farligt för en kvinna att ha nattjänst. Underinstanserna tilldömde kvinnan skadestånd motsvarande sex månadslöner. Bundesgericht sänkte ersättningen till en månadslön. Rätten hänvisade bl.a. till att bestämmelserna i 823 § och 847 § BGB om "Persönlichkeitsrecht" kan grunda rätt till skälig ersättning för skada som i normalfallet kan anses motsvara en månadslön.

3.3 EG - de Europeiska Gemenskaperna

3.3.1 Allmänt

Grunderna för den europeiska ekonomiska gemenskapen fastslogs i det s.k. Romfördraget år 1957. Artikel 119 i fördraget om att män och kvinnor skall ha lika lön för lika arbete, vilken ursprungligen grundade sig på konkurrenshänsyn, har efter hand kommit att få betydelse av en grundläggande jämställdhetsregel.

År 1975 antogs inom EG (75/117/EEC) ett särskilt direktiv av Rådet (Counsil), som är det beslutande organet, om lika lön för likvärdigt arbete, oavsett kön. EG har härefter antagit ytterligre fyra direktiv för att främja kvinnornas ställning, nämligen

- år 1976 direktivet (76/207/EEC) om lika behandling för män och kvinnor när det gäller tillträde till anställning, yrkesutbildning och befordran samt arbetsvillkor,

- år 1978 direktivet (79/7/EEC) om progressivt införande av principen om lika behandling för män och kvinnor när det gäller författningsreglerad social trygghet,

- år 1986 direktivet (86/378/EEC) om införande av principen om lika behandling för män och kvinnor när det gäller kollektivt socialt skydd,

- år 1986 direktivet (86/613/EEC) om tillämpning av principen om lika behandling för män och kvinnor som är sysselsatta i egen verksamhet, inkl. jordbruk och om skydd för kvinnliga egenföretagare under graviditet och mödraskap.

Direktiven är direkt bindande för medlemsstaterna och tar över den nationella lagstiftningen. Till skillnad från de flesta andra internationella konventioner krävs således inte att medlemsstaternas parlament godkänner direktiven. Finns nationell lagstiftning som strider mot EG-direktiven får den inte tillämpas. EG-kommissionen är det organ som har tillsyn över att direktiven efterlevs. Om den finner att en medlemsstat inte följer direktiven kan kommissionen stämma staten till EG-domstolen, som har till uppgift att tolka direktiven. En enskild person kan inte själv väcka talan i domstolen. Däremot kan en enskild göra en anmälan till kommissionen som i sin tur kan väcka talan i domstolen. Den enskilde kan emellertid väcka talan vid en nationell domstol, vilken kan

begära EG-domstolens besked om hur den aktuella bestämmelsen skall tolkas. Hittills har ingen nationell domstol avvikt från EG-domstolens tolkning.

Förutom de nu nämnda gällande direktiven har förslag lagts fram om nya direktiv, som ännu inte har antagits. Följande fyra förslag har lagts fram

- direktivförslag år 1982 om frivilligt deltidsarbete (förslaget kommer sannolikt att ersättas av ett nytt förslag),

- direktivförslag år 1983 om bl.a. föräldraledighet (förslaget kommer troligen också att ersättas av ett nytt förslag),

- direktivförslag år 1987 med kompletterande bestämmelser till direktiven om socialskydd,

- direktivförslag år 1988 om bevisbördan vid misstanke om brott mot likalöns- och likabehandlingsprinciperna och om indirekt diskriminering.

Regleringen inom EG består dock inte enbart av bindande direktiv. Den sker också genom Rådets resolutioner och rekommendationer samt genom handlingsprogram, vilka utan att vara bindande har en stark opinionsbildande effekt. Rådet har bl.a. utfärdat resolutioner år 1982 om att främja lika möjligheter för män och kvinnor, år 1984 om åtgärder för att bekämpa kvinnoarbetslösheten och år 1985 om handlingsprogram för lika möjligheter för flickor och pojkar på undervisningsområdet. En rådsrekommendation från år 1984 behandlar främjandet av positiva åtgärder för kvinnor.

EG-kommissionen lade för åren 1982 - 1985 fram ett handlingsprogram som hade till syfte att främja lika möjligheter för kvinnor och män. I handlingsprogrammet behandlades bl.a. åtgärder för att stärka och skärpa tillämpningen av direktiven, för att undanröja sådan skyddslagstiftning till förmån särskilt för kvinnor, som står i strid med likabehandlingsprincipen, för att se över nationell lagstiftning om skatter, föräldraledighet m.m. och för att utveckla aktiva åtgärder. De resultat som uppnåtts genom handlingsprogrammet redovisades i en rapport som lades fram för Rådet i början av år 1986.

För att föra arbetet med att förverkliga lika möjligheter för kvinnor och män vidare har kommissionen antagit ett andra handlingsprogram för åren 1986 - 1990, "the Medium-term Com-

munity Program". I programmet anges delmål som behandlar bl.a.

- att befästa gällande lagar och förbättra tillämpningen därav,
- att följa upp och utveckla satsningar som påbörjades under det första programmet särskilt i fråga om nätverk för kontakter och meningsutbyten,
- att intensifiera ansträngningarna att få alla berörda parter att delta i debatten och genom en kampanj stärka medvetandet hos en bredare allmänhet,
- att förstärka stödet för vissa åtgärder, särskilt sådana som avser att utveckla kvinnors arbete,
- att vidta åtgärder som särskilt tar sikte på utsatta och/eller oförmånligt behandlade grupper,
- att undersöka förhållandena i nya medlemsstater,
- att fortsätta och stärka positiva åtgärder när det gäller EG:s personalpolitik.

För att uppnå delmålen avser kommissionen att särskilt satsa på följande sju grundfrågor, nämligen tillämpningen av gällande lagar, undervisning och yrkesutbildning, rekrytering och anställning, ny teknologi, socialt skydd och trygghet, delat ansvar för familj och arbetsliv samt ökad medvetenhet och attitydförändringar.

3.3.2 Gällande direktiv

1975 års *likalönsdirektiv* stadfäster principen om lika lön för arbete som är lika eller av lika värde. Principen innebär att all diskriminering på grund av kön skall undanröjas när det gäller lönefrågor och lönevillkor av alla slag. I avsnitt 8.2.1 lämnar vi en beskrivning av vad direktivet innebär och en bedömning av hur det svenska lönediskrimineringsförbudet förhåller sig till direktivbestämmelserna lämnas i avsnitt 8.3.2. Vidare redovisas i avsnitten 8.2.2 och 8.2.3 hur Storbritannien och Danmark fått ändra sin lagstiftning om lika lön för att anpassa den till EG:s krav. De särskilda problem som kan höra samman med tillämpningen av likalönsbestämmelserna hänför sig framför allt till bedömningen av vad som är arbete av lika värde och hur bedömningen skall ske när jämförelseperson saknas. Frågor av nämnda slag kan lösas på

olika sätt i de skilda medlemsländerna. Beträffande bedömningen av arbete av lika värde i Storbritannien, se avsnitt 8.2.2. När det gäller de svårigheter som uppkommer när jämförelseperson saknas kan som exempel nämnas den lösning som valts i Nederländerna. Där gäller att den ifrågasatta lönen i första hand jämförs med vad arbetsgivaren brukar betala en arbetstagare av motsatt kön som utför arbete som är av lika eller i det närmaste lika värde. Saknas förutsättningar även för en sådan jämförelse kan jämförbara förhållanden hos en annan arbetsgivare åberopas. Hur vid tolkning som ges åt direktiven framgår således av resp. lands nationella lagstiftning.

Likabehandlingsdirektivet från år 1976 innehåller bestämmelser som innebär att varken direkt eller indirekt könsdiskriminering är tillåten. Likabehandling skall tillämpas i fråga om anställning, befordran, yrkesutbildning och arbetsvillkor. Den nationella lagstiftningen skall förbjuda diskriminering i nämnda avseenden och kollektivavtal, enskilda anställningsavtal eller interna företagsregler som strider mot likabehandlingsprincipen skall, om de inte ändras, anses ogiltiga. Undantag från förbud om könsdiskriminerande behandling får göras för sådana fall där det är av avgörande betydelse för arbetet att den som utför det tillhör ett bestämt kön. Direktiven utgör inte hinder för särskilda skyddsbestämmelser för kvinnor avseende graviditet och moderskap. Däremot skall bestämmelser om t.ex. föräldraledighet gälla lika för arbetstagare av båda könen. Positiv särbehandling för att främja jämställdhet är tillåten, särskilt för att rätta till befintliga orättvisor och olikheter.

Vissa begrepp som används i direktivet har medfört tillämpningssvårigheter. Sådana problem hör samman med bl.a. det förhållandet att begreppet "lika behandling" inte definierats, att viss nationell lagstiftning om särskilt skydd för kvinnor faktiskt utgör hinder för jämställdhet och att kollektivavtal kan innehålla diskriminerande bestämmelser. Särskilda svårigheter uppkommer när det gäller att upptäcka och definiera indirekt diskriminering. EG-domstolen har i flera fall tagit ställning till indirekt diskriminering (t.ex. målen 20/71, 32/71 och 61/77). Domstolen har ansett att indirekt diskriminering föreligger när en formell tillämpning av likabehandlingsbestämmelser på grund av tillämpade kriterier materiellt leder till att kvinnor och män behandlas olika. Indirekt diskriminering är oftast riktad mot kvinnor. För att indirekt diskriminering skall anses föreligga krävs det inte att alla kvinnor behandlas oförmånligt genom tillämpningen av ett visst kriterium.

Direktivet om likabehandling i fråga om *författningsreglerad social trygghet* omfattar arbetstagare och egenföretagare, vars arbete avbryts på grund av sjukdom, olycksfall, ofrivillig arbetslöshet samt pensionärer och handikappade. Bestämmelserna omfattar huvudsakligen skydd vid sjukdom, invaliditet, ålderdom, arbetsskador och yrkessjukdomar, arbetslöshet samt socialhjälp. Direktivet omfattar inte sådant som efterlevandeförmåner eller olika former av familjebidrag. Undantag får göras för vissa fall, bl.a. i fråga om pensionsålder, ersättning till personer som fostrat barn samt hustrutillägg vid ersättning för långvarig invaliditet m.m.

Ändamålet för direktivet om *kollektivt socialt skydd* är att principen om likabehandling skall införas i avtal om social trygghet. Direktivet omfattar samma personkategorier och avser skydd i samma situationer som direktivet om lagreglerad social trygghet. När det gäller arbetstagare omfattas alla de sociala förmåner som avses, oavsett om de utgår i pengar eller på annat sätt så länge de har sin grund i arbetstagarens arbete. Bestämmelserna avser såväl direkt som indirekt diskriminering. Artikel 6 i direktivet innehåller en förteckning över förhållanden som strider mot likabehandlingsprincipen. Förteckningen är inte uttömmande. Exempel på sådana förhållanden är att vissa pensionsavtal endast avser män, att andra avtal gäller endast för gifta kvinnor, att kvinnor har lägre pensionsålder än män och att vissa pensionsfonder ger kvinnor lägre pension på grund av att de förväntas leva längre och således lyfta pensionen under längre tid.

1986 års direktiv om likabehandling för män och kvinnor som är sysselsatta i *egen verksamhet* omfattar egenföretagare, jordbrukare och personer sysselsatta i fria yrken samt dessas äkta makar, vilka inte är anställda eller delägare, men som regelbundet är sysselsatta i verksamheten. Direktivet täcker samma områden som 1976 och 1979 års direktiv, särskilt "in respect of the establishment, equipment or extension of a business or the launching or extension of any other form of self-employed activity including financial facilities". Direktiven behandlar vidare bolagsbildning mellan äkta makar och socialt skydd för en medhjälpande maka/make. Liksom i de övriga direktiven åläggs medlemsstaterna att se till att den som vill anföra klagomål tillförsäkras möjlighet att få sin sak prövad i domstol.

3.3.3 Förslaget till direktiv om bevisbördan och indirekt diskriminering

Som nämnts ovan i avsnitt 3.3.1 har ett flertal förslag lagts fram om nya direktiv. Det förslag, som för utredningens vidkommande är av störst intresse, gäller fördelning av bevisbördan och vi skall därför redogöra något närmare för förslagets innehåll.

Inom EG uppmärksammades under första hälften av 1980-talet att särskilt kvinnliga arbetstagare i förhållandevis liten utsträckning använde sig av de möjligheter som genom nationell lagstiftning stod dem till buds för att få en fråga om könsdiskriminering prövad i domstol eller annan nationell myndighet. Förklaringen ansågs till viss del ligga i de ofta ganska omständliga processerna och i svårigheten att framlägga bevisning för att könsdiskriminering föreligger. I flera länder lades bevisbördan enligt nationell praxis helt på den klagande parten, som därmed måste visa att en olaglig könsdiskriminering var för handen.

EG-kommissionen fann efter en utredning att bevisbördans placering innebar problem och föreslog att medlemsstaterna skulle ändra sina bevisbörderegler. Sedan frågan varit föremål för diskussion i EG:s olika organ stannade man för att anse att ett särskilt direktiv var det lämpligaste instrumentet för att få en ändring till stånd. Kommissionen lade under år 1988 till ministerrådet fram ett förslag till direktiv om bevisbördan på området för lika lön och lika behandling för kvinnor och män. Det föreslagna direktivet innehåller, förutom bestämmelser om en fördelad bevisbörda (Article 3), även klargörande regler om indirekt diskriminering (Article 5). Förslagets artikel 3 har följande lydelse:

1. Member States shall ensure that, where persons who consider themselves wronged by failure to apply to them the principle of equality establish at any stage of proceedings before a court or other competent authority, as the case may be, a presumption of discrimination, it shall be for the respondent to prove that there has been no contravention of the principle of equality. The complainant shall have the benefit of any doubt that remains.

2. A presumption of discrimination is established where a complainant shows a fact or a series of facts which would, if not rebutted, amount to direct or indirect discrimination.

3. This Directive shall be without prejudice to the right of

Member States to impose the legal burden of proof upon the respondent.

I kommentaren till artikeln konstaterar kommissionen att bevisbördan vanligen vilar på klaganden. Hellre än att helt flytta över bevisbördan på svaranden har kommissionen valt att fördela bördan mellan parterna. Det krävs således att klaganden kan prestera ett visst mått av bevisning så att diskriminering kan antas föreligga. Om så sker måste svaranden bryta presumtionen genom att leda i bevisning att någon diskriminering faktiskt inte har förekommit eller att den inte är olaglig. Svaranden kan således visa att det funnits sakliga och icke könsrelaterade skäl för det ifrågasatta agerandet eller att bestämmelserna om jämställdhet mellan könen inte är tillämpliga. I den mån tveksamheter kvarstår sedan svaranden lagt fram sin bevisning skall detta vägas till den klagandes fördel. I kommentaren förklaras vidare vad som bör krävas av klaganden för att presumtionen för könsdiskriminering skall inträda. För det första måste klaganden visa att det förekommit ett missgynnande på grund av kön, t.ex. kan en kvinnlig klagande visa att hon sökt en anställning, att hennes ansökan avslagits och att en man anställts i stället. För det andra måste klaganden vidare visa att sådana omständigheter är för handen som utgör tillräcklig grund för domstolen att anta att en olaglig könsdiskriminering föreligger, t.ex. genom att visa att klaganden har tillräckliga kvalifikationer för att klara arbetet. En klagande skall emellertid inte slutgiltigt behöva visa att en olaglig diskriminering faktiskt skett, eftersom detta skulle innebära att det krävdes mer bevisning än den klagande kan förväntas förfoga över. Det skall t.ex. inte vara nödvändigt för en kvinna att visa att hon är lika eller bättre kvalificerad än den manlige sökande som fått tjänsten. Genom den föreslagna bestämmelsen lättas bevisbördan för den klagande. Medlemsstaterna ges emellertid genom direktivet möjlighet att helt överflytta bevisbördan. I sådant fall går bevisbördan över på svaranden i och med att klaganden visat att ett missgynnande skett i enlighet med vad som sagts ovan. Svaranden tvingas därmed att positivt och objektivt visa att det inte förekommit någon diskriminering.

Det kan i detta sammanhang framhållas att enligt vad som framgår av de yttranden som avgetts i ett mål i EG-domstolen av EG-kommissionen och några av medlemsländerna, se avsnitt 8.2.3, innebär förslaget om fördelning av bevisbördan egentligen inte någon nyordning utan ger uttryck för den praxis domstolen utvecklat.

Artikel 5 i direktivförslaget behandlar indirekt diskriminering. Artikeln lyder

1. For the purposes of the principle of equality referred to in Article 1(2), indirect discrimination exists where an apparently neutral provision, criterion or practice disproportionately disadvantages the members of one sex, by reference in particular to marital or family status, and is not objectively justified by any necessary reason or condition unrelated to the sex of the person concerned.

2. Member States shall ensure that the intentions of the respondent are not taken into account in determining whether the principle of equality has been infringed in any individual case.

I kommentaren framhålls att indirekt diskriminering är ett tämligen okänt begrepp inte minst för domare och andra jurister och att avsaknaden av vägledande uttalanden har utgjort hinder för att föra berättigade klagomål till process. Det finns därför behov av att definiera begreppet. I 2 § artikelförslaget betonas att det inte krävs något uppsåt eller diskriminerande syfte för att indirekt diskriminering skall föreligga.

Indirekt diskriminering är uttryckligen förbjuden enligt artikel 2 i 1976 års likabehandlingsdirektiv, liksom i övriga direktiv utom likalönsdirektivet. EG-domstolen har i ett avgörande år 1989 (mål 171/88) uttalat att artikel 119 i Romfördraget skall tolkas så att den inte tillåter att nationell lagstiftning ger en arbetsgivare rätt att underlåta att betala lön vid sjukdom till anställda som arbetar mycket kort deltid, t.ex. arbetstid som inte överstiger tio timmar i veckan, om ett sådant förfarande skulle drabba kvinnor i större utsträckning än män. En lagstiftning av sådan innebörd medför indirekt lönediskriminering om inte medlemsstaten kan visa att det finns objektiva skäl för en sådan lag som inte beror på att könen behandlas olika.

3.4 Konventioner

Sverige har anslutit sig till åtskilliga internationella konventioner. Några av dessa tar sikte på jämställdhetsfrågor som att kvinnor och män skall behandlas lika, ha samma möjligheter i arbetslivet och få lika lön för arbete av lika värde. De konventioner som vi funnit vara av störst intresse för utredningsuppdraget är FN:s konvention år 1979 om avskaffande av all diskriminering mot

kvinnor och ILO:s, Internationella arbetsorganisationens, konventioner nr 100 från år 1951 om lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde och nr 111 från år 1958 om diskriminering i fråga om anställning och yrkesutövning.

3.4.1 ILO-konventionen nr 100

Sverige ratificerade denna s.k. likalönskonvention år 1962. Det materiella innehållet i konventionen återfinns i de fyra första artiklarna. I artikel 1 förklaras bl.a. att med lön avses dels fastställd grund- eller minimilön, dels tillägg av olika slag som direkt eller indirekt, kontant eller in natura utges av arbetsgivaren till arbetstagaren på grund av dennes anställning.

Artikel 2 ålägger medlemsländerna att främja och trygga tillämpningen av principen om lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde. Principen skall kunna tillämpas genom lagstiftning, i lag fastslagen eller erkänd ordning för bestämmande av lön eller genom kollektivavtal mellan arbetsgivare och arbetstagare eller genom en förening av de angivna utvägarna.

Den tredje artikeln handlar om värdering av arbete och anger i en första punkt att åtgärder skall vidtas för att främja en objektiv värdering av arbetsuppgiften på grundval av den arbetsinsats, som uppgiften förutsätter, om konventionens bestämmelser därigenom lättare kan genomföras. Enligt andra punkten skall metoderna för en sådan värdering kunna bestämmas av en myndighet som fastställer lönesatser eller av kollektivavtalsparterna om lönesatserna bestäms i avtal. Skillnader i lönesatser, som motsvarar differenser som fastställts vid en objektiv arbetsvärdering och som inte tar hänsyn till kön, skall enligt tredje punkten inte anses oförenliga med principen om lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde.

I artikel 4 anges att varje medlem på lämpligt sätt skall samarbeta med vederbörande arbetsgivar- och arbetstagarorganisation för att genomföra konventionsbestämmelserna.

I rekommendation (nr 90) till konventionen behandlas metoderna för tillämpning av likalönsprincipen. Där finns bl.a. bestämmelser om åtgärder från det allmännas sida för att trygga och främja tillämpningen av principen. Om ett omedelbart genomförande av likalönsprincipen inte är möjligt skall lämpliga anordningar snarast möjligt vidtas för ett successivt genomförande av principen. Som

exempel anges åtgärder som innebär en minskning av skillnaden i lönesatserna och införandet av lika lönetillägg. Införandet av metoder för en objektiv värdering av arbeten bör främjas. Syftet bör vara att uppnå en klassificering av arbetsanställningar utan avseende å kön. Olika åtgärder föreslås för att höja kvinnliga arbetstagares arbetsproduktivitet och för att främja likställighet mellan manliga och kvinnliga arbetstagare.

3.4.2 ILO-konventionen nr 111

Konventionen om diskriminering i fråga om anställning och yrkesutövning, den s.k. diskrimineringskonventionen, ratificerades samtidigt som likalönskonventionen år 1962. Konventionen definierar diskriminering som

- varje åtskillnad, uteslutning eller företräde på grund av ras, hudfärg, kön, religion, politisk uppfattning, nationell härstamning eller socialt ursprung, som har till följd, att likställdhet med avseende på möjligheter eller behandling i fråga om anställning eller yrkesutövning omintetgörs eller beskärs.

Även sådan åtskillnad etc., som nu nämnts och som kan bestämmas av en medlemsstat efter samråd med representativa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer eller andra lämpliga organ utgör diskriminering. Däremot anses det inte vara diskriminering när åtskillnad, uteslutning eller företräde grundas på personliga kvalifikationer som är erforderliga för anställningen enligt dennas natur. Inte heller åtgärder som riktas mot den som är skäligen misstänkt för eller invecklad i en för rikets säkerhet skadlig verksamhet anses som diskriminering, under förutsättning att han kan anföra besvär hos ett nationellt organ. Undantag görs vidare för skydds- eller biståndsåtgärder enligt andra ILO-konventioner och för särskilda åtgärder som är avsedda att tillgodose speciella behov av särskilt skydd eller bistånd.

Artikel 3 i konventionen innehåller de för medlemsstaterna positivt förpliktigande reglerna. En stat som anslutit sig till konventionen förbinder sig således att genom metoder som är anpassade efter landets förhållanden och praxis

a) söka få till stånd samverkan med arbetsgivarnas och arbetstagarnas organisationer, ävensom med andra berörda organ i syfte att främja godtagande och tillämpning av likalönspolitiken;

b) utfärda sådana lagar och stödja sådana undervisningsprogram som må vara ägnade att trygga ifrågavarande politiks godtagande och tillämpning;

c) upphäva alla lagbestämmelser och ändra administrativa föreskrifter och praxis, vilka är oförenliga med politiken;

d) fullfölja nämnda politik såvitt avser anställning, som är underkastad statlig myndighets omedelbara kontroll;

e) sörja för att nämnda politik tillämpas inom den yrkesvägledthings-, yrkesutbildnings- och arbetsförmedlingsverksamhet, som bedrivs under ledning av statlig myndighet;

f) i sina årliga redogörelser för konventionens tillämpning ange de åtgärder, som vidtagits för att fullfölja likalönspolitiken samt därigenom vunna resultat.

I en särskild konvention år 1981 (nr 156) kompletteras 1958 års diskrimineringskonvention i syfte att täcka tidigare inte omfattade skillnader som görs på grundval av familjeansvar. Konventionen om "jämställdhet mellan manliga och kvinnliga arbetstagare: arbetstagare med familjeansvar" är tillämplig på arbetstagare vars möjligheter att förbereda sig för, inträda i, delta i eller utveckla sig i arbetslivet är begränsade på grund av ansvar för egna barn eller annan medlem av den närmaste familjen, som är beroende av arbetstagaren eller som behöver särskild omvårdnad eller stöd. Konventionen är vidare tillämplig på alla områden av arbetsmarknaden och alla kategorier av arbetstagare. Begreppet diskriminering har samma innebörd som i konventionen nr 111. I syfte att skapa reell jämställdhet mellan manliga och kvinnliga arbetstagare skall medlemsstaterna vidta åtgärder för att göra det möjligt för arbetstagare med familjeansvar att utöva sin rätt till fritt val av sysselsättning och för att ta hänsyn till deras behov när det gäller anställningsvillkor och social trygghet. Åtgärder skall också vidtas för att ta hänsyn till nämnda arbetstagares behov i samhällsplaneringen och för att utveckla och främja social service, som barnomsorg samt service och anordningar för andra familjemedlemmar. Allmänhetens förståelse för jämställdhetsprincipen skall ökas genom information och utbildning. Om det är nödvändigt får konventionsbestämmelserna tillämpas stegvis.

3.4.3 FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor

I inledningen till konventionen förklaras bl.a. att de stater som ansluter sig till konventionen är övertygade om att en fullständig och allsidig utveckling av ett land, välfärden i världen samt fredens sak kräver att kvinnor deltar i största möjliga utsträckning på alla områden och på samma villkor som männen. Vidare sägs att konventionsstaterna är medvetna om att en ändring av mannens traditionella roll, liksom av kvinnans roll inom samhället och familjen är nödvändig för att full jämställdhet mellan män och kvinnor skall uppnås.

Artikel 1 definierar uttrycket "diskriminering av kvinnor" på följande sätt

- varje åtskillnad, undantag eller inskränkning på grund av kön som har till följd eller syfte att begränsa eller omintetgöra erkännandet av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på det politiska, ekonomiska, sociala, kulturella eller medborgerliga området eller något annat område för kvinnor, oberoende av civilstånd och med jämställdheten mellan män och kvinnor som grund, eller åtnjutandet eller utövandet av dessa rättigheter och friheter.

Genom artikel 2 fördöms diskriminering av kvinnor i alla dess former. För att utan dröjsmål inrikta sin politik på att avskaffa diskriminering av kvinnor åtar sig konventionsstaterna att införa principen om jämställdhet mellan män och kvinnor i sin nationella lagstiftning och att i lag förbjuda diskriminering av kvinnor. Staterna skall vidare skapa ett rättsligt skydd för kvinnors rättigheter på samma grunder som för män och säkerställa att myndigheter och offentliga institutioner avstår från diskriminerande handlingar och förfaranden. Alla lämpliga åtgärder för att avskaffa diskriminering från enskilda personers, organisationers eller företags sida skall vidtas, liksom för att ändra eller upphäva gällande lagar, förordningar, sedvänjor, bruk och straffbestämmelser som innebär diskriminering av kvinnor. Enligt artikel 3 skall kvinnorna garanteras utövande och åtnjutande av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på grundval av jämställdhet med männen.

I artiklarna 5 - 10 och 12 - 16 anges att konventionsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder för att bl.a.

- ändra mäns och kvinnors sociala och kulturella beteendemönster för att avskaffa fördomar,

- säkerställa att familjeutbildningen ger en riktig uppfattning om moderskapet och erkänna föräldrarnas gemensamma ansvar för barnen,

- bekämpa alla former av handel med kvinnor och utnyttjande av kvinnoprostitution,

- säkerställa kvinnornas rätt att rösta, vara valbara, delta i utformningen av samhällsorganen och att företräda sin regering på internationell nivå,

- ge kvinnor samma rätt som män att förvärva, byta eller behålla medborgarskap samt i fråga om deras barns medborgarskap,

- tillförsäkra kvinnor samma rättigheter som män i fråga om utbildning och studier,

- säkerställa tillgång till hälso- och sjukvård, inkl. familjeplanering,

- tillförsäkra kvinnor samma rätt som män inom andra områden av det ekonomiska livet och samhällslivet, t.ex. rätt till banklån, familjeförmåner och till att delta i fritidsverksamhet och kulturliv,

- ta särskild hänsyn till kvinnorna på landsbygden och tillförsäkra dem samma möjligheter som kvinnor i övrigt,

- tillförsäkra män och kvinnor likhet inför lagen, samma rätt att ingå avtal, att förvalta egendom, att resa och att välja bostad och hemvist,

- säkerställa en lika rätt att ingå äktenskap och fritt välja make, lika rättigheter och skyldigheter under äktenskapet och vid dess upplösning, lika rätt att bestämma antalet barn,

- fastställa en minimiålder för äktenskap och göra officiell registrering av äktenskap obligatorisk.

Artikel 11 ålägger konventionsstaterna att avskaffa diskriminering av kvinnor på arbetsmarknaden för att med jämställdheten som grund säkerställa samma rätt till arbete, till anställningsmöj-

ligheter, till fritt val av yrke, till befordran, anställningstrygghet, förmåner och tjänstevillkor, till yrkesutbildning och omskolning, till lika lön och lika behandling vad beträffar arbete av lika värde samt till social trygghet t.ex. i fråga om pensionering, arbetslöshet, sjukdom, invaliditet och ålderdom. De rättigheter som skall säkerställas enligt artikel 11.1.d) återges här i sin fullständiga lydelse:

d) rätten till lika lön, inklusive förmåner, och till lika behandling vad beträffar arbete av lika värde liksom till lika behandling i fråga om arbetsvärdering;

För att förhindra diskriminering av kvinnor på grund av äktenskap eller moderskap skall konventionsstaterna förbjuda avskedande på grund av graviditet eller moderskapsledighet, införa moderskapsledighet eller jämförbara förmåner, främja social service som gör det möjligt att förena familjeplikter med yrkesansvar samt ge gravida kvinnor i arbeten som har en skadlig inverkan på dem ett särskilt skydd.

Tillfälliga, särskilda åtgärder som vidtas för att påskynda faktisk jämställdhet skall inte anses som diskriminering, men de får inte medföra ett bibehållande av olikvärdiga eller skilda normer, utan skall upphöra när jämställdhet uppnåtts. Inte heller åtgärder som vidtas för att skydda moderskapet skall anses diskriminerande. Det som nu sagts framgår av artikel 4.

En särskild kommitté för avskaffande av diskriminering av kvinnor (CEDAW) granskar vilka framsteg som tillämpningen av konventionen leder till. Kommittén består av 23 moraliskt högtstående sakkunniga med stor kompetens på det område konventionen behandlar. Ledamöterna väljs för en period av fyra år. Kommittén skall normalt sammanträda under högst två veckor årligen för att behandla de rapporter om vilka åtgärder som vidtagits och vilka framsteg som gjorts, som konventionsstaterna skall lämna minst vart fjärde år.

Sverige har lämnat sin första periodiska rapport år 1982 och en uppföljningsrapport år 1987.

4 UTVECKLINGEN SEDAN JÄMSTÄLLDHETSLAGENS TILLKOMST

För att över huvud taget kunna göra en bedömning av hur JämL verkat i praktiken måste man försöka bilda sig en uppfattning om utvecklingen för olika områden i samhället. Två samhällsområden framstår i detta sammanhang som centrala, nämligen utbildningsområdet och arbetsmarknaden. Även andra områden som t.ex. representationen i nämnder, styrelser m.m., ansvar för familj och barn, barnomsorg och föräldraledighet är naturligtvis också av stor betydelse för jämställdhetsutvecklingen. Det för emellertid utanför vårt uppdrag att gå närmare in på dessa områden. En fråga av stort intresse är utvecklingen av kvinnors och mäns löner.

4.1 Utbildning

4.1.1 Grund- och gymnasieskolan

En förutsättning för att kvinnor och män skall kunna konkurrera på lika villkor på arbetsmarknaden är att de har samma utbildning. I Sverige har i dag flickor och pojkar samma utbildningsmöjligheter. De går alla i den nioåriga grundskolan och de flesta, ca 80 procent, går också vidare till gymnasieskolan. Skolledare och övrig personal i skolan är viktiga förebilder för eleverna. Attityder som lärare och annan personal förmedlar liksom läroböckernas innehåll och utformning är också av betydelse i sammanhanget. I bilaga 10 (utbildningsdepartementet) till 1990 års budgetproposition (1989/90:100) framhålls att den könsuppdelade personalbesättningen i grundskolan, som gäller såväl undervisande personal som vaktmästare, skolmåltidspersonal etc. är ett problem. Snedfördelningen är mest markant på låg- och mellanstadierna. Andelen kvinnliga lågstadielärare var år 1989 för hela landet 98 procent och andelen kvinnliga mellanstadielärare 67 procent. Någon trendbrytande utveckling har inte påvisats. En viss utveckling kan däremot skönjas när det gäller skolledarna. I början av 1980-talet uppgick andelen kvinnliga rektorer till 8,7 procent. År 1989 hade andelen ökat till 15 procent. En större förändring har skett när det gäller studierektorer. Bland dessa har under samma tidsperiod kvinnornas andel ökat med 31 procentenheter och uppgår nu till 34 procent.

Vissa val ställs eleverna inför redan i grundskolan, men det är till gymnasiet som linjevalen visar en sned könsfördelning, vilken i förlängningen påverkar könsfördelningen beträffande högskolestudier och vidare rekryteringen på arbetsmarknaden. Flickorna dominerar i början av 1970-talet på vård-, social- och distribution-/kontorslinjerna samt på de humanistiska, samhällsvetenskapliga och beklädnadstekniska linjerna. Pojkarna dominerar på alla övriga tekniska linjer och på den naturvetenskapliga. På de ekonomiska linjerna är könsfördelningen ganska jämn. Utvecklingen under 1980-talet visar att pojkar i någon mån gjort insteg på vård- och socialområdet, medan flickorna i ungefär motsvarande mån ökat sin andel av elevantalet på de tekniska linjerna. I bilaga 10 till 1990 års budgetproposition (1989/90:100) sägs att pojkarnas andel av de antagna till omvårdnadslinjen uppgår till 15 procent och flickornas motsvarande andel avseende den industritekniska linjen är 7 procent. Av uppgifter i Statistisk årsbok kan utläsas att särskilt när det gäller den 4-åriga tekniska linjen och den naturvetenskapliga linjen har de kvinnliga eleverna ökat fram till år 1987. Därefter har någon förändring inte skett. Flickorna har också ökat på den 3-åriga ekonomiska linjen så att de nu intar en dominerande ställning där. Även på områden där den kvinnliga dominansen redan tidigare var stor har flickornas andel ökat, t.ex. humanistisk, samhällsvetenskaplig och beklädnadsteknisk linje. Pojkarna har gjort sitt största insteg på det sociala området. Flickornas dominans ligger på 90 procent eller därutöver på två linjer, medan pojkarna har en mer än 90-procentig övervikt på sex linjer.

4.1.2 Högskolan

Någon exakt statistik över vilka som går vidare från gymnasieskolan till högskola finns inte. Uppgifter om dem som examinerades från gymnasieskolan under åren 1977 - 1980 visar att t.o.m. år 1980 hade 15 procent gått vidare till högskolestudier. Uppdelat efter kön gick 14 procent flickor och 16 procent pojkar från icke-tekniska utbildningar vidare till högskola. Från tekniska utbildningar gick 37 procent flickor och 12 procent pojkar till högskolestudier.

Fram till högskolereformen år 1977 dominerade männen klart bland de högskolestuderande. Genom reformen fördes flera traditionella kvinnoutbildningar till högskolan, bl.a. förskollärar- och sjuksköterskeutbildningarna. Härigenom har kvinnorna numera fått

dominerande ställning när det gäller antalet studerande vid högskolorna.

Också när det gäller antalet examinerade från högskolans grundutbildning har den kvinnliga andelen ökat. Läsåret 1974/75 var 40 procent av de utexaminerade kvinnor. Kvinnornas andel uppgick läsåret 1984/85 till 67 procent. Även här förklaras ökningen av högskolereformen. Några större skillnader kan inte utläsas när man jämför kvinnornas andel av nybörjarna i högskolan läsåret 1982/83 och läsåret 1986/87. Tabell 2 visar kvinnornas sektorsvisa andel av nybörjarna i högskolans utbildning för vissa yrkesområden.

Tabell 1 Kvinnornas andel av nybörjarna i högskolans grundutbildning läsåren 1982/83 och 1986/87

Utbildning/ yrkesområde	1982/83 %	1986/87 %
Tekniska yrken	21	22
Administrativa, ekonomiska och sociala yrken	54	53
Vårdyrken	85	85
Undervisningsyrken	74	77
Kultur- och informations-yrken	61	63

Källa: Statistisk årsbok

Även om kvinnornas andel av de examinerade från högskolans grundutbildning har ökat, så har andelen avlagda forskarexamina för kvinnors del varit tämligen oförändrad de senaste tio åren. Endast förhållandevis små fluktuationer har förekommit mellan åren. Dessförinnan ökade kvinnorna sin andel i en stadig takt, från ca 11 procent läsåret 1965/66. Kvinnornas sammanlagda andel av avlagda licentiat- och doktorsexamina under läsåren 1981/82 till 1987/88 framgår av tabell 2.

Tabell 2 Kvinnornas andel av avlagda licentiat- och doktorsexamina läsåren 1981/82 till 1986/87

Läsår	Totalt	Därav kvinnor	Andel %
1981/82	859	154	17,9
1982/83	966	187	19,3
1983/84	1 023	218	21,3
1984/85	1 052	207	19,7
1985/86	1 159	157	22,2
1986/87	1 266	280	22,1
1987/88	1 353	311	23

Källa: Statistisk årsbok; prop. 1989/90:90.

Som framgår är kvinnorna i en klar majoritet när det gäller de examinerade från högskolans grundutbildning medan de svarar för mindre än en fjärdedel av avlagda forskarexamina. Av en rapport som upprättats inom utbildningsdepartementets F-enhet framgår kvinnornas andel bland de antagna till forskarutbildning, de aktiva inom denna utbildning, de examinerade från forskarutbildningen och slutligen andelen kvinnor bland innehavarna av tjänster som forskarassistent, högskolelektor och professor. För samtliga fakulteter är siffrorna följande:

Andel kvinnor av de nyantagna doktoranderna	31 %
Andel kvinnor bland aktiva doktorander	31 %
Andel kvinnor bland doktorer	23,8 %
Andel kvinnor bland forskarassistenter	22,2 %
Andel kvinnor bland högskolelektorer	16,9 %
Andel kvinnor av professorerna	5,26 %

Som jämförelse anges att 1977 var andelen kvinnor av professorerna 3 procent, av docenterna 10 procent, av universitetslektorerna 14 procent och av forskarassistenterna 13 procent.

Av rapporten kan vidare utläsas hur andelen kvinnliga professorer varierar mellan olika fakultetsområden. Hur stor andel professorstjänster som innehas av kvinnor inom skilda fakultetsområden framgår av följande uppställning:

humaniora	16,3 %
samhällsvetenskap	6,9 %
teologi	0 %
juridik	10,9 %
medicin m.m.	4,8 %
odontologi	9,4 %
farmaci	0 %
naturvetenskap	4,7 %
teknik	1,0 %

4.2 Arbetsmarknaden

4.2.1 Utvecklingen bland arbetstagare

Av den kvinnliga befolkningen i landet mellan 20 - 64 år är i dag ca 85 procent förvärvsarbetande. För 20 år sedan arbetade endast ca 55 procent av kvinnorna utanför hemmet. Det ökade antalet kvinnor på arbetsmarknaden har lett till att antalet förvärvsarbetande vid en uppdelning på kvinnor och män kommer att bestå av två nästan lika stora delar. Hur situationen på arbetsmarknaden har utvecklats och hur den ser ut i dag framgår av en rapport från arbetsmarknadsdepartementet (Ds 1989:44). Därav framgår bl.a. följande.

Ökningen av arbetskraftsutbudet var under år 1988 jämt fördelad mellan könen till skillnad från tidigare år, då kvinnorna svarat för huvuddelen av uppgången. Vidare har sammansättningen av den kvinnliga arbetskraften förändrats under de senaste decennierna, från en hög andel ogifta kvinnor obundna av familj och barn till kvinnor med allt yngre barn. Männen minskade under 1960- och 1970-talen sin arbetstid kraftigt. Under det senaste decenniet har strömmen emellertid vänt för männen och deras marknadsarbete har åter ökat om än svagt.

Kvinnornas ökade sysselsättning kan framför allt hänföras till traditionellt kvinnliga verksamhetsområden som t.ex. utbildning, sjukvård och socialvård. Under de senaste åren har *antalet* kvinnor även på den privata sektorn ökat kraftigt. *Andelen* kvinnor på det privata området har dock minskat (se även Gustafsson, Ekonomisk debatt nr 3, 1988). Yrkesmässigt finns alltjämt en klar uppdelning i manliga och kvinnliga yrken. Arbetsmarknaden är också könsuppdelad på det sättet att flertalet kvinnor är koncentrerade till ett fåtal yrken, medan en motsvarande stark koncentration inte i lika

hög grad finns när det gäller männens yrkesval. Männen är således fördelade på ett större antal olika yrken än kvinnorna. Statistiskt redovisade skillnader av nu nämnt slag kan till viss del förklaras av att "kvinnoyrken" är mindre uppklassificerade än "mansyrken". Segregeringen på arbetsmarknaden har emellertid minskat något till följd av att män gått in i kvinnornas yrken och kvinnorna i männens. Andelen kvinnor inom manliga yrken har ökat mest inom yrken som kräver hög utbildning. Männen har i mindre mån ökat sina andelar bland t.ex. förskollärare, sjuksköterskor och sjukvårdsbiträden.

Enligt folk- och bostadsräkningen år 1980 fanns detta år hälften av alla yrkesarbetande inom de 20 vanligaste yrkena, vilka omfattade 60 procent av kvinnorna och 41 procent av männen. Exempel på hur könsfördelningen ser ut inom olika yrken finns i tabell 3. De yrken enligt tabellen inom vilka kvinnorna ökat mest från år 1980 till år 1985 är framför allt skolledare, domstolsjurister samt åklagare och polischefer. Endast i några få yrken har kvinnornas andel minskat, t.ex. förskollärare, dataoperatörer och pappersarbetare. Hur stor andel av den kvinnliga arbetskraften som skulle behövt byta yrke för att kvinnorna skulle få samma yrkesmässiga fördelning som männen åren 1960, 1970 och 1980 framgår av arbetsmarknadsdepartementets rapport. Där sägs att år 1960 hade 75 procent av kvinnorna behövt byta yrke. Andelen hade år 1970 sjunkit till 71 procent och år 1980 till 68 procent.

Tabell 3 Kvinnornas andel av de förvärvsarbetande inom vissa yrken 1980 och 1985

Yrke	1980		1985	
	Totalt	Därav kvinnor %	Totalt	Därav kvinnor %
Arkitekter, ing. och tekniker (byggn. och anläggn.tekn.)	54 595	4,88	49 939	6,80
Ing. och tekniker (el-tele)	48 055	3,78	31 500	6,50
Ing. och tekniker (mek.tekn.)	77 252	2,39	74 293	3,44
Skolledare	6 898	21,46	8 678	31,31
Universitets- och högskollärare	13 728	24,76	15 972	28,79
Förskollärare m.fl.	28 649	94,48	49 948	91,88
Domstolsjurister	2 918	20,90	2 723	30,00
Åklagare, polischefer m.fl.	1 154	12,39	1 361	17,41
Läkare	18 808	26,73	21 896	30,52
Sjuksköterskor	51 454	94,49	61 462	94,05
Tandläkare	7 781	34,82	8 819	38,20
Systemare, programmerare	16 334	16,07	33 401	19,26
Dataoperatörer	16 603	73,10	16 265	69,87
Gruvbrytare, bergsprängare m.fl.	5 911	2,52	5 034	2,98
Sjöbefälsarbete	6 639	0,44	4 981	0,56
Motorfordons- och spårvagnförare	104 988	5,50	101 664	7,27
Byggnadsträarbetare	58 831	0,55	46 151	0,40
Truckförare, transportskötare	25 444	5,11	22 118	6,17
Pappersarbetare	12 305	18,70	11 617	17,48
Polispersonal	17 610	9,52	17 386	11,20

Källa: Statistisk årsbok.Den procentuella andelen har räknats fram med ledning av i årsboken angivna antal.

Som ett exempel kan vidare nämnas att kvinnornas andel av domstolsjuristerna fortsatt att öka även under 1980-talets senare del. Under åren 1987- 1989 har andelen kvinnliga domstolschefer ökat med en procentenhet till 6 procent, andelen ordinarie domare från 12 procent till 15 procent och andelen assessorer från 31 till 33 procent. Bland de yngre juristerna, fiskaler och notarier, har kvinnornas andelar ökat med 8 resp. 5 procentenheter till 51 resp. 49 procent. Flickornas andel av de examinerade från universitetens

juristlinjer var 45 procent läsåret 1984/85 och 48 procent läsåret 1987/88.

Kvinnor och män har också olika yrken på det sättet att de arbetar på olika nivåer i en verksamhet. Ledande befattningar innehas oftast av män och kvinnliga chefer är alltjämt tämligen ovanliga. Någon fullständig statistik över kvinnliga och manliga chefer och arbetsledare inom olika delar av arbetsmarknaden finns för närvarande inte presenterad. Att andelen kvinnliga chefer på hög nivå i det privata näringslivet är mycket låg är emellertid ostridigt. Även om utvecklingen går långsamt har den ändå gått framåt. I boken "Leading Lady - om kvinnliga chefer i företag", utgiven av SAF visas fördelningen mellan kvinnor och män i tre högre befattningsskikt för tjänstemän åren 1978 och 1988, se tabell 4. Uppgifterna bygger på SAF:s lönestatistik, vilken är indelad i befattningsskikt från 02 - 08, där 02 omfattar de högsta och 08 de lägsta positionerna inom tjänstemannakåren. Befattningsskiktet 00 och 01 avser företagsledare, verkställande direktörer och likställda och ingår inte i lönestatistiken. I dessa skikt finns endast en kvinna. I skikt 02 finns personer med ledande ställning i mellanstora företag, stora företags stora dotterbolag och liknande. I skikten 03 och 04 finns de höga chefstjänstemännen strax under dessa. I samtliga befattningsskikt fanns år 1988 totalt ca 380 000 tjänstemän, varav drygt 25 procent var kvinnor. Statistiken omfattar tjänstemännen inom följande områden: Svenska Arbetsgivareföreningen, Arbetsgivareföreningen SFO, Kooperationens Förhandlingsorganisation, Kooperativa och Allmännyttiga Bostadsföretag och Tidningarnas Arbetsgivareförening. I 1978 års statistik ingick inte Kooperativa och Allmännyttiga Bostadsföretag och Tidningarnas Arbetsgivareförening, varför jämförelserna kan vara något missvisande.

Tabell 4 Antal tjänstemän inom de tre högsta befattningsskikten 1978 och 1988

Befattningsskikt	1978		1988	
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
02	3 381	9	2 901	39
03	15 873	201	17 762	652
04	44 958	1 811	58 497	4 575

Källa: SAF:s Tjänstemannalönestatistik.

Det är nu inte bara inom det privata näringslivet som det går trögt för kvinnorna att slå sig fram och nå toppositioner. Detsamma gäller i hög grad även på den offentliga sektorn. I mars 1986 var i regeringen 5 av 20 statsråd kvinnor. I mars 1990 finns det 8 kvinnliga och 13 manliga statsråd. År 1986 var vidare två statssekreterare och fyra expeditionschefer kvinnor. Det fanns då ingen kvinnlig rättschef. I dag finns tre kvinnliga statssekreterare, två rättschefer och två expeditionschefer. I förhållande till antalet män på motsvarande poster utgör kvinnornas andel omkring 15 procent. Av de 82 centrala myndigheter som finns i Sverige leddes fortfarande år 1989 endast 3 av kvinnor och 79 av män.

4.2.2 Kvinnor som egenföretagare

I ungefär samma utsträckning som antalet förvärvsarbetande kvinnor har ökat har också antalet kvinnliga företagare ökat. Det innebär i och för sig att andelen kvinnliga företagare bland samtliga sysselsatta kvinnor är oförändrad. Nedanstående tabell visar hur det kvinnliga företagandet vuxit fram från år 1977 till år 1985.

Tabell 5 Egna företagare 1977 och 1985

	Antal kvinnor	Antal män	Alla	Andel kvinnor, %
Företagare 1977				
med anställda	15 000	50 000	65 000	23
utan anställda	51 000	181 000	232 000	22
Totalt	66 000	231 000	297 000	22
Företagare 1985				
med anställda	17 000	43 000	60 000	28
utan anställda	70 000	172 000	242 000	29
Totalt	87 000	215 000	302 000	29

Källa: SCB, Kvinno- och mansvärlden, 1986.

I de siffror som anges i tabellen är inräknat jordbruk och skogsbruk m.m. Männens minskade andel av företagandet avser främst dessa områden. Kvinnornas ökning har däremot skett främst inom detaljhandeln och inom personlig service.

Att kvinnor etablerar sig som företagare i störst utsträckning inom de nämnda områdena framgår också av en studie som gjorts vid företagsekonomiska institutionen vid Umeå universitet av Carin Holmquist och Elisabeth Sundin. Deras undersökningar baserar sig på material från Folk- och bostadsräkningen 1980 (FoB). Av Holmquist/Sundins forskningsrapporter framgår bl.a. följande.

De uppgifter kvinnorna själva lämnat på FoB:s förfrågan visar att det finns fler kvinnliga företagare än som framgår av officiell statistik. Uppgifterna ger vid handen att 64 420 kvinnor sagt sig vara verksamma i eget företag år 1980. Häri är inte inräknat de som uppgett sig verksamma i eget jordbruk. De kvinnliga företagarna kan indelas i tre grupper, nämligen ensamstående kvinnor, kvinnor med make eller sammanboende som är egenföretagare i samma bransch och kvinnor vars make eller sammanboende är verksam med annat. Den förstnämnda gruppen utgör 16 procent av de kvinnliga företagarna och de två andra grupperna 47 resp. 37

procent. Mellangruppen är således störst och kvinnorna i den gruppen förmodas arbeta i familjeföretag.

Närmare 60 procent av de kvinnliga företagarna finns inom 14 branscher, vilka alla ligger utanför tillverkningsindustrin, byggnadsverksamhet och uppdragsverksamhet. En enda bransch, hår- och skönhetsvård, svarar för mer än en tiondel av företagandet. De därnäst vanligaste branscherna är livsmedelsdetaljhandel och konfektionshandel. En stor andel av kvinnorna driver företag inom restaurang- och caféyrken och många kvinnor sysslar också med personbils- och lastbilstransporter. De kvinnor som driver verksamhet i samma bransch som sin make har en större spridning över branscher och näringsgrenar än övriga kvinnor. Inom denna grupp dominerar livsmedelsdetaljhandeln klart medan hår- och skönhetsvård saknas helt bland de vanligaste branscherna. Däremot förekommer kvinnligt företagande inom tekniktunga branscher. Bl.a. finns familjeföretagsverksamma kvinnor inom teknisk uppdragsverksamhet, elektrisk installation, reparation av motorfordon samt byggande av hus och anläggningar. En vanlig bransch är också drivmedelsdetaljhandel.

Som framgår av det som redovisats ovan av studien av kvinnor som företagare och av uppgifterna i tabell 5 är det kvinnliga företagandet koncentrerat till små företag utan anställda i förhållandevis få branscher. Några direkta förklaringar till denna utveckling ges inte i forskningsrapporterna. Att det kan finnas många olika omständigheter som bidrar till hur bilden av det kvinnliga företagandet utformas står dock klart.

I slutbetänkandet från 1987 års regionalpolitiska kommitté (SOU 1989:55) framhålls att kritik har riktats mot många utvecklingsfonders attityder till kvinnliga företagare och deras projekt. Till kommittén har från flera håll lämnats förslag om att regionala kompetenscentra för kvinnor som företagare upprättas. De tänkta uppgifterna för ett regionalt kompetenscentrum är

- att driva företagarskolor för kvinnor,
- att organisera riktade utbildningar inom vissa branscher,
- att initiera till nätverk för kvinnliga småföretagare,
- att förmedla kontakt med utställare och mässanordnare,
- att upparbeta säljkontakter,

- att svara för konsultstöd och således ha kompetens vad avser företagsekonomi, marknadsföring, säljteknik, juridik osv.

Kommittén betonar att förslaget om regionala kompetenscentra kan ses som en utvecklingsfond för kvinnor samt framhåller att kompetenscentra bör ha möjligheter att ge rådgivning även om kooperativa företagsformer. Syftet bör vara att skapa en utgångspunkt för nätverksbyggande mellan kvinnliga företagare och också att ge stöd åt kvinnor som vill starta eget. Behov av kompetenscentra kan finnas över hela landet och det bör ankomma på länsstyrelserna att stödja etablerandet av kvinnliga kompetenscentra. Särskilda insatser bör göras i de prioriterade landsdelarna Inlandet, Bergslagen och Sydöstra Sverige.

I prop. 1989/90:76 Regionalpolitik för 90-talet föreslås också att särskilda resurser ges de regionala utvecklingsfonderna i stödområdeslänen för att underlätta för kvinnor att driva företag. Vidare föreslås bl.a. att statens industriverk får i uppdrag att utreda frågor om möjligheter och hinder som kvinnor möter som företagare i stödområdena.

4.3 Kvinnors och mäns löner

Att det under lång tid ansågs rätt och riktigt att män hade högre lön än kvinnor grundade sig främst på uppfattningen om mäns större försörjningsbörda och om deras större behov för egen del. Men även skillnader som bedömts föreligga mellan t.ex. mäns och kvinnors arbetskapacitet, arbetsledigheter och pensionskostnader har bl.a. under slutet av 1930-talet ansetts motivera lägre löner för kvinnor. Principen om lika lön för kvinnor och män infördes efter en het och långvarig debatt för statliga tjänster år 1925. Det innebar att en gemensam löneplan för kvinnor och män infördes i stället för de separata planer som funnits tidigare. Mer konkret angavs principen om lika lön för samma tjänst oavsett kön på den statliga sektorn år 1947. Först år 1960 antogs motsvarande princip på den privata sektorn. Det skedde genom en överenskommelse mellan SAF och LO om att kollektivavtalen skulle ändras så att de särskilda kvinnolönerna avskaffades och att för könen gemensamma beteckningar infördes i lönetarifferna. Likvärdiga arbetsuppgifter skulle därmed betalas lika för kvinnor och män.

Även om avtalen i dag inte gör någon skillnad mellan könen kvarstår det fortfarande skillnader mellan kvinnors och mäns

löner. Löneskillnaderna var fram till början av 1960-talet tämligen konstanta men de började vid den tiden att krympa. Utjämningen fortsatte under resten av 1960-talet och under hela 1970-talet. Utvecklingen kom emellertid till en vändpunkt omkring mitten av 1980-talet. Utjämningen stannade upp och i vissa fall har t.om. en viss ökning av löneskillnaderna kunnat förmärkas under de senaste åren. Det skall här framhållas att de löneskillnader som diskuteras är skillnaderna mellan kvinnors och mäns genomsnittliga löner inom visst område. Tabell 6 visar kvinnornas lön i procent av mäns för heltidsanställda inom industrin.

Tabell 6 **Kvinnornas lön i procent av männens inom industrin åren 1963, 1973, 1985 och 1989**

	Lön %	
År	Arbetare	Tjänstemän
1963	72	52
1973	84	63
1985	90	73
1989	90	75

Källor: Kvinnors och mäns löner, SCB; Rapport om tillämpning av ILO:s konvention nr 100 om lika lön, SCB; Ds 1989:44.

Enligt LO/SAF:s lönestatistik uppgår motsvarande siffror för andra kvartalet år 1989 till 92 resp. 74 procent.

På den offentliga sektorn har utvecklingen varit tämligen likartad. Av tabell 7 framgår dock att löneskillnaderna åter har ökat något under 1980-talets senare del.

Tabell 7 **Kvinnornas lön i procent av männens inom olika delar av den offentliga sektorn åren 1973, 1985 och 1989.**

	Lön, %		
Område	1973	1985	1989
Stat	80	91	89
Primärkommun	74	87	83
Landsting	-	75	74

Källor: Kvinnors och mäns löner, SCB; Rapport om tillämpningen av ILO:s konvention nr 100, SCB.

En jämförelse med några andra länder kan vara av intresse. Tabell 8 visar kvinnornas medellön i förhållande till medellönen för män i några olika länder. Även om uppgifterna inte är direkt jämförbara med vad som framgår av tabellerna 6 och 7, kan ändå utläsas att löneskillnaderna i Sverige är mindre än på flera andra håll. Särskilt tydlig är skillnaden när det gäller arbetare inom industrin.

Tabell 8 **Kvinnors medellön i procent av männens i några länder åren 1973 och 1985.**

	Lön, %	
Land	1973	1985
Finland a)	71,6	76,8
Storbritannien a)	62,5	73,9
Västtyskland a)	70,3	72,8
Österrike b)	64,9	66,2
USA c)	62	(66)*

a) timlön för arbetare inom industrin
b) medianinkomst per månad för heltidsarbetande tjänstemän och arbetare
c) medianinkomst per vecka för heltidsanställda arbetare och tjänstemän

* Uppgiften avser år 1983.

Källa: S. Gustafsson, Ekonomisk Debatt 3/88.

I en gemensam rapport för SAF och LO avseende löneläget andra kvartalet 1988 redovisas också utvecklingen av kvinnors och mäns timförtjänster inom olika områden under åren 1970 - 1988. Timförtjänsten redovisas dels totalt och dels som medeltal av tidlön och ackord och med olika tillägg. Tabell 9 visar kvinnors och mäns totala timförtjänster inom hela SAF/LO-området, inom egentlig industri och inom övriga näringsgrenar inom parternas gemensamma område.

Tabell 9 **Totala timförtjänsten, öre per arbetad timme för män och kvinnor inom hela SAF/LO-området, egentlig industri och övriga näringsgrenar åren 1970, 1980, 1988**

Område/år		Timförtjänst Kvinnor	Män
Hela SAF/LO-området	1970	1 143	1 475
	1980	3 599	4 099
	1988	6 637	7 544
Egentlig industri	1970	1 151	1 421
	1980	3 657	4 018
	1988	6 781	7 460
Byggnadsverksamhet*	1970	883	1 600
	1980	2 847	4 119
	1988	6 340	7 477
Varuhandel*	1970	1 043	1 206
	1980	3 076	3 250
	1988	5 493	5 803
Samfärdsel*	1970	1 069	1 322
	1980	3 416	3 593
	1988	5 636	6 003
Jord- och skogsbruk*	1980	2 986	3 288
	1988	5 688	6 050

* I total timförtjänst har inte inräknats semesterlön

Källa: SAF/LO:s lönestatistik för 2:a kvartalet 1988, SAF:s förlag 1989.

Enligt uppgift från LO uppgick motsvarande löneskillnader för år 1989 för hela SAF/LO-området till 9:20 kr, för egentlig industri till 6:98 kr, för byggnadsverksamhet till 10:12 kr, för varuhandel till 2:88 kr, för samfärdsel till 3:27 kr samt för jord- och skogsbruk till 3:82 kr.

I en promemoria som upprättats inom Svenska Industritjänstemannaförbundet (SIF) konstateras att det finns löneskillnader mellan kvinnor och män bland SIF-medlemmarna även i de fall då de utför samma arbete. Med stöd av den statistik som redovisas i promemorian beräknas den genomsnittliga löneskillnaden mellan kvinnor och män för år 1988 till 3 637 kr i månaden. Därav beräknas 2 369 kr ha sin grund i olika typ av arbetsuppgifter för kvinnor och män. Vidare anses 509 kr av skillnaden förklarad av olika åldersfördelning mellan könen. Härefter bedöms 759 kr utgöra olika lön för lika arbete. I promemorian görs också motsvarande beräkningar för hela SAF-kollektivet, vilka visar att kvinnornas medellöneläge i förhållande till männens är 933 kr lägre.

I en doktorsavhandling våren 1989 av Åsa Löfström behandlas diskriminering av kvinnor på den svenska arbetsmarknaden. Där sägs bl.a. att sådana faktorer som kvinnors koncentration till låglöneyrken, kvinnors lägre investering i sitt humankapital, kvinnors förvärvsavbrott och kvinnors deltidsarbete inte kan förklara *hela* löneskillnaden mellan kvinnor och män och att den oförklarade delen beror på att kvinnor är lönediskriminerade. Den ekonomiska teorin för diskriminering är inte en enhetlig teori utan innehåller flera olika ansatser bl.a. den om "comparable worth". Denna ansats innebär att om arbetsuppgifterna värderades i termer av arbetsvillkor, kvalifikationsnivå, ansvar och/eller ansträngning antas resultatet bli att arbetsuppgifter med jämförbara egenskaper inte hade jämförbar ersättning. Man skulle finna att kvinnors arbeten undervärderades i förhållande till mäns. Ansatsen utgår från att varje arbetsuppgift har samma värde, oavsett det är en eller hundra personer som utför den. En förklaring till att ansatsen om jämförbar arbetsvärdering tillkommit kan tillskrivas misslyckandet att skapa en integrerad arbetsmarknad som skulle kunna ge mer jämlika löner mellan könen. Med en jämförbar arbetsvärdering skulle den segregerade arbetsmarknaden kunna fortleva, men utan den negativa konsekvensen att kvinnor får lägre ersättning för sitt arbete än män.

5 TILLÄMPNINGEN AV JÄMSTÄLLDHETSLAGEN

5.1 Jämställdhetsombudsmannens verksamhet

5.1.1 JämO:s olika uppgifter

För att se till att JämL efterlevs skall det enligt 10 § JämL finnas en jämställdhetsombudsman och en jämställdhetsnämnd. Bestämmelserna om JämO och JämN tillhörde den del av förslaget till lag om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet som var mest kontroversiell och som inte antogs när riksdagen första gången, i juni 1979, beslöt anta en jämställdhetslag (SFS 1979:503). Motståndarna till förslaget i denna del ansåg huvudsakligen att i första hand arbetsmarknadens parter borde reglera sådana frågor som rör förhållandena dem emellan genom avtal, att det var en facklig angelägenhet att skapa en effektiv bevakning av lagens efterlevnad och att den enskildes behov av stöd borde kunna tillgodoses inom ramen för rättshjälpslagen. Arbetsmarknadsutskottet (AU 1978/79:39), som godtog förslaget om jämställdhetsombud och jämställdhetsnämnd, vilket lagts fram i propositionen 1978/79:175, betonade emellertid att tyngdpunkten i de föreslagna organens verksamhet borde vara av informativ och rådgivande karaktär samt att momenten av kontroll och tvång borde träda i bakgrunden. Tvingande åtgärder borde komma till användning endast i undantagsfall. Såväl motståndarna till lagen som arbetsmarknadsutskottet vidhöll i princip sina ståndpunkter när den nu gällande lagen antogs i december 1979.

I 10 § JämL anges att JämO i första hand skall försöka förmå arbetsgivare att frivilligt följa lagen och att JämO även i övrigt skall medverka i strävandena att främja jämställdhet i arbetslivet.

JämO:s verksamhet och organisation regleras närmare i förordningen (1988:128) med instruktion för jämställdhetsombudsmannen, vilken trädde i kraft den 1 april 1988 då den tidigare instruktionen (1980:415) upphörde att gälla. JämO:s uppgifter utvecklas närmare i instruktionens första paragraf. Där sägs att JämO har de uppgifter som anges i JämL vari ingår

- att i första hand genom rådgivning och upplysning, överläggningar med enskilda parter och organisationer eller andra

lämpliga åtgärder verka för att lagens föreskrifter frivilligt efterlevs,

- att i tvister om överträdelse av diskrimineringsförbudet på begäran hjälpa de arbetstagare och arbetssökande som inte företräds av en arbetstagarorganisation med de åtgärder som ombudsmannen finner motiverade, samt föra talan vid arbetsdomstolen, när ombudsmannen finner att en dom i tvisten är betydelsefull för rättstillämpningen,

- att efter anmälan eller på eget initiativ ta upp ärenden om underlåtenhet av arbetsgivare, som inte är bundna av kollektivavtal om jämställdhet, att följa lagens föreskrifter om aktiva åtgärder för jämställdhet och, när ombudsmannen finner att resultat inte kan nås genom frivillig överenskommelse, göra framställning om vitesföreläggande hos jämställdhetsnämnden,

- att informera allmänheten och på annat lämpligt sätt medverka i strävandena att främja jämställdhet i arbetslivet.

JämO:s uppgifter enligt 10 § JämL tar som angetts huvudsakligen sikte på att bana väg för att lagen frivilligt skall följas, vilket inbegriper det aktiva jämställdhetsarbete som arbetsgivarna enligt 6 § är skyldiga att bedriva. JämL tillägger JämO ett enda maktmedel i försöken att förmå arbetsgivarna att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen. För att kunna utöva påtryckning på arbetsgivaren har JämO således fått möjlighet att använda sig av ett vitesföreläggande (9 § JämL). Är det fråga om att en arbetsgivare trots uppmaning vägrar att lämna begärda uppgifter om förhållandena i sin verksamhet kan JämO själv förlägga vite (15 § JämL). Över ett sådant beslut av JämO kan arbetsgivaren klaga hos JämN. Om det i stället är fråga om att arbetsgivaren inte följer föreskrifterna om aktiva åtgärder i 6 § JämL kan JämN på JämO:s begäran meddela ett vitesföreläggande (16 § jämförd med 9 § JämL). JämO:s möjligheter att använda sig av vitesförelägganden är dock starkt begränsade eftersom förelägganden endast kan riktas mot arbetsgivare som inte är bundna av kollektivavtal enligt 7 § JämL. För arbetsgivare på det avtalsbundna området på arbetsmarknaden, som inte följer de bestämmelser om aktivt jämställdhetsarbete som anges i avtalet, gäller i stället reglerna om påföljd i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet eller i kollektivavtalet intagna påföljdsbestämmelser.

Eftersom övervägande delen av arbetsmarknaden i dag täcks av

kollektivavtal om jämställdhet, har JämO ett tämligen smalt fält att utöva sin verksamhet på när det gäller kontrollen av det aktiva jämställdhetsarbetet i enskilda företag. JämO:s verksamhet har därför, i takt med att arbetsmarknadsparterna träffat kollektivavtal avseende jämställdhetsarbetet, i fråga om aktiva åtgärder allt mer kommit att inriktas på att göra branschundersökningar och att vid överläggningar, ofta i samband med de besök, som JämO gör på olika arbetsplatser runt om i landet - såväl avtalsbundna som icke avtalsbundna - informera om och ge råd om hur man i det enskilda fallet kan bedriva ett aktivt jämställdhetsarbete.

5.1.2 Allmänt om JämO:s organisation och verksamhet

JämO är en självständig myndighet, som tidigare löd under arbetsmarknadsdepartementet, men som numera lyder under civildepartementet. Verksamheten började den 1 juli 1980 eller samma dag som JämL trädde i kraft. Myndigheten hade från början fyra och en halv tjänster. Under år 1988 arbetade på JämO:s kansli åtta personer heltid. Förutom jämställdhetsombudsmannen själv och hennes ställföreträdare fanns fyra handläggare och två assistenter i verksamheten. Ställföreträdande JämO och en av handläggarna var män. Nuvarande JämO tillträdde sin tjänst i april 1988. Av den övriga personalen anställdes i stort sett alla under år 1988. JämO:s kansli förnyades således helt under loppet av ungefär ett år. Under 1989 förekom viss personalomsättning och våren 1990 finns flera vakanser.

JämO:s verksamhet styrs givetvis i stor utsträckning av de anmälningar, förfrågningar etc. som kommer till myndigheten. Anmälningar om diskriminering i arbetslivet eller om brister i det aktiva jämställdhetsarbetet på arbetsplatser där det inte finns kollektivavtal föranleder utredningar samt kontakter och förhandlingar med fackförbund och arbetsgivare. I de fall där JämO får fullfölja ett diskrimineringsärende, dvs. när arbetstagarens fackliga organisation inte tar över ärendet, försöker JämO i första hand uppnå en förlikning av tvisten. JämO tar också egna initiativ till undersökningar om aktiva åtgärder. Flera av dem har föranletts av att en stor mängd diskrimineringsanmälningar kommit in avseende en viss bransch. Ett stort antal skrivelser som kommer in till myndigheten avser dock frågor som ligger utanför arbetslivet och därmed utanför JämO:s egentliga verksamhetsområde. Dessa skrivelser besvaras, ofta med information om JämL och om myndighetens verksamhet. Sådan information lämnas också när

JämO eller hennes medarbetare arrangerar och deltar i kurser, konferenser, seminarier o.d. där de strävar efter att vara opinionsbildande och bidra till att föråldrade attityder till kvinnor och män i arbetslivet förändras. JämO ger även ut informationsbladet Jämsides med fyra nummer per år samt broschyrer om sin egen verksamhet och om JämL. JämO upprätthåller också nordiska och andra internationella kontakter avseende utvecklingen av jämställdheten mellan kvinnor och män.

Under åren har hos JämO utarbetats ett flertal rapporter avseende olika projekt som bedrivits av JämO. Åren 1982 - 1984 publicerades "Kvinnor och yrken med fysiskt våld", "Vad har Volvo, Brio, Metro och JämO gemensamt?", "Datastuga för tjejer", "Kontorsautomation och jämställdhet", "Varierad arbetstid för ökad jämställdhet" och "Bankerna och jämställdheten". Under 1986 utgavs rapporten "Spår för jämställdhet", som behandlade insamlade erfarenheter av det aktiva jämställdhetsarbete som bedrivits på olika arbetsplatser i Uppsala kommun. Samma år lämnade JämO även en delrapport över det s.k. Frid-A projektet, som står för kvinnofrid på arbetsplatsen. Projektet innebar en åtgärdsinriktad studie av trakasserier på grund av kön på arbetsplatserna. Första delen av projektet avsåg en studie av trakasserier som orsakats av att någon gjort en anmälan om könsdiskriminering. I augusti följande år lämnade JämO en andra delrapport över projektet, vilken tog sikte på de problem som s.k. sexuella trakasserier utgör för kvinnorna i arbetslivet. I början av år 1988 gav JämO ut dels "Lön efter kön", dels rapporten "Dagspressen och jämställdheten", avseende en studie av jämställdhetsarbetet på nio dagstidningar. Undersökningen hade föranletts av att JämO under årens lopp fått många påpekanden från journalister och andra om att arbetsförhållanden på tidningarna borde undersökas. Mot bakgrund av ett allt större intresse för Sveriges deltagande i den europeiska gemenskapen, EG, planerar JämO att under år 1990 ge ut en rapport om "Kvinnan i arbetslivet i ett internationellt perspektiv". Under år 1990 presenterar JämO också en undersökning som gjorts bland fondkommissionärer samt en rapport om ett projekt avseende transportbranschen. JämO har vidare producerat två videokasetter, dels "Ett fall för JämO," 1985, dels en kassett om aktiva åtgärder, 1986.

Anmälningar om könsdiskriminering har huvudsakligen avsett anställnings- och befordringssituationer. Under de senare åren har emellertid anmälningar rörande förhållanden som avses i 4 § JämL, t.ex. lönediskriminering och diskriminerande arbetsledning eller omplacering på grund av kön, kommit att utgöra en allt större

andel av diskrimineringsärendena, samtidigt som det totala antalet diskrimineringsärenden sjunkit. Endast ett fåtal ärenden enligt 5 § JämL har förekommit. På grund av bl.a. resursskäl har Jämo inte alltid kunnat göra fullständiga utredningar i alla diskrimineringsärenden, utan har måst prioritera dem där tvistefrågan redan på ett tidigt stadium har kunnat bedömas vara av principiellt intresse eller där det annars har förelegat särskilda skäl att närmare undersöka de anmälda förhållandena. I stor utsträckning har JämO också följt upp de diskrimineringsärenden som avslutats.

Tyngdpunkten i JämO:s verksamhet har från de första åren allt mer kommit att vila på insatserna rörande det aktiva jämställdhetsarbetet ute på arbetsplatserna. Ärenden om aktiva åtgärder uppkommer oftast genom anmälningar om diskriminerande platsannonser och gäller såväl avtalsbundna arbetsgivare som sådana som inte är bundna av avtal. I vissa fall har JämO nöjt sig med påpekanden om JämL:s krav, information om den tudelade arbetsmarknaden och uppmaningar att vidta aktiva åtgärder för jämställdhet. Av flera företag har JämO krävt en mer omfattande redovisning av arbetsgivarens åtgärder för att uppnå en jämn könsfördelning inom olika yrkeskategorier och på olika lönenivåer. Även många av de anmälningar som rört diskriminering i arbetslivet har lett till att JämO vid besök på arbetsplatser och i överläggningar med både arbetsgivarerepresentanter och fackliga företrädare uppmanar arbetsgivaren att öka sina ansträngningar för att driva ett aktivt jämställdhetsarbete.

Myndighetens arbete med information och opinionsbildning kan i princip delas upp i två delar, som dock ofta sammanfaller i en och samma informationsaktivitet. En del är ren faktainformation om JämL och dess tillämpning. Den andra delen är mer attityd-påverkande med syfte att genom förmedling av kunskaper om kvinnors och mäns skilda villkor förändra åsikter och värderingar som bygger på fördomar. JämO ger tips och råd om jämställdhetsarbete och har också arbetat fram ett förslag till mall för jämställdhetsplan. Förutom att JämO själv producerar informationsmaterial medverkar ombudsmannen i dags-, fack- och organisationspress samt i radio och TV för att nå ut till en bredare allmänhet.

Av JämO:s anslagsframställning för budgetåret 1989/90 framgår att JämO avser att ytterligare förskjuta tyngdpunkten i verksamheten från enskilda diskrimineringsärenden till satsningar rörande aktiva åtgärder och på informationsverksamhet. JämO bedömer att en sådan satsning kan ge goda effekter för jämställdheten i stort på

arbetsmarknaden. Framgent kommer dock alla ärenden där det kan misstänkas att diskriminering har förekommit att utredas och således inte enbart de ärenden som bedöms vara av principiellt intresse. Avsikten är att, i likhet med tidigare år, i största möjliga utsträckning försöka träffa förlikningar och att begränsa processerna i AD till endast de fall som kan anses vara av ett verkligt principiellt intresse. JämO avser också att nu regelbundet följa upp avslutade ärenden efter sex månader för att undersöka om och hur arbetssituationen har förändrats för den som gjort en anmälan. Vidare har JämO för avsikt att som tidigare utreda alla anmälningar som rör brist på aktivt jämställdhetsarbete på den icke avtalsbundna sektorn av arbetsmarknaden och som avser arbetsplatser med mer än tio anställda. Därutöver kommer JämO att fortsätta att på eget initiativ göra utredningar och uppföljningar kring det aktiva jämställdhetsarbetet.

5.1.3 Antalet ärenden hos JämO

En genomgång av JämO:s ärenderegister visar att cirka 400 - 500 ärenden har registrerats årligen. JämO har emellertid vid ett par tillfällen ändrat rutinerna för registreringen och antalet registrerade ärenden är därför inte omedelbart jämförbart år från år. Under första halvåret av JämO:s verksamhet registrerades 96 ärenden. För denna period hade myndigheten emellertid ett särskilt s.k. brevdiarium där förfrågningar angående JämO:s medverkan vid olika möten och konferenser diarieförde s. Under år 1980 gjordes 83 registreringar i brevdiariet. Sammanlagt finns således för det första halvårets verksamhet 179 registreringar. Åren 1981 - 1988 diarieförde s alla typer av handlingar i ett enda register. Från och med 1989 registreras återigen endast sådana handlingar som avser verkliga ärenden - inkommande eller interna handlingar. Förfrågningar om medverkan o.d. införs således inte längre i diariet.

Tabell 10 Antalet registrerade ärenden under åren 1981 - 1988.

1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
480	510	502	503	492	483	508	384

Det totala antalet ärenden under år 1989 var i stort detsamma som året innan. Registreringsrutinerna har emellertid ändrats och något jämförbart antal kan därför inte räknas fram för år 1989.

Vid diarieföringen anges en särskild kod, som visar vilken typ av handling som avses, t.ex. en anmälan om diskriminering eller bristande aktiva åtgärder, en förfrågan om JämO:s medverkan i möte o.d., en begäran om information eller en inom myndigheten upprättad skrivelse rörande en personal- eller organisationsfråga. Anmälningar till JämO rörande förhållanden som enligt anmälaren utgör brott mot JämL eller visar bristande jämställdhet registreras under följande ärendekoder:

kod 31 ärenden avseende diskriminering i arbetslivet

kod 32 ärenden avseende annan diskriminering (avser ej arbetslivet)

kod 41 ärenden avseende aktiva åtgärder.

Ärenden avseende diskriminering i arbetslivet rör till helt övervägande del ifrågasatt diskriminering i samband med anställning, dvs. de avser 3 § JämL. I liten mån förekommer dock anmälningar avseende lönediskriminering och andra skillnader i anställningsvillkor eller oförmånlig arbetsfördelning enligt 4 § JämL. De anmälningar som registreras som annan diskriminering rör en mängd skilda frågor och förhållanden. Bland annat har olika typer av reklam, sångtexter, bildekaler, tidningsartiklar och texter i formulär anmälts som diskriminerande. Så har även varit fallet beträffande intagningsbestämmelser i olika föreningar, antagningen av PRAO-elever på vissa arbetsplatser, behandlingen av män i vårdnadsutredningar och utsändande av broschyren "Dags att deklarera". Anmälningar som gjorts av män har i många fall rört vårdnadsfrågor eller haft ekonomisk anknytning och rört frågor om skatter, pensioner och bidrag t.ex. skattemässiga skillnader för gifta och ogifta och olika pensionsåldrar för män och kvinnor. Eftersom anmälningar av nu nämnda slag inte avser förhållanden i arbetslivet faller frågorna utanför JämO:s verksamhetsområde. Ärenden avseende aktiva åtgärder har nästan uteslutande gällt platsannonser.

Hur ärendena fördelat sig på olika koder framgår av följande tabell.

Tabell 11 Registrerade ärenden hos JämO åren 1981 - 1988 fördelade på åren de koderna 31, 32 och 41

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
kod 31	87	112	103	92	100	74	57	57
kod 32	35	64	66	52	65	117	75	69
kod 41	56	79	40	55	33	25	67	38
Totalt	178	255	209	199	198	216	199	164

Eftersom registreringsrutinerna ändrats under år 1989 kan jämförbara siffror inte räknas fram för detta år. Diskrimineringsärendena enligt kod 31 ökade dock något och uppgick till totalt 66 ärenden. Registrerade ärenden under kod 41 var onormalt många och något missvisande på grund av att en person gett in ett stort antal anmälningar. Beträffande diskriminering utanför arbetslivet (kod 32) har de ändrade rutinerna lett till att endast ett ringa antal ärenden registrerats trots att anmälningar kommit in i oförändrad omfattning.

Antalet ärenden enligt de nu aktuella koderna har i sin helhet inte visat några större skillnader mellan åren. Störst är skillnaden mellan år 1982 och år 1988, som haft det högsta resp. det lägsta antalet registrerade ärenden inte bara för de ifrågavarande ärendetyperna utan även totalt sett. De första fem åren visar en markant numerär övervikt för ärenden om diskriminering i arbetslivet, kod 31, i förhållande till de övriga grupperna av ärenden, koderna 32 resp. 41. Ärendena enligt kod 31 utgjorde således de fem första åren ungefär hälften av alla ärenden som registrerades på de tre aktuella koderna. De senaste åren har övervikten däremot legat på ärenden avseende annan diskriminering. Ärendena i denna kategori visar dock inte annat än tillfälliga numerära ökningar. Att förhållandet mellan de olika ärendetyperna har förändrats beror således främst på att antalet ärenden om diskriminering i arbetslivet har sjunkit.

Totalt sett har de flesta ärenden hos JämO initierats av kvinnor. En exakt uppdelning av anmälningarna mellan kvinnor och män är inte möjlig att göra, eftersom i flera fall en förening, en organisation eller annan sammanslutning står som anmälare. I runda tal har dock cirka 65 - 70 procent av alla ärenden initierats av

kvinnor. När det gäller anmälningar om diskriminering i arbetslivet, svarar kvinnorna för den allt övervägande delen eller cirka 80 - 85 procent. Beträffande ärenden om annan diskriminering och ärenden om aktiva åtgärder är anmälningarna väsentligt mer jämt fördelade mellan kvinnor och män. Något år har det t.o.m. varit en övervikt, om än marginell, för ärenden som initierats av män.

Som ovan nämnts har de flesta ärenden rörande diskriminering i arbetslivet avsett förhållanden som anges i 3 § JämL. Ärenden som rört 4§ JämL har således utgjort en mindre del av diskrimineringsärendena. Genomgången av JämO:s diarier visar emellertid att andelen ärenden enligt 4 § ökat kraftigt på senare år. År 1981 avsåg endast cirka 10 procent av anmälningarna om diskriminering i arbetslivet förhållanden som var hänförliga till 4 §. För år 1988 var motsvarande andel cirka 40 procent. JämO har beräknat andelen för år 1989 till 30 procent. Numerärt uppgick 4 §-ärendena under de olika åren enligt diariet till de antal som framgår av nedanstående tabell.

Tabell 12 Antal ärenden enligt 4 § JämL åren 1981 - 1988

1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
8	8	25	27	37	24	17	23

Att denna kategori av ärenden de senaste åren utgjort en så stor andel av diskrimineringsärendena beror som framgår inte på en numerär ökning av dessa ärenden utan i stället på att antalet ärenden rörande anställnings- och tjänstetillsättningsfrågor har minskat.

5.1.4 JämO:s arbete med diskrimineringstvister

JämO har för en arbetstagares eller arbetssökandes räkning väckt talan i AD i 33 mål. I 13 fall har målen avgjorts genom dom, varav JämO vunnit bifall till sin talan i fem mål och en dom inneburit stadfästelse av förlikning. Sju domar har således helt gått JämO emot. Övriga mål har återkallats av JämO - i elva fall på grund av att förlikning har kommit till stånd mellan parterna. I nio mål har JämO återkallat sin talan utan närmare motivering. I ett av dessa framgår dock att återkallelsen skett på grund av vad som framkommit om arten och omfattningen av det jämställdhets-

arbete som arbetsgivaren bedrev. I två av målen har JämO väckt talan till förmån för en man. Det ena av dessa återkallades sedan mannen efter överklagande erhållit den sökta tjänsten. Det andra målet förlorade JämO. AD fann visserligen att mannen i fråga hade bättre sakliga förutsättningar för det aktuella arbetet, men arbetsgivaren förmådde visa att beslutet att anställa kvinnan var berättigat med hänsyn till ett intresse som inte borde vika för jämställdhetsintresset - i detta fall intresset av att kvinnan inte skulle bli arbetslös. Av samtliga 36 mål enligt JämL som avgjorts i AD genom dom har talan bifallits i tio fall, varav således ungefär hälften kan tillskrivas JämO.

Av de 20 diskrimineringsanmälningar som av JämO förts vidare till AD och som inte lett till dom har nio mål återkallats utan motivering och elva mål återkallats sedan parterna träffat förlikning. Av dessa elva mål har tio avsett diskriminering vid anställning. En anmälan avsåg lönediskriminering. Alla elva målen gällde kvinnor som diskriminerats. Av akterna framgår att förlikningen i sex av målen inneburit att skadestånd utgått till sju personer med belopp som varierat från 4 000 kr till 14 000 kr. I två fall förklarade kvinnorna i fråga sig nöjda med att arbetsgivaren medgav att de hade bättre sakliga förutsättningar än de män som tillsatts på de aktuella tjänsterna. Kvinnorna, som båda hade överklagat tillsättningsbesluten, erhöll med bifall till överklagandena de sökta tjänsterna. Förlikningen innebar i ett av målen att kvinnan erhöll en likartad tjänst som den hon sökt och i ett mål att kvinnan fick vidgade och mer kvalificerade arbetsuppgifter. I målet angående lönediskriminering gällde frågan bl.a. om kvinnor och män utförde arbetsuppgifter som enligt kollektivavtal var att betrakta som lika. Förlikningen innebar att kvinnan fick en viss löneförhöjning och att arbetsgivaren förklarade sin avsikt att framgent särskilt beakta lönesättningen för kvinnliga arbetstagare.

Förutom de fall där förlikning uppnåtts efter det att talan väckts i AD har JämO under åren 1981 - 1989 lyckats åstadkomma förlikning mellan parterna i sammanlagt 30 diskrimineringsärenden. De flesta åren har endast några få förlikningar träffats och med undantag för år 1983 är det endast de senaste åren som visar ett något högre antal förlikningar. Någon särskild förklaring härtill har inte framkommit. Det ligger därför närmast till hands att bedöma uppgången i antalet förlikningar som en följd av att gamla ärenden "fallit ut" samtidigt som nya tillkommande ärenden kunnat lösas förhållandevis snabbt.

Tabell 13 Förlikningar i ärenden hos JämO (och i AD) åren 1981 - 1989

1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
0 (1)	0 (1)	7 (5)	4 (1)	2 (0)	2 (0)	2 (1)	7 (1)	6 (1)

Samtliga 30 ärenden där förlikning kommit till stånd med JämO:s medverkan har gällt diskriminering av kvinnor. Kvinnorna har i 22 fall ansett sig diskriminerade i samband med anställning eller sökande av tjänst. De övriga ärendena gällde uttagning till utbildning, lönediskriminering, trakasserier på arbetsplatsen och sexuella trakasserier samt omplacering i samband med graviditet. Flertalet förlikningar innebar att skadestånd utbetalades med belopp som varierade mellan 3 000 och 15 000 kr. I ett fall förklarade sig kvinnan nöjd med en ursäkt från arbetsgivarens sida. I övriga fall utgick annan ersättning eller kompensation, t.ex. en liknande tjänst, mer kvalificerade arbetsuppgifter, lönetillägg, betald utbildning eller utbildningsbidrag. Innebörden i de förlikningar som träffats med JämO:s medverkan tyder på en förskjutning från ersättning i form av skadestånd till andra former av kompensation. Vid de förlikningar som träffades under år 1988 erhöll eller erbjöds kvinnorna i fråga i samtliga fall annan kompensation än skadestånd. Detta är enligt JämO ett resultat av strävandena att få en sådan lösning på uppkomna diskrimineringstvister som kan leda till bättre förhållanden mellan alla berörda parter på arbetsplatsen och som därigenom underlättar för den som ansett sig diskriminerad att stanna kvar i sitt arbete.

I början av år 1990 har parterna med JämO:s medverkan träffat förlikning i ytterligare en diskrimineringstvist. Förlikningen i detta fall innebar dock att skadestånd utgick med 25 000 kr.

5.1.5 Ansökningar hos JämN om vitesföreläggande

I fall där en arbetsgivare, som inte är bunden av kollektivavtal, inte följer föreskrifterna om aktiva åtgärder i 6 § JämL har JämO som angetts ovan möjlighet att hos JämN begära ett vitesföreläggande för att förmå arbetsgivaren att vidta de åtgärder JämO anser lämpliga. T.o.m. år 1988 har JämO endast i ett fall använt sig av denna möjlighet och ansökt om vitesföreläggande. Ärendet prövades emellertid aldrig av nämnden eftersom JämO återkallade ansökningen sedan det aktuella företaget antagit en jämställdhets-

plan, som enligt JämO:s uppfattning utgjorde en tillräcklig utgångspunkt för arbetet att främja jämställdheten inom företaget. Under år 1989 har JämO anhängiggjort ytterligare fyra ärenden i JämN. Dessa har emellertid inte heller prövats i nämnden, se avsnitt 5.6.

Det första ärendet som JämO förde till nämnden gällde ett företag i åkeribranschen med ett dotterföretag som drev verkstad för service och reparation av åkeriets fordon. När JämO började granska företagen fanns i åkeriet 43 anställda och i verkstaden åtta anställda. Endast två var kvinnor, nämligen en kontorist och en lokalvårdare i åkeriet. Vid överläggningar med företrädare för företagen träffade JämO en överenskommelse om vissa jämställdhetsåtgärder som företagen skulle vidta. Företagen följde emellertid inte överenskommelsen och rekryterade under ärendets gång ytterligare män. Företagsledningen uttalade också klart en misstro mot kvinnors förmåga att klara arbetet som lastbilschaufför och visade också ovilja och ointresse för att uppfylla kraven i JämL på ett aktivt, planmässigt jämställdhetsarbete. Ärendet anhängiggjordes hos JämO genom en anmälan under år 1983. Efter flera års utredningar, diskussioner och överenskommelser med företagen utan att något godtagbart resultat uppnåtts ansökte JämO hos JämN om vitesföreläggande mot företagen. JämO begärde att företagen vid ett vite av 50 000 kr vardera skulle åläggas att vidta åtgärder enligt i ansökan angivna tolv punkter. Bland annat begärdes

- att företagsledning och arbetsledare skulle genomgå jämställdhetsutbildning

- att jämställdhetsansvariga skulle utses vid företagen

- att meritvärderingsnormer skulle fastställas för rekrytering av chaufförer

- att kvinnliga elever skulle tas emot som praktikanter

- att i platsannonser klart skulle anges att företaget var intresserat av kvinnliga sökande
- att kvinnliga sökande skulle positivt särbehandlas

- att företagen skulle informera alla anställda om sitt jämställdhetsarbete och männen särskilt om rätten till föräldraledighet

- att jämställdhetsplaner skulle upprättas

- att vidtagna åtgärder årligen t.o.m. 1991 skulle redovisas till JämO.

Efter fortsatta kontakter med företagen och företrädare för det arbetsgivareförbund vari dessa var medlemmar gav företagen in en jämställdhetsplan till JämO. Den antagna planen innehöll följande punkter:

* Vid rekrytering av personal kommer företaget i samarbete med arbetsförmedlingen att betona sitt intresse av att få kvinnliga sökande.

* Vid lika kvalifikationer kommer kvinnliga sökande att ges företräde i enlighet med jämställdhetslagen.

* Företagsledningen kommer att genomgå utbildning i jämställdhetsfrågor.

* En person i företagsledningen kommer att arbeta med företagets jämställdhetsfrågor.

* Företagets jämställdhetsarbete kommer att bedrivas målinriktat. Det långsiktiga målet härför är att uppnå en jämn könsfördelning vid företaget i enlighet med jämställdhetslagens intentioner. För år 1988 är målet att söka anställa ett par kvinnor. Avstämning mellan mål och resultat kommer att göras årsvis.

* Företaget ställer sig positivt till att ta emot kvinnliga praoelever och kvinnliga elever från andra yrkesutbildningar.

* Företaget intar en positiv inställning till att småbarnsföräldrar bland personalen utnyttjar sin rätt till föräldraledighet.

* Företaget betonar att den viktigaste förutsättningen för uppnående av ett aktivt jämställdhetsarbete är den grundsyn ett företag och hela dess personal har på jämställdhet i arbetslivet.

5.1.6 JämO:s befattning i övrigt med aktiva åtgärder

Eftersom utrymmet för JämO att agera när det gäller tillsynen av de aktiva åtgärder arbetsgivarna vidtar för att främja jämställdhet i arbetslivet har minskat i takt med att kollektivavtal avseende

jämställdhetsarbetet har slutits på arbetsmarknaden, har myndighetens rena kontrollverksamhet också kommit att spela en mindre framträdande roll. Anmälningarna om brister i en arbetsgivares aktiva jämställdhetsarbete utreds således endast på det icke avtalsbundna området och då i regel avseende arbetsplatser med mer än tio anställda. Anmälningar som avser avtalsbundna arbetsgivare överlämnar JämO till berörda fackliga organisationer.

I många fall där brister i en arbetsgivares aktiva jämställdhetsarbete uppmärksammas - genom anmälningar eller genom de undersökningar JämO företar på eget initiativ - når JämO emellertid efter överläggningar en överenskommelse med arbetsgivaren. Överenskommelsen kan t.ex. gälla hur arbetsgivaren i framtiden skall utforma sina platsannonser eller innebära att arbetsgivaren åtar sig att undanröja vissa hinder som föreligger för att arbetsplatsen skall lämpa sig för anställda av båda könen. Det kan gälla utformningen av arbetsplatsen, t.ex. tvätt- och omklädningsrum, fördelningen av arbetsuppgifter, upprättande av tjänstgöringslistor eller att arbetskläder anskaffas för båda könen. En överenskommelse kan också resultera i att arbetsgivaren upprättar en plan för sitt aktiva jämställdhetsarbete eller särskilda rekryteringsplaner.

Ett av de främsta medlen som JämO i dag kan tillgripa för att utöva inflytande på det aktiva jämställdhetsarbetet är att genom intensiva kontakter med företrädare för de fackliga organisationerna få dessa att prioritera och förhandla i jämställdhetsfrågor. En sådan påverkan på fackförbunden försöker JämO uppnå dels genom direkta kontakter på såväl central som regional nivå, dels genom att delta i konferenser, diskussioner eller annat erfarenhetsutbyte. I flera fall har JämO vidare medverkat som stöd för en facklig organisation vid förhandlingar med arbetsgivare på det avtalsbundna området.

JämO deltar inte bara i överläggningar med arbetstagare och arbetsgivare och dessas organisationer. För att främja jämställdheten har JämO också ett nära samarbete med andra myndigheter med anknytning till arbetsmarknaden t.ex. arbetarskyddsstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen och riksförsäkringsverket. I samband med att arbetarskyddsstyrelsen utarbetade nya anvisningar för personalrum har JämO t.ex. framfört att dispens bör kunna ges mindre företag med högst tio anställda från kravet att bygga separata dusch-, tvätt- och omklädningsrum för kvinnor och män, om avskildhet kan ordnas på annat sätt t.ex. genom olika arbetstider. JämO ansåg att ekonomiska svårigheter för företagarna annars kunde motverka önskemålet om ökad jämställdhet på dessa

arbetsplatser. Regelbundna sammanträffanden har JämO också haft med Statens arbetsmarknadsnämnd (SAMN), som tidigare hade det centrala ansvaret för jämställdhetsarbetet inom statsförvaltningen. Vidare har JämO deltagit i VERKsam, ett samverkande organ för statliga myndigheter med särskilt ansvar för jämställdhetsfrågor. JämO har också regelbundna kontakter med olika kvinnoorganisationer, såväl partipolitiska som andra.

En god möjlighet att bevaka jämställdhetsintresset och att föra fram jämställdhetsfrågor har JämO som remissinstans i de yttranden myndigheten avger. Även i andra fall tillskriver JämO olika myndigheter för att fästa uppmärksamheten på jämställdhetsfrågorna. Så har JämO t.ex. i skrivelse till skolöverstyrelsen betonat behovet av jämställdhetsaspekter på t.ex. skolarbetsliv, studie- och yrkesorientering och arbetsmiljö. Vidare har JämO haft överläggningar med UHÄ om bl.a. principerna för tillsättning av vikariat som professor.

Även om JämO:s formella tillsynsområde har inskränkts genom jämställdhetsavtal eller medbestämmandeavtal med avseende på jämställdhetsfrågor verkar JämO med insatser av nu nämnda slag på stora delar av arbetsmarknaden och kringliggande områden när det gäller att främja, stimulera och förbättra det aktiva jämställdhetsarbetet. I görlig mån försöker JämO också att följa upp de avtal som sluts rörande jämställdhet och hur dessa efterlevs. JämO har uttryckt viss tveksamhet beträffade vissa av avtalen och ställt frågan om de verkligen tar över 6 § JämL.

5.2 Arbetsdomstolens tillämpning av diskrimineringsförbudet

5.2.1 Domstolens uppbyggnad och organisation

AD tillskapades genom lagen om arbetsdomstol (1928:254). Domstolens verksamhet började den 1 januari 1929. Enligt lagen skulle det för hela riket finnas en arbetsdomstol med uppgift att ta upp och avgöra mål om kollektivavtal samt vissa andra mål som angavs i särskild lagstiftning. Domstolens huvudsakliga uppgift var att behandla tvister om tolkning och tillämpning av kollektivavtal och tvister angående bestämmelserna om fredsplikt i lagen (1928:253) om kollektivavtal. Övriga arbetstvister prövades av de allmänna domstolarna.

Lagen om arbetsdomstol upphävdes genom införandet av lagen

(1974:371) om rättegång i arbetstvister (LRA), som trädde i kraft den 1 juli 1974. Den viktigaste ändringen innebar att man övergav det dualistiska systemet att tvister mellan arbetsgivare och arbetstagare kunde prövas av såväl AD som allmän domstol. Den nya ordningen innebar i princip att tvister som rörde arbetstagarorganisationer och deras medlemmar skulle handläggas direkt vid AD som första och enda domstol. Tvister rörande oorganiserade arbetstagare skulle handläggas vid tingsrätt med möjlighet att överklaga hos AD som andra och sista instans. Efter en lagändring år 1977 gäller i dag den ordningen att mål som väcks av en organisation eller en enskild arbetsgivare med kollektivavtal och som avser kollektivavtal eller kollektivavtalsreglerade förhållanden (A-mål) prövas av AD som första och enda domstol. Övriga arbetstvister, där talan väcks t.ex. av en enskild arbetstagare, organiserad eller oorganiserad, prövas i första instans av tingsrätt och kan sedan överklagas till AD (B-mål). Det finns i dag ingen begränsning i rätten till fullföljd i AD.

Särskilda regler gäller för domstolens sammansättning, vilka ger AD en särprägel i förhållande till många andra dömande organ. Reglerna bygger på tanken att domstolen skall tillföras sakkunskap om förhållandena på arbetsmarknaden. Domstolen består därför av både ämbetsmannaledamöter - juristdomare och andra ledamöter med särskild insikt i arbetsmarknadsförhållanden - och ledamöter som representerar arbetsmarknadens parter.

Till en början bestod domstolen av ordförande, vice ordförande och en tredje ledamot samt två representanter för Svenska Arbetsgivarföreningen (SAF) och två representanter för Landsorganisationen (LO). År 1947 ändrades reglerna i AD:s sammansättning så att Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) bereddes representation i de mål där en tjänstemannaorganisation var part på arbetstagarsidan. En av LO-ledamöterna ersattes i sådana fall med en representant från TCO. När de offentliganställda tjänstemännen år 1966 fick möjlighet att sluta kollektivavtal medförde detta att den offentliga arbetsgivaren fick en plats i AD på i princip samma sätt som TCO.

Ordföranden och vice ordföranden skall ha domarkompetens. Den tredje ledamoten skall ha erfarenhet av arbetsförhållanden och avtalsfrågor.

När det gäller arbetsgivar- och arbetstagarledamöterna är tanken att dessa skall vara sakkunniga om förhållanden och rättsuppfattningar på arbetsmarknaden. De är alltså inte intresserepresentanter

eller talesmän för parterna i målet. Alla ledamöter i AD har samma ställning som domare.

Enligt 3 kap. 1 § LRA består AD numera efter en ändring (SFS 1988:651) av högst tre ordförande, högst fyra vice ordförande och sexton andra ledamöter varav tre utses bland personer som inte kan anses företräda arbetsgivar- eller arbetstagarintressen. De övriga tretton utses efter förslag från SAF, LO, TCO, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet. En ledamot utses som representant för staten som arbetsgivare. För varje ledamot utom ordföranden skall det finnas högst tre ersättare. Två av ersättarna för de av TCO föreslagna ledamöterna utses efter förslag från SACO.

AD sammanträder när ett mål avgörs i allmänhet med sju ledamöter. Antalet ledamöter får emellertid variera mellan fem och sju. Det måste alltid finnas en arbetsgivarledamot och en arbetstagarledamot. Inte fler än tre får vara ämbetsledamöter. Från arbetsgivar- och arbetstagarsidan får delta högst fyra ledamöter och det måste alltid vara lika många för vardera sidan. Under vissa förutsättningar som anges i 3 kap. 6 § andra stycket LRA är AD domför med endast tre ledamöter. Domstolen består i sådant fall av ordförande och en ledamot för vardera arbetsgivar- och arbetstagarsidan.

5.2.2 Rättegången i AD

LRA innehåller bestämmelser som reglerar rättegången i tvister om kollektivavtal och andra tvister rörande förhållanden mellan arbetsgivare och arbetstagare (arbetstvister) i såväl tingsrätt som i AD. Genom en direkt hänvisning i 5 kap. 3 § LRA gäller också i tillämpliga delar det som föreskrivs i rättegångsbalken eller annan författning om tvistemål vari förlikning är tillåten. Reglerna i LRA om rättegången i tingsrätt är emellertid få och tingsrättsprocessen följer därmed i huvudsak de regler som gäller för dispositiva tvistemål. Beträffande rättegången i AD innehåller LRA en närmare reglering såväl när det gäller handläggningen av mål i AD som första instans som när domstolen i egenskap av fullföljdsinstans prövar ett mål som överklagats från tingsrätt. I den mån rättegångsbalkens regler skall tillämpas gäller för AD som första instans reglerna för rättegång i tingsrätt och för AD som överinstans vad som föreskrivits för rättegång i hovrätt.

Den som vill väcka talan i AD skall på det sätt som gäller för de

allmänna domstolarna skriftligen ansöka om stämning på motparten. Stämningsansökan skall innehålla det yrkande som käranden framställer och uppgifter om grunderna för käromålet. Mål som anhängiggörs i AD som första instans får dock i regel inte tas upp till prövning förrän sådan förhandling som kan påkallas enligt medbestämmandelagen eller som anges i kollektivavtal har ägt rum, s.k. tvisteförhandling. Utfärdas stämning skall förberedelse i målet äga rum. Förberedelsen i AD kan vara muntlig eller skriftlig. Ordföranden handlägger förberedelsen och får som ensamdomare och utan huvudförhandling bl.a. meddela dom över yrkanden som medgivits eller eftergivits. Sedan förberedelsen har avslutats hålls huvudförhandling i målet, om inte dom kan meddelas redan under förberedelsen. Ny huvudförhandling behöver inte hållas, även om det förekommer längre avbrott i förhandlingen. Dom får grundas på vad som förekommit vid förhandlingen och på innehållet i handlingarna i målet. Om ett mål avgörs utan huvudförhandling grundas domen på det som framgår av handlingarna och på det som i övrigt har förekommit i målet.

Tvister om tillämpning av JämL handläggs enligt LRA. Av 11 § JämL framgår att i sådana fall anses som arbetstagare även arbetssökande och som arbetsgivare även den hos vilken någon har sökt arbete. Enligt samma lagrum kan JämO föra talan för den enskilde arbetstagaren/arbetssökanden.

I februari 1987 tillsattes en särskild utredare för att se över reglerna för rättegången i arbetstvister. Syftet var i första hand att undersöka hur AD:s befattning med principiellt mindre viktiga mål kan minskas, om den särskilda kunskap som finns i domstolen kan tas till vara bättre och om AD:s arbete kan underlättas och förenklas. Den huvudsakliga anledningen till utredningen var att AD:s resurser i allt större utsträckning kommit att tas i anspråk för att pröva frågor som inte är av principiellt arbetsrättsligt intresse och att domstolens förhållandevis lilla organisation är mycket hårt ansträngd av den stora arbetsbelastningen. I betänkande (SOU 1988:30) har utredaren föreslagit vissa ändringar i bl.a. LRA. En av de föreslagna ändringarna innebär att det skall krävas prövningstillstånd för fullföljd från tingsrätt till AD.

5.2.3 Antalet diskrimineringstvister i AD

Mål enligt JämL utgör en förhållandevis liten målkategori i AD. Det är i stället frågor om kollektivavtalsrätt, medbestämmandelagen och om anställningsskydd som dominerar AD:s verksamhet.

Hur antalet domar i jämställdhetsmål förhåller sig till det totala antalet domar och särskilt uppsatta beslut framgår av följande tabell.

Tabell 14 Antal domar i mål enligt JämL i förhållande till det totala antalet domar i AD åren 1981 - 1988

År	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Totalt antal domar	174	165	190	147	138	161	165	122
Domar i mål enligt JämL	2	3	5	7	2	3	11	1

Under år 1989 har ytterligare två mål enligt JämL prövats i AD. Det kan vidare nämnas att ett mål som avsåg ifrågasatt brott mot ett jämställdhetsavtal har avgjorts våren 1990 (se avsnitt 5.2.17).

I AD har således avgjorts 36 mål som rört JämL. Alla utom två mål har anhängiggjorts hos AD som första instans. I 13 fall har JämO fört talan i målet. Endast ett mål har JämO drivit till förmån för en man. JämO förlorade målet. De övriga tolv målen har således drivits på begäran av kvinnor. Talan har bifallits i fem av dessa mål och kvinnorna har därvid tilldömts skadestånd med belopp som varierat från 10 000 kr till 20 000 kr. JämO har utöver de nu nämnda målen väckt talan i ytterligare 20 mål, varav hälften lett till förlikning och hälften återkallats utan förhandling, se avsnitt 5.1.4.

I de mål där JämO inte varit engagerad har talan förts i två fall av en enskild arbetstagare, i ett fall av en arbetsgivarorganisation och i de resterande 20 fallen av en facklig arbetstagarorganisation. Inte någon av de enskilda arbetstagarna, båda kvinnor, som överklagat tingsrättens dom hade framgång med sin talan i AD. Arbetsgivarorganisationen, som förde en negativ fastställelsetalan avseende rätt till havandeskapslön för män, fick däremot bifall till sin talan. I de fall där målen anhängiggjorts av en arbetstagarorganisation har 14 mål drivits på begäran av kvinnor och sex av män. En man har tilldömts skadestånd på 25 000 kr och i två fall har kvinnor fått skadestånd med 15 000 kr resp. 20 000 kr. Enligt den senaste domen år 1989 erhöll en kvinna 40 000 kr i skadestånd. Sammantaget har i de 36 angivna målen talan bifallits i elva

fall. Därav har skadestånd utdömts i nio fall.

De offentliga arbetsgivarna har haft en klar dominans på svarandesidan. Staten och olika kommuner har varit svarande i tio resp. tolv mål. I fem mål har talan riktats mot en landstingskommun och i ett mot en kyrklig samfällighet. Svarande i de återstående målen har varit ett kommunägt bolag, en arbetstagarorganisation och sex arbetsgivare inom den privata sektorn.

Den utan jämförelse vanligaste frågan i de avgjorda målen har rört diskriminering i samband med anställning, dvs. mål enligt 3 § JämL. Denna fråga har behandlats i 28 av målen. Härav har 24 mål rört tillsättning av tjänst inom den offentliga sektorn. I tolv av de mål som rört anställnings- och tillsättningsfrågor har AD funnit att den, för vars räkning talan har förts har haft bättre sakliga förutsättningar än den som fått den aktuella tjänsten. AD har emellertid i fem av dessa fall funnit att könsdiskriminering inte har förekommit. I de sju fall där diskriminering på grund av kön har ansetts föreligga har skadestånd utdömts i sex fall till kvinnor och i ett till en man.

De åtta mål som inte avsett tjänstetillsättning har rört frågor om bl.a. försämrade tjänstgöringsförhållanden, lönediskriminering, löneutfyllnad vid föräldraledighet och havandeskapslön för män, sexuella trakasserier, provocerad uppsägning samt tjänstledighet för enskild angelägenhet. Endast i åtta mål har således frågan om missgynnande på grund av kön enligt 4 § JämL prövats. I två av dessa var även fråga om 5 § JämL. Tre av målen har förts på begäran av män, fem av kvinnor. AD har i tre av målen funnit att missgynnande på grund av kön har förelegat och att således i fem fall något missgynnande inte varit för handen. I två av missgynnandefallen har AD utdömt skadestånd till kvinnor. I det tredje fallet, som avsåg löneutfyllnad vid föräldraledighet för en man enligt kollektivavtal, fann AD att JämL hade en utfyllande verkan på avtalet (se nedan under punkt 5.2.15) och förklarade mannen berättigad till löneutfyllnad.

AD har i två mål haft att ta ställning till ett om kollektivavtal varit ogiltigt enligt 5 § JämL. Båda målen rörde anställningsvillkor enligt 4 § punkt 1 JämL. Det ena fallet var det nyss nämnda målet om löneutfyllnad vid föräldraledighet för en man, där AD fann kollektivavtalet ogiltigt i viss del. I det andra målet, vari arbetsgivarsidan yrkade att tre män skulle förklaras inte vara berättigade till havandeskapslön enligt kollektivavtal, biföll AD talan och fann att det inte kunde anses könsdiskriminerande att

havandeskapslön enligt avtalet förbehölls kvinnor.

Hur målen sammanfattningsvis fördelar sig med hänsyn till vem som fört talan, om talan förts till förmån för kvinnor eller män, vilket lagrum som varit i fråga och om talan bifallits framgår av följande tabell.

Tabell 15 Fördelning av målen i AD efter vem som fört talan, för vilket kön talan förts, vilken bestämmelse som prövats och om talan bifallits

	Talan förs av						Bifall	
	Facket		JämO		Annan			
Målen avser	Kv.	M	Kv.	M	Kv.	M	Kv.	M
3 §	12	4	9[1]	1	2		6[3]	1[3]
4 § 1	1							
4 § 2		1	2				2[3]	
4 § 3	1		1					
5 §		1				1[2]		2[2]

1) I ett mål fråga om 3 eller 4 §
2) I ett mål har arbetsgivaren fört en negativ fastställelsetalan
3) Skadestånd har utdömts i målen

Av de nämnda 36 domarna har en varit en mellandom som givits avseende frågan huruvida uttagning av extra stuveriarbetare varit att hänföra till anställning enligt 3 § JämL eller till sådan arbetsledning eller fördelning av arbete som avses i 4 § punkt 2. AD fann att uttagning av extra stuveriarbetare, som inte var tillsvidareanställda och således inte var anställda mellan de olika arbetstillfällena innebar en anställningssituation (AD 1984 nr 120). AD har i ytterligare ett mål meddelat mellandom rörande processuella frågor. I det fallet (AD 1981 nr 109 med slutligt avgörande AD 1981 nr 171) slog AD fast att den omständigheten att ett tillsättningsbeslut upphävts av en besvärsinstans inte utgör hinder för att pröva om beslutet varit diskriminerande. I ytterligare ett fall, som inte har räknats in i de angivna 36 domarna, (AD 1988 nr 135) har AD ogillat en preskriptionsinvändning enligt 14 § JämL och funnit att talerätten i det aktuella fallet var bevarad enligt

27 § andra stycket lagen (1929:145) om skiljemän.

Målen i AD har, som tidigare nämnts, huvudsakligen gällt tjänster på den offentliga sektorn. I de flesta fall har det rört sig om fasta tjänster, i några fall har det varit fråga om vikariat. Skilda yrkeskategorier har berörts, bl.a. har tjänster som daghemsföreståndare, förskollärare och studierektor varit i fråga, liksom tjänster som polisbefäl, underläkare, familjerådgivare, socialinspektör och forskningsjournalist. Även yrkeskategorier som kock-/kokerska, städledare, stuveriarbetare och TV-reparatör har förekommit. Några mål har gällt chefstjänster, t.ex. personalchef, medan andra mål rört tjänster på lägre nivå, t.ex. assistenttjänster.

5.2.4 Allmänt om prövningen

Genomgången av AD:s domar i mål enligt JämL visar som framgår ovan att prövningen i övervägande delen av målen avsett frågan om den person, som gått miste om en anställning eller tjänst, haft bättre sakliga förutsättningar för arbetet än den som fått den aktuella tjänsten. Med andra ord har AD i jämställdhetsmålen huvudsakligen fått ägna sig åt meritvärderingsproblem. Jämsides med AD:s prövning har i några fall den som ansett sig missgynnad också överklagat tillsättningsbeslutet och de sökandes meriter har därmed varit föremål för prövning även i en besvärsprocess. Den stora dominansen av mål avseende meritvärderingsfrågor på den offentliga sektorn har ibland tytts så att AD i jämställdhetsmålen tenderar att bli ett slags överinstans i statliga och kommunala tillsättningsärenden. AD har i ett remissvar år 1984 pekat på denna tendens och framhållit att om den antydda tendensen förstärks bör saken uppmärksammas. AD har ifrågasatt om rätten att föra talan i domstolen när det gäller tillsättningsbeslut på den statligt reglerade sektorn bör inskränkas eftersom ett skydd för jämställdheten finns i RF:s krav på att endast sakliga grunder får beaktas vid ett tillsättningsbeslut samt att sådana beslut kan överklagas och i sista hand överprövas av regeringen.

När det gäller JämO:s möjligheter att föra talan i en könsdiskrimineringstvist innehåller 11 § JämL den begränsningen att det skall vara betydelsefullt för rättstillämpningen att få en dom i den aktuella tvisten. JämO skall således endast föra sådana mål till domstolen som är av principiellt intresse. Någon sådan begränsning finns inte för fackliga organisationer eller för arbetsgivare.

Hur AD har tillämpat JämL:s bestämmelser redovisas närmare här

nedan. Redogörelsen har delats upp efter de olika rekvisiten i 2-4 §§ samt 5 § och 8 § JämL i den mån de prövats eller AD har uttalat sig därom eller gjort en bedömning. Alla hänvisningar till förarbetena avser proposition 1978/79:175 om inte annat anges. Domar till vilka hänvisas anges med nummer enligt AD:s årsbok.

5.2.5 Missgynnande, 2 § jämställdhetslagen

Särskilt i de tidigare domarna har AD redogjort för innehållet i lagens bestämmelser och vad som uttalats i förarbetena. AD har bl.a. framhållit att förbudet att missgynna en arbetstagare eller arbetssökande på grund av hans eller hennes kön omfattar såväl direkt som indirekt diskriminerande handlingar (bl.a. AD 1981 nr 171). Domstolen har också betonat att de fall där missgynnande på grund av kön kan förekomma anges uttömmande i 3 och 4 §§ JämL. Härutöver har AD inte närmare behandlat innehållet i 2 §. Enligt förarbetena (prop. s. 115) skall konstruktionen av lagen förstås så att det inte finns något utrymme att tillämpa 2 § utanför tillämpningsområdet för 3 och 4 §§.

I propositionen (s. 42, 114) ges "missgynnande" den förklaringen att en arbetstagare eller arbetssökande behandlas sämre än någon annan av motsatt kön eller skadas eller åsamkas nackdel av något slag. Som typiska exempel anges att någon går miste om en anställning eller inte blir uttagen till vidareutbildning inom företaget eller får lägre lön än någon annan. Om kvinnor och män behandlas olika utan att det finns inslag av skada eller nackdel är detta inte något missgynnande. I princip krävs för att missgynnande skall föreligga också ett handlande eller en underlåtenhet från arbetsgivarens sida. Det kan emellertid i vissa fall vara tillräckligt med ett uttalande från arbetsgivaren under förutsättning att det som sägs innebär ett beslut som medför en rättslig verkan för arbetstagaren. För att ett missgynnande skall falla under förbudsregeln i 2 § krävs även att det finns ett orsakssamband (direkt eller indirekt) mellan missgynnandet och den missgynnades kön. Att orsakssambandet presumeras föreligga behandlas nedan under avsnitt 5.2.7.

5.2.6 Arbetsgivare, 2 § jämställdhetslagen

Frågan om arbetsgivarbegreppets innebörd har endast kortfattat berörts i AD:s första mellandom (AD 1981 nr 109), som avsåg ett yrkande om att talan i AD skulle avvisas, eftersom kommunens

besvärsnämnd hade upphävt det aktuella tillsättningsbeslutet. AD har i sina domskäl med hänvisning till propositionen framhållit att arbetsgivarbegreppet har samma betydelse i JämL som i annan arbetsrättslig lagstiftning. Det vill säga arbetsgivare är den myndighet, kommun, företag etc. hos vilken en arbetstagare är anställd eller en arbetssökande söker arbete. Även om det är vanligt att t.ex. inom en kommun facknämnden eller ett särskilt personalorgan faktiskt utövar arbetsgivarfunktionen, medför detta inte någon ändring av kommunens ställning som arbetsgivare. En arbetsgivare, privat eller offentlig, kan således inte undandra sig ansvar genom att inrätta organ som beslutar i arbetsgivarens ställe. Av uttalande i propositionen (s. 140) om att man som förutsättning för skadestånd inte kan kräva att en arbetssökande utnyttjat en föreliggande besvärsrätt drar AD slutsatsen att det är den underordnade myndighetens, t.ex. en kommunal facknämnds, beslut som skall ligga till grund för prövningen av frågan om diskriminering skett eller ej. AD har tillagt att om man skulle godta kommunens ståndpunkt i målet och frånkänna den underordnade myndighetens beslut rättslig betydelse så skulle man också ge kommunerna en särställning som arbetsgivare. De skulle därmed få möjlighet att i efterhand korrigera ett diskriminerande tillsättningsbeslut, en möjlighet som inte ryms inom det arbetsrättsliga systemet.

5.2.7 Anställning, 3 § första stycket jämställdhetslagen

I 3 § första stycket anges att sådant missgynnande som avses i 2 § föreligger när en arbetsgivare vid anställning eller befordran eller vid utbildning för befordran utser någon framför en annan av motsatt kön, fastän den som förbigås är bättre meriterad. Det förutsätts - presumeras - att arbetsgivaren gjort sig skyldig till missgynnande på grund av kön om de angivna omständigheterna föreligger. Anledningen till att lagen fått denna konstruktion är främst de bevisproblem som annars kunde uppkomma.

Inte i något av de aktulla AD-målen har frågan om diskriminering i samband med uttagning till utbildning varit föremål för prövning. Alla de 28 mål där 3 § JämL har varit i fråga har avsett anställning på en ny tjänst, inbegripet vikariat och andra tillfälliga förordnanden. I två fall har gränsdragningen mellan anställning enligt 3 § och arbetsledning eller fördelning av arbete enligt 4 § punkt 2 behandlats av domstolen. I domen AD 1984 nr 120 fäste domstolen uppmärksamheten på att de situationer i vilka diskriminering kan ske anges i skilda paragrafer och på att även

förutsättningarna för att presumtionen för könsdiskriminering skall inträda är angivna på helt olika sätt. Innebörden av presumtionen kan enligt AD sägas vara att regeln i 3 § medför att arbetsgivaren måste göra sin bedömning med ledning av varje sökandes kvalifikationer, medan 4 § punkt 2 innebär ett krav på arbetsgivaren att han inte behandlar en viss arbetstagare orättvist vid fördelning av arbete. I den andra domen (AD 1987 nr 35) framhåller AD att avgörande för gränsdragningen mellan de förhållanden som åsyftas i 3 § resp. 4 § punkt 2 enligt propositionen (s. 117, 128) är om arbetsgivaren kunnat vidta åtgärden endast efter avtal med arbetstagaren eller om det är fråga om ett beslut som arbetsgivaren rättsligt sett får fatta ensam. Som anställning räknas inte bara nyanställning utan även sådana ändringar i ett bestående anställningsförhållande som sker genom avtal mellan parterna. T.ex. anses i detta sammanhang vikariat och tillfälliga förordnanden på annan tjänst som anställning. Till det område som regleras i 4 § punkt 2 hör frågor om arbetets organisation och genomförande i ett redan bestående anställningsförhållande i vilka arbetsgivaren ensam har beslutanderätten.

Vid bedömningen av de gränsdragningsproblem som förelåg i det aktuella målet från år 1987 grundade AD sin uppfattning att fråga var om anställning enligt 3 § på bl.a. den omständigheten att arbetsgivarens beslut medförde grundläggande och avsevärda förändringar i anställningsförhållandena och villkoren för anställningen. AD tog också hänsyn till att arbetsgivaren hade handlagt ärendet som om det var fråga om anställning. Arbetet hade internt utlysts som "ledig tjänst" och valet bland de sökande träffades efter en värdering av de sökandes kvalifikationer.

I 1984 års fall behandlades även frågan om ett arbetsgivarbeslut till sin reella innebörd kunde anses hänförligt till 4 § punkt 2, trots att det arbetsrättligt måste ses som ett anställningsbeslut. AD konstaterade med hänvisning till propositionen (s. 49, 46, 128 f) att utformningen av diskrimineringsförbudet i flera beskrivande regler syftar till att avgränsa förbudets tillämpningsområde så klart och tydligt som möjligt och att en vid tolkning av bestämmelserna skulle leda till att den eftersträvade klarheten gick förlorad. Utifrån den olika uppbyggnaden av reglerna i 3 § och 4 § punkt 2 prövade AD om arbetsgivaren grundat sitt beslut på arbetarnas sakliga förutsättningar eller om rättviseskäl kommit i främsta rummet. Ett särskilt skäl för att tillämpa de regler som gäller anställning fann AD vara att det i lagen (1982:80) om anställningsskydd stadgade skyddet för tillsvidareanställda inte gällde för de i målet aktuella kvinnorna. Det sätt på vilket

domstolen uttryckt sig - "fråga är då om de av JämO anförda skälen har sådan styrka att en utvidgad tolkning av lagen ändå kan anses berättigad" - utesluter inte att en utvidgad tolkning av begreppet fördelning av arbete i något fall kan anses motiverad.

Att en arbetsgivare är oförhindrad att utforma en anställning på det sätt arbetsgivaren själv finner mest lämpligt och rationellt har slagits fast av AD i flera avgöranden (bl.a. AD 1987 nr 1, AD 1988 nr 59). Domstolen har hänvisat till propositionen (s. 52) och konstaterat att jämställdhetslagen inte är avsedd att hindra att en arbetsgivare gör det val bland flera arbetssökande som är mest rationellt från arbetsgivarens egen synpunkt. Arbetsgivaren har rätt att grunda sitt beslut på en bedömning av vem som kan utföra det aktuella arbetet på bästa sätt (prop. s. 119). De urvalsgrunder arbetsgivaren tillämpar får emellertid inte vara osakliga och könsdiskriminerande. I och för sig sakliga normer får inte heller tillämpas på ett könsdiskriminerande sätt (prop. s. 51). Av de återgivna uttalandena i propositionen drar AD slutsatsen att jämställdhetslagen inte utgör något hinder mot att arbetsgivaren ger en viss anställning det innehåll som han bedömer lämpligast med hänsyn till organisationen av verksamheten, så länge denna inte bygger på eller ger uttryck för könsdiskriminerande värderingar.

Utan sakliga skäl får anställningen dock inte utformas så att bara det ena könet kan kvalificera sig för den (jfr AD 1984 nr 100, AD 1987 nr 8). Innehållet i tjänsten bedöms som regel med utgångspunkt i hur tjänsten angetts i platsannons, befattnings- eller arbetsbeskrivning eller liknande. Arbetsgivarens uppgifter om vilken omfattning tjänsten är avsedd att ha kan dock vara svåra att motbevisa och domstolen godtar därför i allmänhet den utformning som arbetsgivaren ger den aktuella tjänsten (se bl.a. AD 1981 nr 169 och AD 1987 nr 8).

I detta sammanhang kan även nämnas domen AD 1986 nr 103. I det målet var det bl.a fråga om huruvida arbetsgivarens beslut att anställa en man framför en bättre meriterad kvinna kunde anses berättigat med hänsyn till ett sådant särskilt intresse som inte bör vika för intresset av jämställdhet i arbetslivet (presumtionsgenombrott). Arbetsgivaren uppgav att man arbetade med s.k. co-terapi som behandlingsform. Denna terapiform kräver att två familjerådgivare arbetar jämsides. Även om också ett enkönat par kan arbeta på detta sätt hade man i vissa parrelationer i kris uppnått det bästa resultatet när paret varit tvåkönat. Arbetsgivaren hade länge ansett det mycket angeläget att kunna anställa en manlig

familjerådgivare. Före den aktuella tillsättningen fanns hos arbetsgivaren endast kvinnliga familjerådgivare anställda. Arbetsgivarens uppgifter om tjänstens tänkta innehåll har enligt AD haft en sådan tyngd att de utgjort tillräckliga skäl för att bryta presumtionen om könsdiskriminering. AD uttalade att domstolen inte hade någon anledning att ifrågasätta arbetsgivarens bedömning att arbetsgivaren måste anställa en man för att kunna bedriva behandlingsverksamhet i form av co-terapi med terapeuter av olika kön i den omfattning som arbetsgivaren anser önskvärd.

5.2.8 Bättre sakliga förutsättningar, 3 § första stycket jämställdhetslagen

För att könsdiskriminering skall presumeras föreligga enligt 3 § första stycket JämL krävs att den som blivit förbigången haft bättre sakliga förutsättningar för arbetet än den som erhållit tjänsten. Redan i sin första dom avseende JämL (AD 1981 nr 169) konstaterade AD att det aldrig kan bli fråga om könsdiskriminering när flera sökande har samma eller likvärdiga sakliga förutsättningar. Arbetsgivaren kan då helt fritt välja vem han vill anställa. Presumtionen för könsdiskriminering inträder först när det finns en klar skillnad mellan dem som jämförs (AD 1984 nr 1, jfr även AD 1982 nr 102). AD har vidare funnit (AD 1986 nr 84) att det är arbetsgivarens bedömning av vad som vid tillsättningstillfället med tillräcklig noggrannhet har inhämtats om de sökandes sakliga förutsättningar som kan utlösa presumtionen. Om det vid en efterföljande prövning kan läggas fram ytterligare utredning, som då visar att den som blivit förbigången faktiskt haft bättre sakliga förutsättningar, utgör detta inte grund för att tillämpa presumtionsregeln. Att domstolen tillåter sig en viss eftersyn framgår emellertid av AD 1987 nr 1 och AD 1988 nr 50 där det konstateras att de i målen aktuella männen "verkligen ålades och också utförde de aktulla arbetsuppgifterna inom avsedd tidsram" resp. "faktiskt kunnat fullgöra arbetet på ett fullt godtagbart sätt".

AD har i domen i AD 1981 nr 169 framhållit, att de kriterier på vilka meritvärderingen skall grundas, skall utgöras av vad arbetsgivaren normalt tillämpar enligt författning, kollektivavtal eller praxis (prop. s. 51). Domstolen har emellertid i domen AD 1986 nr 67 konstaterat att kollektivavtalsbestämmelser med normer för tjänstetillsättning i princip inte är bindande vid den prövning av sökandes sakliga förutsättningar som skall göras enligt JämL. AD har tillagt att det är en annan sak att sådana bestämmelser kan

tjäna till upplysning om vilka tjänstetillsättningsnormer som arbetsgivaren brukar tillämpa.

På det statliga området gäller de grunder för meritvärderingen som anges i 11 kap. 9 § RF, dvs. att vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. AD har slagit fast (bl.a. AD 1984 nr 100) att med förtjänst avses tiden för innehav av statlig tjänst och till skicklighet räknas utbildning, yrkeserfarenhet och personlig lämplighet. I domen AD 1983 nr 104 har domstolen vidare genom citat ur propositionen (s. 124) framhållit skillnaden mellan begreppet "sakliga grunder" i RF och begreppet "sakliga förutsättningar" i JämL. Sakliga förutsättningar i 3 § JämL syftar på den enskilde sökandens kvalifikationer, t.ex. förtjänst och skicklighet. I uttrycket "sakliga grunder" i 11 kap. 9 § RF innefattas även sådana skäl för ett tillsättningsbeslut som inte har med den enskildes kvalifikationer att göra, t.ex. arbetsmarknads- och lokaliseringspolitiska skäl eller hänsyn till jämställdhetsintresset. Om arbetsgivaren grundat ett tillsättningsbeslut på en sådan saklig grund kan arbetsgivaren med åberopande härav bryta presumtionen för könsdiskriminering.

Även om kriterierna förtjänst och skicklighet endast gäller för det statliga området har prövningen i AD omfattat de angivna kriterierna i stort sett i alla de aktuella målen om tjänstetillsättning. Endast i ett fåtal fall har någon av de angivna kvalifikationerna inte varit föremål för bedömning, t.ex. AD 1987 nr 35, där de sökandes utbildning inte bedömdes. I den domen, som rörde en arbetsgivare på den privata sektorn, konstaterade AD att arbetsgivaren vid anställningar inte tillämpade några fasta, utslagsgivande meritvärderingsnormer. I stället valde arbetsgivaren i varje enskild anställningssituation den bland de sökande som efter en sammanvägning av flera olika omständigheter ansågs medföra den bästa lösningen för företaget i det särskilda fallet. Den enda kvalifikationsgrund som kunde urskiljas avsåg en värdering av sökandenas förutsättningar att klara av arbetsuppgifterna. Även i de två övriga fall som avsett tjänstetillsättningar på den privata sidan (AD 1987 nr 8 och AD 1988 nr 50) har arbetsgivarens meritvärdering i viss mån anpassats med hänsyn till innehållet i den aktuella tjänsten. De mål som rört anställningar på den privata sektorn visar således inte oväntat att privata arbetsgivare inte antagit fasta meritvärderingsnormer i samma utsträckning som man har på den offentliga sektorn.

Utöver de kvalifikationer som har nämnts kan arbetsgivaren uppställa särskilda behörighetskrav för en viss tjänst. Sådana krav måste emellertid gälla generellt för den aktuella tjänsten eller typen av tjänst. Kraven får inte utformas med hänsyn till en viss eller vissa sökande. De får inte heller i sig vara könsdiskriminerande. Det kan dock vara tillåtet att ställa krav som i princip endast kan uppfyllas av sökande av det ena könet. En förutsättning härför är emellertid att meritkravet framstår som sakligt och avser en merit som är nödvändig eller i vart fall värdefull för tjänsten (AD 1984 nr 100).

Bedömningsnormer och meritkrav som anges av arbetsgivaren i en platsannons eller i en kungörelse om ledig tjänst blir inte med nödvändighet bindande för denne vid prövningen enligt JämL av de sökandes sakliga förutsättningar för en tjänst. AD har i domen AD 1984 nr 12 motiverat detta ställningstagande med att man måste räkna med att det inträffar situationer i vilka det kan finnas goda skäl att under tillsättningsförfarandets gång ändra inställning till hur de sökandes meriter skall värderas (jfr även AD 1987 nr 8). De ändrade normerna måste dock framstå som rimliga i förhållande till den aktuella tjänsten samt vara godtagbara från diskrimineringssynpunkt. AD har emellertid betonat att ett påstående från arbetsgivaren att andra bedömningsnormer har tillämpats än som angivits i annons e.d. kan syfta till att dölja att den som fick tjänsten hade sämre sakliga förutsättningar än den som förbigicks. Det finns därför anledning att granska arbetsgivarens meritvärdering med särskild uppmärksamhet.

I ett fall (AD 1984 nr 22) gjorde arbetsgivaren gällande dels att ett i platsannonsen angivet krav på viss högre utbildning hade blivit felaktigt formulerat och inte stämde överens med vad som åsyftades med tjänsten, dels att det för tjänsten krävdes bl.a. förhandlingsvana som inte omnämnts i annonsen. Domstolen godtog arbetsgivarens påstående om att kravet på högre utbildning inte stämde överens med vad som åsyftades med den aktuella tjänsten men framhöll att även om en högre utbildning inte skulle gälla som ett absolut meritkrav så måste det ändå antas att arbetsgivaren funnit det önskvärt att den som fick tjänsten hade god teoretisk utbildning. Beträffande kravet på förhandlingsvana fann AD att detta i första hand skulle prövas mot bakgrund av innehållet i platsannonsen. Domstolen lade en tung bevisbörda på arbetsgivaren när det gällde att visa att förhandlingsvana hade en så avgörande betydelse för tjänsten som gjordes gällande. Arbetsgivaren kunde inte fullgöra denna bevisbörda.

Bedömningen av meriten *förtjänst eller allmän arbetslivserfarenhet*, dvs. antal tjänsteår eller den tid en person arbetat inom ett eller flera yrken, synes inte har vållat AD något svårare huvudbry. De få uttalanden som gjorts innebär huvudsakligen att det finns en begränsning av hur lång tids arbete på en och samma befattning som kan tillgodoräknas i merithänseende (AD 1981 nr 169), att två sökande som båda har lång arbetslivserfarenhet kan anses likvärdiga i detta avseende, även om det i tjänstgöringstid skiljer flera år (AD 1982 nr 102) och att förtjänstkravet tunnas ut alltmer ju högre tjänst det är fråga om (AD 1983 nr 102). Tjänstens karaktär kan vidare medföra att förtjänsten skall tillmätas mindre betydelse än skickligheten (AD 1984 nr 100). På den privata arbetsmarknaden tillmäts anställningstiden, enligt gängse synsätt, inte någon självständig betydelse i fråga om arbete som inte kräver några särskilda förkunskaper (AD 1987 nr 35).

Inte heller kriteriet *yrkeserfarenhet*, som är ett skicklighetskriterium och som avser hur lång eller omfattande erfarenhet en person har av just det arbete som avses med en anställning, har i allmänhet föranlett någon mer ingående prövning i AD. Eftersom meritvärderingen skall göras i förhållande till innehållet i den aktuella tjänsten bedöms erfarenheten inte bara tidsmässigt, utan hänsyn tas också till dess bredd och djup (AD 1983 nr 78 och 1989 nr 122). Innehållet i tjänsten kan således medföra att yrkeserfarenheten tillmäts särskild vikt och får en mycket stor betydelse (AD 1987 nr 140). Om yrkeserfarenheten inte anges som en särskild meritvärderingsgrund bedöms arbetslivserfarenheten med hänsyn till yrkesinriktningen (AD 1982 nr 139). Att det emellertid ibland kan bli fråga om svåra överväganden när det gäller att jämföra två sökandes yrkeserfarenheter framgår av domen AD 1984 nr 12, där fråga var om tillsättande av en universitetstjänst som forskningsjournalist. Arbetsuppgifterna skulle vara att följa forskningen inom samhällsvetenskap och i samarbete med forskare utarbeta fakta och nyhetsmaterial för dags- och veckopress samt radio och TV. Särskild vikt skulle läggas vid utveckling av nya metoder och former för samarbete mellan forskningsinstitutioner och massmedia. Den manlige journalist som fick tjänsten hade erfarenhet som heltidsanställd dagstidningsjournalist. Kvinnan som ansåg sig förbigången hade under en lång följd av år arbetat som frilansjournalist med inriktning på samhällsfrågor. Hennes erfarenheter på samhällsområdet vägdes dock upp av mannens erfarenhet av interna förhållanden i massmediaföretag, vilken tillmättes särskild vikt med hänsyn till arbetsuppgiften att utveckla nya former för mediakontakter.

Krav på viss *utbildning* kan avse såväl teoretisk som praktisk utbildning. Genom att arbeta i yrket kan man skaffa sig sådana kunskaper, som till viss del väger upp (AD 1987 nr 140) eller helt utjämnar (AD 1983 nr 83) skillnader i teoretisk utbildning inom området. Även äldre utbildning, som till viss del blivit inaktuell, har i sig ett bestående värde, särskilt om den hållits vid liv och eventuellt kompletterats genom yrkesverksamhet (AD 1983 nr 78).

Det är inte alltid så att bara en viss utbildning kan vara betydelsefull för en tjänst. Skilda typer av utbildning kan vara av värde för olika uppgifter som ingår i tjänsten. Om de sökande har olika utbildningsmeriter och dessa bedöms var för sig vara av betydelse för tjänsten, men samtidigt alltför olikartade för att en jämförelse skall kunna ge något mer entydigt resultat, kan sökandena anses likvärdiga (AD 1984 nr 12). I ett fall (AD 1984 nr 100) hade ingen av de sökande den utbildning som angetts specifikt bland önskvärda kvalifikationer. AD fann att frågan om de hade annan för tjänsten lämplig utbildning skulle bedömas i huvudsak med utgångspunkt i tjänsten, utan jämförelse med innehållet i den särskilt angivna utbildningen.

Om arbetsgivaren i en platsannons eller kungörelse om ledig tjänst som kvalifikationskrav anger viss utbildning får det uppfattas så att arbetsgivaren anser att en sökande som saknar denna merit inte kan komma i fråga för tjänsten. Eftersom arbetsgivaren vid prövningen av de sökandes sakliga förutsättningar enligt 3 § JämL emellertid inte kan anses bunden av vad som angetts i annonsen (se ovan) kommer det att ställas stora krav på hållfastheten i den förklaring arbetsgivaren kan lämna till att de bedömningsnormer som angetts i annonsen frångås. Utbildningen behöver inte vara nödvändig för tjänsten för att kravet skall anses sakligt grundat (AD 1987 nr 8). Det kan å andra sidan vara så att kunskaper som en sökande skaffat sig genom en avancerad utbildning inte kan användas på ett adekvat sätt i tjänsten. Utbildningen kan då inte heller medföra försteg vid prövningen av vem som har bättre sakliga förutsättningar för tjänsten (AD 1988 nr 50).

En meritvärderingsgrund som ligger utbildningskravet nära och som är mycket svår att bedöma rör vetenskaplig skicklighet. Frågan härom ställdes på sin spets i AD 1987 nr 152, där parterna var ense om att avgörandet av vem som hade de bättre sakliga förutsättningarna för en tjänst som forskarassistent väsentligen skulle fattas med utgångspunkt i bedömningen av sökandenas vetenskapliga skicklighet. AD ansåg att det inte kunde komma i fråga att domstolen grundade sitt ställningstagande på en egen

bedömning av de sökandes vetenskapliga arbeten, utan att i stället de bedömningar som framgick av åberopade sakkunnigutlåtanden skulle ligga till grund för prövningen. Domstolen uttalade att det ligger i sakens natur att en så komplicerad och mångfacetterad företeelse som vetenskaplig skicklighet i viss utsträckning kan komma att bedömas på olika sätt av olika bedömare, även om dessa samtliga är mycket sakkunniga och ambitiösa. Enbart den omständigheten att olika bedömare kommer till olika resultat kan inte leda till slutsatsen att den grupp som intar den ena ståndpunkten måste ha rätt och den andra fel. AD lade i bevishänseende en tung börda på JämO, som förde talan i detta mål, när det gällde att visa att skillnaderna mellan de olika sakkunnigbedömningarna låg utanför vad man normalt kunde förvänta.

Värderingen av de sökandes sakliga förutsättningar bygger som framgått på en individuell jämförelse av de enskilda individernas kvalifikationer i förhållande till tjänsten. Bedömningen omfattar även personliga egenskaper och förutsättningar för arbetet i fråga eller vad som oftast benämns *personlig lämplighet*. Prövningen av den personliga lämpligheten hos de sökande kan innebära svåra avvägningar. Arbetsgivarens berättigade intresse av att den som anställs har förmåga och är lämplig att sköta arbetsuppgifterna samt klara samarbetet med överordnade och arbetskamrater skall sättas i relation till arbetets självständighetsgrad, samarbetsfunktioner, ansvar m.m. AD har framhållit (AD 1981 nr 169) att det är angeläget att parterna i diskrimineringstvister vinnlägger sig om att avstå från att åberopa sådan bevisning om de sökandes personliga egenskaper som grundar sig på hörsägen eller bygger på en begränsad kännedom om vederbörande. Domstolen kan bara beakta sådana uppgifter som en seriöst syftande arbetsgivare normalt inhämtar och beaktar. Om arbetsgivaren grundar sitt avgörande på dåligt underbyggda andrahandsuppgifter, utan att närmare undersöka vad som ligger bankom dessa, löper han risk att hans bedömning inge godtas. JämL lämnar inte arbetsgivaren utrymme för att låta obestyrkta uppgifter eller ett vårdslöst fällt omdöme eller liknande bli avgörande för ett anställningsbeslut. Arbetsgivaren måste utreda om det finns tillräckliga skäl för att påstå att den, som med hänsyn till övriga meriter förbigås, är olämplig för anställningen. En arbetsgivare som inte gör det måste finna sig i att anställningsbeslutet betraktas som ett åsidosättande av diskrimineringsförbudet, även om det inte finns något diskriminerande syfte bakom beslutet (AD 1987 nr 67). AD har i flera fall (bl.a. AD 1981 nr 169) betonat att det måste krävas en stark och tillförlitlig bevisning när det gäller påstådd olämplighet (jfr även AD 1984 nr 6).

I domen AD 1983 nr 50 har AD pekat på att arbetsgivare ofta fäster stor vikt vid faktorn personlig lämplighet. I den mån arbetsgivaren gör det måste likartade bedömningar göras inom ramen för den meritvärdering som blir aktuell i en diskrimineringstvist. AD har framhållit att det finns anledning att noga granska de argument beträffande personlig lämplighet som arbetsgivaren framför, så att man inom rättstillämpningen förhindrar att en arbetsgivare under sken av att det är fråga om en värdering av de söknades personliga lämplighet i själva verket låter ställningstagandet bero av de sökandes kön. Detta gäller inte minst i fall där arbetsgivaren i hög grad har påverkats i sitt ställningstagande av det intryck sökanden gjort vid en anställningsintervju (AD 1983 nr 78). Det är allmänt accepterat på arbetsmarknaden att utfallet av anställningsintervjuer tillmäts avsevärd betydelse. Arbetsgivaren anses därför oförhindrad att hänvisa till vad som förekommit vid sådana intervjuer. Det krävs dock att arbetsgivaren inte låtit sig påverkas av ovidkommande hänsyn. Värderingen av vad som kommer fram vid intervjuer måste ske objektivt och med noggrannhet och ansvarskänsla (jfr AD 1984 nr 1).

Den jämförelse som skall ske mellan sökandena måste vara individuell och arbetsgivaren får inte grunda sitt beslut på att det finns vissa typiska eller genomsnittliga skillnader mellan könen vare sig det är allmänna föreställningar om sådana skillnader eller skillnader som är statistiskt påvisbara. Enbart genomsnittliga skillnader i fråga om fysisk styrka, uthållighet eller liknande, får exempelvis inte fälla avgörandet. Faktiska skillnader mellan individer av vartdera könet får däremot beaktas (AD 1987 nr 35). Det är emellertid inte alltid nödvändigt att en individuell jämförelse kan göras. En bedömning av en sökandes personliga lämplighet kan begränsas till frågan om sökanden över huvud taget fyller de befogade krav som en arbetsgivare ställer i det avseendet (AD 1989 nr 40).

Den som anser sig diskriminerad kan normalt inte lägga arbetsgivaren till last i en tvist att denne inte gjort närmare efterforskningar rörande sökandenas personliga uppförande och läggning, om arbetsgivaren inte brukar göra sådana efterforskningar (AD 1983 nr 50). Arbetsgivaren kan således inte anses skyldig att inhämta referenser i större omfattning än han normalt brukar. Om en arbetsgivare inhämtar referenser på ett icke godtagbart sätt bör han enligt AD inte kunna åberopa vad som därigenom har kommit fram till befrielse från ansvar för könsdiskriminering om referenstagningen lett till en objektivt felaktig bedömning av de

sökandes sakliga förutsättningar för arbetet (AD 1986 nr 84).

Ett mindre lämpligt personligt beteende kan få betydelse endast om det är fråga om en sådan tjänst där uppträdandet och det personliga beteendet har betydelse för utövandet av tjänsten (AD 1983 nr 50). I denna dom har AD sagt att i många fall torde det personliga beteendet sakna intresse vid tjänstetillsättningen. Vidare kan i allmänhet det förhållandet att en person vid enstaka tillfällen tappar omdömet och beter sig olämpligt inte få någon betydelse i en diskrimineringstvist. Att en sökande uppträtt olämpligt mot t.ex. kvinnlig personal får betydelse endast om det kommer till uttryck mer eller mindre regelbundet. Anmärkningar som riktas mot en persons beteende behöver inte vara symtom på en allmänt sett olämplig personlig läggning. Om ett olämpligt uppträdande mot t.ex. kvinnor inte direkt är av intresse för tjänsten kan det inte motverkas genom diskrimineringsreglerna, utan endast genom aktiva åtgärder i form av attitydpåverkan. Har däremot ett beteende varit så klandervärt att det kunnat betecknas som en tjänsteförseelse som bort medföra disciplinpåföljd kan det utgöra en belastning vid meritvärderingen för en tjänstetillsättning.

I arbetsgivarens bedömning av sökandenas personliga lämplighet kan omedvetet eller medvetet ligga att man ställer högre krav på en kvinnlig sökande, än på en man. I ett avgörande (AD 1984 nr 6) där den frågan prövades om en kvinna, som ansåg sig orättvist behandlad, över huvud taget var lämplig för arbetsuppgiften, fann AD att beslutet att inte tilldela kvinnan den aktuella uppgiften hade påverkats av en negativ inställning till kvinnor på den ifrågavarande tjänsten. Även i AD 1986 nr 67 fann AD att lämplighetsprövningen präglades av i viss mån subjektiva och på personliga intryck grundade uppfattningar. De uppgifter som arbetsgivaren i det fallet lämnade om bedömningen av den ifrågavarande kvinnans lämplighet var alltför svagt underbyggda för att kunna leda till slutsatsen att det gjorts enbart en individuell lämplighetsprövning, utan hänsyn till kvinnans kön. Arbetsgivaren hade i alltför stor utsträckning låtit de ståndpunkter som redovisats av personer som haft en arbetsledande ställning i förhållande till kvinnan bli avgörande för tillsättningsbeslutet.

Att en person är olämplig eller mindre lämplig för en tjänst har oftast åberopats av arbetsgivarparten mot den som ansett sig förbigången, vilket i de flesta fallen varit kvinnor. Endast i ett fall (AD 1983 nr 50), där JämO förde talan, har det gjorts gällande att den man som fick den aktuella tjänsten brast i personlig

lämplighet. Beträffande de kvinnor som påståtts olämpliga för den sökta tjänsten har främst åberopats att de haft eller att deras läggning medförde risk för samarbetsproblem. AD har, i linje med sina ovan redovisade uttalanden, ställt kraven på bevisningen gällande olämplighet högt. Detta förhållande har lett till att domstolen i flera fall nöjt sig med att konstatera att "det inte visats att vederbörande inte var lämplig för arbetet". I de fall där AD har godtagit arbetsgivarsidans uppfattning att det funnits en skillnad mellan sökandena avseende personlig lämplighet har arbetsgivarens bedömning grundat sig på de intryck som sökandena gett vid anställningsintervjuer, vad som framkommit vid referenstagning eller en i övrigt noggrann handläggning av tillsättningsärendet. AD har i tre mål funnit att den upfattningen, att kvinnor, på grund av läggning och egenskaper som är typiskt kvinnliga, är mindre lämpade för vissa typer av arbeten, har lett till att man ställt större krav på kvinnor än på män. AD har i dessa fall underkänt arbetsgivarnas bedömningar av sökandenas personliga lämplighet (AD 1984 nr 6, 1986 nr 67 och 1987 nr 35). I det sistnämnda fallet kan arbetsgivaren sägas ha gett uttryck för ett diskriminerande syfte genom att fästa avseende vid en allmän föreställning om kvinnors och mäns genomsnittligt sett olika fysiska styrka och inte beaktat kvinnans och mannens individuella förutsättningar. AD fann kvinnan och mannen likvärdiga i fråga om möjligheterna att klara arbetsuppgifterna. Det kan noteras att det inte gjorts gällande att kvinnan i detta avseende hade bättre förutsättningar att klara det aktuella arbetet.

AD:s avgöranden i de 27 mål där slutlig dom har meddelats avseende ifrågasatt diskriminering i samband med anställning eller tjänstetillsättning kan sammanfattas på följande sätt:

Fem av målen gällde män, av vilka tre bedömdes ha bättre sakliga förutsättningar än den kvinna som fått den aktuella tjänsten. I två fall ansågs mannen således inte ha bättre sakliga förutsättningar för arbetet. Endast i ett fall ansågs dock könsdiskriminering föreligga. Arbetsgivaren förmådde därmed bryta presumtionen i två fall.

Av de 22 mål som fördes till förmån för kvinnor ansågs kvinnan i sex fall ha blivit diskriminerad. I ytterligare tre mål bedömdes kvinnan ha bättre sakliga förutsättningar än den man som fått tjänsten, men arbetsgivaren kunde i dessa fall bryta presumtionen om könsdiskriminering. I 13 mål bedömdes kvinnan inte ha klart bättre sakliga förutsättningar för arbetet än mannen.

5.2.9 Presumtionsgenombrott, 3 § andra stycket jämställdhetslagen

När de förutsättningar som anges i 3 § första stycket JämL föreligger, inträder som ovan angetts presumtion för att arbetsgivarens beslut är könsdiskriminerande, dvs. att arbetsgivaren missgynnat en person på grund av hennes eller hans kön. För att ungå skadeståndsskyldighet har arbetsgivaren emellertid möjlighet att bryta presumtionen enligt vad som anges i paragrafens andra stycke. Arbetsgivaren ges således möjlighet att visa att beslutet inte berodde på någons kön, utan att det motiverades av helt andra skäl. Även om beslutet dikterades av de sökandes kön kan arbetsgivaren fria sig från ansvar om det kan visas antingen att beslutet var ett led i strävandena att främja jämställdhet i arbetslivet, s.k. positiv särbehandling, eller att det ändå varit berättigat att förbigå någon på grund av kön med hänsyn till att det funnits ett ideellt eller annat särskilt intresse, som inte bör vika för jämställdhetsintresset. Lyckas arbetsgivaren visa att någon av de nu angivna omständigheterna varit för handen kan beslutet att förbigå någon till förmån för en annan av motsatt kön inte anses diskriminerande.

I fem av de tolv fall där AD har funnit att någon förbigåtts, dvs. haft bättre sakliga förutsättningar för arbetet än den som fick tjänsten, har arbetsgivaren förmått häva presumtionen om diskriminering. I två av dessa mål har arbetsgivaren, enligt domstolens mening, förmått visa att hans beslut varit berättigat med hänsyn till ett särskilt intresse, som inte borde vika för jämställdhetsintresset. De tre övriga målen har i denna del huvudsakligen behandlat frågan om arbetsgivaren i sitt ställningstagande styrts av andra skäl och att beslutet således inte berott på någons kön.

Av de sju mål där presumtionen för könsdiskriminering inte har brutits har arbetsgivarsidan i ett mål inte åberopat några omständigheter som skulle kunna leda till ett presumtionsgenombrott. I de övriga fallen har, för att styrka att arbetsgivarens beslut inte berott på kön, åberopats bl.a hänsyn till ett gott samarbete med fackliga organisationer, intresse av att främja internrekrytering, bristande personlig lämplighet hos den som förbigåtts, patienters behov av kontinuitet i vården eller aktivt jämställdhetsarbete. I ett av målen har frågan om positiv särbehandling berörts.

Redan i den första domen enligt JämL (AD 1981 nr 169) framhöll AD med hänvisning till förarbetena (prop. s. 123 - 124) att kraven på arbetsgivarens bevisning måste ställas högt. Samma inställning

redovisar domstolen också i 1989 års fall, nr 122. Arbetsgivaren har att hålla sig inom ett ganska snävt område för att vinna framgång med sin bevisning. Den exemplifiering som gjorts i propositionen är inte uttömmande, men torde ändå innebära en viss begränsning av de skäl arbetsgivaren kan göra gällande med framgång. Arbetsgivaren är dock oförhindrad att åberopa all bevisning om omständigheter som kan ha påverkat tjänstetillsättningsbeslutet. Endast sådan omständigheter som inte haft någon inverkan på beslutet kan domstolen undgå att beakta. Bevisningen måste vara sådan att det står klart att arbetsgivaren styrts i sitt handlande av annat motiv än hänsynstagande till sökandenas kön (AD 1986 nr 67). Är skillnaden i de sakliga förutsättningarna betydande till förmån för en förbigången sökande måste det ställas högre krav på arbetsgivarens motbevisning än när skillnaden inte är så stor (AD 1981 nr 171).

Av lagförarbetena framgår enligt AD:s mening tydligt att JämL inte skall hindra arbetsgivaren från att ta andra hänsyn än som avser sökandenas meriter under förutsättning att dessa hänsyn inte i sig är könsdiskriminerande (AD 1983 nr 104). Svårigheten ligger i att klargöra om det av arbetsgivaren uppgivna skälet verkligen varit av avgörande betydelse för tillsättningsbeslutet och inte enbart ett svepskäl. Det bör fästas stor vikt vid om arbetsgivarens skäl ter sig välgrundade från sakliga utgångspunkter. Om arbetsgivaren på ett helt övertygande sätt kan visa att beslutet har bestämts av skäl som inte har med de sökandes kön att göra är beviskravet enligt 3 § andra stycket uppfyllt.

Arbetsgivaren kan åtminstone i princip inte fria sig från ansvar för könsdiskriminering genom att hänvisa till att avvikelse av ett eller annat skäl har skett från de normer för meritvärdering som är gängse för det aktuella området (AD 1987 nr 51). Arbetsgivaren kan således inte hänvisa till sitt eget, kanske rent subjektiva bedömande eller åberopa skäl som är av sådant slag att det inte är möjligt att i efterhand bedöma dem med tillräcklig säkerhet (AD 1987 nr 83). Det är således endast sakliga skäl som bör kunna åberopas som motbevisning. I AD 1987 nr 1 ges exempel på sådana skäl som av domstolen bedömts godtagbara. Arbetsgivaren ansågs ha haft fog för sin uppfattning att det var av stor betydelse för att få det aktuella arbetet utfört i tid att den som fick tjänsten (vikariatet) hade tidigare erfarenhet av den aktuella verksamheten, att han kunde påbörja arbetet med kort varsel och att han inte behövde särskild introduktion. Däremot är det vid prövningen av 3 § andra stycket, till skillnad mot vad som gäller enligt presumtionsregeln i första stycket samma paragraf, inte nödvändigt att

konstatera att arbetsgivaren handlat normenligt. Det avgörande är att det visas att arbetsgivaren inte påverkats av någons kön. Även arbetsmarknadspolitiska hänsyn bör därmed kunna godtas (AD 1983 nr 104).

Arbetsgivaren kan komma att drabbas av en fällande dom i en diskrimineringstvist, även om han inte har haft något syfte att diskriminera. Det kan räcka med att arbetsgivaren bedömt de sökandes meriter på ett osakligt sätt. Har arbetsgivaren emellertid gjort en felbedömning som kan anses ursäktlig får det effekten att bryta presumtionen (AD 1982 nr 139). Om man kan konstatera att arbetsgivaren faktiskt haft ett syfte med att diskriminera en sökande kan detta i vissa fall få betydelse. I domen AD 1982 nr 102 har AD funnit att ett syfte att missgynna någon på grund av kön i förening med en mindre skillnad i de sökandes sakliga förutsättningar kan leda till slutsatsen att det varit fråga om olaglig könsdiskriminering. Att ett diskriminerande syfte inte får samma betydelse när de sökande bedöms likvärdiga framgår av AD 1987 nr 35.

Meriter som ingår bland de sakliga förutsättningarna, t.ex. personlig lämplighet, och som prövas enligt 3 § första stycket JämL, kan inte åberopas en gång till som motbevisning enligt 3 § andra stycket JämL (AD 1981 nr 169).

Att arbetsgivaren önskar ha ett gott samarbete med de fackliga organisationerna på arbetsplatsen är i och för sig en omständighet som bör få åberopas för att visa att ett beslut inte beror på någons kön. Det är emellertid arbetsgivaren själv som fattar det slutliga beslutet och den omständigheten att ett sådant gott samarbete bedöms angeläget ändrar inte det förhållandet att arbetsgivaren bär ansvaret för beslutet. Arbetsgivaren måste därför anses skyldig att närmare undersöka vilka uppgifter som ligger till grund för ett fackligt uttalande till förmån för eller emot en viss sökande (AD 1981 nr 169). Detsamma gäller uttalanden av andra personalgrupper eller personalföreträdare (AD 1987 nr 87).

Intresset av att främja internrekrytering kan åberopas av arbetsgivaren endast om det kan visas vara fråga om ett led i en större personalpolitisk plan. Utrymmet för att tillämpa en sådan princip måste dock rimligen bli mindre ju större skillnad som föreligger i sökandenas sakliga förutsättningar (AD 1981 nr 169).

Ett aktivt jämställdhetsarbete måste vara verkligt aktivt och verksamt för att kunna åberopas med framgång (AD 1981 nr 171).

Vilka krav som skall ställas på omfattningen och kvaliteten på jämställdhetsarbetet för att detta skall anses så aktivt och verksamt att det kan fria arbetsgivaren från ansvar för diskriminering är oklart. Särskilt svårbedömt är läget när arbetsgivarens uppgifter lämnas obestridda. Även om jämställdhetsarbetet inte haft någon vidare omfattning kan dock även mindre åtgärder, åtminstone i någon mån, utgöra visst stöd för arbetsgivarens påstående om att han vid en tjänstetillsättning inte tagit hänsyn till de sökandes kön (AD 1982 nr 102).

När arbetsgivaren åberopar att beslutet är ett led i strävandena att främja jämställdhet i arbetslivet, s.k. positiv särbehandling, skall jämställdhetsintresset ställas i relation till förhållandena på den aktuella arbetsplatsen eller till den arbetskategori hos arbetsgivaren som tjänstetillsättningen avser. Därmed saknar t.ex. förhållandena för en viss yrkesgrupp i hela landet betydelse. Detsamma gäller när en arbetsgivare som t.ex. en kommun, ett landsting eller en större myndighet åberopar en dominans för det ena könet bland samtliga anställda. Det är enbart förhållanden inom den aktuella kategorin av arbetstagare som med framgång kan åberopas vid positiv särbehandling (AD 1981 nr 171). I prinip bör det dock vara möjligt för en arbetsgivare att visa att beslutet inte berott på någons kön genom att hänvisa till en i övrigt jämn könsfördelning inom den kategori av arbetstagare eller den typ av arbete som är i fråga eller genom att visa på ett aktivt och verksamt jämställdhetsarbete. En arbetsgivare som har en sådan jämn könsfördelning eller aktivt verkar för jämställdhet bör kunna ha ett enklare system för urval och anställning av arbetskraft. När det gäller kvalificerade befattningar måste emellertid alltid en noggrann prövning anses erforderlig (AD 1982 nr 139).

Enligt sista ledet i 3 § andra stycket JämL har arbetsgivaren slutligen möjlighet att visa att beslutet att förbigå en bättre meriterad sökande varit berättigat av hänsyn till ett ideellt eller annat särskilt intresse, som inte bör vika för intresset av jämställdhet i arbetslivet. Syftet med denna undantagsbestämmelse kan sägas vara att förhindra att JämL på ett otillbörligt sätt begränsar arbetsgivarens rätt att bestämma över inriktningen och organisationen av sin verksamhet. Regeln avser att träffa ett begränsat antal undantagsfall där det med hänsyn till det motstående intresset får anses berättigat att beakta den sökandes kön. I kravet på att beaktandet skall vara berättigat ligger att det motstående intresset inte skall kunna tillgodoses på annat sätt (AD 1986 nr 103). JämL reglerar inte hur valet skall träffas mellan personer som var och en från sin särskilda utgångspunkt kan resa

anspråk på att få en prioriterad ställning vid tillsättning av en tjänst, t.ex. om parterna åbropar arbetsmarknadspolitiska hänsyn resp. jämställdhetsintresset (AD 1983 nr 104).

5.2.10 Allmänt om missgynnande i andra fall än vid anställning, 4 § jämställdhetslagen

Förutom genom den ovan redovisade bestämmelsen i 3 § får diskrimineringsförbudet i 2 § sitt materiella innehåll genom de i tre olika punkter angivna bestämmelserna i 4 § JämL. Paragrafens första punkt avser diskriminering genom tillämpning av sämre anställningsvillkor. Punkten 2 behandlar diskriminering genom arbetsledningsbeslut och punkten 3 avser diskriminering genom vissa mer ingripande ensidiga åtgärder av arbetsgivaren som t.ex. uppsägning av anställningsavtal, omplacering, permittering, avskedande eller därmed jämförlig åtgärd som innebär skada för arbetstagaren. Reglerna är olika uppbyggda när det gäller bevisskyldigheten i fråga om sambandet mellan arbetsgivarens handlande och arbetstagarens kön. I likhet med reglerna i 3 § utgör bestämmelserna i 4 § punkt 1 och 2 s.k. presumtionsregler. Om arbetsgivaren handlar på ett sätt som beskrivs i de angivna bestämmelserna antas (presumeras) att arbetsgivaren har gjort sig skyldig till könsdiskriminering. För att gå fri från ansvar måste arbetsgivaren då visa att handlandet inte styrts av någons kön. Regeln i 4 § punkt 3 däremot innebär att könsdiskriminering föreligger endast om det kan visas att arbetsgivarens åtgärd berott på arbetstagarens kön. Bevisskyldigheten har således i detta fall lagts på arbetstagarsidan. AD har konstaterat (AD 1982 nr 17) att bevisprövningen i en sådan situation skall göras på samma sätt som på föreningsrättsområdet (jfr prop. s. 130). Det räcker då att arbetstagarsidan visar sannolika skäl för att åtgärden berott på kön. Lyckas man med detta blir det arbetsgivarens sak att visa att det funnits skälig orsak till åtgärden oberoende av könsfrågan.

Det kan ibland vara svårt att avgöra om en åtgärd som arbetsgivaren vidtar är att hänföra till 4 § punkt 2 eller punkt 3. I visst hänseende kan punkten 2 anses ha ett vidare tillämpningsområde än punkten 3. AD har därför funnit skäl att under sådant förhållande låta prövningen först avse regeln i punkt 2 (AD 1982 nr 17).

Beträffande gränsdragningen mellan 3 § och 4 § punkt 2, se avsnitt 5.2.7.

5.2.11 Sämre anställningsvillkor, 4 § punkt 1 jämställdhetslagen

Missgynnande enligt 4 § punkt 1 presumeras föreligga när en arbetsgivare tillämpar sämre anställningsvillkor för en arbetstagare än för andra arbetstagare av motsatt kön när de utför arbete som enligt kollektivavtal eller praxis är att betrakta som lika eller som är likvärdigt enligt en överenskommen arbetsvärdering. Det finns således två metoder för att avgöra om diskriminering föreligger enligt 4 § punkt 1. Den ena metoden bygger på att de arbetsuppgifter som jämförs är att betrakta som lika, medan den andra metoden tar sikte på arbetsuppgifter, som visserligen inte kan anses omedelbart jämförliga, men som ändå enligt en överenskommen arbetsvärdering skall anses likvärdiga.

Frågan om kollektivavtalsbestämmelsers betydelse för vad som skall anses som lika arbete har varit föremål för AD:s bedömning i AD 1984 nr 140, som gällde lönediskriminering. AD har i domen slagit fast att det inte är möjligt att i kollektivavtal med giltig verkan göra skillnad i lönehänseende mellan kvinnor och män som grupper (jfr 5 § JämL). Vidare kan det förhållandet att en individuell lönesättning är överenskommen genom kollektivavtal inte medföra att JämL sätts ur spel. Man kan dock inte bortse från kollektivavtalets innehåll när det gäller prövningen av om de arbetsuppgifter som jämförs skall anses som lika. Med hänvisning till uttalanden i propositionen (s. 72, 74, 76) framhåller AD att tillämpningen av lönediskrimineringsförbudet inte får leda till något ingrepp i den värdering av olika arbetsuppgifter och de normer i övrigt för lönesättningen som tillämpas på arbetsmarknaden. Domstolen framhåller att en i kollektivavtal inskriven metod för lönesättning som karaktäriseras av att lönegraden knutits till tjänsten och inte till innehavaren måste få betydelse för prövningen av om skillnaden i anställningsvillkor beror på arbetstagarens kön eller ej, dvs. vid frågan om presumtionsgenombrott.

AD har uppfattat lagförarbetena (prop. s. 75) så att jämförelsen mellan arbetsuppgifterna skall inriktas på yttre kännetecken, såsom arbetsuppgifternas art och innehåll och de förhållanden under vilka de utförs. Det gäller att avgöra om skillnaderna mellan jämförda arbetsuppgifter är sådana att de kan förväntas avspegla sig i anställningsvillkoren.

Domstolen har vidare tolkat formuleringen "enligt kollektivavtal eller praxis inom verksamhetsområdet" som ett uttryck för vikten av att gängse uppfattningar i arbetslivet respekteras vid likhetsprövningen. AD har framhållit att det är av vikt att de

rättstillämpande organen avhåller sig från egna värderingar av vad som utgör lika arbete. När arbetsuppgifterna för två befattningar som enligt kollektivavtal är olika skall jämföras, bör kollektivavtalets innehåll tillmätas avsevärd betydelse under förutsättning att avtalet innehåller en reglering eller uttalanden som mer konkret tar sikte på de arbetsuppgifter som jämförelsen avser. Kollektivavtalsbestämmelser som är allmänt avfattade utesluter inte att arbetstagare inom olika lönegrupper kan ha lika arbetsuppgifter.

5.2.12 Oförmånlig arbetsledning/arbetsfördelning, 4 § punkt 2 jämställdhetslagen

Andra punkten i 4 § anger att missgynnande föreligger när en arbetsgivare leder och fördelar arbetet på ett sådant sätt att en arbetstagare blir uppenbart oförmånligt behandlad i jämförelse med arbetstagare av motsatt kön. AD har funnit att i ordet "uppenbart" ligger att en könsdiskriminerande oförmånlig behandling inte skall omfatta alltför obetydliga händelser eller förhållanden eller bagateller. Arbetsgivarens handlande skall ha antingen uppenbar betydelse i det enskilda fallet eller betydelse som ett led i ett systematiskt eller vanemässigt förfarande (jfr prop. s. 129). AD har vidare gjort den tolkningen att i uttrycket "oförmånligt behandlad i jämförelse med arbetstagare av motsatt kön" måste anses ligga något mer än att arbetsgivaren i något hänseende gör skillnad mellan kvinna och man till nackdel för en av dem. Arbetsgivarens handlande måste dessutom vara på det sättet särskilt belastande för honom att det innebär att en arbetstagare behandlats orättvist i jämförelse med arbetstagare av det andra könet. Häri ligger, enligt AD, att arbetsgivaren skall ha avvikit från det handlande som varit normalt i den föreliggande situationen. Det normala handlande varmed arbetsgivarens beteende skall jämföras är könsneutralt (AD 1982 nr 17).

Prövningen i sak av om någon blivit oförmånligt behandlad har till stor del avsett i vilken grad tjänstgörings- eller arbetsförhållanden har påverkats för den som ansett sig missgynnad. AD har också i ett mål (AD 1984 nr 6) gått in på frågan om arbetsgivarens beslut påverkats av en negativ inställning till kvinnor. AD har sagt att en sådan inställning kan föra till att beslutsfattaren medvetet eller omedvetet ställer strängare krav på kvinnor än på män, vilket innebär en orättvis behandling av kvinnorna.

Innebörden i begreppet att arbetsgivaren "leder och fördelar

arbetet" är i många hänseenden oklar. AD har framhållit att regeln i 4 § punkt 2 kan sägas träffa sådana beslut och åtgärder i frågor där arbetsgivaren enligt gängse arbetsrättsligt synsätt har beslutanderätten till skillnad från bestämmande av anställningsvillkor, som regleras genom avtal (AD 1987 nr 3, jfr AD 1984 nr 120).

Det är inte fråga om uppenbart oförmånlig behandling i lagens mening om det från saklig synpunkt finns grundade skäl att inte behandla två arbetstagare lika. Vad som är att bedöma som sakliga synpunkter får avgöras efter de allmänna normer som JämL bygger på, dvs. att skälen i sig själva skall vara könsneutrala (AD 1987 nr 3).

I målet AD 1984 nr 6 biföll AD talan enligt 4 § punkt 2. Prövningen av om vederbörande blivit orättvist behandlad tog till största delen sikte på en bedömning av den ifrågavarande kvinnans kvalifikationer, hur hon skött sitt arbete och om det funnits skäl att rikta någon kritik mot henne. Arbetsgivaren gjorde nämligen gällande att kvinnan var olämplig för arbetsuppgiften i fråga och att detta utgjort en saklig grund för beslutet. AD fann att arbetsgivaren påverkats av en negativ inställning till kvinnor i den aktuella tjänsten. Arbetsgivaren hade därmed ställt strängare krav på kvinnor än som eljest ställdes på män. Kvinnan hade därför inte erhållit en saklig prövning och hade därmed behandlats oförmånligt i jämförelse med manliga kollegor.

5.2.13 Uppsägning m.m., 4 § punkt 3 jämställdhetslagen

Om en arbetsgivare säger upp ett anställningsavtal, omplacerar, permitterar eller avskedar någon eller vidtar annan jämförlig åtgärd till skada för en arbetstagare innebär det könsdiskriminering om åtgärden beror på arbetstagarens kön. En sådan "annan jämförlig åtgärd" kan vara att arbetsgivaren behandlar arbetstagaren på ett sådant sätt att denne inte står ut på arbetsplatsen, utan känner sig tvingad att säga upp sig. Det rör sig i sådant fall om trakasserier från arbetsgivarens sida. JämL gäller endast förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare och tar således inte sikte på förhållandet mellan två arbetstagare. Det är först när arbetsgivaren fått kännedom om att trakasserier utövats av en arbetstagare mot en annan som JämL kan komma in. Det är vad arbetsgivaren vidtar för åtgärder i en sådan situation som är av betydelse (AD 1987 nr 98).

Den omständigheten att en arbetstagare trakasserats sexuellt av en

annan innebär inte att arbetsgivarens åtgärder med anledning därav, mot någondera av dem, automatiskt skall anses bero på kön eller att sannolikheten för att så är fallet ökar (AD 1987 nr 98). En anmälan om sexuella trakasserier innebär att arbetsgivaren ställs inför ett personalproblem som måste lösas, men som från JämL:s synpunkt i princip inte skiljer sig från det fallet att anmälan gällt trakasserier helt utan sexuell anknytning. Arbetsgivaren har i sådant fall samma rätt som eljest att ta hänsyn till andra sakliga skäl för en viss åtgärd än den trakasserades intresse. Arbetsgivaren får således beakta verksamhetens behov av t.ex. yrkeserfaren personal, även om sådana hänsyn medför en nackdel för den som trakasserats (jfr även AD 1985 nr 65). Av betydelse är endast att arbetsgivarens handlande inte får styras av att arbetstagaren tillhör det ena eller andra könet eller av könsfördomar.

Om en arbetsgivare får en anmälan om sexuella trakasserier måste det normalt krävas att saken utreds på ett godtagbart sätt. Vidtas en åtgärd till nackdel för den trakasserade, utan en sådan godtagbar utredning, drar arbetsgivaren på sig misstanke om att åtgärden beror på könsfördomar. Om åtgärden kan föras in under regeln i 4 § punkt 2 löper arbetsgivaren risk att drabbas av presumtionen för könsdiskriminering och den tyngre bevisbörda som enligt nämnda bestämmelse måste uppfyllas för att arbetsgivaren skall fria sig. Om arbetsgivarens handlande i sig är att hänföra under 4 § punkt 3 kan en bristande utredning vara en omständighet som väger tungt när arbetstagarsidan skall visa sannolika skäl för att åtgärden berott på arbetstagarens kön (AD 1987 nr 98).

Ett uttalande från arbetsgivaren som uttrycker en förhoppning eller ett önskemål om att arbetstagaren skall söka sig annat arbete är inte ett sådant arbetsledningsbeslut som avses i 4 § punkt 2. Sådana uttalade önskemål får ingen rättslig verkan i förhållande till arbetstagaren. Uttalanden av den angivna innebörden kan inte heller betecknas som en åtgärd till skada för arbetstagaren i den mening som avses i 4 § punkt 3.

Däremot kan en hemställan från en arbetsledare eller avdelningschef till en överordnad eller ett personalorgan om att arbetstagaren skall förses med ett annat arbete innebära ett beslut att initiera en omplacering, vilket utgör en sådan åtgärd som avses i 4 § punkt 3. En sådan begäran av en arbetsledare e.d. som företräder arbetsgivaren måste anses ha sådana negativa verkningar för arbetstagaren att de medför skada. Att utpekas som ett

omplaceringsfall kan medföra olägenheter i den fortsatta anställningen (AD 1987 nr 98).

Frågan om en arbetsgivare genom att själv trakassera en anställd kvinna förmått henne att sluta sin anställning på ett sätt som var jämförligt med avskedande prövades i AD 1985 nr 65. AD fann att den kritik som riktades mot kvinnan troligen bottnade i att arbetsgivaren faktiskt varit irriterad över att hon under anställningen blivit gravid. Domstolen uttalade emellertid att detta inte var liktydigt med att denna arbetsgivarens inställning haft en avgörande betydelse för handlandet mot kvinnan. AD fann efter en samlad bedömning av omständigheterna i målet att det inte gjorts sannolikt att arbetsgivarens ställningstagande i förhållande till kvinnan dikterats av hennes kön. Domstolens bedömning visar tyngden av den bevisbörda som åvilar arbetstagarsidan när det gäller att visa sannolika skäl för att könsdiskriminering förelegat. AD har lagt stor vikt vid arbetsgivarens påstående att en personalinskränkning var nödvändig och att arbetsgivaren var angelägen om att - framför kvinnan - få behålla en man med längre yrkeserfarenhet.

5.2.14 Presumtionsgenombrott enligt 4 § jämställdhetslagen

Som framgått ovan inträder presumtion för könsdiskriminering om de i 4 § punkt 1 eller punkt 2 angivna förutsättningarna föreligger. För att bryta presumtionen enligt första punkten måste arbetsgivaren visa att det beslut som fattats beror på skillnader i arbetstagarnas sakliga förutsättningar för arbetet eller att det i varje fall inte beror på arbetstagarnas kön. Frågan om presumtionsgenombrott enligt denna bestämmelse har inte varit föremål för AD:s prövning.

Enligt 4 § punkt 2 kan arbetsgivaren bryta presumtionen genom att visa att behandlingen av en arbetstagare inte berott på dennes kön eller att det finns sådana skäl som anges i 3 § andra stycket, dvs. att beslutet varit ett led i strävandena att främja jämställdhet eller att det varit berättigat med hänsyn till ett ideellt eller annat särskilt intresse som inte bör vika för jämställdhetsintresset. Huruvida sådana skäl som anges i 3 § kan ha förelegat har inte prövats i något mål avseende 4 §.

I två mål har AD funnit att presumtionen för könsdiskriminering har inträtt enligt 4 § punkt 2 och att bevisskyldigheten därmed lagts på arbetsgivaren när det gällt att fria sig från ansvar. I det

ena målet (AD 1982 nr 17) åberopades som motbevisning från arbetsgivarsidan bl.a. särskilda i militära förhållanden grundade effektivitetsskäl. AD fann att det inte räckte att arbetsgivaren kunde hänvisa till allmänt hållna principer som kommit till uttryck i bl.a. en normalorganisation. Avsevärd hänsyn måste enligt domstolen tas till förhållandena på den lokala arbetsplatsen. Till arbetsgivarens nackdel lades att någon närmare utredning för att finna en lösning på de problem med fördelningen av arbetsuppgifterna som förelåg inte hade företagits. Handläggningen av ärendet visade således inte att effektivitetsskäl styrt arbetsgivarens beslut. AD fann i stället att arbetsgivarens handlande främst styrdes av en vilja att tillgodose önskemålen från manliga officerare.

I det andra målet där AD biföll talan enligt 4 § punkt 2 (AD 1984 nr 6) gjordes det inte gällande att arbetsgivarens beslut haft annan grund än vederbörandes kön. Frågan om eventuellt presumtionsgenombrott prövades således inte.

Könsdiskriminering enligt 4 § punkt 3 anses föreligga först om arbetstagarsidan kan göra sannolikt att arbetsgivarens beslut berott på könstillhörighet. Inte förrän det har visats sannolika skäl för att anse att så är fallet behöver arbetsgivaren tillgripa motbevisning för att fria sig. Inte i något av de två mål där 4 § punkt 3 varit i fråga (AD 1985 nr 65 och AD 1987 nr 98) har skyldigheten att visa att arbetsgivaren haft sakliga skäl för sitt beslut aktualiserats, eftersom det inte gjorts sannolikt att arbetsgivaren styrts av hänsyn till arbetstagarnas kön.

5.2.15 Avtals ogiltighet, 5 § jämställdhetslagen

Enligt 5 § JämL är ett avtal 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 avses i 3 och 4 §§. Om t.ex. en kollektivavtalsbestämmelses tillämpningsområde i visst fall begränsas till endast det ena könet kan bestämmelsen därmed vara ogiltig (AD 1985 nr 134). Det saknar betydelse för prövningen av om könsdiskriminering föreligger hur avtalsparterna själva uppfattat en bestämmelse när den ursprungligen tillfördes kollektivavtalet. Oavsett att en part vid avtalsförhandlingen har accepterat bestämmelsen som icke könsdiskriminerande, är parten oförhindrad att angripa den med hänvisning till JämL. Detta är en följd av att diskrimineringsförbudet är tvingande.

Domstolens prövning av om en kollektivavtalsbestämmelse är diskriminerande för det ena eller andra könet skall således inte ske med utgångspunkt i de värderingar som gällde vid bestämmelsens tillkomst, utan i de värderingar som gäller i dagens samhälle. I den nyssnämnda domen har AD prövat frågan om särskild löneutfyllnad vid tjänstledighet i samband med havandeskap eller barnsbörd enligt kollektivavtal kan förbehållas kvinnor. Efter att ha redovisat vad som gäller enligt föräldraförsäkringen har domstolen funnit att ett utgivande av sådan särskild löneutfyllnad endast till kvinnor avseende tid efter barnets födelse innebär att män diskrimineras. Löneutfyllnaden får i sådant fall behandlas som ett komplement till föräldraförsäkringen och kan för angiven tid inte anses vara avsedd att tillgodose kvinnans särskilda behov. AD fann inte skäl att från jämställdhetssynpunkt betrakta den särskilda löneutfyllnaden, som enligt det aktuella avtalet var knuten till att föräldrapenning utgick, på annat sätt än man i dag betraktar rätten till föräldraledighet. Det måste anses vara föräldrarnas ensak i det enskilda fallet att fördela föräldraledigheten mellan sig. AD framhåller dock att löneutfyllnad som utgår före nedkomsten bör kunna förbehållas kvinnor, utan att en sådan avtalstillämpning blir könsdiskriminerande. Detta kommer till tydligare uttryck i domen AD 1987 nr 132. Den där omtvistade avtalsbestämmelsen avsåg just havandeskapslön, som enligt AD var en sådan förmån som hade till syfte att tillgodose de särskilda behov som en kvinna har i samband med havandeskap och barnafödsel. Förmånen ansågs inte vara ett komplement till föräldraförsäkringen och inte heller bunden till denna på samma sätt som i 1985 års fall. Förmånen hade inte heller påverkats av de betydande vidgningar som skett av rätten till ersättning från det allmänna. Domstolen konstaterade att det visserligen ursprungligen funnits en anknytning mellan avtalet och lagstiftningen om ersättning från det allmänna. Det kunde emellertid inte anses tillåtet att enbart därav dra slutsatsen att varje förändring genom lagstiftning också varit avsedd att få verkan på avtalet.

AD har också gått in på frågan om rättsverkningarna av att en kollektivavtalsbestämmelse strider mot JämL:s diskrimineringsförbud. Enligt lagen är ett avtal ogiltigt i den del det föreskriver sämre förmåner för arbetstagare av det ena könet i förhållande till arbetstagare som tillhör det andra könet. Om avtalet emellertid endast innehåller en regel om positiv behandling av det ena könet kan denna positiva regel inte bli ogiltig. Den gynnade gruppens anställningsvillkor kan således inte ogiltigförklaras. Av uttalanden i propositionen (s. 171, 180) drar AD slutsatsen att lagstiftarens

avsikt har varit att JämL i en situation som den beskrivna skall ha en utfyllande verkan på avtalet. Det betyder att avtalet på grund av lagen får ett rättsenligt innehåll och den missgynnade arbetstagarens anspråk på löneutfyllnad därmed skall anses grundat på avtalet. Avtalsbestämmelsen i fråga bör således ges tillämplighet utan någon begränsning till det ena eller andra könet. Härigenom kommer båda könen att omfattas av bestämmelsen (AD 1985 nr 134).

5.2.16 Skadestånd, 8 § jämställdhetslagen

Om någon missgynnas på ett sätt som anges i 3 § eller 4 § skall skadestånd efter yrkande utgå enligt bestämmelserna i 8 § JämL. För brott mot 3 § utgår endast s.k. allmänt skadestånd för den kränkning missgynnandet innebär. Missgynnande enligt 4 § kan medföra såväl allmänt som ekonomiskt skadestånd, dvs. även ersättning för förlust som uppkommer. AD har dömt ut skadestånd i nio mål, varav sju mål avsett 3 § och två mål 4 § punkt 2. I de flesta fall har AD inte uttalat annat än att skäl inte förelegat att frångå yrkat belopp. Endast i de första domarna (AD 1981 nr 169 och 171 samt AD 1982 nr 17) har domstolen närmare redogjort för sin bedömning i skadeståndsfrågan. AD har beträffande jämkningsregeln i 8 § fjärde stycket konstaterat att regeln enligt lagmotiven (prop. s. 142) är avsedd att få samma tillämpning som motsvarande regler i annan arbetsrättslig lagstiftning. Jämkning bör således kunna ske om arbetsgivaren vidtar en spontan rättelse eller om förfarandet ter sig ursäktligt med hänsyn till oerfarenhet, bristande kunskaper eller liknande. Att en tillämpad lagstiftning är ny och svårtolkad är i och för sig grund för jämkning av skadeståndsskyldigheten. När det gäller tolkningen av JämL finns emellertid vägledande motivuttalanden. Lagen innehåller dessutom precisa förbudsregler och inte allmänt hållna regler av typ generalklausuler.

När det gäller att bestämma skadeståndets belopp har AD pekat på olika omständigheter som kan få betydelse (AD 1982 nr 17). Domstolen har bl.a. nämnt att den diskriminerande handlingen inträffat relativt kort tid efter JämL:s ikraftträdande, att reglerna varit helt oprövade i rättstillämpningen och att arbetsgivaren handlat i den subjektiva övertygelsen att hans handlande inte stred mot lag. Avsevärd hänsyn måste dock enligt AD:s mening tas till att arbetsgivarens åtgärder upplevts som i hög grad kränkande för berörda arbetstagare. Slutligen bör den omständigheten att arbetsgivarens åtgärd medfört kännbara verkningar beaktas. I 1981

års domar har AD särskilt betonat att departementschefen har framhållit vikten av att tydligt markera att vissa förfaranden inte är tillåtna (jfr prop. s. 70). Enligt uttalande i propositionen (s. 70) skall skadeståndsbeloppen bestämmas med utgångspunkt i vad som är brukligt i föreningsrätts- och anställningsskyddsmål. Skadeståndena i dessa mål har efter hand höjts. Enligt LAS skall skadeståndsbeloppen bestämmas med hänsyn till penningvärdeförändringar. De skadestånd som dömts ut i målen enligt JämL har också under åren höjts något. I det senaste målet (AD 1989 nr 122) bestämdes skadeståndsbeloppet till 40 000 kr.

5.2.17 Ett mål i AD om brott mot jämställdhetsavtal

Förutom de ovan redovisade diskrimineringstvisterna har AD avgjort ett mål om kollektivavtalsbrott, som tilldragit sig stort intresse (AD 1990 nr 34). Frågan gällde om det ifrågavarande jämställdhetsavtalet innebar en skyldighet för arbetsgivaren att i det enskilda fallet anställa en arbetssökande av underrepresenterat kön.

Det aktuella avtalet innehöll bl.a. dels följande målsättningsbestämmelser (1 §)

> **att** kvinnor och män skall ha lika möjligheter till anställning, utbildning, befordran samt utveckling i arbetet;
> **att** en jämnare fördelning mellan kvinnor och män uppnås i sådana sysselsättningar där yrkesval och rekrytering visat sig vara könsbundna;
> dels en bestämmelse om arbetsgivarens ansvar (2 §)
>
> Arbetsgivaren svarar för att ett aktivt jämställdhetsarbete bedrivs i företaget. Omfattning och inriktning av åtgärderna anpassas till byggbranschens struktur och produktionsförhållanden samt till de lokala förhållandena såsom företagets personalsammansättning, storlek, geografiska belägenhet och ekonomiska förutsättningar.

Målet gällde en kvinnlig träarbetare som sökt anställning hos ett större byggnadsföretag, vilket liksom branschen i övrigt, är starkt mansdominerat. Svenska Byggnadsarbetareförbundet (SBAF) gjorde gällande att arbetsgivaren brutit mot de nämnda bestämmelserna i jämställdhetsavtalet genom att inte anställa kvinnan, trots att hon var av underrepresenterat kön och lika kvalificerad som de manliga träarbetare, som bolaget anställt under den tid kvinnan

sökt anställning hos bolaget.

Arbetsgivarparten bestred käromålet och menade att avtalet inte är tillämpligt på ett enskilt fall. Avtalet är i första hand avsett att ersätta reglerna om aktiva åtgärder i 6 § JämL och avser i likhet med dessa arbetsgivarens anställningspolitik som sådan.

AD konstaterade att avtalet, som i stort överensstämde med SAF/LO/PTK-avtalet, inte innehöll någon sådan skrivning om könsdiskriminering som förekommit i ett tidigare avtal mellan de nämnda parterna. Även om arbetstagarsidan haft för avsikt att det aktuella avtalet skulle innebära ett skydd mot könsdiskriminering, hade detta inte klargjorts för arbetsgivarna. Arbetsgivarsidans principiella inställning i denna fråga var känd för arbetstagarsidan, som därför saknade anledning att utgå från att motparten genom kollektivavtal skulle åta sig längre gående förpliktelser än som framgår av lagen. Domstolen fann därmed att avtalet hade den innebörden som arbetsgivarparten gjort gällande. Avtalet innebar således, i likhet med 6 § JämL, en skyldighet för arbetsgivaren att ha en sådan personalpolitik som innebär att det bedrivs ett aktivt jämställdhetsarbete i företaget och att man därmed söker främja en rekrytering av kvinnor. Avtalet innebar däremot inte att arbetsgivaren i det enskilda fallet måste ge företräde åt en viss sökande av underrepresenterat kön.

AD framhöll att det starkt kunde ifrågasättas om bolaget tagit sin skyldighet enligt avtalet på allvar. Eftersom SBAF emellertid inte hade riktat någon kritik mot bolagets anställningspolitik, utan begränsat sin talan till att avse bolagets skyldighet gentemot den enskilda kvinnan, kunde talan inte bifallas.

5.3 Diskrimineringstvister i övrigt

5.3.1 Diskrimineringsmål i tingsrätt

Som framgått ovan har endast två mål som anhängiggjorts i tingsrätt av en enskild arbetstagare fullföljts till AD. Någon statistik över hur många mål enligt JämL som sammantaget har anhängiggjorts i landets tingsrätter är inte möjlig att få fram utan en manuell genomgång av resp. tingsrätts diarium. I domstolarnas statistik över olika måltyper som sammanställs av domstolsverket ingår mål enligt JämL bland övriga arbetsrättsliga tvister. En muntlig förfrågan hos chefsrådmännen på de avdelningar i

Stockholms, Göteborgs och Malmö tingsrätter som handlägger arbetstvister ger vid handen att ingen av de nämnda domstolarna haft något mål om könsdiskriminering de senaste tre åren, i något fall inte sedan lagens tillkomst.

Mot bakgrund av att Stockholms tingsrätt handlägger ca 40 procent av alla arbetstvister och då även de två andra största domstolarna har en förhållandevis stor andel av dessa mål finns det god anledning att anta att mål enligt JämL förekommit så sparsamt i tingsrätterna i allmänhet att de kan anses vara av marginell betydelse.

5.3.2 Diskrimineringstvister enligt enkäten

Tvister mellan arbetstagar- och arbetsgivarparter som gällt ifrågasatt diskriminering enligt JämL har, som tidigare redovisats, i ett antal fall inte kunnat lösas mellan parterna, utan har lett till process i AD. I andra fall har sådana diskrimineringstvister kunnat lösas med JämO:s medverkan. Det finns emellertid anledning att anta att det förekommit tvister som parterna funnit en lösning på, utan att vare sig JämO eller AD varit inblandade. Den enkät som företogs bland de förbund som är anslutna till de centrala arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna avsåg därför också att undersöka förekomsten av sådana tvister. Enkäten sändes också ut till ett urval av 22 kommuner och åtta landsting.

Enkäten har som framgår riktats både till förbund som företräder arbetstagar- och arbetsgivarsidan på arbetsmarknaden. Eftersom förbund på ömse sidor kan uppträda antingen som varandras motparter vid tvister eller utgöra parter i en och samma avtalsöverenskommelse kan uppgifter som lämnats av ett förbund på den ena sidan motsvaras av uppgifter från ett förbund på den andra sidan. Om t.ex. ett arbetsgivareförbund uppger förekomsten av en tvist kan således denna eventuellt ingå i uppgifter som lämnats antingen av ett tjänstemannaförbund eller ett arbetareförbund. Alla tillfrågade förbund har inte svarat och många svar innebär att förbundet saknar kännedom om t.ex. tvister som förekommit och som handlagts av förbundets avdelningar. Från arbetsgivarsidan uppgivna förhållanden kan vidare avse tvister o.d. med parter som inte tillfrågats, t.ex. en kommun som inte ingår i urvalet. Det är därför inte möjligt att utröna i vilken omfattning uppgifter, som lämnats från förbund som företräder den ena av arbetsmarknadsparterna, motsvaras av uppgifter från den andra partens förbund. Den nedan lämnade redovisningen av enkätsvaren kan således när

det gäller antal tvister innehålla en viss dubbeltäckning. Eftersom uppgifter om eventuella tvister i många fall saknas hos förbunden kan dock ytterligare tvister ha förekommit. Mot bakgrund av omfattningen av de tvister som förts till AD, tingsrätt, JämO och de som uppgetts i enkätsvaren förefaller det inte orimligt att göra det antagandet att eventuella tvister som förekommit därutöver inte har uppgått till något mer betydande antal.

Svar har erhållits från drygt 83 procent av de tillfrågade. Det betyder att sammanlagt 109 svar har kommit in. Övervägande delen av svaren har lämnats på det utsända formuläret. I några fall har dock svar lämnats i form av en mer allmän beskrivning av verksamheten.

Frågorna i enkäten rörande de olika typerna av tvister tar huvudsakligen sikte på att utröna om tvister förekommit och i så fall i vilken omfattning. Beträffande intresse- och kollektivavtalstvister ställdes inte heller några andra frågor. När det däremot gäller diskrimineringstvisterna ställdes kompletterande frågor om vad tvisterna gällt, hur de lösts och om de förts till förmån för kvinnor eller män. Vidare frågades i vilken omfattning skadestånd utgått i de fall när tvisten förlikts och med vilka belopp skadestånd utgått i genomsnitt. Slutligen frågades om annan kompensation än skadestånd utgått, i vilken omfattning så skett samt i vilken form kompensationen utgått.

Av de inkomna enkätsvaren innehåller 38 uppgifter om att det förekommit diskrimineringstvister som inte förts till AD eller JämO. I 71 fall har således frågan om diskrimineringstvister besvarats nekande eller lämnats obesvarad. Några svar antyder att det kan ha förekommit tvister som handlagts av avdelningar inom förbundet utan att förbundet centralt har kännedom om dem. Av ett par svar framgår att de tvister som nämns grundar sig på anmälningar som ursprungligen gjorts till JämO, men där den fackliga organisationen tagit över ärendet. Eftersom dessa tvister inte har redovisats i avsnittet om JämO:s verksamhet har de räknats med i redovisningen i detta avsnitt. De 38 positiva svaren innehåller därmed uppgifter om sammanlagt 151 tvister. Härutöver har angetts att statistik inte förts, men att tvister som rört könsdiskriminering "gissningsvis inte är fler än ett 10-tal" eller varit "ett fåtal". I ett fall upplystes att de lämnade uppgifterna endast avser perioden 1986 -1989. Ytterligare tvister kan därför ha förekommit. Av de uppgivna 151 tvisterna har 121 avsett kvinnor. Elva tvister har gällt män. Beträffande 19 av de uppgivna tvisterna har det inte angetts om tvisten förts till förmån för en kvinna

eller en man. I huvudparten av tvisterna, eller i 103 fall, har frågan gällt diskriminering i samband med anställning. 25 tvister har gällt lönediskriminering och i tio tvister har det varit fråga om arbetsförhållanden. Sex tvister har gällt övriga förhållanden som t.ex. omplacering eller uttagning till utbildning. Beträffande sju tvister saknas uppgift om vad frågan gällt. Hur de nu redovisade uppgifterna fördelar sig mellan könen och tvistefrågorna sammanfattas i följande tabell.

Tabell 16 Tvister enligt enkäten fördelade efter frågan i tvisten och efter arbetstagarens/sökandens kön

	Antal tvister	Därav fråga om anställning	lön	arbetsförhållanden	övrigt	uppgift saknas
Totalt	151	103	25	10	6	7
Avseende kvinnor	121	80	25	10	4	2
Avseende män	11	5	0	0	1	5
Uppgift saknas	19	18	-	-	1	-

Uppifterna om hur tvisterna lösts visar att parterna i 91 fall har uppnått förlikning och att 14 tvister ej har förlikts. Beträffande 30 tvister har uppgetts att de fått en annan lösning. Endast i några få fall har det lämnats någon kompletterande uppgift om vad lösningen av tvisten i sådana fall har inneburit. I ett fall anges att återkallelse har skett, i ett annat fall hänvisas till regeringsbeslut i ett tillsättningsärende och i ett par fall anges "AD". Ett av dessa innehåller därutöver upplysningen "inga förutsättningar för rättslig prövning". En tvist, avseende en man, uppges fortfarande pågå. Uppgift om hur tvisten lösts saknas helt beträffande 16 av de uppgivna tvisterna. Nedanstående tabell innehåller en sammanfattning av uppgifterna om hur tvisterna lösts.

Tabell 17 Tvister enligt enkäten fördelade efter hur tvisten lösts och efter arbetstagarens/sökandens kön

	Antal tvister	Tvistens lösning: För-likts	ej för-likts	annan lösning	Uppgift saknas
Totalt	151	91	15	29	16
Avseende kvinnor	121	73	13	25	10
Avseende män	11	3	2	3	3
Uppgift saknas	19	15	-	1	3

På frågan om i hur många fall skadestånd utgått vid förlikningarna anger svaren att så har skett i ca 45 fall. I ett svar, som angett att förlikning förekommit i hälften av de uppgivna 25 tvisterna, sägs att skadestånd utgått i "flertalet fall". Antalet skadestånd har i detta fall beräknats till tio. I ett svar anges att man i stället för att försöka utverka skadestånd strävar efter att få felaktigheter rättade. Ett annat svar innehåller upplysningen att skadestånd inte utgått vid någon av de tio förlikningar som uppnåtts, eftersom man brukar få skadestånd först i AD. Skadeståndsbeloppen har i fyra fall angetts till 5 000 kr, i vardera ett fall till 7 000 kr resp. 8 000 kr, i två fall till 10 000 kr, i tre fall till 20 000 kr och i övriga svar som varierande mellan 5 000 - 20 000 kr. Ett svar som uppger att skadestånd utgått saknar uppgift om beloppets storlek.

Uppgifter om att annan kompensation än skadestånd utgått vid förlikningar har lämnats i 16 fall. Därutöver framgår av ett svar att sådan kompensation förekommit, men att det är okänt i hur många fall. Som exempel på vad kompensationen inneburit har angetts att en person accepterats som anställd, erhållit en nyinrättad tillsvidareanställning eller en likvärdig tjänst eller erhållit löfte om framtida anställning. I andra fall har kompensationen utgjorts av betald utbildning eller andra utbildnings- eller utvecklingsinsatser för vidareutveckling i arbetet eller av en högre tjänstgöringsgrad. Ekonomisk kompensation har utgått i form av

löneutfyllnad, rättelse av lön och som lön med B-avdrag under värnpliktsutbildning för kvinna. I övrigt har uppgetts att felaktigheter har rättats och att negativa åtgärder ej har genomförts.

De uppgifter om förekomsten av tvister, hur de lösts och hur de fördelats med avseende på män och kvinnor som framgår av de inkomna enkätsvaren fördelar sig förhållandevis jämt mellan arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer samt kommuner och landsting. Inte i något avseende kan någon markant skillnad utläsas vare sig när det gäller omfattningen, utformningen eller innehållet i svaren. Från såväl arbetstagar- som arbetsgivarförbund har i ett flertal fall uppgetts att efterfrågade förhållanden är okända för förbundet. Någon möjlighet att utläsa i vilken utsträckning de från arbetsgivarsidan uppgivna tvisterna motsvarar tvister som angetts av arbetstagarsidan föreligger inte. Det är inte heller möjligt att se någon markerad skillnad i svaren från de förbund som representerar offentliganställda i förhållande till förbund med huvudsakligen privatanställda medlemmar. En viss övervikt finns dock när det gäller antalet tvister avseende den offentliga sektorn, men detta beror huvudsakligen på att det från två förbund har uppgetts tvister i större omfattning än vad som uppgetts av andra förbund. Nästan exakt lika många tvister hänför sig till förbund med mer resp. mindre än 50 procent kvinnor (när det gäller arbetsgivarförbunden avser jämförelsen antalet anställda kvinnor i medlemsföretagen). Endast i ett fall har ett förbund med mindre än tio procent kvinnliga medlemmar uppgett att diskrimineringstvister (2) förekommit. Inte i något fall har ett förbund med mer än 80 procent kvinnor rapporterat förekomsten av någon tvist. 50 tvister har däremot uppgetts av förbund med mer än 70 procent kvinnliga medlemmar. Uppgifter om antalet kvinnliga medlemmar eller antalet anställda kvinnor i medlemsföretag saknas emellertid i sju fall, varav i ett fall har uppgetts fyra tvister. Någon fullständig uppdelning kan därför inte göras. När det gäller landstingen varierar uppgifterna om antalet kvinnliga anställda från 80 till 86 procent. De uppgivna tvisterna har förekommit i landsting med 85 procent kvinnor och mer. För kommunernas del varierar antalet kvinnliga anställda mellan 59 - 85 procent. Tvisterna har förekommit i kommuner där de anställda till mer än 67 procent är kvinnor. En tvist hänför sig till en landsbygdskommun, medan övriga uppgivna tvister förekommit i de tre storstadskommunerna och två av deras förortskommuner.

Utöver de uppgifter som erhållits via enkätsvaren har från en av de centrala organisationerna lämnats uppgift om fem tvister som handlagts på central nivå. Fyra av tvisterna har förts till förmån

för kvinnor och en till förmån för en man. I ett av fallen kunde någon enighet inte uppnås mellan parterna, medan i de övriga fyra fallen tvisten förliktes och skadestånd utgick med mellan 4 000-15 000 kr. Fyra av tvisterna gällde tillsättningsärenden och den femte gällde arbetsfördelning enligt 4 § punkt 2 JämL.

5.4 Aktiva åtgärder

Den enkät som utredningen gjort bland de till huvudorganisationerna på arbetsmarknaden anslutna förbunden och bland ett urval kommuner och landsting tog inte bara sikte på att klarlägga förekomsten av tvister rörande jämställdhetsfrågor. Enkäten företogs också med syfte att försöka skapa en bild av det aktiva jämställdhetsarbetet, av vilka målsättningar och planer som finns för jämställdhetsarbetet och i vad mån kollektivavtal har slutits på förbundsnivå eller lokal nivå avseende aktiva åtgärder. I bilaga 3 redovisas de svar som lämnats på enkäten i denna del. På samma sätt som beträffande förbundens svar på frågorna rörande förekomsten av tvister kan enkätsvaren till viss del vara dubbeltäckande. Å andra sidan kan det finnas förhållanden som inte kommer fram på grund av att förbunden centralt saknar kännedom därom. Mina synpunkter återfinns i kapitel 11.

Sammanfattningsvis gav enkäten, som besvarades av 83 procent av de tillfrågade, följande bild. De stora huvudorganisationernas avtal, SAF/LO/PTK-avtalet, har i stor utsträckning antagits på förbundsnivå, ofta i det närmaste ordagrant. Förbunden har i förhållandevis ringa omfattning uppgett kännedom om lokala avtal som träffats. Avseende det kommunala avtalsområdet visar enkätsvaren inte att avtal enligt bilagorna till MBA-KL och MBA-KLU har träffats i någon större utsträckning. Detsamma gäller lokala avtal enligt vad som anges i MBA-S.

Endast i ett fåtal enkätsvar finns uppgifter om att kollektivavtalstvister rörande brott mot bestämmelser om aktiva åtgärder har förekommit. Svaren ger vidare vid handen att särskilda jämställdhetsansvariga i viss utsträckning finns i förbundens centrala organisationer och att det på det lokala planet är vanligast i större företag. I kommuner och landsting finns i regel en jämställdhetshandläggare centralt, men i flera fall uppges att särskilda jämställdhetsansvariga finns även inom förvaltningarna.

Av enkäten framgår vidare att målsättningar, planer och konkreta åtgärder i stor utsträckning saknas. Detta gäller såväl svaren från

förbunden som från kommunerna. I de fall där planer och åtgärder förekommer är dessa å andra sidan ofta mycket amibitiösa. Enkätsvaren visar slutligen att positiv särbehandling, åtminstone enligt vad som är känt för de tillfrågade, är tämligen sällsynt förekommande.

5.5 Jämställdhetsarbetet i några enskilda fall

För att komplettera den bild av det aktiva jämställdhetsarbetet, som vuxit fram under genomgången av enkätsvaren har kontakt tagits med några enskilda arbetsplatser. Vid besök på dessa arbetsplatser har företrädare för myndighetens eller företagets ledning samt arbetstagarrepresentanter eller särskilt utsedda jämställdhetsansvariga berättat och svarat på frågor om hur jämställdhetsarbetet bedrivs och om problem eller svårigheter som föreligger för eller uppkommer vid aktiva åtgärder. De olika arbetsplatser som besökts är polismyndigheten i Mölndal, K-konsult ingenjörsbyrå i Göteborg, Volvo Flygmotor i Trollhättan, AB Volvo i Göteborg, Televerket i Göteborg, en mellansvensk kommun och AB Korsnäs i Gävle. Syftet med besöken har varit att få några konkreta exempel på hur jämställdhetsarbetet bedrivs och organiseras i enskilda fall. En närmare redogörelse för studiebesöken finns i bilaga 4. Några intryck redovisas i avsnitt 11.4.

5.6 Jämställdhetsnämndens uppgifter

JämN tillskapades som nämnts år 1980 genom JämL:s tillkomst. Hur nämnden skall vara sammansatt framgår av 10 § andra stycket JämL. Där sägs att nämnden skall bestå av elva ledamöter, av vilka ordföranden och ytterligare fyra ledamöter skall utses bland personer som inte företräder arbetsgivar- eller arbetstagarintressen. Ordföranden skall ha domarerfarenhet och av de fyra ledamöterna skall två vara särskilt insatta i förhållandena på arbetsmarknaden och två ha särskild erfarenhet av arbete med jämställdhetsfrågor. De övriga sex ledamöterna utses efter förslag av företrädare för arbetsmarknadens parter. Således föreslås en ledamot av vardera Svenska arbetsgivareföreningen, statens arbetsgivarverk, LO, TCO och SACO samt en av Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet gemensamt. Det skall också finnas en ersättare för varje ledamot. Nämnden skall sammanträda i plenum och är därför inte beslutsför om inte alla ledamöter är närvarande. Enligt förordningen (1980:416) med instruktion för jämställdhetsnämnden, som främst reglerar handläggningen av

nämndens ärenden, skall hos JämN också finnas en sekreterare, som utses av nämnden. Bestämmelserna om förfarandet inför JämN finns i 16 -19 §§ och 6 - 17 §§ instruktionen för JämN. I den mån förfarandet inför nämnden inte är särskilt reglerat gäller de allmänna bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223).

JämN skall som framgår ovan i avsnittet om JämO:s uppgifter pröva framställningar av JämO om vitesföreläggande för arbetsgivare som inte följer bestämmelserna om aktivt jämställdhetsarbete i 6 § JämL samt pröva besvär över JämO:s beslut att meddela vitesföreläggande enligt 15 § JämL. Dessutom får nämnden vid handläggningen av ett ärende om vitesföreläggande enligt 9 § JämL, även förelägga arbetsgivaren eller dennes ställföreträdare att vid vite inställda sig personligen vid muntlig förhandling. Vidare får nämnden, när den avgör ett sådant ärende om vitesföreläggande, ålägga arbetsgivaren andra åtgärder än JämO har begärt. Ärenden om vitesföreläggande innebär alltså att det blir fråga om ett tvåpartsförhållande inför nämnden med JämO på den ena sidan och arbetsgivaren på den andra. Förfarandet ligger därmed i praktiken nära en rättegång. JämN:s beslut kan inte överklagas (20 § andra stycket JämL). När fråga uppkommer om utdömande av ett av nämnden förelagt vite skall dock allmän domstol pröva vitesföreläggandets laglighet. Ett felaktigt beslut av JämN kan också angripas genom ansökan om resning.

Under tiden sedan den tillskapades har JämN emellertid inte fått fälla avgörande i ett enda ärende. Som nämnts ovan har JämO gjort en framställning om vitesföreläggande riktat mot ett företag i åkeribranschen, men denna återkallades sedan företaget i fråga upprättat en jämställdhetsplan, vilken JämO fann vara en tillräcklig utgångspunkt för arbetet att främja jämställdheten inom företaget, se avsnitt 5.1.5. Under år 1989 har JämO anhängiggjort ytterligare fyra ärenden i nämnden och yrkat vitesföreläggande mot mindre företag. Ärendena har aktualiserats av könsdiskriminerande platsannonser. JämO:s yrkande innebär att arbetsgivarna skall föreläggas att föra en personalpolitik i enlighet med 6 § JämL, vari ingår att de skall verka för att lediga anställningar söks av båda könen. Två av dessa ärenden återkallades och två har förlikts.

5.7 Rapporter om trakasserier i arbetslivet

5.7.1 Inledning

Redan kort tid efter det att JämL trätt i kraft och därmed JämO:s verksamhet kommit i gång uppmärksammades hos JämO att personer som ansett sig könsdiskriminerade och sökt hjälp hos JämO eller facket, blivit utsatta för trakasserier på sina arbetsplatser som en följd av att de gjort en sådan anmälan. I en skrivelse till arbetsmarknadsdepartementet i augusti 1982 föreslog JämO därför att det genom en lagändring skulle skapas en särskild regel som skydd mot trakasserier för den som använder sig av lagen. JämO konstaterade vidare efter ett par års arbete med ärenden rörande könsdiskriminering i arbetslivet att diskrimineringen i många fall hade inslag av sexuella trakasserier. JämO begärde därför och fick medel för att göra en åtgärdsinriktad studie av trakasserier på grund av kön på arbetsplatserna. Projektet fick arbetsnamnet FRID-A, som står för kvinnofrid på arbetsplatsen. Syftet med studien skulle vara att

- ge en bild av trakasserierna när det gäller
  - omfattning
  - vilka uttryck trakasserierna tar sig
  - vilka (arbetsgivare, arbetsledare, arbetskamrater) som gör sig skyldiga till trakasserierna
  - följderna av trakasserierna
  - resultatet av eventuella motåtgärder
- utarbeta förslag på åtgärder för att förebygga och motarbeta trakasserier på grund av anmälan om könsdiskriminering
- definiera begreppet sexuella trakasserier på arbetsplatsen
- utarbeta förslag på hur man inom ramen för det aktiva jämställdhetsarbetet på arbetsplatsen kan ta itu med och förebygga sexuella trakasserier.

Resultatet av studien har presenterats i två rapporter, dels en om trakasserier på grund av anmälan om könsdiskriminering, dels en om sexuella trakasserier mot kvinnor i arbetslivet.

5.7.2 Trakasserier på grund av anmälan om könsdiskriminering

JämO:s utredning

Som ett led i projektet gjorde JämO en enkät (nr 1) bland 465

personer, vilka gjort anmälan till myndigheten om missgynnande i strid med JämL:s diskrimineringsförbud. Ca 10 procent av de tillfrågade var män. 313 personer, eller 67 procent, besvarade enkäten, därav 281 kvinnor och 32 män. Enkäten omfattade sex huvudfrågor, A - F, med ett antal delfrågor. Den första frågan (A) som skulle besvaras med ja eller nej löd: Fick Din anmälan till JämO om könsdiskriminering några negativa följder för Dig på arbetsplatsen eller i övrigt för Ditt arbete? Till dem som besvarade denna fråga med "ja" riktades vidare frågor om vad de blivit utsatta för, vem eller vilka som stått för trakasserierna, vad den som trakasserats gjort och vad det fått för resultat. Slutligen frågades om man på grund av trakasserierna drabbats av några problem som t.ex. sömnproblem, huvudvärk eller magbesvär.

På den första frågan svarade 112 personer, varav 103 kvinnor och 9 män, "ja". Övriga 201 personer svarade "nej" på samma fråga. Nära hälften av dem som svarat "ja" uppgav att de fått sin anmälan ifrågasatt flera gånger. Det gällde också fall där anmälan visat sig vara befogad och anmälaren fått skadestånd antingen genom en förlikning eller genom dom i AD. Trakasserierna innebar bl.a. att anmälarna i många fall blev isolerade, fick mindre eller rent av ingen information på arbetsplatsen, att de blev fråntagna arbetsuppgifter eller fick arbetsuppgifter under sin kompetensnivå. I 43 procent av svaren uppgavs att befordran eller löneförhöjning som de räknat med hade uteblivit. Dåliga referenser/vitsord när de sökt nytt arbete uppgavs i 24 procent av "ja"-svaren. Vidare menade ett stort antal anmälare att de utsatts för trakasserier i form av upprepade gliringar/glåpord, hånfulla skämt och nedsättande gester, miner och tonlägen.

På frågan om vem eller vilka som stått för trakasserierna svarade en klar majoritet (56 procent) "chefen". 44 procent svarade att det varit arbetskamrater som trakasserat dem. Många uppgav därjämte att även arbetsledare stått för trakasserierna. Inte mindre än en fjärdedel uppgav att de trakasserats av fackliga ombud.

De flesta som ansåg sig trakasserade försökte göra något åt det. Merparten sökte dock hjälp utanför arbetsplatsen. Endast ett fåtal uppgav emellertid att de lyckats få trakasserierna att upphöra eller minska. För så många som 38 procent fortsatte trakasserierna eller t.o.m. ökade. Många uppgav att de fått fysiska problem på grund av trakasserierna. Flera av dessa uppgav flera olika symtom. Nära hälften hade fått sömnproblem, en fjärdedel hade magbesvär, omkring en tredjedel hade drabbats av olika stressreaktioner och nästan lika många led av huvudvärk.

JämO:s slutsatser och förslag

Lagstiftaren måste uppenbarligen tydligare än hittills markera sitt ogillande av att arbetsgivaren utnyttjar sin maktställning till att trakassera en anställd på grund av att hon gjort anmälan om könsdiskriminering. Det kan också antas att de som står för de talrika trakasserierna i form av gliringar, skämt, gester m.m. i huvudsak återfinns bland arbetsledare och arbetskamrater/kollegor, dvs. personer som kommer i daglig och nära kontakt med den som gjort anmälan. JämO drar också slutsatsen att många anmälare, som uppgett att de fått psykosociala besvär, drabbats av sådana som en följd av denna typ av upprepade trakasserier i det dagliga arbetet. Arbetsgivarna borde i samarbete med facket med olika jämställdhetsåtgärder förebygga att trakasserier på grund av anmälan uppstår. På samma sätt borde arbetsmiljölagens krav på en god psykosocial arbetsmiljö leda till att arbetsgivarna förebygger trakasserier med åtföljande skadliga psykiska eller sociala effekter. Såvitt JämO känner till saknas emellertid sådant förebyggande arbete. Det är därför viktigt att i förtydligande kommentarer till 6 § JämL, i parternas kommentarer till jämställdhetsavtalen, i arbetsmiljöavtalen och i föreskrifter från arbetarskyddsstyrelsen om den psykosociala arbetsmiljön markera nödvändigheten av förebyggande åtgärder mot trakasserier på grund av anmälan, liksom bevakning av att trakasserier av denna typ inte uppstår på arbetsplatsen. Det bör klart framgå att det framför allt är kvinnor som utsätts för trakasserier.

Undersökningen bekräftar JämO:s uppfattning, att det är nödvändigt med ett tillägg till JämL med skydd mot trakasserier på grund av anmälan. Ett sådant lagskydd skulle enligt JämO:s mening verka förebyggande både på kort och lång sikt.

Bestämmelserna om övergrepp i rättssak i 17 kap. 10 § BrB räcker enligt JämO:s mening inte som skydd mot trakasserier på grund av anmälan. Ett utökat rättsskydd behövs. Eftersom sådana trakasserier sker på grund av kön är det viktigt att ett utökat rättsskydd knyts till JämL. Med hänvisning till vad som sålunda har anförts föreslår JämO ånyo att JämL kompletteras med en särskild regel om skydd mot trakasserier för den som använder sig av lagen.

Enligt JämO:s mening måste vidare arbetsgivare, som delegerar arbetsledningen, bära ansvaret för trakasserier från en arbetsledare mot en arbetstagare som gjort anmälan om könsdiskriminering.

Detta bör gälla även om det finns en jämställdhetsplan för arbetsplatsen som innefattar åtgärder mot trakasserier på grund av anmälan. Arbetsgivaren bör också hållas ansvarig för om en anställd trakasserar en annan anställd på grund av anmälan, om arbetsgivaren eller arbetsledaren kände till uppförandet och arbetsgivaren inte kan visa, att omedelbara och lämpliga åtgärder vidtogs för att komma till rätta med problemet.

5.7.3 Sexuella trakasserier

Allmänt om JämO:s utredning

Det andra ledet i FRID-A-projektet inriktades på sexuella trakasserier och redovisades i rapporten "Sexuella trakasserier mot kvinnor i arbetslivet", vilken lades fram i augusti 1987. Rapporten innehåller bl.a. en redovisning av den enkät som företogs bland ca 4 000 kvinnor och en rapport från en studieresa i USA. Vidare redovisas JämO:s synpunkter och förslag. I JämO:s bakgrundsmaterial ingår synpunkter som förts fram vid två seminarier som JämO ordnade under våren 1987 och vid möten som JämO hade med de politiska partiernas kvinnoförbund.

Studieresan till USA företogs på ett stipendium av en av JämO:s medarbetare, som under en månad hösten 1986 studerade den amerikanska lagstiftningen och aktiva åtgärder m.m. som utvecklats i USA under drygt tio års arbete mot sexuella trakasserier i arbetslivet. Delar av hennes rapport till stipendiegivaren har tagits in i FRID-A-rapporten. Hon understryker bl.a. att fastän ingen hon talade med ville vara utan de lagliga hjälpmedlen mot sexuella trakasserier, så betonade arbetsgivare, jurister, fack, kvinnoorganisationer m.fl. nödvändigheten av konfidentiell rådgivning och försök att lösa problemet inom arbetsplatsen.

JämO:s förslag till definition av sexuella trakasserier i arbetslivet

Mot bakgrund av att sexuella trakasserier inte berörs i JämL eller dess förarbeten finner JämO att det ligger nära till hands att anta att problemet med sexuella trakasserier över huvud taget inte funnits med i bilden vid JämL:s tillkomst. I utländsk lagstiftning förekommer emellertid sexuella trakasserier som ett definierat begrepp och problemet är i flera länder erkänt och debatterat. I USA utfärdades t.ex. år 1980 direktiv för tolkning av den federala lagstiftningen med förbud mot könsdiskriminering. Direktiven, som

visserligen inte är bindande, anger att sexuella trakasserier är en form av otillåten könsdiskriminering och definierar begreppet. Ovälkomna sexuella närmanden och krav på sexuella tjänster och annat beteende i ord eller handling av sexuell art utgör sexuella trakasserier om accepterandet av sådant sexuellt tillmötesgående uttryckligen eller underförstått ställs som villkor för anställning eller om en anställds tillmötesgående eller avvisande av trakasserierna läggs till grund för beslut som rör hennes anställningsförhållanden. Det är också fråga om sexuella trakasserier om de nämnda företeelserna skapar en kränkande, hotfull eller fientlig arbetsmiljö på arbetsplatsen eller i orimlig grad hindrar en anställd i arbetet.

I de amerikanska tolkningsdirektiven utvecklas också arbetsgivarens ansvar för såväl egna handlingar som för handlingar som begås av arbetsledare. Ansvaret gäller även om arbetsgivaren inte kände till och inte heller borde känt till de sexuella trakasserierna och även om arbetsgivaren förbjudit sexuella trakasserier. Arbetsgivaren är också ansvarig för en anställd som trakasserar en annan anställd sexuellt, om arbetsgivaren själv eller någon arbetsledare kände till eller borde ha känt till att de sexuella trakasserierna förekom och arbetsgivaren inte kan visa, att lämpliga åtgärder genast vidtogs för att komma till rätta med problemet. Under samma förutsättningar kan arbetsgivaren också göras ansvarig för sexuella trakasserier mot anställda från kunder eller klienter.

Med definitioner i utländsk rätt som underlag och mot bakgrund av vad AD uttalade i domen AD 1987 nr 98 lämnar JämO följande förslag till definition av sexuella trakasserier i arbetslivet.

Sexuella trakasserier i arbetslivet är varje slag av *ovälkommet* sexuellt uppträdande i ord eller handling på arbetsplatsen, i en arbetssituation utanför den egentliga arbetsplatsen eller i samband med ansökan om arbete, som leder till att en kvinna känner sig förnedrad, stressad eller på annat sätt illa till mods.

Det handlar om sexuella trakasserier

a) om krav på sexuella tjänster eller ett sexuellt förhållande uppenbart eller underförstått ställs som villkor för hennes anställning,

b) om krav på sexuellt tillmötesgående är förenat med hot om bestraffning (t.ex. utebliven befordran eller löneförhöjning; försämrade eller fråntagna arbetsuppgifter; obefogad kritik; dåliga betyg/referenser; isolering; ryktesspridning),

c) om förmåner i arbetet utlovas i utbyte mot sexuella tjänster.

Det är också fråga om sexuella trakasserier om ord, handling m.m. av sexuellt slag

d) skapar en fientlig, hotfull eller kränkande arbetsmiljö,

e) hindrar eller stör en anställd i hennes arbete.

Exempel på sådana sexuella trakasserier är
- "runda ord", pornografiska bilder,

- *ovälkomna* sexuella anspelningar, blickar, gester, tilltalsord,

- *ovälkomna* kommentarer om utseende, klädsel, privatliv,

- tafsande eller annan *ovälkommen* medveten kroppsberöring,

- *ovälkomna* förslag eller krav på sexuella tjänster eller ett sexuellt förhållande.

JämO:s enkät om sexuella trakasserier

I februari 1987 skickade FRID-A-projektet en enkät om sexuella trakasserier till över 4 000 slumpvis utvalda kvinnor som var medlemmar i fem olika LO-förbund och fem TCO-förbund. JämO:s beslut att vända sig enbart till kvinnor grundade sig på att ingen enda man gjort en anmälan till JämO om att han utsatts för sexuella trakasserier. Bl.a. för att försöka få svar på frågan om sexuella trakasserier är ett dolt maktmedel som män använder för att stänga ute kvinnor från mansjobb och försvåra arbetssituationen för kvinnor på mansdominerade arbetsplatser valde JämO att rikta enkäten framför allt till kvinnor i LO-förbund med manlig majoritet bland medlemmarna, till kvinnliga medlemmar i Svenska Kommunalarbetarförbundet på en mansdominerad arbetsplats samt till kvinnliga medlemmar i Statstjänstemannaförbundet inom Vattenfall.

Följande fackförbund ombads förse JämO med adresser till ett slumpvis urval av cirka 500 kvinnliga medlemmar.

Fackförbund	Kvinnliga medlemmar Antal	Andel
LO		
Svenska Fabriksarbetareförbundet (Fabriks)	31 463	32 %
Svenska Kommunalarbetarförbundet/ (Kommunal), mansdominerad arbetsplats	1 903	19 %
Svenska Livsmedelsarbetareförbundet (Livs)	25 964	41 %
Svenska Träindustriarbetareförbundet (Trä)	13 168	18 %
Grafiska Fackförbundet (Grafiska)	15 249	32 %
TCO		
Försvarets Civila Tjänstemannaförbund (FCTF)	6 510	52 %
Handelstjänstemannaförbundet (HTF)	69 587	60 %
Statstjänstemannaförbundet (ST)/ Vattenfall	1 200	36 %
Svenska hälso- och sjukvårdens tjänstemannaförbund (SHSTF)	81 016	94 %
Svenska Industritjänstemannaförbundet	109 098	39 %

Utskicket från Grafiska Fackförbundet fungerade inte tillfredsställande och de svar som ändå kom in från förbundets medlemmar har inte tagits med i redovisningen av resultaten av enkäten. En sista svarsdag angavs i följebrev till enkäten och någon påminnelse sändes inte ut.

Enkäten innehöll åtta huvudfrågor med olika antal delfrågor. Den första frågan gällde om kvinnan i arbetslivet varit utsatt för någon eller några angivna företeelser med sexuell anknytning eller av sexuellt slag som varit ovälkomna från hennes sida. Bland de angivna företeelserna upptogs bl.a. ovälkomna sexuella anspelningar, gester, blickar, skämt, ovälkomna kommentarer om kvinnans utseende m.m., ovälkomna brev eller telefonsamtal med sexuellt innehåll, tafsande eller annan medveten kroppsberöring som varit ovälkommen, ovälkomna förslag eller krav på sexuella tjänster,

våldtäkt eller försök därtill. Härefter ställdes frågan om kvinnans ålder och civilstånd och om könsfördelningen på arbetsplatsen. Det frågades vidare efter vem eller vilka som stått för den ovälkomna sexuella uppmärksamheten och hur kvinnan känt sig när hon utsatts för detta. Vidare frågades hur kvinnan reagerade, om hon sökte hjälp och i så fall hos vem/vilka, om hon kände sig tvingad att gå med på förslag eller krav som ställts och vad som blev resultatet av hennes agerande. Det frågades också om den ovälkomna sexuella uppmärksamheten lett till t.ex. sjukskrivning, begäran om förflyttning, uppsägning eller liknande samt om kvinnan utsatts för indragna förmåner, utebliven befordran, försämrade eller frántagna arbetsuppgifter, avskedande, isolering, ryktesspridning, fysiska problem som huvudvärk, magbesvär, sömnlöshet m.m. eller om kvinnan drabbats av depression eller självmordstankar.

Av totalt 4 220 utsända frågeformulär besvarades 2 108. Härav framgick att 1 642 kvinnor svarade "nej" på frågan om de i arbetslivet varit utsatta för företeelser med sexuell anknytning eller av sexuellt slag som de upplevt som ovälkomna. 348 kvinnor svarade "ja" på samma fråga. Ja-svaren i procent för de olika fackförbunden ligger för TCO-förbunden mellan 11 - 16 procent och för LO-förbunden mellan 13 - 39 procent. De former av trakasserier som flest kvinnor, närmare tre fjärdedelar, ansett sig utsatta för var tafsande eller annan medveten kroppsberöring, sexuella anspelningar, blickar, gester, skämt m.m. Drygt hälften av de kvinnor som svarat "ja" på första frågan hade fått ta emot ovälkomna kommentarer om sitt utseende, privatliv eller liknande. Närmare en tredjedel av kvinnorna hade varit utsatta för förslag eller krav på sexuella tjänster eller ett sexuellt förhållande och nästan en fjärdedel hade fått ovälkomna brev, telefonsamtal m.m. av sexuell art. Åtta kvinnor hade varit offer för våldtäkt eller försök till våldtäkt. Många kvinnor har angett mer än ett av alternativen för företeelser som de utsatts för. En fjärdedel av de 348 kvinnorna har angett tre alternativ och nästan lika många, 23 procent, har angett mer än tre alternativ.

Uppdelade på de olika fackförbunden visar svaren att tafsande och annan ovälkommen kroppsberöring är ungefär lika vanligt förekommande. Däremot finns en klar skillnad när det gäller sexuella anspelningar, gester m.m. vilka är klart vanligare inom LO-förbunden än TCO-förbunden. Ett liknande mönster visar svaren på frågan rörande kommentarer om utseende, klädsel m.m.

Det anmärkningsvärda faktum att närmare en tredjedel av de

trakasserade kvinnorna uppgett att de utsatts för förslag eller krav på sexuella tjänster eller ett sexuellt förhållande förklaras i rapporten av ett stort antal ja-svar på denna fråga från Kommunals medlemmar på en mansdominerad arbetsplats. Detsamma gäller svaren på frågan om kvinnan utsatts för våldtäkt eller försök till våldtäkt.

Svaren på frågorna om kvinnornas ålder och civilstånd visar att kvinnor i alla åldrar upp till sextio år och oberoende av civilstånd har utsatts för sexuella trakasserier. Vanligast är dock trakasserier mot yngre kvinnor under 30 år. Fördelningen mellan civilstånd är tämligen jämn mellan å ena sidan ensamstående, skilda och änkor, sammanlagt 44 procent, och å andra sidan gifta och sammanboende, totalt 42 procent.

De flesta trakasserierna har enligt enkätsvaren förekommit på mansdominerade arbetsplatser, 48 procent, men kvinnor utsätts också för allvarliga trakasserier på arbetsplatser där könsfördelningen är ungefär jämn, 22 procent, och på kvinnodominerade arbetsplatser, 24 procent.

Nästan hälften av kvinnorna har uppgett att de trakasserats sexuellt av någon i arbetsledningen dvs. den egna chefen, den egna arbetsledaren eller av annan person i arbetsledande ställning. Det är vanligare att kvinnorna i TCO-förbunden trakasseras av arbetsledningen än av annan anställd dvs. arbetskamrat eller kollega. På LO-sidan är det tvärt om. Där är det mycket vanligt med sexuella trakasserier från arbetskamrater. Endast en procent av de 348 kvinnorna har trakasserats av sitt fackliga ombud. Över hälften av svaren från medlemmarna i SHSTF och en femtedel av svaren från Kommunals medlemmar på den mansdominerade arbetsplats om ingick i undersökningen innehåller uppgifter om att kvinnorna utsatts för sexuella trakasserier från patienter och kunder.

De flesta kvinnorna har blivit arga, känt sig illa till mods eller kränkta av den oväkomna sexuella uppmärksamhet de utsatts för. Nästan en tredjedel har uppgett att de känt sig hotade eller rädda. 42 procent av kvinnorna försökte bemöta problemet genom att inte låtsas om det. För de flesta blev situationen härigenom oförändrad medan den för en femtedel av kvinnorna förbättrades och för sju procent blev sämre. På liknande sätt utföll det för de kvinnor som försökte skämta bort problemet. För mer än hälften av de kvinnor som sade åt den som besvärade dem att sluta med trakasserierna förbättrades situationen. Många kvinnor har prövat flera strategier

för att få slut på trakasserierna.

Närmare en fjärdedel av kvinnorna vände sig inte till någon för att få hjälp mot trakasserierna. För dem som vände sig till en arbetskamrat eller till "annan person" förbättrades situationen i en tredjedel av fallen. Mycket få kvinnor sökte hjälp av instanser på arbetsplatsen. Åtta procent vände sig till arbetsgivaren och för inte ens hälften av dessa blev situationen bättre. Tre procent gick till facket och en procent till personalkontoret. En enda kvinna vände sig till skyddsombudet. Till företagshälsovården vände sig bara en procent, medan tre procent vände sig till annan vårdinstans. Fyra kvinnor tog kontakt med polisen, en med präst och en med JämO. Ingen sökte hjälp hos kvinnojour/hus. 17 av de 348 kvinnorna kände sig tvingade att gå med på förslagen/kraven på sexuella tjänster eller ett sexuellt förhållande. För sju av dem blev situationen bättre och för nio oförändrad. En kvinna svarar att hennes situation blev sämre.

106 kvinnor svarade att de hade begärt sjukskrivning, tagit tjänstledigt, begärt förflyttning, planerade att säga upp sig, hade sagt upp sig eller sagt nej till anställning som en följd av att de utsatts för sexuella trakasserier. 31 av de 106 kvinnorna hade sagt upp sig. 26 hade begärt sjukskrivning, vilket är en vanligare utväg för LO-kvinnorna i undersökningen än för kvinnorna inom TCO. LO-kvinnorna har också i högre grad än TCO-kvinnorna uppgett att den oväl komna sexuella uppmärksamheten lett till besvär i form av huvudvärk, muskelvärk, magbesvär och allergiska besvär samt för olika stressreaktioner som sömnlöshet, hjärtklappning m.m. Kvinnorna från de båda förbundsgrupperna har i lika stor utsträckning drabbats av depressioner på grund av trakasserierna. Sex kvinnor från LO och två från TCO har övervägt självmord som en utväg ur svårigheterna.

Många kvinnor har sett ett klart samband mellan de trakasserier de utsatts för och negativa förändringar som drabbat dem i arbetslivet. Svaren från LO- resp. TCO-förbunden stämmer relativt väl överens med någon eller några få procents variationer när det gäller frågorna om indragna förmåner, utebliven befordran, löneförhöjning eller fortbildning, arbetsuppgifter under kompetensnivå, obefogad kritik och orimliga krav på arbetsprestationer. Totalt har nämnda frågor besvarats med "ja" i mellan 3-10 procent av fallen. Försämrade eller fråntagna arbetsuppgifter och isolering är dubbelt så vanligt bland LO- som bland TCO-medlemmarna. Störst skillnad visar svaren på frågan om ryktesspridning, vilket 20 procent av LO-kvinnorna, men bara 9 procent

av TCO-kvinnorna varit utsatta för. Två kvinnor i LO och fyra i TCO har uppgett att de avskedats.

JämO:s slutsatser och förslag

Resultatet av FRID-A-projektets kartläggning av sexuella trakasserier i arbetslivet stämmer väl med vad som kommit fram om sexuella trakasserier genom undersökningar och forskning i andra länder, bl.a. USA. Av de drygt 2 200 kvinnorna, som besvarat frågeformuläret har 17 procent uppgivit att de har utsatts för någon form av ovälkommen sexuell uppmärksamhet i arbetslivet. Med utgångspunkt i detta hävdar JämO att hundratusentals kvinnor på den svenska arbetsmarknaden har utsatts för sexuella trakasserier i samband med sitt arbete. Sexuella trakasserier är således vanliga i arbetslivet och de är nästan uteslutande riktade mot kvinnor. Män använder sexualitet som ett maktmedel mot kvinnor och kan därigenom stänga kvinnor ute från mansdominerade arbeten och hålla kvinnor nere på kvinnordominerade arbetsplatser. FRID-A-studien visar att sexuella trakasserier utgör ett allvarligt hot mot kvinnors arbetsglädje, hälsa, ekonomi och möjligheter i arbetslivet.

Ett intensivt, aktivt jämställdhetsarbete kan på sikt förväntas leda till att sexuella trakasserier på arbetsplatsen blir ovanliga. Utöver detta mer långsiktiga arbete krävs dock lämpliga åtgärder speciellt inriktade på sexuella trakasserier. Ett sådant jämställdhetsarbete bör självfallet innefatta åtgärder från arbetsgivare och fack på alla nivåer för att aktivt motverka sexuella trakasserier och förebygga att sådana uppstår. En viktig del av det förebyggande arbetet bör vara allmän information om problemet inom ramen för det aktiva jämställdhetsarbetet på arbetsplatserna. Det är särskilt nödvändigt att arbetsledning, fackliga ombud, personalansvariga, jämställdhetsansvariga och skyddsombud får utbildning om sexuella trakasserier. Det är också viktigt att företagshälsovården och yrkesinspektionen skaffar sig kompetens på området.

Det är viktigt att ett utökat rättsskydd knyts till JämL. JämO föreslår därför att JämL kompletteras med en särskild regel om skydd mot sexuella trakasserier. JämO föreslår också att 6 § JämL och jämställdhetsavtalen förtydligas. Vidare bör arbetsmiljöavtalen och föreskrifter och allmänna råd från ASS om den psykosociala arbetsmiljön markera, att det är nödvändigt med åtgärder för att förebygga och motverka sexuella trakasserier i arbetslivet. Även brottsbalkens bestämmelser om sexuellt utnyttjande och sexuellt

ofredande bör kompletteras.

5.7.4 Sammanställning av remissvaren över FRID-A-rapporterna

Sedan JämO överlämnat FRID-A-rapporterna till arbetsmarknadsdepartementet sändes rapporterna på remiss. Båda rapporterna remissbehandlades således i ett sammanhang. Här återges en kortfattad sammanställning av remissyttrandena.

Många remissinstanser anser det värdefullt att JämO lyft fram frågan om sexuella trakasserier i arbetslivet. Flera konstaterar även att JämO:s studie Sexuella trakasserier mot kvinnor i arbetslivet och den där redovisade intervjuundersökningen, visat att sådana trakasserier förekommer och utgör ett viktigt problem som förtjänar att tas på allvar. Flertalet anser också, att rapporterna bidragit till en ökad medvetenhet om dessa frågor.

Flera remissinstanser anser emellertid att ytterligare forskning och utredning behövs på området. Denna uppfattning kommer till uttryck både från dem som stöder JämO:s förslag och från dem som avvisar förslagen.

Statistiska centralbyrån (SCB) anser inte att man som i rapporten kan dra slutsatsen att andelen trakasserier är minst lika hög eller större i bortfallet än bland de svarande. SCB anser att det höga bortfallet försämrar möjligheterna att skatta omfattningen av sexuella trakasserier och säger sig ha svårt att förstå varför man inte arbetat med påminnelser till de utvalda kvinnorna. Förhållanden inom de i undersökningen utvalda fackförbunden kan självklart inte heller generaliseras till att gälla också andra miljöer, menar SCB men framhåller även att det finns all anledning att tro att problemen förekommer också på andra håll, även om man inte känner till frekvensen.

En majoritet av remissinstanserna instämmer med JämO om att det behövs förstärkt lagskydd mot trakasserier på grund av anmälan liksom mot sexuella trakasserier i arbetslivet. Flera instanser tillstyrker utan reservationer förslagen till förtydligande och kompletteringar av JämL. Svea hovrätt har ingenting att erinra mot att JämL och arbetsmiljölagen samt anslutande avtal förtydligas.

Göteborgs tingsrätt delar JämO:s uppfattning att det vore lämpligt

med en komplettering av JämL med en uttrycklig skyldighet för arbetsgivare att med facket genom olika jämställdhetsåtgärder förebygga att sexuella trakasserier uppstår och anvisa vägar att lösa uppkomna problem. Tingsrätten gillar också vad JämO anfört om arbetsgivarens ansvar vid trakasserier på grund av anmälan om könsdiskriminering under förutsättning att ansvaret inte i något fall inträder förrän arbetsgivaren har fått kännedom om anmälan.

LO ställer sig bakom JämO:s förslag och förklarar beträffande jämställdhetsavtalen att LO är beredd att driva förhandlingar för ett förtydligande av avtalsbestämmelserna, så att det klart framgår att förebyggande åtgärder mot sexuella trakasserier är en del av jämställdhetsarbetet på arbetsplatsen.

AD anser inte att rapporterna utgör tillräcklig grund för att diskutera om lagstiftning är det bästa sättet att motverka trakasserier. AD delar JämO:s bedömning att sexuella trakasserier utgör ett allvarligt problem för den enskilde som utsätts för dem och ett hinder för att främja jämställdheten i stort. Domstolen förutsätter emellertid att eventuella lagändringar kommer att föregås av ytterligare utredning. Domstolen känner tveksamhet inför JämO:s förslag och framhåller bl.a.

> Ett sådant långtgående ansvar för arbetsgivaren som ett strikt skadeståndsansvar saknar motsvarighet för jämförbara fall inom den arbetsrättsliga lagstiftningen och reser åtskilliga problem, inte minst av principiell natur. Konstruktionen synes knappast vara förenlig med grundsynen i den moderna arbetsrättsliga lagstiftningen att arbetsgivare och arbetstagare har en självständig ställning i förhållande till varandra. Vidare uppkommer en rad frågor beträffande avgränsningen av ansvaret. Man måste fråga sig bl.a. vad som rimligen kan utkrävas av arbetsgivaren, vilka arbetstagare som skall omfattas av arbetsgivarens ansvar och under vilka förhållanden som ansvaret ska gälla. Det bör också övervägas om inte den trakasserande arbetstagaren bör hållas medansvarig och drabbas av liknande sanktion som arbetsgivaren.

Arbetsgivarorganisationerna menar att andra vägar måste prövas innan lagstiftning tillgrips. Kommunförbundet avstyrker över huvud taget lagstiftning innan andra åtgärder prövats och menar liksom [illegible] och SAV att olika förebyggande insatser och opinionsbildning ger bättre resultat. Även andra remissinstanser finner sådana åtgärder vara tillräckliga och anser att rapporterna inte ger tillräckligt underlag för att avgöra om lagstiftning behövs.

Ingen av remissinstanserna avvisar förslaget att frågan om åtgärder för att förebygga och motverka sexuella trakasserier markeras i föreskrifter och allmänna råd från Arbetarskyddsstyrelsen (ASS). Flera instanser framhåller dock att de slag av trakasserier som JämO tar upp kan jämföras med andra former av utstötning, t.ex. mobbning.

ASS instämmer i JämO:s slutsats att förebyggandet av trakasserier är ett arbete på lång sikt och framför bl.a. följande synpunkter. Uppenbarligen påverkas emellertid ett stort antal arbetstagares arbetsglädje, miljö och hälsa av trakasserierna. Därför bör ett resultat snabbast och bäst kunna uppnås genom att frågorna blir bättre belysta i olika arbetsmiljöutbildningar för t.ex. företagshälsovårdspersonal. Styrelsen kommer att intensifiera sitt arbete när det gäller jämställdheten mellan män och kvinnor såväl internt som i det externa tillsynsarbetet.

5.7.5 Statens arbetsmiljönämnds (SAN) definition av sexuella trakasserier

Med anledning av att frågan om sexuella trakasserier på arbetsplatsen hade aktualiserats i flera sammanhang under mitten av 1980-talet tillsatte SAN år 1986 en arbetsgrupp, som fick till uppgift att studera problemet närmare och inventera tänkbara åtgärder. De erfarenheter som inhämtades lades till grund för ett uttalande från SAN, vilket publicerades i "SAN informerar" nr 3 år 1987. I en redogörelse för bakgrunden till uttalandet framhåller SAN bl.a. följande. Sexuella trakasserier uppvisar i flera avseenden likheter med företeelser som mobbning och könsdiskriminering. I alla tre fallen utsätts en enskild person för förödmjukande eller orättfärdiga handlingar som hon eller han har mycket svårt att värja sig mot. Den normala respekten för den personliga integriteten saknas. Sexuella trakasserier på arbetsplatsen kan förekomma mellan personer av olika eller samma kön, mellan anställda på likställd nivå eller mellan över- och underordnad. De kan också utövas av andra som har möjlighet att påverka en anställds arbetssituation och ta sig olika uttryck. Den som utsätts för sexuella trakasserier måste känna trygghet och vara förvissad om att få ett reellt stöd från omgivningen då hon eller han väljer att påtala problemet. Detta bör i första hand ske genom att vända sig till någon i överordnad ställning, till någon facklig företrädare eller till annan som man känner förtroende för.

Arbetsgivaren har ett särskilt ansvar för såväl förebyggande insatser som för att åtgärder vidtas då problem av detta slag kommer till dennes kännedom. En god arbetsmiljö med öppna och kamratliga relationer där problem fritt kan diskuteras och där arbetskamrater är beredda att hjälpa varandra är en förutsättning för att minska risken för sexuella trakasserier. Ett målinriktat jämställdhetsarbete som leder till att anställda av båda könen har respekt för varandra som individer är också viktigt för att på lång sikt skapa en god arbetsmiljö där sexuella trakasserier inte förekommer.

SAN:s uttalande, som inleds med en definition av begreppet sexuella trakasserier lyder som följer:

> Med sexuella trakasserier menas handlingar eller ord med sexuella anknytning som upprepas, trots en avvisande reaktion. Sexuella trakasserier förekommer på arbetsmarknaden, också på den statliga.
>
> Då sexuella trakasserier förekommer på arbetsplatsen utgör de ett allvarligt arbetsmiljöproblem. Många fall, kanske de flesta, förblir okända. Problemet kan därför antas vara större än vad som är känt i dag.
>
> Statens arbetsmiljönämnd ser allvarligt på och tar starkt avstånd från att sexuella trakasserier förekommer. Ett ökat medvetande behövs på arbetsplatserna så att problem av denna typ tidigt upptäcks och motverkas. Arbetsgivaren har ett särskilt ansvar för såväl förebyggande insatser som för att åtgärder vidtas. Det är viktigt att attitydpåverkan i dessa frågor kommer till stånd via information och utbildning. Detta ökar insikterna om denna typ av arbetsmiljöproblem och skapar förutsättningar för ett klimat där den som drabbas vågar söka hjälp och stöd.

5.7.6 Aktuella ärenden hos JämO om sexuella trakasserier

Under åren 1988 och 1989 har till JämO kommit in fem anmälningar om sexuella trakasserier. Därutöver har myndigheten tagit emot ett antal förfrågningar om hur man skall hantera situationer där sexuella trakasserier förekommer eller misstänks. Fyra av de anmälningar som gjorts hänför sig till arbetslivet. Alla fyra ärendena gäller kvinnor som trakasserats.

I det första fallet gör kvinnan gällande att mannen, som var hennes överordnade, försökt våldföra sig på henne. Frågan om åtal har dock lagts ned på grund av bristande bevisning. Kvinnan hade en provanställning , som upphörde. Arbetsgivaren påstod att provanställningen inte fungerade och för kvinnan var situationen ohållbar. Hon uppger emellertid att hon vill ha arbetet tillbaka. Kvinnan hade levt under särskilt stark press, eftersom hon inte vågade berätta för sin make om det inträffade. Hon är för närvarande sjukskriven och går på behandling hos terapeut. Ärendet har förlikts.

Det andra fallet avser en kvinna, som på ett hotellrum under en tjänsteresa fick ett förslag från sin chef om att hon "skulle bli hans älskarinna". Hon sade "nej" och uppger att hon fick en svår tid på arbetsplatsen. "Han har varit hemsk mot mig". Hon fick bl.a. ta emot kommentarer som att hon "förstår inte sitt eget bästa". Hon har fått arbeta mycket övertid och har inte beviljats begärd ledighet. Hon erbjöds sänkt lön plus provision, men tackade "nej", eftersom hon fann det för osäkert. Mannen gjorde gällande att hon inte skötte sitt arbete och därför inte kunde få vara kvar. Kvinnan hade berättat om sin situation för några arbetskamrater, men det hjälpte henne inte. Hon blev sjukskriven. Enligt en överenskommelse med JämO sköttes ärendet av kvinnans advokat och det är avslutat hos JämO.

Det tredje fallet gäller också en kvinna med provanställning. Vid anställningsintervjun fick hon besked om att verkställande direktören önskade att hon skulle börja arbeta litet tidigare än som egentligen var avsett. Hon arbetade därför på kvällarna tillsammans med VD. Arbetet avslutades ofta med en "kvällskyss". En dag grabbade han tag i henne i garaget och frågade "när skall vi älska"? Hon förklarade för honom att hon inte var intresserad av något sådant. Även om kvinnan insåg att det skulle kunna bli besvärligt började hon sin provanställning. Det visade sig att det egentligen inte fanns någon arbetsuppgift för henne. Arbetsgivaren erbjöd henne att säga upp sig själv. Kvinnan blev sjukskriven och fick dagen efter det hon sjukskrivits en uppsägning. Hon hade haft kontakt med en annan kvinna som skulle ha börjat i företaget vid ett tidigare tillfälle och som varit utsatt för samma beteende från direktören. Förhandlingarna i ärendet fördes av kvinnans fackliga organisation och ärendet är avslutat hos JämO.

I det fjärde fallet utsattes en kvinnlig arbetstagare för att hennes manlige arbetsledare, när han kom in i hennes rum, tryckte sig mot henne bakifrån med stånd. När kvinnan tog upp hans beteende

till diskussion beslöt arbetsgivaren att hon skulle avstängas från arbetet under den vecka som återstod av hennes tidsbegränsade vikariat. Beslutet ändrades dock och kvinnan omplacerades i stället för den resterande tiden. Diskussioner pågår i ärendet.

Under våren 1990 har ytterligare ett ärende kommit in till JämO som avser anmälan om sexuella trakasserier.

5.7.7 Rapport om sexuella trakasserier till EG-kommissionen

Allmänt

I mars 1986 begärde medlemsstaterna i EG att frågan om sexuella trakasserier skulle utredas. En tjänstemannarapport utarbetades och lades fram till EG-kommissionen i oktober 1987.

I rapporten redovisas de problem som orsakas av sexuella trakasserier i arbetslivet. Det konstaterades att den aktuella lagstiftningen i medlemsländerna inte är avpassad för att lösa denna typ av problem och rapporten ger därför en rekommendation om att ett särskilt direktiv utformas om förebyggande av sexuella trakasserier i arbetslivet. Direktivet borde utformas med syfte att skydda arbetstagare mot sexuella trakasserier och att uppmuntra arbetsgivare att skapa och vidmakthålla en arbetsmiljö som är fri från sexuella trakasserier. I rapporten lämnas också förslag till ett antal andra åtgärder som bör vidtas av kommissionen och medlemsstaterna för att skydda arbetstagare mot sexuella trakasserier.

Det konstateras i rapporten att inget av medlemsländerna har något uttryckligt förbud i lag mot sexuella trakasserier. Endast i England och på Irland har man klart accepterat att sexuella trakasserier utgör förbjuden könsdiskriminering. Eftersom det bedöms tveksamt om de nationella lagarna om lika behandling oavsett kön kan användas mot sexuella trakasserier, föreslås att EG deklarerar att sexuella trakasserier skall anses som könsdiskriminering i strid med artikel 5 i direktivet om lika behandling.

Förslag till definition av sexuella trakasserier

Författaren konstaterar att det med hänsyn till de olika värderingar som gäller i staterna inom EG är särskilt svårt att finna en definition på sexuella trakasserier som kan godtas i alla med-

lemsländerna. Vissa grundläggande förhållanden måste dock täckas av definitionen. Bl.a. måste såväl fysiska beteenden som verbala uttryck innefattas i begreppet. Vidare bör framgå att sexuella trakasserier är oönskade eller ovälkomna handlingar som är stötande för mottagaren. Det är detta som skiljer sexuella trakasserier från godtagbara former av socialt beteende. Det är viktigt att betona att frågan om ett visst beteende är stötande eller ej helt avgörs av den enskilda personen som utsatts för beteendet. Att en kvinna medger en manlig arbetskamrat att hålla om henne berättigar inte andra män på arbetsplatsen att göra detsamma. Vidare kan inte det förhållandet att några eller de flesta kvinnor på en arbetsplats godtar ett visst manligt beteende hindra en annan kvinna, som inte godtar beteendet, från att klaga. Eftersom det mot bakgrund av nyssnämnda exempel kan vara svårt för en man att veta hur hans beteende kan komma att uppfattas har sexuella trakasserier ibland definierats som ett "upprepat ovälkommet beteende". Härigenom sanktioneras emellertid åtminstone ett fall av stötande uppträdande. Författaren föreslår därför att definitionen av sexuella trakasserier skall omfatta uppträdande som gärningsmannen "visste eller borde ha insett" var stötande för hans offer.

En fråga av betydelse är vilken innebörd som skall ges ordet "sexuella" i detta sammanhang. Enligt rapporten bör det omfatta ord och handlingar av sexuell art. Denna definition används i flera länder av fackliga sammanslutningar. I amerikanska rättsfall har den definitionen ibland ansetts omfatta inte bara onödig fysisk beröring eller uttalade förslag om sexuella förhållanden utan också ord och bilder med sexuell anknytning. Det finns enligt författaren starka skäl för att även sådana företeelser skall omfattas av ett förbud mot sexuella trakasserier.

Sexuella trakasserier så som de definierats upplevs alltid som otrevliga och påverkar därför arbetsmiljön för den som utsätts för det. Härutöver kan sexuella trakasserier användas som grund för beslut som påverkar offrets arbetssituation. Detta kallas ibland sexuell utpressning. Ett förbud i lag mot sexuella trakasserier måste därför kunna tillämpas på situationer där den omständigheten att offret avvisat eller underkastat sig en uppmärksamhet av sexuell art används som grund för ett beslut som påverkar hennes anställning, arbetsvillkor eller arbetsförhållanden. Begreppet "som grund för" har författaren valt i avsikt att klargöra att det inte skall krävas av kvinnan att hon visar att de nackdelar hon fått vidkännas huvudsakligen föranletts av att hon avvisat ett förslag av sexuell art.

Sammanfattningsvis konstateras att det, vid en laglig prövning i ett mål om sexuella trakasserier mot en kvinna, i första hand måste fastställas om gärningsmannen visste att hans beteende skulle väcka anstöt, t.ex. genom att han vid ett tidigare försök fått veta att kvinnan uppfattade hans beteende som stötande. Om han inte visste, bör det fastställas om han bort inse effekten av sitt handlande. Har beteendet varit kopplat till t.ex. ett hot om indragna förmåner bör gärningsmannen ha insett att en sådan utpressning måste uppfattas som stötande. Om den som trakasserat varken visste eller borde insett att hans beteende var stötande för kvinnan, har denna inte skäl nog för en talan om att hennes arbetsmiljö skadats. Om däremot gärningsmannen visste eller borde ha insett att han uppträdde stötande måste orsakssambandet mellan kvinnans reaktion på mannens beteende - avvisande eller underkastelse - och de nackdelar som drabbat henne eller eventuella förmåner som hon fått fastställas. Saknas ett sådant orsakssamband bör kvinnan ändå kunna få framgång med sin talan om hon skäligen kan göra gällande att hennes arbetsmiljö skadats genom mannens beteende.

Författaren föreslår således att EG i ett särskilt direktiv definierar sexuella trakasserier som följer:

"verbal or physical conduct of a sexual nature which the perpetrator knew or should have known was offensive to the victim."

Vidare föreslås att medlemsstaterna uppmanas lagstifta om att sexuella trakasserier i arbetslivet skall anses olagliga om:

"(a) rejection of, or submission to, such conduct by the victim is used, or is threatened to be used, as a basis for a decision affecting her employment or her terms and conditions of employment or
(b) the victim can reasonably complain that such conduct harmed her working environment."

6 JÄMSTÄLLDHET - MÅL OCH MEDEL

6.1 Målen för jämställdhet

I 1 § JämL finns en allmän definition av vad som avses med 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.

I prop. 1978/79:175 ger det föredragande statsrådet sin syn på vad jämställdhet mellan könen innebär. Hon säger bl.a. följande.

> 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 önskningar. 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 får erövra nya livsvärden.
>
> Jämställdhet innebär 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 prop. 1987/88:105 om jämställdhetspolitiken inför 90-talet utvecklar chefen för arbetsmarknadsdepartementet sin syn på vad jämställdhet innebär på följande sätt.

> I den allmänna debatten förekommer ibland olika uttolkningar av jämställdhetsmålet. Jämställdhet innebär, enligt min mening, att kvinnor och män har samma rättigheter, skyldigheter och möjligheter inom alla väsentliga områden i livet. I detta ligger bl.a. att var och en har ett arbete som ger en sådan lön att man kan svara för sin egen försörjning, att kvinnor och män delar ansvaret för barn och hemarbete och att båda könen engagerar sig lika mycket i politiska, fackliga och andra gemensamma angelägenheter i arbete och samhälle. Ett jämställt samhälle är ett samhälle där den sneda arbets- och maktfördelningen mellan könen är upphävd och där det alltså finns en praktiskt taget jämn könsfördelning inom alla samhällsområden.
>
> Jämställdhetspolitiken syftar till att minska skillnaderna mellan kvinnor och män i fråga om bl.a. närhet och kontakt med barn, liksom skillnader av val av yrke, arbetstid, arbetsmiljö, inkomster och samhällsinflytande.

I prop. 1987/88:105 anges också mera konkret målen för jämställdhet på arbetsmarknaden. Ett av dessa mål är att minst tio yrkesområden bör ha en jämn könsfördelning år 1993. Med en jämn könsfördelning avses i nämnda proposition - liksom för övrigt också i prop. 1978/79:175 - att båda könen är representerade till minst 40 procent. Det konstateras vidare att inom 16 yrkesgrupper är 90 procent eller fler av arbetstagarna av samma kön och således högst 10 procent av arbetstagarna av det motsatta könet. Ett annat mål anges därför vara att högst tio yrkesgrupper bör ha denna sneda könsfördelning år 1993. Bland de ytterligare mål för jämställdhet på arbetsmarknaden som anges kan nämnas att andelen kvinnor på chefsposter och på kvalificerade arbeten bör vara minst lika stor som andelen kvinnor anställda inom området och att år 1993 skillnaden mellan kvinnlig och manlig medelarbetstid bör ha halverats och uppgå till högst 4,5 timmar.

Den utvärdering av JämL som jag har gjort ger inte anledning till någon annan uppfattning vad gäller de allmänna målen för jämställdhet än den som har uttryckts i de båda ovan nämnda

propositionerna. Det finns dock anledning att understryka vissa frågor.

Det är givetvis viktigt att arbeta för en så jämn könsfördelning som möjligt på hela arbetsmarknaden. En jämn könsfördelning motverkar fördomar om kvinnors och mäns olika fallenhet för vissa arbeten. Den underlättar en riktigare och rättvisare värdering av kvinnors och mäns arbeten, eftersom traditionella kvinnoyrken sedan gammalt är lågt värderade. Vidare bidrar en jämn könsfördelning till att skapa ett bättre arbetsklimat, där kvinnor och män umgås med varandra på ett naturligt sätt.

Det finns dock anledning att påpeka att ett krav på att båda könen skall vara representerade till minst 40 procent inom varje yrkesområde innebär att mycket stora förändringar måste ske på den svenska arbetsmarknaden. Enligt en rapport från AMS skulle det bl.a. innebära att antalet män anställda inom vården bör öka med ca 75 000 och att antalet kvinnor inom verkstadsindustrin bör öka med ca 92 000.

Ett krav på en så långt möjligt jämn könsfördelning får vidare inte leda till att man glömmer bort andra, lika viktiga jämställdhetsmål. Det är en ofullständig jämställdhet att låta kvinnor bryta in på mäns yrkesområden och män på kvinnors, om de s.k. brytarna möts av oförstående attityder och svårigheter av olika slag. Det är därför mycket viktigt att följa upp och analysera arbetsvillkor och arbetsmiljö för brytarna. Eftersom arbetsmiljön sedan lång tid tillbaka har utformats och påverkats enbart av och för det ena könet, i de flesta fall med mannen som norm, är det mycket viktigt att utbildning, arbetsredskap och arbetsmiljön i stort anpassas till båda könens behov.

Jämställdhet innebär således inte bara att kvinnor och män har lika rättigheter i en mera formell mening. Båda könen måste ha lika faktiska möjligheter att påverka utbildning och arbetsliv, liksom samhället i stort. Samhället har under årens lopp i mycket stor utsträckning styrts och utformats av män, och kvinnor har måst anpassa sig till den manliga normen. En viktig uppgift för såväl lagstiftning som praktiskt jämställdhetsarbete är därför att öka kvinnornas inflytande inom olika områden av samhällslivet. Detta blir en naturlig uppgift om man utgår från den alldeles självklara principen om kvinnors och mäns lika värde.

6.2 Utvecklingen mot jämställdhet

I över 100 år har man i Sverige diskuterat kvinnors och mäns ställning och uppgifter i samhället. Från början rörde diskussionen främst att ge kvinnor samma medborgerliga rättigheter som männen, dvs. främst 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. Därefter har kvinnan steg för steg kommit att få samma formella rättigheter som mannen. Sedan de formella hindren för kvinnornas inträde på arbetsmarknaden undanröjts, har jämställdhetssträvandena ändrat karaktär. Från att från början främst ha gällt att få rätt till lika utbildning, tillträde till alla yrken och lika ersättning för lika arbete har jämställdhetssträvandena mer och mer kommit att inriktas på att på olika sätt förbättra villkoren för de kvinnor som finns ute på arbetsmarknaden, att främja kvinnors karriärmöjligheter, att ändra den sneda könsfördelningen på arbetsmarknaden och att jämföra lönesättningen inom olika yrken.

Vidare medförde de gifta kvinnornas inträde på arbetsmarknaden att möjligheterna att kunna förena hemarbete och förvärvsarbete kom i fokus. Ännu i början av 1960-talet förutsatte man dock att mannen var familjeförsörjare och att kvinnan hade ansvaret för hem och barn. De åtgärder som då vidtogs för att underlätta kvinnornas inträde på arbetsmarknaden utgick från att kvinnorna, men inte männen, hade dubbla roller och att frågan om att förena förvärvsarbete och föräldraansvar var ett kvinnligt problem. Även här har en förändring inträtt. Man har mer och mer kommit att inse att det var orimligt att vänta sig att kvinnorna skulle få samma ställning på arbetsmarknaden som män, om inte männen tog lika del i arbetet med barn och hem. Medvetandet om faderns betydelse för barnets utveckling och hans behov av att på ett bättre sätt få ta del av denna utveckling ökade.

I prop. 1978/79:175 konstaterades att kvinnors och mäns lika rätt till arbete visserligen har börjat att respekteras, men att villkoren på arbetsmarknaden fortfarande var olika för kvinnor och för män i flera hänseenden. Bl.a. nämndes

att kvinnor fortfarande förvärvsarbetar i lägre utsträckning än män,

att kvinnor som förvärvsarbetar i genomsnitt har betydligt kortare arbetstid än män,

att kvinnor som regel arbetar i andra yrken än män,
att kvinnorna har lägre genomsnittslön än männen samt
att ansvaret för hem och barn fortfarande är mycket snett fördelat mellan kvinnor och män.

De nu nämnda konstaterandena i prop. 1978/79:175 äger till stor del fortfarande giltighet. Sålunda sägs i prop. 1987/88:105 om jämställdhetspolitiken inför 90-talet att utvecklingen mot jämställdhet visserligen har gått starkt framåt i Sverige, framför allt när det gäller kvinnornas förvärvsfrekvens. År 1986 arbetade således 83 procent av kvinnorna och 90 procent av männen. I propositionen konstaterades emellertid också att det fanns stora kvarstående brister. Sålunda angavs att arbetsmarknaden var starkt könsuppdelad både när det gäller fördelningen på olika branscher, befattningsnivåer och yrkesområden. De arbeten som kvinnorna utförde var ofta lågt värderade. Kvinnorna var dessutom överrepresenterade i osjälvständiga, monotona och ensidiga arbeten. Av ungdomars utbildningsval framgick också att könsuppdelningen på arbetsmarknaden riskerade att leva kvar också i framtiden, eftersom flickorna dominerade inom vårdinriktade och sociala utbildningar, medan pojkarna dominerade inom de tekniska.

I den senaste budgetpropositionen (prop. 1989/90:100, bil. 15) görs ungefär samma konstateranden. Det sägs där att arbetsmarknaden fortsätter att vara könsuppdelad. Kvinnor och män arbetar fortfarande i stor utsträckning inom olika branscher och yrkesområden och har olika villkor. Även om löneskillnaderna i Sverige är mindre i jämförelse med många andra länder visar tillgänglig statistik från olika avtalsområden att den tidigare successiva löneutjämningen mellan kvinnor och män har avstannat under 1980-talet. På vissa områden kan snarast ökade löneskillnader iakttas. Sålunda anger en forskningsrapport från våren 1989 att jämförbar utbildning genomsnittligt betalar sig bättre för män än för kvinnor (se Åsa Löfström, Diskriminering på svensk arbetsmarknad).

Det kan sammanfattningsvis konstateras att de stora stegen när det gäller utvecklingen mot jämställdhet togs innan JämL trädde i kraft och att förändringarna under 1980-talet inte har varit så stora, åtminstone inte så långt dessa låter sig mätas i siffror. Det nu sagda hindrar inte att JämL haft betydelse, framför allt när det gäller att förändra synen på kvinnors och mäns uppgifter i arbetslivet och väcka intresse för och starta ett aktivt arbete för jämställdhet.

6.3 Jämställdhetslagen och samhället i övrigt

Min uppgift är att utvärdera JämL och att föreslå de lagändringar som utvärderingen kan ge anledning till. Det är dock viktigt att betona att JämL endast utgör ett av medlen för att uppnå de uppställda jämställdhetsmålen och att det fordras olika slags insatser på många olika samhällsområden för att jämställdhetsarbetet skall krönas med framgång. I det följande skall därför kortfattat beröras det arbete som bedrivs utan att ha något direkt samband med lagen. Vidare skall diskuteras om det finns anledning att utvidga JämL till att avse fler områden av samhällslivet än för närvarande.

6.3.1 Jämställdhetsarbete vid sidan av jämställdhetslagen

Redan innan JämL trädde i kraft ägnades jämställdhetsfrågorna stor uppmärksamhet. År 1972 bildades således en jämställdhetsdelegation som hade till syfte att fördjupa och utveckla den helhetssyn som skulle vara vägledande för samhällets jämställdhetssträvanden. Delegationen arbetade bl.a. med olika projekt inom jämställdhetsområdet. För den statliga sektorn utfärdades år 1976 en jämställdhetsförordning. I slutet av 1970-talet träffades också jämställdhetsavtal mellan vissa av arbetsmarknadens parter.

Även sedan JämL trätt i kraft bedrivs jämställdhetsarbete inom många områden i form av olika slags projekt. Här skall kort redogöras för några sådana projekt. Sålunda anslogs i kompletteringspropositionen för budgetåret 1983/84 (prop. 1982/83:150) 10 milj. kr till en kampanj för att öka kvinnornas intresse för arbete och vidareutbildning inom industrin (den s.k. 10-miljonerskampanjen). Kampanjen genomfördes av arbetsmarknadsdepartementet i samråd med arbetsmarknadens parter. Vidare föreslog regeringen i propositionen om kvinnornas villkor på arbetsmarknaden (prop. 1984/85:130) ett åtgärdsprogram för att förbättra kvinnornas villkor på arbetsmarknaden. Programmet tog upp insatser framför allt inom arbetsmarknadspolitikens och utbildningspolitikens områden. Syftet var främst att stimulera kvinnor till att bredda sina utbildnings- och yrkesval.

I den tidigare nämnda propositionen (prop. 1987/88:105) om jämställdhetspolitiken inför 90-talet redovisas en femårig handlingsplan för regeringens fortsatta jämställdhetsarbete med tonvikt på kvinnornas roll i ekonomin, jämställdhet mellan kvinnor och män på arbetsmarknaden, i utbildningen och i familjen samt

kvinnors inflytande i samhället. I denna proposition redovisas de i avsnitt 6.1 nämnda målen för att uppnå en jämnare könsfördelning inom olika yrkesområden. I propositionen redovisas också en särskild handlingsplan för skolan och för den högre utbildningen. Vidare poängteras att åtgärder som syftar till att öka männens delaktighet i arbetet med hem och barn lyfts fram. Frågan om en jämnare könsfördelning i beslutande och rådgivande församlingar anses också böra ges ökad uppmärksamhet.

I den senaste budgetpropositionen (1989/90:100, bil. 15) anges att det under budgetåret 1988/89 har beviljats ekonomiskt stöd till drygt 60 jämställdhetsprojekt och åtgärder av olika slag i enlighet med förslagen i propositionen om jämställdhetspolitiken inför 90-talet. I budgetpropositionen redovisas också olika pågående projekt. Bl.a. nämns att det inom civildepartementet har påbörjats ett arbete för att öka kunskaperna om löneskillnader mellan kvinnor och män. Vidare kommer arbetarskyddsstyrelsen att under våren 1990 lägga fram handlingsprogram för arbetsmiljöinsatser inom de kvinnodominerade områdena elektroindustri, förskola, kontor och sjukvård. Dessutom studeras vid arbetsmiljöinstitutet inom programmet för belastningsskador bl.a. de mekanismer som kan vara upphov till sådana skador liksom skillnader mellan kvinnor och män i detta avseende. En ledningsgrupp för jämställdhet inom utbildningsområdet har genomfört ett brett upplagt internt seminarieprogram för att belysa behovet av åtgärder inom skolan, vuxenutbildningen, högskolan och forskningen. Skolöverstyrelsen har bl.a. tagit fram ett handlingsprogram som stöd för skolornas arbete med jämställdhet. Vidare har en stor informationssatsning för att öka männens uttag av föräldraledighet skett inom ramen för projektet Pappa Kom Hem.

Slutligen kan nämnas den verksamhet som bedrivs av JÄMFO och den kvinno- och jämställdhetsforskning som bedrivs på olika universitet och högskolor. I regeringens forskningsproposition (1989/90:90) föreslås ett ökat stöd till kvinno- och jämställdhetsforskning. Bl.a. föreslås där att tre professurer inom detta område inrättas den 1 juli 1991.

De jämställdhetsprojekt m.m. som nu har nämnts utgör bara en del av det jämställdhetsarbete som bedrivs runt om i landet. Det finns många projekt o.d. som drivs, t.ex. på initiativ av arbetsmarknadens parter eller av enskilda företag, som inte har redovisats här, men som ändå har eller har haft stor betydelse för att främja jämställdheten mellan kvinnor och män.

6.3.2 Allmänt om jämställdhetslagens räckvidd

Vid JämL:s tillkomst diskuterades om lagen borde omfatta enbart arbetslivet eller om den också borde gälla även andra samhällsområden. Man stannade då för att lagen enbart skulle gälla arbetslivet. I debatten har därefter då och då framförts den tanken att en utvidgning av lagen borde ske till att gälla andra delar av samhällslivet. Framför allt har man då ansett att lagen borde omfatta utbildningsområdet.

Vid en jämförelse med andra länders jämställdhetslagar finner man att det inte är ovanligt att de har en vidare giltighet än enbart arbetslivet. Sålunda gäller den norska jämställdhetslagen på alla områden med undantag för inre förhållanden i trossamfund. Det norska jämställdhetsombudet och nämnden för klagomål i jämställdhetsfrågor handhar dock inte frågor som gäller familjeliv och rent personliga förhållanden. Vidare kan bestämmas att lagen helt eller delvis inte skall gälla på vissa områden. Ingen av de norska tillsynsmyndigheterna har dock tillagts någon sanktionsmöjlighet. Nämnden kan däremot förbjuda ett visst handlande och göra ett uttalande om att detta strider mot lagen. En eventuell skadeståndstalan får föras vid allmän domstol. Även den finska lagen gäller generellt, men även där finns begränsningar i lagens tillämpningsområde. Stadgandena i lagen skall således inte tillämpas på verksamhet inom trossamfund och på relationer mellan familjemedlemmar eller på andra förhållanden i privatlivet.

Det skulle krävas ett omfattande utredningsarbete att utvidga JämL till att gälla samhällslivet i stort, i vart fall om man har ambitionen att skapa en lagstiftning som är någorlunda konkret och fungerar i praktiken. Att reglera förhållandet familjemedlemmar emellan skulle knappast vara praktiskt genomförbart och även ideologiskt mycket tveksamt. En generellt utvidgad lag måste därför - liksom den norska och finska - förses med en rad undantag. Det är dessutom tveksamt om mina direktiv ger utrymme för en sådan utvidgning.

De jämställdhetsaspekter som finns inom flertalet samhällssektorer kan och bör i stället beaktas i samband med lagstiftning av annat slag, t.ex. familjerättslig lagstiftning och socialförsäkringslagstiftning, liksom vid samhällsplaneringen i stort. Vidare finns det möjlighet att vid behov skapa en speciell lagstiftning mot könsdiskriminering inom vissa andra områden. Det kan t.ex. gälla könsdiskriminerande reklam. Redogörelsen i föregående avsnitt visar vidare att det vid sidan av den nuvarande JämL bedrivs ett icke

obetydligt jämställdhetsarbete som inte direkt har samband med JämL. JämL bör således ses i samband med allt annat jämställdhetsarbete. Jag anser således att JämL inte bör utvidgas till att gälla samhällslivet i stort. Det utesluter inte att lagens regler får betydelse även för andra samhällsområden än arbetslivet och att en viss vidgning av JämO:s verksamhetsområde kan diskuteras, se vidare avsnitt 11.7.3.

6.3.3 Jämställdhetslagen och utbildningsområdet

Under mitt arbete har jag i flera sammanhang mötts av uppfattningen att "något måste göras åt skolan". Från civildepartementet har också överlämnats ett ärende som rör frågan om JämL:s tillämpningsområde bör utsträckas till att omfatta även utbildningsområdet (se avsnitt 2.2.).

Givetvis är det så att skolan har en mycket stor betydelse för hur unga människors könsroller utformas och för elevernas studievägs- och yrkesval. Traditionellt könsbundna studieval leder till att den könsuppdelade arbetsmarknaden bibehålls. För att få en utjämning mellan könen inom olika sektorer på arbetsmarknaden måste man således först bryta de traditionella studievalen, så att grundläggande förutsättningar skapas för att kvinnor skall kunna gå in i mansdominerade yrken och män i kvinnodominerade. Skolan har stora möjligheter när det gäller att påverka elevernas uppfattning av omvärlden och deras inställning till det egna och det motsatta könet. De roller eleverna kommer att välja såväl i familjelivet som i yrkeslivet formas bl.a. i skolan och det är därför av utomordentlig vikt att jämställdhetssträvandena utgör ett led i skolarbetet redan på ett mycket tidigt stadium. Det kan därför finnas anledning att något närmare beröra frågan om utbildningsområdet bör omfattas av JämL:s bestämmelser.

När det gäller de anställda inom utbildningsområdet regleras självfallet jämställdhetsfrågorna i arbetsgivar-arbetstagarförhållandet liksom på andra områden av arbetslivet inom den offentliga sektorn genom JämL och genom de medbestämmandeavtal och därtill hörande förhandlingsprotokoll som gäller för statliga tjänster, bl.a. MBA-S, MBA-L för det icke-statliga lärarområdet, MBA-KLU för arbetstagare med statligt reglerad anställning hos kommuner och landsting inom undervisningsområdet samt MBA-Fh för vissa arbetstagare vid folkhögskolorna. I fråga om utbildningsväsendets organisation och innehållet i utbildningen finns i ett flertal författningar bestämmelser om jämställdhet intagna. Vidare

finns uttalanden om jämställdhet mellan könen i de läroplaner som gäller för olika undervisningsområden. De författningar m.m. som gäller på utbildningsområdet redovisas närmare i bilaga 5.

Av redovisningen framgår bl.a. att den nya synen på skolan innebär en övergång från regelstyrning till en utpräglad målstyrning. Detta medför ett ökat ansvar för kommunerna och leder givetvis till att kommunernas agerande kommer att spela en allt mer betydande roll för utvecklingen inom utbildningen. Det är de nationella målen för skolan som kommunerna skall förverkliga (prop. 1988/89:4 s. 1). I en s.k. skolplan skall kommunen ange vilka åtgärder som skall vidtas för att uppnå dessa mål. Tillsynen över kommunens skolverksamhet utövas i första hand av länsskolnämnden och det övergripande nationella ansvaret vilar på skolöverstyrelsen. Målsättningarna för skolan kommer bl.a. till uttryck i läroplanerna, vilka innehåller uttalanden om att skolan och undervisningen skall verka för jämställdhet mellan kvinnor och män och inspirera till att traditionella, könsrollsbundna studie- och yrkesval bryts. Det som kommit fram under utredningsarbetet visar emellertid att intresset för jämställdhetsfrågorna varierar mycket kraftigt mellan olika kommuner. Förhållandet inger starka farhågor för att det även beträffande frågan om hur jämställdhetsfrågorna skall beaktas i utbildningen och övrig skolverksamhet kan finnas ett så svagt intresse att jämställdhetsfrågorna kommer i bakgrunden.

Att utvidga JämL:s tillämpningsområde till att omfatta även utbildningsområdet utöver det lagen redan gäller, dvs. förhållandet mellan de anställda inom skolväsendet och deras arbetsgivare ter sig emellertid mindre lämpligt. Det är svårt att anpassa JämL:s diskrimineringsförbud till gällande regler och system för intagning, bl.a. skolplikt i grundskolan, poängsystem i gymnasieskolan och högskolan samt behovsprövning i komvux. Över huvud taget är förhållandena inom utbildningsväsendet inte sådana att de lämpar sig för reglering i en lag av arbetsrättslig karaktär. När det gäller kommunernas övergripande ansvar för att målen för skolan förverkligas och att åtgärder som anges i skolplaner, arbetsplaner och beslutade riktlinjer (se skollagen 2 kap. 11 § och vuxenutbildningslagen 2 kap. 4 §) vidtas finns som ovan nämnts redan en tillsynsmyndighet, nämligen länsskolnämnden under överinseende av skolöverstyrelsen. Dessa myndigheter är inriktade direkt mot utbildningsväsendet och får därmed anses ha sådana särskilda kunskaper och erfarenheter som krävs på skolområdet.

Det bör dock understrykas att det är en fråga av största vikt hur

skolan förmedlar kunskaper om jämställdhetsproblematiken och hur skolan kan påverka elevernas yrkesval. Oavsett om undervisning om jämställdhet ges särskild plats på skolschemat vilar ansvaret för att jämställdhetsfrågorna verkligen behandlas i skolarbetet huvudsakligen på lärarna. Dessa måste därför i sin utbildning, fortbildning och i övrig information få jämställdhetsaspekterna noggrant belysta och få tillräckliga kunskaper för att kunna påverka eleverna att göra studie- och yrkesvägsval som inte följer ett traditionellt könsbundet mönster. En annan grupp som har mycket stor betydelse för elevernas yrkesval är de syofunktionärer som ingår i skolans personal (1 kap. 2 § skolförordningen) och som svarar för skolans studie- och yrkesorientering. Även för denna personalgrupp bör därför jämställdhetsfrågorna betonas i utbildningen och i den fortlöpande informationen. Vikten av den påverkan på eleverna som behövs för att få dem att inte välja yrken efter ett traditionellt yrkesvalsmönster bör framhållas.

Det övergripande ansvaret för att man inom den enskilda skolan i utbildningen verkar för jämställdhet vilar enligt skolförordningen på skolans rektor. Det är därför särskilt angeläget att insatser görs för att hålla skolledarna informerade om jämställdhetsutvecklingen och om hur de på bästa sätt skall främja jämställdheten inom sitt verksamhetsområde. För att jämställdhetsfrågorna skall kunna integreras i undervisningen på ett naturligt sätt är det vidare nödvändigt att krav även ställs på hur läroböckerna utformas.

Kommunerna har genom övergången från regelstyrning till målstyrning av skolan fått ett ökat ansvar för utbildningen. För att underlätta övergången har kommunerna emellertid när det gäller att anta en skolplan getts en frist fram till år 1992. Därefter skall arbetet i skolan utvärderas med hänsyn till uppsatta mål och i skolplanen angivna åtgärder. Det är därför inte nu möjligt att säga något om hur kommunernas ökade ansvar kommer att verka i praktiken. Tillsynsmyndigheterna måste dock ta sitt ansvar och tydligare än tidigare ange vilka områden som från tid till annan bör prioriteras och hur en viss fråga bör lyftas fram i skolan. Om det efter en utvärdering ändå visar sig att skolan inte förmått ta sitt ansvar att verka för jämställdhet mellan kvinnor och män i skolan bör särskilda bestämmelser om jämställdhet inom utbildningsområdet övervägas.

Motsvarande krav som ställs på SÖ måste också ställas på UHÄ. Det kan tilläggas att det pågår flera projekt som gäller jämställdhet inom undervisningsområdet (se avsnitt 6.3.1). Dessa projekt bör

också kunna främja jämställdheten inom detta område.

Jag föreslår således inte någon utvidgning av JämL:s tillämpningsområde vare sig när det gäller grund- och gymnasieskolan eller i fråga om högskolutbildningen. Utvecklingen inom utbildningsområdet och den betydelse som skolan har för elevernas framtida yrkesval har dock otvetydigt ett mycket nära samband med jämställdhetens framåtskridande i arbetslivet. Det är därför enligt min mening naturligt att JämO inte skall vara förhindrad att dela med sig av sin kunskap i jämställdhetsfrågor. JämO bör således kunna informera och ge råd även inom utbildningsväsendet, se vidare avsnitt 11.7.3

6.4 Jämställdhetslagens allmänna utformning

6.4.1 Lagen bör fortfarande vara könsneutral

Den svenska JämL är könsneutral och skall således främja både kvinnors och mäns rättigheter när det gäller jämställdhet i arbetslivet. Både den norska och den finska lagen tar däremot särskilt sikte på att förbättra kvinnans ställning. Den danska lagen är dock, liksom den svenska, könsneutral. Det har ibland föreslagits att den svenska lagen borde ändras så att den främst inriktas på att förbättra kvinnornas ställning.

Det är helt klart fortfarande så att kvinnorna har den svagaste ställningen på arbetsmarknaden. Däremot har männen ofta svårare att göra sig gällande när det gäller t.ex. vårdnad och umgänge med barn, liksom över huvud taget i fråga om möjligheterna till en nära och intensiv kontakt med barnen och när det gäller ansvaret för barnens skötsel och uppfostran.

Som framgår av redovisningen i tidigare avsnitt är arbetsmarknaden fortfarande till stor del könsuppdelad. Inom många yrkesområden dominerar männen, medan kvinnorna dominerar inom andra. En av de allra viktigaste uppgifterna för det framtida jämställdhetsarbetet är att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden. Kvinnor och män har ofta olika erfarenheter som de kan tillföra arbetslivet. Om fördelningen mellan kvinnor och män är någorlunda jämn på en arbetsplats blir ofta "arbetsklimatet" påtagligt bättre än om arbetsplatsen domineras av det ena könet. Det är således angeläget både att kvinnor i ökad utsträckning söker sig in på mansdominerade områden och att män söker sig in på kvinno-

dominerade områden. Detta utgör ett starkt stöd för att lagen skall vara könsneutral.

Det har i debatten ofta sagts att löneläge och status i hög grad varierar mellan olika yrkesområden och att kvinnorna till antalet dominerar inom områden med låg lön och låg status. Detta talar i och för sig för att JämL i första hand borde inriktas på att främja kvinnornas ställning. Möjligheterna att utjämna status och löneläge mellan olika yrkesområden torde dock öka ju jämnare könsfördelningen blir mellan kvinnor och män. Man kan därvid inte bortse från att mäns inbrytning på kvinnodominerade yrken kan öka dessa yrkens status och löneläge och därigenom även stärka kvinnornas ställning på arbetsmarknaden.

Jag menar därför sammanfattningsvis att möjligheterna att bryta könsuppdelningen på arbetsmarknaden ökar om JämL även i fortsättningen är könsneutral. Det torde vidare vara så att möjligheterna att driva ett framgångsrikt jämställdhetsarbete ökar om lagen är könsneutral. Det förhållandet att kvinnorna har en svagare ställning på arbetsmarknaden bör dock i praktiken medföra att JämL:s regler i första hand bör vara till hjälp för att förbättra kvinnornas ställning i arbetslivet. Vad man också bör hålla i minnet är att ordet könsneutral inte alltid är ett entydigt begrepp. Det som ytligt sett och i en mera formell mening är könsneutralt kan vid en närmare bedömning visa sig bygga på tänkesätt och attityder som är allt annat än könsneutrala. Det hänger givetvis samman med att mycket i samhället har skapats med mannen som norm.

6.4.2 Jämställdhetslagens arbetsrättsliga karaktär

Lagstiftaren har valt att göra JämL:s regler om förbud mot könsdiskriminering till en arbetsrättslig lagstiftning, dvs. en lagstiftning som skall tillämpas i partsförhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. I JämL inbegrips dock även arbetssökande. Lagen är uppbyggd på i princip samma sätt som annan arbetsrättslig lagstiftning i fråga om de rättsliga verkningarna av en överträdelse. Detsamma gäller de förfaranderegler som är tillämpliga när någon vill göra gällande det skydd som lagen är avsedd att ge och då lagen om rättegång i arbetstvister således skall tillämpas.

Även i fråga om lagens andra huvudområde gäller att det finns en nära anknytning till det arbetsrättsliga regelsystemet så till vida

att lagen tillåter att dess egna regler på den punkten ersätts av andra, om det sker genom kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation. När det gäller det aktiva jämställdhetsarbetet finns det emellertid också i lagen inslag som är av offentligrättslig karaktär, nämligen den tillsyn som skall bedrivas av JämO och JämN och de sanktioner som kan tillgripas av dessa organ. Bakgrunden till detta är givetvis att det är ett samhällsintresse att bedriva ett aktivt jämställdhetsarbete på arbetsplatserna.

I samband med JämL:s tillkomst saknades inte kritik mot valet av det arbetsrättsliga regelsystemet som mönster för diskrimineringsförbudet. Det invändes bl.a. att det finns könsfördomar som kan motverka jämställdhet i arbetslivet hos såväl arbetstagarna och deras organisationer som hos arbetsgivarna. Det har mot denna bakgrund sagts att det vore riktigare att behandla tvister om otillåten diskriminering som vanliga tvister om enskilds rätt och alltså inte i den ordning som har fastställts för arbetstvister. Under förarbetena till JämL ifrågasattes också om inte den rätta vägen vore att i stället kriminalisera vissa brott mot jämställdheten.

JämL har således både arbetsrättsliga och offentligrättsliga inslag. Det finns lagar på arbetslivets område med en långt starkare offentligrättslig anknytning. Som exempel kan nämnas arbetsmiljölagen och arbetstidslagen. Arbetsmiljölagens s.k. trakasseribestämmelser innehåller när det gäller det rättsliga förfarandet en möjlighet att i vissa fall tillämpa rättegången i arbetstvister och i andra fall vad som är föreskrivet om rättegång i allmänhet, dvs. rättegångsbalkens regler om civilprocess. Dessa regler innebär att om en arbetsgivare försöker hindra t.ex. ett skyddsombud att utföra sina uppgifter förs talan direkt i AD, om det finns kollektivavtal mellan parterna, samt i andra fall i tingsrätt som första instans och i AD om målet fullföljs. En särskild bestämmelse gäller emellertid om ett skyddsombud hindras i sina arbetsuppgifter av en arbetskamrat. Talan mot en arbetstagare skall nämligen genomgående prövas av allmän domstol. Här finns således i samma lagstiftning en möjlighet att föra talan enligt både de förfaranderegler som gäller i arbetstvister och de som gäller rättegång i allmänhet.

Någon generell kritik mot att diskrimineringsförbudet har utformats som en arbetsrättslig regel har jag inte nåtts av. När det gäller möjligheten att komma till rätta med sexuella trakasserier på arbetsplatsen har man dock ifrågasatt om inte arbetsgivar-

begreppet tolkats för snävt. Man har också ansett att JämL borde ge möjlighet att komma till rätta med sexuella trakasserier av en arbetstagare mot en annan. Detta gäller även trakasserier mot den som har gjort anmälan om diskriminering. Jag återkommer till dessa speciella frågor i kapitel 9 och 11. Vidare har kritik riktats mot att JämO:s möjligheter att vidta åtgärder mot arbetsgivare bortfaller om det finns ett kollektivavtal om jämställdhet. Lämpligheten av att på detta område vidga JämO:s möjlighet att utöva sin tillsyn och därmed det offentligrättsliga inslaget i JämL diskuteras i kapitel 11.

I avsnitt 6.3 har slagits fast att JämL fortfarande bör avse enbart arbetslivet. Redan detta gör att det är naturligt med ett starkt arbetsrättsligt inslag. Utvärderingen av JämL ger inte heller anledning till att föreslå att lagens karaktär av arbetsrättslig lagstiftning bör förändras. Som nyligen har sagts återkommer jag senare till frågan om hur lagens offentligrättsliga inslag bör utformas och om detta behöver utvidgas.

6.4.3 Var bör tyngdpunkten i jämställdhetslagen ligga?

JämL består av tre huvuddelar, nämligen regler om diskrimineringsförbudet, regler om aktiva jämställdhetsåtgärder samt regler om tillsyn över efterlevnaden av JämL genom JämO. Diskrimineringsförbudet är ett sanktionerat förbud i syfte att skapa rättvisa i individuella fall. Reglerna om aktiva jämställdhetsåtgärder syftar däremot främst till att ge stöd åt ett missgynnat kön som kollektiv. JämO har en funktion att fylla både när det gäller diskrimineringsförbudet och i fråga om aktiva åtgärder, i senare fallet dock endast om avtal som utesluter JämO:s tillsyn inte har träffats.

Viktigt är att de olika reglerna i JämL är avsedda att komplettera varandra.

Som framgår av avsnitt 5.2 har antalet mål som gäller tillämpning av JämL:s diskrimineringsförbud i AD varit förhållandevis lågt, nämligen hittills endast 36 mål. Vid bedömningen av vilken genomslagskraft som JämL:s diskrimineringsförbud har fått, måste dock också beaktas de diskrimineringsfrågor som har förlikts på olika nivåer. Sålunda har ytterligare 20 anhängiggjorts av JämO i AD utan att dom har meddelats. Dessa mål har antingen återkallats eller förlikts i AD. Vidare har omkring 30 diskrimineringsärenden förlikts hos JämO utan att talan har väckts i AD.

När det gäller de diskrimineringsärenden som har förlikts vid tvisteförhandlingar mellan arbetsmarknadens parter är det svårare att lämna någon exakt uppgift om antalet ärenden. I den enkät som riktats till de olika förbunden på arbetsgivar- och arbetstagarsidan samt till vissa kommuner och landsting har det kommit fram att ett antal tvister har förekommit. I enkäten omnämns omkring 150 sådana tvister. Eftersom både arbetstagar- och arbetsgivarsidans förbund har tillfrågats, kan samma diskrimineringsärende ha omnämnts två gånger. Emellertid torde det också ha förekommit ett antal diskrimineringstvister på lokal nivå som inte framgår av enkätsvaren, eftersom de som lämnat svaren helt enkelt inte har känt till om det har förekommit några tvister. Jag har inte haft möjlighet att göra någon total genomgång av hela arbetsmarknaden för att ta reda på exakt hur många diskrimineringstvister som har förekommit. Det har jag inte heller ansett nödvändigt för att fullgöra mitt uppdrag. Den enkät som gjorts visar dock att det har förekommit ett antal, om än inte särskilt många, sådana tvister.

Att diskrimineringstvister inte har varit särskilt vanliga kan men behöver inte tyda på att reglerna är svåra att tillämpa eller olämpliga på något annat sätt. Syftet med ett sanktionerat förbud är ju inte att få till stånd så många processer som möjligt utan att förhindra vissa företeelser. Jag menar således att det ringa antalet diskrimineringstvister inte säger särskilt mycket om hur effektivt JämL:s diskrimineringsförbud är. Däremot ger det en uppfattning om vilken betydelse diskrimineringsförbudet har i jämförelse med andra delar av JämL.

Därtill kommer att en process kan bli påfrestande för alla parter. Den kan både när den pågår och efteråt skapa ett spänt eller rentav fientligt klimat på en arbetsplats. Det kan gälla både den som vunnit och den som förlorat processen och kanske också beträffande personer som uppträtt som vittnen e.d. Det är givetvis oacceptabelt att en process kan få sådana följder och det är viktigt att framför allt arbetsgivare och fackets representanter går in för att mildra följderna. Det torde dock vara svårt att helt undvika följder av detta slag. Därför är det även av denna anledning ganska givet att diskrimineringsförbudet inte har kommit att användas i särskilt många fall.

Man måste därför konstatera att diskrimineringsförbudet inte är eller kan bli det mest effektiva sättet att snabbt nå jämställdhet mellan kvinnor och män. Härför krävs åtgärder av annat slag,

nämligen ett träget och långsiktigt arbete med att på olika sätt skapa attitydförändringar i samhället när det gäller förhållandet mellan könen i olika sammanhang. I detta arbete utgör reglerna om aktiva åtgärder i 6 § JämL ett mer användbart instrument.

Visserligen har sanktionsmöjligheterna mot arbetsgivare som inte följer föreskrifterna om aktiva åtgärder för jämställdhet i 6 § JämL utnyttjats i ännu mindre utsträckning än bestämmelserna om diskrimineringsförbudet. JämN har sålunda inte i något fall förelagt en arbetsgivare att vid vite företa vissa åtgärder. Däremot har JämO i fem fall ansökt om sådant vitesföreläggande. Den främsta orsaken till att vitesföreläggande förekommit i så liten utsträckning kan vara att sådana avtal som ersätter reglerna i 6 § JämL har slutits på huvuddelen av arbetsmarknaden. I sådana fall kan vitesföreläggande enligt JämL inte tillämpas. Då gäller i stället de sanktioner som föreskrivs i medbestämmandelagen eller i kollektivavtal. Av enkäten framgår att inte heller sådana sanktioner har förekommit i någon större utsträckning. Endast elva av svaren innehåller uppgifter om att kollektivavtalstvister rörande aktivt jämställdhetsarbete har förekommit. Dessa svar tyder dock på att tvister inte har förekommit i någon större utsträckning. På samma sätt som när det gäller diskrimineringstvisterna kan det dock ha förekommit tvister som den som svarat på enkäten inte känt till, liksom viss "dubbelbokföring" kan ha förekommit.

Inte heller när det gäller aktiva åtgärder är användningen av de sanktionsmöjligheter som finns något mått på hur effektiva lagens bestämmelser är. Snarare är det så att en sanktion som fyller sin uppgift utan att behöva användas kan anses som mest effektiv. Under alla omständigheter är de viktigaste åtgärderna för att nå jämställdhet det frivilliga arbete som bedrivs i samverkan mellan arbetsmarknadens parter både centralt och lokalt, liksom de uppgifter att se till att JämL efterlevs som JämO har.

Sammanfattningsvis anser jag att även om man inte skall förringa betydelsen av diskrimineringsförbudet finns det dock anledning att starkare än hittills betona betydelsen av de aktiva jämställdhetsåtgärder som vidtas ute på arbetsplatsen. Diskrimineringsförbudet har enligt min mening kommit att spela en alltför dominerande roll i debatten. Att vinna ett mål om diskrimineringsförbudet blir ofta mer omtalat än framgångsrika aktiva åtgärder samtidigt som en underlåtenhet att vidta sådana åtgärder inte ger samma negativa publicitet som att förlora ett mål om diskrimineringsförbudet.

Jag anser därför att reglerna om aktiva åtgärder bör bli en mer

betydelsefull del av JämL än för närvarande. Vidare bör den del av JämO:s roll som består i att sprida information och förändra attityder vad gäller jämställdhetsfrågor framhävas. Jag kommer längre fram att närmare gå in på dessa frågor.

6.5 Kvotering - positiv särbehandling - beaktande av jämställdhetsaspekten

Både min utvärdering av JämL och de undersökningar i övrigt som har gjorts visar att arbetet med att uppnå jämställdhet går långsamt. Fortfarande domineras många yrken av män och andra av kvinnor. Vidare finns det fortfarande få kvinnor på ledande poster i samhället. I samhällsdebatten ställs det därför ibland krav på kvotering och andra liknande åtgärder för att snabbare uppnå jämställdhetsmålet. Fråga uppkommer då om reglerna i JämL bör ändras eller om eventuella åtgärder av detta slag bör beslutas i annan ordning. Här skall nu diskuteras vad som kan göras inom ramen för JämL. Eftersom olika delar av JämL berörs och då det dessutom i den allmänna debatten förekommer en hel del missförstånd om vad olika begrepp innebär har jag ansett det lämpligt att behandla dessa frågor i anslutning till andra frågor av mer övergripande karaktär.

6.5.1 Definitioner

Det finns anledning att skilja mellan positiv särbehandling och könskvotering. Kvotering betyder att man fastställer att ett visst antal eller en viss andel personer av t.ex. ett kön (eller från en viss region, intressegrupp e.d.) skall finnas representerad i t.ex. riksdagen, en styrelse eller på en viss typ av tjänst. Personer ur olika grupper konkurrerar vid kvotering inte med varandra, utan endast inbördes inom gruppen. Positiv särbehandling innebär däremot att det är tillåtet att tillsätta en tjänst med en kompetent sökande av underrepresenterat kön, även om hon/han är mindre kvalificerad än medsökanden av det andra könet, under förutsättning att åtgärden är ett led i strävandena att åstadkomma en jämn fördelning mellan kvinnor och män på en arbetsplats. Det bör understrykas att positiv särbehandling inte innebär att personer utan tillräcklig kompetens skall kunna tillsättas på grund av att de tillhör ett visst kön. Vad det gäller är att bland fullt kompetenta sökande välja en person som tillhör ett underrepresenterat kön, trots att det finns mer kompetenta sökande av det andra könet.

Från positiv särbehandling bör man också skilja att särskilt beakta jämställdhetsaspekten, ett uttryck som främst används vid statliga tjänstetillsättningar. Detta innebär att en sökandes kön kan avgöra en tjänstetillsättning till förmån för en person av underrepresenterat kön, om personen är lika eller i stort sett lika kvalificerad som sin medsökande av motsatt kön. Det är således här fråga om inga eller små skillnader beträffande sökandes kvalifikationer.

Könskvotering har framför allt diskuterats när det gäller sammansättningen av statliga och kommunala organ samt politiska och fackliga organisationer. I betänkandet (SOU 1987:19) Varannan damernas påpekade utredningen om kvinnorepresentation att den enda metod som med säkerhet innebär att kvinnorepresentationen ökar i någorlunda snabb takt är en lag om jämn könsfördelning i statliga organ. På grund av det kompakta motstånd mot lagstiftning som utredningen mött föreslog man dock ingen omedelbar lagstiftning. Däremot föreslog utredningen att regeringen år 1992 föreslår riksdagen att lagstifta om jämn könsfördelning, om kvinnorepresentationen i statliga organ då inte uppgår till minst 30 procent. Det kan tilläggas att kvotering - i den mån det förekommer - inte alltid används för att gynna kvinnor. Sålunda har kvotering under vissa perioder använts för att kvotera in män inom förskollärar- och folkskollärarutbildning.

Den mest konsekventa formen av könskvotering är att man bestämmer att antalet kvinnor eller antalet män i t.ex. en statlig styrelse eller en kommunal nämnd skall uppgå till en viss procentsats, ofta 40 procent. En annan form av kvotering är att bestämma att alla vakanser under en viss tid skall besättas med en representant för underrepresenterat kön. Det bör anmärkas att könskvotering kan, men inte på något sätt behöver betyda att mindre kvalificerade personer än de medtävlande utses.

6.5.2 Jämställdhetslagens regler

JämL innehåller på två olika ställen bestämmelser om positiv särbehandling, nämligen dels i 3 § och dels i 6 §. I 4 § punkt 2 hänvisas vidare till 3 §. Ordet positiv särbehandling används dock inte i någon av paragraferna. Enligt 3 § gäller att om den som förbigås vid ett anställningsförfarande har bättre sakliga förutsättningar än den som får tjänsten kan arbetsgivaren kullkasta presumtionen för könsdiskriminering, bl.a. genom att bevisa att beslutet är ett led i strävandena att främja jämställdhet i arbetslivet. I en sådan situation är alltså särbehandling av könen

tillåten. Ett krav är dock att denna utgör en systematisk verksamhet i syfte att främja jämställdheten i stort (prop.1978/79:175 s. 124 ff). Positiv särbehandling bör därför anknyta till träffade jämställdhetsavtal eller annat samarbete mellan arbetsgivaren och arbetstagarnas organisationer på bl.a. personalpolitikens område. Bästa sättet för arbetsgivaren att i en diskrimineringstvist visa att det verkligen rör sig om positiv särbehandling i lagens mening bör således vara att hänvisa till regler och riktlinjer som har fastställts i samråd med arbetsgivarens fackliga motparter. Syftet med positiv särbehandling skall vara att bryta en sned könsfördelning på en arbetsplats.

Reglerna i 3 § JämL innebär att positiv särbehandling skall vara tillåten men medför inte någon skyldighet för arbetsgivaren. En skyldighet att vidta åtgärder som innebär positiv särbehandling skulle enligt förarbetena riskera att hamna i motsättning till grundsatsen att en arbetsgivare skall få tillgodose sitt intresse av ett så gott och effektivt arbete som möjligt. Den skulle dessutom vara ägnad att befästa fördomar om skillnader mellan kvinnor och män i arbetslivet och utsätta jämställdhetssträvandena för risken att bli bemötta med misstro (prop.1978/79:175 s. 82 f).

Det bör understrykas att det är möjligt att under åberopande av positiv särbehandling också göra avsteg från förbudet mot könsdiskriminering vid ledning och fördelning av arbetet i 4 § punkt 2 JämL. Detta är av stor betydelse när det gäller möjligheterna till befordran. Genom att fördela t.ex. mer kvalificerade arbetsuppgifter på ett visst sätt kan nämligen arbetsgivaren påverka kommande befordringar och t.ex. underlätta för kompetenta personer av underrepresenterat kön att få högre tjänster.

Enligt 6 § JämL är arbetsgivaren skyldig att vidta aktiva åtgärder för jämställdhet. Bl.a. skall arbetsgivaren verka för en jämnare könsfördelning, när arbetsgivaren 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 gäller endast nyanställningar. Arbetsgivaren skall i dessa fall bedriva ett aktivt rekryteringsarbete och se till att anställa kvalificerade sökande av det underrepresenterade könet i sådant antal att fördelningen mellan kvinnor och män efter hand blir jämnare.

Arbetsgivarens skyldighet att se till att det efter hand blir en jämn könsfördelning på arbetsplatsen innebär alltså inte att arbetsgivaren måste anställa någon med sämre sakliga förutsättningar än en medsökande av motsatt kön. Om det däremot finns

likvärdiga sökande av båda könen, bör arbetsgivaren ge försteg åt någon som företräder det underrepresenterade könet. Det finns dock inte någon ovillkorlig skyldighet för arbetsgivaren att i det enskilda fallet välja en arbetssökande av det underrepresenterade könet. Det är i stället fråga om en skyldighet för arbetsgivaren gentemot samhället att beakta jämställdhetsintresset i anställningspolitiken och se till att utvecklingen går i rätt riktning.

6.5.3 Regeringsformen

Det har ibland diskuterats om JämL:s regler om positiv särbehandling är förenliga med vissa bestämmelser i regeringsformen. En sådan diskussion fördes i samband med JämL:s tillkomst av regeringsrådet Petrén som var en av lagrådets ledamöter (prop. s. 168). Petrén kom fram till att positiv särbehandling på det statliga området åtminstone inte generellt sett var grundlagsstridig.

Bakgrunden till diskussionen är framför allt 11 kap. 9 § regeringsformen där det sägs att vid tillsättning av tjänster inom det statliga området får avseende endast fästas vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet. Förtjänst och skicklighet anges således som exempel på sådana sakliga grunder, som bör tillmätas betydelse vid tillsättning av statliga tjänster. Bakgrunden till bestämmelsen i dess nuvarande lydelse var att man ville öppna vägen för att beakta arbetsmarknadspolitiska och lokaliseringspolitiska hänsyn. I förarbetena manades dock till försiktighet och det framhölls att möjligheten att väga in arbetsmarknadspolitiska och lokaliseringspolitiska hänsyn vid bedömningen borde utnyttjas på ett sådant sätt att inga faror för den enskildes rättssäkerhet skulle komma att uppstå (KU 1973:26 s. 72).

En annan bestämmelse i regeringsformen som är av intresse i detta sammanhang är 2 kap. 16 §. Där stadgas att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon medborgare missgynnas på grund av sitt kön. Paragrafen innehåller emellertid också ett undantag från huvudregeln att de normer som skapas inte får innebära att någon missgynnas på grund av sitt kön. Om föreskriften utgör ett led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan könen är den tillåten. Detta innebär att grundlagen tillåter diskriminerande föreskrifter som syftar till att främja jämställdhet. Vad som avses med jämställdhet definieras dock inte i grundlagen eller i dess förarbeten.

I en grundlagskommentar (se Petrén - Ragnemalm, Sveriges

grundlagar) sägs angående nu nämnda bestämmelser i regeringsformen att den grundläggande förutsättningen för att man skall kunna favorisera sökande som tillhör underrepresenterat kön är att man betraktar jämställdhetsaspekten som en saklig grund. Enligt nämnda författare utgör inte 2 kap. 16 § regeringsformen tillräckligt stöd för föreskrifter om "könskvotering" vid tjänstetillsättningar. När det gäller vilken vikt man bör fästa vid jämställdhetssträvandena i relation till kriterierna förtjänst och skicklighet säger författarna att man i linje med KU:s uttalande torde kunna hävda att beaktande av könstillhörighet förutsätter att sökandenas meriter är någorlunda likvärdiga. Professor Lotta Westerhäll berör samma frågeställningar i en tidskriftsartikel (Svensk Juristtidning 1987 s. 200 ff). Utgångspunkten för artikeln är en punkt i jämställdhetsplanen för Lunds universitet, där det sägs att förtur kan ges åt kompetent sökande av underrepresenterat kön framför bättre meriterad sökande av motsatt kön vid tillsättning av korttidsvikariat som avser kortare tid än sex månader. Artikeln avslutas med konstaterandet att varken grundlagens stadganden eller dess förarbeten omöjliggör tolkningen att bestämmelser om positiv särbehandling är grundlagsenliga.

6.5.4 Tjänstetillsättningar på det statligt reglerade området

År 1978 slog den dåvarande regeringen fast att jämställdhetsaspekten utgör en saklig grund enligt regeringsformen vid tillsättning av tjänster inom det statligt löne reglerade området. Principen har därefter i en rad fall tillämpats i regeringens praxis vid tillsättning av sådana tjänster. Regeringen har beaktat jämställdhetsaspekten både som tillsättnings- och besvärsmyndighet. Principen anses inte ha fått samma genomslag i andra myndigheters praxis.

1978 års ställningstagande innebar att man i fortsättningen kunde låta jämställdhetsintresset väga över den skillnad i fråga om förtjänst eller skicklighet eller bäggedera som föreligger mellan sökande av olika kön, när deras kvalifikationer är i stort sett om också inte helt lika. Principen har också uttryckts så att jämställdheten skall betraktas som en av flera sakliga grunder som kan fälla avgörandet till förmån för en sökande av underrepresenterat kön när sökandena bedöms vara jämbördiga eller i dess närmaste jämbördiga i fråga om förtjänst och skicklighet.

Den nu nämnda principen har också kommit till uttryck i riksdagsdebatten (se bl.a. prop. 1980/81:100 bil. 3 s. 12, AU 18, rskr. 259). Betydelsen av att alla myndigheter sålunda beaktar jämställdhets-

aspekten har också strukits under av konstitutionsutskottet (KU 1984/85:35 s. 22). Frågan har också behandlats i förarbetena till den nya föreskriften i 4 kap. 3 § LOA, där det anges att det främst är skickligheten som skall beaktas vid tjänstetillsättningar. I prop. 1985/86:116 s. 11 anges sålunda uttryckligen jämställdhetsaspekten som ett exempel på ett sådant skäl som skall kunna utgöra grund för avvikelse från huvudregeln att skickligheten skall sättas främst bland de grunder som skall beaktas vid tjänstetillsättning. I prop. 1989/90:79 om bl.a. meritvärderingen vid tillsättning av domartjänster betonas särskilt att jämställdheten utgör en saklig grund vid sidan av förtjänst och skicklighet.

6.5.5 Avtal och jämställdhetsplaner

I enkäten gällde en av frågorna i vilken utsträckning positiv särbehandling förekommer. Av svaren att döma är detta inte vanligt. I den mån det förekommer synes det framför allt gälla vikariat. Vissa universitet har t.ex. i sina jämställdhetsplaner en bestämmelse att kompetent sökande av underrepresenterat kön skall ges förtur framför bättre meriterad sökande av motsatt kön vid tillsättning av korttidsvikariat som avser kortare tid än sex månader. I vissa lokala avtal förekommer också regler om positiv särbehandling. I flera svar anges dock att man ställer sig negativ till positiv särbehandling.

6.5.6 Bör jämställdhetslagens regler förändras?

I diskussioner med olika organisationer har den tanken framförts till mig att man bör ändra *diskrimineringsförbudet* så att det anses som könsdiskriminering om en arbetsgivare inte anställer en person av underrepresenterat kön, om meriterna är likvärdiga. Man har sagt bl.a. att det är meningslöst att uppmana flickor att söka sig till mansdominerade utbildningar om de inte har möjlighet att få arbete efter utbildningstidens slut. Man menar också rent allmänt att jämställdhetsarbetet går alldeles för långsamt, om man inte inför någon form av kvotering eller obligatorisk positiv särbehandling.

Det bör till en början slås fast att diskrimineringsförbudet är ett sanktionerat förbud som leder till konsekvenser för den arbetsgivare som bryter mot det. För att ett brott mot diskrimineringsförbudet skall anses föreligga bör det därför ha förekommit något som allmänt sett kan anses utgöra könsdiskriminering. Det är svårt

att motivera att könsdiskriminering generellt sett skall anses föreligga om en arbetsgivare väljer en av två sökande av olika kön med likvärdiga kvalifikationer.

I praktiken skulle vidare en sådan regel kunna innebära att en arbetsgivare under kanske lång tid skulle bli tvungen att anställa enbart kvinnor eller enbart män för att undvika att drabbas av diskrimineringsförbudets sanktioner. Speciellt på mindre orter med ganska enkönade arbetsplatser skulle arbetsmarknaden kunna bli mycket "låst". Inom vårdsektorn skulle det t.ex. innebära att kvinnors möjligheter att få arbete skulle bli mycket begränsade. Därtill kommer att tillämpningssvårigheter ofta torde uppkomma när det gäller att avgränsa den kategori av arbetstagare som man skall ta hänsyn till när det gäller att avgöra om ena könet är underrepresenterat eller inte.

Det är således av flera skäl olämpligt att konstruera en regel som skulle innebära att en arbetsgivare bryter mot diskrimineringsförbudet enbart av den anledningen att en person av underrepresenterat kön inte anställs när två sökande har likvärdiga meriter. Jag återkommer i 7 kap. till frågan om brott mot diskrimineringsförbudet skall anses föreligga i en situation som den nu nämnda om det på något sätt kan göras sannolikt att arbetsgivaren har ett könsdiskriminerande syfte.

När det sedan gäller reglerna om *aktiva åtgärder* i 6 § JämL skall arbetsgivaren redan enligt nuvarande bestämmelser se till att anställa kvalificerade sökande av det underrepresenterade könet i sådant antal att fördelningen mellan kvinnor och män efter hand blir jämnare. Som har nämnts tidigare har dock arbetsgivaren inte någon skyldighet att i det enskilda fallet anställa en person av underrepresenterat kön även om meriterna är likvärdiga.

Det är i och för sig teoretiskt möjligt att införa en regelrätt kvoteringsregel. Den skulle t.ex. kunna innebära att arbetsgivaren skall anställa enbart personer med tillräckliga kvalifikationer av det ena könet eller reservera befattningar för det ena könet ända till dess att könsfördelningen bland de anställda eller en viss kategori av anställda har blivit jämn eller till dess vardera könet utgör en viss procentandel av de anställda. Det finns också andra tänkbara varianter av kvotering. Arbetsgivaren kan t.ex. tänkas bli ålagd att vid varje anställningstillfälle anställa lika många män som kvinnor eller att varannan gång anställa en kvinna och varannan gång en man.

Det finns både praktiska och ideologiska skäl mot att införa en regel som gör arbetsgivaren skyldig att använda sig av kvotering. En könskvotering kan av den enskilde uppfattas som orättvis och odemokratisk. Det kan vidare under en tid bli omöjligt för personer av ena könet att över huvud taget få en viss typ av anställning. En kvotering skulle också kunna uppfattas som ett alltför djupgående ingrepp i arbetsgivarens rätt att anställa sin personal utifrån en egen bedömning av vem som är mest lämpad för ett visst arbete. Arbetsgivaren skulle t.ex. tvingas avstå från att anställa personer av det överrepresenterade könet med mycket goda kvalifikationer.

Av delvis samma skäl är det inte lämpligt att lagstiftningsvägen införa en skyldighet för arbetsgivaren att generellt tillämpa positiv särbehandling.

En mer närliggande tanke är då att man skärper bestämmelsen i 6 § på det sättet att arbetsgivaren åläggs att i varje anställningssituation anställa personer av underrepresenterat kön om meriterna är likvärdiga. En sådan regel kan knappast anses orättvis eller odemokratisk, eftersom den inte skulle innebära att någon med bättre kvalifikationer blir förbigången. Även en regel av denna innebörd kan dock medföra att det kan bli svårt för ena könet att få arbete inom ett visst område. Det finns dock mycket som talar för att reglerna i 6 § JämL skärps på denna punkt. Jag återkommer till denna fråga i kap. 11.

6.5.7 Avslutande synpunkter

Det förda resonemanget visar att det är svårt att lagstiftningsvägen åstadkomma generella och snabba förändringar när det gäller den könsuppdelade arbetsmarknaden utan att samtidigt riskera negativa konsekvenser i andra hänseenden. Det bör dock på annat sätt finnas möjlighet till effektiva insatser för att få både män och kvinnor att bryta det traditionella yrkesvalsmönstret. Det är viktigt att åtgärder av detta slag anpassas till en viss arbetsplats eller en viss yrkesgrupp och vidtas i samförstånd med de personer på arbetsplatsen eller inom gruppen som är berörda. Här har arbetsmarknadens parter en viktig uppgift att fylla.

Under kartläggningsarbetet har jag fått ta del av olika exempel på hur man försöker bryta ett traditionellt yrkesvalsmönster. Jag menar emellertid att det inte alltid görs tillräckligt för att underlätta för s.k. brytare att få arbete. Det finns också brister

när det gäller att ta hand om dem som har fått en anställning där de flesta arbetskamrater tillhör det andra könet. Dessa frågor behandlas närmare i kapitel 11.

Som har nämnts tidigare beaktar regeringen sedan drygt tio år tillbaka jämställdhetsaspekten vid tillsättning av tjänster på det statliga området. Det finns anledning att betona att även andra statliga organ som är tillsättningsmyndigheter bör beakta jämställdhetsaspekter i samma utsträckning som i regeringspraxis.

Det kan dock finnas skäl att på ett mer principiellt plan diskutera hur långt man bör gå när det gäller att beakta jämställdhetsaspekten. Som nyss har sagts är det mycket angeläget att arbetsgivare - såväl offentliga som privata - i större utsträckning än för närvarande beaktar jämställdhetsaspekten när meriterna är likvärdiga eller i det närmaste likvärdiga.

Annorlunda ställer det sig om man tillämpar positiv särbehandling i egentlig mening, dvs. man anställer personer som tillhör det underrepresenterade könet, trots att dessa visserligen har tillräckliga men sämre meriter än andra sökande. En viktig invändning mot ett sådant förfaringssätt är att både kvinnor och män i allmänhet vill bli bedömda enbart efter sina meriter och inte få tjänster där könsaspekten spelar en alltför stor roll. Om det blir vanligt att t.ex. kvinnor får tjänster därför att de tillhör det underrepresenterade könet inom en viss tjänstekategori och inte därför att de är mest meriterade finns det risk för att de blir bemötta med misstro. Misstanken att någon inte är tillräckligt kvalificerad eller att kvalitetskraven över huvud taget sänks ligger då snubblande nära, även om detta inte alls är fallet. En utbredd tillämpning av positiv särbehandling kan därför skada jämställdhetssträvandena och kanske försvåra för en yngre generation av välutbildade kvinnor att få arbete helt på egna meriter och oberoende av kön.

Det finns dock anledning att påpeka att gränsen är svår att dra mellan vad som är positiv särbehandling i egentlig mening och beaktande av jämställdhetsaspekten i en snävare bemärkelse. Bakgrunden till detta är dels att meriter över huvud taget kan vara svåra att värdera och jämföra, dels att kvinnors meriter ofta undervärderas eller inte blir synliga. Det råder t.ex. inte sällan delade meningar inom en tjänsteförslagsnämnd om vilken inbördes placering som olika sökande bör ha. Särskilt när man kommer in på personlig lämplighet för en viss tjänst kan det finnas olika åsikter. Även när det gäller t.ex. vetenskapliga meriter kan

meningarna vara delade. Uppfattningarna om en person kan också variera beroende på vem som avger omdömet och en människas förmåga till goda prestationer är beroende av olika arbetsmiljöfaktorer. Sammanställningen av en persons meriter är därför en grannlaga uppgift. Det torde därför oftare än som sker finnas anledning att erkänna att det inte går att i merithänseende skilja olika sökande åt.

När det sedan gäller kvinnors och mäns speciella meriter finns det också anledning att göra några reflektioner. Det finns sedan lång tid tillbaka en benägenhet att anse att kvinnor passar för vissa yrken och att män passar för andra. Det finns därför en påtaglig risk för att en arbetsgivare övervärderar vad som brukar beteckna som manliga egenskaper och erfarenheter vid tillsättning av en tjänst inom ett område där männen dominerar. I vart fall blir de kvinnliga meriterna inte alltid tillräckligt synliga. I arbetsgivarens påstående att en man har de bästa sakliga förutsättningarna ligger kanske därför ett - medvetet eller omedvetet - könstänkande. På motsvarande sätt kan någon gång "kvinnliga" egenskaper och erfarenheter övervärderas inom områden där kvinnorna dominerar. Visserligen har på sistone vad man brukar beteckna som kvinnliga egenskaper lyfts fram, inte minst när det gäller chefsbefattningar. Bakgrunden till detta kan dock vara så enkel som att det är brist på lämpliga manliga chefsämnen och att företagen därför måste söka lämpliga chefskandidater även bland kvinnorna. Detta exempel visar hur konjunktursvängningarna kan påverka synen på kvinnors värde på arbetsmarknaden.

I ett läge då lätt definierbara meritkrav som utbildning och tjänsteår får minskad betydelse i jämförelse med mer svårbedömda krav på personlig lämplighet blir det därför av största vikt att det klargörs vilka krav som skall ställas på innehavaren av en viss tjänst. Även krav på personlig lämplighet och skicklighet över huvud taget för en viss tjänst kan och måste preciseras. När det gäller att avgöra vilka egenskaper som skall krävas för en tjänst som domineras av det ena könet, är det viktigt att tänka efter vilka egenskaper som vid en objektiv bedömning är mest relevanta. En sådan eftertanke torde ofta leda till att egenskaper som anses typiska för det underrepresenterade könet ofta förtjänar att lyftas fram. Eftersom kvinnor fortfarande är underrepresenterade på många viktiga områden, finns det anledning att i många situationer lyfta fram kvinnliga egenskaper och erfarenheter.

Det senast förda resonemanget leder således till att det bör finnas goda möjligheter att beakta jämställdhetsaspekten i större ut-

sträckning än för närvarande, utan att detta behöver uppfattas som orättvist eller negativt i något annat hänseende.

7 DISKRIMINERINGSFÖRBUDET - ANSTÄLLNINGSFALLET

7.1 Inledning

Förbudet mot könsdiskriminering är ett sanktionerat förbud i syfte att skapa rättvisa i det enskilda fallet. Det måste krävas att ett sådant förbud styrs av strikta och klara regler, såväl av materiellt som processuellt slag. Det ligger i sakens natur att förfarandet blir ganska omständligt; en sanktion mot någon kan ju inte meddelas alltför lättvindigt. Jag har tidigare konstaterat att diskrimineringsförbudet inte har kommit att användas i särskilt många fall och att det inte är eller kan bli det mest effektiva sättet att snabbt nå jämställdhet mellan kvinnor och män. Härför krävs åtgärder av annat slag där reglerna om aktiva åtgärder i 6 § JämL, som kommer att behandlas längre fram, utgör ett mer betydelsefullt led.

Samtidigt är det viktigt att det finns ett diskrimineringsförbud som uttrycker samhällets inställning till dessa frågor. Inte minst betydelsefullt är förbudet som en faktor i syfte att förhindra könsdiskriminerande åtgärder, men det har också betydelse som ett medel att ge en kompensation åt den som blivit utsatt för en rättighetskränkning på grund av sitt kön. Det är givetvis viktigt att ett sådant förbud är effektivt och lätt att använda. I fortsättningen skall därför de olika delarna av förbudet analyseras för att undersöka om förbättringar kan göras.

7.2 Den lagtekniska uppbyggnaden i stort

7.2.1 Nuvarande regler

Huvudregeln när det gäller diskrimineringsförbudet finns i 2 § JämL, där det sägs att en arbetsgivare inte får missynna en arbetstagare eller en arbetssökande på grund av hans eller hennes kön. I 3 och 4 §§ anges diskrimineringsförbudets omfattning, dvs. i vilka situationer som förbudet är avsett att tillämpas.

Lagtekniskt är grundregeln i 3 § JämL konstruerad som en presumtionsregel. Detta betyder i anställningsfallet att missgyn-

naide på grund av kön antas föreligga så snart arbetsgivaren utser en sökande framför en annan sökande av motsatt kön, som har bättre sakliga förutsättningar för arbetet i fråga. För att bryta presumtionen måste arbetsgivaren bevisa att beslutet inte berodde på någons kön.

Att lagen har byggts upp på detta sätt har enligt förarbetena sin grund i önskemålet att göra diskrimineringsförbudet så effektivt som möjligt. Utgångspunkten är att man inte kan ålägga den enskilde arbetstagaren eller arbetssökanden hela bördan av att bevisa att en arbetsgivare har haft ett diskriminerande syfte och inte något annat, helt godtagbart skäl när arbetsgivaren 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 (jfr prop. 1978/79:175 s. 177). I förarbetena angavs också att en presumtionsregel har fördelen att mer konkret ange de krav som i jämställdhetens intresse bör ställas på arbetsgivaren vid valet melan kvinnor och män, när arbetstagare skall anställas och i andra därmed jämförbara fall.

Med den utformning som 3 § JämL har fått har domstolen att i normalfallet göra sin bedömning i två steg. Först gäller det att fastställa vilken av de jämförda sökandena som har de bättre sakliga förutsättningarna för arbetet. Om domstolen kommer fram tillatt en förbigången sökande hade bättre sakliga förutsättningar än den som fick arbetet föreligger som nämnts en presumtion för könsdiskriminering. Domstolen har då att gå vidare och pröva de skäl som arbetsgivaren har åberopat som motbevisning för att beslutet var dikterat av andra hänsyn än könstillhörighet.

7.22 Andra lagtekniska konstruktioner

Den lagtekniska konstruktion som man har valt för diskrimineringsförbudet är givetvis inte den enda tänkbara. Sålunda tänkte sig jämställdhetskommittén en annan konstruktion. Kommittén föreslog en allmänt hållen regel enligt vilken en arbetsgivare inte fick missgynna en arbetstagare eller en arbetssökande till följd av hans eller hennes kön. Vidare föreslog kommittén en lagregel enligt vilken det för bevisning att ett missgynnande är en följd av kön räckte med sannolika skäl.

En konstruktion liknande den som jämställdhetskommittén föreslog finns på föreningsrättslagstiftningens område. I mål som rör

påstående att avskedande eller uppsägning har inneburit en föreningsrättskränkning gör AD en uppdelning av bevisbördan så att det ankommer på arbetstagarparten att först visa sannolika skäl för att en kränkning av föreningsrätten föreligger. Därefter är det arbetsgivarens sak att om sådana skäl har framlagts styrka att det har funnits en skälig orsak till åtgärden, oberoende av föreningsrättsfrågan.

Vidare lämnade diskrimineringsombudsmannen (DO) i slutet av år 1989 till regeringen ett förslag till lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Förslaget bygger på ungefär samma principer som jämställdhetskommitténs förslag och det som finns på föreningsrättslagstiftningens område. 1 § i lagförslaget lyder

> En arbetsgivare får inte diskriminera en arbetstagare eller arbetssökande på grund av dennes ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse. Diskriminering föreligger om arbetsgivaren otillbörligt särbehandlar arbetstagaren eller arbetssökanden på ett sätt som är till skada för honom.

För bevisning om grunden för arbetsgivarens handlande räcker sannolika skäl.

Enligt förslaget har en arbetssökande eller arbetstagare som diskrimineras av arbetsgivaren rätt till skadestånd för den förlust som uppkommer och för den kränkning som diskrimineringen innebär. Någon möjlighet att få den tjänst som man har gått miste om på grund av diskriminering finns däremot inte. Vidare innehåller lagförslaget en bestämmelse om att en arbetsgivare är skyldig att på begäran av en arbetstagare eller en arbetssökande lämna sådana uppgifter som behövs för att bedöma om diskriminering har förekommit. Mål om tillämpning av den föreslagna lagen skall handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Någon möjlighet för DO att föra talan i diskrimineringsmål föreslås inte.

I motiveringen till förslaget anges att man vid en jämförelse med JämL kan beskriva det så att man mer bör se till vad en handling faktiskt är än vad den typiskt sett kan antas innebära. Det sägs vidare att det blir fråga om ett diskrimineringsbegrepp som i en mening är inskränkt i förhållande till JämL. En förutsättning är nämligen att arbetsgivaren haft för avsikt att diskriminera. Å andra sidan blir det i många avseenden vidare. Tanken är nämligen att förbudet i princip skall träffa alla förfaranden från arbetsgivarens sida som innebär diskriminering i den nyss angivna

betydelsen.

Som exempel på hur arbetstagaren skall kunna göra sannolikt att arbetsgivaren haft en diskriminerande avsikt nämns att arbetsgivaren gjort negativa uttalanden om en viss etnisk grupp eller om utlänningar eller invandrare i allmänhet. Andra tecken kan vara ett skönjbart mönster i anställningspolitiken i stort, i det aktuella rekryteringsärendet eller i personalstyrkans sammansättning. Även motsvarigheten till det som utlöser presumtionen i JämL, nämligen att någon klart mer kvalificerad blir förbigången av en person med annan etnisk tillhörighet, kan enligt förslaget tyda på diskrimineringsuppsåt.

I sina avslutande synpunkter anför DO bl.a. att det inte blir någon enkel uppgift för den som uppfattar sig som diskriminerad att vinna en tvist och att det finns risk för att processen i diskrimineringstvister blir infekterad.

7.2.3 Kritik mot den nuvarande regeln

Som nämnts tidigare var bakgrunden till presumtionsregeln i 3 § JämL att man ville göra diskrimineringsförbudet så effektivt som möjligt och underlätta för den enskilde arbetstagaren eller arbetssökanden att visa att arbetsgivaren hade gjort sig skyldig till könsdiskriminering. En presumtionsregel av detta slag har dock sina nackdelar och bevissvårigheterna är ingalunda undanröjda. Den huvudkritik som kan riktas mot presumtionsregeln är att den inte tar sikte på det som måste anses vara det primära, nämligen att en arbetsgivare har en avsikt att diskriminera någon på grund av kön. I stället rör man sig med antaganden om att könsdiskriminering förekommer i vissa typsituationer.

En konsekvens av att diskrimineringsbegreppet bestäms med hjälp av en presumtionsregel är åtminstone rent teoretiskt att en åtgärd som inte har sin grund i könsfördomar ändå kan komma att betraktas som köndiskriminering och omfattas av förbudet, nämligen om arbetsgivaren inte förmår att bryta presumtionen för diskriminering. Till detta bör dock sägas att om en arbetsgivare inte nöjaktigt kan motivera t.ex. varför han anställer en man framför en klart mer meriterad kvinna, ligger det nära till hands att uppfatta ett sådant handlingssätt som könstänkande, låt vara att detta mycket väl kan och oftast torde vara omedvetet. En annan konsekvens av det sätt att bestämma diskrimineringsbegreppet som finns i JämL är att en ensam sökande till ett visst arbete

kan avvisas på grund av sitt kön utan att åtgärden omfattas av diskrimineringsförbudet. Presumtionen förutsätter ju nämligen att en jämförelse görs mellan två eller flera personer. Denna invändning mot den nuvarande presumtionsregeln är i och för sig mer hållbar. Emellertid torde i ett sådant fall möjligheterna inte vara särskilt stora att göra ett diskriminerande syfte sannolikt.

En annan nackdel med den nuvarande konstruktionen av diskrimineringsregeln är att denna kan vara svår att använda när t.ex. ungdomar söker sitt första arbete direkt efter avslutad utbildning. Om deras betyg eller vitsord inte skiljer sig mycket åt, bör de betraktas som likvärdiga vid bedömningen av de sakliga förutsättningarna för arbetet. Därmed kan inte diskriminering föreligga. Det har kommit till min kännedom t.ex. att flickor som väljer tekniska utbildningar har svårt att få arbete trots goda betyg. Detta är en situation som inte torde vara helt ovanlig och där den nuvarande lagen har klara brister.

Vidare har den nuvarande konstruktionen lett till att meritvärderingsfrågor kommit att få en stor tyngd vid tillämpnigen, vilket har föranlett viss kritik. Man har bl.a. sagt att det är svårt att göra en riktig jämförelse mellan olika personer därför att det handlar om att jämföra inte bara olika utbildningar utan också skiftande yrkeslivserfarenheter och personliga egenskaper av skilda slag. Det har vidare sagts att anledningen till att arbetsgivare på den offentliga sidan så ofta varit svarande i diskrimineringsmål är just att meritvärderingsfrågor kommit att bli dominerande i bedömningen. Sådana arbetsgivare har nämligen förekommit i så stor andel som ungefär två tredjedelar av diskrimineringsmålen i AD.

Detta kan synas anmärkningsvärt mot bakgrund av att det i samband med tillkomsten av JämL ifrågasattes om det fanns något behov av att låta JämL gälla på det offentliga området. När det gäller tillsättningsbeslutet på den statligt reglerade sektorn finns det ju redan ett skydd mot diskriminering i regeringsformens krav på att endast sakliga grunder får beaktas vid ett tillsättningsbeslut.

Det kan finnas flera skäl till att den offentliga sektorn är så dominerande när det gäller diskrimineringsmål i AD. Ett tungt vägande skäl är givetvis att det är lättare att jämföra meriter på det offentliga området. Det gäller framför allt inom den statliga sektorn. Det finns där i allmänhet vissa regler om vilka meriter som skall tillmätas betydelse. Meritvärderingen och tillsättningsför-

farandet är vidare tillgängligt för offentlig insyn på ett annat sätt än när det gäller tillsättningar på det privata området. Det är givetvis lättare att processa och vinna en process i ett jämställdhetsmål om det finns fasta meritvärderingsregler. Det har också sagts att man inom den privata sektorn är mera benägen att träffa förlikningar för att undvika en process som kanske ger dålig publicitet åt företaget i fråga och att man över huvud taget är mer förhandlingsvillig och flexibel. För en offentlig arbetsgivare kan det vara svårare att våga erkänna att man begått ett fel - ett fel som i realiteten innebär att man brutit mot regeringsformen. Vidare finns det på den offentliga sektorn sedan gammalt en möjlighet att överklaga beslut i tillsättningsärenden, vilket har skapat en annan tradition än på det privata området när det gäller att ifrågasätta sådana beslut. Denna tradition gör att det sannolikt är lättare för arbetstagare inom den offentliga sektorn att våga starta en process i en diskrimineringsfråga.

Den nuvarande dominansen av mål från den offentliga sektorn utgör enligt min mening inte något skäl att utestänga arbetstagare inom denna sektor från möjligheten att föra talan i diskrimineringsmål. Tvärtom talar det stora antalet mål för att det finns ett behov. Vad man i stället bör försöka göra är att komplettera och förbättra den nuvarande regeln så att den bättre lämpar sig för alla sektorer av arbetslivet.

7.2.4 Nuvarande konstruktion bör behållas som huvudregel

Fråga är då om den kritik som har förekommit mot diskrimineringsförbudet i dess nuvarande utformning bör ge anledning till att man lagtekniskt bygger upp reglerna på ett annat sätt än för närvarande. En lagändring skulle kunna gå ut på att man i första hand försökte komma åt det diskriminerande syftet hos en arbetsgivare utan att ta omvägen över en presumtionsregel. Det skulle då ankomma på arbetstagaren att åtminstone göra sannolikt att arbetsgivaren haft ett sådant syfte. Även om man inte kräver full bevisning utan endast sannolika skäl måste dock bevissvårigheterna bli betydande, åtminstone i flertalet fall. Vad det gäller är ju att försöka ta reda på vilka bevekelsegrunder en människa har för sitt handlande och vilka tankegångar som ligger bakom ett visst beslut. Därtill kommer att könsdiskriminering förekommer i många olika former. Könsdiskriminering kan vara omedveten men ibland också medveten på ett mycket subtilt sätt. Den är därför ofta svår att lyfta fram i ljuset och följaktligen ännu svårare att bevisa eller göra sannolik.

Slutsatsen blir därför att om man byter ut den nuvarande konstruktionen av diskrimineringsförbudet mot en konstruktion i enlighet med det som nu har skisserats skulle sannolikt förbudet bli mindre effektivt än det är för närvarande. En sådan regel skulle också bli mindre förutsebar. Det innebär med andra ord att det skulle bli svårare för en arbetsgivare att agera så att han inte drabbas av en sanktion för brott mot regeln, liksom det skulle bli svårare för t.ex. en arbetssökande eller JämO att bedöma om det är meningsfullt att starta en process. Till detta kommer att det förslag till direktiv om bevisbördans fördelning som EG-kommissionen lagt fram för EG:s ministerråd (se närmare avsnitt 3.3.3) och som bygger på EG-domstolens praxis är uppbyggt som en presumtionsregel. Att helt överge konstruktionen med en presumtionsregel skulle således innebära en förändring som åtminstone lagtekniskt går stick i stäv med intentionerna bakom EG-förslaget. Jag återkommer till frågan om det svenska diskrimineringsförbudet uppfyller EG:s krav när det gäller bevisbördans fördelning i kapitel 10, där jag också tar upp bl.a. frågan om indirekt diskriminering.

Den nuvarande huvudregeln bör därför bibehållas. Detta hindrar inte att man inför en kompletterande regel som tar sikte på ett eventuellt diskriminerande syfte hos en arbetsgivare och som skall täcka in situationer som inte omfattas av den nuvarande presumtionsregeln. Jag återkommer till den närmare konstruktionen av en sådan regel i följande avsnitt.

7.3 Förslag till en kompletterande regel

Som har nämnts tidigare finns det vissa situationer som inte täcks av nuvarande regler om diskrimineringsförbudet men där ändå mycket tyder på att könsdiskriminering förelegat. Det gäller framför allt sådana situationer då en meritjämförelse är svår att göra eller då sökandenas kvalifikationer är lika eller nästan lika. Det kan t.ex. gälla personer som nyligen har kommit ut på arbetsmarknaden och som endast har sina betyg eller vitsord från utbildningen att åberopa. Om dessa inte skiljer sig särskilt mycket från varandra, kan det vara svårt att påstå att den ene sökanden har klart bättre sakliga förutsättningar än den andre. På områden, där ofta regler om meritvärdering saknas, kan det också vara svårt att avgöra vem som har de bästa sakliga förutsättningarna.
Även anställningssituationer då det endast finns en enda sökande faller utanför tillämpningen av det nuvarande diskrimineringsför-

budet. I sistnämnda fall torde visserligen bevissvårigheterna vara mycket stora. Det är ju lätt för arbetsgivaren att hävda att han för tillfället inte behöver anställa någon. Å andra sidan är det viktigt att det inte är omöjligt att med stöd av diskrimineringsförbudet komma till rätta med diskriminering i situationer då det bara finns en sökande.

Det är givetvis svårt att visa att arbetsgivaren har ett diskriminerande syfte i alla de situationer som har nämnts ovan. Det bör dock vara möjligt att komma åt vissa fall av könsdiskriminering som inte omfattas av den nuvarande presumtionsregeln. Jag anser därför att en ny regel bör införas i anställningsfallen som komplettering till den nuvarande presumtionsregeln.

En första fråga som uppkommer är om en helt generell bestämmelse bör införas som enbart tar sikte på ett diskriminerande syfte hos arbetsgivaren och inte alls knyter an till kvalifikationer eller till några speciella åtgärder från arbetsgivarens sida. Med en sådan regel skulle könsdiskriminering - och därmed skadeståndsansvar - t.ex. föreligga om en arbetsgivare som svar på en förfrågan från en kvinna förklarar att kvinnor inte är välkomna att söka anställning. Vidare skulle en arbetsgivare kunna drabbas av skadeståndsansvar om en man som sökt anställning inte kallas till en anställningsintervju därför att arbetsgivaren inte vill ha några män på arbetsplatsen i fråga och det även om mannen inte är lika välkvalificerad som de kvinnor som sökt tjänsten.

Även om en sådan generell regel kombineras med förutsättningen att arbetsgivarens förfarande skall vara otillbörligt blir den mycket vag. En skadeståndssanktionerad bestämmelse bör enligt min mening ta sikte på konkreta och förutsägbara situationer. Det är visserligen angeläget att komma till rätta med arbetsgivare som agerar så som har beskrivits i föregående stycke men jag är tveksam till om det bästa sättet är att starta en omfattande diskrimineringsprocess. Inte heller torde det vara möjligt att på så vaga grunder förlikningsvägen få en arbetsgivare att betala skadestånd till den som anser sig förfördelad.

I sället bör en arbetsgivare som har en sådan inställning påverkas att ändra sina attityder. Kan detta inte ske på frivillig väg ligger de närmare till hands att använda de påtryckningsmedel som finns i 6 § JämL eller i de jämställdhetsavtal som kan ha träffats än att tillämpa diskrimineringsförbudet.

En första förutsättning för att den nya regeln skall kunna

tillämpas bör därför vara att någon sökt eller anmält intresse för att få arbete hos en viss arbetsgivare och inte fått något. Vidare bör den som har förbigåtts vara lika eller i det närmaste lika kvalificerad som den som har fått tjänsten. Finns det bara en sökande bör denne ha tillräckliga kvalifikationer. Någon mera ingående meritvärdering skall dock inte behöva göras utan tonvikten vid bevisprövningen bör läggas på om det har kommit fram några omständigheter som tyder på att arbetsgivaren har ett könsdiskriminerande syfte. En ytterligare förutsättning för att vinna bifall enligt kompletteringsregeln skall således vara att den som anser sig förbigången kan göra sannolikt att arbetsgivaren har ett sådant syfte, dvs. att arbetsgivaren inte önskar kvinnor resp. män på en viss tjänst eller en viss arbetsplats.

Fråga uppkommer då vilka omständigheter som bör kunna åberopas till stöd för att i det enskilda fallet göra ett diskriminerande syfte hos arbetsgivaren sannolikt. Hit hör givetvis negativa uttalanden om att arbetsgivaren inte önskar personer av ena könet på en viss tjänst eller en viss arbetsplats. Det kan också vara fråga om uttalanden som bygger på stereotypa föreställningar om kvinnor och män grundade på genomsnittsegenskaper hos könen. Negativa uttalanden i största allmänhet om företrädare för det ena könet eller trakasserier, både sexuella och andra, hör också hit. Det torde emellertid ibland vara svårt att ens göra sannolikt att sådana påståenden förekommit, eftersom man kan anta att de förnekas av arbetsgivaren och det kan också vara svårt att få personer som har hört dem att ställa upp som vittnen. Över huvud taget kan bevisföring av detta slag många gånger bli känslig och olustig. Det är dock mycket angeläget att uttalanden och åtgärder med klart könsdiskriminerande inslag kommer fram i ljuset.

En annan omständighet som kan göra det sannolikt att arbetsgivaren har ett könsdiskriminerande syfte är att det kommer fram att arbetsgivaren även tidigare har vägrat att anställa t.ex. väl kvalificerade kvinnor. Redan det förhållandet att arbetsplatsen är helt enkönad eller att det på vissa befattningar bara finns personer av ett kön kan i förening med en tidigare vägran tyda på en sådan inställning. Även här finns det bevissvårigheter, låt vara att de kanske inte är så stora som när det gäller att visa på könsdiskriminerande uttalanden från en arbetsgivare. Endast det förhållandet att det inom en viss kategori av befattningshavare enbart eller så gott som enbart finns personer av ena könet tyder ofta på men behöver i och för sig inte betyda att arbetsgivaren är negativ till att anställda personer av andra könet. En invändning från arbetsgivarens sida att det inte har funnits sökande av båda

könen, kan ibland vara svår att motbevisa.

Slutligen skall sägas något om hur de båda reglerna, dvs. den nuvarande huvudregeln och den här föreslagna kompletteringsregeln, förhåller sig till varandra. Det är givetvis förhållandena i det enskilda fallet som blir avgörande för vilken regel som bör väljas. Det bör dock vara möjligt att ha alternativa yrkanden och använda sig av båda reglerna. Det kan t.ex. i första hand hävdas att den som har förbigåtts vid en tjänstetillsättning har bättre sakliga förutsättningar än den som har fått tjänsten. Alternativt skulle kunna göras gällande dels att den förbigångne har åtminstone likvärdiga sakliga förutsättningar och dels att arbetsgivaren har visat en könsdiskriminerande inställning, t.ex. genom att vid upprepade tillfällen vägra att anställa kvalificerade personer av det ena könet.

Även om en regel i enlighet med den nu föreslagna medför bevissvårigheter, anser jag att det är så viktigt att komma till rätta med arbetsgivare som inte vill anställa personer av ena könet att en regel av detta slag ändå bör införas. Regeln torde framför allt komma att användas i vissa fall där kvinnor inte är önskade på mansdominerade arbetsplatser eller i mansdomierade yrken. Ofta torde en sammanvägning av en rad olika faktorer kunna leda till att det framstår som sannolikt att en viss arbetsgivare har en negativ inställning till att anställa t.ex. kvinnor. Om regeln över huvud taget skall få något användningsområde får beviskraven på arbetstagaren eller arbetssökanden inte ställas alltför högt.

7.4 Särskilt om begreppet bättre sakliga förutsättningar

Lagen innebär i detta avseende att arbetsgivaren skall jämföra de enskilda individerna på grundval av deras personliga meriter och sakliga förutsättningar i övrigt. Lagstiftaren har inte avsett att gripa in i och ändra de normer för urval och bedömning av meriter som förekommer på arbetsmarknaden. Utgångspunkten för bedömningen är att arbetsgivaren även fortsättningsvis skall ha rätt att tillämpa de meritkrav och den meritvärdering som är bruklig inom branschen eller som arbetsgivaren annars tillämpar, givetvis under förutsättning att normerna i sig själva inte inrymmer könsdiskriminerande inslag. Bedömningen skall alltså göras efter vad som enligt praxis uppfattas som sakliga förutsättningar och inte efter någon viss av lagstiftaren eller domstol formulerad standard. Enligt uttalanden i prop. 1978/79:175 har syftet inte varit att med diskrimineringsförbudet som medel

formulera nya meritvärderingsnormer i jämställdhetens intresse, t.ex. genom att man generellt tillerkänner arbete med hem och familj ett visst bestämbart 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. De normer för meritvärdering som tillämpas bör dock te sig förklarliga och i huvudsak rationella för en utomstående. Godtycke och subjektiva värderingar får inte förekomma.

AD har i flera domar, bl.a. AD 1981 nr 171, gjort generella uttalanden om hur begreppet bättre sakliga förutsättningar skall tolkas. AD har då sagt bl.a. att den grundläggande bedömningen av de sökandes sakliga förutsättningar skall baseras på en individuell jämförelse av deras personliga egenskaper och sakliga meriter i övrigt. Bedömningen skall relateras till den anställning som det är fråga om och grundas på de rekryteringsnormer som arbetsgivaren normalt tillämpar.

Begreppet bättre sakliga förutsättningar blir således i hög grad beroende av de regler som brukar tillämpas av arbetsgivaren och kan således variera mellan olika områden. På det statliga området gäller t.ex. de grunder för meritvärderingen som anges i 11 kap. 9 § RF. Det innebär att vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. AD har slagit fast (se bl.a. AD 1984 nr 100) att med förtjänst avses tiden för innehav av statlig tjänst och till skicklighet räknas utbildning, yrkeserfarenhet och personlig lämplighet. På senare tid har dock meritvärderingsreglerna på det statliga området ändrats så att tyngdpunkten förskjutits från förtjänst mot skicklighet. I 4 kap. 3 § lagen (1976:600) om offentlig anställning stadgas sålunda numera att bland de grunder som skall beaktas vid tillsättning av statliga tjänster skall skickligheten sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat.

På det privata området däremot har arbetsgivaren ofta inte antagit fasta meritvärderingsnormer. I t.ex. AD 1987 nr 35 bedömdes över huvud taget inte sökandenas utbildning. I den domen konstaterade AD att arbetsgivaren vid anställningar inte tillämpade några fasta, utslagsgivande meritvärderingsnormer. I stället valde arbetsgivaren i varje enskild anställningssituation den bland de sökande som efter en sammanvägning av flera olika omständigheter ansågs medföra den bästa lösningen för företaget i det särskilda fallet. Den enda kvalifikationsgrund som kunde urskiljas avsåg en värdering av sökandenas förutsättningar att klara av arbetsuppgifterna. AD godtog detta sätt att göra en meritvärdering.

De skillnader i normer för meritvärderingen som finns på olika områden av arbetsmarknaden var som nämnts förutsedda av föredragande statsrådet. I prop. 1978/79:175 s. 52 sägs dock att 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. Vidare uttalades att det ligger i jämställdhetens intresse att dessa strävanden når resultat.

Fråga är dock om utvecklingen har gått i den riktning som förutspåddes. I vart fall på det statliga området torde man kunna säga att utvecklingen har gått i motsatt riktning, eftersom skicklighetskravet efter den nyss nämnda ändringen i lagen om offentlig anställning har fått en ökad betydelse. Förtjänsten, nämligen antalet tjänsteår, är givetvis lättare att bestämma än skickligheten, som innehåller vissa moment som kan vara svåra att jämföra.

De nu nämnda ändrade normerna för meritvärdering bör givetvis inte betraktas som negativa under förutsättning att de tillämpas på rätt sätt. För att få rätt kvinna eller rätt man på rätt plats är det av utomordentligt stor betydelse att skickligheten och lämpligheten för tjänsten och inte antalet tjänsteår tillmäts störst betydelse. Ett faktum är dock att lämpligheten kan vara mycket svår att avgöra. Man måste därför ställa frågan vilken betydelse den nämnda utvecklingen kommer att få för rekvisitet bättre sakliga förutsättningar. Gynnar eller missgynnar utvecklingen kvinnorna på arbetsmarknaden? Vilken betydelse har den över huvud taget på en könsuppdelad arbetsmarknad där bedömningen hittills ofta gjorts med utgångspunkt i egenskaper som främst brukar tillskrivas män?

Det finns därför anledning att vara vaksam så att inte nya meritvärderingsnormer tillämpas på ett sätt som missgynnar ena könet. Framför allt är risken stor att lite äldre kvinnor slås ut av yngre män. Ett mindre traditionsbundet tänkande när det gäller meritvärdering skulle dock kunna gynna kvinnorna genom att vad som ibland brukar betecknas som typiskt kvinnliga egenskaper och erfarenheter lyfts fram. Den nu skisserade utvecklingen när det gäller meritvärdering kan därför sägas ha både positiva och negativa sidor.

Man har kritiserat diskrimineringsförbudet för att tillämpningen alltför mycket har kommit att bli en fråga om meritvärdering. Därtill kommer att utvecklingen på senare tid kan innebära att

rekvisitet blir svårare att tillämpa. Man kan därför ställa frågan om detta rekvisit borde ersättas med något helt annat eller i vart fall förändras. Det ligger dock i sakens natur att ett begrepp som skall tillämpas i så vitt skiftande situationer som det här är fråga om blir svårt att tillämpa. Bakgrunden till detta är, som tidigare har sagts, att arbetsgivaren har frihet att välja de meritvärderingsnormer som bäst passar för det aktuella området, förutsatt att normerna i sig inte är könsdiskriminerande. Man kan naturligtvis fråga sig om arbetsgivaren skall ha samma frihet som hittills att ange ramarna för vad som skall anses vara bättre sakliga förutsättningar. En annan ordning skulle dock innebära ett ingrepp i arbetsgivarens fria anställningsrätt utöver vad som kan motiveras av jämställdhetsskäl. Det är dock utomordentligt viktigt att risken för att könsdiskriminerande tankegångar ligger bakom vad som utåt framstår som sakliga förutsättningar uppmärksammas vid rättstillämpningen. Vidare är det viktigt att de krav som ställs på innehavaren av en viss tjänst preciseras t.ex. i platsannonser och att arbetsgivaren därefter inte förändrar dessa krav. Om så sker, och arbetsgivaren inte kan styrka att de krav som ställs utöver vad som angetts i annonsen har avgörande betydelse för tjänsten, bör detta inte godtas i ett diskrimineringsmål (jfr t.ex. AD 1984 nr 22).

En annan fråga som det finns anledning att något beröra är hur mycket bättre den förbigångnes sakliga förutsättningar skall vara för att utlösa presumtionen om könsdiskriminering. Av JämL:s förarbeten och av praxis framgår att det skall föreligga en klart urskiljbar skillnad i fråga om sakliga förutsättningar till förmån för den som får stå tillbaka för någon av motsatt kön om presumtionen för diskriminering skall vara uppfylld. Det räcker således inte med likvärdiga förutsättningar eller en liten skillnad ens om den som inte får tjänsten tillhör ett underrespresenterat kön. Det kan, bl.a. mot bakgrund av att det i förhållandevis få fall ansetts föreligga en presumtion för diskriminering, diskuteras om kravet generellt kommit att ställas för högt eller om kravet åtminstone i vissa situationer kan ställas något lägre.

Som har sagts tidigare måste man hålla i minnet att det här är fråga om ett sanktionerat förbud. För att diskriminering skall anses föreligga måste det därför klargöras att arbetsgivaren har uppträtt på ett sådant sätt att det är rimligt att utdöma en sanktion. Det bör därför även fortsättningsvis i normalfallet inte bli fråga om diskriminering i JämL:s mening om flera sökande har samma eller likvärdiga förutsättningar. Det finns dock anledning att diskutera om inte en uppmjukning i praxis skulle vara befogad

åtminstone i vissa situationer.

Jag har tidigare föreslagit en kompletterande regel där ett diskriminerande syfte i förening med likvärdiga meriter kan medföra att en arbetsgivare skall anses ha gjort sig skyldig till könsdiskriminering. Enligt den regeln är det diskriminerande syftet den utlösande faktorn och meritvärderingen spelar här en underordnad roll.

Ett diskriminerande syfte hos arbetsgivaren bör dock kunna ha betydelse även vid tillämpning av huvudregeln. Således bör en mindre eller inte helt klar och tydlig skillnad i fråga om de sökandes sakliga förutsättningar kunna kompenseras av ett syfte hos arbetsgivaren att missgynna den ena parten på grund av hennes/hans kön för att presumtionen därmed skall inträda. AD:s inställning till denna fråga är inte helt klar (se AD 1982 nr 102 och 1987 nr 35). Det finns därför anledning att understryka att ett diskriminerande syfte, i den mån ett sådant syfte blir känt i ett mål, även bör ha betydelse vid den bedömning som görs enligt huvudregeln.

Med tanke på det förslag till EG-direktiv om bevisbördans fördelning som har nämnts tidigare (bl.a. avsnitt 3.3.3) finns det anledning att understryka att det över huvud taget i praxis inte bör ställas alltför stora krav på arbetstagarens eller arbetssökandens bevisning i fråga om de sakliga förutsättningarna. Det bör noteras att lagtexten enbart talar om bättre sakliga förutsättningar (se vidare kapitel 10).

7.5 Presumtionsgenombrott

Om domstolen kommer fram till att det föreligger en presumtion för att arbetsgivaren har missgynnat en person på grund av kön har arbetsgivaren möjlighet att undgå skadeståndsskyldighet genom att bryta presumtionen i enlighet med de regler som anges i 3 § andra stycket JämL. Arbetsgivaren ges således möjlighet att visa att ett beslut inte berodde på någons kön. Även om beslutet har dikterats av kön kan arbetsgivaren fria sig från ansvar antingen genom att visa att beslutet var ett led i strävandena att främja jämställdhet i arbetslivet, s.k. positiv särbehandling, eller att det ändå varit berättigat att förbigå någon på grund av kön med hänsyn till att det funnits ett ideellt eller annat särskilt intresse som inte bör vika för jämställdhetsintresset.

Som exempel på när s.k. presumtionsgenombrott skall anses föreligga anges bl.a. följande i prop. 1978/79:175 s. 56.

> 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 har 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 arbetssökande 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.

Det sägs dock vidare i propositionen att för att skyddet mot könsdiskriminering skall bli tillräckligt effektivt, stränga krav måste ställas på den bevisning som arbetsgivaren anfört till sitt försvar. Undantaget för positiv särbehandling förutsätter enligt propositionen att det rör sig om en systematisk verksamhet i syfte att främja jämställdheten i stort. När det gäller undantaget "ideellt eller annat särskilt intresse" sägs att här åsyftas ett begränsat antal undantagsfall, i vilka det av hänsyn till motstående intressen får anses berättigat att beakta en arbetssökandes eller en arbetstagares kön. I kravet att arbetsgivaren skall visa att ett sådant beaktande är "berättigat" ligger att det motstående intresset inte skall kunna tillgodoses på annat sätt än genom ett sådant förbigående som anges i 3 § första stycket. Ett exempel skulle enligt propositionen 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.

AD har i fem av de tolv fall där någon ansetts ha haft bättre sakliga förutsättningar för arbetet än den som fick tjänsten ansett att arbetsgivaren har förmått häva presumtionen om diskriminering.

I två av dessa mål har arbetsgivaren, enligt domstolens mening, kunnat visa att beslutet varit berättigat med hänsyn till ett särskilt intresse, som inte borde vika för jämställdhetsintresset. I det ena av dessa fall var arbetsmarknadspolitiska skäl avgörande. I det andra fallet gällde det anställning av en familjeterapeut och det ansågs här vara ett särskilt intresse att det fanns en terapeut av vardera könet. I de tre övriga målen där presumtionsgenombrott förekommit har AD huvudsakligen behandlat frågan om arbetsgivaren i sitt ställningstagande styrts av andra skäl och att beslutet således inte berott på någons kön. I ett av dessa fall ansåg man det berättigat att till studierektor utse en person som tjänstgjorde på annan skola än den där tjänsten var inrättad, eftersom det fanns stora motsättningar mellan olika grupper på den aktuella skolan.

AD:s tillämpning av reglerna om presumtionsgenombrott har kritiserats. Man har sålunda ansett att AD i sin tillämpning har sänkt kraven på arbetsgivarens motbevisning och gjort det närmast nödvändigt för arbetstagarsidan att föra bevisning om ett könsdiskriminerande syfte hos arbetsgivaren.

Man kan således konstatera att arbetsgivarens invändningar om presumtionsgenombrott har godtagits i en förhållandevis stor andel av de mål där presumtion om könsdiskriminering har ansetts föreligga. Vidare har viss kritik förekommit mot reglerna. Det finns därför anledning att ta upp frågan om reglerna om presumtionsgenombrott bör skärpas eller i vart fall preciseras.

Det kan till en början slås fast att en möjlighet för arbetsgivaren att bryta en presumtion om könsdiskriminering måste finnas. Vidare är det klart att mycket stora krav måste ställas för att denna presumtion skall kunna brytas. De situationer då presumtionen skall kunna brytas är dock så mångskiftande att det är omöjligt att i lagtext eller i förarbeten fullständigt ange vilka situationer som avses.

I förarbetena till den nuvarande lagstiftningen anges som exempel på när arbetsgivaren bör kunna bryta presumtionen för könsdiskriminering att arbetsgivaren på olika sätt har gjort en ursäktlig felbedömning av de sökandes meriter. Möjligheten till presumtionsgenombrott i sådana situationer bör i och för sig stå kvar. För att en sådan felbedömning skall vara godtagbar som grund för ett presumtionsgenombrott bör det dock vara alldeles uppenbart att det är en felbedömning och att inte någon form av könsdiskriminerande inställning ligger bakom. Det bör krävas att arbetsgivaren

noga sätter sig in i de olika sökandenas meriter och att felbedömningar normalt sett inte görs.

Såvitt jag känner till har det inte i någon av de AD-domar där diskrimineringsförbudet prövats förekommit att arbetsgivaren har kunnat fria sig från ansvar genom att visa att s.k. positiv särbehandling varit anledning till beslutet. I något fall har dock positiv särbehandling åberopats men inte ansetts utgöra skäl för presumtionsgenombrott. Att positiv särbehandling förekommer så sparsamt torde bero på antingen att den som blivit förbigången accepterat den positiva särbehandlingen eller också på att positiv särbehandling är sällan förekommande. Den enkät som har gjorts tyder på att positiv särbehandling inte är särskilt vanlig. Betonas bör också att positiv särbehandling fritar från ansvar för brott mot diskrimineringsförbudet endast om den utgör ett led i ett planmässigt jämställdhetsarbete. Arbetsgivaren kan således inte i ett mål om brott mot diskrimineringsförbudet utan vidare påstå att grunden för diskriminering är positiv särbehandling. Enligt min mening finns det inte någon anledning att ändra regeln om presumtionsgenombrott i detta hänseende.

Slutligen kan en arbetsgivare bryta presumtionen för könsdiskriminering om arbetsgivaren visar att det varit berättigat att förbigå någon på grund av kön med hänsyn till att det funnits ett ideellt eller annat särskilt intresse som inte bör vika för jämställdhetsintresset. Även här bör betonas att stora krav bör ställas på arbetsgivaren när det gäller att visa att ett beslut berott på ett sådant ideellt eller annat särskilt intresse. Arbetsgivaren bör klart ange motiven för sitt handlande och göra sannolikt vad som blivit följden av ett annat handlingssätt. Hållbarheten i arbetsgivarens motiv skall prövas av AD. Det särskilda intresset bör också vara uppenbart viktigare att iaktta än jämställdhetsintresset i den speciella situation som råder. Även här finns det anledning att betona att, för att en presumtion för könsdiskriminering skall kunna brytas på grund av ett ideellt eller annat särskilt intresse det bör vara uppenbart att detta intresse inte bör vika för jämställdhetsintresset.

Sammanfattningsvis kan konstateras att lagen redan i sin nuvarande utformning lägger bevisbördan på arbetsgivaren när det gäller att bryta presumtionen för könsdiskriminering. Det finns därför inte någon anledning att ändra själva lagen för att ytterligare betona detta.

8 LÖNEDISKRIMINERING

8.1 Inledning

En arbetsgivare gör sig enligt 4 § JämL skyldig till könsdiskriminering om sämre anställningsvillkor (lönevillkor) tillämpas för en arbetstagare än 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.

Diskussioner om löneskillnader mellan kvinnor och män och om lönediskriminering är i dag flitigt förekommande i den allmänna debatten. Det är framför allt i diskussioner om den könsuppdelade arbetsmarknaden och om ett eventuellt närmande till den europeiska gemenskapen (EG) som synpunkter på lönediskriminering ventileras. Det är därför naturligt att i detta arbete gå närmare in på denna del av diskrimineringsförbudet.

Även om likalönsprincipen numera i princip är allmänt accepterad på arbetsmarknaden och i samhället, finns dock alltjämt lönemässigt klara skillnader mellan "kvinnliga" och "manliga" arbeten. Kvinnorna dominerar inom vårdsektorn samt textil- och livsmedelsindustrin. Männen återfinns ofta i mer högavlönade yrken med tekniska inslag eller av tjänstemannakaraktär. Inom varje bransch är det dessutom oftast kvinnorna som arbetar i de lägst betalda yrkesgrupperna. Kvinnornas löner utgör inom olika avtalsområden mellan 70 - 90 procent av männens löner inom samma område (prop. 1987/88:105). En stor del av löneskillnaderna förklaras av att kvinnor i mycket stor utsträckning arbetar deltid och att det är kvinnorna som får de längre avbrotten i sin yrkesutveckling eller karriär på grund av barnafödande och vård av barn. En annan förklaring till att kvinnor arbetar inom lägre betalda yrken är att de ofta har en annan utbildning än männen. Skillnaderna mellan manliga och kvinnliga löner minskade från 1960-talet och fram till början av 1980-talet. Därefter har skillnaderna, åtminstone inom vissa branscher, åter ökat.

I regeringens proposition (1987/88:105) om jämställdhetspolitiken

inför 90-talet uttalas att skillnaden mellan kvinnors och mäns inkomster till en liten del inte kan förklaras av olika utbildning, yrke och arbetstid. Den oförklarade delen, som förekommer både inom privat och offentlig verksamhet, beror enligt uttalande i propositionen på könsdiskriminering. Kvinnornas arbetsinsatser och de arbetsuppgifter kvinnor har ges ett lägre värde än arbeten som utförs av män. I en nyligen utkommen doktorsavhandling (Åsa Löfström, 1989; Diskriminering på svensk arbetsmarknad) slås också fast att såväl längre utbildning som längre arbetslivserfarenhet betalar sig sämre för kvinnor än för män.

8.2 Lönediskrimineringsförbudet inom EG, särskilt Storbritannien och Danmark

Som framgår av avsnittet om utländsk lagstiftning finns principen om jämställdhet mellan kvinnor och män inskriven i författning i ett stort antal länder. Jämställdhetsfrågorna behandlas antingen i speciallagstiftning eller i författningar av grundlagskaraktär. Bestämmelserna utgör antingen påbuds- eller förbudsregler. En kombination av påbuds- och förbudsregler förekommer också. Reglerna är ofta, men inte alltid, förenade med sanktionsbestämmelser. I flertalet av de länder där det finns någon form av jämställdhetslagstiftning finns också ett förbud mot lönediskriminering. Somliga länder har förbud som gäller diskriminering vid arbete som är lika, medan andra länder har gått längre och knutit förbudet till arbete som är av lika värde. Det kan i detta sammanhang vara av intresse att se närmare på EG:s bestämmelser och lönediskrimineringsförbuden i Storbritannien och Danmark.

8.2.1 EG

Redan i det s.k. Romfördraget från år 1957, där grunderna för den europeiska ekonomiska gemenskapen är fastslagna, finns likalönsprincipen med ett skydd mot könsdiskriminering inskriven. Artikel 119 i fördraget innehåller således principen om lika lön, oavsett kön. EG-domstolen har också i en dom slagit fast att det åligger medlemsstaterna att värna om det skydd som artikel 119 anger. Bestämmelsen grundade sig ursprungligen på konkurrenshänsyn, men den har efter hand fått betydelse som en grundläggande jämställdhetsregel.

I EG-direktivet från år 1975 om lika lön slås principen om lika lön för kvinnor och män för arbete av lika värde fast. Artikel 1 lyder:

> The principle of equal pay for men and women outlined in Article 119 of the Treaty, hereinafter called 'principle of equal pay', means, for the same work or for work to which equal value is attributed, the elimination of all discrimination on grounds of sex with regard to all aspects and conditions of remuneration.
>
> In particular, where a job classification system is used for determining pay, it must be based on the same criteria for both men and women and so drawn up as to exclude any discrimination on grounds of sex.

Artikel 2 i direktivet har följande lydelse:

> Member States shall introduce into their national legal systems such measures as are necessary to enable all employees who consider themselves wronged by failure to apply the principle of equal pay to pursue their claims by judicial process after possible recourse to other competent authorities.

Om lönesättningen bestäms efter arbetsvärdering måste denna således vara könsneutral och grunda sig på samma faktorer för både kvinnor och män. Den som anser sig diskriminerad genom att principen om lika lön för likvärdigt arbete inte har följts skall kunna få sin sak prövad i domstol. EG-domstolen har i ett fall tagit ställning till om ett arbetsvärderingssystem som värderar fysisk ansträngning är förenligt med direktivet. Domstolen uttalade att likalönsdirektivet tillåter arbetsvärderingssystem som tar hänsyn till fysisk ansträngning eller muskelanspänning om arbetet faktiskt kräver en viss fysisk styrka eller anspänning och om systemet som sådant är könsneutralt. Systemet måste då också belöna typiskt kvinnliga färdigheter som har betydelse för arbetet, t.ex. fingerfärdighet. Normerna måste garantera lika lön för likvärdigt arbete, oavsett om det utförs av kvinnor eller män och de får inte grundas på kvinnors resp. mäns genomsnittliga fysiska förmåga. Domstolen har också i ett fall tagit ställning till frågan om arbetsvärdering som enda instrument att avgöra om ett arbete skall anses likvärdigt med ett annat arbete. Domstolens inställning och effekten därav redovisas närmare i samband med den engelska lagstiftningen.

8.2.2 Storbritannien

I Storbritannien är likalönsprincipen reglerad i en särskild lag, Equal Pay Act från år 1970. Eftersom det ansågs nödvändigt med en viss anpassningsperiod för att förverkliga likalönsprincipen sköts ikraftträdandet av lagen fram till årsskiftet 1975/76. Lagen hade stora likheter med den svenska lagen. Enligt lagen skall en kvinna ha samma lön som en man för arbete som är detsamma eller i stort sett likartat med det arbete som mannen utför hos samma arbetsgivare. Arbetsgivarens skyldighet uttrycks sålunda

> - - - for men and women employed on like work the terms and conditions of one sex are not in any respect less favourable than those of the other; and - - -

I en särskild punkt förklaras vad som är lika arbete.

> A woman is to be regarded as employed on like work with men if, but only if, her work and theirs is of the same or a broadly similar nature, and the differences (if any) between the things she does and the things they do are not of practical importance in relation to terms and conditions of employment; and accordingly in comparing her work with theirs regard shall be had to the frequency or otherwise with which any such differences occur in practice as well as to the nature and extent of the differences.

Lagen innehåller även en bestämmelse om lika lön vid arbete som bedöms likvärdigt.

> - - - for men and women employed on work rated as equivalent (whithin the meaning of subsection (5) below) the terms and conditions of one sex are not less favourable than those of the other in any respect in which the terms and conditions of both are determined by the rating of their work.

Vad som skall anses som likvärdigt arbete förklaras på följande sätt i den nämnda punkten 5.

> A woman is to be regarded as employed on work rated as equivalent with that of any men if, but only if, her job and their job have been given an equal value, in terms of the demand made on a worker under various headings (for instance effort, skill, decision), on a study undertaken with a view to evaluating in those terms the jobs to be done by all or any of the

employees in an undertaking or group of undertakings, or would have been given an equal value but for the evaluation being made on a system setting different values for men and women on the same demand under any heading.

Liksom i den svenska lagen knöts enligt den ursprungliga lydelsen av den engelska lagen bedömningen av likvärdigt arbete till en arbetsvärdering utförd på arbetsplatsen. Om det inte utförts någon arbetsvärdering på arbetsplatsen saknade en arbetstagare möjlighet att få sitt arbete bedömt som likvärdigt med arbete som utfördes av en annan arbetstagare av motsatt kön. Under år 1981 stämde emellertid EG-kommissionen Storbritannien till EG-domstolen med anledning av den nämnda bestämmelsens utformning. Kommissionen menade att Storbritannien brutit mot EG-fördraget genom att lagstiftningen om lika lön inte fyllde kraven avseende förbud mot lönediskriminering vid likvärdigt arbete. Enligt kommissionens mening borde EG:s likalönsdirektiv tolkas så att arbetsvärdering i systematisk form endast utgör en av flera möjliga metoder för att bestämma likvärdigt arbete. Att begränsa bedömningen av likvärdigt arbete till att utgå från arbetsvärdering som enda metod skulle därmed strida mot EG:s bestämmelser. EG-domstolen biföll kommissionens talan och slog fast att Storbritannien brutit mot artikel 119 i EG-fördraget.

EG-domstolens utslag ledde till att lagstiftningen ändrades. Man ville emellertid ändra så litet som möjligt i de befintliga bestämmelserna och ändringen innebar därför att man tillförde ytterligare möjlighet för att jämföra arbeten. Ändringen, som trädde i kraft i januari 1984, innebär att arbeten nu kan jämföras utifrån de krav på skicklighet, ansträngning, beslutsfattande m.m., som ställs på arbetstagaren vid en mer allmän bedömning. Enligt de nya bestämmelserna fick en kvinna rätt att hos domstol föra talan om att få lika lön som en man med ett helt annat arbete hos samma arbetsgivare. Även när arbeten inte är lika och när arbetsvärdering saknas kan således arbetsuppgifter ändå bedömas som likvärdiga. Till hjälp för sin bedömning har domstolen möjlighet att kalla in en oberoende expert.

Tvister som gäller lagen om lika lön förs, liksom andra arbetstvister, vid särskilda arbetsdomstolar, Industrial Tribunals. I ett sådant mål kan domstolen överlämna till en oberoende expert att göra en jämförelse mellan de aktuella arbetsuppgifterna och att därefter avge ett yttrande till domstolen.

I en uppsats från år 1988 (Angela Bowey), redovisas en utvärdering

av de oberoende experternas arbete i mål om likvärdigt arbete under tiden januari 1984 - januari 1988. Under de fyra år som följde på ikraftträdandet av ändringen av Equal Pay Act tillkallades experter i 46 mål. I 28 av målen hade experterna avlämnat sina rapporter, 4 mål hade förlikts och 2 återkallats innan en rapport hade färdigställts. Ett mål var vilande i avvaktan på ett överklagande och 11 mål avvaktade expertens rapport. Av de 28 mål där rapport hade avlämnats innebar bedömningen i 15 fall att de jämförda arbetena ansågs likvärdiga, medan i 13 fall rapporten gick den klagande emot med slutsatsen att arbetena inte kunde anses likvärdiga.

De oberoende experterna upplevde en hel del problem i samband med sitt uppdrag. Problemen rörde i regel inte uppdraget som sådant eller dess ramar, utan hörde snarare samman med domstolens handläggning. Experterna fick inte del av alla uppgifter som parterna lämnat till domstolen och de fick ibland inte heller information om hur målet fortlöpte, förhandlingsdagar etc.. Som problem upplevdes också att parterna fördröjde utredningen och att de inte alltid förstod handläggningen av ett mål eller lagstiftningens innebörd. Domstolen ansågs också ha en alltför dålig kontroll över de korsförhör experterna utsattes för av parterna.

Experterna lade i regel ned mer tid för arbetet med att studera och utvärdera de skilda arbetsuppgifterna än som är vanligt vid annan arbetsvärdering. De intervjuade inte bara klaganden och den vars arbete skulle jämföras, utan bådas närmaste arbetsledare, personalchefen, företrädare för arbetsgivaren (svaranden), fackliga representanter på arbetsplatsen och i många fall även företrädare för den centrala fackliga organisationen. Undersökningarna omfattade även andra arbetstagare som hade samma arbeten som de jämförda personerna samt parternas juridiska biträden, rådgivare eller andra experter. På det hela taget fick experterna en god medverkan av de intervjuade. I några fall fanns emellertid ett visst motstånd, särskilt från den vars arbete skulle jämföras eller från den klagandes arbetskamrater. Den tid experterna lade ned på intervjuer varierade i de olika fallen från som lägst en och en halv dag till sju dagar.

En arbetsbeskrivning, som ofta inte består av annat än en uppräkning av olika arbetsuppgifter som ingår i arbetet, saknar i regel ett större värde när det gäller att jämföra om två olika arbeten är av lika värde. Enligt lagstiftningen skall i stället faktorer som t.ex. skicklighet, ansträngning - fysisk eller psykisk - och beslutsfattande ligga till grund för värderingen. Alla

experterna använde sig av minst tre sådana faktorer för sina bedömningar. Ingen använde fler än tio. Bland de faktorer som, utöver de nyssnämnda, användes vid bedömningarna förekom bl.a. följande: ansvar för verktyg, utrustning och människor eller underhåll, ansvar för ordning på arbetsplatsen, arbetsförhållanden och arbetsmiljö, t.ex. kyla, damm och buller eller risk för skada eller sjukdom, planering och bedömning, förmåga att instruera och handleda, särskilda kunskaper t.ex. tekniska, initiativförmåga, samarbetsförmåga m.fl.. Om endast ett fåtal faktorer användes vid jämförelsen delades de ofta upp i underfaktorer.

Experterna gav tre skilda skäl för de särskilda faktorer de valt för sina bedömningar. Det mest återkommande skälet var att de valda faktorerna återspeglade arbetets natur och de viktigaste skillnaderna i förhållande till det jämförda arbetet. Det näst vanligaste skälet var att parterna själva fäste avseende vid de aktuella faktorerna. Som tredje skäl angavs att faktorerna tillämpades i ett välkänt arbetsvärderingssystem.

I de flesta fall gjordes ingen särskild viktning av de särskilda faktorerna, så att en faktor gavs större tyngd än andra vid bedömningen. I några fall uttalades emellertid att en viss faktor var av större betydelse för arbetet och därför borde ges en större tyngd. Nästan alla experterna värderade arbetsuppgifterna med hänsyn till de tillämpade faktorerna efter en skala mellan 1 - 5 eller hög, medelhög, normal, medellåg och låg.

En svårighet som upplevdes av flera av experterna var frågan om hur stora skillnader som kunde få förekomma och hur lika två arbeten måste vara för att de skulle kunna anses som likvärdiga. De flesta av de experter som deltagit i flera mål ansåg dock att osäkerheten och svårigheten minskade i takt med att deras erfarenheter ökade. Det framhölls därför vikten av att en expert får tillgång till uppgifter om tidigare mål och om hur de har behandlats.

Det kanske mest kända målet, åtminstone utanför Storbritannien, gällde en kokerska som arbetade i kantinen på ett skeppsvarv. Hon jämförde sina arbetsuppgifter med en målares, en isoleringsmontörs och en snickares på varvet. Fallet prövades i sista instans i House of Lords år 1988. Den oberoende experten ställde här upp fem normer för sin bedömning: fysiska krav, psykiska krav, planering och beslutsfattande, krav på kunskaper och färdigheter samt krav på ansvar. För var och en av dessa normer bedömdes kraven efter om de var höga, normala eller låga. Experten kom i sin rapport

fram till att kvinnans arbete var likvärdigt med de tre männens. Domstolarna i alla instanser följde expertens bedömning. Kvinnan hade tidigare bara tjänat 70 procent av vad de manliga arbetskamraterna hade i lön.

Att döma av antalet mål, dvs. fram till år 1988 sju mål, där en klagande haft framgång med sitt yrkande om att få samma lön som en man med ett likvärdigt arbete har den ändrade lagstiftningen endast haft en begränsad effekt för likalönsprincipens utveckling. Även om det också funnits ett antal mål där parterna har träffat förlikning kan målantalet inte leda till bedömningen att de nya möjligheterna i lagen har utnyttjats för att utjämna löneskillnader i någon större utsträckning. En förklaring härtill kan vara de långdragna processerna. En annan anledning kan vara att målen ofta överklagas och ytterligare lång tid kommer att förflyta innan klara besked om vad som gäller föreligger. Många av målen har drivits av Equal Opportunities Commission, jämställdhetskommissionen, som i Sverige närmast motsvaras av JämO.

8.2.3 Danmark

Även i Danmark är likalönsprincipen fastslagen i en särskild lag och även Danmark har måst ändra sin lagstiftning efter ett utslag i EG-domstolen. Likalönslagen, Lov om lige lön til maend og kvinder, trädde i kraft den 9 februari 1976. Den innehöll som huvudstadgande en bestämmelse om att kvinnor och män skall ha lika lön för lika (samme) arbete. Sedan EG-kommissionen stämt Danmark till EG-domstolen dömdes Danmark i början av år 1985 för överträdelse av likalönsdirektivet. Danmark ålades att ändra sin lagstiftning så att förbudet mot lönediskriminering omfattade även arbete av samma värde. Efter ändringen som trädde i kraft i februari 1986 har 1 § i likalönslagen följande lydelse:

> Der maa ikke på grund af køn finde lønmaessig forskelsbehandling sted i strid med denne lov.
>
> Stk. 2. Enhver arbejdsgiver, som har ansat maend og kvinder, skal yde dem lige løn, herunder lige vilkaar, for samme arbejde eller for arbejde, der tillaegges samme vaerdi.
>
> Stk. 3. Loven finder ikke anvendelse i det omfang, en tilsvarende pligt til at yde lige løn følger af en kollektiv overenskomst.

Som framgår av lagtexten gäller likalönslagen inte om det i kollektivavtal har intagits bestämmelser som ger motsvarande skydd mot könsdiskriminering som lagen. I sådant fall skall kollektivavtalet tillämpas. Det finns för närvarande inte något kollektivavtal, vars innehåll helt täcker likalönslagens område, trots att lönefrågor på samma sätt som i Sverige vanligen regleras i kollektivavtal. Lagen har gjorts tvingande genom en i 5 § intagen bestämmelse om att en löntagare inte kan ge avkall på sina rättigheter enligt lagen. Härav följer att en arbetstagare inte genom avtal kan sätta lagen ur spel. Detta gäller såväl kollektivavtal som indirekt slutits för arbetstagarens räkning som enskilda anställningsavtal. Lagen innehåller också ett särskilt skydd mot uppsägning av dem som vill göra sin rätt enligt lagen gällande (3 §). Denna regel bör ses mot bakgrund av att det i Danmark saknas ett allmänt skydd mot osakliga uppsägningar.

En arbetstagare som anser sig diskriminerad genom att arbetsgivaren inte följer det som sägs i lagens 1 § kan resa krav på att få lika lön som en annan arbetstagare av motsatt kön hos samma arbetsgivare. Talan med ett sådant krav förs vid allmän domstol. Även tvister som rör frågan huruvida ett kollektivavtals bestämmelser strider mot lagen prövas av allmän domstol. Gäller frågan däremot ett krav på lika lön enligt ett kollektivavtal, som tar över lagen, sker prövningen enligt vad som allmänt gäller för kollektivavtalstvister, antingen i skiljenämnd (faglig voldgift) eller i Arbejdsretten. Det är den enskilda arbetstagaren som själv får föra talan i allmän domstol. Någon särskild myndighet, liknande vår svenska JämO, som kan föra diskrimineringstvister till domstol finns inte.

Mål om lönediskriminering har i Danmark drivits i mycket liten utsträckning. Liksom i Sverige finns på arbetsmarknaden en klar uppdelning mellan traditionellt kvinnliga resp. manliga arbeten. Löneskillnader mellan sådana arbeten utfaller oftast till kvinnornas nackdel på grund av traditionella, könsbestämda värderingar av arbetena. Systematisk arbetsvärdering tillämpas i Danmark i mycket liten utsträckning.

En omständighet som skiljer tillämpningen av likalönslagstiftningen i Danmark från motsvarande tillämpning i Storbritannien och Sverige är att i Danmark har domstolarna helt lagt bevisbördan för lönediskriminering på arbetstagarsidan. Det vilar således på arbetstagaren att visa dels att fråga är om lika eller likvärdigt arbete, dels att löneskillnaden beror på kön. Detta kan vara en förklaring till att arbetstagarsidan inte vunnit i något av de fall

som hittills har prövats i Danmark. I ett aktuellt mål har en dansk skiljedomstol vänt sig till EG-domstolen för att få besked om tolkningen av EG:s bevisbörderegler.

Domstolen har i avgörande den 17 oktober 1989 svarat på de frågor den danska domstolen ställt. Frågorna som rörde löneskillnader vid lika arbete eller av lika värde gällde:

- vem (arbetsgivare eller arbetstagare) som har bevisbördan för att löneskillnaden mellan en kvinna och en man som har lika arbete eller arbete av samma värde beror på kön
- om det strider mot likalöndirektivet att betala högre lön till en manlig arbetstagare under åberopande av endast subjektiva kriterier som t.ex. större flexibilitet
- om direktivet hindrar att utöver grundlönen särskilda tillägg utges till arbetstagare av olika kön för t.ex. tjänstgöringstid, särskild utbildning e.d. och om så är fallet hur arbetsgivaren utan att bryta mot direktivet kan åstadkomma differentierade löner mellan enskilda arbetstagare
- om en arbetstagare eller en organisation kan visa att arbetsgivaren brutit mot direktivet genom att åberopa att arbetsgivaren genomsnittligt betalar lägre lön till kvinnor än till män och om konsekvensen i sådant fall blir att kvinnor och män genomsnittligt skall ha samma lön
- om direktivet kan tillämpas när de jämförda arbetstagarna omfattas av olika avtal och om det i så fall har någon betydelse att de två avtalsområdena till övervägande delen omfattar huvudsakligen kvinnliga resp. manliga arbetstagare.

EG-domstolens svar innebar följande. När en kvinnlig arbetstagare, med hänvisning till ett förhållandevis omfattande material, kan göra sannolikt att kvinnliga arbetstagare har lägre genomsnittslön än män, har arbetsgivaren bevisbördan för att skillnaden inte beror på kön under förutsättning att arbetsgivaren tillämpar ett oklart lönesättningssystem. Om det visar sig att kvinnor systematiskt får lägre lön än män genom användandet av personliga lönetillägg för bl.a. flexibilitet, yrkesutbildning och tjänstgöringstid har arbetsgivaren möjlighet att fria sig genom att visa att flexibilitet, i betydelsen av förmåga att anpassa sig till skiftande arbetstider och arbetsställen, har betydelse för utförandet av de konkreta arbetsuppgifterna. Arbetsgivaren kan däremot inte fria

sig genom att åberopa att sådan anpassningsförmåga har betydelse för kvaliteten på det utförda arbetet. På motsvarande sätt är det tillåtet med personliga lönetillägg för yrkesutbildning om denna har betydelse för att arbetstagarens konkreta arbetsuppgifter kan utföras. Tillägg som grundar sig på tjänstgöringstid anses som tillåtna och arbetsgivaren behöver således inte särskilt leda i bevisning att de är sakligt grundade och inte könsdiskriminerande.

I målet gjordes bl.a. gällande att en fördelning av bevisbördan sammanföll med det ännu inte antagna direktivförslaget om fördelad bevisbörda och att arbetstagarsidan därför än så länge borde bära bevisbördan för att löneskillnaderna var könsdiskriminerande. Såväl EG-kommissionen som regeringarna i Portugal, Italien och Storbritannien, vilka avgav yttrande i målet, ansåg emellertid att en fördelning av bevisbördan följer redan av domstolens praxis. Det framhölls att direktivförslaget om fördelning av bevisbördan för övrigt bygger på domstolens avgöranden.

8.3 En förstärkning av det svenska lönediskrimineringsförbudet

Det jag erfarit under mitt arbete om kvinnors och mäns sysselsättning inom olika branscher och yrkesområden har gett en allt klarare bild av den könsuppdelade arbetsmarknaden. Att den könsmässiga uppdelningen av arbeten också innebär att kvinnor i genomsnitt har lägre löner än män är i dag ett ovedersägligt faktum. Jag instämmer i den bedömning som gjorts i propositionen om jämställdhetspolitiken inför 90-talet, nämligen att löneskillnaderna till stor del förklaras av att kvinnor och män har olika arbetstid, utbildning och yrke samt att skillnaderna till en mindre del inte kan förklaras på annat sätt än att könsdiskriminering förekommer.

Förbudet mot lönediskriminering avser att förhindra att en person vid jämförelse med en eller flera bestämda personer hos samma arbetsgivare får lägre lön för lika eller likvärdigt arbete därför att personen i fråga tillhör ett visst kön. Det kan därmed aldrig vara fråga om lönediskriminering enligt lagen om en grupp anställda hos en arbetsgivare har lägre löner än en motsvarande eller jämförbar grupp hos en annan arbetsgivare. Det är heller inte lönediskriminerande att ge personer med helt olika arbeten som inte är likvärdiga olika mycket betalt.

Det är orealistiskt att tro att JämL skall kunna spela någon

avgörande roll när det gäller den viktiga uppgiften att utjämna sådana generella löneskillnader som finns mellan kvinnor och män inom olika yrken i det svenska arbetslivet. Detta gäller i vart fall diskrimineringsförbudet. I förarbetena (prop. 1978/79:175) framhölls att detta inte borde sträcka sig längre än till att åstadkomma individuell rättvisa mellan kvinnor och män, inte till att generellt stödja det ena könet på arbetsmarknaden. Om förbudet mot lönediskriminering görs mera effektivt och lättare att använda i det enskilda fallet bör detta dock kunna medverka till att i ett längre perspektiv åstadkomma en jämnare fördelning mellan kvinnor och män i allmänhet.

Omfattningen av lönediskrimineringen på den svenska arbetsmarknaden är okänd. Endast ett fåtal fall har förts fram i ljuset genom en process i AD eller genom förlikningsförhandlingar med JämO:s eller fackets medverkan. En tänkbar förklaring till detta kan vara att lagen är utformad så att det är svårt att föra en framgångsrik process om lönediskriminering. Det finns därför anledning att närmare granska bestämmelserna om förbudet mot lönediskriminering.

8.3.1 Bedömningen av vad som är lika arbete

Vad som är lika arbete skall enligt lagen bedömas med utgångspunkt i kollektivavtal eller praxis inom verksamhetsområdet. I förarbetena (prop. 1978/79:175 s. 74) betonas att en tillämpning av diskrimineringsförbudet inte får leda till ingrepp i den värdering av olika arbetsuppgifter och de normer i övrigt för lönesättningen som tillämpas på arbetsmarknaden. Att bestämma om lönevärdering och lönestruktur på arbetsmarknaden ses som en uppgift för parterna själva. En domstols tillämpning av diskrimineringsförbudet får således inte strida mot de värderingar som arbetstagare och arbetsgivare anser giltiga för arbetet.

Som framgår av avsnitt 5.2.10 har frågan om lönediskriminering vid lika arbete varit föremål för prövning i AD endast i ett mål (AD 1984 nr 140). AD drog slutsatsen att det förhållandet att en individuell lönesättning är överenskommen genom kollektivavtal inte kan medföra att JämL sätts ur spel. AD uttalade att kollektivavtalsbestämmelser som är allmänt avfattade inte utesluter att arbetstagare inom olika lönegrupper kan ha lika arbetsuppgifter. Dessa skall jämföras med hänsyn till yttre kännetecken såsom arbetsuppgifternas art och innehåll och de förhållanden under vilka de utförs. Om metoden för lönesättning utmärks av att lönegraden

är knuten till tjänsten och inte till innehavaren kan detta få betydelse vid en bedömning av frågan om presumtionsgenombrott. Avgörandet i AD, vilket utmynnade i att de bedömda arbetsuppgifterna inte kunde anses som lika, var emellertid inte enhälligt. Två ledamöter var skiljaktiga i motiveringen och ansåg att de jämförda personernas lönegradsplaceringar enligt kollektivavtalet var ett klart uttryck för avtalsparternas värdering av arbetsuppgifterna och att dessa redan på grund härav inte kunde anses som lika. Tre av ledamöterna var skiljaktiga i sak och fann att de jämförda arbetsuppgifterna var att betrakta som lika.

Att dra några mer långtgående slutsatser av AD:s enda avgörande när det gäller hur frågan om lika arbete skall bedömas låter sig inte göras. Problemet synes ligga i att mot bakgrund av uttalandena i förarbetena om att tillämpningen av lagen inte får medföra ingrepp i arbetsmarknadsparternas värderingar komma fram till vilka möjligheter AD har att göra en egen värdering av om de skillnader som kan iakttas är sådana att de kan förväntas avspegla sig i anställningsvillkoren. Mot bakgrund av vad som kan utläsas av AD:s motivering och det förhållandet att ledamöterna i domstolen kommit till tre olika bedömningar, framstår rättsläget som oklart och vissa klargöranden bör därför göras.

Den grundinställning, som genomgående präglat lagstiftningsarbetet, nämligen att arbetsmarknadsparterna i största möjliga utsträckning själva skall utforma sina förhållanden, bör alltjämt respekteras. Enbart den omständigheten att olika befattningar genom kollektivavtal hänförs till olika lönegrupper bör, som AD funnit, emellertid inte innebära att en prövning inte skall ske av om de faktiska arbetsuppgifterna för personer i skilda lönegrupper ändå är lika. Det förtjänar också att betonas att som lika arbete anses arbete av väsentligt likartad natur. Smärre skillnader i arbetsmoment eller mindre avvikelser i utförandet eller ansvarsområdet bör inte påverka bedömningen. Arbeten som skall jämföras skall inte behöva brytas ned i minsta detalj, eftersom då alltid vissa skillnader ger sig till känna. Olikheter i arbetsuppgifterna måste vara av sådan betydelse att de verkligen motiverar den löneskillnad som är i fråga. Stor vikt bör fästas vid de krav som ställs för att arbetsuppgifterna skall kunna fullgöras.

Det mål AD prövat gällde frågan om lika arbete enligt kollektivavtal. Frågan om två arbeten skall anses lika enligt en inom verksamhetsområdet tillämpad praxis har däremot inte varit föremål för prövning. Någon större skillnad i synsättet borde emellertid inte bli aktuell. Om arbetstagare och arbetsgivare gemensamt

tillämpar vissa värderingar för olika arbeten inom en bransch, bör en praxis, som utvecklas därur, kunna ses på samma sätt som ett avtal. Den situationen kan naturligtvis tänkas att den praxis som tillämpas har inslag som grundar sig på en traditionell värdering av typiskt kvinnliga och typiskt manliga arbetsuppgifter. Det kan vara en värdering som vid en närmare granskning inte visar sig vara särskilt könsneutral, men som ändå accepterats av en kanske mansdominerad facklig organisation. Är värderingarna inte könsneutrala utan i sig diskriminerande bör en sådan praxis, liksom ett i sig diskriminerande avtal, inte godtas. Det bör då anses som om en verklig praxis inte har utvecklats.

Utgångspunkten för bedömningen av vad som skall anses som lika arbete bör således även i fortsättningen normalt vara kollektivavtal eller praxis inom verksamhetsområdet. Mot bakgrund av de skilda bedömningar som har gjorts i det enda mål om lönediskriminering som har förekommit i AD finns det anledning att diskutera en viss förändring av den nuvarande bestämmelsen. Enligt min mening bör bedömingen av vad som är lika arbete i lagtexten inte lika starkt som för närvarande knytas till kollektivavtal eller praxis, i all synnerhet som AD:s tolkning innebär att allmänt avfattade kollektivavtalsbestämmelser inte utesluter att arbetstagare inom olika lönegrupper kan ha lika arbetsuppgifter.

8.3.2 Bedömningen av likvärdigt arbete

Bedömningen av vad som skall anses som likvärdigt arbete är knuten till en mellan arbetsmarknadsparterna överenskommen arbetsvärdering. Någon prövning i AD av frågan om likvärdigt arbete har ännu inte varit aktuell. Som nämnts ovan förekommer på de flesta arbetsplatser att man värderar olika befattningar efter de krav som ställs på innehavaren. En mer systematisk värdering förekommer dock i väsentligt mindre utsträckning. I stort sett finns arbetsvärdering endast för kollektivanställda inom industrin, men även där är det långt ifrån alla företag som tillämpar en systematisk arbetsvärdering. Att det på stora delar av arbetsmarknaden saknas arbetsvärderingar som parterna har kommit överens om innebär en begränsning av arbetstagarnas möjligheter att få frågor om likvärdigt arbete prövade. Detta måste betraktas som klart otillfredsställande. Enligt vad som kommit fram under genomgången av de bestämmelser som gäller inom EG står den svenska lagen i denna del dessutom i strid med EG:s likalönsdirektiv.

Eftersom en överenskommen arbetsvärdering för närvarande saknas på stora delar av arbetsmarknaden är utsikterna tämligen obefintliga att få en fråga om lika lön för arbete av lika värde prövad med nu gällande utformning av 4 § punkt 1 JämL. För att lönediskrimineringsförbudet skall kunna bli mer effektivt krävs således enligt min mening att möjligheten att få en prövning till stånd vidgas. Detta sker bäst genom att prövningen inte knyts enbart till det förhållandet att det finns en överenskommen arbetsvärdering utan en sådan bör i stället ses som en av flera möjliga metoder för att jämföra skilda arbetsuppgifter. Domstolen bör således i ett mål rörande lönediskriminering vid likvärdigt arbete även kunna använda sig av andra bedömningsgrunder. Detta bör inte anses utgöra ett ingrepp i eller hinder för parternas strävan att utveckla systematiska arbetsvärderingar. Tvärtom anser jag det mycket viktigt att arbetsvärderingssystem utvecklas på den svenska arbetsmarknaden i syfte att åstadkomma en rättvisare lönesättning av olika arbeten, inte minst av vissa låglöneyrken som domineras av kvinnor.

Om utrymmet för att avgöra om likvärdigt arbete föreligger vidgas, uppkommer frågan efter vilka grunder bedömningen skall ske. Man kan tänka sig att knyta bedömningen till särskilda faktorer som t.ex. kunskap och färdighet, ansvar, beslutsfattande etc. Sådana faktorer, som tillämpats vid experternas bedömningar i det brittiska domstolsförfarandet och som är knutna till det särskilda arbete som skall prövas, bör i detta sammanhang kunna utgöra sakliga grunder för en bedömning. Exempel på dessa faktorer har nämnts tidigare i samband med redogörelsen för de engelska experternas arbete. Bedömningen av om likvärdigt arbete föreligger skulle också kunna ske med utgångspunkt i en befintlig arbetsvärdering, som är allmänt känd och accepterad under förutsättning att den är verkligt könsneutral och inte ger effekter som kan leda till indirekt diskriminering.

En vidgning av bedömningsgrunderna på sätt som nu skisserats innebär att arbeten som i sig är olika, av domstolen kan bedömas som likvärdiga även om det för den aktuella arbetsplatsen inte finns någon överenskommen arbetsvärdering. Härigenom skulle möjligheterna öka att undanröja individuella orättvisor och en könsdiskriminerande lönesättning. Kvinnor som arbetar t.ex. i yrken, där det finns få män och där jämförelsemöjligheterna således är mycket små kan därför få sina arbetsuppgifter jämförda med arbeten som män utför i ett annat yrke. Fortfarande bör dock jämförelsen mellan skilda arbetsuppgifter begränsas till att avse arbete hos en och samma arbetsgivare. Likaså bör alltjämt gälla

att den vars lönesättning har satts i fråga skall jämföras med en eller flera bestämda arbetstagare av motsatt kön. Att jämföra hela yrkesgrupper skulle gå utanför diskrimineringsförbudets syfte att utgöra ett skydd i det enskilda fallet. Om i ett enskilt fall två arbeten bedöms som likvärdiga, får det anses ligga i arbetsgivarens intresse att genom förhandlingar med de fackliga organisationerna på arbetsplatsen ändra lönesättningen för andra arbetstagare med samma arbeten. Annars riskerar ju arbetsgivaren fler processer. Ett avgörande om likvärdigt arbete kan också tänkas påverka andra arbetsgivare med likartade förhållanden att förändra lönesättningen för kvinnliga och manliga arbetsområden. Det bör ju också ligga nära till hands att agera för en sådan förändrad lönesättning genom aktiva jämställdhetsåtgärder. Indirekt kan således en vidgad möjlighet att bedöma likvärdigt arbete i förlängningen få betydelse för en mer generell utjämning av kvinnors och mäns löner.

Huruvida bedömningen av likvärdigt arbete skall göras av domstolen ensam eller om särskilda sakkunniga skall kunna biträda domstolen eller bidra med någon form av expertutlåtande diskuteras i kapitel 12 i samband med andra frågor rörande domstolens sammansättning och arbetsformer. Helt allmänt kan konstateras att ett utlåtande som avges mot bakgrund av en gedigen kunskap om förhållandena på arbetsmarknaden och om jämställdhetsfrågor otvivelaktigt måste vara av stort värde i domstolens arbete.

8.3.3 Något om betydelsen av individuell lönesättning

En särskild fråga som det kan finnas anledning att något beröra i detta sammanhang är den utveckling mot en individualiserad lönesättning som i dag förekommer i det svenska arbetslivet. Om ett sådant lönesystem genomförs i vidare omfattning kommer det självfallet att påverka betydelsen av förbudet mot lönediskriminering. Redan i dag torde de möjligheter som finns för en arbetsgivare att fria sig från ansvar för olaga lönediskriminering genom att visa bl.a. individuella skillnader i arbetstagarnas kunnande och kompetens eller individuella arbetsresultat vara tämligen vida. Ett ökat utrymme för att bestämma lönerna individuellt kan få den effekten att skillnaden mellan kvinnors och mäns löner i allmänhet ökar ytterligare.

Attityder och värderingar förändras långsamt. Utvecklingen i samhället visar att arbetsuppgifter, arbetsmiljö, arbetsredskap, arbetsresultat och liknande alltjämt utformas eller mäts med

manliga behov och prestationer som måttstock. På många håll befaras därför starkt att en vidgad tillämpning av individuell lönesättning kommer att verka till kvinnornas nackdel. Det faller sig i vart fall naturligt att anta att svårigheterna att konstatera att en lönediskriminering föreligger blir mer påtagliga i takt med att en individuell lönesättning vinner insteg på arbetsmarknaden och där accepteras.

Hur utvecklingen faktiskt kommer att gestalta sig i framtiden är emellertid i dag ovisst. Det är inte möjligt att sia om hur parternas agerande kan påverka värderingen av kvinnors arbete. Självfallet kan faktorer av skilda slag, t.ex. efterfrågan på viss arbetskraft i vissa situationer påverka den individuella lönesättningen. Det måste dock ses som en angelägen uppgift för parterna på arbetsmarknaden att genom gemensamma ansträngningar motverka en utveckling till kvinnornas nackdel. Det är över huvud taget viktigt att utvecklingen mot individuell lönesättning inte får som effekt att ena könet missgynnas. En möjlighet att anlita en av parterna oberoende expert i mål om lönediskriminering, kan möjligen medverka till att en sådan utveckling undviks. En förutsättning härför är att experten är kunnig i arbetsmarknads- och jämställdhetsfrågor eller i vart fall är medveten om vilka risker i detta hänseende som kan följa i den individuella lönesättningens spår.

9 DISKRIMINERINGSFÖRBUDET I ÖVRIGT

I föregående kapitel ha vi behandlat den form av diskriminering, lönediskriminering, som är den som vanligen aktualiserar bestämmelsen i 4 § punkt 1 JämL. Det som kommit fram vid utvärderingen ger inte anledning att utöver vad som föreslagits i kap. 8 ändra den nämnda bestämmelsen eller att ytterligare utveckla resonemanget kring de andra fall av diskriminering som avses där. I detta kapitel skall därför undersökas om reglerna i de två följande punkterna i 4 § är tillräckliga för att ge ett effektivt skydd mot diskriminering.

9.1 Diskriminering vid arbetsledning och arbetsfördelning - 4 § punkt 2 jämställdhetslagen

En arbetsgivare gör sig enligt 4 § punkt 2 skyldig till könsdiskriminering när arbetsgivaren leder och fördelar arbetet på ett sådant sätt att en arbetstagare blir uppenbart oförmånligt behandlad i jämförelse med arbetstagare av motsatt kön. Regeln är liksom bestämmelserna i 3 § och 4 § punkt 1 uppbyggd som en presumtionsregel. Arbetsgivaren har möjlighet att bryta presumtionen genom att visa att behandlingen inte beror på arbetstagarens kön eller att arbetsgivarens handlande varit ett led i strävandena att främja jämställdheten eller att det varit berättigat av hänsyn till ett ideellt eller annat särskilt intresse, som inte bör vika för intresset av jämställdhet i arbetslivet.

När det i lagen anges att det skall vara fråga om "uppenbart oförmånlig behandling" avses därmed enligt förarbetena att det inte är meningen att alltför bagatellartade händelser eller förfaranden eller alltför obetydliga skillnader i behandlingen av arbetstagare av olika kön skall kunna leda till framgång i en diskrimineringstvist.

Bestämmelsen i 4 § punkt 2 har i några fall varit föremål för prövning i AD. Innebörden av begreppet att arbetsgivaren "leder och fördelar" arbetet kan visserligen sägas vara oklar, men domstolen har framhållit att bestämmelsen avser att träffa beslut och åtgärder i sådana frågor där arbetsgivaren själv har beslutanderätten till skillnad från t.ex. beslut om anställningsvillkor, vilka regleras genom avtal.

I ett mål, AD 1987 nr 98, gällde frågan om en kvinnlig arbetstagare missgynnats enligt 4 § punkt 2 eller 4 § punkt 3 sedan hon anmält att hon utsatts för sexuella trakasserier från en arbetskamrat. AD har i det målet slagit fast att ett agerande från en arbetsledares sida måste ta sig uttryck i ett konkret arbetsledningsbeslut som medför en rättslig verkan i förhållande till arbetstagaren för att ett brott mot diskrimineringsförbudet i 4 § punkt 2 skall kunna föreligga. Det räcker således inte att en arbetsledare gör uttalanden som ger uttryck för en förhoppning, ett önskemål eller en begäran om att arbetstagaren t.ex. skall sluta sin tjänst eller omplaceras, vare sig uttalandet riktar sig till arbetsgivaren eller till arbetstagaren. Att däremot ett sådant uttalande, som en arbetsledare riktar till arbetsgivaren, kan innebära ett beslut om att initiera en omplacering enligt 4 § punkt 3 framgår av AD:s dom. En underlåtenhet av arbetsledaren att stödja och skydda den som trakasseras kan utgöra brott mot 4 § punkt 2 endast om den tar sig uttryck i ett arbetsledningsbeslut som gör åtskillnad mellan arbetstagare av olika kön.

Kritik, som innebär att AD har gjort en alltför snäv tolkning av arbetsledningsbegreppet, har riktats mot den sistnämnda domen. Jag kan emellertid inte utan vidare instämma i denna kritik. Det bör hållas i minnet att det här är fråga om en sanktionerad förbudsregel, som kan medföra ett inte obetydligt skadeståndsansvar. En sådan regel förutsätter, såsom utvecklats i resonemanget rörande diskrimineringsförbudet i 3 §, klara och strikta regler. Det är enligt min mening inte rimligt att uttalanden e.d., som inte leder till någon direkt förändring eller direkt påverkar en arbetstagares faktiska arbetsuppgifter eller arbetsförhållanden skall anses innebära att arbetsgivaren leder eller fördelar arbetet i strid mot 4 § punkt 2.

Det bör dock understrykas att vissa arbetsledningsbeslut kan vara av mycket stor betydelse för den som gynnas resp. missgynnas. Fördelningen av mer kvalificerade arbetsuppgifter, speciella uppdrag m.m. påverkar givetvis arbetstagarens möjligheter att meritera sig för högre tjänster. Arbetsledningsbeslut av nu nämnda slag och liknande kan dessutom grundlägga löneskillnader som i ett senare skede inte kan angripas som lönediskriminering. 4 § punkt 2 är således en betydelsefull del av diskrimineringsförbudet. Det kan noteras att antalet anmälningar till JämO beträffande denna och andra punkter i 4 § har ökat på sistone.

Det bör tilläggas att i många fall kan dock frågor om ledning och fördelning av arbetet angripas med stöd av 6 § JämL. Detta gäller särskilt i fråga om arbetsledningsbeslut som inte i sig kan anses diskriminerande, men som får kumulativa effekter och som därmed på sikt försämrar kvinnornas ställning. Min uppfattning är således att utformningen av bestämmelsen i 4 § punkt 2 inte behöver ändras.

9.2 Diskriminering genom uppsägning, omplacering m.m. 4 § punkt 3 jämställdhetslagen

Om en arbetsgivare säger upp, omplacerar, permitterar eller avskedar någon eller vidtar en annan jämförlig åtgärd till skada för en arbetstagare på grund av arbetstagarens kön innebär det diskriminering enligt 4 § punkt 3. Diskrimineringsförbudet har i detta fall direkt knutits till det förhållandet att arbetsgivarens åtgärd skall bero på arbetstagarens kön och det är således inte fråga om en presumtionsregel. Bevisbördan vilar i första hand på arbetstagaren, som måste visa eller göra sannolikt att uppsägningen, omplaceringen etc. beror på arbetstagarens kön. AD har i den tidigare nämnda domen (AD 1987 nr 98) konstaterat att bevisprövningen skall göras på samma sätt som på föreningsrättsområdet, vilket innebär att det ankommer på arbetstagarsidan att visa sannolika skäl för att arbetsgivarens åtgärd beror på arbetstagarens kön. Arbetsgivaren har härefter möjlighet att komma med motbevisning. Bestämmelsen i 4 § punkt 3 skiljer sig från de övriga förbudsbestämmelserna även på det sättet att det inte är en förutsättning att en jämförelse kan göras med en person av motsatt kön.

Diskrimineringsförbudet i 4 § punkt 3 måste ses som en komplettering av det skydd en arbetstagare har enligt LAS. Enligt den lagen ges arbetstagaren bl.a. skydd mot sådana ensidiga rättshandlingar från arbetsgivaren som nu är i fråga, vilka inte är sakligt grundade. Att säga upp eller omplacera någon på grund av kön kan aldrig anses sakligt grundat. JämL:s regel torde därför sällan få någon självständig betydelse utom i fall som avser de kategorier arbetstagare som är undantagna från anställningsskyddslagens tillämpningsområde, huvudsakligen arbetstagare med företagsledande ställning eller som är anställda för arbete i arbetsgivarens hushåll. I dessa fall torde dock möjligheten att använda nämnda lagrum vara mycket begränsat.

I de situationer som 4 § punkt 3 är avsedd att täcka, är det som nämnts ovan i allmänhet inte så att två arbetstagare av motsatt kön ställs emot varandra och att det därvid är möjligt att avgöra om den ena arbetstagaren utsätts för olaga könsdiskriminering till förmån för den andra. Sådana situationer är dock inte helt otänkbara. Med den utformning bestämmelsen i 4 § punkt 3 fått vilar det på den som anser sig missgynnad att göra sannolikt att arbetsgivarens beslut dikterats av hänsyn till arbetstagarens kön. Det har ifrågasatts om denna konstruktion ger ett tillräckligt skydd för den som diskrimineras.

Möjligen skulle skyddet mot könsdiskriminering i den nyss beskrivna situationen kunna öka om bestämmelsen i 4 § punkt 3 gjordes om till en presumtionsregel. Eftersom de regler i JämL som är uppbyggda som presumtionsregler främst tar sikte på situationer där det finns möjlighet att jämföra två arbetstagare av motsatt kön, ter det sig dock inte särskilt meningsfullt att göra om den nu aktuella regeln till en presumtionsregel. Fråga är då om en särskild regel som avser de situationer där en jämförelse faktiskt kan göras bör införas i lagen och om den i så fall bör utformas som en presumtionsregel. Enligt min uppfattning bör det inte ske.

Det torde nämligen vara väl så svårt för en arbetstagare att utlösa presumtionen för könsdiskriminering genom att göra sannolikt att hon eller han blivit oförmånligt behandlad genom t.ex. en omplacering och att den andra arbetstagaren blivit förmånligare behandlad som att utan jämförelse med någon annan göra sannolikt att omplaceringen berott på kön. Enbart det förhållandet att en arbetstagare ges andra arbetsuppgifter eller placeras t.ex. på en annan avdelning behöver i sig inte innebära att arbetstagaren behandlas oförmånligare än den som inte omplaceras. En omplacering kan likaväl innebära andra och kanske bättre möjligheter till vidareutveckling. Det bör vidare inte bereda arbetsgivaren några större svårigheter att bryta den tänkta presumtionen genom att visa att omplaceringsbeslutet grundat sig på andra skäl än kön.

Jag föreslår således inte heller någon ändring av bestämmelsen i 4 § punkt 3.

9.3 Behövs en kompletterande regel för att komma åt ett diskriminerande syfte?

Jag har när det gäller diskrimineringsförbudet i 3 § JämL föreslagit en kompletterande regel som innebär att ett diskriminerande

syfte hos arbetsgivaren i vissa fall skall anses medföra att denne har gjort sig skyldig till könsdiskriminering. Den föreslagna regeln är tänkt att komma till användning framför allt när det finns sökande med ungefär likvärdiga meriter, men det framkommer att arbetsgivaren inte vill anställa personer av det ena könet. Fråga uppkommer då om det finns anledning att införa en motsvarande bestämmelse i 4 §.

Bakgrunden till den föreslagna regeln är att det har visat sig vara svårt att med hjälp av en presumtionsregel som är uppbyggd kring en värdering av de sökandes meriter komma till rätta med arbetsgivare som har ett klart diskriminerande syfte. En sådan meritvärdering är ofta svår att göra och det har i praxis ställts krav på att det skall vara fråga om klart urskiljbara skillnader i merithänseende. 4 § punkterna 1 och 2 är i och för sig också uppbyggda som presumtionsregler, men dessa regler är något annorlunda utformade än presumtionsregeln i 3 §. Det är i 4 § vidare fråga om åtgärder som vidtas när någon redan är anställd och där ett diskriminerande syfte hos arbetsgivaren i allmänhet inte lika tydligt kan spåras och inte heller får lika omfattande konsekvenser.

I föregående kapitel har lönediskriminering behandlats och de speciella problem som är förknippade med bedömningen av vad som är lika resp. likvärdigt arbete. Dessa problem skulle inte lösas genom en regel som tar sikte på ett diskriminerande syfte hos arbetsgivaren. Detsamma gäller de problem kring frågan om bevisbördans fördelning som berörts tidigare (bl.a. avsnitt 3.3.3) och som diskuteras närmare i kapitel 10. Punkten 2 i 4 § som gäller arbetsgivarens fördelning av arbetet ligger måhända närmare 3 §. Presumtionsregeln där gäller om arbetsgivaren vid ledning och fördelning av arbetet har gjort sig skyldig till en uppenbart oförmånlig behandling av arbetstagare som tillhör ett visst kön. Syftet med uttrycket "uppenbart oförmånlig behandling" är, som tidigare nämnts, att alltför obetydliga händelser eller förfaranden inte skall kunna bli föremål för rättegång. Det är således inte fråga om en gradering av den oförmånliga behandlingen olika individer emellan, där man skulle kunna komplettera en i viss mån oförmånlig behandling med ett eventuellt diskriminerande syfte. 4 § punkt 3 innehåller ingen presumtionsregel, utan där blir det direkt en bevisfråga som tar sikte på om arbetsgivarens handlande har sin grund i arbetstagarens könstillhörighet.

Det är således svårt att hitta exempel på sådana situationer som gäller tillämpningen av 4 §, där det finns behov av en komplet-

terande regel liknande den som föreslås i 3 §. Jag har inte heller under mitt utredningsarbete fått några indikationer på att det skulle finnas ett sådant behov.

9.4 En ny regel med förbud mot trakasserier bör införas

9.4.1 Allmänt

Enligt direktiven skall jag särskilt överväga om det har framkommit behov av ett lagreglerat skydd för den som utsätts för sexuella trakasserier på arbetsplatsen och för den som vill göra gällande sin rätt enligt lagen. Jag skall här behandla frågan om det behövs någon förändring av reglerna om diskrimineringsförbudet för att komma till rätta med nu nämnda problem.

I avsnitt 5.7 har lämnats en redogörelse för JämO:s utredningar om sexuella trakasserier och om trakasserier på grund av anmälan om könsdiskriminering. Utredningarna visar att trakasserier förekommer i arbetslivet i inte ringa omfattning. Kritik har riktats mot de slutsatser som JämO har dragit av utredningen om omfattningen av de sexuella trakasserierna. Oavsett hur långtgående slutsatser som kan dras av JämO:s undersökning kan man dock inte komma ifrån att sexuella trakasserier förekommer på arbetsplatser runt om i vårt land och att de utgör mycket allvarliga problem för dem som blir utsatta för ett sådant beteende. Många kvinnor utsätts således på sina arbetsplatser eller rent av som arbetssökande för oönskad och ovälkommen sexuell uppmärksamhet, som medför att de känner sig kränkta och förnedrade och som skapar problem och lidande av sådan art att de ibland t.o.m. känner sig tvingade att sluta sin anställning. Att kvinnor utsätts för beteenden med sexuell anknytning som av dem uppfattas som trakasserier och som inverkar menligt på deras arbetsförhållanden och arbetsmiljö utgör ett allvarligt problem som måste uppmärksammas och åtgärdas, oavsett hur vanliga sådana beteenden är.

Även om det kan förekomma att trakasserier av detta slag riktas också mot män står det klart att det i allt övervägande grad är kvinnor som utsätts för sexuella trakasserier. När det i fortsättningen talas om kvinnor som blir trakasserade inbegrips däri även de män som blir behandlade på detta sätt. När det talas om sexuella trakasserier menas ett beteende som riktas från en person av det ena könet mot en person av det andra könet. Trakasserier mellan personer av samma kön faller däremot utanför de begrepp som används.

Trakasserier på grund av anmälan om könsdiskriminering skiljer sig från sexuella trakasserier bl.a. på det sättet att de uppkommer först efter det att en arbetstagare anmält arbetsgivaren för en ifrågasatt, redan inträffad diskriminering, medan det beträffande de sexuella trakasserierna i regel saknas en sådan bakomliggande händelse, varför de hot eller löften som framställs gäller eventuella framtida händelser. Det kan givetvis förekomma att en arbetstagare utsätts för påtryckningar att inte göra en anmälan om könsdiskriminering. Trakasserier i ett sådant syfte som inte innebär våld eller hot om våld måste anses utgöra personalproblem av den art som kan uppkomma i alla sammanhang där en anställd vill påtala brister på arbetsplatsen oavsett om det rör könsdiskriminering eller ej. Sådana trakasserier faller därför något utanför den nu aktuella typen av trakasserier vilka utgör en följd av att någon redan gjort en anmälan. Mot trakasserier i syfte att hindra en anmälan till domstol eller en myndighet, som innefattar våld eller hot om våld ges ett visst skydd i brottsbalkens regler om skydd mot övergrepp i rättssak, vartill jag återkommer nedan.

9.4.2 Nu gällande regler som kan användas mot trakasserier

Sexuella trakasserier som innebär att den som utsätts för dem också missgynnas i förhållande till arbetstagare av motsatt kön kan utgöra könsdiskriminering enligt 4 § punkt 2 JämL. Ofta torde det dock i sådana sammanhang saknas möjligheter till direkta jämförelser med andra arbetstagare. I sådana fall skulle i stället bestämmelsen i 4 § punkt 3 JämL kunna komma i fråga. Regeln tar sikte på ensidiga rättshandlingar eller därmed jämförliga åtgärder från arbetsgivarens sida. Det kravet ställs dock att åtgärden är till skada för arbetstagaren. Enligt förarbetena (prop. 1978/79:175 s. 131) bör till 4 § punkt 3 hänföras arbetsgivares beslut om ledning och fördelning av arbetet, bl.a. när det rör sig om trakasserier eller liknande. Som har nämnts i avsnitt 9.2 innehåller 4 § punkt 3 till skillnad från de övriga förbudsreglerna mot könsdiskriminering i JämL inte någon presumtionsregel, utan det blir en vanlig bevisfråga om arbetsgivarens handlande har sin grund i arbetstagarens könstillhörighet.

Beträffande sexuella handlingar med ett trakasserande syfte kan bestämmelserna i 6 kap. brottsbalken (BrB) om sexualbrott i varierande grad vara tillämpliga. Särskilt bestämmelserna i 6 kap. 3 § om sexuellt utnyttjande och i 6 kap. 7 § om sexuellt ofredande bör kunna komma i fråga. Den som handgripligen antastar en

annan kan också göra sig skyldig till ofredande enligt 4 kap. 7 § BrB. Regeln om sexuellt utnyttjande tar bl.a. sikte på att någon grovt missbrukar annans beroendeställning, oavsett ålder.

Bestämmelserna i 4 kap. 7 § och 6 kap. 7 § BrB tar således bl.a. sikte på att skydda kvinnofriden. Under uttrycket "handgripligen antastar" i ofredandebestämmelsen faller bl.a. att hindra en kvinna från att komma fram, att ta henne i armen för att förmå henne följa med eller antasta henne med klappar eller liknande smekningar. Om ett sådant beteende också innefattar sedlighetssårande eller anstötliga ord eller handlingar kan det vara straffbart som sexuellt ofredande. Av de nämnda bestämmelserna torde den om ofredande i 4 kap. 7 § vara den som oftast kan bli aktuell. Härunder faller också ofredande av en kvinna i syfte att nå en sexuell förbindelse, även om hon inte antastas handgripligen, liksom ett otillbörligt närmande endast i ord om det upprepas, trots att kvinnan är avvisande.

Liksom beträffande sexuella trakasserier kan 4 § JämL användas i vissa fall när det är fråga om trakasserier på grund av en anmälan om könsdiskriminering. Det gäller då främst sådana beslut av arbetsgivaren som avses i 4 § punkt 3. Om en arbetsgivare genom en trakasserande behandling gör åtskillnad mellan arbetstagare av olika kön kan även 4 § punkt 2 komma i fråga.

I vissa avseenden kan brottsbalkens bestämmelse om skydd mot övergrepp i rättssak, 17 kap. 10 § BrB, innebära ett skydd mot trakasserier som förekommer med anledning av att någon gjort en anmälan om könsdiskriminering. Lagrummet förbjuder våld eller hot om våld mot den som gjort en anmälan till domstol eller myndighet eller för att hindra någon att göra en sådan anmälan. Det innebär att den som gör en anmälan till JämO skyddas, medan den som i stället vänder sig till sin fackliga organisation inte omfattas av skyddet.

Problem som uppkommer när en arbetstagare utsätts för trakasserier av mindre våldsam natur från bl.a. arbetskamrater eller arbetsledare har i många fall en klar påverkan på den psykosociala arbetsmiljön på arbetsplatsen. Förekomsten av trakasserier på en arbetsplats kan därför också falla in under arbetsmiljölagens (1977:1160) allmänna bestämmelser om arbetsmiljöns beskaffenhet. I lagens 2 kap. finns bestämmelser härom. Där anges bl.a. att arbetsförhållandena skall anpassas till människans förutsättningar i såväl fysiskt som psykiskt avseende och att arbetsmiljön skall vara sund och säker.

Enligt 3 kap. 1 § skall arbetsgivare och arbetstagare samverka för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Av arbetsgivaren fordras åtgärder så att en lokal skyddsverksamhet kommer till stånd och bedrivs i goda former. Arbetsgivaren är således skyldig att vidta alla åtgärder som behövs för att arbetstagare inte skall utsättas för ohälsa eller olycksfall. På arbetstagarna vilar ett ansvar att medverka i olika samarbetsorgan och att vara aktiva när det gäller att utveckla arbetsmiljön i önskvärd riktning. Arbetsmiljölagen är en ramlag med allmänt hållna bestämmelser. Det gäller i särskilt hög grad regleringen av den psykiska sidan av arbetsförhållandena. Tillsynen över efterlevnaden av arbetsmiljölagen och föreskrifter som meddelats med stöd av denna utövas av arbetarskyddsstyrelsen och under dess överinseende av yrkesinspektionen (7 kap. 1 §). Yrkesinspektionen kan meddela föreläggande eller förbud som kan förenas med vite. Även arbetarskyddsstyrelsen kan meddela sådana beslut.

Arbetarskyddsstyrelsen meddelar också föreskrifter och allmänna råd med avseende på arbetsmiljöfrågor. Styrelsen har emellertid inte utfärdat några föreskrifter om den psykosociala arbetsmiljön och har inte heller på annat sätt behandlat frågan om skydd mot trakasserier.

Arbetsmiljölagens regler om samverkan utgör grund för de arbetsmiljöavtal som träffats på arbetsmarknaden. Mellan SAF-LO-PTK gäller t.ex. sedan år 1976 ett arbetsmiljöavtal som innefattar allmänna regler för arbetsmiljöverksamheten i företagen och rekommendationer om samarbete rörande företagshälsovård.

Det finns således både i JämL och i annan lagstiftning regler som kan användas mot trakasserier av olika slag. Fråga är då om dessa regler är tillräckliga för att komma till rätta med de problem som finns eller om det behövs en förändring av diskrimineringsförbudet eller ett tillägg till detta för att öka skyddet mot trakasserier.

9.4.3 Vissa trakasserier bör ses som arbetsmiljöproblem

Som konstaterats i föregående avsnitt inverkar trakasserier mot en arbetstagare på grund av en diskrimineringsanmälan ofta på arbetsmiljön. Av JämO:s rapport kan utläsas att trakasserierna ofta tar sig uttryck i att den trakasserade blir utfrusen och isolerad, t.ex. vid raster i arbetet, får mindre information eller ingen alls, inte längre får kommentarer till sina arbetsprestationer, blir

fråntagen arbetsuppgifter eller får arbetsuppgifter under sin kompetensnivå eller får obefogad kritik. Enligt rapporten uppgav vidare ett antal anmälare som ansåg sig trakasserade att de fått motta gliringar, hånfulla skämt, nedsättande gester och miner m.m. Sådana beteenden är alla ägnade att såra och skapa olust.

Även trakasserande beteenden av sexuell art eller med sexuell anknytning kan ta sig skiftande uttryck. Det kan vara allt från t.ex. klart uttalade krav på sexuella tjänster förenade med hot om uteblivna förmåner eller om nackdelar till en allmänt grov eller rå jargong på arbetsplatsen med skämt eller kommentarer med sexuell anknytning. Ett sådant beteende kan ibland vara direkt riktat till en speciell kvinna, ibland vända sig mot alla kvinnor på en arbetsplats. Det kan vara riktat mot en kvinna i underordnad ställning från en person som är hennes överordnade, men det förekommer också arbetskamrater emellan. Anställda kan också utsättas för oönskad uppmärksamhet av kunder, klienter, patienter etc. I vissa fall företer trakasserier med sexuell anknytning stora likheter med andra former av relationsproblem eller arbetsmiljöproblem på en arbetsplats, t.ex. mobbning.

Det är mycket allvarligt om en arbetstagare utsätts för beteenden som skapar en fientlig eller kränkande arbetsmiljö eller som hindrar arbetstagaren från att fullgöra sina arbetsuppgifter eller på annat sätt stör denne. Beteenden som är oönskade, ovälkomna och t.o.m. anstötliga kan lätt leda till sådana effekter vare sig de förekommer endast en gång eller om de upprepas trots att de avvisats. Sådana beteenden torde huvudsakligen ta sikte på att "komma åt" den utsatta kvinnan som person snarare än att inrikta sig på hennes arbete eller arbetsförhållanden. Det innebär att det ofta är arbetstagarens psykosociala arbetsmiljö som påverkas.

De olika slag av trakasserande beteenden som nu berörts och som inte är av den karaktären att de är förenade med hot om repressalier eller löften om förmåner måste enligt min mening främst ses som sådana arbetsmiljöproblem som arbetsgivaren ansvarar för enligt arbetsmiljölagen. Den som upplever sig trakasserad bör därför själv eller med hjälp av någon som hon eller han känner förtroende för påtala missförhållandena för arbetsgivaren, en personalansvarig, facket, skyddsombudet, företagshälsovården eller annan lämplig person som företräder arbetsgivaren eller arbetstagarna. Alla vägar kan vara svåra att gå när man känner sig förnedrad och utsatt, men det är mycket viktigt att missförhållandena blir kända och uppmärksammade.

Ofta påverkas arbetsmiljön inte bara för den som trakasseras, utan även för andra anställda i den trakasserades omgivning färgas arbetsmiljön av olust och relationsstörningar. Problemen torde därför ofta få angripas på ett bredare plan än som en isolerad fråga för en enskild arbetstagare. Därtill kommer att det långtifrån alltid är arbetsgivaren eller en företrädare för denne som gör sig skyldig till trakasserier utan sådana förekommer som framgår av JämO:s rapporter också arbetstagare emellan.

Mot denna bakgrund ter det sig inte som en lämplig lösning att försöka skapa ett bättre skydd mot trakasserier i nu avsedda fall genom en utvidgning av diskrimineringsförbudet. En sådan skulle alltför hårt fixera problemen till en enskild person och därmed få en alltför snäv verkan. I stället bör problemen från jämställdhetssynpunkt angripas genom aktiva åtgärder. Jag återkommer till detta i avsnitt 11.5.6 och skall här i stället se närmare på de trakasserier som bör omfattas av diskrimineringsförbudet.

9.4.4 Utformningen av ett tillägg till diskrimineringsförbudet

Förutom de beteenden som nämnts ovan och som främst påverkar en utsatt kvinnas psykosociala arbetsmiljö förekommer former av sexuella trakasserier som på ett mer konkret sätt påverkar hennes arbete. Det bör noteras att nästan hälften av de kvinnor, som enligt JämO:s utredning uppgett sig ha blivit sexuellt trakasserade, hade utsatts för detta av någon i arbetsledningen, dvs. den egna chefen, den egna arbetsledaren eller av annan person i arbetsledande ställning. Den trakasserande var således ofta en person med förmåga eller möjlighet att genom sina beslut eller bedömningar kunna påverka kvinnans arbetssituation eller arbetsvillkor.

För att angripa situationen där t.ex. en kvinna utsätts för trakasserier av sin arbetsgivare ter sig arbetsmiljölagstiftningen i sin nuvarande form inte som ett verksamt instrument. Arbetsmiljölagen tar som ovan nämnts inte sikte på att lösa konflikter som härrör ur enskilda personers inbördes relationer. Inte heller BrB:s regler ger i nämnda situationer ett tillräckligt skydd. Eftersom båda de aktuella typerna av trakasserier - sexuella trakasserier och sådana som följer efter en diskrimineringsanmälan - är klart relaterade till jämställdheten i arbetslivet och tydligt ger uttryck för en könsdiskriminerande inställning är det naturligt att en särskild skyddsregel införs i JämL. Även om vissa former av trakasserier kan angripas med stöd av framför allt 4 § punkt 3 JämL bör ett särskilt förbud få en mer avhållande effekt än om

förbudet inte är direkt angivet i lagen utan skall tolkas in i andra regler.

Ett förbud mot trakasserier i JämL bör, för att bli verksamt och vinna respekt, klart markera gränsen mot den typ av beteenden som utgör arbetsmiljöproblem samt ta sikte på konkret angivna handlingar som är uttalat eller uppenbart ägnade att påverka den utsatta kvinnans eller mannens arbete, arbetsvillkor eller arbetsförhållanden. Det bör således krävas att det finns en klar koppling mellan den ifrågasatta handlingen och den trakasserades arbete. Det gäller sådana situationer där krav på eller förslag om ett sexuellt tillmötesgående är förenat med hot om nackdelar i arbetet eller med löfte om vissa förmåner. Det kan också vara fråga om sådana situationer där en arbetstagare faktiskt får kännas vid en försämring av sina arbetsvillkor eller där en förväntad förmån uteblir som en följd av att hon eller han anmält arbetsgivaren för en ifrågasatt könsdiskriminering eller avvisat sexuella närmanden.

När det gäller att avgöra vilka trakasserier på grund av en diskrimineringsanmälan som skall förbjudas måste en något annorlunda definition väljas än beträffande de sexuella trakasserierna. Trakasserier på grund av anmälan tar mer sällan sikte på att påverka den trakasserade till ett visst handlande utan torde som regel vara av en ren repressaliekaraktär. Hot eller löften förekommer inte så ofta i dessa sammanhang utan det som sker är att den trakasserades villkor eller förhållanden i arbetet faktiskt förändras eller att en förväntad förändring uteblir. Det kan röra sig om försämrade arbetsuppgifter, en större arbetsbelastning, onormala krav på övertid, uteblivna förmåner och liknande. Ett förbud mot trakasserier av ifrågavarande slag bör således rikta sig mot ett handlande från arbetsgivarens sida som är till nackdel för arbetstagaren om anledningen till arbetsgivarens handlande är att arbetstagaren gjort en anmälan om könsdiskriminering.

Ett förbud mot trakasserier kan komma att medföra besvissvårigheter vid tillämpningen. Ofta kan särskilt i fråga om sexuella trakasserier ord komma att ställas emot ord när det gäller om vad som sagts eller hänt. Svårast att bedöma kan vara fall där anmälaren anser att t.ex. befordran eller en löneförhöjning som de räknat med har uteblivit eller fall där anmälarna ansett sig ha fått dåliga referenser eller vitsord när de sökt nytt arbete. I sådana fall inställer sig i första hand frågan om det verkligen handlar om trakasserier, dvs. har arbetstagarens förväntningar över huvud taget varit befogade eller bygger de kanske på mindre välgrundade

förhoppningar eller önskningar.

Med hänsyn till den psykiska påfrestning som är förenad med en process, särskilt när det gäller så intima och personliga frågor som kan förväntas uppkomma när det gäller sexuella trakasserier och med hänsyn även till de stora bevissvårigheter som kan föreligga, ter det sig rimligt att bevisbördan inte läggs alltför tungt på den som känner sig trakasserad. Det bör t.ex. inte krävas mer av en kvinna än att hon med tillräcklig grad av sannolikhet kan göra gällande att hon utsatts för sexuella trakasserier. I detta sammanhang är det angeläget att betona att den omständigheten att en kvinna kan uppfattas som utmanande i sin klädsel, sitt uppträdande eller liknande helt bör sakna betydelse för bedömningen av arbetsgivarens ansvar. Ingen kvinna, oavsett hur hon uppfattas av sin omgivning, skall behöva tåla sexuella trakasserier.

Förbudet i JämL mot könsdiskriminering lägger ansvaret för att en enskild arbetstagare eller arbetssökande inte missgynnas på grund av sitt kön på arbetsgivaren. I många fall kan emellertid inte en enskild person utpekas som arbetsgivare, t.ex. när det gäller ett bolag, en kommun eller liknande. Det är därför angeläget att klart ange för vilkas handlande en arbetsgivare kan göras ansvarig.

Någon klar definition av begreppet arbetsgivare förekommer inte i den arbetsrättsliga lagstiftningen. Enligt 1 § medbestämmandelagen anses som arbetsgivare "den för vars räkning arbete utförs". En motsvarande beskrivning finns i t.ex. 3 kap. 1 § skadeståndslagen, som definierar arbetsgivaren som "den som har arbetstagare i sin tjänst". I vissa fall, t.ex. skatterättsligt, kan med arbetsgivare jämställas även uppdragsgivare. Vidare kan enligt bestämmelser i 3 och 7 kap. arbetsmiljölagen bl.a. den som råder över ett arbetsställe ha ett särskilt skyddsansvar för arbetstagare som arbetar där, utan att vara arbetsgivare till dessa. Även om arbetsgivarbegreppet i skilda sammanhang kan ges olika innebörd avses vanligen den, fysisk eller juridisk person, hos vilken någon är anställd. Arbetsgivaren som fysisk person är oftast en egenföretagare med en större eller mindre verksamhet. I sådana fall bereder det inte några svårigheter att knyta arbetsgivarens ansvar för eget handlande till en viss person. Svårare blir det när arbetsgivaren är ett bolag, en förening, en kommun, staten eller liknande. I sådana fall företräds arbetsgivaren i första hand av t.ex. en styrelse, en fullmäktigeförsamling, en verkschef, en myndighetschef eller en förvaltningschef, som i sin tur delegerar ansvaret för verksamheten och arbetsledningen till en verkställande direktör, avdelnings- eller enhetschefer, sektionschefer,

föreståndare eller förmän. Genom att en arbetsgivare sålunda delegerar arbetsledningen på skilda nivåer bör det ansvar arbetsgivaren har för eget handlande kunna omfatta handlandet hos alla de personer till vilka sådan delegation skett.

Arbetsgivarens ansvar för trakasserier bör således omfatta handlandet hos var och en av de personer som getts en ledande ställning över andra och vilkas beslut, inflytande eller bedömningar direkt kan påverka den enskilda arbetstagarens arbetsförhållanden eller -villkor. Är däremot den som trakasserar likställd eller arbetskamrat i övrigt med den som trakasseras och således inte kan utöva ett direkt inflytande på den trakasserades arbetssituation bör de sexuella trakasserierna anses utgöra ett arbetsmiljöproblem som bör lösas med stöd av arbetsmiljölagstiftningen eller reglerna om aktiva åtgärder i 6 § JämL.

Jag föreslår således att som en särskild punkt i 4 § JämL tas in en bestämmelse som innebär att förbjuden könsdiskriminering föreligger om arbetsgivaren utsätter en arbetstagare för sexuella trakasserier eller för trakasserier på grund av anmälan om könsdiskriminering, om trakasserierna direkt och på ett påtagligt sätt påverkar dennes arbetsförhållanden. Sker inte någon sådan påverkan på arbetsförhållandena föreligger inget brott mot det föreslagna diskrimineringsförbudet. I stället kan ansvar för t.ex. ofredande enligt bestämmelserna i brottsbalken komma i fråga.

10 JÄMSTÄLLDHETSLAGEN OCH EG:s BESTÄMMELSER

Enligt särskilda direktiv (Dir 1988:43) skall alla kommittéer och särskilda utredare beakta EG-aspekten i sin utredningsverksamhet. I kapitel 3 har därför tagits med en redovisning för de direktiv som gäller inom EG på jämställdhetsområdet. Även ett förslag till direktiv rörande bevisbördans fördelning och indirekt diskriminering har redovisats där. I kapitel 8 har jag konstaterat att förbudet om lönediskriminering i 4 § punkt 1 JämL i dess nuvarande lydelse inte överensstämmer med EG:s likalönedirektiv och föreslagit en ändring av den nämnda bestämmelsen. Här skall nu diskuteras hur den svenska lagen förhåller sig till praxis och direktiv inom EG när det gäller indirekt diskriminering, bevisbördans fördelning och kollektivt socialt skydd.

10.1 Indirekt diskriminering

I JämL finns inte någon bestämmelse som uttryckligt anger att indirekt diskriminering omfattas av diskrimineringsförbuden. Att så är fallet framgår emellertid av uttalanden i prop. 1978/79:175 (s. 42 f). Där sägs att orsakssambandet mellan ett missgynnande och den missgynnades kön kan vara såväl direkt som indirekt. Som exempel på indirekt diskriminering i anställningsfallet anges i den nämnda propositionen, s. 51, att meritvärderingsnormer inte får innefatta kvalifikationskrav, t.ex. viss utbildning, som bara eller nästan bara det ena könet kan uppfylla. Sådana krav får uppställas endast om det kan visas att kvalifikationen är nödvändig för att arbetet skall kunna utföras eller att den sakligt sett åtminstone klart är till fördel för arbetet. Vidare framgår av propositionen, s. 131, att om man t.ex. vid fastställande av normer för arbetsvärdering fäster avseende vid faktorer som motsvarar typiska eller genomsnittliga skillnader mellan kvinnor och män och om sådana normer saknar betydelse för arbetet och därmed har karaktär av kringgående av diskrimineringsförbudet kan dessa normer innebära indirekt diskriminering.

Att de i JämL angivna diskrimineringsförbuden således är avsedda att omfatta även indirekt diskriminering står klart. Den fråga man måste ställa sig är vilken innebörd begreppet indirekt diskriminering egentligen har enligt JämL och hur långt det sträcker sig. I ett flertal andra länder är förbud mot indirekt diskriminering

inskrivet i lag. Det gäller bl.a. våra nordiska grannländer. I den norska likestillingsloven definieras indirekt diskriminering som en handling som faktiskt verkar så att det ena könet på ett orimligt sätt försätts i en sämre situation än det andra. Den finska lagen beskriver indirekt diskriminering som ett förfarande som leder till att kvinnor och män faktiskt kommer i klart olika ställning i förhållande till varandra (se avsnitt 3.1). Båda de nu återgivna bestämmelserna går således längre än det svenska förbudet. I boken "Den nordiska modellen" (Bruun, Flodgren, Halvorsen, Hydén och Nielsen) som bl.a. behandlar de nordiska ländernas arbetsmarknad och arbetsrätt i förhållande till EG samt fackföreningsrörelsens roll sägs dock att sanktionerna för indirekt diskriminering är så svaga att man kan diskutera om reglerna rörande denna typ av diskriminering har praktiskt betydelse.

Som framgår av avsnitt 3.3.3 är indirekt diskriminering uttryckligen förbjuden inom EG genom att samtliga direktiv utom likalönsdirektivet innehåller ett sådant förbud. Att likalönsdirektivet skall ges samma innebörd framgår dock av EG-domstolens praxis. Oklarheter i fråga om innebörden av begreppet indirekt diskriminering har föranlett det förslag till definition som lagts fram och som redovisas i det nyss nämnda avsnittet. Enligt direktivförslaget skall indirekt diskriminering i huvuddrag anses föreligga när en förutsättning, ett krav eller ett förfarande som till synes är könsneutralt medför en oproportionerlig nackdel för det ena könet och det inte kan visas att förutsättningen, kravet eller förfarandet utgör ett nödvändigt villkor oberoende av kön.

I boken "Den nordiska modellen" sägs om indirekt diskriminering inom EG bl.a. följande. Uttalanden av EG-domstolen i några domar under 1970-talet kan tyda på att skillnaderna mellan direkt och indirekt diskriminering skulle bero på om särbehandlingen skett öppet eller dolt. I ett mål från år 1980 finns formuleringar som kan tolkas såväl så att det avgörande är om det är fråga om dold diskriminering som att det avgörande är att ett tillämpat kriterium "träffar" oproportionerligt många fler kvinnor än män utan att det finns tillräckligt sakliga skäl för att använda kriteriet.

Den sistnämnda tolkningen överensstämmer med tolkningen i senare mål. Det är som framgår ovan också denna innebörd begreppet indirekt diskriminering ges i direktivförslaget, vilket för övrigt bygger på EG-domstolens praxis enligt vad som sägs i kommentaren till artikel 5 i "Explanatory memorandum" i det förslag kommissionen överlämnade till ministerrådet.

Som exempel på när indirekt diskriminering har ansetts föreligga ges här en mycket kortfattad beskrivning av ett par av de fall som avgjorts i EG-domstolen.

Målet från år 1980 (Case 96/80, Jenkins v. Kingsgate), som nämnts ovan, gällde bl.a. frågan om det var tillåtet att betala högre timlön till heltidsanställda än till deltidsanställda när de utförde arbete som var lika. Domstolen förklarade att ett sådant förfarande i och för sig var tillåtet om löneskillnaden inte grundade sig på arbetstagarnas könstillhörighet och arbetsgivaren hade sakliga skäl för att betala olika timlöner, t.ex. att arbetsgivaren ville uppmuntra till heltidsarbete oberoende av kön. Om det däremot kan konstateras att en avsevärt större andel kvinnor än män får den lägre lönen, på grund av kvinnors svårigheter att arbeta så lång tid som krävs för att få den högre timlönen, kan detta inte förklaras på annat sätt än som könsdiskriminering.

Samma bedömning gjorde EG-domstolen i ett senare mål (Case 170/84, Bilka Kaufhaus v. Weber von Hartz). Frågan i målet gällde om varuhuset Bilka, utan att bryta mot EG:s likalöneregler, kunde ge en pensionsförmån endast till heltidsanställda och därmed undanta deltidsanställda från förmånen. Domstolen svarade att det var ett brott mot likalönsbestämmelserna om ett mycket större antal kvinnor än män utestängdes från förmånen om företaget inte kunde visa att det hade andra objektivt grundade skäl än kön för att behandla de anställda olika.

Den innebörd som i Sverige läggs i begreppet indirekt diskriminering vid tillämpningen av diskrimineringsförbudet kan således knappast anses svara mot den tolkning som gäller inom EG. Detta är förhållandet oavsett om det föreslagna direktivet antas eller ej. De krav som ställs inom EG måste emellertid åtminstone till viss del anses tillfredsställda genom bestämmelserna i JämL om aktiva åtgärder, särskilt om man jämför med de förslag som redovisas i avsnitt 11.5. Reglerna om aktiva åtgärder tar ju konkret sikte på att utjämna skillnader mellan de båda könen som grupper och är avsedda att motverka och eliminera sådana krav och förfaranden som inom EG betecknas som indirekt diskriminering.

Det kan därför i och för sig anses tveksamt om det nu finns någon anledning att särskilt skriva in ett förbud mot indirekt diskriminering i lagtexten. Enligt min mening är det dock angeläget att indirekt diskriminering i högre grad än tidigare lyfts fram och uppmärksammas och att innebörden av JämL i detta hänseende klargörs. I lagtexten bör därför klart utsägas att med

missgynnande enligt lagen avses såväl direkt som indirekt diskriminering. Begreppen bör definieras i lagen och indirekt diskriminering bör därvid ges en vidare innebörd än för närvarande så att det svarar mot den betydelse begreppet har inom EG. Det finns också anledning betona att tillämpande myndigheter och andra som har till uppgift att bevaka eller som i övrigt sysslar med jämställdhetsfrågor måste vara uppmärksamma på när indirekt diskriminering kan förekomma. När t.ex. en arbetsgivare ställer krav som är svåra att uppfylla för det ena könet är det således viktigt att noga klargöra hur viktiga sådana krav egentligen är för den anställning som det är fråga om. Enligt min mening måste ett sådant krav vara nödvändigt eller i det närmaste nödvändigt för att få tillmätas betydelse i ett mål om könsdiskriminering.

Jag föreslår således att i 2 § JämL görs ett tillägg som klart anger att indirekt diskriminering utgör missgynnande och föreligger när en kvinna eller en man faktiskt försätts i en sämre situation än en person av det andra könet. Att förbudet mot indirekt diskriminering, på samma sätt som när det gäller direkt diskriminering, omfattar alla de situationer som anges i 3 och 4 §§ JämL bör framgå genom att i dessa paragrafer införs en hänvisning till 2 §.

10.2 Bevisbördans fördelning

Diskrimineringsförbuden i JämL är - utom förbudet i 4 § punkt 3 - konstruerade som presumtionsregler. Detta medför att bevisbördan i en diskrimineringstvist i Sverige kan sägas bli fördelad. Det åvilar arbetstagarsidan att visa att det föreligger t.ex. en löneskillnad och att de arbeten som jämförs är lika eller likvärdiga. Lyckas arbetstagarsidan uppfylla detta krav inträder presumtionen för diskriminering och det kommer därmed att vila på arbetsgivarparten att visa att den aktuella löneskillnaden inte beror på kön. Även enligt den brittiska lagen är bevisbördan delad på detta sätt. Den danska lagen däremot har en annan konstruktion med hela bevisbördan lagd på arbetstagarparten. Bland de andra nordiska länderna har den finska lagen från år 1986 samma konstruktion av bevisbördan som den svenska. Den norska lagen innehåller inte någon bevisbörderegel, men det är i regel arbetstagarsidan som måste visa att en ifrågasatt lönesättning beror på den missgynnades kön. Bevisningen kan dock i viss mån underlättas av att i generalklausulen (3 §) om förbud mot könsdiskriminering direkt skrivits in att lagen gäller indirekt diskriminering.

Den svenska konstruktionen med en fördelning av bevisbördan överensstämmer således med eller ger arbetstagarsidan vidare möjligheter än de bevisbörderegler som gäller på skilda håll i Europa. Mer tveksamt är det däremot i vilken utsträckning bevisbördans fördelning i diskrimineringsmål överensstämmer med EG:s bestämmelser och det förslag till direktiv om bevisbördan, som redovisats i avsnitt 3.3. Det framlagda direktivförslaget bygger på den praxis som utvecklats i EG-domstolen och som således uttrycker hur nu gällande bestämmelser skall tillämpas. Enligt direktivförslaget, "article 3" skall således den som anser sig missgynnad kunna få till stånd en presumtion för diskriminering genom att lägga fram bevis - "a fact or a series of facts" - som, om de inte vederläggs, leder till att direkt eller indirekt diskriminering anses föreligga. Så långt stämmer den svenska lagen väl överens med EG:s bestämmelser. Det är i stället när man ser närmare på den kommentar till den nämnda artikeln som lämnas i "Explanatory memorandum" i det förslag EG-kommissionen lade fram för ministerrådet som tvekan uppkommer om den svenska diskrimineringslagstiftningen svarar mot EG:s krav. I artikelkommentaren sägs bl.a. följande. Det krävs av den som vill göra gällande att könsdiskriminering har förekommit för det första att kunna visa att det förekommit ett missgynnande på grund av kön. T.ex. kan en kvinna visa att hon sökt en anställning, att hennes ansökan avslagits och att en man anställts i stället. För det andra måste hon kunna visa att sådana omständigheter är för handen som utgör tillräcklig grund för domstolen att anta att en olaglig könsdiskriminering föreligger, t.ex. att hon har tillräckliga kvalifikationer för att klara arbetet. Det skall däremot inte krävas att arbetstagaren skall visa att hon/han är lika eller bättre kvalificerad för ett arbete än den som fått tjänsten. Om arbetstagaren kunnat prestera ett visst mått av bevisning blir det arbetsgivarens sak att bryta presumtionen genom att leda i bevisning att någon diskriminering faktiskt inte har förekommit.

Angivna exempel låter sig inte utan vidare överföras på lönediskriminering. Jag vill ändå göra ett försök att "översätta" de givna exemplen till ett lönediskrimineringsfall. I kommentaren anges således t.ex. att en kvinna skall visa att hon sökt ett arbete, att hennes ansökan avvisats och att i stället en man anställts. Överfört på lönediskriminering bör detta innebära att arbetstagaren skall visa, t.ex. att en kvinna har lägre lön än en man. Enligt EG-domstolens uttalande avseende det danska lönediskrimineringsmålet, se avsnitt 8.2.3, behöver klaganden inte visa att en konkret löneskillnad föreligger. Det räcker om klaganden med hänvisning till ett förhållandevis omfattande material kan göra

sannolikt att t.ex. kvinnliga arbetstagare har lägre genomsnittslön än män. Det uttalandet tar dock egentligen inte sikte på fördelningen av bevisbördan utan snarare på omfattningen av beviskravet, men det förtjänar ändå att framhållas. Hur långt beviskravet i detta avseende sträcker sig i svensk rätt har inte prövats. En anpassning av tillämpningen av JämL till EG-domstolens bedömning i denna fråga bör dock kunna ske utan lagändring, eftersom det närmast gäller omfattningen av de beviskrav som i praxis bör ställas på arbetstagarparten.

Artikelkommentaren anger vidare att klaganden måste visa ytterligare omständigheter som kan ge domstolen tillräcklig grund för slutsatsen att olaga diskriminering föreligger. Det kan i anställningsfallet gälla att en kvinna visar att hon är lämplig för tjänsten och att hon har tillräckliga kvalifikationer för att klara arbetet. Hon skall däremot inte behöva visa att hon är lika eller bättre kvalificerad än den man som fått tjänsten, eftersom det skulle innebära att hon behöver prestera mer bevisning än hon rimligen kan förväntas förfoga över. I lönediskrimineringsfallet måste det nu sagda hänföra sig till jämförelsen av om två arbeten kan anses lika eller av lika värde. Att konkret överföra det givna exemplet på denna situation är inte möjligt. I huvudsak torde det dock bli fråga om att arbetstagarsidan i någon mån gör sannolikt att de jämförda arbetena är lika eller av lika värde och att det därefter ankommer på arbetsgivarparten att visa att arbetena inte är lika eller av lika värde.

En förändring av diskrimineringsförbudets presumtionsregel i enlighet med det nu nämnda EG-förslaget skulle innebära en juridiskt/tekniskt sett ganska omfattande förändring, medan förändringarna när det gäller den slutliga bedömningen av ett mål sannolikt skulle bli begränsade. Förslaget innebär att en presumtion för könsdiskriminering skulle kunna föreligga vid i stort sett alla tjänstetillsättningar. Det torde nämligen i allmänhet finnas någon utöver den som får tjänsten som har tillräckliga meriter. Utan modifikationer ter sig således en sådan förändring åtminstone vid första anblicken som ganska verklighetsfrämmande och orimlig. En presumtion för könsdiskriminering skulle ju föreligga i åtskilliga fall då det i praktiken inte är fråga om någon som helst könsdiskriminering.

En förändring av regeln om när presumtion inträder, förutsätter att man även ändrar reglerna för presumtionsgenombrott. Om den som anser sig diskriminerad visar att hon eller han har tillräckliga kvalifikationer för tjänsten i fråga, blir det sedan arbetsgivarens

kvalifikationer för tjänsten i fråga, blir det sedan arbetsgivarens sak att försöka visa att den som har fått tjänsten har lika eller bättre sakliga förutsättningar än den som anser sig diskriminerad har. Om arbetsgivaren lyckas fullgöra denna bevisskyldighet, bryts presumtionen.

Frågan är då om en förändring av presumtionsregeln skulle medföra någon påtaglig förbättring av de praktiska möjligheterna att tillämpa diskrimineringsförbudet. Vad det framför allt gäller är om arbetsgivarsidan kan antas ha så mycket lättare än arbetstagarsidan att få fram uppgifter om meriter, anställningsförhållanden, löner m.m. att den föreslagna förändringen av bevisbördan leder till att diskrimineringsförbudet blir mer effektivt. Med tanke på de skyldigheter som arbetsgivaren redan nu har enligt JämL att bl.a. på begäran av JämO lämna ut sådana uppgifter, är det tveksamt om en bevisbördeförändring i enlighet med förslaget skulle få någon nämnvärd effekt i den praktiska tillämpningen. Mot den bakgrunden anser jag inte att JämL:s regler om bevisbördans fördelning står i strid med det nämnda förslaget till nya EG-direktiv. Det gäller även beträffande 4 § punkt 3 och den föreslagna 4 § punkt 4, som visserligen inte är konstruerade som presumtionsregler, men där det inte krävs mer än att arbetstagaren kan visa sannolika skäl.Jag föreslår därför inte någon ändring i enlighet med EG-förslaget.

10.3 Kräver direktiven om socialt skydd att jämställdhetslagen ändras?

I kapitel 3 redogörs för direktiven år 1978 och år 1986 om lagreglerat resp. kollektivt socialt skydd. I avsnitt 3.3.1 anges att det även finns ett förslag till direktiv avseende kompletterande bestämmelser till direktiven om socialt skydd. Jag skall här något närmare gå in på hur bestämmelserna i de nämnda direktiven och direktivförslaget överensstämmer med den svenska lagen.

Såvitt jag känner till finns i Sverige numera inte några författningar om socialt skydd som gör skillnad mellan kvinnor och män på ett sätt som skulle strida mot 1978 års direktiv. Det saknas därför anledning till en närmare analys av detta direktiv.

I 1986 års direktiv ges i artikel 6 exempel på förhållanden som strider mot likabehandlingsprincipen. Där nämns bl.a. att det inte är tillåtet med en lägre pensionsålder för kvinnor än för män och att det också är ett brott mot direktivet om lägre pension betalas

lever längre och därför kan förväntas lyfta pensionen under längre tid. I en information från EG-kommissionen, "Community Law and Women, suplement no. 25 to Women in Europe", förklaras vad som avses med kollektivt socialt skydd. Detta anses ha en mellanställning mellan en lagreglerad social trygghet och ett rent privat försäkringsavtal. Bestämmelserna omfattar sociala förmåner som grundar sig på kollektivavtal, företagsförmåner som arbetsgivaren ensidigt beslutar om till förmån för sina anställda eller för viss arbetstagarkategori samt sociala förmåner som tillhandahålls av en branschorganisation.

Det har ifrågasatts om det i Sverige förekommer pensionsbestämmelser eller avtal som i nämnda avseenden strider mot EG:s normer. Frågan är om JämL verkligen tillåter sådana avtal. Några uttalanden i prop. 1978/79:175 skall uppmärksammas här. I den allmänna motiveringen (s. 73) sägs att det inte bör vara tillåtet att i kollektivavtal om anställningsvillkor göra en åtskillnad mellan kvinnor och män eller att fastställa normer för bestämmande av anställningsvillkoren, 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.

I specialmotiveringen till 5 § JämL (s. 132) sägs bl.a. följande:

> 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.

Slutligen sägs angående de nämnda övergångsbestämmelserna följande (s. 157):

> 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. kvinn-

liga 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 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.

Enligt 5 § blir således ett avtal ogiltigt i den mån det föreskriver skillnader mellan kvinnor och män i fråga om anställningsvillkor. I ikraftträdandebestämmelserna till lagen sägs dock att avtal om pension, som ingåtts före ikraftträdandet, får tillämpas tills vidare utan hinder av 5 §.

Utgångspunkten för om ett avtal om pensionsförsäkring, som innebär att skillnad görs mellan kvinnor och män, skall anses ogiltigt enligt bestämmelsen i 5 § JämL är således att pensionsförmånen är ett anställningsvillkor. Så är givetvis fallet om en arbetsgivare tecknar ett pensionsförsäkringsavtal för sina anställda eller om bestämmelser om pensionsförmåner som beräknats med beaktande av t.ex. skillnader i genomsnittlig livslängd har överenskommits genom kollektivavtal mellan arbetsmarknadsparterna. Avtal som arbetsgivaren träffar antingen som ett enskilt avtal eller som ett kollektivavtal genom en arbetsgivarorganisation och som innebär skilda villkor för kvinnor och män i fråga om pensionsålder, pensionsbelopp eller liknande skall således anses ogiltigt i nämnda delar.

Annorlunda är förhållandet i de fall där någon erbjuds att teckna en pensionsförsäkring t.ex. på grund av medlemskap i en facklig organisation, en intresseförening eller en annan organisation av något slag. En facklig organisation kan t.ex. träffa avtal med ett försäkringsbolag om att medlemmarna i organisationen som grupp skall erbjudas att teckna en försäkring på villkor som är förmånligare än de villkor som i allmänhet erbjuds en enskild person. Avtalet innebär att erbjudandet riktas till varje enskild medlem av organisationen. Den enskilde tecknar själv ett försäkringsavtal med

försäkringsbolaget men på de villkor som förhandlats fram för hela gruppen. I ett fall som detta gäller endast det kravet att den försäkrade skall vara medlem i den fackliga organisation som kommit överens med försäkringsbolaget. Det krävs inte att den enskilde är anställd hos viss arbetsgivare eller över huvud taget har ett arbete. Den enskildes avtal med försäkringsbolaget ingås ofta helt utanför den eventuelle arbetsgivarens kännedom.

Såvitt jag känner till är det tillvägagångssätt som nu beskrivits också det vanliga inom svenska branschorganisationer i en motsvarande situation. Svenska branschorganisationer torde således inte ge sina medlemmar förmåner på ett sådant sätt att de omfattas av det aktuella direktivet.

Enligt vad jag erfarit är det inte ovanligt att försäkringsavtal av nu beskrivet slag innehåller skilda villkor för kvinnor och män. Det förhållandet beror på att en försäkring i grunden innebär att man vill gardera sig för en risk av något slag och att försäkringsbolaget, när det skall räkna ut vad det kostar att försäkra sig mot en viss risk tar hänsyn till den omständigheten att kvinnors genomsnittligt högre levnadsålder medför att pensionsbeloppen kan beräknas utgå under en längre tid än vad som gäller för män.

Självfallet kan ett sådant beräkningssätt anses diskriminerande eftersom hänsyn tas endast till en faktor nämligen kön. Ett antal andra faktorer borde också vägas in i riskbedömningen t.ex. försäkringstagarens rök- och alkoholvanor. Alternativt borde inga skillnader göras utan riskerna i stället fördelas lika på båda könen.

Eftersom försäkringar av det sistnämnda slaget, dvs. när försäkringsavtalet ingås av den enskilde själv, inte kan anses utgöra något anställningsvillkor faller de utanför JämL:s tillämpningsområde. För att förbjuda förekomsten av diskriminerande försäkringsvillkor måste därför bestämmelser härom införas i annan lagstiftning, t.ex. i lagen om försäkringsavtal.

När det gäller frågan om hur de svenska reglerna är anpassade till EG:s normer gör jag således följande bedömning. Till den del ett socialt skydd i form av t.ex. pensions- eller sjukförsäkringar tillförsäkras en arbetstagare genom kollektivavtal eller genom försäkringsavtal som arbetsgivaren ensidigt tecknar för sina anställda tillgodoser JämL:s regler EG:s krav. När det däremot gäller avtal som träffas av fackliga organisationer o.d. utan arbetsgivarens medverkan eller vetskap och där det egentliga

försäkringsavtalet träffas av den enskilde själv räcker varken JämL eller annan gällande lagstiftning till för att hindra diskriminering. Sådana rent privata försäkringsavtal torde, som framgår inledningsvis, dock inte omfattas av bestämmelserna i EG:s direktiv och det bör därför inte vara nödvändigt att några särskilda åtgärder vidtas för att anpassa den svenska lagstiftningen till EG:s normer.

11 DET AKTIVA JÄMSTÄLLDHETSARBETET, AVTALEN OCH JÄMSTÄLLDHETSOMBUDSMANNEN

11.1 Enkäten ger ingen fullständig bild av det aktiva jämställdhetsarbetet

11.1.1 Avtal finns för större delen av arbetsmarknaden

Avtal om aktiva jämställdhetsåtgärder har en avgörande betydelse för tillsynen av hur JämL efterlevs och för utvecklingen i arbetslivet mot ökad jämställdhet. Genom den enkät som företagits bland de förbund som är anslutna till SAF, LO, TCO och SACO och som även riktades till ett urval kommuner och landsting, har därför undersökts i vilken utsträckning sådana avtal har slutits på arbetsmarknaden. Enkätsvaren kan emellertid inte leda till några helt säkra slutsatser. Dels kan svaren från arbetstagar- resp. arbetsgivareförbunden vara dubbeltäckande. Dels kan frågan om en uppföljning av de "centrala " avtalen ha missförståtts, eftersom begrepp som central organisation eller centralt avtal i dagligt tal används för att beteckna såväl de stora huvudorganisationerna som SAF eller LO som organisationer på förbundsnivå samt avtal som träffats med någon av dessa organisationer som part.

På enkäten svarade 75 procent av arbetsgivarförbunden och 80 procent av arbetstagarförbunden. Svarsfrekvensen uppgick totalt till drygt 83 procent. I svaren har samtliga arbetsgivarförbund utom tre uppgett att avtal ingåtts på förbundsnivå. De tre förbund som uppgett att de inte slutit avtal avseende jämställdhetsarbete representerar verksamhetsområden som i två fall är klart mansdominerade, nämligen stuveri och åkeri, och i det tredje fallet är kvinnodominerat, nämligen hotell- och restaurangverksamhet. Från arbetstagarsidan finns uppgifter om att avtal har träffats i 80 procent, 45 procent och 24 procent av svaren från LO- resp. TCO-och SACO-förbunden. Det ringa antal avtal som uppgetts av SACO-förbunden var förvånande och föranledde en förfrågan för att försöka få uppgifterna bekräftade från huvudorganisationen. Därvid erhölls beskedet att alla förbund som har medlemmar inom den kommunala sektorn genom avtal har antagit MBA-KL. Hur förhållandet är på den enskilda sektorn och i vilken utsträckning man har utvecklat avtalen saknade SACO kännedom om. Det som kan utläsas av enkätsvaren framstår därför som missvisande för

SACO:s vidkommande.

Uppgifterna från arbetsgivar- och arbetstagarförbunden om träffade avtal kan naturligtvis avse avtal som träffats mellan förbund på ömse sidor. Uppgifterna kan således avse samma avtal. Å andra sidan framgår ändå klart att alla förbund inte har träffat avtal avseende aktiva jämställdhetsåtgärder.

Mot bakgrund av det som enligt ovan ändå framgår av enkäten och med hänsyn till de övriga avtal som behandlar jämställdhetsarbetet, bl.a. medbestämmandeavtalen på den kommunala och landstingskommunala sidan, står det helt klart att den övervägande delen av arbetsmarknaden täcks av avtal som avser att ersätta bestämmelserna i 6 § JämL. Av enkäten kan också utläsas, som framgår ovan, att det finns en klar skillnad i svaren från arbetstagarsidan mellan arbetareförbunden och tjänstemannaförbunden.

11.1.2 Avtalen är ofta allmänt hållna och avtalsbrott påtalas sällan

Som framgår av föregående avsnitt täcks numera övervägande delen av arbetsmarknaden av sådana avtal som ersätter sjätte paragrafens regler. Avtalen är visserligen olika utformade, men de utgör i huvudsak ramavtal med förhållandevis få konkreta regler om hur det aktiva jämställdhetsarbetet skall bedrivas. De avtal som slutits av de stora huvudorganisationerna som t.ex. SAF och LO, har nästan undantagslöst antagits ordagrant på förbundsnivå och ibland även på lokal nivå. Enkäten till förbunden gav visserligen inte någon klar bild av i vilken omfattning lokala avtal har träffats om jämställdhet, men svaren från de förbund som uppgav sig ha kännedom om lokala avtal pekar inte mot någon större omfattning. Det visades att lokala avtal i vissa fall helt saknas, men det gavs också exempel på väl utvecklade avtal med konkret angivna åtgärder.

Genom att det aktiva jämställdhetsarbetet och arbetsgivarnas skyldigheter att vidta aktiva åtgärder för att öka jämställdheten mellan könen för större delen av arbetsmarknaden mer eller mindre utförligt regleras i kollektivavtal vilar enligt det arbetsrättsliga mönstret ansvaret för att beivra brister hos arbetsgivaren i dessa avseenden på de fackliga organisationerna och deras medlemmar på arbetsplatserna. Det som kommit fram genom enkäten visar emellertid inte att man från fackligt håll har påtalat sådana brister vare sig genom processer eller genom att

påkalla förhandlingar annat än i mycket liten omfattning. I AD har hittills endast ett mål avgjorts rörande ett ifrågasatt avtalsbrott avseende jämställdhetsåtgärder (se avsnitt 5.2.17). Av de totalt 109 svar som lämnades på enkäten innehöll endast elva uppgifter om att tvister förekommit rörande aktivt jämställdhetsarbete enligt kollektivavtal. Även om jämställdhetsfrågorna ofta kan integreras i många andra fackliga frågor, kan det inte uteslutas att jämställdhetsintresset ibland fått vika i konkurrens med t.ex. lönefrågor, arbetsmiljöfrågor o.d. Av såväl enkäten som av redogörelsen för hur det aktiva arbetet bedrivs i några enskilda fall framgår också att målsättningar och aktiva åtgärder helt kan saknas, trots att kollektivavtal om jämställdhet har träffats.

11.1.3 Jämställdhetsarbetet varierar mellan olika sektorer av arbetslivet

Varken det som kommit fram under enkäten eller genom utredningsarbetet i övrigt kan utgöra grund för en generell bedömning av omfattningen av det aktiva jämställdhetsarbete som bedrivs landet runt. Det har inte heller varit avsikten att göra någon mer ingående exempelinsamling. I stället har syftet varit att få en uppfattning om hur man ser på jämställdhetsfrågorna och på aktiva åtgärder ute på arbetsplatser och i arbetsgivarnas och arbetstagarnas organisationer. Det har inte satts som mål att kunna ange några mått för det arbete som bedrivs utan det som förmedlas är endast intryck. Dessa ger en bild av att jämställdhetsarbetet ibland bedrivs mycket aktivt och med resultat som innebär att kvinnornas situation har förbättrats, medan det i andra fall helt lyser med sin frånvaro. Enligt min uppfattning gäller denna bild för både den privata och den offentliga sektorn. Större enskilda företag synes vara mer benägna att ta jämställdhetsfrågorna på allvar än små och medelstora företag. Omständigheter som kan förklara ett sådant förhållande kan vara företagets arbetskraftsbehov, ett bättre organiserat fackligt arbete, större ekonomiska resurser och kanske ett högt anseende att värna om. Självfallet kan det också vara så att man sett möjligheterna till ökad jämställdhet på ett positivt sätt. Det bör påpekas att jämställdhetsarbetet på stora arbetsplatser inte bara får betydelse för ett stort antal arbetstagare. Det som händer i stora företag kan också ofta bli vägledande även för mindre företag.

På den statliga sidan görs i många fall insatser av skiftande karaktär. Detta framgår bl.a. av de lägesrapporter som upprättats av SAV i december månad 1987 och 1988. Rapporterna innehåller

redovisningar över jämställdhetsarbetet vid 46 resp. 41 myndigheter, från vilka SAV med stöd av 5 § förordningen (1984:803) om jämställdhet i statlig verksamhet hade begärt in uppgifter om jämställdhetsplaner och om vilka resultat som uppnåtts. Att insatserna på den statliga sidan fått den omfattning som de har i dag kan väl höra samman med att medbestämmandeavtalet för de statligt anställda, MBA-S, i förhållande till bl.a. det kommunala avtalet är utförligare och har mer preciserade bestämmelser. Enbart det förhållandet att arbetsgivaren åläggs att årligen upprätta en plan för sitt jämställdhetsarbete och sätta på pränt de mål som skall eftersträvas eller åtgärder som skall vidtas får anses ha en i viss mån pådrivande effekt. Även en plan som är utformad i mycket allmänna ordalag kan stundom mana till eftertanke. Det måste också vara lättare för de anställda att föra fram jämställdhetsfrågorna, när man kan söka stöd i en fastställd plan. Att jämställdhetsarbetet på den statliga sektorn bedrivits förhållandevis aktivt kan också höra samman med att fackets agerande och engagemang varit större än på andra delar av arbetsmarknaden.

Ett annat förhållande som i inte ringa utsträckning måste anses ha påverkat utvecklingen på den statliga sidan är att särskilda insatser i form av olika projekt, försöksverksamheter och forskningsuppdrag har riktats mot statliga myndigheter av skilda slag och där verkat som startmotorer. Vidare måste den omständigheten att regeringarna allt sedan år 1978 ansett att jämställdhetsaspekten utgör en saklig grund enligt regeringsformen vid tillsättning av statliga tjänster ha verkat främjande för jämställdheten.

Bedömningen av hur det aktiva jämställdhetsarbetet bedrivs inom kommuner och landsting är avsevärt svårare att sammanfatta. Det kan till en början konstateras att samtliga i enkäten tillfrågade landsting mer eller mindre utförligt i sina svar har lämnat uppgifter om att målsättningar och planer finns och om aktiva åtgärder. Av de 22 tillfrågade kommunerna, som alla svarade på enkäten, har sju eller ca en tredjedel uppgett att inga planer eller målsättningar finns och att inga åtgärder vidtagits eller planeras. Därutöver har en kommun markerat svaren på de här aktuella frågorna med ett streck. Dessa sammanlagt åtta kommuner är spridda över landet och av varierande storlek. Antalet anställda i dessa kommuner varierar, i de flesta fallen mellan ca 1 000-2 000. I ett fall uppges de anställda till ca 7 000 och i ett annat till ca 30 000 personer.

Att kommunernas jämställdhetshandläggare har en svår ställning

framgår av några enkätsvar. Bl.a. sägs att jämställdhetsfrågorna skall handläggas helt utöver övriga arbetsuppgifter och att inte någon del av arbetstiden således har avsatts för jämställdhetsarbetet. Det framgår vidare att det ibland finns ett uttalat ointresse för jämställdhetsfrågorna från de ledande i kommunen. Samtidigt kan av de övriga enkätsvaren utläsas att ett aktivt arbete bedrivs och att i skiftande grad åtgärder vidtas för att öka jämställdheten. I några kommuner har mycket stora insatser gjorts för att driva jämställdheten framåt. Huruvida det som kommit fram genom enkäten kan anses vara representativt för landets drygt 280 kommuner kan omöjligt bedömas på grundval av det ringa materialet. Det kan ändå sägas att det framstår som alarmerande att en så stor del av de tillfrågade kommunerna inte bedriver något som helst jämställdhetsarbete. Detta intryck har förstärkts av det som kommit fram genom det i bilaga 4 redovisade studiebesöket. Om den brist på intresse för ökad jämställdhet, som sålunda har visats föreligga i vissa fall, är vidare spridd bland landets kommuner, är det måhända inte en tillfällighet att kommuner som arbetsgivare varit svarande i processer i AD i så många som elva mål rörande JämL:s diskrimineringsförbud.

11.2 Intryck av studiebesök

De arbetsplatser som har besökts under utredningsarbetet (se bilaga 4) är alla belägna i Väst- och Mellansverige. De har valts av praktiska skäl och urvalet gör inte på något sätt anspråk på att vara representativt för svenska arbetsplatser i allmänhet. Avsikten har varit att ge några exempel på hur jämställdhetsarbetet har utformats och organiserats i några enskilda fall. Det ges också exempel på hur goda intentioner ibland kan falla platt till marken om inte ledning eller chefer ställer sig bakom strävandena att nå en ökad jämställdhet.

Som framgår har flera stora företag besökts. Det har skett med tanke på att det inom ett större företag som t.ex. Televerket eller Volvo, finns många olika typer av arbetsplatser och många skilda yrkeskategorier. Åtgärder som vidtas för jämställdhet inom sådana företag torde till skilda delar kunna anpassas även till mindre företag. Frågor och problem som uppkommer inom en avdelning eller en mindre enhet på ett stort företag kan i många fall vara desamma som i ett litet företag. Å andra sidan finns det naturligtvis förhållanden som är speciella just för små företag som t.ex. låg personalrörlighet, endast någon eller några få anställda inom varje yrkeskategori eller en ekonomiskt mycket känslig

verksamhet. Vid sådana förhållanden kan "fel person på fel plats" lätt få långtgående konsekvenser för företagets lönsamhet och ekonomi. Det säger sig självt att det i små företag med kanske högst ett tiotal anställda är svårt att bedriva ett aktivt jämställdhetsarbete och att målsättningarna måste bestämmas på ett helt annat sätt än i ett större företag. Min förhoppning är ändå att de exempel som redovisats skall kunna tjäna som ledning och kanske väcka idéer som också kan tillämpas på små arbetsplatser.

Intrycken från studiebesöken kan ges följande sammanfattning. Det bedrivs på många håll ett aktivt och målinriktat jämställdhetsarbete. Konkreta resultat kan emellertid låta vänta på sig och kan kanske inte påvisas förrän efter relativt lång tid. Attitydförändrande åtgärder och utbildningsinsatser är till sin natur av sådan art att de verkar på lång sikt. Man kan t.ex. inte genom enbart kurser och annan utbildning snabbt få fram ett antal kvinnliga chefer. Däremot kan man ta vara på och utveckla kvinnliga chefsämnen. Även om det på en arbetsplats finns starka krafter som vill driva på strävandena mot ökad jämställdhet är det svårt eller kanske helt omöjligt att få till stånd konkreta åtgärder om inte företagsledning, chefer etc. har en positiv inställning till jämställdhetsarbetet eller som någon uttryckt det: "det räcker inte med eldsjälar om inte chefen är med".

Ett problem som visat sig vara svårt att lösa är hur man skall kunna höja statusen och utveckla arbetsinnehållet i sådana arbeten som traditionellt betraktas som kvinnliga, t.ex. sekreterar- och andra kontorsarbeten eller arbeten inom lokalvården. Den polismyndighet som besökts är dock ett bra exempel på en arbetsplats där man lyckats genomföra en tämligen långtgående beslutsdelegation. De åtgärder som vidtagits i den riktningen har direkt tagit sikte på att utveckla arbetsuppgifterna för den befintliga personalen. Därmed skall inte värdet av de omfattande utbildningsinsatser som görs för att ge kvinnor möjlighet att avancera till mer kvalificerade uppgifter på något sätt förringas. Dessa satsningar är av stort värde, även om det kan ta lång tid innan de ger synliga resultat. Man kan dock inte blunda för det faktum att det inte så sällan är svårt att få kvinnor att anta de möjligheter som erbjuds till utbildning, ökat ansvar e.d. Enligt min uppfattning beror detta till stor del på faktorer som ligger utanför arbetslivet, t.ex. brist på barnomsorg eller ojämn fördelning av familjeansvaret. Till viss del torde förhållandet emellertid ha sin förklaring i kvinnornas egen könsrollsuppfattning och i bristande självförtroende. De kurser som på flera håll bedrivs för att stärka kvinnorna i deras egen roll och för att utveckla deras förmåga att uppskatta och

presentera sig själva anser jag därför vara betydelsefulla.

Att komma till rätta med de löneskillnader som finns mellan kvinnor och män, som på arbetsplatserna utför arbete av lika värde, har visat sig vara ett stort problem, som man visserligen på sina håll försökt ta tag i, men som i stort ändå tycks hamna på en undanskymd plats bland de prioriteringar som görs. Som jag uppfattat det, är man i de flesta fall medveten om problemets existens, men det förefaller som om det uppfattas som alltför svårt för att angripa. En väl utvecklad lönestatistik, som gör det möjligt att jämföra lönerna för olika grupper av kvinnor och män, finns inte så ofta. Statistik saknas t.o.m. ibland helt.

Ett allmänt intryck som jag fått är att man har lätt för att slå sig till ro när man t.ex. genomfört en viss satsning. Man genomför ett projekt, men följer inte upp vad som händer därefter. Om man inte ganska snart kan se några konkreta resultat blir det lätt så att man tappar sugen. Det behövs ständig uppmuntran och kontinuerligt stöd för att ett jämställdhetsarbete skall kunna bedrivas fortlöpande. Jag anser därför att de projekt och särskilda satsningar som statsmakterna initierar är av mycket stort värde, inte minst som exempel och inspirationskällor för andra än dem projektet riktas mot.

Man kan således se att ett framåtsträvande, aktivt jämställdhetsarbete bedrivs, särskilt i större företag. Svårigheterna för mindre företag att finna lämpliga målsättningar och åtgärder för att främja jämställdheten bör ges större uppmärksamhet. Majoriteten av de svenska företagen är småföretag med högst något tiotal anställda. För arbetsgivare i dessa företag kan de exempel som har beskrivits kanske endast till liten del vara användbara. Det framstår därför som angeläget att framtida satsningar och projekt, som görs i statlig eller kommunal regi, även riktar sig till mindre företag och arbetsplatser. Dessa får inte glömmas bort och bör inte få stå tillbaka för de ansträngningar som riktas mot de stora arbetsplatserna.

11.3 En sammanfattande bedömning

Det finns i arbetet med att främja jämställdheten vissa tröghetsmoment, t.ex. traditionella könsrollsuppfattningar och konventionella yrkesval, som gör att resultaten av de ansträngningar som görs ibland kan låta vänta på sig. Arbetet måste därför bedrivas kontinuerligt och långsiktigt. På många håll går arbetet mycket

trögt och ibland tycks man ännu inte ha kommit ur startgroparna. Å andra sidan har jag också sett exempel på väl organiserat och utvecklat jämställdhetsarbete, där man kommit långt i strävandena att utforma sina insatser efter de lokala förutsättningarna och behoven i t.ex. företaget eller kommunen. Jag har sett hur man utvecklat ett nära samarbete mellan å ena sidan ett företag eller en myndighet samt skola och utbildningsväsende å den andra. Vidare framgår att arbetsplatser där jämställdhetsarbetet fått konkreta former gärna ses som exempel för andra som ännu har lång väg att gå. Att ha ett gott exempel att hänvisa till upplevs ofta som ett stöd i de egna ansträngningarna. Likaväl som det kan finnas ett starkt och uttalat intresse och engagemang för jämställdhet hos såväl arbetsgivare som fack kan man hos båda parter också finna ett totalt ointresse. Man kan således inte generellt säga att den ena parten driver jämställdhetsfrågor mer än den andra. Jag kan ändå inte underlåta att göra den reflektionen att facken, som visserligen inte genom JämL åläggs skyldighet att bedriva ett aktivt jämställdhetsarbete, men som genom de avtal som träffats har iklätt sig tillsynen av hur arbetsgivarna fullgör sina skyldigheter enligt avtal, i vissa fall har visat en påtaglig passivitet när det gällt att beivra brister i arbetsgivarnas jämställdhetsarbete.

Att bilda sig en uppfattning om hur det aktiva jämställdhetsarbetet som sådant ser ut på dagens arbetsmarknad är en sak. En annan och betydligt svårare fråga är att spåra och analysera resultaten därav. Kanske är den tid som gått sedan JämL trädde i kraft alltför kort för att några entydiga resultat skall kunna utläsas. Visst har arbetsförhållandena i många fall anpassats för både kvinnor och män och visst finns både kvinnliga och manliga "brytare" i tidigare helt enkönade arbeten eller yrkesnivåer. Men några omvälvande förändringar går inte att peka på. I vilken utsträckning sådana faktorer som krav på viss yrkesutbildning, en låg personalrörlighet eller liknande har fördröjt effekterna av de satsningar som gjorts eller i vilken utsträckning de framsteg som ändå kan förmärkas egentligen är resultat av politiska beslut av olika slag kan inte bedömas med utgångspunkt i det material som samlats. Jag har inte heller sett det som min uppgift att så ingående utreda orsak och verkan av alla de insatser som görs i samhället. Jag kan endast med stöd av exempel peka på att vissa framsteg kan iakttas. Enligt min uppfattning måste dock utvecklingen, även med hänsyn tagen till den fördröjande effekt vissa tröghetsfaktorer kan ha, anses ha skett i alltför långsam takt. De förväntningar som vid lagens tillkomst ställdes på arbetsmarknadens parter har inte infriats annat än i en mindre utsträckning

och det finns därför enligt min mening anledning att nu skärpa kraven.

11.4 Arbetsmarknadens parter och jämställdhetsombudsmannens tillsynsfunktion

11.4.1 Reglernas konstruktion och innebörd

En uppgift som enligt föreskrifterna för JämO:s verksamhet framstår som central, men som kommit att bli av en mindre betydande omfattning är tillsynen över hur arbetsgivaren bedriver ett aktivt jämställdhetsarbete enligt bestämmelserna i 6 § JämL. Som har nämnts tidigare får nämligen enligt 7 § första stycket JämL i frågor som avses i 6 § andra regler fastställas i kollektivavtal som slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation. Av 9 § framgår att en arbetsgivare som inte följer föreskrifterna i 6 § kan föreläggas vid vite att fullgöra sina skyldigheter, medan enligt samma paragraf andra stycket en arbetsgivare som inte fullgör sina skyldigheter enligt kollektivavtal kan drabbas av påföljder som anges i avtalet eller i MBL. Att JämO:s tillsyn således begränsas till de icke avtalsbundna arbetsgivarna framgår också av instruktionen för JämO. I 1 § punkt 3 i instruktionen förklaras att JämO skall ta upp ärenden om underlåtenhet att följa lagen från sådana arbetsgivares sida som inte är bundna av kollektivavtal om jämställdhet.

Begränsningen av JämO:s tillsynsområde till den icke avtalsbundna delen av arbetsmarknaden har lett till att JämO:s aktionsradie krympt i takt med att kollektivavtal avseende jämställdhetsarbetet har träffats på arbetsmarknaden. Genom att avtalen inte tillåter något ingripande från JämO:s sida, avseende den helt övervägande delen av arbetsmarknaden, har lagens tillsynsinstrument blivit tämligen urholkat.

Jämställdhetskommittén föreslog (SOU 1978:38 s. 172) att ett kollektivavtal som ersätter reglerna i 6 § JämL skulle avse den närmare tillämpningen av bestämmelserna om aktiva åtgärder. Man ville markera att ett kollektivavtal kunde innehålla särregler i jämförelse med lagens regler, men att det inte fick innebära en sänkning av de krav som lagen ställer på arbetsgivarna eller till att lagens syften urholkas. Avgörande borde vara att det alternativa tillvägagångssättet kan väntas ge minst lika bra resultat ur jämställdhetssynpunkt som vid en mer strikt tillämpning av lagens

krav. I prop. 1978/79:175 s. 31 förordade föredragande statsrådet emellertid full dispositionsrätt för parterna. Hon framhöll dock att hon inte uppfattade skillnaden i jämförelse med kommittéförslaget som särskilt stor när man ser till de praktiska verkningarna. Statsrådet utgick från 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 och det förutsattes att avtalen skulle innebära en annan materiell reglering av det aktiva jämställdhetsarbetet än som angavs i lagen. Det fick inte röra sig om avtal, varigenom bestämmelserna i 6 § förklaras inte skola gälla utan att ersättas av något annat (prop. s. 138). Något utrymme för en överprövning av det materiella innehållet i avtalen skulle emellertid inte finnas. Statsrådet förlitade sig på att fullt ut dispositiva regler skulle fungera väl och angav som ytterligare skäl för sin ståndpunkt att det kan medföra svårigheter att lämna utrymme för tvister kring frågan om ett visst kollektivavtal till sitt innehåll är av sådan standard att det motsvarar lagens egen ambitionsnivå. Det konstaterades vidare i propositionen att de avtal som redan träffats för olika delar av arbetsmarknaden var allmänt hållna och mer hade karaktär av riktlinjer än av omedelbart förpliktande kollektivavtal. Att avtalsbestämmelserna hade denna karaktär ansågs naturligt med hänsyn till svårigheterna att precisera.

De nu nämnda uttalandena i propositionen leder enligt min uppfattning till den tolkningen att det enligt gällande regler inte får ställas krav på att ett avtal skall innehålla mer och vara mer långtgående än lagens egna regler. De avtal som skall ersätta 6 § synes även kunna vara mindre omfattande eller ställa lägre krav på arbetsgivaren än lagen själv. Reglerna om aktiva åtgärder är tvingande endast på det sättet att ett avtal inte får förklara att 6 § inte skall gälla utan att sätta någon annan bestämmelse i dess ställe och att avtalet inte får innehålla bestämmelser som i sig är diskriminerande.

11.4.2 Utvecklingstendenser

Vid kontakter med företrädare för arbetsmarknadens parter har jag erfarit att man anser utvecklingen gå därhän att avtalen på såväl central som lokal nivå kommer att hållas i allt kortare och mer allmänna ordalag. Meningarna synes vara delade, men det verkar ibland finnas en medveten strävan att avtalen skall ange endast mål och ramar och att aktiva åtgärder för jämställdhet i stället skall konkretiseras i planer eller handlingsprogram på de enskilda

arbetsplatserna. Mest uttalat har sådana tankegångar förts fram från de offentliga arbetsgivarna. Det har också framkommit att man på många håll, bl.a. i större företag och i kommuner, driver tyngdpunkten i jämställdhetsarbetet ut i allt mindre enheter. Planer och program för arbetet görs upp för enskilda avdelningar, förvaltningar eller arbetsställen. Ansvaret för att planerna följs och för att uppsatta mål förverkligas delegeras från central nivå inom företaget eller kommunen till cheferna för de mindre enheterna.

Den utveckling som jag således sett exempel på kan i och för sig bedömas som gynnsam för jämställdhetssträvandena. Den innebär klart ett steg i rätt riktning mot att anpassa de aktiva åtgärderna till rådande lokala förhållanden och problem. Den kan i viss mån också sägas infria de förhoppningar som uttalades i propositionen om hur parterna på arbetsmarknaden skulle utveckla sitt gemensamma jämställdhetsarbete. En övergång från avtal till planer måste emellertid anses olycklig på det sättet att brott mot eller bristande uppfyllelse av en plan inte kan beivras och eventuellt medföra sanktioner på samma sätt som när fråga är om brott mot ett avtal.

Utvecklingen går således som jag sett den mot en ökad användning av planer och handlingsprogram för allt mindre lokala enheter. Härigenom har kollektivavtalen om jämställdhet kommit i bakgrunden. Det kan visserligen sägas att den utveckling som sker är den faktiska tillämpningen av vad parterna fastställt genom avtalen, men avtalen som sådana tycks ändå på väg att förlora den framskjutna plats de tillmättes vid lagens tillkomst.

11.4.3 Kan de nuvarande avtalen grunda skadestånd?

Mot bakgrund av den utveckling som beskrivits i det föregående avsnittet kan det finnas skäl att ställa frågan vad de avtal om jämställdhet som gäller i dag egentligen innebär. Som förutsågs i propositionen är avtalen förhållandevis allmänt hållna och de innehåller således relativt få konkreta bestämmelser om vilka åtgärder en arbetsgivare skall vidta. Detta förhållande har lett till en diskussion om det över huvud taget är möjligt att grunda en skadeståndstalan på brott mot avtal med så allmänt hållna regler.

Som jämförelse kan nämnas att AD i ett mål (AD 1982 nr 107) prövat frågan om en viss bestämmelse i MBA-S kunde läggas till grund för skadeståndspåföljd. Den aktuella bestämmelsen, 26 § i

MBA-S innehöll följande föreskrifter.

> Riktlinjer för handläggning av avvecklingsfrågor
>
> Myndighet skall sträva efter att rationalisering, organisationsförändring eller inskränkning i verksamhet genomförs så att eventuell personalavveckling från myndigheten kan ske genom omplacering och s.k. naturlig avgång.
>
> Anställdas avgång med ålderspension bör på olika sätt förberedas i god tid. Bl.a. skall information lämnas om möjligt till och villkor för delpension.

Enligt AD:s mening uttrycker bestämmelsen endast parternas viljeinriktning i fråga om tillvägagångssättet vid en arbetsbristsituation. Den är inte så konkret utformad att den utan vidare kan läggas till grund för skadeståndspåföljd. Det framställda skadeståndsyrkandet avslogs därför. AD tillade för tydlighetens skull att det som domstolen därmed hade sagt inte innebär att bestämmelsen saknar all rättslig verkan. Vid t.ex. tolkning av mera konkreta regler i avtalet kan den allmänna viljeinriktningen som uttrycks i bestämmelsen få betydelse. AD framhöll slutligen att undantagsvis torde också enbart innehållet i den aktuella bestämmelsen kunna grunda skadestånd, exempelvis om viljeinriktningen skulle totalt nonchaleras av arbetsgivaren.

Även om det återgivna rättsfallet inte gällt en avtalsbestämmelse om aktivt jämställdhetsarbete kan det tjäna till viss ledning när det gäller bedömningen av frågan om avsaknaden av konkreta regler i avtalen omöjliggör en skadeståndstalan. Om ett påstått avtalsbrott innebär att arbetsgivaren inte vidtagit någon som helst åtgärd eller i någon mån planerat ett arbete för att främja jämställdheten är det väl knappast någon tvekan om att ett skadestånd skulle kunna bli aktuellt. Annorlunda torde det förhålla sig om en tvist mellan parterna avser omfattningen eller inriktningen på de aktiva åtgärderna. I ett sådant fall kan det vara tveksamt om alla avtal har så konkreta bestämmelser att de kan leda till en sanktion. Att en målsättningsbestämmelse i ett avtal om att en jämnare könsfördelning skall uppnås och en därtill kopplad skyldighet för arbetsgivaren att bedriva ett aktivt jämställdhetsarbete inte innebär att arbetsgivaren kan göras ansvarig för att en sökande av underrepresenterat kön inte anställs i det enskilda fallet framgår av AD:s dom 1990 nr 34 (se 5.2.17).

Det kan i detta sammanhang vara på sin plats att nämna att enligt avtalet på den privata sidan, mellan SAF, LO och PTK, skall en tvist rörande skälig omfattning och inriktning av arbetsgivarens aktiva jämställdhetsåtgärder hänskjutas till skiljenämnden för utvecklingsavtalet, som träffats mellan samma parter. Om skiljenämndens beslut inte följs kan nämnden förelägga arbetsgivaren vid vite att rätta sig efter beslutet. Skadestånd skall inte komma i fråga i tvist som avgörs av skiljenämnden. Enligt de centrala avtalen på den offentliga sidan, MBA-S och MBA-KL, kan däremot en tvist av det aktuella slaget efter förhandlingar föras till AD och där eventuellt föranleda att skadestånd utdöms.

11.4.4 Behövs förändringar?

Den grundläggande tanken i JämL:s förarbeten är att det konkreta jämställdhetsarbetet skall vara ett led i den övriga verksamheten på arbetsplatserna. Jämställdhetsaspekter skall därför beaktas i frågor som gäller t.ex. personalpolitik, arbetsorganisation, lönesättning och arbetsmiljö, dvs. frågor som enligt gällande arbetsrättslig lagstiftning är föremål för fackligt inflytande. Jämställdhetsfrågor skall handläggas i samma ordning som enligt lag eller avtal gäller för övriga fackliga frågor så att förutsättningar skapas för samordning med andra fackliga krav och för nödvändiga prioriteringar, men också så att andra fackliga krav och prioriteringar inte står i strid med JämL.

Denna grundsyn måste enligt min mening alltjämt vara gällande. Om jämställdhetsfrågorna inte på ett naturligt sätt integreras i det övriga arbetet med att skapa goda förhållanden på arbetsplatserna och mellan arbetstagare och arbetsgivare finns det risk för att åtgärder som vidtas endast kommer att bli punktvisa insatser utan någon mer långtgående verkan när det gäller att förändra inställningen till jämställdhet i arbetslivet. Utgångspunkten bör därför vara att arbetsmarknadens parter även fortsättningsvis skall ha huvudansvaret för det aktiva jämställdhetsarbetet och kunna träffa avtal som ersätter eller fyller ut reglerna härom i JämL och som därmed också innebär begränsningar i JämO:s tillsyn. Detta hindrar inte att man skärper lagens krav på arbetsmarknadens parter och diskuterar en viss utökning av JämO:s tillsyn.

Bakgrunden till att jag i viss utsträckning ifrågasätter den nuvarande ordningen är givetvis den utveckling i fråga om avtalen och det aktiva jämställdhetsarbetet som har beskrivits i föregående avsnitt. Det nuvarande läget kan kort sammanfattas på följande

sätt.

Huvuddelen av arbetsmarknaden täcks av avtal som utesluter JämO:s tillsyn. De flesta avtal är allmänt hållna och det har ifrågasatts om de över huvud taget kan grunda rätt till skadestånd. I vart fall har avtalsbrott påtalats i mycket liten utsträckning. Lagen ställer inga krav på att avtalen skall hålla en viss miniminivå, vilket innebär att även avtal som inte ens uppfyller lagens standard kan utesluta JämO:s tillsyn. Det finns vissa tendenser som tyder på att utvecklingen går mot ännu mer allmänt hållna avtal och att man i stället tar upp mer konkreta frågor i handlingsplaner e.d. Således saknas i flertalet fall sanktionsmöjligheter från JämO:s sida, medan fackets sanktionsmöjligheter sällan används i praktiken.

Ändå sker på många håll ett effektivt och engagerat jämställdhetsarbete genom arbetsmarknadens parters försorg. På andra håll är det tyvärr sämre beställt med sådant arbete. Det är givetvis positivt att mycket jämställdhetsarbete kan ske på frivillig väg och utan att de sanktionsmöjligheter som finns behöver användas. Om ett aktivt jämställdhetsarbete bedrivs med ledning av en handlingsplan utan stöd av konkreta regler i ett kollektivavtal, är detta givetvis lika effektivt som om de konkreta riktlinjerna fanns i kollektivavtalet.

Eftersom det trots allt finns klara brister på många håll är jag av den uppfattningen att kraven måste skärpas på såväl arbetsgivar- som arbetstagarparten. Det är inte rimligt att en situation där båda parter visar ointresse och passivitet och inga som helst åtgärder vidtas skall få förbli opåtalad. Om en facklig organisation helt underlåter att ta på sig tillsynsansvaret bör den tåla att dess handlande ifrågasätts av en utanför avtalsförhållandet stående myndighet.

För att komma till rätta med de nu nämnda problemen finns det olika vägar att gå. Till en början bör det undersökas i vad mån lagens regler kan göras mer konkreta och på ett bättre sätt precisera arbetsgivarens skyldigheter. Vidare kan det blir fråga om att ställa ökade krav på innehållet i de kollektivavtal som skall kunna ersätta lagens bestämmelser. I samband därmed är det viktigt att beakta i vad mån JämO:s tillsynsmöjligheter kan vidgas. Dessa frågor kommer att behandlas i de följande avsnitten.

11.5 Reglerna om aktiva åtgärder bör konkretiseras och byggas ut

11.5.1 Inledning

Helt naturligt kan regler om ett aktivt jämställdhetsarbete till sitt materiella innehåll inte utformas alltför detaljerat. Det kan knappast ens anses önskvärt att det i lagen anges ett antal åtgärder, som visserligen kan vara väl lämpade för vissa typer av verksamheter eller arbetsplatser, men som i andra fall kan vara helt omöjliga att genomföra eller som riskerar att åstadkomma låsningar i jämställdhetsarbetet.

Det torde stå klart för alla att vid en jämförelse med reglerna om diskrimineringsförbudet är bestämmelserna om aktiva åtgärder bättre ägnade att på ett brett plan föra jämställdheten framåt på arbetsmarknaden. Medan diskrimineringsförbudet tar sikte på att förhindra orättvis behandling och skapa rättvisa i det enskilda fallet syftar reglerna om aktiva åtgärder till att ge kvinnor och män som grupper samma möjligheter och lika villkor i arbetslivet samt till att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden. Det aktiva jämställdhetsarbetet måste därför till stor del inriktas på att bryta ett traditionellt och invant könsrollstänkande. För detta krävs ett långsiktigt och enträget arbete och det säger sig självt att ansträngningarna inte kan begränsas endast till den del av samhället som utgör arbetslivet. Det aktiva jämställdhetsarbetet kan därför, trots lagens begränsning till arbetslivet, inte bedrivas helt fristående från och utan påverkan av vad som händer inom andra samhällsområden, t.ex. sådana som rör familjen och föräldraansvaret, barnomsorg, utbildning, socialförsäkring m.m. Jag har också i mitt arbete sett exempel på hur frågor av nämnda slag behandlas som aktiva åtgärder. Det gäller t.ex. åtgärder för att lösa arbetande föräldrars barntillsynsproblem i arbetsgivarens regi eller åtgärder som på många håll vidtas för att stimulera till val av yrkesutbildning. Jämställdhetsaspekter diskuteras i samhällsdebatten i samband med frågor inom praktiskt taget alla områden och det kan inte starkt nog understrykas hur betydelsefullt det är att debatten hålls levande och förs vidare.

Det finns dock en risk för att om ett problem bryts ned i alltför många delfrågor eller vinklas från alltför många håll detta ibland kan leda till att själva kärnfrågan går förlorad. Det kan också hända att man till ett givet problem knyter så många följdfrågor att problemet ter sig olösligt och hopplöst. Det är därför viktigt

att frågan om jämställdhet i arbetslivet bearbetas främst utifrån de förutsättningar som gäller just i arbetslivet och att andra aspekter väl beaktas, men inte tillåts ta överhanden. Det är med utgångspunkt i det perspektivet jag nu närmare vill försöka bedöma hur effektiva reglerna om aktiva åtgärder är och om de kan förbättras.

11.5.2 De särskilda inskränkningarna i 6 §

Arbetsgivarens skyldighet att vidta aktiva åtgärder för att främja jämställdheten, dvs. få en jämn könsfördelning inom olika slag av arbeten och inom olika yrkeskategorier begränsas på det sättet att jämställdhetsinsatserna får ske i relation till arbetsgivarens resurser och omständigheterna i övrigt. Som ett exempel på sådana omständigheter nämns i prop. 1978/79:175 s. 134 ett litet familjeföretag där bara familjens egna medlemmar är verksamma och där det personliga inslaget är viktigare än arbetsgivar-arbetstagarförhållandet.

Enligt min mening kan företagets storlek över huvud taget spela stor roll. Möjligheterna att bedriva ett aktivt jämställdhetsarbete är helt naturligt mindre när personalen som helhet endast består av ett litet antal personer. En annan omständighet kan vara att personalomsättningen i företaget är mycket låg. Hänsyn bör också i viss utsträckning kunna tas till arbetsgivarens ekonomiska resurser. Det bör t.ex. inte krävas att en arbetsgivare, som kanske saknar kvinnliga arbetstagare, skall investera i sådana maskiner och sådan verktygsutrustning, som kan underlätta för kvinnor att klara tunga eller riskfyllda arbeten, om företagets ekonomi inte ger utrymme för satsningar av detta slag. Att lönsamheten kan påverkas kortsiktigt eller marginellt bör dock inte utgöra något hinder för att kräva att åtgärderna vidtas. Det måste dock betonas att sådana omständigheter som att en arbetsgivare driver en liten verksamhet med ett fåtal anställda eller i övrigt små resurser inte helt kan frita arbetsgivaren från att bedriva ett aktivt jämställdhetsarbete. Målen och insatserna får i stället bestämmas efter de aktuella förhållandena. Är t.ex. personalrörligheten låg betyder det bara att jämställdhetsmålen skall relateras till detta förhållande och sättas på längre sikt.

Det står helt klart att ett visst utrymme måste finnas för att anpassa de aktiva åtgärderna efter resurserna och omständigheterna i det enskilda fallet. Man kan således inte tänka sig att i lagen specificerat ange åtgärder som kan vidtas i alla fall och på alla

arbetsplatser. Det är enligt min mening inte heller meningsfullt att i lagtexten närmare ange ramarna för den hänsyn som får tas till arbetsgivarens resurser och omständigheterna i övrigt. Jag föreslår därför inte någon lagändring av i denna del.

En ytterligare begränsning av vad som kan krävas av en arbetsgivare anges i 6 § tredje stycket. Därav framgår att "särskilda skäl" kan tala emot de i bestämmelsen angivna åtgärderna i samband med nyanställningar. Med undantaget "särskilda skäl" åsyftas enligt förarbetena (prop. 1978/79:175 s. 136) sådana situationer där 6 § tredje stycket över huvud inte bör tillämpas av hänsyn till sådana starka motstående skäl som t.ex. sysselsättningsläget på orten. Självfallet kan avvägningarna ibland vara svåra. Det gäller särskilt när flera skilda intressen gör sig gällande i samma fall. Det kan också hända att ett mer övergripande jämställdhetsintresse talar emot en åtgärd som på mikroplanet skulle kunna ses som en aktiv åtgärd. Följande exempel beskriver en sådan situation. En arbetsgivare försöker att få fler män i ett visst arbete där det finns mest kvinnor och mest deltidstjänster. Arbetsgivaren vill därför reservera lediga heltidstjänster för män för att snabbare få en jämn könsfördelning. Det övergripande intresset av att också kvinnor skall kunna fullt försörja sig på sitt arbete talar emellertid emot en sådan åtgärd.

De angivna exemplen anger således av vilken karaktär de särskilda skäl kan vara och vilka ingående överväganden som krävs i fråga om de skäl som skall kunna bryta arbetsgivarens skyldighet att vidta de angivna jämställdhetsåtgärderna samt vilken tyngd de bör ha. Jag har dock inte kunnat finna att det föreligger ett behov av att genom en ändrad lydelse av undantagsbestämmelsen i själva lagtexten skärpa de krav som ställs på arbetsgivaren. Jag föreslår därför inte heller i denna del någon lagändring men vill här understryka att regeln om särskilda skäl måste hanteras med ansvarsfullhet.

11.5.3 Skyldigheten att bedriva planmässigt jämställdhetsarbete bör preciseras

Enligt uttalande i prop. 1978/79:175 s. 98 övervägdes att i JämL ta in enkla regler om hur planeringen av jämställdhetsarbetet skulle genomföras för att ge en ram och en utgångspunkt för de åtgärder som skall vidtas. Något förslag i den vägen lades emellertid inte fram för att inte formalisera och byråkratisera jämställdhetsarbetet i onödan. Det framhölls att parterna i kollektivavtal kan fastställa

regler om jämställdhetsplaner i vissa former som de finner lämpliga och motiverade.

Den kritik som förs fram i dag och som innebär att jämställdhetsarbetet inte har bedrivits tillräckligt effektivt och på många håll inte kommit i gång alls, talar emellertid för att det nu kan finnas skäl för en omvärdering och för att införa mer konkreta regler för det aktiva jämställdhetsarbetet i lagen. De förväntningar som ställdes på arbetsmarknadens parter att i samråd dra upp riktlinjer för verksamheten, att upprätta planer eller program och att periodiskt följa upp målsättningar och resultat kan knappast sägas ha infriats annat än i mindre utsträckning. Det förefaller därför befogat att nu lägga den synen på lagens regler att de skall utgöra ett bättre stöd än för närvarande för parternas egna ansträngningar att konkretisera jämställdhetsarbetet.

I prop.1978/79:175 (s. 97) framhålls att det är väsentligt att det aktiva jämställdhetsarbetet bedrivs på ett planmässigt och målinriktat sätt för att det inom rimlig tid skall kunna ge verkliga resultat. Något krav på att jämställdhetsplaner skall upprättas finns dock inte i själva lagtexten. Ett uttryckligt krav på att arbetsgivaren skall upprätta sådana planer kan visserligen sägas innebära en formalisering. Detta behöver dock inte utgöra en nackdel eller ett hinder för verksamheten. Lagen får för övrigt anses innebära att arbetsgivaren redan nu skall upprätta någon form av plan för sitt jämställdhetsarbete. I de fall där jämställdhetsarbetet verkligen bedrivs aktivt och målinriktat bör upprättandet av en plan inte rimligen innebära mer än att målen och åtgärderna konkret anges i planen. I sådana fall där jämställdhetsarbetet grundas på enstaka initiativ eller tillfälliga idéer eller där ett sådant arbete helt lyser med sin frånvaro torde ett konkret uttalat krav på att upprätta en plan kunna initiera att aktiva åtgärder ges en fortlöpande karaktär eller åtminstone i någon form kommer till stånd.

En uttrycklig bestämmelse med krav på att arbetsgivaren skall upprätta en plan för jämställdhetsarbetet bör därför tas in i lagen. Detta bör inte ändra förutsättningen att de åtgärder som skall vidtas planeras av arbetsgivare och arbetstagare i samråd. Arbetsgivarens skyldighet bör betraktas som en sådan fråga som rör förhållandet mellan parterna och som är underkastad arbetstagarinflytande. Det får således förutsättas att jämställdhetsplanerna blir föremål för öppna och konstruktiva diskussioner på arbetsplatserna och att alla anställda ges god information om planerna. En anställd skall inte behöva ha några problem med att få ta del av

planen för det aktiva jämställdhetsarbetet på sin arbetsplats.

För att en jämställdhetsplan skall fylla syftet att få till stånd ett effektivare jämställdhetsarbete bör planen inte vara alltför långsiktig. En plan som inte sträcker sig alltför långt in i framtiden är också lättare att följa upp. Med en plan som spänner över en relativt kort period kan man ganska snart konstatera om planerade åtgärder fullföljts och om de gett förväntade resultat. Jag föreslår därför att arbetsgivaren skall åläggas skyldighet att årligen upprätta en plan för sitt jämställdhetsarbete. Inget hindrar dock att en mer långsiktig plan görs upp samtidigt. Detta kan i många fall vara både lämpligt och nödvändigt för att arbetsgivaren skall kunna få en riktig överblick över situationen på arbetsplatsen. Självfallet finns det många arbetsplatser, t.ex. mindre företag, med bl.a. låg personalrörlighet där man inte kan förvänta sig att det skall kunna inträffa förändringar varje år. Sådana förhållanden utesluter emellertid inte att det finns åtgärder planerade för den händelse att en förändring skulle inträffa. Man kan t.ex. på en liten mansdominerad verkstad vara förberedd på att försöka få en kvinna anställd om en man plötsligt slutar sin anställning.

Det kan naturligtvis framstå som onödigt omständligt att varje år tvingas upprätta en plan för aktiva jämställdhetsåtgärder om förhållandena och verksamheten är sådana att inga förändringar kan förutses under lång tid framåt. Detta måste i hög grad gälla för många av landets alla småföretagare. Dessa är i många fall skickliga yrkesmän med endast en eller ett par anställda men med ringa erfarenhet av formella förfaranden när det gäller t.ex. organisatoriska, administrativa eller redovisningstekniska frågor. För att fullgöra skyldigheter av formell art som åläggs dem enligt skilda författningar är de ofta hänvisade till att anlita utomstående sakkunskap. Vidare måste beaktas samhällets ansvar för att övervaka efterlevnaden av en lagreglerad skyldighet för arbetsgivaren att upprätta en plan. JämO:s redan ansträngda resurser medger inte en övervakning av alla enskilda företag i landet. Jag föreslår därför att från skyldigheten att upprätta plan undantas arbetsgivare med endast ett fåtal anställda, dvs. arbetsgivare som regelbundet sysselsätter mindre än tio arbetstagare.

Det kan givetvis diskuteras var gränsen skall dras. Förslaget om att gränsen skall dras vid tio arbetstagare grundar sig på en jämförelse med bl.a. bestämmelserna i lagen (1980:1103) om årsredovisning m.m. i vissa företag. Enligt dessa föreligger skyldighet att upprätta årsredovisning bl.a. om antalet anställda

hos företaget under räkenskapsåret i medeltal har varit minst tio. Jag föreslår också att undantag görs för det fallet att endast familjemedlemmar sysselsätts i verksamheten. Som familjemedlemmar bör enligt vedertagen arbetsrättslig tolkning anses make och anförvanter i rätt upp- och nedstigande led samt avlägsnare släktingar, som sammanlever med eller tillhör samma hushåll som arbetsgivaren. Om en arbetsgivare sysselsätter både familjemedlemmar och andra arbetstagare och dessa sammanlagt utgör tio personer eller fler, t.ex. fyra familjemedlemmar och sju utomstående, skall en plan för jämställdhetsarbetet upprättas. Det bör understrykas att den allmänna skyldigheten att bedriva ett målinriktat jämställdhetsarbete gäller alla arbetsgivare, alltså även sådana som har mindre än tio anställda.

11.5.4 Skyldigheten anställa underrepresenterat kön vid likvärdiga meriter bör skärpas

Redan enligt nu gällande regler i 6 § tredje stycket skall arbetsgivaren, om det på arbetsplatsen inte råder i huvudsak jämn fördelning mellan kvinnor och män i en viss typ av arbete eller inom en viss arbetstagarkategori, vid nyanställningar särskilt anstränga sig att få sökande av det underrepresenterade könet och söka se till att andelen arbetstagare av det könet ökar. Någon uttalad skyldighet för arbetsgivaren att faktiskt anställa personer av det underrepresenterade könet föreskrivs emellertid inte. Indirekt följer dock en sådan skyldighet självfallet av kravet på att andelen arbetstagare av det könet skall öka. I prop. 1978/79:175 (s. 87) uttalas att arbetsgivarens skyldigheter visserligen inte sträcker sig 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. Målet att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden och skapa ökad jämställdhet i arbetslivet kan inte heller uppnås om en sådan skyldighet för arbetsgivaren inte förutsätts.

Målsättningen i 6 § tredje stycket JämL har också kommit till uttryck i flera av de avtal som parterna på arbetsmarknaden har träffat avseende ett aktivt jämställdhetsarbete. I SAF/LO/PTK-avtalet sägs i 1 § att ett viktigt mål för ett fortlöpande och planmässigt jämställdhetsarbete bl.a. är att en jämnare fördelning mellan kvinnor och män uppnås i sådana sysselsättningar där yrkesval och rekrytering visat sig vara könsbundna. I medbestäm-

mandeavtalet för den statliga sektorn, MBA-S, sägs det i 39 § att jämställdhet uppnås genom att åtgärder vidtas för att åstadkomma en jämnare fördelning mellan kvinnor och män på olika nivåer och inom skilda befattningar och yrken. Det privata avtalet har, som framgår av svaren på vår enkät, i stort sett ordagrant antagits av flertalet arbetsgivareförbund (av 31 tillfrågade har 21 förbund uppgett sig ha antagit avtalet). Avtalen för den privata och den statliga sektorn med de ovan angivna målsättningarna täcker således en mycket stor del av arbetsmarknaden. För den kommunala sektorn däremot innehåller avtalen MBA-KL och MBA-KLU, vilka är likalydande när det gäller målen för jämställdhet, inte någon bestämmelse som tar sikte på att utjämna fördelningen mellan kvinnor och män. De kommunala avtalen täcker med hänsyn till antalet anställda nästan en tredjedel av arbetsmarknaden.

Det har tidigare konstaterats att den svenska arbetsmarknaden alltjämt är starkt könsuppdelad. Lagen och avtalen kan således i detta avseende inte anses ha varit särskilt effektiva. Det finns därför anledning att överväga en skärpning av de gällande bestämmelserna. Den skyldighet som arbetsgivaren redan nu har att söka se till att andelen arbetstagare av det underrepresenterade könet efter hand ökar bör därför kompletteras med en uttrycklig skyldighet för arbetsgivaren att vid likvärdiga meriter anställa den som tillhör underrepresenterat kön. För att på sikt uppnå en jämnare könsfördelning är det givetvis nödvändigt att i enskilda fall anställa kompetenta personer av underrepresenterat kön. En sådan regel kan således sägas innebära att lagens egentliga innebörd konkretiseras, vilket på ett bättre sätt än den nuvarande, mer allmänt hållna regeln, bör kunna leda till en effektivare utjämning mellan könen.

Det är angeläget att betona att arbetsgivarens skyldighet att anställa en person av underrepresenterat kön inträder först när det finns sökande av olika kön som är lika kvalificerade för arbetsuppgiften. Det är också angeläget att så långt det är möjligt försöka skapa en regel som inte leder till en alltför detaljerad jämförelse av de sökandes olika meriter och förutsättningar för arbetet. Jag föreslår därför att skyldigheten inträder när de sökande har likvärdiga eller i det närmaste likvärdiga meriter. Detta innebär att små eller obetydliga skillnader i de sökandes förutsättningar inte skall beaktas och således inte heller behöver ges en alltför ingående prövning. Grundförutsättningen bör ändå vara att de sökande i stort är lika kvalificerade för arbetet. Det synsätt som nu skisserats ter sig än mer rimligt om man betänker att en arbetsgivare har få eller inga möjligheter att förutse hur en

aldrig så kvalificerad sökande kommer att utvecklas i just det arbete och på den arbetsplats som anställningen avser.

Att ålägga arbetsgivaren en skyldighet av det slag som nu föreslagits kan givetvis ses som ett ingrepp i arbetsgivarens fria anställningsrätt. Mot bakgrund av att skyldigheten inträder i den situationen då valet förutsätts stå mellan två lika kvalificerade och kompetenta sökande till ett arbete och då arbetsgivarna på en stor del av arbetsmarknaden genom avtal redan har förklarat sig ha som mål att uppnå en jämnare fördelning mellan kvinnor och män, kan ingreppet enligt min mening inte anses vara av en så djupgående art att det bör utgöra hinder för att reglera skyldigheten i lag.

Mot den föreslagna regeln kan vidare invändas att den i vissa fall kan leda till att det blir svårt eller kanske omöjligt för personer av det överrepresenterade könet att över huvud taget få arbete. Det kan t.ex. gälla på en viss ort eller i en viss bransch. Sålunda skulle den föreslagna bestämmelsen kunna medföra svårigheter för kvinnor att få arbete inom vissa vårdyrken. Det kan också invändas att det skulle orsaka arbetsgivaren stora kostnader eller att rationaliseringar eller strukturförändringar hindras om skyldigheten att anställa en person av underrepresenterat kön skulle gälla utan undantag. Även andra omständigheter kan tala mot ett absolut krav på att arbetsgivaren skall anställa någon av underrepresenterat kön. Hit hör sådana fall där det finns ett starkt motstående intresse som t.ex. att alla arbetstillfällen måste tas i anspråk för en grupp arbetslösa eller att handikappade och äldre behöver beredas sysselsättning. Nu nämnda och liknande förhållanden, som hänför sig till arbetsmarknadssituationen eller till arbetsgivarens resurser och verksamhet, bör utgöra skäl för undantag från den föreslagna regeln. Jag menar därför att de undantagsregler som nu finns i 6 § tredje stycket JämL bör gälla även den här föreslagna bestämmelsen.

Det kan vid en första anblick verka vara oklart hur den nu föreslagna bestämmelsen förhåller sig till diskrimineringsförbudet och det är förståeligt om en arbetsgivare kan känna en viss tvekan om vem av två sökande som skall anställas för att arbetsgivaren inte skall riskera att bryta mot lagen i ena eller andra avseendet. Det kan därför vara på sin plats att klargöra skillnaden mellan de olika reglerna. Det kan aldrig vara fråga om ett brott mot diskrimineringsförbudet när två sökande är likvärdiga eller i det närmaste likvärdiga om inte ett direkt könsdiskriminerande syfte hos arbetsgivaren kan göras sannolikt. Däremot bryter en

arbetsgivare som vid likvärdiga meriter hos de sökande inte anställer den som tillhör det underrepresenterade könet mot den föreslagna bestämmelsen, om inte undantagsbestämmelsen är tillämplig.

Men vad blir då påföljden när arbetsgivaren bryter mot den föreslagna bestämmelsen? Enligt 9 § första stycket kan arbetsgivaren föreläggas vid vite att fullgöra sina skyldigheter. I det aktuella fallet skulle det kunna bli fråga om en skyldighet att anställa den som inte fick tjänsten. I ett annat sammanhang (avsnitt 12.6.2) diskuterars om en person som blivit utsatt för könsdiskriminering och därvid förbigåtts vid en anställning skulle kunna tilldömas den sökta tjänsten. Jag har funnit att en sådan lösning inte bör väljas. Inte heller när det gäller brott mot den nu föreslagna regeln ter sig en sådan lösning tänkbar. Ett vitesföreläggande som sanktion mot underlåtenhet att följa den föreslagna bestämmelsen bör därför i stället inriktas på framtida situationer av samma karaktär. En arbetsgivare skulle således kunna vid vite föreläggas att vid nästa anställningstillfälle fullgöra sin skyldighet enligt lagen. Iakttar arbetsgivaren inte heller denna gång sin skyldighet kan vitet komma att utdömas. Givetvis kan det innebära svårigheter att utforma innehållet i ett sådant föreläggande. Svårigheterna bör emellertid inte vara större än de som redan i dag kan vara för handen när det gäller att formulera ett föreläggande om aktiva åtgärder.

11.5.5 Bör skyldigheten att verka för att principen om lika lön för arbete av lika värde lagfästas?

Under mitt arbete har jag nåtts av flera rapporter, som talat om hur löneskillnaderna mellan kvinnor och män, efter den utjämning som pågick fram till mitten av 1980-talet, nu åter har börjat öka. Löneskillnaderna anses ha ett nära samband med den könsuppdelade arbetsmarknaden. I samband med förbudet mot lönediskriminering (kap. 8) har föreslagits en vidgad möjlighet att vid tillämpningen av 4 § punkt 1 JämL jämföra lönesättningen vid arbeten av lika värde. Vidgningen innebär att prövningen inte längre skall göras beroende enbart av en mellan arbetsmarknadsparterna överenskommen arbetsvärdering. Olika arbeten skall kunna bedömas som likvärdiga om bedömningen knyts till särskilda faktorer som t.ex. krav på kunskap och färdighet, ansvar, beslutsfattande, arbetsvillkor och ansträngning. Ett sådant betraktelsesätt bör kunna läggas till grund även för en mer allmän strävan att utjämna skillnaderna mellan kvinnors och mäns löner.

Ansvaret för löneutvecklingen på arbetsmarknaden vilar på parterna. Dessa har en synnerligen viktig uppgift när det gäller att motverka en utveckling som så tydligt är till kvinnornas nackdel som det senaste årets rapporter visat på. Parterna har genom de avtal som träffats i stor utsträckning också klart uttalat målsättningen att kvinnor och män skall ha lika lön för arbete av lika värde eller att lika lön betalas för likvärdigt arbete. Det bör betonas att det inte är fråga om arbetstagares lika skicklighet. Allmän eller individuell skicklighet knyter an till meritvärderingen, vilken återspeglas i lönesättningen för en viss tjänst eller visst arbete. De löneskillnader som åsyftas här föreligger när arbetsuppgifter som i sig är olika ändå kan sägas ha samma värde, dvs. är lika svåra, ställer lika stora krav i fråga om ansvar, ansträngning och liknande, men trots det betalas med olika löner.

De avtal som finns innehåller i allmänhet den ovan angivna målsättningen. Hur parterna skall uppnå detta mål och vilka åtgärder som skall vidtas i det syftet behandlas inte i avtalen om jämställdhet. Det får ändå förutsättas att det parterna gett uttryck för i avtalen inte är tomma ord utan allvarligt menat och att avsikten varit att genom andra avtal, t.ex. löneavtal eller överenskommelser om arbetsvärdering, åstadkomma en utjämning av de skillnader som föreligger mellan kvinnors och mäns löner i fråga om arbeten av lika värde. Utvecklingen visar emellertid inte på några framgångsrika ansträngningar från parternas sida.

När jag nu har föreslagit en vidgning av lönediskrimineringsförbudet för det enskilda fallet faller det sig naturligt att överväga införandet av en motsvarande bestämmelse i JämL som tar sikte på kvinnor och män som grupper. Mot bakgrund av den inställning parterna redovisat i avtalen borde ett sådant förslag inte möta något starkare motstånd. Man kan således tänka sig att till lagens bestämmelser om aktiva åtgärder foga en mening med innebörden att arbetsgivaren skall verka för att utjämna löneskillnader mellan kvinnor och män i arbeten av lika värde. För att införa en regel av detta slag, varigenom arbetsgivarens ansvar för utvecklingen av lönerna betonas, talar enligt min mening även det förhållandet att metoden med en individuell lönesättning vinner insteg på allt större delar av arbetsmarknaden. Det befaras bland många att denna utveckling blir till nackdel för kvinnorna och det kan därför finnas anledning att genom en uttrycklig regel fästa arbetsgivarens uppmärksamhet på problemet och betona ansvaret. En annan omständighet som talar i samma riktning är den nu aktuella debatten om att centrala löneförhandlingar bör frångås.

Förespråkare för denna inställning menar att förhandlingarna bör föras allt närmare den lokala arbetsplatsen. Slutligen kan en regel av det tänkta slaget ses som en bekräftelse av bestämmelserna i den av Sverige ratificerade ILO-konventionen nr 100.

Emellertid kan en sådan regel, oavsett de målsättningar parterna enats om genom avtalen, ändå upplevas som ett hårt ingrepp i den rätt parterna av hävd tillerkänns när det gäller att fritt få reglera de förhållanden som gäller dem emellan, eftersom lönefrågorna kan sägas utgöra själva hjärtpunkten i parternas förhandlingsarbete. Vad som framför allt kan tala mot ett direkt lagstadgande med därtill knutna sanktionsmöjligheter är de praktiska svårigheter som skulle uppstå. Det torde nämligen ytterligare komplicera avtalsrörelserna om man vid sidan av de påtryckningsmöjligheter som redan finns införde en möjlighet till vitesföreläggande när det gäller värderingen av olika arbetsuppgifter, sett ur ett könsperspektiv. Så länge löneförhandlingar fortfarande förs på central nivå eller på förbundsnivå kan det också vålla stora bekymmer för den enskilde arbetsgivaren att iaktta skyldigheten att verka för lika löner för arbeten av lika värde.

Trots det som nu anförts mot att i lagen införa en skyldighet för arbetsgivaren att verka för att utjämna löneskillnader mellan kvinnor och män i jämförbara grupper, talar enligt min mening övervägande skäl för att en sådan skyldighet införs.

11.5.6 En skyldighet att särskilt värna om arbetstagare av underrepresenterat kön och att motverka trakasserier bör införas

Under utredningsarbetet har jag uppmärksammats på problem och svårigheter som kan drabba den som tillhör ett underrepresenterat kön på en arbetsplats. Inte minst JämO:s rapporter om trakasserier i arbetslivet har visat på de allvarliga personal- och arbetsmiljöproblem som kan uppkomma när en person, som arbetar på en arbetsplats där det motsatta könet dominerar, utsätts för nedsättande och kränkande behandling från sina arbetskamrater. Vidare rapporteras då och då i massmedia att personer på arbetsplatser runt om i landet utsätts för trakasserier, mobbing och liknande av många olika anledningar och att trakasserierna kan ta sig skilda uttryck. Det finns åtskilliga artiklar eller rapporter som berättar om hur t.ex. kvinnor, som brutit in i en mansdominerad värld, har utsatts för en så trakasserande behandling på sin arbetsplats att de känt sig tvungna att sluta sin anställning. När

en arbetsgivare ställs inför problem av detta slag är det inte bara fråga om personal- eller arbetsmiljöproblem utan det visar också att arbetsgivarens ansträngningar att främja jämställdheten varit bristfälliga. Av de rapporter jag studerat, bl.a. JämO:s rapporter, framgår också att det i många fall finns klara brister i arbetsgivarens förståelse för och förmåga att ta hand om problem av angivet slag. Arbetstagarna är visserligen enligt arbetsmiljölagstiftningen medansvariga för arbetsmiljön, men enligt nämnda lagstiftning vilar ändå huvudansvaret för att arbetstagarnas välbefinnande inte hotas av skador av bl.a. psykosocial natur på arbetsgivaren.

Ett annat problem som kan drabba s.k. brytare är att de snabbare utsätts för förslitningsskador än övriga anställda av motsatt kön. Huvudsakligen gäller detta kvinnliga brytare och det beror i stor utsträckning på att arbetsställen och arbetsredskap är utformade efter det motsatta könets, dvs. männens, mått och behov. En arbetsgivare som anställer personer av underrepresenterat kön i en viss typ av arbete som domineras av personer av motsatt kön måste därför anpassa utrustningen och förhållandena på arbetsplatsen så att skaderisken för dem som tillhör det underrepresenterade könet minimeras.

För att jämställdhetsmålen skall uppnås är det synnerligen angeläget att uppkomsten av den typ av problem som nu beskrivits motverkas och förhindras. Jag anser därför att arbetsgivarens ansvar för att så sker bör betonas ytterligare och att en bestämmelse härom bör tas in i JämL. Arbetsgivaren bör således åläggas en skyldighet att särskilt värna om det fysiska och psykiska välbefinnandet hos arbetstagare av underrepresenterat kön. Vilka åtgärder som kan krävas och som bör vidtas av arbetsgivaren kan inte rimligen anges i lagtexten, utan måste i varje enskilt fall bedömas med hänsyn till den föreliggande situationen och den enskilda individens behov. Den närmare utformningen av dessa åtgärder kan bestämmas i avtal eller anges i en plan eller ett handlingsprogram.

Det är emellertid inte bara personer som tillhör ett underrepresenterat kön på en arbetsplats som utsätts för trakasserande beteenden från andra anställda. För att även personer som tillhör det kön som är i majoritet skall kunna ges ett bättre skydd mot trakasserier är det nödvändigt att knyta arbetsgivarens skyldigheter i förevarande hänseende också till särskilt angivna situationer där det behövs ett ökat skydd. Jag menar att de två typer av trakasserier som JämO tagit som utgångspunkt för sina

rapporter (se avsnitt 5.7) utgör sådana situationer där ett ökat skydd behövs. Det gäller således när någon trakasseras på grund av att hon eller han gjort en anmälan om könsdiskriminering och när någon utsätts för sexuella trakasserier. I dessa fall kan trakasserierna sägas syfta direkt till att motverka jämställdhetssträvandena. Arbetsgivarens skyldighet att försöka motverka och förhindra uppkomsten av sådana trakasserier bör därför, förutom vad som framgår av arbetsmiljölagen, särskilt betonas och klart anges även i JämL. Häri ingår även en skyldighet att motverka att arbetstagare utsätter varandra för trakasserier av olika slag. En sådan regel innebär också att en viss motsvarighet införs till den ändring jag föreslagit avseende förbud mot könsdiskriminering enligt 4 § JämL. En skillnad är dock att förslaget till ändring av reglerna om aktiva åtgärder i princip omfattar alla slags trakasserier och inte bara de mer konkreta trakasserier som direkt tar sikte på en förändring av arbetsförhållandena.

Jag föreslår således att det i JämL införs en bestämmelse om skyldighet för arbetsgivaren att särskilt värna om det fysiska och psykiska välbefinnandet hos arbetstagare av underrepresenterat kön samt även i övrigt motverka och förhindra att någon utsätts för trakasserier på grund av anmälan om könsdiskriminering eller för sexuella trakasserier.

11.6 Reglerna om aktiva åtgärder och avtalen

JämL:s regler kan som tidigare sagts ersättas av kollektivavtal. Enligt den uppfattning som redovisats ovan är det i dag tillåtet att bestämmelser om aktiva åtgärder i kollektivavtal är mindre omfattande än lagens regler. Bestämmelserna i 6 § kan därmed inte anses ange någon form av minimistandard eller klargöra vilka krav som lägst kan ställas på arbetsgivarens jämställdhetsinsatser.

Även arbetsrättslig lagstiftning i övrigt tillåter i stor utsträckning alternativ reglering i kollektivavtal. Ett avgörande skäl till att stora delar av den arbetsrättsliga lagstiftningen har gjorts dispositiva genom kollektivavtal har varit önskemålet att parterna på arbetsmarknaden skulle kunna anpassa regleringen till de särskilda förhållandena inom branschen eller på arbetsplatsen. Enligt flera lagar gäller dock att alternativ reglering tillåts beträffande detaljer, men att avvikelse inte får ske när det gäller lagens huvudprinciper. I de senare fallen är således lagens regler tvingande. Således sägs t.ex. i 4 § MBL att avtal är ogiltigt i den mån det innebär att rättighet eller skyldighet enligt lagen

upphävs. Enligt paragrafens andra stycke är det emellertid tillåtet att avvikelse görs från vissa av lagens bestämmelser. Vidare sägs i lagens tredje stycke att längre gående förpliktelser än lagen anger får föreskrivas i kollektivavtal.

Det som nu har sagts liksom det som har kommit fram vid utvärderingen av JämL har gjort att jag ställt mig frågan om inte andra eller mer långtgående krav borde ställas i fråga om de avtal som skall kunna ersätta lagens bestämmelser när det gäller reglerna om aktiva åtgärder i JämL. Ett alternativ som jag då har övervägt är att kräva att lokala avtal har träffats för att avtalen skall ersätta lagens regler. Härigenom skulle lokala behov bättre kunna tillgodoses och det borde vara lättare att angripa problem på den egna arbetsplatsen, om man har stöd i ett lokalt avtal. Mot bakgrund av vad jag erfarit om utvecklingen mot mer allmänt hållna avtal även på lokal nivå framstår den skisserade lösningen dock inte som särskilt meningsfull. Vidare tycks det råda delade meningar mellan arbetsmarknadens parter om det lämpliga i att träffa lokala avtal. I arbetsgivarsidans kommentarer till SAF/LO/PTK-avtalet avråds således från att lokala avtal träffas. Man menar huvudsakligen att avtalsinstrumentet inte lämpar sig för frågor om aktiva åtgärder. LO, som enligt vad jag erfarit inte delar denna uppfattning, har i sin kommentar till avtalet inte någon motsvarande rekommendation.

Ett annat skäl till min tveksamhet när det gäller lokala avtal är att det ibland kan vara svårt att avgöra vad som avses med ett lokalt avtal. Bl.a. avses inte alltid avtal för den enskilda arbetsplatsen. För t.ex. postens alla kontor träffas ett lokalt avtal av postverket som arbetsgivare. Samma förhållande kan gälla i stora företag med flera arbetsställen. Jag anser således inte att några större vinster skulle kunna uppnås genom att knyta reglerna om aktiva åtgärder till lokala avtal.

Ett bättre alternativ är då enligt min mening att ställa krav på innehållet i avtalen för att dessa skall ersätta lagens regler och samtidigt klargöra vilka effekter detta skall få för JämO:s tillsyn. Utgångspunkten bör därvid vara att öka pressen på arbetsmarknadens parter när det gäller det aktiva jämställdhetsarbetet samtidigt som parternas möjligheter att bedriva ett sådant arbete i enlighet med vad lokala förhållanden kräver inte får försvåras.

Regeln om det planmässiga jämställdhetsarbetet, inkl. den kompletteringe, avseende skyldighet att upprätta en plan för jämställdhetsarbetet, som jag föreslår i avsnitt 11.5.3, hör till det mest

grundläggande av JämL:s regler. Det är vidare fråga om en regel som ställer konkreta krav på arbetsgivaren. Därför ter det sig naturligt att dessa regler blir helt och hållet tvingande på samma sätt som reglerna om diskrimineringsförbudet. Detta innebär att avtal inte får träffas som ersätter lagens regler. Vidare blir det JämO som skall övervaka att arbetsgivaren fullgör sina skyldigheter.

När det gäller återstående regler i nuvarande 6 § JämL och de kompletteringar som jag föreslår i avsnitten 11.5.4 - 11.5.6 anser jag också att det inte bör vara möjligt för arbetsmarknadens parter att träffa kollektivavtal som i något hänseende inskränker eller upphäver dessa regler. Det är dock här fråga om regler som mycket väl lämpar sig för kompletteringar som tar sikte på förhållandena inom olika branscher eller på det lokala planet. Jag föreslår därför att ett avtal som inte har minst det innehåll som anges i JämL inte skall kunna ersätta lagen regler.

Självfallet bör det inte krävas att ett avtal ordagrant skall innehålla texten i lagen. Kravet på en minimistandard innebär inte heller att avtalet till sitt materiella innehåll måste gå längre än lagen. Minimistandarden skall anses uppfylld om avtalet utan inskränkningar i förhållande till lagens regler omfattar åtgärder i de avseenden som lagen anvisar. Om ett avtal således innehåller en bestämmelse som ålägger arbetsgivaren att vidta en konkret åtgärd i syfte att få sökande av underrepresenterat kön till en tjänst fyller avtalet i den delen kravet på minimistandard. Däremot krävs det inte att olika åtgärder anges för skilda typer av tillsättningsförfaranden.

När det gäller tillsynen över efterlevnaden av avtalen blir det JämO som skall agera för att förmå arbetsgivaren att vidta en viss åtgärd, om det inte finns avtal som uppfyller lagens krav när det gäller innehållet. JämO har då att utgå från de krav som lagen ställer. Uppfyller däremot avtalet lagens minimikrav är det arbetstagarnas organisationer som skall påtala avtalsbrott. Detta innebär att samhället ställer vissa krav på parterna när det gäller innehållet i avtalen men, när detta krav är uppfyllt, överlåter åt parterna att själva svara för kontrollen av att avtalen efterlevs.

Jag är medveten om att den konstruktion som jag föreslår inte är invändningsfri. Det finns således en risk förenad med kravet på att avtalsinnehållet skall svara minst mot lagens egen nivå, nämligen att avtalen lätt kan bli rena plagiat av lagtexten utan ambitionen att leda till en vidareutveckling av jämställdhetsarbetet.

I sådana fall där såväl arbetsgivaren som arbetstagarna och deras fackliga organisationer har ett svagt intresse för jämställdhetssträvandena skulle bindningen till lagen kunna skapa en låsning och inte leda till annan effekt än att JämO:s tillsyn skärs av. Någon förändring i förhållande till hur en motsvarande situation ser ut i dag skulle dock kravet på minimistandard i sådana fall inte innebära.

I de flesta fall bör dock arbetet med ett nytt jämställdhetsavtal leda till att jämställdhetsfrågorna lyfts fram och blir diskuterade ute på arbetsplatserna. Mot bakgrund av det växande engagemang för jämställdhetsfrågor som jag under utredningsarbetet ändå har mött hos många fackliga och andra organisationer, enskilda arbetsgivare och arbetstagare bedömer jag risken för att ett krav på en minimistandard skulle få en hämmande effekt på utvecklingen av jämställdhetssträvandena som obetydlig. Det förhållandet att disposiviteten inskränks och reglerna blir mer konkreta bör i stället kunna ses som ett stöd för den som vill driva ett aktivt jämställdhetsarbete. I den mån ändringarna leder till att avtalen blir mer konkreta - vilket bör bli fallet - blir vidare lagändringen ett effektivt stöd för fackliga representanter som får lättare att påtala avtalsbrott. Samtidigt bör lagändringen bli ett bra stöd för både arbetstagare och arbetsgivare med god vilja men med svårigheter att finna konkreta sätt att angripa en bristande jämställdhet på arbetsplatsen.

Vidare utgör den föreslagna konstruktionen ett slags mellanting mellan dispositiva och tvingande regler som måhända är ovanlig inom arbetsrätten. Till detta bör dock sägas att JämL redan nu i vissa hänseenden avviker från andra arbetsrättsliga lagar. Vidare anser jag att syftet bakom förslaget - att ställa krav på arbetsmarknadens parter och samtidigt bevara deras självbestämmanderätt i dessa frågor - gör det naturligt att även lagtekniskt använda sig av en kompromiss.

Slutligen vill jag något beröra en annan fråga som hänger samman med den föreslagna konstruktionen. Vad jag syfter på är den situationen att JämO och arbetsmarknadsparterna har olika uppfattning när det gäller frågan om ett kollektivavtal står i överensstämmelse med lagens regler. Om arbetstagarorganisationerna inleder förhandlingar med arbetsgivaren om att denne inte uppfyller sina förpliktelser, har JämO knappast någon anledning att agera. Är så inte fallet bör däremot JämO kunna agera genom att hos JämN begära vitesföreläggande mot arbetsgivaren. I nämnden kan då arbetsgivaren invända att det finns ett avtal som ersätter

lagens regler och att det därför inte är JämO:s sak att ingripa. Nämnden måste således i den situationen pröva om avtalet uppfyller lagens krav och kan därigenom sägas få möjlighet att överpröva ett kollektivavtal. Det bör dock beaktas att denna möjlighet endast ingår som ett led i prövningen av om JämO skall anses ha rätt att föra talan i nämnden. Således är det inte fråga om någon egentlig prövning av kollektivavtales giltighet, en prövning som normalt sker i AD.

De problem som kan uppstå när det gäller kontrollen av att lagen och avtalen efterlevs bör dock inte överbetonas. Det bör påpekas att de sanktionsmöjligheter som JämO och de fackliga organisationerna har främst är påtryckningsmedel i syfte att förmå en arbetsgivare att följa lagens eller avtalets regler. Redan det faktum att det finns en sanktionsmöjlighet bör i många fall vara tillräckligt för att säkra efterlevnaden. Finns det anledning att påtala brister sker först förhandlingar mellan parterna. När det gäller JämO:s och JämN:s sanktionsmöjligheter finns det dessutom anledning att betona att det enbart är fråga om att vid vite förelägga en arbetsgivare att vidta en viss åtgärd. Endast om denna åtgärd inte vidtas blir det fråga om att döma ut vitet.

11.7 Närmare om jämställdhetsombudsmannens verksamhet

Den direkta tillsyn som JämO kan utöva över det aktiva jämställdhetsarbetet begränsar sig för närvarande, som tidigare har sagts, till den mindre del av arbetsmarknaden som inte är avtalsbunden. JämO:s tillsyn över efterlevnaden av diskrimineringsförbudet gäller dock hela arbetsmarknaden, även om rätten att väcka talan är begränsad till sådana situationer där berörd facklig organisation avstår från att föra talan. Även den del av JämO:s verksamhet som rör rådgivning, information, medverkan vid förhandlingar och liknande omfattar hela arbetsmarknaden. En följd av vad som sägs i avsnitt 11.6 blir att JämO får ökade möjligheter att agera även på det avtalsbundna området.

11.7.1 Vidgade befogenheter för jämställdhetsombudsmannen

Det bör till en början påpekas att det råder något delade meningar om hur långt JämO:s befogenheter faktiskt sträcker sig enligt nu gällande bestämmelser. Det finns därför anledning att se närmare på de bestämmelser som är aktuella i sammanhanget. JämO:s tillsyn regleras i 10 § JämL, som anger att JämO (och JämN) skall

se till att lagen efterlevs. Tillsynsbestämmelsen är således allmänt hållen och kan ge utrymme för en mycket vid tolkning. Tillsynen begränsas i stället genom den närmare beskrivning av JämO:s uppgifter som finns i 1 § instruktionen för JämO och som således begränsar tillsynen över aktiva åtgärder till icke avtalsbundna arbetsgivare. I 15 § JämL anges arbetsgivarens skyldighet att lämna de uppgifter JämO behöver för sin tillsyn enligt 10 §. Om arbetsgivaren inte lämnar begärda uppgifter kan JämO enligt samma paragraf förelägga vite. Med den begränsning av tillsynen som anges i instruktionen gäller 15 § JämL således endast arbetsgivare på det icke avtalsbundna området. I prop. 1978/79:175 s. 99 framhålls också att JämO:s rätt att som ett led i tillsynsarbetet begära in uppgifter om aktiva åtgärder endast skall gälla den del av arbetsmarknaden som inte täcks av jämställdhetsavtal.

JämO:s möjligheter att begära in uppgifter om aktiva åtgärder knyter emellertid också an till bestämmelsen i 7 § tredje stycket JämL om att en icke avtalsbunden arbetsgivares åligganden i fråga om aktiva åtgärder skall bedömas med beaktande av kollektivavtal i jämförbara förhållanden. Denna bestämmelse innebär att JämO självfallet måste ha rätt att begära in uppgifter även från en avtalsbunden arbetsgivare. Härom sägs i propositionen (s. 102) att det även utan regler i lagen om en formell uppgiftsskyldighet bör vara möjligt för JämO att vända sig till organisationer och enskilda arbetsgivare även på det kollektivavtalsreglerade området för att skapa sig en bild av det jämställdhetsarbete som bedrivs där. JämO har således redan enligt nu gällande regler rätt att begära uppgifter från en avtalsbunden arbetsgivare. Denna rätt motsvaras emellertid inte av någon formell skyldighet för arbetsgivaren att lämna de begärda uppgifterna. JämO har därmed ingen möjlighet att tillgripa ett vitesföreläggande för att förmå en motsträvig arbetsgivare att lämna begärda uppgifter.

Med den ändring, som föreslagits i avsnitt 11.6, dvs att avtalen skall hålla minst samma standard som lagen själv anger, följer att JämO:s behov av uppgifter om avtalen ökar väsentligt. JämO måste ju i första hand bedöma om avtalet håller en sådan standard att hennes tillsyn över det aktiva jämställdhetsarbetet har avskurits. Det får vidare förutsättas att den föreslagna utbyggnaden av reglerna om aktiva åtgärder leder till ett ökat behov av uppgifter som grund för den bedömning som JämO enligt 7 § tredje stycket skall göra beträffande de icke avtalsbundna arbetsgivarnas åligganden. Slutligen innebär det förhållandet att bestämmelsen i den föreslagna nya 6 § är tänkt att vara tvingande att JämO ges

full insyn över arbetsgivarens jämställdhetsplaner även på det i övrigt avtalsbundna området. Arbetsgivarna måste således i allt större utsträckning tillhandahålla uppgifter som underlag för JämO:s verksamhet och det kan inte anses tillfredsställande att ett sådant uppgiftslämnande skall vila på frivillig basis och vara beroende av arbetsgivarens goda vilja.

Jag föreslår därför att bestämmelsen i 15 § JämL om arbetsgivarens uppgiftsskyldighet vidgas till att omfatta även avtalsbundna arbetsgivare. Att ge en närmare beskrivning i lagtexten av vilka uppgifter en arbetsgivare skall vara skyldig att lämna ut lämpar sig mindre väl. Vilka uppgifter JämO behöver för att kunna fullgöra sina åligganden måste bli en fråga som får avgöras från fall till fall. Uppgifterna kan således i skilda fall vara av varierande slag t.ex. merituppgifter, löneuppgifter, personalstatistik, målsättningar och resultat samt allehanda andra uppgifter av betydelse för JämO:s tillsyn.

11.7.2 Jämställdhetsombudsmannens roll i diskrimineringstvister i AD

En stor del av JämO:s verksamhet utgörs av att ta emot, utreda, föra förhandlingar i och eventuellt föra till process de diskrimineringsärenden som anmäls till myndigheten. Bedömningarna av värdet av de processer som JämO för i AD varierar. T.ex. anses i debatten å ena sidan den omständigheten att JämO endast vunnit bifall i fem av de mål som prövats i AD tala för att satsningen på att föra process i diskrimineringstvister varit mindre framgångsrik. Å andra sidan kan sägas att av samtliga de 33 mål där JämO väckt talan har en positiv utgång av tvisten uppnåtts för den enskilde på det sättet att skadestånd eller annan kompensation utgått i nästan hälften av fallen - i fem fall genom dom och i tio genom förlikning. Att försöka mäta vilken effekt JämO:s mål i AD har haft när det gäller attitydpåverkan låter sig inte göra. Det kan bara allmänt konstateras att målen genom den publicitet de fått lett till diskussioner och debatter och att detta varit fallet, oavsett om JämO fått bifall till sin talan eller ej. Även mål som förloras kan således utgöra avstamp för nya eller för intensifierade diskussioner och leda till en ökad medvetenhet hos allmänheten om vad jämställdhet mellan kvinnor och män går ut på.

Enligt gällande bestämmelser förutsätts JämO väcka talan i en tvist endast om frågan är av principiellt intresse för rättstillämpningen. Helt naturligt har JämO därför också drivit processer i AD

i störst utsträckning under de första åren efter lagens tillkomst, dvs. åren 1981 - 1984, då det har funnits ett särskilt intresse av attfå den nya lagen prövad och av att få domstolens uttalande om tolkningen och tillämpningen av JämL i skilda frågor.

JänO har emellertid fört fram den uppfattningen att ett avskaffande av JämO:s möjlighet att föra talan i diskrimineringstvister bör övervägas. Som skäl härför har angetts bl.a. följande.

> JämO:s främsta uppgift är att försöka förmå arbetsgivare att frivilligt följa lagens regler. Myndigheten skall därvid ha en rådgivande och stödjande funktion och frivilliga rättelser eller andra former av frivilliga åtaganden skall eftersträvas. Samtidigt skall JämO rent praktiskt agera ombud för en anmälare som huvudman. Ett fristående ombud ser naturligtvis i första hand till klientens intressen. Endast de omständigheter som talar till huvudmannens fördel har ett sådant ombud skyldighet att föra fram. JämO har som myndighet svårare att fullt ut agera som ombud.
>
> JämO ser den rådgivande funktionen som viktig och det är angeläget med en objektiv rådgivning. Emellertid finns det risk att myndigheten ses som partsföreträdare för arbetstagarsidan och att dess besked och uttalanden därför inte får tillräcklig tyngd.
>
> I ett ärende där rättsläget är oklart kan det finnas stor anledning för JämO att få saken prövad i AD. En förlust i domstolen behöver i och för sig inte innebära att JämO har gjort en felaktig bedömning. Det finns emellertid en risk att upprepade förluster i domstolen leder till antaganden att myndigheten gör felaktiga bedömningar i könsdiskrimineringsärenden, vilket leder till att myndighetens auktoritet minskas.
>
> JämO är begränsad till att åberopa JämL som grund för en talan. I flera fall kan det föreligga brott såväl mot JämL som föräldraledighetslagen och lagen om anställningsskydd. Ett fristående ombud kan däremot åberopa samtliga aktuella grunder till stöd för talan. Med hänsyn till JämO:s begränsning till att endast kunna åberopa JämL som grund kan anmälaren bli sämre företrädd i de fall JämO driver ärendet.
>
> Myndigheten har intresse av att utforma talan så att den principiella frågan besvaras av domstolen. Sådana överväganden kan komma i konflikt med huvudmannens intresse av att utforma

talan på annat sätt.

I de fall en anmälare är medlem i en facklig organisation är det i första hand facket som skall företräda i tvisten. I mer än hälften av ärendena får JämO besked om att facket inte tänker företräda sin medlem. Detta kan ha flera orsaker. Det kan vara fråga om att det föreligger motstående intressen mellan olika medlemmar i den fackliga organisationen. Facket kanske inte är intresserat av jämställdhetsfrågor. Av resursskäl kanske facket inte kan ta alla ärenden. I praktiken kan det också förhålla sig så att anmälaren inte vill att facket skall företräda och att de därför anser sig sakna mandat att driva ärendet. De flesta av de verkligt intressanta ärendena tas dock i regel om hand av facket. För JämO kvarstår då att driva de ärenden som facket inte anser sig vilja ta och ärenden som rör oorganiserade arbetstagare och arbetssökande. Det är tveksamt om detta är en rimlig ordning. Generellt sett bör facket ta ett större ansvar för att företräda sina medlemmar. Ett praktiskt sätt för facket att lösa frågan om motstående intressen mellan medlemmar är att anlita ett utomstående ombud och svara för ombudskostnaderna. En process i AD innebär ett omfattande och resurskrävande utredningsarbete och myndigheten åtar sig också ett eventuellt ansvar för motpartens rättegångskostnader.

Den ombudsfunktion som JämO för närvarande upprätthåller är behäftad med flera svagheter och nackdelar. Att föra processer kan inte heller anses vara ett verksamt medel för att driva på utvecklingen mot ett jämställt arbetsliv. Här krävs i stället vilja och engagemang från arbetsgivare, arbetstagare och andra berörda. JämO bör dock även i fortsättningen ta emot anmälningar ifrån allmänheten, fritt pröva vilka anmälningar som man anser borde utredas, och efter utredning medverka till en lösning av frågan och eventuellt göra ett uttalande i ärendet. Om processmöjlighet anses som ett nödvändigt påtryckningsmedel kan det övervägas om myndigheten i vissa fall skulle kunna anlita utomstående ombud och då åta sig att svara för kostnaderna.

Den dubbla roll, som JämO har i sin praktiska verksamhet och som kan tyckas innebära en konflikt mellan en ställning som partsombud å ena sidan och som en för parterna gemensam förlikningsman å den andra, kan utan tvekan uppfattas som svår. Situationen kan emellertid inte anses helt unik. Bl.a. kan konsument- (KO) och näringsfrihetsombudsmännen (NO) anses befinna sig i en liknande situation. Dessa ombudsmän skall inom sina verksamhetsområden

främja konsument- resp. konkurrensintressen, vilket förutsätter goda relationer med näringsidkare samtidigt som de har till uppgift att i vissa fall uppträda som ett slags åklagare och ansöka om ingripande mot näringsidkare hos marknadsdomstolen. En dubbelhet i rollen kan också sägas föreligga för en allmän åklagare som under en förundersökning skall utreda det som talar såväl för som emot en misstänkt eller för en taxeringsintendent som å ena sidan skall bevaka fiskala intressen, men som samtidigt skall försöka nå en för den skattskyldige rättvis taxering.

Det är således i och för sig lätt att förstå att det allmänt sett kan tyckas råda ett motsatsförhållande mellan JämO:s strävanden att hos en arbetsgivare skapa större förståelse för de krav som ställs på arbetsgivaren från jämställdhetssynpunkt och uppgiften att vara motpart till arbetsgivaren i en process. I det enskilda fallet bör dock problemen vara mindre, eftersom JämO då bör kunna anpassa sin roll efter vad situationen kräver.

Att det för den enskilda arbetstagaren kan finnas vägar att gå, t.ex. med hjälp av en advokat, som kanske kan leda till ett förmånligare resultat är en fråga som måste avgöras av den hjälpsökande själv och den bör inte påverka bedömningen av JämO:s verksamhet. Samma synsätt bör enligt min mening läggas på det förhållandet att JämO i en process endast kan åberopa JämL:s regler. Tanken bakom tillskapandet av JämO var ju inte att inrätta något allmänt arbetsrättsligt rättegångsombud, utan att få en tillsynsmöjlighet avseende just JämL:s efterlevnad utöver den som tillkommer arbetstagarna själva genom deras organisationer.

Om fackliga organisationer undandrar sig sitt ansvar på grund av ointresse för jämställdhetsfrågor är detta givetvis mycket allvarligt. Det är dock inte en omständighet som bör påverka utformningen av JämO:s befogenheter i diskrimineringstvister. Att komma till rätta med ett bristande intresse på den fackliga sidan torde i stället vara en uppgift i JämO:s rådgivande och informativa verksamhet.

Det kan självfallet finnas en risk för att upprepade förluster i mål som förs i AD leder till ett minskat förtroende för JämO. Det har emellertid konstaterats att även förlorade mål kan få positiva opinionsbildande effekter. Vilken betydelse en förlust i AD får för JämO:s auktoritet kan därför i viss mån sägas bero på hur det aktuella utslaget används i t.ex. JämO:s informationsverksamhet.

Sammanfattningsvis finner jag inte de argument som anförts vara

tillräckligt starka för att överväga ett avskaffande av JämO:s möjlighet att föra ett mål om diskrimineringsförbudet till process i AD. Tvärtom anser jag det värdefullt att denna möjlighet finns kvar. Det bör emellertid diskuteras om möjligheten bör vara begränsad till frågor av betydelse för rättstillämpningen.

Redan av nu gällande bestämmelser följer, med hänsyn till vad som uttalades i prop. 1978/79:175 (s. 103), att JämO:s talerätt i diskrimineringsmål inte är begränsad enbart till fall som gäller frågor av principiell natur. I propositionen sägs nämligen att "när det gäller frågor av principiell natur *eller när det annars finns särskilda skäl till det*, bör ombudet får rätt att väcka talan om överträdelse av förbudet ...". Delade meningar synes emellertid råda beträffande JämO:s befogenheter i detta avseende.

För att bättre klargöra myndighetens befogenheter bör därför det tillägget göras i lagen (11 § andra stycket) att JämO får föra talan inte bara i frågor av betydelse för rättstillämpningen, utan även när det finns särskilda skäl till det. Sådana särskilda skäl, vilka kan variera från tid till annan, kan t.ex. utgöras av att frågan gäller ett speciellt arbetsområde, en ifrågasatt diskriminering på den privata sektorn, en särskilt utsatt ställning för den diskriminerade eller liknande. Det är rimligt att JämO - vilket också sker - kan ta sig an även fall som kanske inte är så principiellt intressanta, men som visar att man inte nonchalerar den enskilda människans problem. I övrigt kan dock inte någon utvidgning av JämO:s rätt att väcka talan anses motiverad bl.a. med tanke på att en process i AD kan bli både omständlig och utdragen och dessutom vara mycket påfrestande för den som processen gäller. Det bör också framhållas att JämO:s resurser inte tillåter allt för många processer, eftersom dessa är mycket arbets- och tidskrävande och därmed kan medföra att balansen av övriga ärenden lätt ökar.

11.7.3 Jämställdhetsombudsmannens rådgivnings- och informationsverksamhet

I tvister om könsdiskriminering som inte lett till process i AD har JämO för arbetstagarens eller arbetssökandes räkning förhandlat direkt med arbetsgivaren eller det förbund som arbetsgivarens varit ansluten till. När JämO i sådana fall lyckas uppnå förlikningar har detta varit av stort värde, inte bara för den enskilda arbetstagaren, utan också som ett led i JämO:s strävanden att skapa en ökad förståelse för vad jämställdhet mellan kvinnor och

män egentligen innebär. Inställningen på arbetsplatsen i allmänhet till jämställdhetsfrågor kan därigenom bli mindre negativ och intresset för att skapa jämställdhet kan öka. Även för andra anställda än dem som en tvist gällt och för sådana som nyanställs i framtiden kan JämO:s insatser få betydelse genom att jämställdhetsaspekterna kommer att respekteras i större utsträckning.

I samma riktning verkar den rådgivnings- och informationsverksamhet som JämO bedriver. Såväl de rapporter och broschyrer, som JämO utarbetar, som det förhållandet att JämO och hennes medarbetare medverkar i olika sammankomster och kurser, bidrar till att sprida kunskap och bilda opinion i jämställdhetsfrågor. Denna verksamhet är av största betydelse när det gäller att påverka och förändra attityderna till jämställdhetsfrågor och till kvinnor i arbetslivet. JämO:s insatser på detta område utgör också ett gott stöd för alla dem som ute på arbetsplatserna arbetar med jämställdhetsfrågor. Genom JämO:s medverkan kan jämställdhetshandläggare och andra ansvariga få råd och idéer om hur de kan planera arbetet eller om olika åtgärder som kan vidtas. JämO kan också förmedla kontakter med andra som arbetar med samma frågor. Vidare kan JämO verka genom de överläggningar som hålls med olika parter på arbetsmarknaden, bl.a. för att oklarheter i tolkningsfrågor skall kunna lösas.

JämO:s kontakter med såväl enskilda arbetstagare, jämställdhetsansvariga och företrädare för skilda avtalsparter bör ge goda förutsättningar för att mildra eventuella motsättningar, som kan finnas när det gäller bl.a. hur ett aktivt jämställdhetsarbete skall bedrivas, och för att knyta samman de strävanden som finns på olika håll i arbetslivet så att jämställdhetsmålen kan uppnås på ett effektivare sätt. JämO:s insatser i fråga om rådgivning och information är otvetydigt av mycket stor betydelse och det är angeläget att JämO även framgent kan bedriva denna verksamhet i oförminskad omfattning, dock utan att övriga delar av verksamheten beskärs. Varken JämL eller instruktionen för JämO innehåller några närmare bestämmelser för denna del av myndighetens verksamhet och det kan inte heller inte anses föreligga behov av en mer ingående reglering av arbetsuppgifterna.

I avsnitt 6.3.3 har betonats den betydelse som utvecklingen inom utbildningsväsendet har och den roll skolan spelar för elevernas framtida yrkesval. Utbildningsområdet har inte bara ett mycket nära samband med arbetslivet utan innebär i många fall en direkt föreberedelse för unga människors inträde i arbetslivet. Mot den bakgrunden anser jag det angeläget att JämO inte - genom JämL:s

begränsning till arbetslivet - skall vara förhindrad att dela med sig av sina kunskaper i jämställdhetsfrågor även till ett så näraliggande område som skolan. Jag föreslår därför att JämO ges befogenhet att utsträcka sin informations- och rådgivningsverksamhet även till utbildningsområdet. Detta bör anges i instruktionen för myndigheten.

11.8 Jämställdhetsnämnden - skall den avskaffas eller få nya uppgifter?

11.8.1 Allmänt

I avsnitt 5.6 har lämnats en redogörelse för JämN:s sammansättning och uppgifter. Därav framgår att i nämnden finns expertis både beträffande arbetsmarknadsfrågor i allmänhet och när det gäller jämställdhetsfrågor. Dessutom ingår i nämnden också företrädare för arbetsmarknadens parter. Med en sådan sammansättning är nämnden självfallet mycket väl lämpad att handlägga de ärenden som ålagts den, nämligen sådana som gäller en arbetsgivares skyldighet att vidta aktiva åtgärder enligt 6 § JämL. Som redovisats tidigare har nämnden sedan den tillskapades emellertid inte avgjort ett enda ärende. Det är mot den bakgrunden ofrånkomligt att nämndens fortsatta existens måste sättas i fråga. Redan det förhållandet att nämnden under närmare tio år i stort sett helt saknat arbetsuppgifter är ägnat att inge betänkligheter. Om man därutöver beaktar att den del av arbetsmarknaden, där nämnden över huvud taget skulle kunna fylla en funktion, kanske inte utgör mer än ca tio procent av hela arbetsmarknaden blir tveksamheten allt större. Att enbart på den grunden, att det i nämnden finns en stor sakkunskap samlad, försöka konstruera uppgifter för nämnden ter sig inte rationellt eller ekonomiskt försvarbart.

Problemet är ändå inte helt enkelt. Sett från en annan synvinkel kan det te sig som ett slöseri att inte utnyttja den resurs nämnden utgör. Ledamöterna får ju förutsättas ha goda kunskaper om de avtal som träffats om aktivt jämställdhetsarbete, vilka skall utgöra grund för bedömningen av en icke avtalsbunden arbetsgivares skyldigheter enligt 6 § JämL. Värdet av att kunna få till stånd ett föreläggande om aktiva åtgärder, som kan bygga på arbetsmarknadsparternas uppfattning om vad som är lämpligt och skäligt och om vad som kan anses vara god sed på arbetsmarknaden, får inte sättas för lågt. Ett föreläggande som meddelas på sådana

grunder torde ha goda förutsättningar att vinna gehör hos den enskilde arbetsgivaren. Arbetsgivaren kan också antas ha större förståelse för ett föreläggande av detta slag än för ett föreläggande som utfärdats av en myndighet eller en domstol utan motsvarande förankring på arbetsmarknaden. Det kan vidare antas att en ökad förståelse hos arbetsgivaren också leder till att föreläggandet efterföljs på ett bättre sätt.

Det torde stå klart, inte minst mot bakgrund av de ändringar som föreslagits beträffande reglerna om aktiva åtgärder i JämL, att möjligheten till vitesföreläggande avseende aktiva åtgärder inte kan avskaffas. Tvärtom framstår behovet av att kunna få ett vitesföreläggande till stånd än större än för närvarande. Det finns också fog för att anta möjligheten att begära ett vitesföreläggande kan komma utnyttjas i högre grad, särskilt när det gäller den tvingande bestämmelsen om jämställdhetsplan, än som hittills varit fallet. Om sanktionsmöjligheten skulle avskaffas kan den föreslagna skärpningen av bestämmelserna om aktivt jämställdhetsarbete bli helt verkningslös. Enbart det förhållandet att ett vitesföreläggande kan komma i fråga kan ha en avhållande effekt, åtminstone när det gäller flagranta eller grova avsteg från lagens regler.

11.8.2 Vem skall förelägga vite om nämnden avskaffas?

Skulle ett avskaffande av nämnden övervägas uppkommer frågan vem som då skulle utfärda de aktuella föreläggandena. Valet kommmer i sådant fall stå mellan JämO och AD. För att lättare kunna bedöma frågan kan det vara lämpligt att se något närmare på vitesbestämmelsernas konstruktion. Vite i allmänhet är ett tvångsmedel, som tillkommmit för att ge statliga och kommunala myndigheter möjlighet att genomdriva betungande beslut. Vitesinstitutet består av två led - vitesföreläggandet och utdömandet av vitet. Frågan om utdömande av viten prövas i regel av domstol.

I normalfallet får ett vitesföreläggande inte utfärdas utan uttryckligt författningsstöd. Befogenheten att använda viteshot har tillagts ett stort antal statliga myndigheter på såväl central som regional nivå. Även vissa kommunala nämnder har getts möjlighet att meddela vitesförelägganden. Bestämmelser om viten finns också i den marknadsrättsliga lagstiftning, enligt vilken för skilda fall marknadsdomstolen, KO och NO får utfärda viten. Inom en myndighet kan rätten att besluta om ett föreläggande i visst ärende vara knuten till en viss person, men den kan också delegeras till lägre tjänstemannanivå. Några allmänna bestämmelser

om vem som kan tilläggas rätt att besluta om viten finns inte. En genomgång av vitesbestämmelserna i några skilda författningar pekar dock på att rätten att förelägga materiella viten ofta lagts på en nämnd, styrelse eller domstol. Exempel som kan vara av intresse för bedömningen av vem som bör meddela föreläggande om aktiva åtgärder kan hämtas från marknadsföringslagen (1975:1418) och konkurrenslagen (1982:729). Enligt bestämmelser i dessa lagar får KO resp. NO meddela förbud eller åläggande förenat med vite i fråga som inte är av större vikt. I övriga fall föreläggs vitet av marknadsdomstolen.

Jämställdhetskommittén föreslog att befogenheten att utfärda förelägganden om aktiva åtgärder skulle tilläggas AD. Flera remissinstanser, däribland AD själv, vände sig emellertid emot detta förslag. Man menade bl.a. att uppgifter av den arten är främmande för en domstol och olämplig att handläggas i en formlig rättegång. Föredragande statsrådet delade denna uppfattning (prop. 1978/79:175 s. 35) och föreslog att befogenheten i stället skulle anförtros åt JämN. Även om det inte på något sätt är otänkbart att AD meddelar ett vitesföreläggande (jfr t.ex. 49 § MBL) delar jag den vid lagens tillkomst uttalade meningen att AD inte bör ha denna uppgift.

När det så gäller frågan om JämO bör få rätt att förelägga vite i nu aktuella fall gör jag följande bedömning. Ett föreläggande för en arbetsgivare att i sin verksamhet vidta vissa åtgärder är en mycket ingripande åtgärd. Bedömningen av vilka åtgärder som skall vidtas kan i många fall vara av principiell betydelse för rättstillämpningen på området. Att sålunda anförtro åt en tillsynsmyndighet av JämO:s karaktär att dra upp riktlinjer för lagens tillämpning är enligt min mening mindre lämpligt. Jag menar här att samma synsätt kan tillämpas som när det gäller t.ex. KO:s ovan nämnda befogenheter (jfr prop. 1970:57 till lagen 1970:412 om otillbörlig marknadsföring). JämO bör således inte ges rätt att meddela föreläggande om aktiva åtgärder.

Svårigheterna att finna en lämplig myndighet som kan anförtros uppgiften att meddela vitesföreläggande talar för ett bibehållande av nämnden.

11.8.3 Andra uppgifter för jämställdhetsnämnden

Inledningsvis i detta avsnitt har uttalats en viss tveksamhet till tanken att konstruera uppgifter för JämN. Emellertid har förslag

framförts om andra uppgifter för nämnden. I en skrivelse till arbetsmarknadsdepartementet har JämO föreslagit att diskrimineringsärenden som inte direkt avskrivs av myndigheten skulle kunna föredras i JämN. Nämnden skulle vidare i rekommendationer kunna göra uttalanden om att arbetsgivaren bör aktivera sitt jämställdhetsarbete, om att den förfördelade bör kompenseras exempelvis genom ekonomisk gottgörelse eller genom att förändra sin arbetsorganisation samt om att den fackliga kontrollen över jämställdhetsarbetet bör intensifieras. Fördelarna med förslaget är enligt JämO att många sökande och arbetstagare skulle nöja sig med att ha fått ett officiellt sanktionerat medhåll. JämO föreslår slutligen att arbetsgivare som inte följer JämN:s rekommendationer skall omnämnas årligen i någon form av "svart lista".

Enligt min mening kan det ifrågasättas om det finns anledning att frångå den uppdelning som gjorts av tillämpningen av lagen, dvs. att frågor om diskrimineringsförbudet prövas i AD och ärenden om aktiva åtgärder i JämN. Såvitt jag erfarit är detta också nämndens egen uppfattning. Inget hindrar dock att JämO själv gör uttalanden eller ger rekommendationer av det slag som nämnts i föregående stycke.

Det ligger då närmare till hands att diskutera om nämnden skulle kunna avge rekommendationer i frågor om aktiva åtgärder. En sådan lösning framstår emellertid som omständlig när det gäller enskilda ärenden. Det skulle innebära att först skulle JämO genom överläggningar försöka förmå arbetsgivaren att följa lagen och därefter skulle JämN efter genomgång av ärendet utfärda en rekommendation. Om arbetsgivaren fortfarande är ohörsam skulle JämN efter ansökan från JämO åter behandla ärendet och förelägga arbetsgivaren vite. Det framstår som en alltför omständlig lösning. Däremot är det fullt tänkbart och möjligt att JämN får som uppgift att göra uttalanden och avge rekommendationer i principiella frågor. En sådan befogenhet kan införas genom ett tillägg i 1 § instruktionen för nämnden. Sådana frågor av principiell karaktär bör kunna föras till nämnden antingen genom en anmälan från JämO eller från en facklig organisation eller tas upp av nämnden på eget initiativ. Anledningen till en sådan anmälan kan givetvis vara enskilda ärenden som JämO fått kännedom om i sin verksamhet och som lämpar sig för en rekommendation.

I ett senare avsnitt, 12.3, kommer jag att närmare gå in på frågan om JämN skulle kunna avge expertyttranden till AD.

Sammanfattningsvis talar således det som kommit fram, enligt min

uppfattning, till övervägande delen för nämndens fortsatta existens med i stort sett bibehållna uppgifter. Det bör dock övervägas om nämndens verksamhet kan vidgas på det sättet att nämnden ges möjlighet att avge utlåtanden och rekommendationer i principiella frågor rörande aktiva åtgärder. En sådan vidgning av JämN:s uppgifter bör framgå av instruktionen för nämnden.

12 PROCESSUELLA FRÅGOR

12.1 Inledning

Tidigare har i skilda sammanhang berörts frågor av processuell karaktär. Bl.a. har bevisbördefrågor diskuterats i samband med lönediskriminering. Andra frågor har förts fram i diskussioner som förts i utredningen, vid sammanträffanden med JämO eller vid de övriga kontakter jag haft under utredningsarbetet. Redan i JämO:s skrivelse till arbetsmarknadsdepartementet i augusti 1982 föreslogs ändringar i JämL avseende bl.a. talefrister och reglerna om tingsrätts resp. AD:s sammansättning i diskrimineringsmål. Vidare föreslogs att den som blivit förbigången på grund av kön vid tillsättning av en tjänst inte bara skulle kunna få skadestånd utan även kunna få tjänsten i fråga. Dessa och andra frågor av processuell art har en stor betydelse för tillämpningen av JämL och för hur effektiv lagen kan bli. Det är därför angeläget att här något närmare behandla problem och frågeställningar av sådan art.

12.2 Domstolens sammansättning - kvinnliga och manliga ledamöter i mål enligt jämställdhetslagen

12.2.1 Bakgrund

JämO har i sin skrivelse år 1982 föreslagit att reglerna om tingsrätts och AD:s sammansättning ändras så att man säkerställer att en diskrimineringstvist aldrig kan prövas av en domstol med uteslutande kvinnliga resp. manliga ledamöter.

JämO:s förslag behandlades i en promemoria, som upprättades inom arbetsmarknadsdepartementet, Ds A 1984:9. Där framhålls bl.a. att för att det skall kunna anses motiverat med en särskild domförhetsregel för enbart vissa utvalda mål bör man kunna visa på att just de målen, av något skäl som är speciellt för dem, är så beskaffade att det för deras del är nödvändigt eller åtminstone särskilt angeläget med en speciell lagregel om domstolarnas sammansättning.

Arbetsmarknadsutskottet har i betänkandet AU 1983/84:6, med anledning av en väckt motion om sammansättningen i AD, uttalat

bl.a. att den principiella inställningen att domstolen skall ha en representation som garanterar bredd och kontinuitet i dömandet leder till att domstolens ledamöter i ett diskrimineringsmål inte kan anses sitta som partsrepresentanter, dvs. för sitt kön, utan som objektiva och obundna domare. Utskottet är på det klara med att kvinnors och mäns olika erfarenheter av arbetslivet medvetet eller omedvetet kan ha betydelse för värderingen eller synen på olika frågor som rör jämställdhet. Det är därför viktigt att framhålla betydelsen av att ledamöter som deltar i jämställdhetsmål har goda kunskaper om jämställdhetsfrågor. Utskottet utgick från att krav på sådan kunskap beaktas vid rekryteringen till domstolen.

I betänkandet har arbetsmarknadsutskottet redogjort för AD:s sammansättning under åren 1983 - 1986. Därav framgår att av AD:s ledamöter var endast en kvinna. Av de 57 ersättarna var åtta kvinnor. Fördelningen bland de olika ledamöterna och deras ersättare såg ut som följer om man utgår från de förordnanden som fanns år 1983.

Tabell 18 Arbetdsomstolens sammansättning 1983-07-01 - 1986-06-30

Antal	Ledamöter		Ersättare	
	Totalt	därav kvinnor	Totalt	därav kvinnor
Ämbetsmannaledamöter				
Ordförande	3	0	-	-
Vice ordförande	3	1	9	2
"Tredje män"	3	0	9	4
Arbetsgivarledamöter				
SAF	4	0	12	0
Kommunförbundet	1	0	3	0
Landstingsförbundet	1	0	3	0
Staten	1	0	3	1
Arbetstagarledamöter				
LO	4	0	12	0
TCO	2	0	6	1
Summa	22	1	57	8

Källa: AU 1983/84:6

Kvinnornas andel bland ledamöter och ersättare har härefter sakta ökat. År 1988 var fyra av ledamöterna och tretton av ersättarna kvinnor. Ytterligare fem kvinnliga ersättare finns för år 1989. Kvinnorna finns på följande poster.

Tabell 19 Kvinnliga ledamöter i arbetsdomstolen år 1989

	Ledamöter	Ersättare
Ordförande	1	-
Vice ordförande	1	4
"Tredje män"	1	6
Arbetsgivarledamöter	0	4
Arbetstagarledamöter	1	4
Summa	4	18

I prop. 1984/85:60 uttalade departementschefen att det i och för sig finns självklara skäl som talar för att såväl kvinnor som män deltar i den dömande verksamheten, men att en lagstiftning om någon typ av "könskvotering" emellertid reser åtskilliga rättsliga problem av principiell natur. Det framhålls att remissinstanserna med några få undantag ställt sig avvisande till förslaget. I stället förordades att jämställdhetsaspekten beaktas vid rekrytering av domstolsledamöterna. Denna uppfattning delades av departementschefen som således inte fann skäl att föreslå en komplettering av lagstiftningen.

12.2.2 Synpunkter

AD:s sammansättning regleras i 3 kap. LRA. Enligt dessa bestämmelser skall ämbetsmannaledamöterna, dvs. ordförande, vice ordförande och de s.k. tredje männen, utses bland personer som inte kan anses företräda arbetsgivar- eller arbetstagarintressen medan de övriga ledamotsplatserna skall fördelas mellan arbetsmarknadens organisationer. Varje ledamot deltar i domstolen som domare med en domares ansvar och bestämmelserna om t.ex. jävsförhållanden enligt rättegångsbalken gäller på samma sätt som för juristdomare. De särskilda reglerna om AD:s sammansättning bygger på tanken att arbetsmarknadens parter skall ges representation i domstolen vid sidan av juristdomarna för att bidra med sakkunskap om förhållandena på arbetsmarknaden och de rättsuppfattningar som har utbildats där. Man har velat skapa en sammansättning av domstolen som har en förankring hos organisationerna på arbetsmarknaden och som skapar förtroende för domstolen hos dem vilkas tvister skall prövas. Statsmakternas inställning har dock

konsekvent varit att intresseledamöterna inte är att betrakta som representanter eller talesmän för parterna i målet. En föreskrift om att båda könen skall vara representerade bland domstolens ledamöter i diskrimineringsmål kan således inte rimligen motiveras med att varje kön som intressegrupp skall vara representerat i domstolen eller att värderingar som beror på könstillhörighet skall garanteras inflytande.

Det är självklart så att kvinnor och män kan ha olika erfarenheter av arbetslivet och att dessa erfarenheter medvetet eller omedvetet kan få betydelse för värderingen eller synen på olika frågor som rör jämställdheten. Detta gäller givetvis även domare. Även om objektiviteten alltid är relativ och således grundar sig på domarens egna kunskaper och referensramar måste det dock förutsättas att rättens ledamöter gör sina bedömningar som objektiva och obundna domare och att de grundar sina utlåtanden på sakliga grunder. En domare fattar ofta beslut där han eller hon måste bortse från egna värderingar, vilka kan grunda sig både på könstillhörighet och på t.ex. skillnader i utbildning, språk eller samhällsbakgrund. Detta gäller i såväl diskrimineringsmål som andra typer av mål. När JämL:s förbud mot könsdiskriminering skall tillämpas krävs sakliga och objektiva bedömningar av det handlande som har ifrågasatts. Sådana bedömningar får både kvinnliga och manliga domare förutsättas klara. Det framstår därför som mer angeläget att betona ett krav på goda kunskaper om jämställdhetsfrågor hos de domstolsledamöter som skall delta i ett jämställdhetsmål än att få skilda värderingar och erfarenheter företrädda.

Även om diskrimineringsmålen kan innebära svåra avvägningar när det gäller att bedöma om ett visst handlande av en arbetsgivare varit diskriminerande eller ej, skiljer sig dessa mål enligt min mening inte från andra typer av mål på ett sådant sätt att det kan anses motiverat att i lag föreskriva en särskild sammansättning av domstolen. Rent allmänt gäller naturligtvis målsättningen om en jämn könsfördelning även för AD. Utvecklingen de senaste åren när det gäller rekryteringen till domstolar i allmänhet visar på en ökad utjämning mellan könen och när det gäller de yngre juristerna finns t.o.m. en viss övervikt för kvinnorna (se avsnitt 4.2.1). Det förhållandet innebär att förutsättningarna för en ökad utjämning av könsfördelningen bland domarna förefaller goda. Detta gäller även AD. Bland ledamöterna och deras ersättare har andelen kvinnor också ökat de senaste åren. Det finns dock ännu allt för få kvinnor för att man i domstolen skall kunna få en någorlunda jämn sammansättning vad gäller kön. Möjligheterna att praktiskt tillgodose önskemålen om en sammansättning i domstolen

där båda könen är representerade har emellertid ökat. Enligt vad som uttalats vid mina kontakter med AD försöker man också att få en så jämn könsfördelning som möjligt i mål enligt JämL. Det är givetvis angeläget att denna strävan vidmakthålls.

Jag anser således att det inte finns skäl för att föreslå en laglig reglering av domstolens sammansättning vad gäller antalet kvinnliga och manliga ledamöter i jämställdhetsmål.

12.3 Experter eller sakkunniga som förstärkning i arbetsdomstolen

Det finns olika metoder att tillföra en domstol särskild sakkunskap. Den vanligaste metoden är att domstolen utser en sakkunnig som avger ett skriftligt yttrande till domstolen. En sådan sakkunnig kan också höras vid en muntlig förhandling. Bestämmelser om sakkunniga finns i 40 kap. rättegångsbalken (RB), vilket i sin helhet gäller i AD. Genom 1 § ges rätten möjlighet att anlita en utomstående sakkunnig för att yttra sig över en fråga som det behövs särskild fackkunskap för att bedöma. Ett sådant sakkunnigutlåtande utgör ett bevismedel i målet. Den sakkunnige har således inte något inflytande på domstolens avgörande annat än indirekt och beroende på vilken tyngd domstolen tillmäter den sakkunniges yttrande. När det gäller de allmänna förvaltningsdomstolarna och försäkringsdomstolarna finns det möjlighet för regeringen att på begäran av domstolen förordna särskilda sakkunniga att för viss tid tillhandagå domstolen med utlåtanden.

I vissa typer av mål har man valt en annan lösning när det gäller att öka domstolens kompetens, nämligen att förse domstolen med en expertledamot. Denna metod har hittills fått ett mycket begränsat användningsområde. Det har främst varit fråga om rättsområden med betydande inslag av komplicerade tekniska eller ekonomiska frågor. En expertledamot ingår i domstolen på samma sätt som övriga domare och har således möjlighet att direkt påverka utgången i målet och utformningen av domen. De s.k. tredje ämbetsledamöterna i AD kan sägas vara ett slags expertledamöter, eftersom de förutsätts ha goda kunskaper om förhållandena på arbetsmarknaden utan att de företräder vare sig arbetsgivar- eller arbetstagarintressen. Det har ibland gjorts gällande att AD borde förses med särskild expertis i jämställdhetsfrågor och båda de nu nämnda sätten skulle kunna bli aktuella när det gäller en förstärkning av AD i diskrimineringsmål.

Som ovan redovisats framhöll arbetsmarknadsutskottet i betänkandet AU 1983/84:6 betydelsen av att ledamöter som deltar i jämställdhetsmål har goda kunskaper om jämställdhetsfrågor och av att detta beaktas vid rekryteringen till AD. Föredragande statsrådet har i prop. 1984/85:60 som sin mening angett att ett sådant kunskapskrav redan enligt gällande ordning kan beaktas vid rekryteringen och att detta särskilt gäller med avseende på de s.k. tredje ämbetsledamöterna. Dessa skall ju enligt 3 kap. 2 § lagen om rättegång i arbetstvister ha särskild insikt i förhållandena på arbetsmarknaden. Till det hör enligt statsrådets mening frågor som rör jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet. Enligt vad jag erfarit finns emellertid en risk för att de nämnda ledamöterna kommer att försvinna ur domstolen. Det finns därför skäl att för närvarande inte bygga alltför stora förväntningar på framtida rekryteringar.

Det får närmast ses som en självklarhet att goda insikter i förhållandena på arbetsmarknaden innefattar kunskaper om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet. Förutom de ovan nämnda s.k. tredje männen finns i AD även intresseledamöter som representerar arbetsmarknadens parter, dvs. arbetsgivar- och arbetstagarledamöterna. Dessa förväntas också bidra med goda kunskaper om förhållandena på arbetsmarknaden. Önskemålet om att tillföra domstolen särskild kunskap i jämställdhetsfrågor bör därmed kunna tillgodoses vid rekryteringen till domstolen.

Att det sålunda kan finnas en sakkunskap i domstolen genom dess ledamöter hindrar emellertid inte att för bedömningen av en viss fråga anlitas en utomstående sakkunnig om det bedöms nödvändigt, även om det i dispositiva mål i regel inte bör ske om parterna av kostnadsskäl motsätter sig detta (se Ekelöf: Rättegång IV, 1982).

En annan möjlighet är att det till AD:s förfogande ställs någon form av expertpanel. AD skulle således kunna uppdra åt en eller flera experter att avge ett utlåtande i en viss fråga. I kapitel 8 som handlar om lönediskriminering har redogjorts för det engelska systemet med oberoende experter, som avger utlåtande till domstol när det gäller frågan om arbeten som är aktuella i ett lönediskrimineringsmål kan anses vara av lika värde. Jag har där föreslagit att bedömningen av vad som skall avses vara arbeten av lika värde inte enbart skall knytas till en överenskommen arbetsvärdering utan också skall kunna ske på annat sätt. Detta kommer att medföra att stora krav ställs på domstolen när det gäller värderingsfrågan. Även om det i första hand åvilar parterna i målet att framlägga bevisning för att framställda yrkanden är berättigade

resp. inte berättigade, måste domstolen göra en självständig bedömning av hur de jämförda arbetena förhåller sig till varandra och hur de skall värderas. Man kan då fråga sig om den sakkunskap som domstolen, genom sina ledamöter, besitter om förhållandena på arbetsmarknaden kan vara tillräcklig för att i detalj värdera enskilda arbeten och arbetsuppgifter inom specifika områden. Oavsett hur det förhåller sig med den saken i ett enskilt mål, kan det inte förväntas att domstolens ledamöter skall kunna ha så vida erfarenheter att de kan omfatta hela den svenska arbetsmarknaden i detalj. Det kan därför hållas för visst att en opartisk värdering utförd av en eller flera experter skulle kunna ha ett stort värde som underlag för domstolens bedömning.

Den frågan inställer sig därmed om en expertpanel av engelsk modell är att föredra eller om samma resultat kan uppnås genom nu befintliga regler om sakkunniga. Vilken modell man än stannar för är det emellertid av vikt att betona att det är domstolen som skall välja "värderingsman" och att domstolen självständigt skall bedöma behovet av ett värderingsutlåtande oavsett om parterna medger eller motsätter sig att en utomstående värderingsman tillkallas. Som framgår av 40 kap. 1 § RB är det inte enbart enskilda fysiska personer som kan anlitas som sakkunniga utan domstolen kan begära ett utlåtande av t.ex. en myndighet eller en institution. Om parterna inte är nöjda med "värderingsmannen" eller utlåtandet står det dem fritt att sedan utlåtandet avgivits argumentera för att domstolens bedömning bör gå i en annan riktning. Ett sakkunnigutlåtande utgör enligt RB ett bevismedel som rätten fritt kan pröva. Enligt min mening ger de regler som redan nu finns tillräckligt utrymme för domstolen att anlita utomstående expertis för att göra en värdering av de arbeten som är aktuella i ett mål. Vilka personer eller myndigheter som bör anlitas för att avge utlåtande i lönediskrimineringsmål är en praktisk fråga som domstolen bör kunna få hjälp med att lösa av t.ex. organisationerna på arbetsmarknaden, arbetsmarknadsdepartementet eller universiteten.

Det ingår i mitt uppdrag att försöka hitta lämpliga arbetsuppgifter åt JämN. Där finns i och för sig expertis samlad både när det gäller jämställdhetsfrågor och arbetsmarknadsfrågor över huvud taget. Det skulle därför vara tänkbart att anlita nämnden som expertorgan, t.ex. i arbetsvärderingsfrågor. Nämnden i sin helhet kan dock inte förväntas syssla med de praktiska frågor som måste utgöra naturliga led i en arbetsvärdering, t.ex. arbetsplatsstudier och intervjuer med arbetstagare, arbetsledare etc. Det ligger i stället närmast till hands att utgå från att nämnden måste uppdra

åt någon utomstående expert att utföra dessa uppgifter. Ett sådant förfarande framstår som en helt onödig omgång och det är således naturligare att rätten själv föranstaltar om att yttrande inhämtas från en sakkunnig/expert. Detta hindrar inte att domstolen i någon fråga, som inte kräver en så ingående utredning, begär ett yttrande från nämnden enligt 40 kap. 1 § RB.

Sammanfattningsvis finner jag således inte skäl för en ändrad lagstiftning när det gäller domstolens möjligheter att inhämta sakkunskap i jämställdhetsfrågor eller i fråga om arbetsvärdering. Det är dock önskvärt - och i vissa arbetsvärderingsfrågor sannolikt nödvändigt - att möjligheten att inhämta sakkunnigyttranden verkligen utnyttjas i diskrimineringsmål.

12.4 Den dubbla prövningen av tillsättningsbeslut på det offentliga området

Förutom att ett beslut om tjänstetillsättning kan komma under domstols prövning enligt JämL, kan inom den statliga sektorn ett tillsättningsbeslut omprövas efter överklagande till en överordnad myndighet eller till regeringen. I vissa fall finns en sådan möjlighet till omprövning även på den kommunala sidan. Det gäller i kommuner som har en besvärsnämnd. Nämnden gör en materiell överprövning av beslutet om tjänstetillsättning, medan däremot ett överklagande av nämndens beslut endast kan leda till en prövning av beslutets laglighet inom ramen för kommunalbesvärsprocessen. I slutbetänkande från kommunallagsgruppen, Ds 1988:52, föreslås emellertid att möjligheten för kommunerna att inrätta besvärsnämnder skall avskaffas. I betänkandet framhålls att endast omkring 30 kommuner har utnyttjat möjligheten att inrätta besvärsnämnd. På landstingssidan har det däremot varit ett vanligare inslag, men där är tendensen att allt fler landsting avskaffar sina nämnder. Enligt kommunallagsgruppens mening är detta ett tecken på att man i den kommunala världen ifrågasätter om det finns något behov av en inomkommunal överprövning i tjänstetillsättningsärendena. De kommuner och landsting som nu har besvärsnämnd bör enligt betänkandet dock få behålla dem tills vidare med stöd av övergångsbestämmelser till den föreslagna nya lagen. Den nu arbetande kommunallagskommittén behandlar frågan om besvärsnämnder vidare och kan enligt underhandsuppgifter väntas komma med ett förslag som går ut på att besvärsnämnderna helt avskaffas.

Som en följd av den pågående omdaningen av skolväsendet har nu

beslutats att lärarna skall bli överförda från den statligt reglerade till den kommunala sektorn. Överklagande av tillsättningsbeslut avseende lärartjänster har inte varit alltför ovanliga och det kan därför antas att överklaganden av tillsättningsbeslut på den statliga sektorn också kommer att få en minskad omfattning i framtiden, även om det finns stora grupper arbetstagare som alltjämt kan använda sig av möjligheten att överklaga.

Även om överprövningar av ett tillsättningsbeslut i framtiden kan komma att bli mindre vanliga genom de ändringar, som enligt vad som sagts ovan har skett eller föreslagits, kan det diskuteras om det över huvud taget bör finnas en möjlighet till dubbla processer. Det kan framstå som otillfredsställande med två skilda prövningsförfaranden som båda huvudsakligen tar sikte på meritvärderingsfrågor. Rimligtvis bör också sådana omständigheter som rör det allmännas resurser och kostnader för dubbla processer vägas in. Det bör dock hållas i minnet att bedömningarna utgår från delvis olika grunder och att någon egentlig konkurrens mellan de skilda prövningarna knappast uppkommer. Vid regeringens prövning kan således den som överklagat mycket väl få tjänsten även om hon eller han inte är bättre men väl jämbördig med den som ursprungligen fått tjänsten, t.ex. om klaganden tillhör det kön som är underrepresenterat på den tjänst det gäller. Regeringen brukar inte motivera sina beslut i tillsättningsärenden och det framgår därför inte om regeringen tillämpat jämställdhetsaspekten eller ansett den klagande vara bättre meriterad. För att vinna ett mål som gäller brott mot diskrimineringsförbudet krävs det däremot bättre sakliga förutsättningar (jfr dock mitt förslag till en kompletterande regel).

Om man ändå vill undanröja möjligheten att föra dubbla processer synes huvudsakligen tre alternativa lösningar vara möjliga. Å ena sidan skulle man kunna undanta de statligt anställda från rätten att få en prövning enligt JämL. Å andra sidan skulle ett avskaffande av rätten att överklaga ett tillsättningsbeslut kunna övervägas. Det tredje alternativet skulle kunna innebära att en prövning enligt den ena ordningen automatiskt avskär möjligheten att få tillsättningen prövad också enligt det andra systemet. Den enskilde arbetstagaren skulle därmed tvingas välja att antingen överklaga tillsättningsbeslutet eller att föra talan om könsdiskriminering. Acepteras olika prövningsförfaranden kan det diskuteras i vilken ordning de olika prövningarna bör göras.

Tanken att utestänga en grupp arbetstagare från möjligheten att få den upprättelse som JämL kan ge då någon utsatts för könsdis-

kriminering enbart på den grunden att de har en statlig arbetsgivare, kan inte anses tilltalande eller tillfredsställande ur rättvisesynpunkt. Lika stötande ter sig tanken att man skulle avskära personer, som kanske i och för sig är verksamma på den privata sektorn, men som söker en statlig tjänst, från rätten att få en diskrimineringstalan prövad. Detta alternativ att undvika dubbla processer bör således enligt min mening inte komma i fråga.

Frågan är då om överklaganderätten på den statliga sidan kan avskaffas. I betänkande från personalbesvärsutredningen, Ds C 1985:20, framhålls att grunderna för den nuvarande ordningen i princip skall behållas. Detta förhållande synes inte heller ha ifrågasatts under utredningar och diskussioner som förts alltsedan slutet av 1950-talet i frågor rörande bl.a. en ändrad instansordning och en begränsad klagorätt till regeringen.

Det pågår för närvarande en utveckling mot att i vissa hänseenden utjämna skillnaderna mellan privat och offentligt arbetsliv och skapa jämställda förhållanden för offentliga och privata arbetstagare . Om denna utveckling kommer att fortgå, kan det te sig otidsenligt med en bevarad rätt på den statliga sidan att överklaga tillsättningsbeslut. Detta är dock en fråga som inte kan angripas utan en omfattande utredning och som ligger utanför mitt uppdrag. Med utgångspunkt i att grundsynen på offentliga tjänstetillsättningar alltjämt skall gälla kan jag inte se någon möjlighet att för närvarande undgå förfarandet med dubbla processer.

När det sedan gäller frågan om en talan som väcks enligt den ena ordningen automatiskt skulle kunna utesluta en prövning i annan ordning bör utöver vad som tidigare sagts följande beaktas. Även om vid en besvärsprövning jämställdhetsintresset kan vägas in som en saklig grund, innebär detta inte att regeringen ingående prövar om det aktuella tillsättningsbeslutet också har inneburit en könsdiskriminering. Regeringen har, när den beaktat jämställdheten som saklig grund snarare beaktat jämställdhetsaspekten på så sätt att man vid i stort sett lika meriter hos de sökande främjat jämställdheten genom att ge företräde åt den som tillhört underrepresenterat kön. Å andra sidan kan vid en prövning av bättre sakliga förutsättningar enligt JämL inte beaktas sådana sakliga grunder som kan innebära företrädesrätt på t.ex. arbetsmarknads- eller sysselsättningspolitiska skäl. De båda prövningssystemen kan således inte ersätta varandra. Det framstår därför från rättvisesynpunkt inte som tilltalande att den ena ordningen skall kunna utesluta den andra.

Vad som däremot kan diskuteras är om de olika prövningsförfarandena skall kunna löpa parallellt. I förarbetetena till JämL diskuteras frågan om att efter överklagande få en statlig tjänst och dessutom få skadestånd på grund av missgynnande enligt 3 § JämL. Några särskilda regler för dessa fall ansågs inte behövas bl.a. med hänsyn till möjligheterna till nedsättning av skadeståndet enligt 8 § sista stycket. Därvid utgick man från att tillsättningsärendet slutligen hade avgjorts.

I verkligheten har det emellertid visat sig att de olika processerna har förts parallellt. Sedan tillkomsten av lagen har det således inträffat att en sökande som efter överklagande fått tjänsten dessförinnan har fått skadestånd på grund av det överklagade missgynnande beslutet. Ett fall är beskrivet i civildepartementets rapport om praxis i regeringen och i AD (SAV informerar 1988 nr 1, s. 50 och 74). Regeringen har således i allmänhet väntat med sitt avgörande till dess att AD har avgjort diskrimineringsmålet. Det kan ifrågasättas om detta är den lämpligaste turordningen.

Det finns i stället mycket som talar för att tillsättningen av tjänsten bör ha vunnit laga kraft innan frågan om skadestånd på grund av könsdiskriminering prövas. Det är en fördel om meritvärderingsfrågorna blir belysta i en administrativ process innan denna fråga avgörs av AD. Vissa dubbla processer kan sannolikt också undvikas därigenom. Om regeringen avslår ett överklagande av tillsättningsbeslutet är det nämligen inte särskilt troligt att en process i AD skulle kunna föras med framgång. Normalt torde det därför i ett sådant fall bli så att processen i AD inte fullföljs. Jag anser dock inte att det behöver införas några särskilda regler utan frågan bör kunna avgöras genom kontakter mellan regeringen och AD och lösas så att AD förklarar målet vilande i avvaktan på att regeringen avgör tilsättningsärendet.

Enligt min mening bör det däremot inte krävas att den som går miste om en statlig tjänst skall vara tvungen att överklaga tillsättningen innan en process i AD förs. Det bör som tidigare sagts inte heller vara uteslutet för den som fått tjänsten efter besvär att föra talan om skadestånd i en diskrimineringsprocess i AD. Denna ståndpunkt överensstämmer med utgången i AD 1981 nr 109, som visserligen gällde tillsättning av en kommunal tjänst, där kommunens besvärsnämnd upphävt tillsättningsbeslutet. AD uttalade där att det är den underordnade myndighetens beslut som skall ligga till grund för prövningen av frågan om diskriminering skett och prövade därför frågan om brott mot diskrimieringsförbudet.

Om den som har fått en tjänst efter överklagande också kan föra en process i AD, kan detta givetvis innebära att hon eller han kan få både tjänsten och ett skadestånd. Detta är i och för sig inte särskilt märkligt. Skadeståndets funktion är ju bl.a. att ge den som diskriminerats en kompensation för den rättighetskränkning som det innebär att i det ursprungliga tillsättningsförfarandet ha blivit förbigången på grund av sitt kön. En ändring av tillsättningsbeslutet innebär däremot enbart att regeringen korrigerar ett felaktigt beslut av en myndighet i enlighet med de regler och den praxis som finns när det gäller statliga tillsättningar.

Mot bakgrund härav anser jag att det inte bör införas regler som förhindrar att någon får både tjänsten och ett skadestånd. En annan sak är att det kan vara rimligt att skadeståndet jämkas i dessa situationer. Den möjligheten finns dock redan enligt 8 § JämL. Det bör i detta sammanhang påpekas att det knappast går att förhindra att arbetsmarknadens parter på den statliga sidan utan process förhandlar fram skadestånd även i de fall då någon redan har fått tjänsten.

Det kan således sammanfattningsvis konstateras att i den mån som man ser ett problem däri att ett tjänstetillsättningsbeslut kan bli föremål för prövning i skilda förfaranden, dels genom överklagande, dels i ett diskrimineringsmål, torde detta inte kunna lösas under nuvarande förhållanden och inom ramen för utredningens uppdrag.

12.5 Grupptalan

12.5.1 Class actions

En fråga som vid flera tillfällen har väckts i diskussioner som förts under utredningens gång har gällt om man i diskrimineringsmål - särskilt mål om lönediskriminering - skulle kunna införa möjligheten att föra talan för en hel grupp och inte enbart för enskilda individer. Jämförelse har gjorts med det amerikanska class actionsinstitutet och som skäl har bl.a. uppgetts att jämförelse mellan grupper skulle vara ett mer effektivt och rationellt sätt än att jämföra individ för individ. Kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet har i sin slutrapport Mångfald mot enfald, del II, SOU 1989:14, som sin mening angett att man bör överväga möjligheten att i det svenska rättssystemet införa någon form av

grupptalan vid brottet hets mot folkgrupp efter det amerikanska mönstret. Kommissionen har framhållit att frågan förutsätter noggranna överväganden.

Det finns därför skäl för en kortfattad redogörelse för class actioninstitutet i USA och några andra länder (se bilaga 6) samt för några alternativa processformer innan frågan om en grupptalan i diskrimineringsmål diskuteras vidare. Den redogörelse som lämnas här bygger på professor Per Henrik Lindbloms omfattande och ingående redovisning i boken "Grupptalan - det anglo-amerikanska class actioninstitutet ur svenskt perspektiv", 1989. Boken behandlar grupptalan i civilprocesser vid allmänna domstolar och det skulle föra alltför långt att gå in i den diskussionen. Vad som däremot kan hämtas ur boken "Grupptalan" är beskrivningar av hur en class actiontalan är uppbyggd och hur den fungerar.

Det är i debatten om "access to justice", översatt tillgång till rättsskydd, som frågor om grupptalan diskuteras. Diskussionerna om "access to justice", om ett fungerande rättsskydd, utgår från att skyddet skall vara möjligt att utnyttja för alla. De hinder för rättsskydd som vanligen diskuteras är framför allt höga processkostnader, parternas bristande förmåga och resurser att genomdriva sina rättigheter samt svårigheterna att anpassa den traditionella civilprocessen till frågor rörande icke-individualistiska intressen.

De höga rättegångskostnaderna anses ha en processavskräckande effekt vare sig det gäller "the American rule", som i princip innebär kvittning av ombudskostnader oavsett processens utgång, eller den engelska - och svenska - "winner take all"-regeln, som lägger hela kostnadsansvaret på tappande part. Parts bristande förmåga och resurser behöver inte avse ekonomiska förhållanden utan kan ligga i dålig utbildning och avsaknad av information, som kanske leder till att en person inte ens kan identifiera sitt i och för sig rättmätiga anspråk, än mindre inser sina möjligheter att genomdriva det. Det är inte bara den obemedlade "lille mannen", som kan behöva ett bättre rättsskydd utan även konsumenter av kapitalvaror, fastighetsägare och andra. Rättsskyddet kan givetvis förbättras på såväl det inom- som utomprocessuella planet, t.ex. genom kontrollverksamhet och ändrade kostnadsregler, ökad rättshjälp eller ändrade talerättsregler.

Grupptalan definieras i boken som en rättegång då käranden utan uppdrag för talan till förmån för en i processen angiven grupp vars medlemmar träffas av domens rättskraft trots att de inte är

parter i målet. Detta betecknas som en "äkta" grupptalan, men det finns många variationer. De angivna rekvisiten för grupptalan skall här kommenteras i korthet.

Att det i definitionen anges att *käranden* skall agera för gruppens räkning hindrar inte att en sådan representativ situation kan förekomma på svarandesidan, t.ex. vid s.k. "defendants class actions". Käranden behöver inte vara bara en person utan kan vara ett större eller mindre antal personer, som för talan för en ännu större grupp, som inte är parter i målet. Om alla i gruppen intar partsställning föreligger inte grupptalan utan kumulation, dvs. förening av mål. Att käranden agerar *utan* uppdrag kan i vissa fall t.o.m. innebära att en del gruppmedlemmar inte ens får kännedom om att processen över huvud taget pågår. Begreppet utan uppdrag utesluter emellertid inte att det kan finnas ett tyst eller konkludent samtycke eller kanske rent av en överenskommelse. Vid t.ex. en amerikansk class action rörande skadestånd krävs i allmänhet att klassmedlemmarna underrättas, eventuellt genom kungörelse, om att en process har inletts, för att de skall få tillfälle att begära att processen inte skall gälla dem, s.k. opt-out. Om opt-out inte begärs lämnas således ett tyst medgivande. Det som krävs för att käranden skall anses handla utan uppdrag är att det saknas en rättegångsfullmakt med en konkret uttryckt positiv viljeförklaring. Den *talan* käranden för kan vara antingen fastställelse-, fullgörelse- eller förbudstalan. I den senare taleformen inbegrips talan om ändrings- och skyddsåtgärder.

Rekvisitet *till förmån för en i processen angiven grupp* medför problem när det gäller gränsdragningen mellan grupptalan i vid mening och individuell rättegång, t.ex. i form av pilotmål. Om käranden yrkar att svaranden skall förpliktigas utge skadestånd till alla som köpt en viss produkt är det klart en form av grupptalan. Yrkas i stället att svaranden skall förpliktigas upphöra med viss verksamhet till förmån för en viss angiven grupp är det också grupptalan. Om emellertid förbud yrkas mot verksamheten utan angivande av förmånsgrupp, t.ex. förbud mot viss miljöfarlig verksamhet, som kan gälla till förmån för alla oavsett om de ingår i någon särskild grupp eller ej, är det inte fråga om en grupptalan. Kännetecknande för en äkta grupptalan är slutligen att klassmedlemmarna träffas av domens rättskraft, trots att de inte är parter i målet eller är underkastade parternas civilrättsliga förfoganderätt. De har således inget ansvar för ombuds- eller andra rättegångskostnader, de deltar inte i processen och de kan inte överklaga domen. Vissa former av grupptalan i vid mening förutsätter inte att domen har rättskraft både för och emot

gruppmedlemmarna. Domen kan ibland ha en ensidig rättskraftverkan, dvs. till förmån men inte till nackdel för medlemmarna i gruppen.

En grupptalan kan drivas som statlig, offentlig grupptalan eller "public action" eller som privat grupptalan. Den sistnämnda typen kan indelas i två grupper: organisationstalan och enskild (personlig) grupptalan eller class action.

Några exempel på class actions:

1. En bil av viss sort och modell är behäftad med ett fabrikationsfel som påverkar andrahandsvärdet negativt med ca 1 000 kr, vilket drabbar 8 000 bilägare. En av dem, N, väcker skadeståndstalan mot tillverkaren och yrkar att denne förpliktigas betala 1 000 kr till N och var och en av de övriga bilägarna. N har inte något uppdrag från de övriga att föra denna privata enskilda grupptalan men domen blir ändå bindande för och emot samtliga medlemmar i klassen.

2. En fastighetsägare, Z, väcker förbudstalan mot en pappersmassefabrik under åberopande av de olägenheter som fabrikens utsläpp medför för samtliga fastighetsägare i grannskapet. Han yrkar att företaget skall rena sin utsläpp i högre grad än tidigare. Domen blir bindande för de övriga fastighetsägarna även om talan ogillas.

3. Ett taxiföretag överdebiterar under ett år alla sina kunder genom att ta ut en framkörningsavgift som är några tioöringar högre än vad som är tillåtet enligt gällande kommunala bestämmelser. En person, D, som åkt med en sådan taxi en gång väcker talan mot bolaget och yrkar att detta skall förpliktigas att återbetala den "obehöriga vinst" som föranletts av överdebiteringen. Domstolen accepterar att D för talan för allas räkning utan uppdrag. Man beräknar den uppkomna skadan för taxikunderna via den obehöriga vinsten och bolaget åläggs att - i stället för att spåra alla kunder och betala tillbaka till dessa - under en viss tidsperiod sänka framkörningsavgiften under den tillåtna maximigränsen.

Exemplen visar några av särdragen i class actioninstitutet, bl.a. de radikala principer för beräkning och fördelning av skadestånd som kan förekomma. De anger också några av de funktioner en grupptalan kan fylla, dvs. den kan ha både en reparativ och en preventiv funktion. Härtill kommer att institutet kan ha stor

processekonomisk betydelse.

12.5.2 Andra former av grupptalan

Statlig grupptalan

Class action är som framgått inte den enda formen av representativ grupptalan. De processformer som ligger närmast class action är statlig grupptalan och organisationstalan. Möjligheten till statlig aktivitet i tvistemål vid allmän domstol är i de flesta länder starkt begränsad; i Sverige existerar den knappast över huvud taget. Offentlig verksamhet för att tillse att lagarna efterlevs försiggår i allmänhet i förvaltningsmässiga eller förvaltningsprocessuella former. Bland de exempel som nämns som alternativ till class actions i Sverige är den svenska ombudsmannaorganisationen-konsumentombudsmannen (KO) och näringsfrihetsombudsmannen (NO) - och processen vid marknadsdomstolen.

Organisationstalan

För att en talan som förs av en organisation skall kunna betecknas som grupptalan förutsätts att en förbuds-, fastställelse- eller skadeståndstalan förs av organisationen som part i syfte att tillgodose medlemmarnas eller ett allmänt intresse. Processar organisationen i eget intresse är det således inte fråga om en sådan organisationstalan som avses här. Så är inte heller fallet om medlemmarna i organisationen utfärdat fullmakter till en företrädare för organisationen att föra deras talan. I de flesta fall har möjligheten till organisationstalan tillskapats genom en utvidgning av sedvanliga regler om talerätt - antingen genom praxis eller genom lagstiftning. I Tyskland har man t.ex. genom lagstiftning skapat skräddarsydda regler om organisationstalan, "Verbandsklage", inom delar av konsumenträtten. I tysk rätt saknar en enskild konsument talerätt enligt bl.a. konkurrenslagen och avtalsvillkorslagen. Man diskuterar dock att införa organisationstalan även på miljörättens område. Även i Frankrike har organisationer sedan år 1973 möjlighet att föra talan i vissa konsumentmål. I motsats till den tyska rätten har man i Frankrike en strikt reglering av vilka kvalifikationer en organisation måste uppfylla för att få uppträda som part i ett konsumentmål. Även i miljömål och i vissa diskrimineringsmål har en fransk organisation en begränsad rätt att väcka talan. I England däremot saknas helt möjlighet att föra organisationstalan. Liksom när det gäller class actions och statlig grupptalan förefaller USA inta en ledande

ställning, särskilt inom miljörättens område. Bortsett från Frankrike medger inte något av de nu nämnda länderna att en organisationstalan förs som skadeståndstalan.

I Sverige har vissa organisationer visserligen en stark ställning, men oftast utom en process. Organisationernas starka position i rättegång i arbetsdomstolen är dock av principiellt intresse eftersom man här kan finna belägg för att tekniken att via lagstiftning tillskapa särskilda talerättsregler för organisationer inte är främmande för svensk rätt. Detsamma gäller förhållandena i marknadsdomstolen, där man kan finna inte bara långt gående former av statlig grupptalan i form av NO:s och KO:s verksamhet utan också exempel på en organisationstalan av svensk modell.

Enligt 10 § marknadsföringslagen (1975:1418) ges nämligen organisationer av konsumenter, löntagare eller näringsidkare en subsidiär talerätt i marknadsdomstolen. Om KO, som har tillsyn över lagen, beslutar att inte göra en ansökan om förbud eller åläggande mot en näringsidkare, som bryter mot lagens bestämmelser om otillbörlig marknadsföring, information till konsumenter eller produktsäkerhet, får en sådan ansökan göras av en sammanslutning inom någon av de ovan nämnda personkategorierna. Motsvarande bestämmelser finns i 17 § konkurrenslagen (1982:729) och i 3 § lagen (1971:112) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden.

12.5.3 Synpunkter på en eventuell grupptalan i diskrimineringsmål enligt jämställdhetslagen

Förslagen om grupptalan i diskrimineringsmål som förts fram under utredningens arbete har alla tagit sikte på mål om lönediskriminering. Även om det skulle vara tänkbart att en sådan taleform kunde komma till användning även i vissa fall rörande andra former av könsdiskriminering torde det stå klart att mål om diskriminerande arbetsvillkor är den måltyp där en grupptalan skulle ha sitt största berättigande. Det ligger i sådana mål nära till hands att om en arbetsgivare tillämpar sämre arbetsvillkor för en arbetstagare av visst kön (i förhållande till arbetstagare av det motsatta könet) så tillämpas sådana sämre villkor för alla arbetstagare av det könet.

I dagens läge kan en sådan situation angripas på det sättet att man genom ett s.k. pilotmål får ett avgörande beträffande en persons arbetsvillkor, vilket blir vägledande för andra mål rörande

samma fråga. När ett stort antal likartade mål har väckts samtidigt och utgången i samtliga mål beror på vilken ställning som tas i en eller flera rätts- eller bevisfrågor, som är desamma i alla målen, väljs ofta ett eller några få mål ut som pilotmål och de övriga målen vilandeförklaras i regel i avvaktan på avgörandet i pilotmålet. I vissa fall där t.ex. två eller flera väckt talan vid samma domstol mot en gemensam motpart och målen har samma grund, kan reglerna i 14 kap. rättegångsbalken om förening av mål, s.k. kumulation, bli aktuella. Det innebär att målen skall handläggas i en och samma rättegång. När det gäller mål om diskriminering enligt 3 § JämL finns redan bestämmelser om gemensam handläggning av flera mål i 12 och 13 §§ JämL. Ett sådant förfarande kan ibland vara till fördel, särskilt ur processekonomisk synvinkel. Å andra sidan kan processen bli otymplig om många parter är inblandade. Både avseende pilotmål och kumulation gäller emellertid, till skillnad från grupptalan, att var och en för sin egen talan som part i processen och med möjlighet att överklaga en dom man inte är nöjd med. En ren grupptalan enligt class actionmönster förs ju däremot av en enskild person för en grupps räkning utan att gruppmedlemmarna deltar i processen. Gruppmedlemmarna saknar också möjlighet att överklaga domen.

Att införa möjligheten till en grupptalan i svenskt rättsliv måste kräva en ingående utredning, inte minst vad gäller frågan om ett behov verkligen finns i den svenska processen av en sådan taleform. Den omständigheten att en grupptalan i vissa diskrimineringsmål skulle kunna vara till fördel är enligt min uppfattning inte ett tillräckligt argument för att nu överväga ett införande i JämL av en så speciell processuell bestämmelse, i all synnerhet som man kan nå ungefär samma effekt genom att föra fram s.k. pilotmål. Det är också tveksamt om de förväntningar som fästs vid en svensk grupptalan av class actiontyp av förespråkarna för en sådan taleform verkligen kan infrias. Främst gäller detta förhoppningen att t.ex. en kvinna, som vill föra en lönediskrimineringsprocess, skulle kunna göra detta utan att själv behöva "schavottera". En grupptalan kan ju inte föras anonymt. Om en taleform av aktuellt slag skall införas i svensk rätt kan det visserligen sägas att någonstans måste man börja. Särskilt de problem, som hör samman främst med hur domens bindande rättsverkan skall avgränsas i ett mål som gäller en stor grupp människor är dock enligt min mening av den karaktären att frågan om grupptalan bör övervägas i ett större sammanhang. Frågan om en eventuell svensk grupptalan har som framgår ovan väckts även i andra sammanhang och den torde med hänsyn till samhällsutvecklingen komma att aktualiseras på allt fler områden, t.ex. inom

konsument- och miljörätt eller i samband med andra former av diskriminering. Enligt min uppfattning kan i och för sig möjligheten att införa någon form av grupptalan i vårt rättssystem allvarligt övervägas, men det bör i så fall ske i ett större sammanhang.

12.6 Sanktioner

12.6.1 Allmänt

De sanktioner som kan komma i fråga för arbetsgivare som inte följer JämL:s bestämmelser är skadestånd och vitesföreläggande. De skadeståndsbelopp som dömts ut som allmänt skadestånd i jämställdhetsmål under de gångna åren har dock varit förhållandevis blygsamma. I kapitel 11 har diskuterats olika frågor rörande vitesföreläggande och här skall nu några andra sanktionsfrågor beröras.

I den allmänna debatten har många gånger röster höjts för att skadeståndsbeloppen bör höjas avsevärt. Likaså har man ofta diskuterat frågan om en person, som diskriminerats genom att förbigås vid en tjänstetillsättning, förutom skadestånd också skulle kunna få den aktuella tjänsten. Redan i sin skrivelse till arbetsmarknadsdepartementet år 1982 pekade JämO på att det av många betraktas som en brist i JämL att den som enligt domstols bedömning är mest meriterad kan "avfärdas" med ett skadestånd (se även Ds A 1984:9 s. 22 f). Förslag i den nämnda riktningen har ofta haft som grund den modell som tillämpas i USA och som ger en domstol möjlighet att som påföljd förelägga arbetsgivaren att vidta lämpliga positiva åtgärder (affirmative actions). Det kan t.ex. vara att anställa den diskriminerade när detta inte av praktiska skäl är uteslutet genom att någon annan redan uppehåller befattningen (se jämställdhetskommitténs redogörelse, SOU 1978:38 s. 137 f). De nämnda förslagen har så ofta förts fram i debatten att jag därför vill gå något närmare in på frågan och även diskutera andra tänkbara förändringar av JämL:s sanktionsregler.

12.6.2 Att få den sökta tjänsten

Den allmänna meningen under förarbetena till JämL när det gällde påföljdsfrågan vid brott mot diskrimineringsförbudet var att skadestånd var den påföljd som bäst stämde överens med lagens

arbetsrättsliga karaktär och som också var bäst ägnad att förebygga diskriminering. Inom jämställdhetskommittén rådde enighet om att påföljden borde vara skadestånd och den uppfattningen godtogs också allmänt av remissinstanserna. Föredragande statsrådet uttalade i propositionen (prop. 1978/79:175) att även hon fann detta vara en lämplig lösning. Kommittén menade att det var väsentligt att se saken så att den diskriminerande handlingen ligger i att arbetsgivaren avvisar en bättre meriterad arbetssökande, inte i att arbetsgivaren anställer någon annan.

Med ett sådant synsätt kan en påföljd som innebär att en förbigången arbetssökande skall tilldömas tjänsten inte ses som en sanktion riktad mot arbetsgivaren på grund av en lagöverträdelse. Det kan rimligen inte vara särskilt kännbart för en arbetsgivare att få en arbetstagare som är bättre kvalificerad än den som anställts. Det är därför tveksamt om en sådan påföljd skulle kunna få den preventiva verkan som anses utgöra en del av syftet med sanktionssystemet. Däremot skulle naturligtvis en påföljd som ger den diskriminerade rätt till den aktuella tjänsten fylla en reparativ funktion, dvs. ersätta eller begränsa den skada som uppkommit för den som förbigåtts. Det är en principiell fråga vilket syfte som man i första hand vill uppnå med en sanktion. I propositionen betonas att en skadeståndspåföljd på ett lämpligt sätt fyller den dubbla uppgiften att avhålla från överträdelser av diskrimineringsförbudet och samtidigt ge dem som diskrimineras ersättning för skada som de tillfogas.

I och för sig skulle man generellt kunna ha samma synsätt vid tjänstetillsättningar som när det gäller påföljd vid lönediskriminering, nämligen den att den som diskrimineras skall ha rätt till såväl ekonomiskt skadestånd, dvs. ersättning för den ekonomiska förlust man lidit genom att få en för låg lön, som ett allmänt skadestånd på grund av arbetsgivarens diskriminerande handlande. Man skulle då jämställa möjligheten att få den ifrågavarande tjänsten med det ekonomiska skadeståndet som ersättning för något man faktiskt gått miste om. Emellertid skulle ett sådant resonemang medföra omfattande problem av praktisk natur. I första hand kan man ställa sig frågan vem av flera förbigångna personer som skulle tilldömas en tjänst. Om t.ex. tre kvinnor förbigåtts av en man kan inte alla tre få tjänsten och det kan näppeligen krävas av arbetsgivaren att han skall anställa dem alla.

En annan fråga som främst gör sig gällande på den privata sektorn är vad som skall ske med den person som faktiskt fått tjänsten och som kanske både tillträtt den och uppehållit den under hela

den tid processen tagit. Någon möjlighet att gå tillbaka till en tidigare anställning finns inte och är över huvud taget inte tänkbar på den privata sektorn. Bl.a. torde för de privata arbetsgivarna konkurrenshänsyn starkt tala mot en sådan möjlighet. Med det system som råder på den offentliga sektorn skulle det där i och för sig vara tänkbart att den diskriminerade tilldöms tjänsten och att den som faktiskt fått den återgår till en tidigare befattning. En annan teoretisk möjlighet skulle kunna vara att man väntar med det definitiva tillträdet av tjänsten till dess att förhandlingar eller en process har avslutats. Även denna möjlighet lämpar sig dock bara för den offentliga sektorn. Att lagstiftningsvägen göra en sådan skillnad mellan de skilda sektorerna på arbetsmarknaden att olika regler skall gälla för privat resp. offentlig anställning utöver den skillnad som redan föreligger genom rätten till överklagande är inte lämpligt.

Det är vidare tveksamt om en sådan uppdelning över huvud taget är genomförbar med hänsyn till de gränsdragningsproblem som kan uppkomma t.ex. när den som fått en statlig tjänst har lämnat en anställning på den privata sektorn. Det är i och för sig tekniskt sett inte otänkbart att lagstiftningsvägen införa en regel som ger alla arbetstagare, både privat och offentligt anställda, möjlighet till tjänstledighet för att t.ex. pröva annat yrke. Denna tjänstledighet skulle då kunna utnyttjas för att täcka tiden för en eventuell prövning av tillsättningsbeslutet. Detta är dock en fråga som endast kan lösas genom en allmän arbetsrättslig lagstiftning.

Jag gör således den bedömningen att det inte är lämpligt att som en sanktion mot överträdelser av diskrimineringsförbudet i tillsättningsfallen införa en möjlighet för den som förbigåtts att erhålla den sökta tjänsten.

12.6.3 Skadeståndsbeloppen

I den allmänna motiveringen till skadeståndsbestämmelserna i prop. 1978/79:175 framhålls vikten av att jämställdhetsprincipen inskärps och att det tydligt markeras att vissa förfaranden inte är tillåtna med hänsyn till den principen. Vidare uttalas att skadestånd på en måttlig nivå får anses motsvara det sanktionsbehov som finns. Allt för drastiska ekonomiska följder för den enskilde felande skulle kunna motverka lagens syfte att förändra invanda attityder, särskilt i ett inledande skede när kunskaperna om lagen ännu är bristfälliga. Samtidigt framhålls emellertid att ett icke obetydligt skadestånd från den diskriminerades synpunkt måste te sig som en

upprättelse. Utgångspunkt för ett allmänt skadestånd bör kunna tas i den praxis som förekommer i föreningsrätts- och anställningsskyddsmål.

AD har i de mål enligt JämL där skadestånd utdömts under åren 1981 - 1986 bestämt skadeståndena till belopp som varierat mellan 10 000 - 20 000 kr. I några av de första domarna har AD också hänvisat till de ovan nämnda uttalandena i propositionen. Domstolen torde således ha beaktat att lagen var ny och att kunskapen om vad som gällde inte riktigt kunnat tränga igenom i medvetandet hos alla arbetsgivare. I ett fall år 1987 har skadeståndet bestämts till 25 000 kr och i ett fall år 1989 till 40 000 kr, mot yrkade 50 000 kr. Domstolen har inte gett någon motivering till det i förhållande till vad som tidigare utdömts relativt höga skadeståndet.

Även om det således finns en tendens till att högre skadestånd kan komma att utdömas i diskrimineringsmål i framtiden, måste den höjning som hittills skett anses vara blygsam. Skadestånd på en sådan nivå kan inte i nämnvärd utsträckning anses ha en effekt som motverkar könsdiskriminering. Det framstår i dagens samhälle som alltför billigt för en arbetsgivare att "köpa sig fri". Jag förordar därför att skadeståndsbeloppen höjs väsentligt. Det måste vara kännbart för en arbetsgivare att avsiktligt eller av nonchalans överträda JämL:s förbud mot könsdiskriminering. Lagen har nu snart varit i kraft i tio år och det har förts en så omfattande debatt att ingen arbetsgivare med någon som helst framgång bör kunna göra gällande att han inte kunnat anpassa sig och sina förhållanden till de krav som lagen ställer. Självfallet kan fasta belopp inte uppställas för de skadestånd som skall utgå. Hänsyn måste tas till arbetsgivarens ekonomiska förhållanden. Ett belopp, som för en arbetsgivare inte är särskilt kännbart, kan för en annan kanske innebära risk för konkurs. Hänsyn av nu nämnt slag torde främst bli aktuella i mål där svarandeparten är en småföretagare. I de flesta fall är det dock rimligt med skadestånd som uppgår till ett sexsiffrigt tal.

12.6.4 Skall 5 a § jämställdhetslagen sanktioneras?

Bestämmelsen i 5 a § JämL ger en arbetssökande, som inte har fått en anställning, eller en arbetstagare som inte har fått en befordran eller en utbildning till befordran, rätt att på begäran få uppgifter om vilka meriter den medsökande av motsatt kön hade som fick anställning eller befordran. Den aktuella regeln infördes

med anledning av förslag i JämO:s skrivelse till arbetsmarknadsdepartementet år 1982. I den promemoria som upprättades inom arbetsmarknadsdepartementet (Ds A 1984:9) och där JämO:s olika förslag behandlades anfördes i fråga om att knyta en sanktion till den då föreslagna bestämmelsen följande:

> Det förefaller knappast nödvändigt eller lämpligt att uppställa någon särskild sanktionsregel för det fall arbetsgivaren vägrar att lämna ut begärda uppgifter. Redan förekomsten av en regel i lagen torde i de allra flesta fall vara tillräcklig för att arbetsgivaren skall tillmötesgå en önskan om att få ta del av de aktuella uppgifterna. En vägran utgör ju i sig ofta ett skäl till misstanke om att diskrimineringsförbudet inte har respekterats. I en sådan situation synes det i varje fall naturligast att den som tror sig diskriminerad vänder sig till sin fackliga organisation eller till JämO. Det förefaller inte rimligt att man på en regel av detta slag skulle kunna grunda självständiga rättsanspråk eller inleda ett särskilt rättegångsförfarande för att utkräva sin rätt.

I propositionen (prop. 1984/85:60) med förslag om införandet av den aktuella bestämmelsen uttalade föredragande statsrådet att hon delade den uppfattning som kommit till uttryck i den nämnda departementspromemorian. Det i propositionen framlagda ändringsförslaget innefattade således inte någon sanktionsbestämmelse. Arbetsmarknadsutskottet saknade därmed anledning att i sitt betänkande gå in på sanktionsfrågan.

I utredningen har inte gjorts någon undersökning av i vilken utsträckning det förekommer överträdelser av bestämmelsen i 5 a § JämL. Det har emellertid inte heller i övrigt kommit till min kännedom att brott mot den angivna bestämmelsen förekommer i sådan omfattning att det därmed skulle föreligga ett problem, som inte kan lösas på de vägar om redan nu står till buds, dvs. med hjälp av JämO eller en facklig organisation. JämO har ju möjlighet att vid vite förelägga arbetsgivaren att lämna begärda uppgifter. För facket finns möjlighet att erhålla uppgifterna som part i förhandling med arbetsgivaren. Det kan i och för sig rent principiellt anses otillfredsställande att en enskild arbetssökande eller arbetstagare inte har någon möjlighet att själv påtala en överträdelse av den aktuella bestämmelsen. Som framhållits i såväl departementspromemorian som i prop. 1984/85:60 kan det dock inte anses rimligt att man skall kunna grunda självständiga rättsanspråk på en regel av det slag som bestämmelsen i 5 a § JämL utgör. Det är enligt min mening inte heller rimligt att den enskilde skulle

kunna inleda ett rättegångsförfarande för att utkräva sin rätt att få del av uppgifter om en anställd medsökandes meriter. Det är å andra sidan inte tillfredsställande om en arbetsgivare kan bryta mot 5 a § JämL helt opåtalat. Arbetssökande eller arbetstagare som förvägras möjligheten att få del av begärda merituppgifter bör därför alltid anmäla detta till facket eller till JämO. Jag anser således att de vägar som i dag står till buds bör användas för att få fram uppgifter som begärs enligt 5 a § JämL och att någon sanktion mot överträdelse av bestämmelsen inte bör införas.

12.7 Preskriptionstiderna

14 § JämL innehåller bestämmelser om vilka talefrister som gäller i diskrimineringsmål. I paragrafens första mening hänvisas till bestämmelserna i bl.a. 40 - 42 §§ LAS för de fall en talan enligt JämL förs med anledning av uppsägning eller avskedande, dvs. diskriminering enligt 4 § punkt 3 JämL. Bestämmelserna knyter an till regler om skyldighet för arbetstagare att underrätta arbetsgivaren om att arbetstagaren avser att yrka att uppsägningen eller avskedandet ogiltigförklaras eller framställa krav på skadestånd. Talan med yrkande om skadestånd skall senast ha väckts inom fyra månader efter det att tiden för underrättelse gått ut eller högst fyra månader från den tidpunkt då den skadegörande handlingen företogs. När det gäller övriga diskrimineringsmål hänvisas till preskriptionsbestämmelserna i 64 - 66 §§ MBL. Dessa bestämmelser knyter an till lagens regler om att förhandling skall påkallas inom fyra månader från det att den omständighet som utgör grund för yrkandet blev känd eller allra senast inom två år från det att omständigheten inträffade. En organisation får väcka talan om t.ex. skadestånd senast tre månader efter det att förhandling har avslutats eller efter det att förhandling senast skulle ha hållits. Om den fackliga organisationen försitter tiden för förhandling eller för att väcka talan, får den enskilde med stöd av JämL väcka talan inom två månader efter det att tiden för organisationen har löpt ut. I 14 § JämL finns vidare för fall som avser diskriminering enligt 3 §, dvs. anställningsfallen, en absolut preskriptionstid som innebär att en organisation måste väcka talan inom åtta månader från missgynnandet. Vill den enskilde väcka talan om organisationen har försuttit den angivna tiden skall det ske inom två månader efter det att åttamånadersfristen löpt ut. Detsamma gäller för JämO.

Nu gällande bestämmelser om talefristen trädde i kraft den 1 mars 1985 sedan JämO föreslagit en förändring av tidigare gällande

frister. Under mina kontakter med JämO har önskemål framställts om ytterligare förlängning av preskriptionstiderna. Det har framhållits att det är svårt att få fram besked om fackets ställningstagande annat än i sista stund och att utredningstiden därmed begränsas till ett minimum.

Som framhållits i den promemoria från arbetsmarknadsdepartementet (Ds A 1984:9) där förslag till nu gällande talefristen lades fram bör möjligheterna att utnyttja lagen för att få rättelse inte begränsas. Å andra sidan bör rättstvister inom det arbetsrättsliga området få en lösning utan onödigt dröjsmål. Det finns enligt promemorian också ett intresse av att preskriptionsreglerna inom olika delar av det arbetsrättsliga området inte alltför mycket skiljer sig från varandra.

Jag delar den uppfattning som kommit till uttryck i den ovan nämnda departementspromemorian, dvs. att preskriptionsreglerna inom olika delar av det arbetsrättsliga området inte bör skilja sig alltför mycket från varandra. Det måste därför enligt min mening föreligga starka skäl för att göra ytterligare avsteg från de i medbestämmandelagen angivna preskriptionsreglerna, utöver de avsteg som redan gjorts när 14 § JämL ändrades år 1985. Enbart det förhållandet att utredningstiden kan vara i knappaste laget kan inte utgöra ett tillräckligt starkt skäl för en ändring av talefristerna. Det har från myndighetens sida inte gjorts gällande att det är helt omöjligt att genomföra en tillräcklig utredning innan talan måste väckas i AD. Över huvud taget är detta enligt min mening en fråga som rör tilldelning och fördelning av resurser och som inte bör påverka konstruktionen av en processuell regel av nu ifrågavarande slag.

Som angetts i avsnittet om JämO:s verksamhet anser jag det angeläget att JämO även i framtiden för till process sådana frågor som är av principiellt intresse och även andra frågor när det finns särskilda skäl för att få en tvist prövad i domstol. Jag kan inte finna att de nu gällande preskriptionsbestämmelserna skulle kunna utgöra hinder för en sådan verksamhet och att talefristerna därför skulle förlängas ytterligare.

Den tanken har också förts fram att man skulle kunna göra preskriptionsreglerna mer enhetliga för de skilda slagen av diskrimineringsmål enligt JämL. Sett framför allt från JämO:s och en enskild klagandes synpunkt kan en sådan ändring framstå som tilltalande. För fackliga organisationer däremot torde ett förenhetligande av bestämmelserna i JämL kunna leda till problem och

svårigheter. En facklig organisation är för det första bunden av en förhandlingsordning som skall genomföras. För facket finns vidare inte heller den begränsning som gäller för JämO att endast brott mot JämL kan åberopas i en process. Annan arbetsrättslig lagstiftning kan därför vara aktuell och det ter sig då som synnerligen angeläget att reglerna om talefrister följer samma arbetsrättsliga mönster. Särskilt gäller detta i fall där diskriminering enligt 4 § punkt 3 JämL är i fråga och där även reglerna i LAS är av stor betydelse.

När det gäller de i lagen angivna fristerna för att väcka talan enligt 4 § punkterna 1 och 2 resp. 3 § kan följande synsätt anläggas. Sådana frågor som avses i 4 § är ofta föremål för avtalsreglering. Detta gäller särskilt anställningsvillkor enligt 4 § punkt 1. Det är därför naturligt att tvistefrågor i dessa fall är kopplade till en förhandlingsskyldighet. Den yttersta gränsen för att påkalla förhandling bestäms enligt 64 § MBL till två år från det att den ifrågasatta omständigheten inträffade. Skäl att förkorta denna tid föreligger inte. För en diskrimineringstalan enligt 3 § JämL, dvs. för anställningsfallen, har den yttersta tidsfristen bestämts till åtta månader från missgynnandet, som är lika med tidpunkten för det tillsättningsbeslut varigenom någon har missgynnats. Att upphäva denna begränsning och låta tvåårsfristen enhetligt gälla alla diskrimineringsmål utom fall enligt 4 § punkt 3, är i enlighet med den mening jag uttryckt ovan inte lämpligt. Mot denna bakgrund kan jag inte finna det möjligt att göra preskriptionsbestämmelserna i JämL enhetliga för alla typer av diskrimineringsmål.

Sammanfattningsvis finns det enligt min uppfattning inte skäl som är tillräckligt starka eller klart påvisbara för att nu föreslå en ytterligare förlängning eller någon annan ändring av talefristerna i JämL. I den mån som förberedelserna för en process leder till problem i myndighetens arbetssituation, bör dessa kunna lösas inom ramen för tilldelning och fördelning av resurserna. En annan sak är att det kan finnas anledning att göra talefrister och preskriptionstider mer enhetliga inom arbetsrätten över huvud taget.

12.8 Sekretess i ärende hos jämställdhetsombudsmannen

12.8.1 Allmänt om sekretessbestämmelserna

JämO har framhållit att det från myndighetens synpunkt finns

vissa problem med nu gällande sekretessbestämmelser. Handlingar som kommer in till myndigheten är offentliga och kan begäras utlämnade av t.ex. motparten i ett diskrimineringsmål. JämO kan således inte förfoga över sitt processmaterial efter egna bedömningar utan måste på begäran lämna ut alla handlingar till motparten. Ett önskemål från JämO:s sida är därför att handlingarna i ett mål blir offentliga först sedan målet avgjorts.

Bestämmelserna om sekretess finns i sekretesslagen (1980:100, omtryckt 1985:1059) och avser förbud att röja uppgift, vare sig det sker muntligen eller genom att allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt (1 kap. 1 §). Bestämmelserna om sekretess i ärenden hos JämO (och JämN) finns i 9 kap. 21 § sekretesslagen. Där sägs bl.a. att sekretess gäller i ärende hos JämO enligt JämL för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs.

De begränsningar av offentlighetsprincipen som gjorts genom bestämmelserna i sekretesslagen utgår från att man inte skall åstadkomma mer sekretess än vad som är oundgängligen nödvändigt för att skydda de intressen som avses med bestämmelserna. Det innebär att en uppgift inte omfattas av sekretess om man inte kan förutse att ett utlämnande av uppgiften medför viss skada. I sekretesslagen förekommer två typer av skaderekvisit, ett "rakt" skaderekvisit som innebär presumtion för offentlighet och ett "omvänt" som innebär presumtion för sekretess. Bestämmelsen i 9 kap. 21 § sekretesslagen om sekretess i ärenden hos JämO innehåller ett rakt skaderekvisit, "... om det kan antas att den enskilde lider skada eller men...", vilket således innebär en presumtion för offentlighet. Skadebedömningen skall i sådant fall kunna göras med utgångspunkt i själva uppgiften och frågan huruvida sekretess gäller eller inte behöver inte i första hand knytas till en skadebedömning i det enskilda fallet (se Corell m.fl. Sekretesslagen, 1980, s. 49). Avgörande är i stället om uppgiften som sådan är av den arten att ett utlämnande typisk sett kan vara ägnat att skada ett angivet intresse. Av de effekter för den enskilde som anges i den aktuella sekretessbestämmelsen avser "skada" uteslutande ekonomisk skada. Ordet "men" används i första hand om integritetskränkningar, men kan i vissa sammanhang också inbegripa ekonomiska konsekvenser för den enskilde.

Bedömningen av frågan om den enskilde kan antas lida skada eller men om en uppgift lämnas ut skall som nämnts utgå från uppgiftens art. Det hindrar inte att en uppgift som i princip är

offentlig och tillgänglig för de allra flesta ändå kan hållas hemlig för vissa personer. Anledningen härtill är frågan om hur en viss person kan tänkas använda uppgiften. När en uppgift begärs utlämnad skall myndigheten i och för sig inte fråga efter i vilket syfte uppgiften begärs, men när det gäller bedömningen av skaderekvisitet är det ofrånkomligt att sådana omständigheter måste vägas in. Regeringsrätten har i tre avgöranden år 1981 tagit ställning till det raka skaderekvisitet (se RÅ 81 2:34, I - III). Ett av fallen gällde en begäran av en advokat att från Sveriges riksbanks valutadirektion få ut uppgift om hur mycket pengar en person fått tillstånd att föra ut ur landet vid flyttning till Australien. Advokaten uppgav att han avsåg att använda uppgiften i en process om jämkning av underhållsbidrag med hänsyn till den utflyttades förmögenhet. Regeringsrätten uttalade att uppgift om enskild persons utförsel av valuta inte är av sådan art att skada eller men redan på grund därav kan antas uppkomma för den berörde om uppgiften röjs. Domstolen gjorde emellertid följande bedömning. Med hänsyn till att sökanden uppgett att han avsåg att använda de begärda uppgifterna i en rättegång om jämkning av underhållsbidrag var det antagligt att den utflyttade kunde komma att lida men om uppgifterna röjdes. Oavsett att syftet med begäran om att få ut uppgifterna var fullt rättsenligt förelåg därför hinder mot att lämna ut dem.

Det kan vara av intresse att som jämförelse se något på ett par andra bestämmelser i sekretesslagen. Det gäller dels regeln i 9 kap. 9 § om sekretess hos allmän advokatbyrå, dels 6 kap. 7 § om sekretess för uppgift som inhämtats för myndighets räkning med anledning av rättstvist.

Den bestämmelse i 9 kap. 9 § som är av intresse behandlar den s.k. förtroendesekretessen, som gäller för uppgift som det kan antas att den rättssökande har förutsatt skall bli behandlad förtroligt. Bestämmelsen gäller alla anställda på allmän advokatbyrå. Sekretessen kan dock efterges av den enskilde t.ex. i förhållande till en facklig organisation. Uppgift får också lämnas ut om den har lämnats för att användas t.ex. i en förhandling eller en process.

Regeln i 6 kap. 7 § gäller sekretess hos myndighet för uppgifter som avser rättstvister i vilka det allmänna är part om det kan antas att det allmännas ställning som part försämras om uppgiften röjs. Uppgifterna kan härröra antingen från myndigheten själv eller vara införskaffade utifrån. Varje uppgift hos myndigheten som berör rättstvisten omfattas dock inte av sekretessen utan det

krävs ett klart samband mellan uppgiften och tvisten.

12.8.2 Synpunkter på sekretessen hos jämställdhetsombudsmannen

Som framgår ovan kan JämO med stöd av 9 kap. 21 § sekretesslagen vägra lämna ut begärda uppgifter om det kan antas att den enskilde som uppgifterna berör kan lida skada eller men om uppgiften röjs. JämO har i enstaka fall stött sig på den angivna bestämmelsen och vägrat lämna ut uppgifter främst i ärenden om sexuella trakasserier. Det har rört sig om intimt personliga och känsliga uppgifter som JämO bedömt klart kunna medföra men för den enskilde om de röjs. I fråga om uppgifter i ärenden av nu nämnt slag eller liknande, där en enskild t.ex. kan befaras bli utsatt för trakasserier, förföljelse e.d., måste de nuvarande sekretessbestämmelserna anses ge JämO tillräckliga möjligheter att skydda den enskilde.

Det problem som JämO visat på rör emellertid inte sådana uppgifter som i sig själva är klart ägnade att utsätta den enskilde för risken att lida men, oavsett till vem uppgifterna lämnas. Det är snarare fråga om uppgifter som i sig inte är av den karaktären, men som, om de utlämnas till motparten i en kommande eller pågående diskrimineringsprocess, kan användas till men för den enskilde. Enligt JämO är det inte fråga om sådana uppgifter i sak som JämO själv avser att åberopa och därmed föra in i processen utan det gäller i stället uppgifter om omständigheter som utan att i sak ha någon avgörande betydelse för utgången i målet ändå kan ställa den enskilde i en sämre dager och som JämO därför inte önskar tillföra en process i AD.

Mot bakgrund av utgången i det nämnda avgörandet i regeringsrätten framstår det inte som helt otänkbart att en uppgift som lämnats till JämO i ett diskrimineringsärende skulle kunna beläggas med sekretess om röjandet av uppgiften kan tänkas påverka t.ex storleken av ett eventuellt skadestånd. Prövningen av skaderekvisitet framstår dock som vansklig. Ett ytterligare problem är att en uppgift kan komma in till och begäras utlämnad från JämO långt innan en process över huvud taget blivit aktuell. Även när JämO överlämnar ärendet till facket för vidare handläggning förvaras originalhandlingen av anmälan alltjämt hos JämO och kan begäras utlämnad därifrån. Om ärendet vilar hos facket för förhandling med arbetsgivaren torde det vara än mer tveksamt om skaderekvisitet kan vara uppfyllt. Facket kan ju när som helst lämna ut samma uppgift.

Tanken att införa någon form av förtroendesekretess hos JämO, i likhet med den som enligt 9 kap. 9 § sekretesslagen gäller hos allmänna advokatbyråer, kan te sig tilltalande. Svårigheter uppkommer emellertid därigenom att JämO måste lämna ifrån sig alla uppgifter till facket och därmed inte längre kan förfoga över dem. Vidare inträder ju inte JämO:s "ombudsroll" förrän facket avstått från att driva ärendet och detta så att säga återkommer till JämO. Det skulle mot den bakgrunden inte utan fog kunna ifrågasättas om ärendets gång föranleder skilda sekretessbestämmelser för de olika turerna hos JämO. En sådan lösning är emellertid enligt min mening inte lämplig. JämO:s roll skiljer sig också allmänt sett från verksamheten på enskild advokatbyrå i ett viktigt avseende. Den senare är ju helt inriktad på att biträda en enskild rättsökande medan JämO:s verksamhet i första hand skall ta sikte på att förmå arbetsgivare att följa lagens regler. Jag menar således att en sekretessbestämmelse som konstrueras efter mönster av förtroendesekretessen i 9 kap. 9 § sekretesslagen inte lämpar sig för JämO:s verksamhet.

Även om JämO är part i mål i AD gäller en diskrimineringstvist inte myndigheten som sådan och det förhållandet som avses i 6 kap. 7 § sekretesslagen kan därför inte anses jämförbart med vad som gäller för JämO. Att en myndighet i egen sak bör få förfoga över sitt eget processmaterial i en rättstvist är ett naturligt civilrättsligt förhållande. När däremot myndighetens uppgift är utöva tillsyn över viss verksamhet och beivra brott mot gällande bestämmelser är det offentligrättsliga inslaget så stort att samma synsätt inte kan tillämpas. De uppgifter som det kan bli fråga om att belägga med sekretess lämnas vidare till myndigheten helt frivilligt av en anmälare. De kan således inte anses ha tillkommit hos JämO eller inhämtats för JämO:s räkning. Inte heller en jämförelse med bestämmelsen i 6 kap. 7 § sekretesslagen leder enligt min mening till bedömningen att konstruktionen av de sekretessbestämmelser som gäller för JämO:s verksamhet bör ändras.

Jag finner därför mot bakgrund av vad som redovisats att det inte föreligger behov av att ändra gällande sekretessbestämmelser.

13 EKONOMISKA KONSEKVENSER AV FÖRSLAGEN

De föreslagna ändringarna i lagen som innebär en viss vidgning av diskrimineringsförbudet, kan givetvis i ett inledningsskede leda till ett ökat antal mål i AD. Mot bakgrund av det förhållandevis ringa antal mål JämL över huvud taget föranlett sedan sin tillkomst framstår det inte som troligt att ökningen i måltillströmningen till AD skulle bli av någon mer betydande omfattning. Något behov av att förstärka AD:s resurser kan därmed inte anses uppkomma på grund av förslagen.

Förslagen kan vidare leda till att JämO:s tillsynsverksamhet åtminstone i ett inledande skede behöver koncentreras till de frågor som omfattas av förslagen. Av större betydelse för omfattningen av JämO:s tillsyn är dock förslaget om en tvingande regel om skyldighet för arbetsgivaren att upprätta en årlig plan för sitt jämställdhetsarbete. En sådan regel förutsätter nämligen att samhället skall ansvara för tillsynen av att den efterlevs. Med hänsyn till att den föreslagna bestämmelsen kommer att gälla för omkring 50 000 företag är det inte rimligt att tänka sig att JämO:s resursbehov på grund av det vidgade tillsynsområdet skall kunna tillgodoses genom omprioriteringar inom nuvarande ramar. Jag bedömer därför en viss resursförstärkning ofrånkomlig och JämO bör därför tillföras åtminstone ytterligare en handläggartjänst.

Förslaget att JämO i sin rådgivnings- och informationsverksamhet inte skall vara förhindrad att verka på arbetslivet näraliggande områden leder i sig inte till några direkta merkostnader. Frågan om en ökning av JämO:s totala resurser i det avseendet bör dock beaktas vid den sedvanliga budgetbehandlingen.

Mitt förslag avseende JämN och dess verksamhet föranleder endast obetydligt ökade kostnader för staten.

14 SPECIALMOTIVERING

1 §
I denna paragraf har lagts till en mening som understryker att arbetsgivare och arbetstagare skall samverka för att åstadkomma jämställdhet i arbetslivet. Detta är givetvis ingen nyhet. JämL bygger även för närvarande på en samverkan mellan arbetsmarknadens parter. Denna samverkan är så viktig att den bör framhållas i lagens inledande paragraf.

JämL innehåller i fortsättningen flera bestämmelser som anger att arbetsgivaren har vissa skyldigheter. En viss utvidgning och precisering av dessa skyldigheter föreslås (se framför allt 6 § och 6 a §). Några direkta skyldigheter för arbetstagarna eller deras organisationer finns däremot inte inskrivna i lagen och det föreslås inte heller några sådana. Genom att reglerna i nuvarande 6 § kan ersättas av kollektivavtal och i praktiken i mycket stor utsträckning också har ersatts av sådana avtal, ankommer det på arbetstagarorganisationerna att beivra eventuella brott mot dessa kollektivavtal. Det finns anledning anta att de utbyggda och preciserade bestämmelser om aktiva åtgärder som föreslås också kommer att ersättas av kollektivavtal. Därigenom ökar arbetstagarnas ansvar för att jämställdheten i arbetslivet främjas. Det är mot denna bakgrund som tillägget i 1 § JämL skall ses.

2 §
I paragrafen har gjorts ett tillägg som markerar att diskrimineringsförbudet omfattar både direkt och indirekt diskriminering. Den indirekta diskrimineringen tar sikte på att effekten av en viss åtgärd drabbar det ena könet på ett oacceptabelt sätt. Om t.ex. en arbetsgivare beslutar att vid arbetsbrist först säga upp de deltidsanställda kan det vara fråga om indirekt diskriminering under förutsättning att flertalet deltidsanställda inom den kategori och på den arbetsplats det gäller tillhör det ena könet. Indirekt diskriminering kan också föreligga, t.ex. om arbetsgivaren fördelar lönetillägg enbart bland heltidsanställda eller inte låter anställda som är hemma och vårdar barn få del av en löneförhöjning, allt under förutsättning att åtgärden på ett oproportionerligt sätt drabbar det ena könet.

Tillägget i denna paragraf tar sikte på diskriminering enligt både 3

och 4 §§. Ett avtal kan också bli ogiltigt på grund av att det innehåller en bestämmelse som innebär indirekt diskriminering (jfr 5 §).

I avsnitt 10.1 behandlas bakgrunden till tillägget i denna paragraf.

3 §
Ändringen i första stycket har gjorts för att bättre anknyta till uttryckssättet i 2 § och markera att reglerna i 3 § avser både direkt och indirekt diskriminering.

Tredje stycket är nytt. Där har intagits den kompletterande regel som gäller diskrimineringsförbudet i anställningsfallen och som närmare har beskrivits i avsnitt 7.3. Den nya regeln är inte någon presumtionsregel utan bygger på principen att en arbetssökande skall kunna göra sannolikt att arbetsgivaren har ett könsdiskriminerande syfte. Konstruktionen liknar således den som finns i 4 § punkt 3. Arbetssökanden skall göra sannolikt inte bara att arbetsgivaren har ett diskriminerande syfte utan också att hon eller han har ungefär likvärdiga meriter som den som har fått tjänsten. Bakgrunden till uttrycket "likvärdiga eller i det närmaste likvärdiga sakliga förutsättningar" är att det inte skall behövas någon ingående prövning av meriterna utan att prövningen bör inriktas på om arbetsgivaren har ett diskriminerande syfte eller inte.

Finns det bara en sökande räcker det att det görs sannolikt att sökanden har sakliga förutsättningar för den tjänst som ansökningen avser. Arbetsgivaren kan givetvis i båda fallen komma med motbevisning och göra gällande dels att det inte finns något diskriminerande syfte bakom beslutet och dels att arbetssökanden inte har lika goda meriter som den som har fått tjänsten eller inte ens har tillräckliga meriter.

Kompletteringsregeln kan bl.a. användas när det gäller ungdomar som efter avslutad utbildning söker sig ut på arbetsmarknaden. Ofta har dessa ungdomar enbart skolbetyg från en likvärdig utbildning att åberopa. Är också betygen ungefär likvärdiga och arbetsgivaren ändå anställer enbart sökande som tillhör det ena könet, ligger det nära till hands att anta att detta beror på att arbetsgivaren inte vill anställa personer som tillhör det könet.

I vissa fall kan det möjligen vara tveksamt om presumtionsregeln eller den föreslagna kompletteringsregeln bör åberopas. Avgörande

blir givetvis hur de olika sökandenas meriter förhåller sig till varandra och om något könsdiskriminerande syfte hos arbetsgivaren kan göras sannolikt. Inte så sällan torde det vara lämpligt att alternativt åberopa båda reglerna.

4 §

I första meningen har gjorts en ändring motsvarande den i 3 § första stycket.

Förändringen i *punkt 1* avser bedömningen av vad som är lika eller likvärdigt arbete. Enligt den nuvarande lydelsen knyts bedömningen av vad som är lika arbete till arbete som enligt kollektivavtal eller praxis inom verksamhetsområdet är att betrakta som lika. När det gäller likvärdigt arbete knyts bedömningen till en överenskommen arbetsvärdering. Endast i ett fall, det s.k. blankett-teknikermålet (AD 1984 nr 140), har AD behandlat frågan om vad som är lika arbete. I det målet förekommer tre olika meningar och bestämmelsen kan mot bakgrund härav anses som svårtolkad. Bedömningen av vad som är likvärdigt arbete har inte varit föremål för prövning i AD. Det anses vidare att det är oklart vad lagstiftaren avser med uttrycket överenskommen arbetsvärdering i den nuvarande lagtexten. Vidare har ifrågasatts om denna bestämmelse överensstämmer med EG:s regler på området.

För att undvika tolkningsproblem av det slag som nu har nämnts och för att bättre anpassa regeln till EG:s bestämmelser föreslås vissa förändringar. Sålunda har den mycket starka kopplingen till kollektivavtal, praxis inom verksamhetsområdet och överenskommen arbetsvärdering strukits ur lagtexten. Detta hindrar inte att utgångspunkten för bedömningen av vad som skall anses som lika arbete även i fortsättningen normalt bör vara kollektivavtal eller praxis inom verksamhetsområdet. Vidare bör de få arbetsvärderingssystem som finns i första hand användas när det gäller vad som skall betraktas som likvärdigt arbete och det är önskvärt att nya sådana utarbetas. Det är dock viktigt att vara uppmärksam på om ett arbetsvärderingssystem är verkligt könsneutralt och inte får effekter som kan innebära indirekt diskriminering.

Innebörden av lagändringen är således enbart att de rättstillämpande myndigheterna i fortsättningen inte skall vara lika låsta när det gäller vilka hjälpmedel som skall kunna användas för att bedöma vad som är lika eller likvärdigt arbete. En jämförelse kan därvid göras med 3 § första stycket där uttrycket "bättre sakliga

förutsättningar" används. I detta fall har uttrycket inte definierats i lagtexten utan endast i förarbetena.

Uttrycket likvärdigt arbete har utbytts mot arbete av lika värde. Anledningen härtill är att uttrycket arbete av lika värde numera i allmänhet används i t.ex. konventionstexter. Någon betydelseförändring är däremot inte avsedd.

I en tid då individuell lönesättning blir allt vanligare torde svårigheterna att komma till rätta med lönediskriminering genom ett förbud av det här slaget komma att öka. Det förekommer med andra ord inte så sällan att två personer med lika eller likvärdigt arbete trots detta har olika lön. Det bör då betonas att om en sådan löneskillnad finns mellan personer av olika kön, är det arbetsgivarens sak att visa att denna skillnad inte beror på kön. I framtiden blir därför en tydlig och genomtänkt lönepolitik från arbetsgivarens sida mycket viktig.

I kapitel 8 finns en närmare redogörelse för de föreslagna ändringarna beträffande lönediskrimineringsförbudet.

I 4 § har också intagits en ny *fjärde punkt* som gäller sexuella trakasserier och trakasserier på grund av anmälan om könsdiskriminering. Denna punkt är uppbyggd på samma sätt som punkt 3, dvs. den arbetstagare som är utsatt för trakasserier skall kunna göra sannolikt att sådana har förekommit.

I avsnitt 9.4 har vi konstaterat att vissa trakasserier bör betraktas som arbetsmiljöproblem medan andra som på ett påtagligt sätt har med arbetssituationen att göra bör omfattas av diskrimineringsförbudet. De sexuella trakasserier, som utgör förbjuden könsdiskriminering, skall vara riktade mot en enskild person samt vara förenade med hot om nackdelar i arbetet eller löfte om vissa förmåner. Det är således fråga om sådant som kan påverka arbetsförhållandena eller arbetsvillkoren för arbetstagaren eller arbetssökanden. Även om något hot inte har framställts, bör det ses som sexuella trakasserier när någon faktiskt drabbas av vissa nackdelar, t.ex. utebliven befordran eller löneförhöjning, försämrade eller fråntagna arbetsuppgifter, onormalt betungande arbetsbörda, obefogad kritik, dåliga betyg eller referenser etc. på grund av att sexuella förslag eller krav har avvisats.

Sammanfattningsvis kan i huvudsaklig överensstämmelse med vad JämO har föreslagit i punkterna a - c i sitt definitionsförslag (se avsnitt 5.7.3), som sexuella trakasserier vilka bör omfattas av

diskrimineringsförbudet anses

- krav på sexuella tjänster eller ett sexuellt förhållande om kravet uppenbart eller underförstått ställs som villkor för anställningen,

- krav på sexuellt tillmötesgående som är förenat med hot om nackdelar i arbetet eller som medför nackdelar i arbetet om kravet avvisas,

- förslag om sexuella tjänster eller ett sexuellt förhållande som är förenat med löfte om förmåner i arbetet.

Det förekommer även situationer då krav på ett sexuellt tillmötesgående inte har tagit sig sådana uttryck som anges ovan. Dessa krav kan dock ha skapat så olidliga arbetsförhållanden att arbetstagaren t.o.m. ansett sig tvingad att sluta sin anställning. Om orsakssambandet kan klargöras bör även ett sådant agerande från arbetsgivarens sida anses utgöra brott mot diskrimineringsförbudet.

Trakasserier på grund av en anmälan om könsdiskriminering torde som regel vara av repressaliekaraktär. Det kan röra sig om försämrade arbetsuppgifter, en större arbetsbelastning, onormala krav på övertid, uteblivna förmåner och liknande. Även när det gäller denna typ av trakasserier måste det således vara fråga om ett konkret handlande från arbetsgivarens sida som på något sätt är till nackdel för arbetstagaren när denne utför sitt arbete.

Åtgärder från en arbetstagares sida kan inte medföra ansvar för könsdiskriminering. Om en arbetstagare sexuellt trakasserar en annan arbetstagare och detta leder till att arbetsgivaren vidtar en oförmånlig arbetsledningsåtgärd eller omplacering beträffande den förfördelade bör detta dock kunna utgöra ett brott mot diskrimineringsförbudet enligt 4 § punkt 2 eller 3. Frågan om vem som skall anses som arbetsgivare behandlas närmare i avsnitt 9.4.4.

6 §

I paragrafen har införts ett andra stycke som innebär att alla större arbetsgivare föreslås bli skyldiga att årligen upprätta en plan för sitt jämställdhetsarbete. Den skyldighet som redan i dag finns för arbetsgivare inom den statliga sektorn utvidgas således till att gälla alla arbetsgivare utom de som sysselsätter mindre än tio arbetstagare eller endast familjemedlemmar.

Planens innehåll och omfattning måste givetvis bli beroende av arbetsplatsens storlek och karaktär. En sådan plan bör dock normalt innehålla en redovisning av de konkreta åtgärder som arbetsgivaren avser att vidta för att nå de för året uppsatta målen och för att närma sig ett långsiktigare mål. För att planen skall fylla sin funktion krävs att målen anges klart och tydligt och att en utvärdering görs av föregående års planerade åtgärder och de resultat som uppnåtts. Målen måste således anges på ett sådant sätt att det går att konkret läsa av resultatet. Man bör t.ex. redovisa antalet kvinnor och män inom olika typer av arbeten och inom olika yrkeskategorier och vilka planer man har på att genomföra förändringar. Detsamma gäller lönerna för kvinnor och män inom varje sådan grupp.

För en arbetsgivare med stor och varierad verksamhet kan det självfallet vara svårt att sammanfatta alla åtgärder som planeras i en enda plan, medan planerna på små arbetsplatser i allmänhet inte kan bli särskilt omfattande. På större arbetsplatser kan det vara lämpligt att upprätta en plan för varje enhet, avdelning, förvaltning eller arbetsställe etc. Dessa delplaner kan sedan sammanfogas till ett dokument, som då också bör innehålla företagets policy i jämställdhetsfrågor.

En närmare redogörelse för bakgrunden till förslaget finns i avsnitt 11.5.3.

6 a §

Första stycket motsvaras inledningsvis av det andra stycket i nuvarande 6 §. Ett tillägg har dock gjorts, som innebär en betoning av arbetsgivarens skyldighet att verka för att utjämna löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är lika eller av lika värde. Den nya regeln kan ses som en motsvarighet till förbudet mot lönediskriminering i 4 § punkt 1, men tar inte i första hand sikte på individuella fall, utan på kvinnor och män som grupper. Om t.ex. vissa lönetillägg fördelas så att en grupp kvinnor med låg lön missgynnas i jämförelse med en grupp män som gör ett likvärdigt arbete kan bestämmelsen bli tillämplig. Tillägget behandlas närmare i avsnitt 11.5.5.

Andra stycket i 6 a § är nytt. Det preciserar arbetsgivarens skyldighet att skapa en god arbetsmiljö för arbetstagare som tillhör det underrepresenterade könet samt att motverka och förhindra att någon utsätts för trakasserier på arbetsplatsen. För

att den del av bestämmelsen som tar sikte på det underrepresenterade könet skall bli tillämplig behöver det inte vara så att ena könet skall vara underrepresenterat på hela arbetsplatsen. Det räcker att det ena könet är underrepresenterat inom en viss kategori av arbetstagare. Med underrepresentation avses att det ena könet utgör mindre än 40 procent av den aktuella personalkategorin. Dessa frågor har närmare behandlats i avsnitt 11.5.6.

Det nya andra stycket i 6 a § tar således sikte på arbetsmiljöfrågor. Arbetsgivarens skyldigheter i detta hänseende regleras visserligen i arbetsmiljölagen. Där sägs bl.a. att arbetsgivare och arbetstagare skall samverka för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Det som den nu aktuella bestämmelsen handlar om är dock arbetsmiljöproblem som har könsmässiga aspekter. Vidare tar bestämmelsen framför allt sikte på den psykiska arbetsmiljön, ett problem som blivit allt mer uppmärksammat på sista tiden.

När det gäller skyddet mot trakasserier utgör bestämmelsen en motsvarighet till det förbud mot trakasserier i individuella fall som vi föreslår i 4 § punkt 4. Här införs en skyldighet för arbetsgivaren att på ett mer allmänt plan förhindra både sexuella trakasserier och trakasserier på grund av anmälan om könsdiskriminering. Bestämmelsen innefattar också en skyldighet för arbetsgivaren att se till att en arbetstagare inte trakasseras av en annan arbetstagare.

I paragrafens *tredje stycke* har tillagts en bestämmelse som preciserar arbetsgivarens skyldighet att se till att andelen arbetstagare av det underrepresenterade könet ökar. I övrigt motsvarar detta stycke 6 § tredje stycket i nu gällande lydelse. Ett tillägg har således införts som innebär en skyldighet för arbetsgivaren att anställa den som tillhör det underrepresenterade könet när sökande av olika kön har likvärdiga eller i det närmaste likvärdiga sakliga förutsättningar för arbetet i fråga. Även här är det fråga om att sökanden tillhör det underrepresenterade könet inom en viss kategori av arbetstagare, dvs. bestämmelsen kan bli tillämplig även om det kön som sökanden tillhör är i majoritet på arbetsplatsen totalt. Med underrepresenterat kön avses mindre än 40 procent. Tillägget behandlas närmare i avsnitt 11.5.4.

Det bör noteras att den föreslagna skyldigheten inte är absolut. De möjligheter till undantag som redan nu finns i detta stycke gäller även den nya regeln. Detta är nödvändigt för att inte uppnå stötande resultat t.ex. i sådana fall då det annars kanske skulle bli

svårt eller omöjligt för personer av det överrepresenterade könet att över huvud taget få arbete. Framför allt skulle bestämmelsen, om det inte fanns möjlighet till undantag, kunna slå hårt mot kvinnors möjligheter att få arbete inom vissa vårdyrken. Undantaget tar också sikte på att arbetsgivaren kan ha skyldighet att anställa någon enligt annan lagstiftning. Det bör noteras att arbetsgivarens skyldigheter enligt det föreslagna tillägget bara avser personer som har likvärdiga eller i det närmaste likvärdiga meriter. Det är alltså inte fråga om positiv särbehandling i egentlig mening, utan vad det gäller är att beakta jämställdhetsaspekten på samma sätt som sker t.ex. när regeringen avgör besvärsärenden inom den statliga sektorn.

7 §

Förändringarna i denna paragraf beror på förslagen i avsnitt 11.6 om i vilken utsträckning kollektivavtal skall kunna ta över lagens regler om aktiva åtgärder. Dessa förslag innebär att regeln i 6 § inte med någon rättslig verkan kan ersättas av kollektivavtal, medan reglerna i 6 a § kan ersättas av ett sådant avtal under förutsättning att det i avtalet inte görs någon inskränkning i vad som åligger arbetsgivaren enligt lagen. Däremot får givetvis kompletterande regler fastställas genom kollektivavtal.

Ett kollektivavtal måste innehålla föreskrifter om samtliga de frågor som anges i 6 a §. Konkret innebär detta t.ex. att om ett avtal saknar regler om att en arbetsgivare är skyldig att anställa personer av underrepresenterat kön vid lika meriter så tar avtalet inte över lagens regler. Detta innebär i sin tur att JämO har möjlighet att begära vitesföreläggande mot en arbetsgivare som missköter sig. Anser arbetsgivaren att avtalet innehåller tillräckliga regler för att ta över lagens bestämmelser, måste arbetsgivaren göra en invändning om detta i JämN. Om parterna på arbetsmarknaden anser att undantagsregeln bör vara tillämplig skall detta anges och motiveras i avtalet. På arbetsplatser där detta är lämpligt kan å andra sidan som en komplettering t.ex. en regel om direkt positiv särbehandling i vissa situationer tas med.

Regeln i 6 § om att arbetsgivaren är skyldig att upprätta en plan för jämställdhetsarbetet är som nämnts helt och hållet tvingande och kan således inte med någon rättslig verkan ersättas av en motsvarande regel i ett kollektivavtal. Detta innebär att det blir JämO som har att se till att regeln följs och genom vitesföreläggande försöka förmå arbetsgivaren att upprätta en plan som kan godtas. Som har sagts i den allmänna motiveringen och i special-

motiveringen till 6 § måste givetvis planen utformas efter de lokala förhållandena på arbetsplatsen.

9 §

Ändringarna i denna paragraf hänger samman med de ändringar som föreslås i 7 § om vilka möjligheter som skall finnas att ersätta lagens regler med kollektivavtal och tar sikte på vem som skall kontrollera efterlevnaden av lagen resp. avtalen.

Eftersom regeln i 6 § är helt tvingande får det inte någon effekt på vem som skall kontrollera efterlevnaden, om en motsvarande bestämmelse tas in i kollektivavtalet. Det är således alltid JämO som i detta fall skall kontrollera efterlevnaden och kunna begära vitesföreläggande hos JämN. Om däremot ett kollektivavtal står i överensstämmelse med föreskrifterna i 6 a § sker kontrollen av efterlevnaden genom de fackliga organisationernas försorg. Som nämns i avsnitt 11.6 kan det då uppstå en viss konkurrens mellan de statliga tillsynsorganen och de fackliga organisationerna, nämligen i sådana fall då det är tveksamt om avtalet uppfyller lagens krav. Endast om facket inte är intresserat av att ingripa, bör det dock i ett sådant fall bli aktuellt för JämO att agera.

11 §

För att klargöra JämO:s befogenheter har i denna paragraf gjorts ett tillägg av innebörd att JämO får föra talan inte bara i frågor av betydelse för rättstillämpningen utan även när det finns särskilda skäl. Frågan behandlas närmare i avsnitt 11.7.2.

15 §

Det är för närvarande oklart vilka befogenheter JämO har när det gäller att få fram uppgifter från arbetsgivare inom det avtalsbundna området. Det tillägg som föreslås i denna paragraf klargör att alla arbetsgivare har skyldighet att lämna uppgifter om sin verksamhet till JämO. Av andra stycket framgår att JämO har möjlighet att tvinga fram uppgiften genom vitesföreläggande. Det kan gälla frågor om te.x antalet kvinnor på olika befattningar, löner, jämställdhetsplaner m.m. Denna möjlighet skall gälla arbetsgivare också på det avtalsbundna området.

Denna fråga behandlas närmare i avsnitt 11.7.1.

SÄRSKILT YTTRANDE AV DE SAKKUNNIGA MARGARETA ANDERSSON-HARTWIG, SARA LÖNNERBLAD, MARIA NYGREN OCH KRISTINA OSSMER

Utredaren har enligt direktiven haft till uppgift att kartlägga hur JämL kommit att verka i praktiken, analysera resultatet och föreslå de förändringar som kan behövas för att göra lagen mer ändamålsenlig. Vidare skulle utredaren särskilt överväga om det finns behov av ett lagreglerat skydd för den som utsätts för sexuella trakasserier på arbetsplatsen och för den som vill göra sin rätt gällande enligt lagen.

Utredaren har tagit fram ett omfattande underlag och enligt vår mening fullgjort själva utredningsdelen av arbetet på ett förtjänstfullt sätt.

Utredaren anser att JämL inte bör utvidgas till att gälla samhällslivet i stort. Vi delar den uppfattningen. Vi delar också hennes uppfattning att JämL fortsatt bör vara könsneutral. Rättsreglernas reella innebörd och genomslagskraft i det dagliga livet sammanhänger med samhällets faktiska beskaffenhet. Reglerna kommer därför i många avseenden att verka olika gentemot kvinnor och män, även om detta inte varit avsett. Det innebär att när lag stiftas eller gällande regler förändras krävs kunskaper såväl om kvinnors och mäns faktiska situation som om vad jämställdhet är och innebär.

Vi koncentrerar nu vårt yttrande till de delar där vi har en gentemot utredaren avvikande uppfattning vad gäller analys, slutsatser och förslag till förändringar.

Utredaren anser att de stora stegen när det gäller utvecklingen mot jämställdhet togs innan JämL trädde i kraft och att förändringarna under 1980-talet inte varit så stora. Vi delar den uppfattningen, och vill framhålla att jämställdhet är en rättvisefråga och att framstegen måste ses i ett långsiktigt tidsperspektiv.

Utredaren menar vidare att diskrimineringsförbudet har kommit att spela en alltför dominerande roll i debatten och att det därför finns skäl att starkare än hittills betona betydelsen av de aktiva jämställdhetsåtgärder som vidtas ute på arbetsplatsen. Vi

delar också den uppfattningen, men anser det inte önskvärt med en lagstiftning som i detalj reglerar hur ett sådant arbete skall bedrivas.

Vi menar att arbetslivets villkor i dag starkt talar emot fortsatt centralt styrd lag- och avtalsreglering. Utvecklingen går i motsatt riktning, nämligen mot decentralisering och lokalt beslutsfattande i syfte att möjliggöra flexibilitet och anpassning till de förhållanden som gäller i skilda sektorer och branscher samt på arbetsplatserna. Denna utveckling innebär också att det faktiska, vardagliga samarbete som äger rum har betydligt bättre förutsättningar att leda till ökad jämställdhet än flera av utredarens förslag. Vi syftar här t.ex. på förslaget om lagfäst krav om samverkan parterna emellan (1 §) samt den föreslagna lagfästa skyldigheten för arbetsgivaren att årligen upprätta en plan för sitt jämställdhetsarbete (6 §).

Vad gäller jämställdhetsplaner, ser vi sådana som ett av flera möjliga medel för ett målinriktat jämställdhetsarbete på arbetsplatserna. Ett lagfäst krav på planer torde dock kunna bli besvärande för små arbetsplatser. Vi menar att planer där kan motverka sitt syfte.

Vidare är regeln otillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt. Skälet är att lagen ger arbetsgivaren föga ledning vad gäller att utforma planerna på ett sådant sätt att de motsvarar de krav som kan ställas på planerna. Såvitt vi kan förstå, kommer dessa krav att utformas genom praxis och JämO:s tillsynsarbete. Arbetsgivaren kan hamna i situationer där han drabbas av ett vitesföreläggande på grund av att JämO anser att jämställdhetsplanen inte uppfyller de krav hon anser bör ställas. Regeln innehåller således alltför stora osäkerhetsmoment för att kunna accepteras av oss.

Vi menar att det syfte utredaren vill uppnå kan åstadkommas genom följande tillägg till den nu gällande 6 §: "... bedriva ett *planmässigt och* målinriktat arbete ...". Genom detta tillägg bortfaller enligt vår uppfattning behovet av det föreslagna andra stycket, samtidigt som kravet på formella planer inte görs ovillkorligt.

Även om det finns skäl som talar för att göra diskrimineringsförbudet effektivare och ge reglerna om aktiva åtgärder större tyngd, framstår utredarens formuleringar avseende motiveringen på dessa punkter som alltför kategoriska och ensidiga. Vi vänder oss särskilt emot uttalanden som "Redan det förhållandet att

arbetsplatsen är enkönad kan tyda på en sådan inställning", nämligen den att arbetsgivaren inte vill anställa personer av det ena könet. Formuleringen tar sikte på den nya kompletterande regeln i 3 §. Vi menar att kravet på att göra ett könsdiskriminerande syfte sannolikt är för lågt ställt. Dessutom anser vi att denna uppfattning saknar förankring i verkligheten. Vi har också under utredningens gång reagerat mot ensidiga resonemang av denna typ, vilka förekommer i flera sammanhang och på skilda ställen.

Vi vänder oss vidare emot den uttryckliga skyldigheten för arbetsgivaren att vid likvärdiga meriter - och till och med vid *i det närmaste likvärdiga* meriter - anställa den som tillhör ett underrepresenterat kön (6 a §). Detta är en alltför långt gående inskränkning i arbetsgivarens fria anställningsrätt som i vart fall gäller på det privata området samt en formalisering som vi menar negativt kan påverka jämställdhetssträvandena. Trots att reglerna om aktiva åtgärder inte tar sikte på enskilda fall, sägs här att arbetsgivaren *skall* anställa sökande av underrepresenterat kön, när det finns sökande av olika kön som har likvärdiga eller i det närmaste likvärdiga meriter. Enligt ordalydelsen tycks således regeln avse enskilda fall. Härigenom bryter den helt av mot konstruktionen av övriga regler i lagens avsnitt om aktiva åtgärder. Vi menar att detta är olyckligt och kommer att leda till tolkningssvårigheter. Riktigheten i vårt antagande understryks av skrivningarna i motiven. Påföljden för en underlåtenhet att i den givna situationen anställa den sökande av det underrepresenterade könet är ett vitesföreläggande som inriktas på framtida situationer av samma karaktär. Detta står i direkt strid emot ordalydelsen i den föreslagna regeln.

Utöver vad som hittills anförts beträffande de aktuella reglerna, vill vi framhålla att de kommer att bli utomordentligt svåra för arbetsgivarna att följa. Det blir nämligen fråga om subtila skillnader och svåra avvägningar när det gäller att avgöra om de sakliga förutsättningarna för det ifrågavarande arbetet är "likvärdiga eller i det närmaste likvärdiga". Till skillnad från vad formuleringen antyder, sker inte tillsättningsärenden endast på basis av ett antal på förhand uppsatta objektiva kriterier som lätt kan värderas. De undantag från den föreslagna principen som nämns i motiven, är vidare långt ifrån tillräckliga.

Utredaren föreslår att det i JämL införs en skyldighet för arbetsgivaren att verka för att utjämna löneskillnaderna mellan kvinnor och män i jämförbara grupper (6 a §). Hon föreslår också

att - inom ramen för nu gällande regler - en särskild sakkunnig kan anlitas i frågor om arbetsvärdering, då det gäller att avgöra vad som är likvärdigt arbete. Vi vill i detta sammanhang understryka att det inte kan hävdas att varje skillnad i lön i sig utgör en orättvisa. Vid en värdering måste flera olika aspekter analyseras och vägas samman. Här bör en genomtänkt och tydlig lönepolitik vara ett av de viktigare kriterierna, något som utredaren inte alls berört.

Utredaren har enligt vår uppfattning inte kunnat ge belägg för att dagens skillnader i löner skulle vara ett uttryck för könsdiskriminering. I de avsnitt i analysen som behandlar de föreslagna förändringarna kan man dessutom ana att utredaren anser att principen om individuell lönesättning generellt sett missgynnar kvinnor. Vi menar att det saknas belägg för denna uppfattning. I stället bör man betrakta sådan lönesättning som en möjlighet för den enskilde att få sin skicklighet och personliga kvalifikationer värdesatta.

Vi anser vidare att utredaren har en övertro på hur arbetsvärderingssystem kan användas vid bedömningen av arbete av lika värde. Arbetsvärderingssystem kan i vissa fall vara konserverande, varför en strävan måste vara att även nå fram till andra metoder, t.ex. en tydlig lönepolitik som talar om vilka principer som skall gälla vid lönesättningen.

Vad gäller utredarens förslag om sexuella trakasserier och trakasserier på grund av anmälan om könsdiskriminering, vill vi anföra följande. Förslaget bygger på de s.k. FRID-A rapporterna som utarbetats genom JämO:s försorg. Enligt vår mening kan detta material ifrågasättas och inte läggas till grund för några slutsatser eller ens antaganden. Vi anser vidare risken överhängande att en konflikt med arbetsmiljölagen kommer att uppstå och att den formulering som intagits i reglerna om aktiva åtgärder (6 a §) i princip inte hör hemma i JämL. Företeelsen - och sanktioner mot den - täcks väl av tillägget till diskrimineringsförbudet som gäller förhållandet arbetsgivare - arbetstagare (4 §).

Det som nu sagts om lagkonkurrens gäller i än högre grad den föreskrift i 6 a § som tar sikte på det "fysiska och psykiska välbefinnandet hos arbetstagare av underrepresenterat kön". Det kan för övrigt starkt ifrågasättas om en föreskrift av detta slag över huvud taget hör hemma i lagtext.

Avslutningsvis vill vi i denna del framhålla att det framstår som olämpligt att en arbetsgivare kan träffas av ett vitesföreläggande för att han underlåtit att motverka förekomsten av sexuella trakasserier, samtidigt som den som gjort sig skyldig till förfarandet "går fri".

Utredaren föreslår att reglerna om aktiva åtgärder i lagen skall utgöra en miniminivå för de kollektivavtal som framgent träffas på jämställdhetsområdet (7 §). Om detta vill vi anföra följande. Vi kan acceptera detta som en "rättsteknisk princip", men måste ställa oss frågan vilka effekter denna princip får, om jämställdhetslagens "lägsta nivå" blir så hög som föreslagits. Vi menar nämligen att om inte hänsyn tas till våra invändningar vad gäller ändringarna i reglerna om aktiva åtgärder, blir utrymmet för den nödvändiga anpassningen till förhållandena i olika sektorer, branscher och på arbetsplatser alltför litet. Reglerna riskerar att bli kontraproduktiva för praktisk verksamhet och kan negativt påverka dem som i väl fungerande former arbetar med jämställdhet ute på arbetsplatserna. Vi vill t.o.m. ifrågasätta om det kommer att finnas kvar ett incitament att träffa jämställdhetsavtal i samma utsträckning som hittills. Genom att JämO:s tillsynsområde avsevärt utvidgas (15 §) riskerar dessutom avtalen att underkännas, även om parterna är ense om utformning och innehåll. Vi menar att parterna även fortsättningsvis måste tillåtas utföra sina egna handlingar och ta ansvar för dem. Vi avstyrker därför möjligheten till överprövning av avtalen. Här bör i stället vikten av JämO:s rådgivnings- och informationsverksamhet betonas.

Avslutningsvis vill vi med skärpa avstyrka den föreslagna höjningen av skadeståndsbeloppen enligt JämL till - i normalfallet - sexsiffriga belopp. Det är enligt vår mening inte rimligt att beloppsnivåerna på detta sätt avviker från gällande praxis på arbetsrättens område i övrigt.

SÄRSKILT YTTRANDE AV DEN SAKKUNNIGA KERSTIN GUSTAFSSON

Redan enligt gällande lag skall en arbetsgivare inom ramen för sin verksamhet bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja jämställdhet i arbetslivet. Utredaren föreslår att denna regel kompletteras med ett krav på att alla arbetsgivare med mera än tio anställda skall vara skyldiga att årligen upprätta en plan för sitt jämställdhetsarbete. Regeln föreslås bli tvingande på samma sätt som reglerna om diskrimineringsförbudet. Förslaget innebär att avtal om planmässigt jämställdhetsarbete inte får träffas som ersätter lagens regler och avskär samhällets tillsyn.

De föreslagna reglerna om ett planmässigt jämställdhetsarbete kommer för att kunna tillämpas i praktiken att behöva anpassas bl.a. till de olika förhållanden som råder inom skilda delar av arbetslivet. En sådan precisering är väl ägnad att närmare utformas i kollektivavtal. Genom en kollektivavtalsreglering uppnås dessutom den fördelen att de fackliga organisationerna och de anställda får ett medansvar för arbetet att uppnå jämställdhet på arbetsplatsen.

Enligt de arbetsrättsliga regler som gäller och den praxis som utvecklat sig på arbetsmarknaden åvilar övervakningen av träffade kollektivavtal enbart avtalsparterna. Någon anledning att frångå denna princip när det gäller det planmässiga jämställdhetsarbetet finns enligt min mening inte.

Till detta kommer att JämO, för att på ett någorlunda tillfredsställande sätt kunna klara övervakningen av arbetet med jämställdhetsplanerna, skulle behöva få en väsentlig resursförstärkning, ett tillskott som torde kunna användas bättre. De fackliga organisationerna har redan i dag direkt insyn på alla arbetsplatser som täcks av kollektivavtal. De har också sina vanliga vägar att tillgå för att beivra eventuella avtalsbrott. Något behov av att behandla utarbetandet av jämställdhetsplaner på annat sätt än övriga aktiva åtgärder föreligger således inte.

SÄRSKILT YTTRANDE AV EXPERTERNA ANITA DAHLBERG OCH MARGARETA WADSTEIN

Undertecknade har som experter varit knutna till jämställdhetsutredningen. Våra erfarenheter är främst hänförliga till forskning med särskild inriktning på jämställdhetsområdet (Anita Dahlberg) och verksamheten som bl.a. ställföreträdande JämO (Margareta Wadstein). Vi delar den uppfattning som framförts av de sakkunniga arbetsgivarrepresentanterna att utredaren gjort ett förtjänstfullt arbete. Utredaren har otvivelaktigt lagt fram många väsentliga förslag som är ägnade att göra JämL mer verksam. I utredningsförslaget finns dock vissa delfrågor där vi har invändningar mot de konstruktioner som valts (dispositionen av lagens regler, lagens tillämpningsområde, den könsneutrala utformningen, undantag från krav att upprätta jämställdhetsplan, avgränsning av "kretsar" för att fastställa underrepresenterat kön, ansvaret för det aktiva jämställdhetsarbetet på gemensamma arbetsställen, ytterligare dimensioner på indirekt diskriminering, arbetsgivarens diskriminerande avsikt i såväl 3 § som 4 § i lagen, det begränsade tillämpningsområdet för förbudet mot sexuella trakasserier, den diskriminerades möjlighet att utöver gottgörelse för själva kränkningen få anställningen etc., bevisbördesreglerna, grupptalan, AD:s sammansättning m.m.) nedan kommer vi att begränsa oss till några av dessa.

1 Jämställdhetslagens tillämpningsområde

Direktiven till jämställdhetsutredningen gavs av chefen för arbetsmarknadsdepartementet. Avsikten var att utredningen skulle göra en utvärdering av JämL och direktiven begränsades till dess regler för att åstadkomma jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet.

Förvärvsarbetet - "arbetslivet" - har, i vart fall sedan slutet av 1960-talet, setts som det strategiskt viktigaste för att åstadkomma mer jämlika förhållanden mellan kvinnor och män. I den svenska reformverksamheten har det området uppfattats som det mest väsentliga för att på sikt genomgripande förändra kvinnors villkor också på andra samhällsområden. En konsekvens av det synsättet är att den svenska JämL till skillnad mot t.ex. övriga nordiska länders enbart gäller förvärvsarbetslivet.

När det övergripande ansvaret för jämställdhetsfrågor numera flyttats från arbetsmarknadsdepartementet till civildepartementet är enligt vår mening utredningens begränsning till "arbetslivet" inte längre självklar.

Fördelarna med att i stället ge JämL en allmän tillämpning är många. Några exempel:

- Av utredningen framgår att det kan finnas behov av särskilda jämställdhetsregler på bl.a. utbildningsområdet (6.3.2-3). I vår kunskapsintensiva tid med stora behov av vidareutbildning och omskolning kan gränsen mellan förvärvsarbete och utbildning vara flytande. Genom studiesociala åtgärder, lagstadgade studieledighetsrättigheter, avtalsgrundande förmåner m.m. har utbildning och förvärvsarbete flätats samman. I relation mellan lärare och studerande fungerar inte sällan läraren som en arbetsledare. Här lika väl som vid antagning till (eller inom) utbildningar och vid examination och andra bedömningar finns risk för missgynnande på grund av kön. Ett närmande mellan utbildning och arbetsliv har under senare år skett i synen på studerandes arbetsmiljö. Ur den enskildes synvinkel finns liknande behov av skydd mot missgynnande på grund av kön under utbildning.

- Med en generell JämL skulle vi undgå att regler med syfte att främja jämställdheten mellan kvinnor och män och regler om förbud mot könsdiskriminering splittrades på olika lagar - och fördröjdes. En lag tillämpbar på olika samhällsområden skulle visserligen kräva skilda processuella regler. Samtidigt skulle den innebära att enhetliga normer utvecklades för att tillgodose kvinnors och mäns lika rätt och utvecklingsmöjligheter inom ett vidsträckt fält - från pornografi och könsdiskriminerande reklam till missgynnande försäkringsvillkor. Vi skulle kunna förhindra en utveckling med många mindre och splittrade reformer.

- Det är redan nu en utbredd uppfattning bland medborgarna att JämL har ett vidare tillämpningsområde än vad som är fallet. Bl.a. framgår det av många förfrågningar och anmälningar till JämO. En utvidgning skulle alltså stämma med det s.k. allmänna rättsmedvetandet.

- En jämställdhetslag som gäller samhällslivet i stort skulle dessutom vara mer i linje med de övriga nordiska ländernas. Särskilt gäller det norsk och finsk lag.

Vi delar utredarens uppfattning att föreliggande utredning inte ger tillräckligt underlag för att utvidga lagens tillämpningsområde i så betydande omfattning. Däremot ser vi det som möjligt att utan genomgripande förändringar redan nu innefatta utbildningsområdet i JämL.

2 Den könsneutrala utformningen

I 1990-talets Sverige är JämL en av de få lagar som anger att vårt samhälle består av kvinnor och män. Dessutom framgår av lagreglerna att i arbetslivet kan missgynnande ske på grund av kön. Det är ett konstaterande av att kvinnor och män i praktiken inte har samma rätt och utvecklingsmöjligheter.

Reglerna är könsneutrala till sin utformning. Skydd mot missgynnande och begränsade utvecklingsmöjligheter gäller enligt ordalydelsen i lagtexten lika för kvinnor och män. Det framgår inte heller vilket kön som oftast är utsatt. De könsneutrala reglerna leder i stället tanken till att förhållandena för de två könen inte skiljer sig: ibland missgynnas kvinnor och ibland - kanske rentav lika ofta - män. Sådana regler borde rätteligen beskrivas som könsblinda i stället för könsneutrala. Vi blundar för de systematiska maktskillnaderna mellan kvinnor och män och för ojämlikheter i livsvillkor som hör samman med den manliga dominansen/makten i samhället.

Till skillnad mot utredaren anser vi att JämL:s första paragraf bör omformuleras så att där klart framgår att lagens syfte är att förbättra kvinnors ställning. Härav följer att vi inte kan dela utredarens motiveringar till att lagen även i fortsättningen bör vara könsneutral (avsnitt 6.4.1). Kvinnors svagare ställning på arbetsmarknaden ställs mot mäns kontakter med och ansvar för barns skötsel och uppfostran samt vårdnad och umgänge. Med en formulering som inte tar hänsyn till att det inte sällan rör sig om mäns eget val påstås att män "ofta" har "svårare att göra sig gällande". Det är tveksamt om män som önskar vårdnad och umgänge med sina barn systematiskt blir utestängda. En amerikansk studie i frågan tyder på motsatsen (Phyllis Chessler "Mothers on trial" /1987/).

Vi invänder också mot utredarens påstående att "mäns inbrytningar på kvinnodominerade yrken kan öka dessa yrkens status och löneläge". På sikt skulle det leda till en förstärkning av

kvinnors ställning. Denna i och för sig vanliga tankegång innebär på ett könsideologiskt plan att kvinnor definieras i förhållande till män och får sin rätt och sitt värde genom män och inte av egen kraft. Det finns knappast heller empiriskt underlag för uppfattningen att inbrytningar av män haft sådana gynnsamma effekter för kvinnor. Tvärtom har det visats i flera undersökningar att män i de fallen snabbt har avancerat till arbetsledande ställning. Indirekt har det alltså i stället begränsat kvinnors utvecklingsmöjligheter. Vidare tycks ofta lönevillkoren bli försämrade när kvinnor bryter in - och stannar kvar - i mansdominerade yrken.

Att "arbetsklimatet" ofta blir "påtagligt bättre än om arbetsplatsen domineras av det ena könet" är en annan populär men tyvärr overifierad förhoppning. Först om könsfördelningen inom olika befattningar och på olika arbetsuppgifter på en arbetsplats är jämn kan det finnas förutsättningar för att den traditionella maktstrukturen ändras. Hittills tycks det som om ett ständigt upprepat, återskapat segregationsmönster effektivt hindrar större framsteg i den riktningen.

Utredaren hänvisar också till att möjligheterna för att driva ett framgångsrikt jämställdhetsarbete ökar om lagen är könsneutral. I själva verket har framgången inte sällan gällt åtgärder för att förbättra mäns ställning. Av "rättviseskäl" finns ofta en önskan att göra jämställdhetssatsningar också för det mest gynnade könet.

Män har också i betydande omfattning ansett sig vara utsatta för könsdiskriminering och fått visst gehör för detta. Under de första årens tillämpning av JämL fick män lättare än kvinnor stöd av sin fackliga organisation vid ifrågasatt könsdiskriminering. I en amerikansk analys av hur Supreme Court avgjort mål om könsdiskriminering diskuteras orsaker till att diskriminering av män dominerat i tillämpningen (David Cole "Strategies of Difference: Litigating for Women's Rights in a Man's World /1984/. Rättsfallen hänför sig till perioden 1973 - 1982. Författaren sammanfattar att det enda område där mäns klagan på diskriminering inte dominerat hade varit i frågor om behandling vid havandeskap). I de senaste årens JämO-ärenden har nära nog vart fjärde gällt påstådd könsdiskriminering av män.

Även om utredaren i sitt förslag är något tydligare än JämL:s förarbeten formulerar hon sig försiktigt. "Det förhållandet att kvinnorna har en svagare ställning på arbetsmarknaden *bör* dock *i praktiken* medföra att JämL:s regler i *första hand bör vara till*

hjälp att förbättra kvinnors ställning i arbetslivet" (vår kursiv). Vi delar uppfattningen att lagen ska kunna vara ett stöd för såväl kvinnor som män. Den könsskevhet till kvinnors nackdel som präglar vårt samhälle gör det dock enligt vår mening nödvändigt att mer kraftfullt framhålla att lagen huvudsakligen syfte skall vara att förbättra kvinnors ställning. I både norsk och finsk jämställdhetslag är detta uttryckt i lagens målsättningsbestämmelse. Vi anser att det också i den svenska lagtexten skall anges att ändamålet är att förbättra kvinnors ställning.

3 Diskrimineringsförbudet och bevisbördereglerna

Vi delar inte utredarens uppfattning att kompletteringsregler till 4 § andra och tredje styckena inte behövs. Vi anser också att det bör klargöras att ytterligare fall av könsdiskriminering avses omfattade av lagens diskrimineringsförbud.

4 § andra punkten skall enligt utredarens förslag uttryckligen täcka såväl direkt som indirekt diskriminering. Emellertid finns även efter den föreslagna ändringen av 2 § situationer vid arbetsgivarens ledning och fördelning av arbetet som inte kommer att täckas in av förslaget. Detta är allmänt sett mindre tillfredsställande. Även EG:s likabehandlingsdirektiv torde ställa strängare krav än som motsvaras av förslaget. En kompletteringsregel bör införas som innebär att en direkt diskriminerande avsikt vid ledningen och fördelningen av arbetet bör kunna medföra att en arbetsgivare skall anses ha gjort sig skyldig till könsdiskriminering även om det inte finns någon person av motsatt kön på arbetsplatsen att jämföra med. Det bör i en sådan situation vidare räcka med att behandlingen är i något avseende oförmånlig. En sådan kompletteringsregel skulle från bevisbördesynpunkt kunna utformas på motsvarande sätt som den nuvarande regeln i 4 § tredje punkten.

I dag omfattar bestämmelsen i 4 § tredje punkten endast direkt diskriminering. Här bör en kompletteringsregel avseende indirekt diskriminering införas. Visserligen hänvisar utredaren i 4 § till 2 §. Enligt vår mening är innebörden oklar och kan vara motsägelsefull. Bl.a. är bevisbördan i 4 § tredje punkten fördelad på ett annat sätt än i t.ex. 4 § andra punkten. Arbetstagaren skall göra sannolikt att arbetsgivaren har för avsikt att diskriminera. Emellertid är det inte möjligt att kräva någon diskriminerande avsikt i det förstnämnda fallet vid indirekt diskriminering. Tredje punkten bör för de indirekta diskrimineringsfallen kompletteras

med en presumtionsregel på motsvarande sätt som huvudreglerna i 3 § och 4 § första och andra punkterna. Över huvud föreligger ett nära samband mellan indirekt diskriminering och bevisbördans fördelning (jfr Bilkafallet, avsnitt 10.1). Den nu föreslagna kompletteringen skulle dessutom tillgodose kraven i EG:s direktivförslag rörande bevisbördans fördelning.

Våra erfarenheter av arbetet med könsdikrimineringsfrågor har övertygat oss om att kompletteringarna skulle tillgodose faktiska behov.

Slutligen anser vi att lagens diskrimineringsförbud bör täcka in ytterligare situationer, bl.a. skall könsdiskriminering också föreligga när en arbetsgivare exempelvis hänvisar till graviditet som skäl för att inte anställa en kvinna, för att avsluta en provanställning eller liknande. Det överensstämmer bl.a. med vad som gäller i Danmark. Som missgynnande på grund av kön bör också anses att en person t.ex. går miste om en anställning på grund av att han eller hon inte uppfyller könsstereotypa förväntningar.

4 Arbetsdomstolens sammansättning i mål enligt jämställdhetslagen m.m.

Enligt vår mening finns det skäl att föreslå en laglig reglering av AD:s och tingsrätternas sammansättning i mål enligt JämL.

Genom att förbehålla åt AD med sin i förhållande till allmänna domstolarna särskilda sammansättning att som enda eller ibland sista instans lösa tvister på arbetsmarknaden kan statsmakterna sägas redan ha erkänt att upplevelsen av fakta och tolkningen av normer röner inflytande av social kunskap och erfarenhet. Även *inom* AD förekommer särskilda sammansättningar. I ett mål där tvisten har betydelse för ett visst förhandlingsområde kommer intresseledamöterna från den sektor av arbetsmarknaden som tvisten gäller. AD:s ledamöter, särskilt intresseledamöterna, kan sägas vara expertdomare som skall tillföra domstolen specialkunskaper om förhållandena på arbetsmarknaden och om rättsuppfattningar som har utbildats där. Frågan är emellertid varför sådan erfarenhet i mål enligt JämL skall anses mer relevant än erfarenheten av att se och värdera förhållanden och uppfattningar som är hänförliga till könsmässiga faktorer. En tänkbar kombination vore förtrogenhet med de mönster och de förfaranden som är förknippade med könsdiskriminering såväl som med förhållandena på

arbetsmarknaden, en förmåga att kunna "se" vilken av parternas motstridiga framställningar och förklaringar som är mest trovärdig. I fråga om JämN finns redan en föreskrift om att två av fyra "ämbetsledamöter" bör ha erfarenhet av arbete med frågor som rör jämställdhet mellan kvinnor och män (10 § JämL). Utredaren anser att vi redan har nått därhän att det får anses som en självklarhet att goda insikter i förhållandena på arbetsmarknaden innefattar kunskaper om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet. Vi delar inte uppfattningen. Ännu mindre är medvetandet om könsspecifika frågor en självklarhet.

En annan och mer nära till hands liggande reglering vore en föreskrift om domstolens könssammansättning i mål enligt JämL. Enligt vår mening ligger ett egenintresse i att AD och tingsrätterna just i mål enligt JämL har en könsmässig jämn sammansättning. När statsmakterna överlag strävar efter en jämn könsfördelning och i JämL kräver av arbetsgivarna att de skall påskynda en utveckling i den riktningen bör kravet av förebildliga skäl också omfatta AD och tingsrätterna. En enkönad domstol bör över huvud taget inte avgöra frågor om relationer mellan kvinnor och män. Även andra skäl talar för att domstolarna i mål enligt JämL bör ha en särskild sammansättning.

Kvinnors och mäns liv och arbete skiljer sig fortfarande starkt åt. Detta leder till att kvinnor och män har skilda erfarenheter, något som ofta avspeglar sig i skilda värderingar, normer och uppfattningar mellan kvinnor och män. Samtidigt präglas emellertid de rådande uppfattningarna och värderingarna i de olika delarna av samhällslivet, t.ex. på arbetsmarknaden, alltjämt av att de utformats av män. Detta är en följd av att männens inflytande i samhället genom århundraden har varit och alltjämt är dominerande. De manliga strukturer, som således utvecklats, omfattas i och för sig ofta i viss utsträckning även av kvinnor. Allt oftare ifrågasätts dessa. Samtidigt är vi emellertid ofta så omedvetna om dessa förhållanden att den manliga normen t.o.m. uppfattas som könsneutral. Ett exempel på den omedvetna och osynliga manliga normen är argumenteringen mot en jämnare könsfördelning i AD i mål enligt JämL. Sådana anspråk har betraktats eller avvisats som krav på representation från s.k. intressegrupp - kvinnorna, majoriteten av landets befolkning.

Kvinnors och mäns skilda erfarenheter leder således till att könen har skilda referensramar. Det låter sig visserligen säga att både kvinnliga och manliga domare får förutsättas klara att göra sakliga objektiva bedömningar av ett ifrågasatt handlande när JämL:s

förbud mot könsdiskriminering skall tillämpas (avsnitt 12.2.2) Utredaren bortser emellertid enligt vår mening från att kvinnor och män också som obundna och objektiva domare har skilda referensramar för sina bedömningar. Att, som utredaren gör, utgå från att en domare bortser från egna värderingar som grundar sig på könstillhörighet kräver att domaren är medveten om att värderingarna är könsspecifika. Denna medvetenhet saknas i stor utsträckning i dag.

Utredaren konstaterar att kvinnornas andel bland ledamöter och ersättare i AD sakta har ökat. De utgör emellertid fortfarande endast 18 procent av ledamöterna och 31 procent av ersättarna. Det hade varit av intresse om en redovisning av AD:s sammansättning hade ingått i underlaget för utredarens bedömning. Den ökande andelen har t.ex. inte hindrat att ett mål enligt JämL fortfarande år 1988 avgjordes av en helt manlig sammansättning. En översiktlig genomgång av 38 domar i mål enligt JämL i AD under åren 1981 - 1990 ger bl.a. följande vid handen: 9 mål (24 %) har avgjorts av helt manlig sammansättningar. Inte i något fall har kvinnor utgjort majoritet av domarna. Endast i två fall har tre kvinnor ingått i domstolen. I tio fall (26 %) har två kvinnor ingått i domstolen och i 17 fall (45 %) endast en kvinna. Av alla som suttit i målen utgör kvinnorna 16 procent, av vilka 35 procent har gått på arbetstagarsidans linje. Motsvarade siffra för männen är 84 resp. 23 procent.

Det finns ingen kontinuerlig uppföljning av andelen skiljaktiga meningar i AD:s domar. Reservationsbenägenheten tycks ha växlat genom tiderna. Med undantag av år 1978 varierade andelen skiljaktiga meningar åren 1975 - 1979 mellan 14 och 21 procent. (Per Håkansson, Från löntagarreservation till arbetsgivarreservation - om domar och reservationer i AD 1978 - 1979, Uppsats i tillämpade studier vid juridiska fakulteten vid Stockholms universitet vårterminen 1980). I jämställdhetsmålen har 1981 - 1990 skiljaktiga meningar förekommit i 29 procent av målen. Av reservationerna har t.ex. sex varit till arbetsgivarsidans fördel (elva män och en kvinna) och sex stött arbetstagarsidans talan (sex kvinnor och fyra män). Jämfört med reservationsbenägenheten i allmänhet tycks andelen skiljaktiga meningar i jämställdhetsmål alltså vara förhållandevis hög.

Utredaren har vidare som ett skäl mot att föreslå någon laglig reglering av AD:s könsmässiga sammansättning i mål enligt JämL hänvisat till att utvecklingen rent allmänt visar på en ökad utjämning mellan kvinnor och män på domarbanan. Trots att

andelen kvinnor som börjar i domarkarriären allmänt sett ökat påtagligt de senaste 20 åren, utgör kvinnornas andel av de ordinarie domarna ännu endast 15 procent. Andelen kvinnliga rådmän i tingsrätt minskade t.o.m. åren 1980 och 1987. Dessutom märks en viss tendens till segregering inom domarkåren. Andelen kvinnor bland icke ordinarie domare i de allmänna förvaltningsdomstolarna är större och har ökat snabbare än i de allmänna domstolarna. Utredarens uppgift att kvinnorna utgör 51 procent av fiskalerna bör vidare ställas i relation till att den genomsnittliga tiden för en ung domare att få en ordinarie domartjänst är 14 år från den dag anställningen tillträddes i hovrätt eller kammarrätt. Det kan dock dröja upp till 22 år från "börjedagen". Den genomsnittliga åldern vid utnämningen är 44 år. (Domstolsverket informerar nr 3 1990). Enligt vår mening saknas därför fog för att lita till att en jämn könsfördelning i t.ex. AD snabbt kommer med denna utveckling.

Sammanfattningsvis finner vi därför att det finns starka skäl att föreslå en laglig reglering av domstolarnas sammansättning vad gäller antalet kvinnliga och manliga ledamöter i mål enligt JämL.

Särskild utbildning för domare i jämställdhetsfrågor

AD kan i allmänhet utan svårighet hitta samstämda uppfattningar kring etablerade normer som t.ex. god sed på arbetsmarknaden. Den relativt stora andelen skiljaktiga meningar i jämställdhetsmålen (29 procent) antyder att domstolen kan ha större svårigheter när det gäller att nå enighet när tvisten rör förhållandet mellan könen i arbetslivet.

Det är rent allmänt angeläget att erbjuda alla domare utbildning så att deras kunskaper och medvetenhet i frågor som rör jämställdhet mellan kvinnor och män ökar. Alldeles särskilt gäller att JämL för sin genomslagskraft behöver domare som förstår att kvinnorna som grupp är eftersatta jämfört med männen och att samhället inte är könsneutralt utan snarare könblint. Vägen till kunskap om sådana genomgående beteendemönster som bidrar till att skapa sociala faktorer är krävande. Tillvägagångssättet när sådana sociala faktorer skall bestämmas och värderas skiljer sig typiskt sett från den för domare ofta mer kända metoden att resonera sig fram till vad som faktiskt har förekommit mellan två parter. I den processen räcker det inte att lita till den enskilde domarens intuitiva sunda förnuft. Särskilda utbildningsinsatser måste till. I dag förekommer ingen utbildning av domare i dessa frågor i Sverige.

Sådan utbildning förekommer däremot i andra länder, t.ex. i Spanien och USA.

SÄRSKILT YTTRANDE AV MONA SAINT CYR (m)

Svensk arbetsmarknad kännetecknas av starka organisationer. Agerandet på arbetsmarknaden förutsätter dels en klar rollfördelning, dels förtroende mellan parterna, mellan arbetsgivare och arbetstagare och därför också mellan lagstiftare och parter. Ingrepp bör därför undvikas så långt det är möjligt i avtalsfriheten. Detta synsätt är bakgrunden till detta särskilda yttrande i anledning av den utvärdering, som skett av JämL.

Jag instämmer i att de grundläggande dragen i denna lagstiftning bibehålls, dvs. den arbetsrättsliga karaktären, könsneutraliteten och att lagen alltfort begränsas till att gälla arbetslivet. Andra samhällsområden, där behov eventuellt skulle föreligga att skapa jämställdhetsregler, regleras i särskild ordning enligt annan lagstiftning.

Jag delar inte uppfattningen, att arbetsgivaren skall åläggas att årligen upprätta en plan för sitt jämställdhetsarbete utan finner nuvarande lagtext tillräcklig i detta fall.

Jag anser också, att den nya text, som föreslås under 6 a § borde ha en annan lydelse i det stycke, som inleds med "arbetsgivaren skall särskilt värna om ..." Förslagsvis kunde texten i stället lyda: "Arbetsgivaren skall särskilt värna om att en arbetstagare, som tillhör underrepresenterat kön, inte utsätts för fysiska eller psykiska påfrestningar på grund av sin minoritetsställning. "Utredningens förslag ger intrycket av att ett kön skall favoriseras.

I samma paragraf berörs likvärdiga förutsättningar vid anställning. Där sägs, att arbetsgivaren "skall" anställa underrepresenterat kön. Jag anmäler tveksamhet, eftersom olika lagregler i detta fall kolliderar vad gäller värnandet om olika grupper, såsom handikappade, flyktingar, deltidsarbetande, förturer enligt LAS m.fl. Alla de regler, som tillskapats i syftet att prioritera viss grupp, leder sålunda till målkonflikter, varför denna detaljstyrning skapar tillämpningssvårigheter och motsättningar mellan olika gruppers likaberättigade krav i stället för att lösa problemen.

Avslutningsvis anser jag också, att de andra hjälpmedel, som föreslås komplettera arbetsvärderingen vid tillämpning av förbudet

mot lönediskriminering öppnar för risken att godtycke kan ges spelrum.

SÄRSKILT YTTRANDE AV KERSTI JOHANSSON (c)

Utvärderingen av JämL har inneburit att vissa förslag till förändringar lagts som syftar till en ökad jämställdhet på arbetsmarknaden. Jag kan ansluta mig till de förslag som läggs förutom i ett avseende.

Utredaren föreslår att arbetsgivare med tio arbetstagare eller fler, årligen skall upprätta en plan för sitt jämställdhetsarbete. Jag anser att detta krav inte är realistiskt och t.o.m. kan motverka sitt syfte att öka jämställdheten på arbetsmarknaden.

Enligt min mening kan det vara motiverat att för arbetsgivare med över 15 anställda inom yrkesområden med blandade arbetsplatser utarbeta jämställdhetsplaner. För yrkesområden med arbetsplatser, vilka i dagsläget har en mycket ensidig könssammansättning, kan det upplevas som närmast löjeväckande om krav ställs på en jämställdhetsplan, när möjligheterna att få en anställd av motsatta könet är i det närmaste obefintliga. Dylika krav innebär enligt min mening snarast att lagstiftningen får en utformning som motverkar sitt syfte.

Jag anser att i lagen i stället bör betonas skyldigheten för arbetsgivare inom sådana verksamhetsområden att arbeta för en ökad jämställdhet och aktivt verka för utbildning och anställningar av det underrepresenterade könet. Detta torde vara en väg som på ett bättre sätt främjar jämställdheten på arbetsmarknaden än att lagstiftningsvägen tvingas upprätta en plan som aldrig går att uppfylla.

Jag anser därför att lagstiftningen i denna del bör ändras i enlighet med vad jag anfört.

SÄRSKILT YTTRANDE AV MONICA ULFHIELM (fp)

Den utveckling som sker på arbetsmarknaden i dag kännetecknas av decentralisering av verksamheter och en långtgående delegering av ansvar och befogenheter. Det innebär att beslut som rör arbetsförhållanden och relationen mellan arbetsgivare och medarbetare i ökad utsträckning sker på de enskilda arbetsplatserna. Rättigheter som regleras i centralt beslutade lagar och avtal ersätts alltmer med att alternativa samverkansformer prövas. Generellt sett är jag övertygad om att även frågor som rör jämställdhet har bättre förutsättningar att lyckas om frågorna är förankrade i den dagliga verksamheten än genom skärpningar av gällande lagstiftning. Att lagstifta om samverkan är enligt min mening sannolikt ett föga framgångsrikt sätt för att uppnå önksvärda konkreta resultat.

Trots denna min principiella uppfattning tvingas jag konstatera att parterna på arbetsmarknaden inte visat att man genom centrala och lokala avtal lyckats konkretisera hur ett aktivt jämställdhetsarbete skall kunna bedrivas. I stället kan man konstatera att parterna förhandlat fram avtal som har en lägre ambitionsnivå än gällande lagstiftning. I vissa fall kan man t.o.m. misstänka att syftet med avtalet i första hand varit att slippa JämO:s insyn. Mot den bakgrunden delar jag därför utredarens uppfattning att det är nödvändigt med den skärpning av lagen som föreslås vad avser att avtal inte får träffas som inskränker arbetsgivarens skyldigheter enligt lag samt att arbetsgivaren årligen skall upprätta en plan för sitt jämställdhetsarbete.

När det gäller frågan om att utvidga lagens tillämpningsområde utanför arbetslivet förs i utredningen viktiga resonemang om utbildningens betydelse för att kunna uppnå ökad jämställdhet på arbetsmarknaden. Underlag för hur särskilda bestämmelser inom utbildningsområdet skulle kunna utformas saknas i betänkandet. Jag har emellertid svårt att se att just övergången från regelstyrning till målstyrning, som i sig är positivt, skulle leda till större förutsättningar att bedriva jämställdhetsarbete inom utbildningsväsendet än vad gällande regler medför. Därför anser jag att man i särskild ordning bör överväga på vilket sätt bestämmelser skall kunna utformas för att uppnå nämnda syfte. Utredarens förslag att ge JämO befogenheter att bedriva informations- och rådgivnings-

verksamhet inom utbildningsområdet samt att detta skall anges i myndighetens instruktion är mycket bra.

Jag delar utredarens uppfattning att det inte är lämpligt att som en sanktion mot överträdelser av diskrimineringsförbudet i tillsättningsfallen införa en möjlighet för den som förbigåtts att erhålla den sökta tjänsten. Jag delar även utredarens uppfattning att det är viktigt att skadeståndsbeloppen höjs väsentligt. Däremot ställer jag mig inte bakom den argumentation som leder fram till utredningens bedömning vad gäller rätt till tjänst. Skrivningarna genomsyras enligt min mening av ett föråldrat "tjänstetänkande" och en övertro på att objektivt tillämpa meritvärderingssystem medan vi i verkligheten är på väg bort ifrån detta. Lönegradsplaceringar av tjänster försvinner successivt och ersätts med individuella. Formella meriter som t.ex. tjänsteår tillmäts allt mindre intresse. Vidare överdriver utredaren de skillnader som föreligger mellan offentlig och enskild tjänst. Det är enligt min mening möjligt att hitta lösningar som skulle kunna tillämpas på hela arbetsmarknaden. Mitt motiv för att ställa mig bakom utredarens förslag är att det är ett ingrepp i arbetsgivarens anställningsrätt som knappast skulle gagna någon. Förutsättningarna att fungera i en arbetsorganisation mot arbetsgivarens vilja är enligt min mening inte stora eftersom det är många faktorer utöver formell skicklighet som skapar förutsättningar om man skall lyckas i sitt arbete.

Utredaren tar även upp frågan om AD:s sammansättning i jämställdhetsmål. Jag delar utredarens uppfattning att det inte är lämpligt att föreslå en laglig reglering av domstolens sammansättning vad gäller antalet kvinnliga och manliga ledamöter i jämställdhetsmål. Jag vill emellertid kraftfullt betona vikten av att AD verkligen aktivt arbetar för en jämn könsfördelning av AD:s sammansättning när det gäller diskrimineringsmål. En skrivning med detta innehåll skulle enligt min mening kunna införas i instruktionerna för AD. Redan med nuvarande könsfördelning torde detta vara helt möjligt.

SÄRSKILT YTTRANDE AV ÖRJAN APPELQVIST (vpk)

Det är uppenbart att arbetet för jämställdhet i arbetslivet behöver ta ny fart. Organisatoriskt har det, som utredningen visar, på många håll gått i stå.

På centrala planet går utvecklingen i dag bakåt - när det gäller lönefrågor går vi just nu mot vidgade könsskillnader. Detta är dessutom en klassfråga: som en aktuell LO-rapport om ungdomars välfärd visat är det de unga arbetarkvinnorna som drabbas värst av den nya diskrimineringen. Med dagens inriktning mot alltmer individuell lönesättning är det stor risk att denna utveckling förstärks ytterligare. Skillnaderna mellan ett privat näringsliv med höga vinstnivåer och en offentlig sektor utsatt för hårdhänta besparingskrav verkar i samma riktning eftersom andelen kvinnor är högre i den offentliga verksamheten.

Lönediskrimineringen är särskilt allvarlig eftersom den återverkar på i stort sett alla andra områden när det gäller arbetslivet. Det kommer att försvåra ett könsmässigt friare yrkesval, de strävanden som görs för att luckra upp indelningen i mans- och kvinnodominerade yrken. Mot detta måste den könsmässiga lönediskrimineringen bli en central fråga i jämställdhetsarbetet under 1990-talet.

De föreslagna förändringarna av JämL går alla i rätt riktning: skärpningen av förbudet mot diskriminering vid nyanställning, förtydligandet av arbetsgivaransvaret för jämställdhetsarbetet i allmänhet och när det gäller skydd mot sexuella trakasserier. Det är också bra att JämO:s roll har vidgats när det gäller det avtalsreglerade området. På några punkter behöver dock lagtexten kompletteras för att få avsedd verkan:

1. För att arbetet mot den könsmässiga lönediskrimineringen skall få ett fast underlag krävs konkreta uppgifter om hur den faktiska utvecklingen ser ut, också på företagsnivå. För att understryka arbetsgivarens ansvar skall i 6 § framgå att "Arbetsgivarens plan för sitt jämställdhetsarbete skall innehålla *en könsbaserad lönestatistik för grupper av arbetstagare med likvärdigt arbete.*"

2. För att förtydliga JämO:s vidgade roll skall lydelsen i 10 § vara att "Ombudsmannen skall också i övrigt medverka i strävandena att främja jämställdhet i *samhälls*livet."

Det skall vidare framgå att arbetsgivaren är skyldig att till JämO lämna ut enskilda löneuppgifter genom att 15 § inleds "En arbetsgivare är skyldig att på uppmaning av jämställdhetsombudsmannen lämna ut *löneuppgifter och andra* uppgifter som kan vara av betydelse."

3. För att förstärka den enskildes skydd mot diskriminering skall den förfördelades rätt till återanställning ingå i lagtextens 8 §, mom. 3 enligt följande: "skadestånd för den förlust som uppkommer och för den kränkning som missgynnandet innebär, *eller om 4 § punkt 3 är tillämplig, återkalla beslutet om uppsägning om den missgynnade så begär.*"

4. Behovet av arbetsvärderingssystem och JämO:s roll i det arbetet

När det gäller bedömningen av vilka arbeten som är "av lika värde" är det bra att den direkta kopplingen i lagtexten till kollektivavtalet ersatts av en mer allmän skrivning. En mycket viktig del av lönediskrimineringen gäller ju skillnaderna mellan olika branscher. En manligt dominerad yrkesgrupp som t.ex. byggnadsarbetare tjänar avsevärt mer än de (i huvudsak kvinnor) som arbetar i sjukvården, nästan oavsett vilka kvalifikationer som gäller där.

Kollektivavtalen återspeglar olika yrkesgruppers *marknadsvärde* och här kommer de flesta kvinnoyrken i dagens samhälle i underläge. Marknadskrafterna *förstärker* alltså nedvärderingen av kvinnodominerat arbete. Emot detta är det nödvändigt att utarbeta en arbetsvärdering som utgår från det *samhälleliga värdet* av människors arbetsinsatser. En sådan skulle utan tvivel innebära en kraftig uppvärdering av kvinnors erfarenheter och arbetsuppgifter.

Ändringen i lagtexten är som utredaren påpekar en anpassning till EG:s regler, men till sitt innehåll är den helt otillräcklig. Frågan kvarstår: vilka arbeten är "av lika värde". EG saknar över huvud taget några vägledande direktiv som vi kan förhålla oss till. EG-kommissionen har i stället hänvisat till den domstolspraxis som kommer att utvecklas.

I den mån vi skulle EG-anpassa vår syn på vad som är arbete "av lika värde" skulle det alltså innebära att vi överlåter åt andra länders domstolar att utforma våra värderingar av mäns och kvinnors arbetsinsatser. Detta är uppenbart orimligt. Vi måste naturligtvis själva utveckla en arbetsvärdering, utifrån svenska traditioner och värderingar:

Denna fråga har blockerats en längre tid och arbetsmarknadens parter har visat sig oförmögna att på egen hand lösa problemen med ett arbetsvärderingssystem. Frågan har komplicerats av att kvinno- och mansdominerade yrken ofta har olika huvudarbetsgivare. Kvinnor arbetar oftare i offentlig sektor, män i privat- för att förenkla det hela. De växande branschvisa skillnaderna kräver emellertid att något görs.

I linje med sin allmänna uppgift att främja jämställdhet bör därför JämO få till särskild uppgift att föra ut frågan om arbetsvärdering till bred samhällelig diskussion. Den könsbaserade lönestatistik som arbetsgivarna redovisar kommer att vara ett utomordentligt underlag. Genom exempelvis seminarier där kvinno- och arbetslivsforskare möter företrädare för arbetsmarknadens parter kan diskussionen om hur vi värderar mans- och kvinnodominerade arbetsuppgifter utan tvivel få ny näring.

Utan att inskränka på det ansvar arbetsmarknadens parter har för lönebildningen kan utvecklandet av ett arbetsvärderingssystem utifrån det samhälleliga värdet av våra arbetsinsatser tjäna som ett stöd för fackliga strävanden att utjämna könsmässiga löneskillnader.

Mot bakgrund av detta, och för att följa upp de ändrade bestämmelserna *bör JämO:s instruktion ses över*. I den nya instruktionen bör bl.a. framgå JämO:s ansvar för ett aktivt övervakande av hur lönediskrimineringen utvecklas inom *hela* kollektiavtalsområdet och JämO:s särskilda uppgift att vidareutveckla diskussionen om ett nytt arbetsvärderingssystem.

SÄRSKILT YTTRANDE AV KARL-ARNE HENRIKSSON (mp)

Utredningens ramar har varit snävt begränsade till de frågor som direkt berörs av lagen om jämställdhet i arbetslivet mellan män och kvinnor. Detta har medfört att stora viktiga frågor som attitydförändringar inte kunnat behandlas. Jag anser dock att frågan om att stimulera män till att ta ut sin del av föräldraledigheten borde ha kunnat beröras av utredningen. Så länge som en övervägande del av männen väljer att inte vara pappalediga, så kommer arbetsgivarna att se en orsak att anställa och befordra män, före kvinnor.

De politiska partierna har vidare en oerhört viktig roll som föregångare och positiva förebilder när det gäller jämställdheten. Även om det inte lagstiftas därom, måste partierna - i handling, visa att de sätter jämställdheten högt både vid politiska tillsättningar och i sin egen anställningspolitik.

De förändringar av lagen som föreslås av utredaren finner jag ingen anledning att anmärka på, utan hälsar med tillfredsställelse att lagen nu föreslås utgöra en miniminorm, vilken inte ska kunna förhandlas bort. Även övriga förändringar är klara förbättringar jämfört med nuläget.

BILAGA 1

Kommittédirektiv

Dir. 1988:33

Utvärdering av jämställdhetslagen

Dir 1988:33

Beslut vid regeringssammanträde 1988-06-09

Chefen för arbetsmarknadsdepartementet, statsrådet Thalén, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att utvärdera lagen (1979:1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet (jämställdhetslagen). Utredaren bör kartlägga den hittillsvarande tillämpningen av lagen, analysera innebörden av de resultat kartläggningen ger samt på grundval av denna analys föreslå de förändringar av lagen som kan anses påkallade för att lagen skall bättre kunna uppfylla sitt ändamål att främja kvinnors och mäns lika rätt i fråga om arbete, arbetsvillkor och utvecklingsmöjligheter i arbetet. Frågorna om ett förbättrat skydd mot trakasserier till följd av en anmälan om påstådd diskriminering enligt lagen samt om lagstiftning som ett medel att komma till rätta med trakasserier på arbetsplatserna som har anknytning till kön (s.k. sexuella trakasserier) bör övervägas särskilt. Utredaren bör även i övrigt lämna förslag till förändringar som kan göra lagstiftningen mer verksam och ändamålsenlig när det gäller att hindra könsdiskriminering och skynda på utvecklingen i riktning mot jämställdhet i arbetslivet.

Bakgrund

Inledning

Jämställdhetslagen trädde i kraft den 1 juli 1980 (prop. 1979/80:56, AU 10; prop. 1979/80: 92, prop. 1979/80: 129, AU 30). Frågan om en lag om jämställdhet hade dessförinnan under i vart fall ett decennium varit föremål för krav och diskussioner, bl.a. i riksdagen, samt för ett omfattande ut-

rednings- och förberedelsearbete. Ett viktigt skäl till de krav som ställdes var kvinnornas mycket snabba intag på arbetsmarknaden. En ny syn på könsrollerna och på föräldraskap och familjeansvar hade därigenom också börjat växa fram. Skillnaderna i kvinnors och mäns villkor hade blivit alltmer omdiskuterade och kraven på ökad jämställdhet allt starkare.

År 1970 arbetade 55 procent av kvinnorna i de yrkesverksamma åldrarna utanför hemmen. År 1980 hade siffran ökat till 72 procent och i dag är den uppe i närmare 82 procent. Hela tiden har emellertid flertalet kvinnor, av olika men väl kända skäl, varit sysselsatta inom ett begränsat antal yrken – ofta med låga löner – och i stor omfattning i deltidsarbete. Kvinnorna har bara i liten omfattning nått arbetsledande positioner och har, inte minst när de arbetar inom mansdominerade yrken, ofta lägre lön än männen. Jämställdhetslagen är mot den bakgrunden ett av flera instrument i strävandena att bredda kvinnornas arbetsmarknad och förbättra deras arbetsvillkor.

Lagen

Jämställdhetslagens ändamål är att främja kvinnors och mäns lika rätt i fråga om arbete, arbetsvillkor och utvecklingsmöjligheter i arbetet (1 §). Lagen gäller i princip hela arbetslivet, sålunda inom både den privata och den offentliga sektorn. Lagen sträcker sig i ett avseende längre än annan arbetsrättslig lagstiftning. Den gäller, förutom förhållandet arbetsgivare – arbetstagare, också för den som är arbetssökande.

Lagen reglerar två huvudfrågor: *förbud mot könsdiskriminering* (2–5 §§) och *aktiva åtgärder för jämställdhet* (6–7 §§). Reglerna avser att komplettera varandra. Könsdiskrimineringsförbudet skall garantera rättvisa i det enskilda fallet medan regeln om arbetsgivarens skyldighet att vidta aktiva jämställdhetsåtgärder är framåtsyftande och har till ändamål att utgöra ett stöd på arbetsmarknaden för ett underrepresenterat kön som kollektiv.

Lagens förbud mot könsdiskriminering uttrycks som ett förbud för en arbetsgivare att missgynna en arbetstagare eller en arbetssökande på grund av hans eller hennes kön (2 §). I lagen anges närmare (3 och 4 §§) vad som utgör missgynnande i olika situationer, t.ex. vid anställning eller befordran. Andra diskrimineringsfall som berörs är tillämpning av sämre anställningsvillkor vid lika eller likvärdigt arbete, uppenbart oförmånlig fördelning av arbetsuppgifter samt uppsägning m.m. på grund av den anställdes kön. Från förbudet undantas s.k. positiv särbehandling av en arbetssökande eller en arbetstagare som tillhör ett underrepresenterat kön, i den mån särbehandlingen sker som ett led i strävandena att främja jämställdhet i arbetslivet.

Lagens bestämmelser om aktiva åtgärder för jämställdhet ålägger arbetsgivarna att 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. Med uttrycket jämn fördelning brukar numera förstås att vartdera könet skall vara representerat med minst 40 procent av arbetstagarna. När det på en arbetsplats råder en ojämn könsfördelning skall arbetsgivare särskilt anstränga sig att jämna ut skillnaden vid nyanställningar. Från detta krav kan arbetsgivaren dock vara befriad, om särskilda skäl talar emot det eller det inte rimligen kan krävas med hänsyn till resurstillgången eller omständigheterna i övrigt.

Lagreglerna mot könsdiskriminering är tvingande. Reglerna om aktiva jämställdhetsåtgärder kan däremot ersättas eller kompletteras genom kollektivavtal på förbundsnivå (7 §). Sådana jämställdhetsavtal har numera träffats för så gott som hela arbetsmarknaden.

En arbetsgivare som bryter mot könsdiskrimineringsförbudet kan ådömas ideellt – och i vissa fall också ekonomiskt – skadestånd. I vissa fall kan också ett för arbetstagaren missgynnande avtal förklaras ogiltigt (8 §). En arbetsgivare som inte vidtar nödvändiga aktiva jämställdhetsåtgärder kan föreläggas att vid vite fullgöra sin skyldighet. På de delar av arbetsmarknaden som täcks av jämställdhetsavtal gäller dock i stället vanliga regler om påföljd för kollektivavtalsbrott (9 §).

För att ha tillsyn över att lagen efterlevs finns en *jämställdhetsombudsman* (JämO) och en *jämställdhetsnämnd*. De nyss nämnda vitesförläggandena meddelas av nämnden på talan av JämO. JämO skall dock i första hand sträva efter frivilliga åtgärder (10 § första stycket). JämO skall 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 jämställdhetsarbete samt företrädare för arbetsmarknadens huvudorganisationer.

Ett viktigt undantag från JämO:s och nämndens tillsynsfunktion gäller alltså för de områden där jämställdhetsavtal har trätt i stället för lagens regler om aktivt jämställdhetsarbete. Tillsynen över sådana avtal ankommer på sedvanligt sätt på arbetsgivaren och de fackliga organisationerna.

Tvister om könsdiskriminering handläggs i huvudsak enligt reglerna i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Det innebär i fråga om fackligt organiserade arbetstagare och arbetssökande att tvister om könsdiskriminering liksom andra arbetstvister förs av i första hand de fackliga organisa-

tionerna till arbetsdomstolen sedan de föregåtts av fackliga tvisteförhandlingar (11 §). Enligt jämställdhetslagen har emellertid också JämO getts rätt att föra talan vid arbetsdomstolen i diskrimineringsfall av principiell beskaffenhet i den mån de fackliga organisationerna inte gör det eller om arbetstagaren/sökanden är oorganiserad. I båda fallen krävs att den enskilde begär JämO:s bistånd.

Något om tillämpningen av lagen hittills

I arbetsmarknadsdepartementet har samtliga mål som har gällt ifrågasatt brott mot *könsdiskrimineringsförbudet* i jämställdhetslagen och som har lett till dom i arbetsdomstolen (AD) sedan lagens ikraftträdande gåtts igenom. Genomgången visar bl.a. följande.

AD har meddelat 34 domar. Talan i målen har förts i 18 fall av en facklig organisation, i 13 fall av JämO, i två fall av en arbetsgivarorganisation samt i två fall av en enskild arbetstagare. I nio mål har talan bifallits.

Tjugosex mål har drivits på begäran av kvinnor, åtta av män.

På svarandesidan har de offentliga arbetsgivarna dominerat. Staten har varit svarande i 10 mål, kommuner i 11, landstingskommuner i 4, en samfällighet inom svenska kyrkan i ett och ett kommunägt bolag i ett. I de återstående målen har talan i ett fall riktats mot en arbetstagarorganisation och i sex fall mot arbetsgivare inom den privata sektorn.

I 26 av de 34 målen har frågorna rört diskriminering i samband med anställning. I 22 av dessa gällde det tjänster inom den offentliga sektorn.

Av de 34 målen har samtliga utom två behandlats av AD som första instans. De återstående målen har avgjorts av AD efter överklagande av tingsrättsdomar och avsett de mål där talan fördes av enskilda arbetstagare.

Utöver de 13 mål där dom har meddelats har JämO anhängiggjort talan i AD i ytterligare 18. Hälften av dem ledde till förlikning, resten återkallades utan förhandling. JämO har, enligt vad jag har erfarit, härutöver uppnått förlikning med arbetsgivaren i 25 fall utan att föra ärendet till domstol.

Antalet könsdiskrimineringstvister som har bilagts i facklig tvisteförhandling utan domstolsprövning är inte känt. Inte heller är det känt hur många diskrimineringstvister som kan ha förts vid tingsrätter under åren utan att överklagas till AD.

Vad därefter gäller JämO:s tillsynsuppgifter ifråga om tillämpningen av reglerna om *aktiva åtgärder för jämställdhet* har JämO lämnat följande uppgifter.

Under åren 1980–1987 har omkring 60 ärenden per år anhängiggjorts. Under de senaste tre åren har JämO haft möjlighet att agera bara i 15–20 av dessa ärenden beroende på att övriga har rört arbetsplatser som varit omfat-

tade av jämställdhetsavtal. Flertalet insatser har enligt JämO:s bedömning varit framgångsrika. Vid några tillfällen har hot om vitesföreläggande använts men endast ett fall har under åren förts till jämställdhetsnämnden för beslut. Detta ärende har återkallats sedan uppgörelse träffats.

Kritik mot lagen

Ett drygt år efter lagens ikraftträdande begärde JämO hos regeringen vissa lagändringar, som enligt JämO:s bedömning hade visat sig vara behövliga. Några av förslagen föranledde sedermera lagändringar (prop. 1984/85: 60, AU 8, rskr. 102). Bl. a. infördes bestämmelsen (5 a §) att den som anser sig missgynnad på grund av kön vid beslut om anställning, befordran eller utbildning för befordran har rätt att av arbetsgivaren få uppgift om meriterna beträffande den som arbetsgivaren har valt. Andra delar av JämO:s förslag ansågs emellertid på närmare anförda skäl inte då böra föranleda ändring i lagen. Dessa senare förslag gällde bl.a. rätt för den som hade diskriminerats i en anställningssituation att – förutom att erhålla skadestånd – också få tillträda anställningen samt rätt för den som gör anmälan om könsdiskriminering att få skydd mot efterföljande trakasserier på arbetsplatsen.

Vissa synpunkter på tillämpningen av lagens könsdiskrimineringsförbud har framförts av AD i ett remissvar år 1984 (yttrande över diskrimineringsutredningens delbetänkande /SOU 1983:18/ Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet). AD har där pekat på bl.a. att de hittillsvarande processerna kommit att i stor utsträckning domineras av frågor om meritvärdering. Det finns en tendens enligt AD som tyder på att AD håller på att utvecklas mot att i könsdiskrimineringstvisterna fungera som ett slags överinstans i tillsättningsärenden på den offentliga sektorn. AD ifrågasätter om inte ett tänkbart alternativ vore att ta bort möjligheten att föra talan vid AD när det gäller tillsättningsbeslut på den statligt reglerade sektorn. Skyddet för jämställdheten skulle i dessa fall ligga i första hand i regeringsformens regler om förtjänst och skicklighet som befordringsgrund med möjlighet för den enskilde att överklaga i sista hand till regeringen.

JämO har i december 1986 och i augusti 1987 till arbetsmarknadsdepartementet överlämnat två rapporter utarbetade inom ramen för JämO:s projekt FRID-A (Kvinnofrid i arbetslivet). I den första rapporten återkommer JämO till sin tidigare begäran om lagstiftning till skydd mot trakasserier för den som använder sig av möjligheten att göra anmälan enligt jämställdhetslagen. I den andra rapporten föreslår JämO – mot bakgrund av en intervjuundersökning som JämO låtit utföra och som visat att 17 % av dem som svarat på enkäten hade utsatts för sexuella trakasserier på sin arbetsplats – reg-

ler, t.ex. i jämställdhetslagen eller i brottsbalken, för att motverka sexuella trakasserier i arbetslivet. Båda rapporterna har remissbehandlats. Remissinstanserna har genomgående uttryckt förståelse för JämO:s förslag. Flertalet har tillstyrkt lagstiftningsåtgärder i den riktning JämO har föreslagit sedan en närmare analys gjorts av de rättsliga aspekterna.

Motsvarande krav har också framställts i upprepade motioner till riksdagen under senare år. I arbetsmarknadsutskottets nyligen av riksdagen behandlade betänkande (AU 1987/88:9) har utskottet med anledning av motionerna anfört att utskottet delar uppfattningen att det finns ett behov av ett förbättrat skydd mot trakasserier för den som gör anmälan om könsdiskriminering. Utskottet har också uttalat att JämO:s undersökning av de sexuella trakasserierna är värdefull mot bakgrund av att omfattningen av de könsdiskriminerande, däribland de sexuella, trakasserierna är förhållandevis okänd. Mot bakgrund av de problem som från olika håll, bl.a. från JämO:s sida, har kunnat konstateras vad gäller tillämpningsområdet och tolkningen av jämställdhetslagen, har utskottet också uttalat att en allmän utvärdering av lagen bör kunna ge det underlag som krävs för en eventuell omarbetning av lagen. Utskottet har därvid utgått från att man vid en sådan utvärdering av lagen ingående kommer att studera frågan om skydd mot trakasserier på grund av anmälan och att också frågan om sexuella trakasserier kommer att tas upp i detta sammanhang (betänkandet s. 9–11).

Liknande synpunkter framförs av utskottet i betänkandet AU 1987/88:17 med anledning av regeringens proposition 1987/88:105 om jämställdhetspolitiken inför 90-talet. Utskottet anför där bl.a. att det enligt utskottets uppfattning är positivt att jämställdhetslagen blir föremål för en utvärdering. Även om lagen i stort sett kan anses ha fungerat väl är det enligt utskottet numera uppenbart att den i vissa hänseenden kan behöva göras mera effektiv. Utskottet framhåller att en fråga som därvid bör beaktas särskilt är – som också har framhållits i propositionen – behovet av ett förbättrad skydd mot trakasserier (betänkandet s. 33).

Behovet av en utvärdering av lagen

Det är nu snart tio år sedan jämställdhetslagen beslutades av riksdagen. Under dessa år har utvecklingen på jämställdhetens område förvisso varit glädjande. Andelen förvärvsarbetande kvinnor i yrkesverksam ålder, särskilt kvinnor med hemmavarande barn, är nu så stor att det knappast kan sägas föreligga någon skillnad i detta avseende i förhållande till männen i motsvarande åldrar. Kvinnorna har också i ökande omfattning vunnit inträde i traditionellt manliga yrken, t.ex. som officerare inom försvaret, polismän osv., och också i arbetsledande befattningar. Det bör samtidigt fram-

hallas att även män i ökad utsträckning har kommit att söka sig till traditionella kvinnoyrken, t.ex. inom sjukvård samt barn- och äldreomsorg. Samtidigt visar statistiken att flertalet kvinnor alltjämt återfinns inom ett litet antal traditionellt kvinnodominerade yrken, att många har deltidsanställningar och att de kvinnliga arbetsledarna återfinns främst på lag- och mellannivå.

Mycket talar för att en ökad medvetenhet om jämställdhetsfrågorna har påverkat både kvinnors och mäns situation på arbetsmarknaden positivt. Det kan med fog antas att jämställdhetslagen har medverkat åtminstone genom att göra jämställdhetsfrågorna mer konkreta. Inte minst JämO:s arbete har i detta avseende varit betydelsefullt. Men vilket stöd jämställdhetslagen i övrigt kan ha varit är svårt att utan närmare undersökningar ha någon uppfattning om. Jag menar att det därför nu är tid att göra en utvärdering av lagen. En sådan utvärdering motiveras också av den kritik som har riktats mot lagen i riksdagsmotioner, från JämO och från AD och som tyder på att det finns problem både vad gäller tolkningen och tillämpningen av lagen samt av de uttalanden som gjorts av riksdagen i skilda sammanhang. Utvärderingen bör göras av en särskilt tillkallad utredare.

Utredningsuppdraget

Utredaren bör på lämpligt sätt kartlägga hur jämställdhetslagen har kommit att verka i praktiken. Utredaren bör självfallet ta till vara JämO:s liksom AD:s erfarenheter av lagen. Likaså bör utredaren i sitt arbete samråda med arbetsmarknadens parter och andra berörda organisationer.

Av det förhållandet att hittills huvudsakligen offentliga arbetsgivare har varit svarande i mål enligt lagen får naturligtvis inte dras slutsatsen att diskriminering förekommer mer inom offentlig verksamhet än inom privat. Andra orsaker, t.ex. den traditionella öppenheten i tillsättningsförfarandet och meritvärderingssystemet, framstår som troliga. Utredaren bör dock närmare klarlägga orsaksförhållandena. Om möjligt bör därvid också klarläggas i vilken omfattning jämställdhetstvister kan ha förekommit utanför JämO:s och AD:s verksamhet och hur och med vilket resultat dessa i så fall har bilagts.

Värdefullt är att också få belyst vilka aktiva åtgärder för jämställdhet, som vidtagits på arbetsplatserna.

Utredaren bör förutsättningslöst analysera resultatet av kartläggningen. Med utgångspunkt i analysresultatet bör utredaren ta ställning till om förändringar av lagen kan anses vara påkallade och i så fall lämna förslag som kan göra lagstiftningen mer verksam och ändamålsenlig. Uppmärksamhet bör ägnas åt frågan huruvida den sakkunskap som finns representerad i jämställdhetsnämnden skulle kunna användas i större utsträckning och på andra sätt än för närvarande.

Utredaren bör också särskilt överväga om det har framkommit behov av ett lagreglerat skydd för den som vill göra gällande sin rätt enligt lagen och i så fall hur detta lämpligen bör kunna utformas. Detsamma gäller i fråga om trakasserier på arbetsplatsen som har anknytning till kön (s. k. sexuella trakasserier). JämO:s två rapporter och remissvaren över dem bör överlämnas till utredaren.

Till utredningen bör knytas en referensgrupp.

För utredarens arbete gäller de allmänna tilläggsdirektiv som regeringen utfärdade den 16 februari 1984 till samtliga kommittéer och särskilda utredare (dir 1984:5).

Arbetet bör vara slutfört under år 1989.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt jämställdhetslagen

att tillkalla en särskild utredare omfattad av kommittéförordningen (1976:119) med uppdrag att utvärdera lagen (1979:1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet (jämställdhetslagen),

att besluta om ledamöter i en till utredningen knuten referensgrupp samt om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta tionde huvudtitelns anslag för utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

ENKÄT BILAGA 2

1. Förbund .....

   Antal medlemmar ..... Antal kvinnor .....

   Antal arbetsplatser där förbundet har medlemmar och/eller avtal .....

2. Enligt 6 § jämställdhetslagen skall en arbetsgivare inom ramen för sin verksamhet bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja jämställdhet i arbetslivet (aktivt jämställdhetsarbete). Den materiella utformningen av jämställdhetsarbetet får regleras i kollektivavtal. Jämställdhetsavtal och medbestämmandeavtal med avseende på det aktiva jämställdhetsarbetet har slutits på central nivå avseende i stort sett hela arbetsmarknaden.

   I vilken omfattning har de centrala avtalen följts upp med avtal på förbundsnivå och lokal nivå inom Ert område? Ange omfattningen och det huvudsakliga innehållet i avtalen eller bifoga om möjligt avtalskopior; beträffande lokala avtal i den mån dessa rapporterats till förbundet

   Antal avtal på förbundsnivå ..... på lokal nivå .....

   Huvudsakligt innehåll .....

   .....

   .....

   Kan Ni hänvisa till något avtal av särskilt intresse?

   .....

3. I de centrala avtalen anges ramarna för hur det aktiva jämställdhetsarbetet skall bedrivas. Hur har detta arbete bedrivits inom Ert område enligt vad som rapporterats till förbundet eller som förbundet i övrigt känner till?

   Har särskilda jämställdhetsansvariga utsetts? .....

   .....

   Hur skall denne/dessa arbeta? .....

   .....

   .....

Vilka målsättningar eller planer finns för det aktiva jämställdhetsarbetet?

.....

.....

.....

Vilka konkreta aktiva åtgärder har vidtagits eller planeras?

.....

.....

.....

Har positiv särbehandling tillämpats? .....

Om svaret är "ja", i hur många fall ..... och i vilka situationer?

.....

.....

Finns det inom Ert område särskilda förhållanden som försvårar resp. underlättar ett aktivt jämställdhetsarbete?

.....

.....

.....

Har det inom Ert område förekommit kollektivavtalstvister rörande jämställdhetsarbete/-åtgärder? Ange i så fall i vilken omfattning.

.....

.....

Har andra tvister (intressetvister) förekommit där lag eller avtal har åberopats?

.....

I vilken omfattning? .....

Kan Ni hänvisa till en arbetsplats som kan vara ett gott föredöme?

Motivera .....

4. Tvister om könsdiskriminering har i ett antal fall förts till arbetsdomstolen (AD) eller jämställdhetsombudsmannen (JämO). Det torde dock ha förekommit sådana tvister som inte förts till AD eller JämO. I vilken omfattning har det inom Ert område förekommit tvister rörande könsdiskriminering som inte förts till AD eller JämO, vad har de i så fall avsett och hur har de lösts?

	Antal tvister	Därav fråga om				Antal tvister som		Antal tvister m annan lösning
		anställning	lön	arbetsförhåll	övrigt*	förlikts	ej förlikts	
Totalt	.....	.....	....	.....	.....	.....	.....	.....
Avseende kvinnor	.....	.....	....	.....	.....	.....	.....	.....
Avseende män	.....	.....	....	.....	.....	.....	.....	.....

* t.ex. uppsägning, omplacering e.d.

I hur många fall har skadestånd förekommit vid förlikningarna?

.....

Hur stora har eventuella skadeståndsbelopp varit i genomsnitt?

.....

I hur många fall har annan kompensation förekommit?

.....

I så fall i vilken form?

.....

5. Enligt direktiven skall utredningen även lämna förslag till förändringar av jämställdhetslagen som kan göra lagstiftningen mer verksam och ändamålsenlig. Det är därför av värde för utredningen att få ta del av förbundets erfarenheter av jämställdhetslagen och i anslutning till denna träffade avtal samt eventuella synpunkter på hur lagen bör förändras.

.....

.....

.....

.....

6. Finns det hos förbundet någon särskild kontaktperson för jämställdhetsfrågor eller annan person som vi vid eventuellt behov kan vända oss till?

.....

.....

.....

BILAGA 3

REDOVISNING AV ENKÄTEN

Med centrala arbetstagarorganisationer avses i lagens förarbeten förbunden och med centrala avtal överenskommelser som träffats på förbundsnivå. I dagligt tal används emellertid även begreppen "centrala organisationer" och "centrala avtal" för att beteckna de stora huvudorganisationerna som t.ex. SAF eller LO och avtal som slutits dem emellan. En viss begreppsförvirring kan därför lätt uppstå. I enkäten användes begreppen i den sistnämnda betydelsen. Det frågades t.ex. i vilken omfattning de centrala avtalen följts upp på förbundsnivå.

1. De stora organisationernas avtal

På den svenska arbetsmarknaden har arbetsgivarnas och arbetstagarnas huvudorganisationer slutit kollektivavtal i form av medbestämmandeavtal (MBA) eller som rena jämställdhetsavtal med karaktär av MBA avseende aktivt jämställdhetsarbete. I dag täcks övervägande delen av arbetsmarknaden av sådana avtal. En kortfattad redogörelse för dessa avtal kan ge en bakgrund till redovisningen av enkäten rörande aktiva åtgärder.

Avtal har slutits avseende den privata sektorn mellan SAF, LO och PTK (Jämställdhetsavtalet). På den kommunala sidan har avtal slutits mellan dels Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet, Svenska kommunalarbetarförbundet, Kommunaltjänstemannakartellen och SACO (MBA-KL), dels mellan landstings- och kommunförbunden, Statens arbetsgivarverk (SAV), SACO, TCO-S, Statsanställdas förbund, Lärarnas riksförbund, Skolledarförbundet, Svenska fackläraförbundet och Sveriges lärarförbund (MBA-KLU). SAV har också slutit avtal avseende den statliga sidan med SACO, TCO-S och Statsanställdas förbund (MBA-S) samt tillsammans med Försäkringskasseförbundet med SACO och Försäkringsanställdas förbund (MBA-FK). Vidare har jämställdhetsavtal träffats mellan å ena sidan arbetsgivarorganisationerna Kooperationens förhandlingsorganisation (KFO) och Statsföretagens förhandlingsorganisation (SFO, numera Arbetsgivarföreningen SFO) samt å andra sidan LO och PTK. Ett annat jämställdhetsavtal avseende LO-området har på

arbetsgivarsidan träffats av Sveriges Kooperativa och Allmännyttiga Bostadsföretags förhandlingsorganisation (KAB).

Vissa avtal kan sägas ha ett slags mellanställning mellan sådana avtal som träffats av huvudorganisationer och avtal på förbundsnivå. Det gäller avtal som å ena sidan träffats av en arbetsgivarorganisation som inte ingår i någon huvudorganisation och å andra sidan av enskilda förbund. Sådana avtal har slutits mellan Fastigheternas förhandlingsorganisation och Fastighetsanställdas förbund, mellan Bankinstitutens arbetsgivarorganisation och Svenska Bankmannaförbundet samt mellan Tidningarnas Arbetsgivarförening och Grafiska Fackförbundet, Svenska Journalistförbundet, Svenska Industritjänstemannaförbundet, Sveriges Civilingenjörsförbund, Sveriges Arbetsledareförbund samt Handelstjänstemannaförbundet.

De nämnda avtalen är till sin innebörd tämligen likartat utformade, även om innehållet textmässigt är mer eller mindre utvecklat. I flera fall innehåller avtalen en hänvisning till medbestämmandeavtal eller utvecklingsavtal som slutits mellan samma parter. I avtalen anges målsättningarna för jämställdhetsarbetet och de är i stort likformiga i alla avtalen. Målen är

- att kvinnor och män skall ha lika möjligheter eller lika rätt till anställning, utbildning, befordran och utveckling i arbetet,

- att kvinnor och män skall ha lika lön för arbete av lika värde och även i övrigt lika anställningsvillkor,

- att arbetsförhållandena utformas så att de lämpar sig för både kvinnor och män,

- att jämnare fördelning mellan kvinnor och män uppnås i sysselsättningar där yrkesval och rekrytering är könsbundna och att kvinnor och män inte söker arbete efter traditionella könsrollsval,

- att förvärvsarbete kan förenas med föräldraansvar och hemansvar.

Helt naturligt är de avtal som utgör rena jämställdhetsavtal mest konkreta i utformningen av sina bestämmelser. I t.ex. SAF/LO/PTK-avtalet anges målen för jämställdhetssträvandena i fem att-satser i 1 §. Därefter regleras i skilda paragrafer arbetsgivarens ansvar, de lokala parternas uppgifter och vad som skall

iakttas när det gäller personalrekrytering, arbetsförhållanden, arbetsledning, utveckling av de anställda i deras arbete samt utvecklingen på jämställdhetsområdet. I kommentaren till bestämmelsen om att arbetsgivaren svarar för att ett aktivt jämställdhetsarbete bedrivs i företaget (2 §) betonas att om inga initiativ tas från arbetsgivarhåll så betyder det att man inte har följt avtalet. Samtidigt framhålls dock att också facket självklart har ett ansvar för att ett aktivt arbete verkligen kommer till stånd. Arbetstagarna måste således själva formulera krav på förändringar. I bestämmelsen om de lokala parternas uppgifter anges att parterna skall bedriva ett planmässigt och målinriktat arbete för jämställdhet samt att arbetsgivaren och de lokala fackliga organisationerna fortlöpande skall samverka för att nå de uppställda målen. Enligt förhandlingsprotokollet (1983-03-03) förbinder sig SAF, LO och PTK att verka för att ett målinriktat arbete bedrivs för att främja jämställdhet inom det gemensamma avtalsområdet. Parterna rekommenderar vidare förbunden på ömse sidor att anta jämställdhetsavtalet som kollektivavtal. Förbunden blir således inte bundna av avtalet förrän de själva har antagit det som kollektivavtal. Detsamma gäller de avtal som träffats mellan arbetsgivarorganisationerna SFO och KFO samt LO och PTK.

De avtal som träffats i form av medbestämmandeavtal är allmänt sett mer kortfattat hållna. I regel begränsas bestämmelserna om jämställdhet mellan kvinnor och män till ett par paragrafer. Av medbestämmandeavtalen är det som gäller för arbetstagare på det statliga området, mest konkret utformat. Medan avtalet för den privata sidan anger målen för jämställdhet och som ett mål anger kvinnors och mäns lika *möjligheter* till anställning, utbildning, befordran och utveckling i arbetet, anges i det statliga avtalet (39 § MBA-S) att med jämställdhet avses kvinnors och mäns lika *rätt* i fråga om arbete, arbetsvillkor och utvecklingsmöjligheter samt därefter i fem att-satser hur sådan jämställdhet uppnås.

MBA-S anger vidare (40 § punkt 1) att arbetsgivaren för varje budgetår skall upprätta en plan för sitt jämställdhetsarbete. Arbetsgivaren skall också utse en eller flera handläggare, som skall följa och samordna jämställdhetsarbetet. I ytterligare tre separata punkter anges vad som skall iakttas beträffande personalrörlighet, personalutveckling och information. När det gäller annonsering av lediga tjänster sägs i det statliga avtalet att den *skall* ske på sådant sätt att personer av det kön som är underrepresenterat inom den yrkeskategori som är i fråga uppmuntras att söka tjänsten. I avtalet mellan SAF/LO/PTK har den motsvarande bestämmelsen utformats så att det underrepresenterade könet

kan uppmanas att söka tjänsten.

I medbestämmandeavtalet på den statliga sidan anges för varje kapitel i vilka frågor lokala kollektivavtal får slutas. Kapitlet om jämställdhet innehåller emellertid ingen regel om rätt att sluta lokala jämställdhetsavtal. Det innebär att jämställdhetsfrågorna kan beaktas endast i de avseenden och i den ordning som gäller för lokala medbestämmandeavtal t.ex. när kollektivavtal träffas på olika personalpolitiska delområden.

På samma sätt kan jämställdhetsaspekterna vägas in i lokala medbestämmandeavtal på den kommunala sidan. Jämställdhetskapitlen i MBA-KL och MBA-KLU saknar nämligen också en regel om att särskilt lokalt jämställdhetsavtal kan träffas. De kommunala jämställdhetsbestämmelserna är i övrigt mer knapphändigt utformade än i det statliga avtalet. T.ex. uttalas inte något krav på att planer för jämställdhetsarbetet skall upprättas årligen. Det sägs dock att kommunen skall bedriva ett målinriktat arbete och verka för en god planering av jämställdhetsarbetet. Vidare skall kommunen utse en handläggare som skall följa och samordna jämställdhetsarbetet. I MBA-KL och MBA-KLU framhålls liksom i MBA-S att med jämställdhet avses kvinnors och mäns lika *rätt* i arbetslivet. Målet för jämställdhet är enligt de kommunala avtalen att kvinnor och män söker sig till olika typer av arbeten utifrån fallenhet och intresse och inte efter traditionella könrollsval. Motsvarande bestämmelse i det statliga avtalet anger att jämställdhet uppnås genom att åtgärder vidtas för att åstadkomma en jämnare fördelning mellan kvinnor och män på olika nivåer och inom skilda befattningar och yrken. I SAF/LO/PTK-avtalet sätts som mål att en jämnare fördelning mellan kvinnor och män uppnås i sådan sysselsättningar där yrkesval och rekrytering visat sig vara könsbundna. De kommunala avtalen skiljer sig således på det sättet från de övriga nu nämnda avtalen att de betonar den enskilda arbetstagarens personliga förutsättningar när det gäller yrkesvalet.

Liksom för SAF/LO/PTK-avtalet finns för de kommunala avtalen rekommendationer om uppföljande avtal. Sålunda rekommenderas kommunerna att träffa lokala kollektivavtal med de lokala arbetstagarorganisationerna. Enligt förhandlingsprotokollen till MBA-KL och MBA-KLU daterade 1980-11-10 (14 § 2 mom. resp. 13 § andra stycket) skall avtalen med vissa undantag gälla som lokala kollektivavtal intill dess lokala avtal har upprättats. Sådant lokalt kollektivavtal skall anses ha kommit till stånd genom att kommunens personalorgan beslutar anta överenskommelsen som lokalt kollektivavtal och tillställer arbetstagarorganisation, som begär det,

protokollutdrag över beslutet.

2. Avtal på förbunds- och lokal nivå

På frågan i enkäten om de centrala avtalen har följts upp med avtal på förbundsnivå eller lokal nivå har 21 förbund på *arbetsgivarsidan* uppgett att avtal ingåtts på förbundsnivå. I tre svar uppges att förbundet inte slutit något avtal. Samtliga 24 förbund som svarat har lämnat frågan om lokala avtal obesvarad eller uppgett att förbundet inte känner till några lokala avtal. I nio av svaren anges att det finns ett enda avtal på förbundsnivå. 11 svar anger mellan 2 - 10 avtal. Ett förbund uppger förekomsten av ett 20-tal avtal.

På *arbetstagarsidan* har 26 förbund uppgett att avtal finns på förbundsnivå, medan 29 förbund svarat att inga avtal finns eller lämnat frågan obesvarad. Beträffande frågan om lokala avtal har tolv förbund uppgett kännedom om att sådana avtal finns. Omfattningen av avtalen på förbundsnivå anges i sju fall till ett avtal, i tolv fall till mellan 2 - 10, i fyra fall till mellan 10 - 20 och i tre fall till mer än 20 avtal. Beträffande lokala avtal anger ett svar ett avtal, åtta svar anger 2 - 10 avtal och i tre fall uppges mer än 20 avtal. I ett av dessa tre svar har uppgetts 36 avtal på förbundsnivå och 611 avtal på lokal nivå. Det huvudsakliga innehållet i dessa avtal har uppgetts vara "allmänna anställningsvillkor och lönebestämmelser".

I enkäten som riktades till *kommuner och landsting* gällde frågan om avtal i vilken utsträckning det centrala MBA-KL hade följts upp med avtal på lokal nivå. 18 kommuner (av 22 tillfrågade) har uppgett att lokala avtal saknas eller lämnat frågan obesvarad. Två av storstadskommunerna har uppgett att man har lokala avtal. I ett av dessa svar anges dessutom att fyra av 27 förvaltningar har egna avtal. En kommun har svarat att man har avtal avseende personalutbildning och en kommun att lokalt avtal finns beträffande information. Av de åtta tillfrågade landstingen har fyra svarat att lokala avtal finns, ett att avtal inte finns och två landsting har lämnat frågan obesvarad. I ett fall uppges att tidigare ingånget avtal sagts upp och att det pågår ett intensivt arbete för att få fram ett nytt avtal.

På frågan om *avtalens huvudsakliga innehåll* har i nästan samtliga förbundssvar angetts att avtalen är identiska med eller har i princip samma innehåll som de centrala avtalen. I några fall

uppges i svaret att vissa branschspecifika ändringar har gjorts i de centrala avtalens lydelse. Ett svar anger att medbestämmandeavtal med rätt att förhandla i jämställdhetsfrågor har slutits. I ett svar uppges innehållet ta sikte på att underlätta kombinationen föräldraansvar-förvärvsarbete. Svaret anger också "tillräckliga kvalifikationer vid underrepresentation". Ett svar anger som ovan nämnts avtalens innehåll till "allmänna anställningsvillkor och lönebestämmelser". Tre svar saknar uppgift om avtalsinnehållet. Frågan om avtalens innehåll knyter an till frågorna om antalet avtal på såväl förbundsnivå som på lokal nivå. Av svaren beträffande avtalsinnehållet kan därför inte utläsas om förbundet med sitt svar avsett innehållet i samtliga avtal eller endast i förbundsavtalen. I några fall har dock lämnats särskilda upplysningar om de lokala avtalen. Två svar anger att avtalen på lokal nivå endast avser positiv särbehandling vid rekrytering. I ett fall anges att "flera lokala medbestämmandeavtal också innehåller något om jämställdhet".

Av de fyra landstingssvar som uppger att avtal finns anges i ett svar att det lokala medbestämmandeavtalet innefattar det centrala avtalets avsnitt om rekrytering och att det är inskrivet att beslut om positiv särbehandling kan fattas vid ledigförklarande av tjänster. I ett annat svar anges att det lokala avtalet inte behandlar jämställdhet mellan kvinnor och män enligt det centrala medbestämmandeavtalet, men att positiv särbehandling kan vara en urvalsprincip vid rekrytering. Från två landsting har det lokala medbestämmandeavtalet bifogats. I ett av dessa uppges att det lokala avtalet omfattar det centrala MBA-KL samt bilagor med lokala bestämmelser. I bilagorna nämns jämställdhetsfrågorna endast när det gäller personalutbildning. Där anges att såväl central som lokal utbildningskommitté har till uppgift bl.a. att aktivt beakta jämställdhetsfrågorna. Av det andra lokala medbestämmandeavtalet som bifogats framgår att det lokala avtalet omfattar vissa särskilt angivna paragrafer i MBA-KL, däribland 13 §, vari målsättningarna för jämställdhetsarbetet anges. Däremot anges inte 14 § MBL-KL, som behandlar kommunens skyldighet att bedriva ett aktivt jämställdhetsarbete. Att jämställdhetsaspekterna skall beaktas framhålls dock i bilagorna om rekrytering, introduktion och personalutbildning. I bilagan om rekrytering anges att vid annonsering underrepresenterat kön skall uppmanas att söka anställningen och att vid lika meriter underrepresenterat kön skall ges tillträde till tjänsten. I bilagan om introduktion förklaras att ett sätt att leva upp till jämställdhetskravet kan vara att män som arbetar på traditionella kvinnojobb och kvinnor som arbetar på mansjobb svarar för introduktionen på arbetsplatsen. Det framhålls

också att det är viktigt att män får information om rätten till ledighet för vård av barn. Beträffande personalutbildning sägs bl.a. att denna på alla nivåer skall främja jämställdhet mellan män och kvinnor. Särskilda ansträngningar skall göras för att aktivera kvinnor att vidareutbilda sig.

Svaren från kommunerna anger i ett fall att man har avtal angående personalutbildning med bestämmelsen att lokala utbildningskommittéer har att "aktivt verka för jämställdhet i utbildningsfrågor". I ett annat svar anges att lokalt avtal slutits endast vad gäller information. Svaret från en av storstadskommunerna, som uppger att man har avtal för kommunen och för vissa förvaltningar, anger att skrivningar om jämställdhet i mycket liten omfattning har tagits in i avtalen. Den andra storstadskommunen som har lokalt medbestämmandeavtal har bifogat avtalet. Av förhandlingsprotokollet framgår att avtalet omfattar bl.a. 13 § MBA-KL med de däri angivna målsättningarna. Av avtalsbilagornas lokala bestämmelser framgår beträffande arbetsledning och arbetsorganisation att förvaltningen kan bedriva försöksverksamhet med ändrad arbetsorganisation med syfte t.ex. att bedriva aktivt jämställdhetsarbete. I avsnittet om rekrytering anges att i rekryteringspolitiken och det konkreta rekryteringsarbetet skall vägas in intentionerna i JämL, MBA-KL, kommunens jämställdhetsprogram och förvaltningarnas jämställdhetsplaner. Vidare framgår av bilagan om introduktion att särskild information skall lämnas under introduktionsperioden om bl.a. det jämställdhetsarbete som bedrivs inom förvaltningen. I bilagan om personalutbildning framhålls att personalutvecklingen bör bidra till att främja jämställdheten mellan kvinnor och män i enlighet med de intentioner som finns i JämL, MBA-KL och det kommunala handlingsprogrammet.

Följande utdrag kan illustrera hur ett lokalt jämställdhetsavtal för ett större företag kan vara utformat. De inledande bestämmelserna i avtalet överensstämmer med utformningen av ramavtalet mellan SAF/LO/PTK och i detta fall även med det avtal som träffats på förbundsnivå i de delar som behandlar målsättningar och arbetsgivarens ansvar. Avtalet innehåller också avslutande bestämmelser om hur meningsskiljaktigheter skall behandlas och om giltighetstid.

Utdrag

- - -

§ 3 *Företagets och klubbarnas uppgifter*

Företaget och klubbarna skall bedriva ett planmässigt och målinriktat arbete för jämställdhet. I sådant syfte skall företaget gemensamt kartläggas från jämställdhetssynpunkt samt överläggningar ske om vilka åtgärder som skall vidtas.

För att detta arbete skall kunna bedrivas på bästa sätt är en partsammansatt jämställdhetskommitté tillsatt.

Kommitténs huvuduppgift är att aktivera och bevaka jämställdhetsarbete inom företaget (partsammansatta organ, kommittéer etc) samt söka konkreta områden inom företaget, där åtgärder skall vidtas.

§ 4 *Personalrekrytering*

a) Företaget och klubbarna skall verka för att man vid tillsättande av visa tjänster enas om följande:

- Företräde skall ges åt underrepresenterat kön om tillräckliga kvalifikationer enligt annonseringskrav finns.

- Dessa kvalifikationer/annonseringskrav för aktuell befattning skall genomgås av företaget och jämställdhetskommittén innan annons utformas.

- Med underrepresenterat kön menas den definition som jämställdhetskommittén enas om (ex: x%, vissa personalkategorier).

b) Företaget och klubbarna skall aktivt stödja kvinnor att söka befattningar som chefer och arbetsledare. Den närmare utformningen av dessa åtgärder utförs av jämställdhetskommittén.

c) Personalstrukturen på ett års och längre sikt skall undersökas för att ta ställning till befattningar, som förändrats eller nyinrättats så att olika typer av rekryteringsbehov fastställs.

d) Initiering av otraditionella val i pryo- och praktikantverksamheten skall ske. Den närmare utformningen av dessa åtgärder utförs av jämställdhetskommittén.

§ 5 *Utbildning*

a) Vid utbildning som riktar sig till arbetsledare, chefer, personaladministratörer integreras jämställdhetsfrågorna. Den närmare utformningen av denna integration utformas av jämställdhetskommittén tillsammans med utbildningsansvariga inom företaget.

b) För att få det underrepresenterade könet på kurser eller annan typ av utbildning, såväl intern som extern, aktiverar Personal tillsammans med jämställdhetskommittén berörda grupper.

c) För att få med befattningshavare med rutin- och serviceuppgifter med låg självständighetsgrad och små möjligheter till utveckling reserveras en del av internutbildningsplatserna för dessa. Vid detta arbete samverkar jämställdhetskommittén och utbildningsavdelningen.

d) Företaget skall upprätta en årlig utvecklingsplan, vars syfte bland annat är att uppnå jämställdhet mellan kvinnor och män i företaget.

e) Rapport om de anställdas deltagande i olika av företaget bekostade kurser och utbildningar ges till jämställdhetskommittén en gång i kvartalet.

f) Om anställd ej kan närvara vid av företaget anordnad kurs på grund av brist på barntillsyn, skall företaget med lämpliga medel medverka till en lösning av praktisk och/eller ekonomisk art.

§ 6 *arbetstid*

a) Företaget skall erbjuda deltidsanställda längre arbetstid, innan nyanställningar görs.

b) Deltidsanställda skall kunna ha flextid. Företaget skall medverka till att deltidsanställdas egna önskemål tillgodoses om det är möjligt med hänsyn till deras arbetsuppgifter.

c) Deltidstjänstgöring bör vara möjlig på chefsbefattningar.

§ 7 *Övrigt*

a) För att få in det underrepresenterade könet inom visst område skall program läggas upp för arbetsbyte inkluderande förberedande utbildning. Jämställdhetskommittén undersöker aktuella områden och initierar detta arbete.

b) Vikariat, särskilt inom arbetsledande befattningar, bör rotera bland de anställda, i första hand inom den egna gruppen. Positiv särbehandling av underrepresenterat kön kan då tillämpas.

c) För att arbetsorganisation och arbetsinnehåll inte försämras ur jämställdhetssynpunkt t ex vid införande av ny teknik, skall dessa frågor särskilt bevakas.

d) Utbildningsmaterial och PR/informationsmaterial skall granskas ur jämställdhetssynpunkt. Denna granskning utförs av jämställdhetskommittén.

e) Personaltidningen behandlar kontinuerligt jämställdhetsarbetet. Jämställdhetskommittén medverkar i detta arbete.

3. Kollektivavtalstvister avseende aktiva åtgärder

I enkäten ställdes frågor inte bara rörande diskrimineringstvister utan vi begärde också uppgifter om förekomsten av andra tvister. Det som främst var av intresse var att få veta i vilken utsträckning det förekommit tvister rörande brott mot kollektivavtalsbestämmelser om aktiva åtgärder. Något mål i den frågan hade ju då ännu inte förekommit i AD. För att om möjligt få ett jämförelsematerial frågades också efter övriga intressetvister, dvs. tvister som uppkommit på förhandlingsnivå och där JämL eller jämställdhetsavtal åberopats. Av svaren på dessa frågor framgår att de lämnade uppgifterna i vissa fall avser förhållanden endast på förbundsnivå, medan i andra fall svaret anger vad förbundet känner till om lokala förhållanden. Ett stort antal svar på de aktuella frågorna innehåller dock endast en negativ uppgift eller lämnar inte någon uppgift alls, dvs. på svarsutrymmet har markerats ett streck eller också är utrymmet blankt. Det kan således inte i dessa fall utläsas om tvister över huvud taget inte förekommer eller om det betyder att förbundet inte känner till sådana tvister. Med hänsyn till det ringa underlaget redovisas endast de positiva svaren.

När det gäller frågan om övriga intressetvister innehåller ett 20-tal av de inkomna enkätsvaren uppgifter om att sådana tvister har förekommit. Någon närmare beskrivning av tvisterna efterfrågades inte och sådana uppgifter har inte heller lämnats. Frågan om i vilken omfattning intressetvister har förekommit har i några få fall besvarats med att det är okänt för förbundet. I några fall anges att tvister av denna typ inte har förekommit i någon större omfattning eller att tvist uppkommit i något enstaka eller i ett fåtal fall. I ett svar anges omfattningen till ett 10-tal fall. I övrigt kan omfattningen inte utläsas av de lämnade svaren. Det framgår inte heller om det i de tvister som uppgetts är lagen eller ett avtal som har åberopats eller vad tvisten avsett.

På frågan rörande kollektivavtalstvister om aktiva åtgärder har i två svar angetts diskrimineringstvister som avgjorts i AD genom dom. Dessa uppgifter har inte räknats med bland kollektivavtalstvisterna, eftersom de finns redovisade i sammanställningen av jämställdhetsmålen i AD. I några fall har angetts att tvisterna avsett anställningssituationer. Det kan inte utläsas om även dessa tvister egentligen varit diskrimineringstvister eller om de faktiskt gällt det aktiva jämställdhetsarbetet. Uppgifterna har dock godtagits som svar på den ställda frågan. Sammanlagt innehåller därmed elva svar uppgifter om att kollektivavtalstvister rörande aktivt jämställdhetsarbete har förekommit. Inte heller beträffande dessa tvister har det lämnats uppgifter som tyder på att tvister förekommit i någon större omfattning. I ett fall anges att ca fyra tvister uppkommit sedan lagen kom till, i ett annat fall att förbundet centralt har kännedom om ett 30-tal tvister. I övriga fall anges förekomsten av enstaka eller ett fåtal tvister. I ett svar har upplysts att inrättande av deltidstjänster ansågs strida mot bestämmelser i jämställdhetsavtalet. I övrigt framgår inte vilka frågor som de uppgivna tvisterna rört.

Av de totalt inkomna 109 enkätsvaren innehåller således endast elva uppgifter om att det förekommit tvister om avtalsbestämmelser om aktiva åtgärder. Två av dessa svar kommer från arbetsgivarförbund, två från kommuner och ett från ett landsting. Övriga uppgifter, sex svar, kommer således från arbetstagarförbund. Det finns således en möjlighet att uppgifterna även i detta fall, liksom när det gäller avtalen, kan vara dubbeltäckande. Osäkerheten i materialet som helhet är så stor att några slutsatser inte kan dras. Det kan bara konstateras att få svar anger förekomsten av tvister och att endast ett svar anger kännedom om ett inte helt ringa antal tvister.

4. Jämställdhetsansvariga och deras uppgifter

Enkäten innehöll vidare en fråga om särskilda jämställdhetsansvariga utsetts och hur dessa i så fall skall arbeta. Svaren från förbunden på denna fråga innehåller i vissa fall uppgifter avseende förbundens centrala förhållanden, i andra fall vad förbundet känner till om lokala förhållanden. I något fall kan inte utläsas vad som avses. Sex svar anger att det utsetts särskilda jämställdhetsansvariga på central förbundsnivå och i fyra fall uppges att en särskild nämnd, grupp, delegation eller ett råd ansvarar för jämställdhetsfrågorna hos förbundet. I båda de nu nämnda svarsgrupperna hänför sig ett svar till arbetsgivarförbund. Ett svar från ett arbetstagarförbund anger kort och gott "Ja" och det kan alltså inte utläsas om det är förhållandena i förbundet eller lokala förhållanden som åsyftas. I 39 svar, varav tolv från arbetsgivarförbund, anges att några särskilda jämställdhetsansvariga inte har utsetts på lokal nivå eller att det är okänt för förbundet eller också har frågan lämnats obesvarad. Bland dessa svar har också räknats in två svar som anger "troligen inte" resp. "i regel inte". Av de övriga 40 svaren har i 24 fall, varav elva avser arbetsgivarförbund, angetts att en lokal jämställdhetsansvarig har utsetts i liten eller mycket liten omfattning eller i viss utsträckning i större företag. I tolv svar uppges att en eller flera jämställdhetsansvariga utsetts inom varje avdelning eller distrikt. Fem svar anger att särskilda ansvariga eller jämställdhetsombud utsetts i lokala klubbar. I ett av dessa svar uppges att förbundet har 2 000 jämställdhetsombud anmälda från klubbarna.

Från landstingen och kommunerna har i 15 fall uppgetts att en enda person utsetts som jämställdhetsansvarig/-handläggare. I 15 svar uppges flera ansvariga ha utsetts. I några fall skall dessa verka centralt i kommunen/landstingskommunen eller också arbetar en eller flera centralt och övriga på olika förvaltningar inom kommunen. En kommun uppger att två personer, en kvinna och en man, utsetts för varje förvaltning och för varje nämnd. Ett svar anger att man har en särskild grupp och ett annat att det finns ett särskilt råd för jämställdhetsfrågor.

Redovisningen av enkätsvaren när det gäller frågan om hur de jämställdhetsansvariga skall arbeta får ges i en allmän beskrivning av uppgifterna. Många svar sammanfaller när det gäller hur arbetsuppgifterna beskrivs. Andra svar anger mycket knapphändigt hur de ansvariga skall verka.

Som de jämställdhetsansvarigas huvudsakliga uppgifter framstår att

bevaka och handlägga jämställdhetsfrågor, svara för och samordna information och utbildning, delta i och ibland vara sammankallande i särskilda arbetsgrupper. I vissa fall framgår att den jämställdhetsansvarige ingår i eller är adjungerad till klubbstyrelsen. De ansvariga skall ofta initiera jämställdhetsfrågor och även ta initiativ till åtgärder. Vidare ingår i uppgifterna att göra kartläggningar och ta fram statistik. Det förekommer också att de jämställdhetsansvariga skall utarbeta handlingsplaner, förslag till jämställdhetsavtal och förslag på aktiva åtgärder. I många fall anges riktlinjer för de jämställdhetsansvarigas verksamhet i avtal eller handlingsprogram. En vanligt förekommande inställning tycks vara att jämställdhetsarbetet skall vara integrerat i och en naturlig del av övrigt fackligt eller personalpolitiskt arbete eller i utvecklingsarbetet. I något fall anges att det bör vara en facklig angelägenhet att verka även utanför arbetsplatsen, t.ex. i skolor, daghem m.m. och i det sociala skyddsnätet.

Följande beskrivning från en kommun kan utgöra ett exempel på hur uppgifterna för en jämställdhetsansvarig utformas.

"Jämställdhetsombud skall aktivt följa jämställdhetsarbetet inom sin förvaltning genom att

- svara för information och opinionsbildning i jämställdhetsfrågor;
- ta aktiv del i rekryteringsarbetet och utbildningsplaneringen;
- medverka i diskussioner om organisationsförändringar;
- vara "pådrivare" i det planlagda jämställdhetsarbetet och fungera som ledningens resursperson vid uppläggning av jämställdhetsplaner;
- fungera som kontaktperson till kommunens jämställdhetshandläggare och som språkrör gentemot arbetsledning/-arbetskamrater."

5. Målsättningar, planer och konkreta åtgärder

I enkäten ställdes vidare frågan om vilka målsättningar och planer som finns för jämställdhetsarbetet samt om vilka konkreta åtgärder som vidtagits eller planerades. Svaren på dessa frågor sammanfaller till stor del och de redovisas därför i ett sammanhang. Tolv av

enkätsvaren, varav ett från ett arbetsgivarförbund, innehåller uppgifter att inga målsättningar eller planer finns. I 29 fall har frågan härom lämnats obesvarad. Nio av dessa svar kommer från arbetsgivarförbund och 20 svar således från arbetstagarförbund. I två svar från arbetsgivaresidan och 24 svar från arbetstagarsidan hänvisas till JämL, avtal eller till ett handlings- eller åtgärdsprogram. Sådant program har bifogats svaren i ett litet antal fall. De målsättningar som angetts direkt i svaren är tämligen allmänt hållna och går till huvudsaklig del ut på att upprätta handlingsprogram, att följa upp att lag- och avtalsbestämmelser efterlevs, att identifiera och åtgärda hinder för ökad jämställdhet och att initiera och stimulera ett aktivt jämställdhetsarbete. Satsningar på utbildning såväl i jämställdhetsfrågor som för att ge kvinnor bättre möjligheter att avancera på arbetsplatserna ingår också bland de specificerade målsättningarna. I flera fall uttalas att man vill verka för att medlemmarna i förbundet, de anställda ute på arbetsplatserna eller kommuninnevånarna får ökad insikt och blir mer medvetna om jämställdhetsaspekterna och att de uppmärksammas på jämställdhetsfrågor och -problem. Det anges också som mål att skapa bättre möjligheter för att få en jämnare könsfördelning inom olika yrkesgrupper, att medverka till en arbetsmarknad som är anpassad för såväl kvinnor som män, att förändra synen när det gäller val av utbildning och yrke samt att arbeta för fler kvinnor på chefsposter. I flera fall anges att man vill höja lönen för kvinnor och motverka löneskillnader, höja statusen på kvinnodominerade yrken, betona att yrket är lämpligt för kvinnor och intressera dem för detta. I ett svar anges att man strävar efter att åstadkomma förändringar på arbetsplatserna när det gäller rekryteringspolitik och att få en arbetsmiljööversyn för könsneutral rekrytering. Man strävar också efter att förändra arbetsorganisation och arbetstider.

De åtgärder som vidtagits eller planeras för att nå de angivna målsättningarna är i stora drag mycket likartade och det som framhölls i flest fall är utbildning och information i olika former. Man satsar på kurser, konferenser, seminarier och studiecirklar. Utbildningen är i många fall inriktad på att öka medvetenheten om jämställdhetsfrågorna, men den kan också avse kurser för kvinnliga ledare, metodkurser för kvinnliga förhandlare eller chefsutvecklingskurser för kvinnor. Kurser för att höja självförtroendet hos kvinnor och kompetenshöjande administrativ utbildning har också nämnts. I många fall har det bildats arbetsgrupper och kommittéer som skall arbeta med jämställdhetsfrågor och initiera, leda och följa upp diskussioner på arbetsplatserna. Andra åtgärder som angetts i enkätsvaren är satsningar på utställningar, videofilmer,

teaterföreställningar, föreläsnigsserier och temadagar. I flera fall anges att satsningar gjorts på särskilda projekt. Som exempel på sådana har nämnts ett chefsförsörjningsprojekt, sommarpryo för pojkar i kvinnodominerande yrken, beredskapsarbete för deltidsarbetslösa, skapande av nätverk för kvinnliga befattningshavare, rekryteringskampanjer och intensifierad marknadsföring, uppsatstävlingar i skolor för att utröna vad som styr yrkesvalet för flickor som söker till gymnasiets tekniska linje. I några fall strävar man efter att öka heltidsarbeten och i andra uppges att man infört flextid. I flera fall anges att satsningar görs på att utjämna löneskillnader och på att förbättra kvinnors löner. Följande anvisningar till jämställdhetsansvariga kan utgöra exempel på hur man arbetar i denna fråga och på åtgärder som vidtas eller planeras.

Löner - åtgärder

- Prioritera låglönesatsningar även fortsättningsvis.

- Driva lokala "bryt"-projekt tillsammans med arbetsgivare och övriga fack ute på arbetsplatser.

- Syna arbetena historiskt - var och varför började manliga och kvinnliga arbeten värderas olika?

- Ta fram några mansdominerade resp. kvinnodominerade yrken där flera likartade komponenter ingår, jämföra arbetsuppgifterna och precisera skillnaderna.

- Låta förhandlingsarbetet innehålla statistisk analys av löneskillnader mellan kvinnor och män.

- Tänk på att kvinnors och mäns insatser i arbetslivet framhålls lika mycket i den egna organisationen vid utbildning i arbetsgrupper, vid sammanträden osv. påverka personaltidningarna så de bevakar "jämställdhet".

- Jämställdhetsutbildning för löneförhandlare. Verka för att könsfördelningen bland löneförhandlarna blir jämn.

En kommun har sänt in bl.a. en förteckning över en mängd olika projekt som man arbetar med eller som planeras. För flera av projekten finns en modell angiven över hur de skall bedrivas. Modellen har följande steg:

- Marknadsföring
- Test/kartläggning av lämplighet
- Introduktionsutbildning
- Utbildning i yrket
- Anställning. Fadder utses
- Uppföljning efter ett år

Bland de angivna projekten kan nämnas:

* 15 arbetslösa, yngre män utbildas till barnskötare
* Ett antal arbetslösa äldre män, som inte längre kan arbeta i traditionella yrken utbildas i vårdyrken
* Stödgrupper utbildas på förvaltningarna för att skapa förståelse och ge kunskap och motivation för jämställdhetsarbetet
* Ett antal manliga chefer på olika nivåer utses som mentorer till kvinnor
* Att medvetandegöra kvinnor som arbetar i mansdominerade grupper om sin synlighet och vad som kännetecknar kulturen i sådana grupper
* Att i första hand anställa feriearbetare av underrepresenterat kön
* Att utifrån erfarenheter lägga grunden för en metoddiskussion om jämställdhetsarbetet i förskolan
* Att låta män och kvinnor byta arbetsuppgifter under 14 dagar för att dels få pröva något nytt, dels få erfarenheter av arbetsbyte/arbetsutvidgning.

Som exempel på jämställdhetsaktiviteter som drivs på ett större företag anges följande:

- aktiv påverkan i grundskolan och gymnasiet,
- semenarier två gånger/år under tre dagar för lärare och SYO-

funktioner,

- inför linjevalet till gymnasiet medverkar kvinnliga tekniker från företaget för att visa flickorna att den tekniska banan är ett bra alternativ,

- kompetenshöjande utbildningar, varav några speciellt riktade till kvinnor,

- kvinnliga deltagare i mansdominerad utbildning,

- seminarier "Planera din framtid" och "Att utveckla sig själv", varav den sistnämnda enbart vänder sig till kvinnor,

- studiecirklar som gett positiva effekter, t.ex. har ett par kvinnor utsetts till gruppchefer,

- viss högskoleverksamhet bedrivs i samarbete med vissa högskolor,

- företaget har ställt praktikplatser till förfogande för en utbildning som kallas "kvinnor/teknik",

- chefsutbildning med bl.a. information till högre chefer om deras arbetsgivaransvar för att ett aktivt jämställdhetsarbete bedrivs.

6. Positiv särbehandling

Att tillämpa positiv särbehandling kan vara ett konkret sätt att få en jämnare fördelning mellan könen på en arbetsplats eller inom en viss yrkeskategori. I enkäten frågades därför om positiv särbehandling hade förekommit inom de tillfrågades områden. I 53 fall har svaret varit "nej" och i 13 fall "ja". Ett av dessa svar har lämnats av ett arbetsgivarförbund. I övriga 43 enkätsvar har frågan lämnats obesvarad. Av de kompletterande upplysningar som lämnats till ja-svaren framgår följande. Positiv särbehandling har tillämpats i ett fall för att rekrytera en kvinna till en högre befattning, i ett fall vid antagning av praktikanter, vid nyanställning en gång och vid en tillsättning av studieledare. Ett svar anger att positiv särbehandling förekommit i fem fall, ett annat att så skett i begränsad utsträckning - i vilka situationer anges dock inte. Däremot uppges i ett svar att tillämpning av positiv särbehandling förekommit i anställningssituationer i ett okänt

antal fall. Även i ett nej-svar har en kompletterande upplysning lämnats. Där sägs att tillämpningen av positiv särbehandling är "otänkbart med hänsyn till att kriterierna utbildning, kunskap och kompetens skall vara utslagsgivande vid rekrytering".

7. Förhållanden som underlättar eller försvårar ett aktivt jämställdhetsarbete

På frågan om det inom förbundets/kommunens område finns förhållanden som underlättar eller försvårar ett aktivt jämställdhetsarbete har sju arbetsgivarförbund, 27 arbetstagarförbund, elva kommuner och fyra landsting svarat ja. De flesta svaren anger försvårande omständigheter. Flera av dessa omständigheter hänför sig till tunga arbeten, fysiska påfrestningar och liknande. Negativa attityder framhålls i flera svar. Det kan vara fråga om ett traditionellt könsrollstänkande eller fördomar hos båda könen, enbart hos män, hos manliga beslutsfattare eller hos arbetsledningen. Andra förhållanden som försvårar kan vara att arbetsmarknaden är uppdelad i sektorer med kvinnlig resp. manlig dominans, att kvinnor inte har samma befattningsutveckling, att män inte dras till kortare akademiska utbildningar, att medlemmarna i förbundet huvudsakligen arbetar på mycket små arbetsplatser där det är svårt att bevaka jämställdhetsfrågorna eller att jämställdhetsfrågorna helt enkelt försvinner bland övriga fackliga frågor. Det framhålls också att det är svårt att rekrytera män till områden med låg lönenivå. Kvinnounderskott på orten kan också försvåra arbetet, liksom att det finns för få utbildade kvinnor och att kvinnor har dålig grundutbildning. Kvinnor har också få förebilder. Arbetet försvåras vidare av att kvinnor ofta arbetar i tjänstemannayrken och även ofta på deltid. Kvinnor och män konkurrerar inte om samma arbeten. I ett svar framhålls att åtstramningspolitiken, med ett besparingskrav som innebär två procents nedskärning på kostnadssidan, oftast har utfallit till kvinnornas nackdel. Bristen på medel har också direkt hämmat jämställdhetsarbetet.

Som exempel på förhållanden som kan underlätta jämställdhetsarbetet nämns bl.a. att arbetet underlättas när det är svårt att rekrytera arbetskraft. Det framhålls också att det underlättar när tjänster tillsätts efter formell behörighet och att en exakt lika utbildning bland kvinnor och män underlättar att kvinnor befordras till högre befattningar. Ett par förbund framhåller att de regler som finns i lagar, förordningar och avtal underlättar arbetet.

BILAGA 4

REDOVISNING AV STUDIEBESÖK

1. Polismyndigheten i Mölndal

Polismyndighetens ansvarsområde omfattar Mölndals och Härryda kommuner. Mölndal är en mellanstor kommun, som hör till Storgöteborg men som också omfattar de tidigare kranskommunerna Kållered och Lindome med såväl tätorts- som lantbruksområden. Härryda består till största delen av landsbygd. Närheten till Göteborg innebär att kommunerna i många delar drabbas av storstadsproblematiken, men de har trots detta lyckats behålla sin integritet som självständiga mindre kommuner med en blandad karaktär av stad och landsbygd och dessas skiftande problem.

På polismyndigheten i Mölndal arbetar 129 personer. Antalet tjänster är dock lägre, eftersom alla inte arbetar heltid. Chef för myndigheten är polismästaren. Han har under sig 91 poliser och en administrativ stab om 38 personer. Av poliserna är 14 kvinnor. Enligt polismästaren är andelen kvinnliga poliser förhållandevis stor i jämförelse med andra polisdistrikt. Den administrativa personalen utgörs till övervägande delen av kvinnor. Endast expeditionsvakterna och några radioexpeditörer är män. Ledningens syn är att kvinnor och män är jämställda och att tjänster och arbetsuppgifter tilldelas den som är mest kvalificerad. Några obehöriga - könsbundna - hänsyn tas inte vid tillsättningar eller vid arbetsfördelningen.

För jämställdhetsarbetet vid myndigheten finns en plan och i enlighet med vad som anges däri har två speciella jämställdhetshandläggare utsetts, en för vardera av de två personalkategorierna. Båda är kvinnor. Enligt planen skall jämställdhetsfrågorna alltid hållas aktuella inom myndigheten och vid förändringar i myndighetens organisation skall jämställdhetsfrågorna speciellt uppmärksammas och åtgärder vidtas för att främja jämställdheten. Vid rekrytering skall särskild hänsyn tas för att åstadkomma en jämnare könsfördelning. Detta skall också framgå av annonser eller annan information om lediga tjänster. Särskilda åtgärder skall också vidtas för att åstadkomma en jämnare könsfördelning när det gäller vikariat på högre tjänster. I planen anges vidare att vid

den årliga utbildningsplaneringen skall särskild uppmärksamhet ägnas jämställdhet vad avser fördelningen av antalet utbildningsplatser. Myndigheten skall också verka för en aktiv utbildning av den administrativa personalen, som till stor del är kvinnor, för att främja deras utveckling i arbetet och ge möjlighet till befordran. Myndigheten skall också ta upp jämställdhetsfrågorna i samband med yrkesorientering till praktikanter och vid andra studiebesök där yrkesfrågor diskuteras.

När det gäller polissidan har myndigheten en relativt liten påverkan på rekryteringen. Polismästaren träffar dock alla aspiranter och avger yttranden över dem. Mölndal har i dag en ung poliskår med förhållandevis många kvinnor. Den första kvinnliga polisen i kommunen kom på 1960-talet. Hon mötte ett starkt motstånd och många problem. Tidigare härskade uppfattningen att polisyrket var ett manligt yrke och att man inte kunde använda kvinnor för alla uppgifter, t.ex. vid ingripanden i lägenhetsbråk, på grund av kvinnors allmänt mindre fysiska styrka. Denna uppfattning fanns rotad hos såväl de kvinnliga polisernas manliga kollegor som hos polisledningen. De kvinnliga poliserna ansågs däremot väl lämpade att hålla förhör med kvinnor och barn och de placerades därför ofta på utredningsarbete, t.ex. inom kriminalpolisen. Dessa uppfattningar om kvinnor i polisyrket har numera nästan helt försvunnit. Även om någon enstaka polisman fortfarande kan hysa sådana åsikter så förs de sällan fram. Det finns i dag ingen könsbunden prägel på besättningarna i polisbilarna. Det kan vara en kvinna och en man, två kvinnor eller två män allt efter vilka som är tillgängliga för tjänstgöring.

Mölndalspolisen ser sig som något av föregångare och banbrytare när det gäller kvinnliga polisbefäl. Det finns i dag en kvinnlig rotelchef som vikarierar som avdelningschef. Andra kvinnor vikarierar som befäl. Inom polisen bedrivs en omfattande självskyddsträning och huvudinstruktör för denna är en kvinna. Det finns också en kvinnlig skjutinstruktör. Hos myndigheten finns för närvarande även en kvinnlig polischefsaspirant.

Den administrativa personalen hos polismyndigheten utgörs till övervägande del av kvinnor. Även den personalkategorin var tidigare mansdominerad och den första kvinnan anställdes i slutet av 1950-talet, trots dåvarande polismästarens motstånd. Hon efterträddes under 1960-talet av ytterligare en kvinna, som alltjämt är anställd hos myndigheten. Under 1970-talet anställdes många unga flickor och man upplevde inom myndigheten att detta medförde problem i arbetet. De unga flickorna slutade ofta efter

kort tid eller var lediga för att föda eller vårda barn. För att få bättre kontinuitet i arbetet sökte man därför hellre något äldre kvinnor, som varit hemma med sina barn när dessa var små, och som åter ville ut på arbetsmarknaden. Härigenom har man fått en stabil kår på den administrativa sidan. Rekryteringen har ofta skett via vikariat som tillsatts på personliga rekommendationer och som i flera fall lett till fasta anställningar. Annonseringen efter personal har därför varit tämligen ringa. Den nyligen tillsatta kamrerstjänsten var emellertid utannonserad. Annonsen var inte riktad till underrepresenterat kön. En manlig sökande anmälde sig, men han sorterades ut vid första referensgenomgången.

De kvinnliga assistenterna och kansliskrivarna har tidigare med avseende på en mängd ärenden och utredningar utfört allt arbete utan att själva få ta ett eget ansvar. När utredningen varit färdig har de fått vända sig till någon i chefsställning - oftast en man - för att få en underskrift på sitt arbete. För att främja kvinnornas utveckling i sitt arbete och samtidigt ge detta en högre status har polismyndigheten genomfört en omfattande delegation. Härigenom har assistenter och kansliskrivare fått bemyndiganden att på eget ansvar handlägga ett stort antal ärenden. De får således numera besluta i olika tillståndsfrågor, bl.a. vissa tillstånd för innehav eller införsel av vapen och vissa tillståndsärenden enligt utlänningslagstiftningen. Vidare medför bemyndigandena rätt att besluta i vissa registreringsärenden, att i angivna fall avge yttranden och utfärda intyg, att utfärda pass då passhinder ej föreligger, att handlägga ärenden om hittegods samt att verkställa delgivningar. Polismästarens inställning är att alla skall kunna utnyttja sina kunskaper. Reglerna får inte hindra att man ger svar på det man kan. Den nya ordningen upplevs av den administrativa personalen i huvudsak som mycket positivt. Man kan ibland känna en viss press av att man förutom sina gamla arbetsuppgifter nu även fått nya uppgifter. Samtidigt har dock det administrativa arbetet förenklats genom införandet av datateknik. Det som har upplevts som det största problemet är att beslutshierarkien blivit oklar. Många uppfattar att assistenterna fått större befogenheter än som innefattas i tjänsteföreskrifterna och försöker lämna över ytterligare ärenden till den administrativa personalen. Mellancheferna har inte till fullo tagit sitt ansvar.

Utbildningen av personalen sker ofta i central regi, t.ex. genom polishögskolan. Annan utbildning anordnas regionalt - länsvis- eller lokalt. Polismyndigheten upprättar en plan för deltagande i utbildning med utgångspunkt i kursutbud, de egna behoven och ekonomiska tillgångar. Största delen av utbildningsanslagen går till

polissidan utan åtskillnad mellan kvinnor och män. I mindre utsträckning riktas utbildningsinsatserna till den administrativa personalen. Särskild utbildning i jämställdhetsfrågor förekommer inte.

Många manliga poliser utnyttjar sin rätt till föräldraledighet dock inte i lika stor utsträckning som de kvinnliga poliserna. Särskilda problem uppkommer i detta hänseende, eftersom många poliser är gifta med varandra. Man försöker lösa problemen genom individuellt anpassade arbetstider och genom att anpassa turlistorna för tjänstgöring så att t.ex. en av föräldrarna slipper nattpassen. Eftersom arbetssituationen är sådan att polisarbetet till mycket stor del vilar på övertidstjänstgöring kan det vara svårt att förena yrket med föräldraansvar. Den som inte är i tjänst utan vårdar sina barn kan inte heller gå in på övertid. Även på kanslisidan försöker man underlätta för de anställda att individuellt anpassa sina arbetstider. På en expedition delar tre personer efter egna överenskommelser på arbetet med det enda kravet att det alltid finns någon där. Också andra enheter är mycket självstyrande, t.ex. ekonomisektionen och utredningsenheten.

Polisbanan har de senaste åren, liksom många andra delar av den offentliga sektorn, fått vidkännas kraftiga avhopp. För polismyndighetens i Mölndal del är det mest manliga poliser som hoppat av. Det nya tillsättningsförfarandet där skickligheten skall ges en större tyngd jämfört med den tidigare förtjänstinriktade bedömningen kan komma att medföra svårigheter, särskilt för de innehavare av chefstjänster som i dag finns på mellannivå. Lönemässigt finns det generellt inga skillnader mellan kvinnor och män inom de olika yrkeskategorierna. Skillnaderna finns i stället mellan de olika personalgrupperna. Unga poliser som nyanställs har lika hög lön som äldre kvinnor med mångåriga erfarenheter på den administrativa sidan. För framtiden kan det därför vara viktigt att höja statusen på enklare arbetsuppgifter samt att öka utvecklingsmöjligheterna och därmed även möjligheten att avancera och få högre lön för den kvinnodominerade administrativa personalen.

2. K-konsult, Ingenjörskontoret i Göteborg

K-konsult är ett ingenjörs- och arkitektföretag med en landsomfattande verksamhet, som bedrivs på nästan fyrtiotalet platser runt om i Sverige, från Malmö i söder till Örnsköldsvik i norr. I företaget finns totalt ca 1 200 anställda, varav ett tjugotal

personer arbetar på ingenjörskontoret i Göteborg. Arkitektavdelningen i Göteborg, som är ett fristående bolag, har 15 anställda. K-konsult bildades år 1939 och företaget ägs till 90 procent av Svenska Kommunförbundet. Verksamheten leds av en central styrelse med säte i Stockholm. För Göteborgsavdelningen finns en lokal styrelse med bl.a. representanter för kommunen, banker och näringslivet i övrigt. Den lokala styrelsen har ett huvudsakligen marknadsinriktat ansvar. Det ekonomiska inflytandet ligger hos den centrala styrelsen. Företagets verksamhet spänner över ett tjugotal teknikområden och indelas i sex olika affärsområden, nämligen arkitektur och samhällsplanering, mark och vatten, fastighetsteknik, VVS och energi, el och tele samt drift, service och administration. Området fastighetsteknik motsvarar vad som tidigare kallades byggnadsadministration. Företagets marknad utgörs med omkring en tredjedel vardera av näringslivet och kommunerna. Den återstående tredjedelen av marknaden svarar bostadsföretag, landsting, stat och kyrka för.

K-konsults verksamhet i Göteborg är som framgår ovan uppdelad på två skilda kontor - ingenjörsbyrån och arkitektkontoret. På det senare arbetar 15 personer, varav åtta kvinnor. Tre av dessa har administrativa arbetsuppgifter. Inom kort skall ytterligare en kvinnlig arkitekt träda i tjänst på kontoret. Ingenjörsbyråns personal arbetar i huvudsak inom fyra olika områden. Sex personer, samtliga män, arbetar med VVS, tre personer, varav en kvinna, arbetar med storkök, nio personer, varav två kvinnor, är knutna till avdelningen för fastighetsteknik och tre personer, alla kvinnor, utgör den administrativa personalen.

För ingenjörskontoret finns ingen jämställdhetsplan eller några riktlinjer för ett aktivt jämställdhetsarbete. Det finns inom kontoret inte heller någon av arbetsgivaren utsedd jämställdhetsansvarig. Fackligt finns två förbund representerade bland personalen dels Svenska Industritjänstemannaförbundet, SIF, dels Sveriges civilingenjörsförbund, CF. En stående punkt på SIF-föreningens årsmötesdagordning är att välja ett jämställdhetsombud. På det senaste årsmötet valdes inte något särskilt sådant ombud, utan posten innehas formellt av SIF-ordföranden. För arbetsplatsen gäller det s.k. KAB/SIF/CF-avtalet där arbetsgivarparten är Arbetsgivarorganisationen för Kooperativa och Allmännyttiga Bostadsföretag.

Enligt chefen för Göteborgs-kontoret har JämL inte påverkat vare sig företagets arbetssätt eller personalrekryteringen. Man anställer den som bedöms passa bäst för arbetsuppgifterna. Tidigare fanns

det bland de sökande till en tjänst med teknisk inriktning mycket få kvinnor, vilket hängde samman med att det var få kvinnor som valde att skaffa sig en teknisk utbildning. I början av 1960-talet var det t.ex. ofta endast 2 - 3 flickor av en kull på 25 elever som examinerades. Vissa linjer, bl.a. kemi- och arkitektlinjerna, hade fler kvinnliga elever, medan en linje som väg och vatten knappast hade några kvinnor bland de studerande. Detta återspeglas nu i verksamheten. Särskilt byggnadssidan är mycket mansdominerad med övervägande manliga kontrollanter och byggledare. Att arbeta som byggnadskonsult har ibland uppfattats som något glamoröst, dvs. man har haft en falsk bild av ingenjörens arbetsplats som ett vackert inrett kontor med stora skrivbord. Verkligheten ser emellertid annorlunda ut - ofta en lerig byggrop. Män som haft en felaktig uppfattning om vad yrket innebär anser ibland att det inte är ett lämpligt arbete för kvinnor. Detta har emellertid inte hindrat utvecklingen mot allt fler kvinnor även inom denna yrkeskategori.

Tidigare, när ingenjörs- och arkitektavdelningarna drevs under samma tak, var andelen kvinnliga ritare stor. Det har alltid funnits kvinnor i det yrket. Emellertid fortsatte många av de manliga ritarna sin utbildning och vandrade vidare. De kvinnliga ritarna stannade kvar i yrket och övergick ofta till deltidsarbete när de fått barn. Ingenjörskontoret har i dag inga ritare anställda. Den första kvinnliga teknikern anställdes för ca två år sedan och de två senast anställda på byrån är båda kvinnor - en civilingenjör och en civilekonom. Det har varit en medveten satsning att försöka anställa kvinnor, eftersom man funnit att en kombination av kvinnor och män utgör det bästa teamet när det gäller att ute bland kunder presentera och sälja företagets tjänster. Det är inte så att man anser män vara bra på vissa områden och kvinnor duktiga på andra, utan det som bedöms slagkraftigt är just kombinationen av en kvinna och en man när det gäller att föra fram företagets budskap. Även när jobben skall göras är det en fördel med tvåkönade grupper. Man angriper problemen på olika sätt och får därmed bättre resultat. Särskilt bra har kombinationen av kvinnligt och manligt tänkande visat sig vara i organisationsutredningar. Kvinnorna har således visat sig vara en tillgång som företaget uppmärksammat och tagit till vara. Stämningen på avdelningen har genomgått en mycket positiv förändring sedan man börjat anställa kvinnor - man har fått ett både kvinnligt och ungdomligt inslag.

Företaget har för närvarande inte någon särskild utbildningsplan, men under året väntas att ett utbildningsavtal träffas mellan KAB

och SIF/AF och även ett speciellt avtal för K-konsult. Det framhålls som viktigt att hänsyn tas till debiteringsgraden, dvs. att budgeterade arbetstimmar kan debiteras, när man planerar en utbildning och att arbetsgivare och arbetstagare å ömse sidor tar den hänsyn som krävs. Ett sätt att samordna utbildningsönskemålen kan vara att bilda ett utbildningsråd. För teknikerna i företaget sker en viss fortbildning inom ramen för de uppdrag man har. Ofta har man emellertid för mycket att göra för att kunna följa en mer organiserad utbildning. I samband med att ett nytt ordbehandlingssystem införts har samtliga tre kvinnor på den administrativa sidan utbildats på detta. Även teknikerna använder emellertid det nya systemet för att skriva koncept o.d. Det har därmed blivit en viss konkurrens mellan de två personalgrupperna. Det har visat sig vara svårt att finna arbetsuppgifter att delegera till den administrativa personalen. Från ledningens sida finns kravet att de administrativa rutinerna, som växel, fakturering, tidrapportering och utskrifter m.m. alltid skall fungera och man ser helst en total flexibilitet mellan de tre personer som svarar för dessa uppgifter, så att vem som helst av dem kan fullgöra vilken uppgift som helst. Det finns i vissa fall ett motstånd mot att ta ett större och självständigare ansvar. Av de tre kvinnorna fungerar en som chef över de andra två. Hon är kamrersassistent. På vart och ett av K-konsults kontor finns en sådan kamrersassistenttjänst och tjänsterna innehas till 99 procent av kvinnor.

De problem som kan uppkomma bland personalen beror inte på kön och hänför sig inte heller till konflikter mellan de båda personalgrupperna. Eventuellt förekommande problem hänger snarare ihop med generationsskillnader än med kön eller yrkesområde.

Män som är anställda i företaget tar numera ut föräldraledighet i större utsträckning än förr. Det är dock kvinnorna som tar ut merparten av ledigheten. Det är svårt att förena vården av barn med ansvaret för det uppdrag man arbetar med och kundansvaret. Män som är föräldralediga försöker därför ofta fördela sin tid så att de ändå kan behålla det övergripande ansvaret för uppdraget. Det har förekommit att någon man arbetat deltid.

Även utan särskilda satsningar på aktiva jämställdhetsåtgärder anser sig K-konsults ingenjörsbyrå i Göteborg ha kommit ett bra steg på väg mot ökad jämställdhet. Utvecklingen grundar sig på att man fått upp ögonen för den tillgång kvinnorna kan utgöra i verksamheten och för det behov man har av kvinnligt tänkande i de olika uppdragen. Problem finns dock bland den kvinnliga icketekniska personalen, men man är medveten om att de finns och

arbetar för att finna en lösning.

3. Volvo flygmotor AB, Trollhättan

Volvo Flygmotor (VFA) utgör en av hörnstenarna i den stora Volvo-koncernen. Bolaget har sitt säte i Trollhättan, utanför Göteborgs storstadsregion, men inom det s.k. trestadsområdet, dvs. Trollhättan, Vänersborg och Uddevalla. Företaget sysselsätter drygt tre och ett halvt tusen anställda, varav omkring 550 är kvinnor eller nästan en sjättedel (15,5 procent). I hela Volvo-koncernen var andelen kvinnliga anställda vid årsskiftet 1987/88 i runda tal 22 procent. Volvo Flygmotor är under den verkställande ledningen organiserat i sektorer och centrala staber. Sektor Flyg omfattar fyra funktionsenheter avseende teknik, produktion, kvalitet samt inköp och materialadministration. Till nämnda sektor hör även en programenhet för marknadsföring och programledning. Det finns tre övriga sektorer och ett dotterbolag. De centrala staberna omfattar ekonomi och administration, personal, information och företagsplanering. Personalchef i företaget är sedan snart två år en kvinna. Hon är också ordförande i den jämställdhetskommitté som ansvarar för jämställdhetsarbetet inom företaget. Förutom den centrala handlingsplan, som gäller för hela Volvo-koncernen och som anger de övergripande målen för jämställdheten inom koncernen, har Volvo Flygmotor en egen handlingsplan. Företaget har också en jämställdhetspolicy som fastställts i jämställdhetskommittén och som syftar till att förbättra kvinnornas situation i företaget och till att kvinnor skall känna sig välkomna i företaget. För Volvo Flygmotor gäller jämställdhetsavtalet mellan Sveriges Verkstadsförening och Svenska Metallindustriarbetareförbundet, Svenska Industritjänstemannaförbundet, Sveriges Arbetsledareförbund och Sveriges Cvivilingenjörsförbund.

Jämställdhetspolicyn som gällt ett antal år anses nu mogen för en omarbetning. Policyn innehåller följande uttalanden:

Jämnare könsfördelning

Den traditionella könsmässiga bundenhet, som finns till vissa yrken och befattningar ska motverkas. Vi ska sträva efter en jämnare könsfördelning inom olika yrken, nivåer och avdelningar.

Löner

Vi ska sträva efter att kvinnor och män ska ha lika lön för arbete av lika värde och även i övrigt samma anställningsvillkor.

Arbetsmiljö och ergonomi

Arbetsmiljön ska kunna anpassas till både kvinnor och män. Problem med tunga lyft, fel arbetshöjd m.m. ska lösas.

Graviditet och föräldraledighet

Vid svårigheter att sköta arbetet pga graviditet ska alltid möjlighet till annat arbete erbjudas. Efter föräldraledighet ska i möjligaste mån återgång till samma arbete ordnas.

Arbetstider

Vi ska sträva efter en större bukett av arbetstider inom ramen för vad verksamheten medger.

Skolkontakter

Vi ska på grund-, gymnasie- och högskolorna marknadsföra VFA som ett företag som arbetar aktivt för jämställdhet. Speciell betoning ska läggas på kvinnor till teknikyrken.

Rekrytering

Vid rekrytering ska meriterna vara avgörande och inte kön. Kvinnor ska uppmuntras söka teknikjobb. För att öka andelen kvinnor bör man vid lika meriter välja den kvinnliga sökanden i enlighet med § 3 i Jämställdhetslagen. Vår målsättning är att det ska finnas flera kvinnor inom varje enhet.

Introduktion

Varje chef ska visa omtanke och i introduktionsprogrammet

särskilt uppmärksamma vikten av kamratstöd, som för kvinnornas del bland annat innebär att de snabbt presenteras för andra kvinnor inom enheten. Praoelever, praktikanter och examensarbetare ska visas samma uppmärksamhet.

Utbildning

Vid utbildningsinventeringen ska varje chef fästa särskild uppmärksamhet vid kvinnors utvecklingsbehov.

Individuella utvecklingsplaner

En individuell utvecklingsplan ska enligt intentionen i VFA:s chefsinstruktion, finnas för varje anställd. Chefen ska ge män och kvinnor samma förutsättningar att klara sina jobb och ställa samma krav på dem.

Ett sätt att beskriva det jämställdhetsarbete som bedrivs inom Volvo Flygmotor är att följa den rapportering som gavs vid det chefsseminarium som jämställdhetskommittén anordnat nu för tredje året i rad. Seminariet riktar sig till företagsledningen, olika ledningsgrupper och representanter för olika yrkeskategorier där kvinnor ingår samt fackliga representanter. Vid det senaste seminariet satsade man särskilt på att få med arbetsledarna i produktionen. Programmet, som inleds med en lägesrapport, har sin utgångspunkt i den handlingsplan som finns centralt för företaget och det syftar till att beslut skall kunna fattas om hur man skall gå vidare. Inledningsvis framhölls att tiden är mogen för att föra ut jämställdhetsarbetet i linjen, dvs. att varje enhet skall ha sin egen handlingsplan och att den centrala handlingsplanen bör revideras och ges en övergripande karaktär. Jämställdhetskommitténs roll bör i fortsättningen vara av informerande, stödjande och uppföljande karaktär. Volvo Flygmotors handlingsplan för jämställdhet innefattar elva punkter, varav några varit av engångskaraktär och har klarats av.

Den första punkten i planen rör statistik och uppföljning av utvecklingen inom företaget. Antalet anställda kvinnor i produktionen ökade från år 1987 - 1988 med 1,2 procentenheter till 12,9 procent - vilket innebär totalt 294 kvinnor. På tjänstemannasidan uppgår den kvinnliga andelen till 20 procent eller totalt 273 kvinnor. De olika åtta befattningsnivåer, koder, som finns för den månadsavlönade tjänstemannakadern motsvaras av sex olika

arbetsvärderingsgrupper för den timavlönade produktionspersonalen, där grupp 1 är den högst avlönade. Genomsnittligt ligger kvinnorna påtagligt under männen i arbetsvärderingen - de flesta kvinnorna finns i grupperna 3, 4 och 5. Kvinnorna är representerade i alla arbetsvärderingsgrupperna utom grupp 1 som endast innehåller män. Männens genomsnitt ligger på 2,90 och kvinnornas på 3,96. Utvecklingen för kvinnorna går dock åt rätt håll och deras genomsnitt har under det senaste året förbättrats med 0,07 enheter. Den största ökningen har kvinnorna gjort i arbetsvärderingsgrupp 3. Även när det gäller den månadsavlönade personalen finns det ett klart glapp mellan kvinnor och män. Männens genomsnittliga befattningskod ligger på 4,62, medan kvinnorna stannar på 6,07. Under år 1988 har 55 kvinnor blivit föremål för uppkodning, de flesta från befattningskod 6 till kod 5. Genomsnittet för kvinnorna har förbättrats med 0,23 enheter. Den månadsavlönade personalen fördelar sig inom befattningskoderna 2 - 8 och kvinnorna finns representerade i alla utom kod 3.

Den andra punkten i handlingsprogrammet, som gäller utformningen av platsannonser, interna såväl som externa, anses avklarad och kommer att utgå från handlingsprogrammet. Annonserna har nu fått en fast utformning med en riktning till underrepresenterat kön. I enlighet med jämställdhetspolicyn uppmuntras särskilt kvinnor att söka arbete med teknisk inriktning.

Punkt nummer tre i planen avser skolkontakter, vilka syftar till att påverka ungdomars attityder gentemot verkstadsindustrin alltifrån grundskolenivån och upp genom högstadiet till gymnasiet. Volvo Flygmotors rekryterare går ut i skolorna och informerar om företaget och arbetet där. Rekryterarna är både män och kvinnor och man har nu satsat på ett ungt team med bl.a. unga flickor som berättar om sina arbeten. Företaget hoppas att deras positiva syn skall smitta av sig och ge företaget en bättre chans i kampen om de drastiskt minskande ungdomskullarna. Volvo Flygmotor är dock en populär praoplats och man har under år 1988 tagit emot 140 praoelever. 85 lärare har besökt företaget och ytterligare 300 studiebesök har redovisats. Resultatet av de insatser som görs i dag låter emellertid vänta på sig, kanske fram till år 2000. Volvo Flygmotor planerar därför att tillsammans med kommunen och Saab ta ett totalgrepp och försöka påverka redan på lågstadiet genom temadagar. Man planerar också temaveckor för mellanstadiet. För framtiden bedöms det dock nödvändigt att också satsa på föräldrainformation och lärarpraktik. Skolkontakterna anses nu välutbyggda och fungerar väl och de behöver därför inte längre ges en särskild satsning i handlingsplanen.

Fjärde punkten i planen upptog besök av anställdas barn. Programmet har varit svårt att genomföra på grund av främst säkerhetsskäl. Även sådana omständigheter som att vissa arbeten är hemliga och att de föräldrar som arbetar med dessa inte kunde få ta in sina barn på arbetsplatsen medförde problem och orättvisa mellan olika grupper av anställda. Man har därför avstått från denna satsning och i stället gått in för att gå längre ned i åldrarna när det gäller att ta emot grupper för studiebesök.

Handlingsplanens femte punkt, som behandlar information om utbildning, anses numera avklarad och kommer att utgå ur den centrala planen. Information om den utbildning som erbjuds av företaget spreds tidigare ganska sporadiskt. Numera lämnas sådan information i ett regelbundet utkommande informationsblad och var och en kan diskutera möjligheterna till vidare utbildning med sin närmaste chef.

Sjätte punkten behandlar ledningsgruppseminarierna som avses återkomma årligen med information om nyheter, uppföljning av utvecklingen av jämställdheten inom företaget och med syfte att söka nya grepp.

Punkt sju i planen avser arbetsledarutbildning för kvinnor i produktionen. Problemet här är att för att komma i fråga för det första ledet i utbildningen, aspirantutbildningen, krävs att man har gymnasiekompetens. Eftersom många flickor som arbetar i produktionen saknar sådan kompetens har företaget gått in och stöttat med kompletterande utbildning till gymnasienivå i vissa ämnen, bl.a. svenska och engelska. Inom Volvo Flygmotor finns i dag fem kvinnor som är inne i arbetsledarutbildningen. Det framhålls att facket, metallarbetarförbundet, stöttar kvinnorna och deras utbildning, även om förbundet senare kommer att förlora dem som medlemmar.

Åttonde punkten i handlingsplanen avser en utvecklingskurs för kvinnor. Man har emellertid avvaktat med uttagningen till en sådan kurs. Även om man vill satsa på vissa kvinnor måste man vara realistisk och se till att utbildningen leder någonstans. Dvs. cheferna på resp. avdelningar måste vara beredda att satsa på och backa upp kvinnorna i fråga så att de kan komma vidare. Detta är ett problem som måste bearbetas vidare. Som ett led i vidareutvecklingen av kvinnorna har emellertid en teknikavdelning låtit åtta kvinnliga sekreterare genomgå samma utbildning som sina manliga chefer. Syftet var att ge kvinnorna en kunskap som är

jämförbar med ett chefsutvecklingsprogram. Resultatet var mycket positivt. Bland de olika inslagen i utbildningen ingick t.ex. mötesteknik, ledarskap/påverkan, chefens ansvar och befogenhet, planerings- och ekonomisystem, kostnadsuppföljning samt presentations- och argumentationsteknik/kommunikation och personlig effektivitet.

Punkt nio avsåg omklädningsrum, som tidigare var ett stort problem. Ingen kvinna behöver i dag nekas anställning på grund av att det saknas omklädningsrum. I planerna ligger dock att totalt förbättra standarden.

Näst sista punkten i handlingsprogrammet handlade om mentorer. Man har emellertid beslutat att ta bort denna punkt ur planen i den betydelsen den hade vid tillkomsten, dvs. att någon centralt förmedlar sådana kontakter. Det är i och för sig viktigt för att en person skall kunna utvecklas rätt och bra att det finns någon som kan leda henne och ge stöd. Samspelet är så viktigt att det är nödvändigt att relationerna och "den personliga kemin" stämmer att man ansett det bättre att den som önskar själv skaffar sig en mentor eller fadder efter personliga kontakter. Företaget stöder och uppmuntrar denna typ av relationer.

Den elfte och sista punkten i handlingsprogrammet rör bildandet av stödgrupper. Denna verksamhet har nu fungerat en tid med något varierande resultat. Alla kvinnliga anställda har fått erbjudande att delta i en stödgrupp, som träffas en gång i månaden under en timme. Kvinnorna har själva fått välja om de ville ingå i en grupp och vilken. Grupperna skall fungera som stöd i första hand för kvinnor som lever i en typiskt manlig arbetsmiljö. Det tar litet tid att finna den rätta formen för varje enskild grupp. Enstaka kvinnor är tveksamma och några grupper har haft svårt att hålla sig vid liv. Det finns därför vissa tankar på att erbjuda små anföranden från andra grupper för att stimulera diskussionerna. Särskilt på tjänstemannasidan fungerar grupperna dock mycket bra.

En ny central handlingsplan för företaget bör ha en övergripande karaktär och innehålla främst satsningar på ledningsgruppsseminarierna, statistik och uppföljning, stödgrupperna för kvinnor och en punkt om att jämställdhetsaspekterna måste läggas in i all chefsutvecklingsutbildning. För att få i gång arbetet med särskilda handlingsplaner för de skilda enheterna skall möten hållas med varje ledningsgrupp. Enheterna bör sedan lämna en regelbunden avrapportering över vad som gjorts och uppnåtts t.ex. vid det

årliga chefsseminariet.

Efter några externa inslag avslutades 1989 års ledningsgruppsseminarium med grupparbeten. Deltagarna delades in i elva grupper plus en grupp för "företagsledningen", en blandad grupp med VD och vice VD i spetsen. Till de elva grupperna ställdes tre frågor: 1. Hur kan Ni åstadkomma en jämnare könsfördelning inom Ert område? - 2. Vad kan Ni göra för att bättre ta till vara den befintliga kvinnliga resursen? - 3. Vilka möjligheter har vi att anpassa oss till framtiden med hänsyn tagen till att vi kommer att ha fler kvinnor i verksamheten? Till samtliga frågor hörde två delfrågor: A. Vilka insatser/åtgärder krävs att Ni gör? och B. Vilken tid bedömer Ni att detta tar?

Svaren från de olika grupperna varierade starkt. Flera av grupperna redovisade väl utvecklade planer och ambitioner, medan andra höll sina svar i mer övergripande tongångar. Bland de åtgärder som återkom i flertalet svar var bl.a. att införa arbetsrotation, särskilt bevaka kvinnliga sökande vid rekryteringen, tillämpa könskvotering vid aspirantutbildning, arbeta för att förändra attityder, förbättra arbetsmiljön, satsa på kompetensutveckling och utvecklingssamtal, införa flexiblare arbetstider, anpassa verktyg och arbetsplatsernas utformning samt ordna barnpassning i företagets regi. De nämnda åtgärderna återfanns bland svaren på alla de tre frågorna. Beträffande tidsaspekten angavs i några fall att insatser redan påbörjats och i andra fall att satsningarna bedömdes som långsiktiga. Jämställdhetskommittén avser att om ett år göra en uppföljning av hur de olika grupperna kunnat genomföra sina målsättningar och insatser.

Till den tolfte gruppen, "företagsledningen", ställdes följande frågor: 1. Vilka möjligheter ser företagsledningen för att bättre ta till vara "den dolda resursen"? - 2. Vilka möjligheter har vi att anpassa oss till framtiden med hänsyn till att vi kommer att ha fler kvinnor i verksamheten? . 3. Hur kommer fördelningen män/kvinnor inom företaget att se ut år 1990 och framåt år 2000 refererande till tillgången arbetskraft? - 4. Finns det anledning att göra förändringar i företagets jämställdhetspolicy?

Gruppens svar löd:

1. - Genom chefsutveckling
   - Utnyttja förändringar i företaget
   - Utnyttja nästa generation för utveckling
   - Ordna barntillsyn

- Riktad utbildning
- Korttidsanställning efter skolan
- Utveckla arbetsorganisationen (inte enbart för kvinnor)
- Engagemang av högsta ledningen
- Lärare ute i arbetslivet
- Rätt att prova arbete

2. - Påverka/förändra arbetsmiljön
   - Värderingsskifte

3. - Från nuvarande 12,9 procent till 25 procent på timsidan
   - Från nuvarande 20 procent till 35 procent på månadssidan

4. - Ja.

Sammanfattningsvis sägs att jämställdhetsarbetet på Volvo Flygmotor kanske bedrivits med viss försiktighet. Arbetet är dock mycket målmedvetet och framtidsinriktat. De förändringar man i dag arbetar med att åstadkomma avses bli genomförda inom en tioårsperiod. Det gäller inte bara att till varje pris anställa fler kvinnor, utan att kunna ta hand om dem och se till att de trivs och kan utvecklas i sitt arbete samt att de stannar i företaget.

Jämställdhet är en personalfråga som ingår i chefsansvaret. Personalavdelningen bör fungera som ett rådgivande och stödjande organ. Det finns dock fortfarande problem som måste bearbetas, särskilt bland en del chefer på lägre nivå, vilka gett uttryck för en viss motvilja mot att släppa in kvinnor i sitt revir.

Företaget är väl medvetet om att arbetskraftsbehovet nu och i framtiden i allt högre grad måste tillgodoses av kvinnorna. Det jämställdhetsarbete som bedrivs i dag ges därför ett stort värde. Att ta till vara - anställa och utveckla kvinnorna är en överlevnadsfråga för vilken företagsledningen vill ta sitt ansvar.

4 AB Volvo - koncernen

Efter att ha sett hur jämställdhetsarbetet bedrivs inom ett av de företag som ingår i Volvo-koncernen, kan det vara av intresse att se hur jämställdhetsfrågorna behandlas i koncernsammanhang. Dessa frågor handläggs av den personalpolitiska enheten, som nu kallas enheten för arbetslivsutveckling. Enhetens verksamhet inriktas till stor del på att verka för att personer i chefsställning skall bli bättre på att utveckla sin personal. Något direkt sam-

arbete mellan jämställdhetsansvariga i de olika bolagen inom koncernen finns inte utan det vilar på den personalpolitiska avdelningen att stå som garant för att jämställdhetsarbete bedrivs inom koncernen. Ett samtal med chefen för enheten och SIF-klubbens ordförande tecknar följande bild av jämställdhetsproblematiken och hur den angrips.

Inom Volvo har det sedan länge funnits ett starkt intresse för jämställdhetsfrågorna. Redan under tiden när förarbetena till jämställdhetslagen kom till, arbetade man inom Volvo aktivt för ökad jämställdhet. Man satsade bl.a på seminarier och särskilda utvecklingsprogram. Ett klart engagemang visades från den högsta ledningens sida. Lagstiftningen fick också när den trädde i kraft betydelse för den fortsatta utvecklingen. Lagen ledde bl.a. till att man inom företaget tog fram handlingsprogram för jämställdhetsarbetet. Under början av 1980-talet genomgick Volvos företagsstruktur genomgripande förändringar och många av de olika enheterna i företaget bolagiserades. De fristående bolagen skulle därmed arbeta med ett självständigt ansvar, vilket även omfattade ansvaret för jämställdhetsutvecklingen. De olika bolagen har således var för sig haft egna program för jämställdhetsarbetet. Programmen har haft kraftigt varierande ambitionsnivåer. I flera fall har programmen så gott som uteslutande tagit sikte på kvinnor som satsat på att göra karriär inom företaget. Frågor rörande kvinnor i verkstadsarbeten har ibland inte alls innefattats i jämställdhetsprogrammen. Genom att de skilda bolagen behandlade jämställdhetsfrågorna så olika och då insatserna för aktiva åtgärder varierade så starkt kom bolagiseringen att medföra en nedgång i jämställdhetsarbetet. Många av de jämställdhetsombud som utsågs i bolagen saknade förankring i styrelserna och hade inte möjlighet att föra fram och driva igenom sina förslag och idéer.

Andelen kvinnor bland de Volvoanställda har de senaste åren ökat med ungefär en procentenhet per år och uppgår nu till ca 23 procent. Nettotillflödet till personalstyrkan utgörs i dag av kvinnor och Volvo hämtar således arbetskraften från den kvinnliga delen av befolkningen. Kvinnorna har även ökat sin arbetsinsats dvs. de har förlängt sin arbetstid. Under mitten av 1980-talet kände många kvinnor ett motstånd mot att engagera sig i jämställdhetsfrågorna. De som oftast kom i blickpunkten var kvinnorna i karriären. Kvinnor känner sin egen sak bäst och de bör därför vara bäst lämpade att föra fram den. Inom metallarbetareförbundet har det emellertid nästan bara varit män som utsetts för att arbeta fackligt med jämställdhetsfrågorna. De har ofta inte haft tillräck-

ligt engagemang och det har därför inte hänt särskilt mycket. Emellertid börjar man nu alltmer att inse att jämställdhet är något som måste genomsyra hela organisationen - uppifrån och ända ned på verkstadsgolvet. Medvetenheten om jämställdhetsproblematiken växer nu också allt starkare på verkstäder och kontor. Kvinnorna som kämpat i karriären har dragit med sig andra och utvecklingen är positiv. Jämställdhetsfrågor diskuteras nu inom LO-området ute i verkstäderna.

Åtta av tio företag i koncernen behandlar i dag jämställdhetsfrågan i sina långstidsplaner. I vilken utsträckning så endast skett på papperet eller om man faktiskt arbetar för ökad jämställdhet är ännu inte utrett. Ett sätt att öka kvinnornas inflytande kan vara att lyfta in kompetensfrågor i styrelsearbetet. Sådana frågor kan inte diskuteras utan kvinnor. Strävan är att få ett demokratiskt arbetsliv. Samhället går före med demokratiseringsprocessen, men företagen måste stödjas. Bl.a. görs satsningar på att skapa en bättre arbetsmiljö, som underlättar för kvinnorna att gå in i olika yrkesområden. Förändringar av arbetsuppgifter på grund av datorisering, robotisering, internationalisering och snabbare kommunikationer har lett till nya aspekter på kvinnans roll i arbetslivet. En viktig fråga har blivit hur man skall behålla stimulansen i arbetsuppgifterna.

Ett problem är att mannen används som norm i alla arbetsutvecklingssammanhang. Många män ser sitt arbete som en fysisk prestation, som inte kan förenklas hur mycket som helst, utan att arbetsinnehållet och stimulansen går förlorad. Männen strävar efter att prestera mer. Denna inställning leder till uppfattningen att om man skall få ut mer av produktionen så skall man anställa män. I ett av företagen har man satsat mycket på att ta fram bättre verktyg, som underlättar för kvinnor att arbeta i produktionen och som minskar risken för förslitningsskador. Satsningen bedöms ha gett ett gott resultat. Besökare på företaget och särskilt utländska gäster ställer emellertid omedelbart frågan: "Men hur går det med produktiviteten?"

Även om många av de kvinnliga anställda i Volvo-koncernen fortfarande har traditionellt kvinnliga arbetsuppgifter i stor utsträckning, gör allt fler kvinnor sitt intåg på allt fler mansdominerade områden. Svårast är det dock att få kvinnor till toppbefattningar. Det finns för närvarande ingen kvinna i koncernledningen och i dotterbolagen endast några få kvinnliga direktörer. Det krävs 10 - 15 år för att kunna utvecklas till chef och underlaget för att utveckla kvinnliga chefer lyser med sin

frånvaro. Det finns inget uttalat motstånd mot kvinnliga chefer på mellannivå, men det visar sig ibland en viss konservatism hos rekryterarna, som leder till att kvinnor slås ut i första omgången av anställningsförfarandet. Önskvärt är att man vid genomgång av ansökningarna till en befattning kan vaska fram den bästa kvinnan och den bäste mannen och sedan låta valet stå mellan dessa. Om mannen får tjänsten är det viktigt att motivera varför kvinnan inte fick den. I och för sig är inställningen inom Volvo den att man gärna satsar på att utveckla kvinnor till nya arbetsuppgifter. Det behövs kvinnor som kan vara handledare för andra kvinnor och som kan ge stöd. Men man kan inte investera hur mycket som helst. Man måste därför i många fall anställa en man om han är bäst. Det har vidare visat sig kunna skapa problem om man ger kvinnor för mycket stöd. Jämnåriga män har upplevt det som en orättvisa och man har fått konflikter och ökad konkurrens mellan kollegor som bort samarbeta och stödja varandra. Ett av bolagen i koncernen arbetar med kompetensutveckling, särskilt med chefsutvecklingsprogram. Där finns ett uttalat önskemål om att man skall ha blandade grupper med både kvinnor och män till utbildningarna. Det är dock svårt att finna lämpliga kvinnor i organisationen och chefer som skall rekommendera medarbetare för en fortsatt karriär ser oftast enbart män som potential. Att tillämpa någon form av kvotering vid uttagning till utbildning eller vid anställningar kan i vissa fall ses som en tänkbar lösning. Organisationen mår dock inte bra av att man till varje pris skall anställa en viss person. Den som anställs måste dels vara av värde för företaget, dels själv kunna uppleva sitt arbete som meningsfullt och engagerande. Det är viktigt att man inom koncernen i varje grupp diskuterar om kvinnor kan finnas med när det gäller alla arbetsuppgifter.

Liksom i samhället i övrigt utnyttjar i dag män på Volvo föräldraledigheten i större utsträckning än tidigare. Det finns dock en mängd hinder - både i avtalen och i den allmänna personalpolitiken - som gör att männen begränsar uttagen av sådan ledighet. Bl.a. kan olika personalförmåner påverkas av om man är ledig från arbetet, t.ex. rätten till tjänstebil. En sådan omständighet kopplad till de familjeekonomiska förhållandena kan göra det svårt för männen att ta ut föräldraledighet. Även andra än ekonomiska faktorer spelar in. Särskilt för män i produktionen kan uttag av föräldraledighet medföra dåliga relationer i arbetet och till kamrater. Det förklarar i viss mån att tjänstemän utnyttjar ledigheten i högre grad än de produktionsanställda. Även i chefsskikten kan det innebära betydande svårigheter att vara ledig. För kvinnorna finns inte samma problem. För dem kan det i

stället finnas problem med att arbeta kvar om de blir gravida. Detta gäller produktionssidan. Särskilt i ett av dotterbolagen har man satsat mycket på att lösa dessa problem och finna arbetsuppgifter eller arbetsmoment som utan risk kan utföras av gravida kvinnor.

Lönemässigt ligger kvinnorna under männen genom att de innehar lägre befattningar. På tjänstemannasidan har kvinnorna ca 10 procent lägre lön än männen. De kvinnliga arbetsuppgifterna är undervärderade och det är en orättvisa som man vill komma till rätta med. Om en kvinna, som i förhållande till en medsökande man har lägre lön, får en befordran, skall hon inte bara få uppgiften utan också den lön som mannen skulle fått. Även på blandade befattningar inom t.ex. det ekonomiska området och personalområdet har männen högre löner. En höjning av kvinnornas löner leder emellertid lätt till en segregeringsprocess - männen lämnar arbetsområdet och söker sig nya uppgifter.

En av de viktigaste uppgifterna för den personalpolitiska enheten och en för jämställdheten grundläggande uppgift är att revidera hur cheferna inom de olika företagen, enheterna, avdelningarna etc. förvaltar sin personal. Man arbetar därför mycket med att få chefer att ta sitt ansvar för personalens utveckling. För att rätt kunna fullgöra denna uppgift behövs ett lämpligt verktyg. Det bör genom hela företaget föras medarbetarsamtal i alla grupper där man diskuterar frågan "Vad skall vi åstadkomma och på vilket sätt?"

Under nästan ett års tid har en partssammansatt grupp med företrädare för den personalpolitiska enheten, representanter från tre av dotterbolagen och företrädare för LO- och PTK-klubbarna inom koncernen arbetat med att ta fram *ett förslag till programförklaring rörande jämställdhet*. Målet med arbetet har varit att nå en generell värdegemenskap, som i sin form skall kunna komplettera AB Volvos utvecklingsavtal. Med utgångspunkt i programförklaringen kan sedan vart och ett av företagen inom koncernen utifrån sina speciella förutsättningar träffa egna avtal med de fackliga organen. Krav på ett jämställdhetsavtal har främst rests av SIF-klubben i Göteborg, men även övriga organisationer har stött tanken. Anledningen är att man anser att utvecklingen enbart i begränsad omfattning har tillgodosett kvinnornas krav på framsteg inom jämställdhetsområdet. Förslaget till programförklaring har nu gått ut på remiss till de skilda företagen i koncernen. Oavsett om programförklaringen kommer att antas - i befintligt eller omarbetat skick - är den ett uttryck för de uppfattningar

och idéer som styr jämställdhetsarbetet på olika nivåer och bland olika grupper inom Volvo. Förslaget till programförklaring har i huvuddrag följande innehåll.

Inledningsvis tecknas som bakgrund utvecklingen på arbetsmarknaden under de senaste decennierna. Det framhålls att det för industrins del nu handlar om att upptäcka den potential som finns bland dagens, ofta välutbildade, kvinnor och att se den kvinnliga kompetensen som ett viktigt komplement till den manliga. Ett helhetstänkande, där både kvinnlig och manlig kompetens samverkar kan bli en konkurrensfördel, t.ex. gentemot sådana länder där kulturella barriärer hindrar kvinnorna från att delta i utvecklingen. Vidare betonas vikten av att skilja mellan begreppen jämställdhet och jämlikhet, som är det vidare begreppet och som avser rättvisa förhållanden mellan alla individer och grupper, oavsett kön, ras, religion etc. Jämställdhet är en av de viktigaste jämlikhetsfrågorna. Det framhålls också att Volvo inte har råd att bara utnyttja halva befolkningen som rekryteringsbas. Det gäller inte minst vid rekrytering till ledande poster, där det råder viss brist på kompetenta kandidater. Vill man ha fler kvinnor till industrin är det nödvändigt att väga in kvinnliga aspekter i verksamheten, t.ex. inom områden som rör arbetsorganisation, teknikanvändning, miljö- och personalpolitik. Speciell vikt bör läggas vid att ta till vara kvinnligt tänkande vid utformningen av produkter. Avslutningsvis konstateras att en jämn könsfördelning på arbetsplatserna ofta har visat sig vara den bästa förutsättningen för nytänkande och arbetsglädje.

Det följande avsnittet i programförslaget behandlar *jämställdhet i praktiken*. Som första punkt tas frågan om arbetsorganisation och arbetsmiljö upp. För att ändra på det förhållandet att kvinnor fortare får förslitningsskador än män, får arbetsplatsen inte utformas med män som måttstock. Ett betydande arbete måste ägnas åt att utveckla verktyg och arbetsställningar så att varken män eller kvinnor skadas i sina arbeten. Arbetsmiljöavtal och arbetsmiljölag behöver få en annorlunda tillämpning med kvinnors förutsättningar som norm. Man måste också se över möjligheten till individanpassade arbetstider, vilket är särskilt viktigt för anställda med barn. Både kvinnor och män skall ha möjlighet att kombinera arbete med föräldraansvar. Om kvinnor och män i större utsträckning delar på barnomsorgen kommer kvinnor inte längre att uppfattas som en riskgrupp med avseende på frånvaro. Arbetsgivaren måste också se arbete med barn som en positiv utvecklingsmöjlighet för både män och kvinnor. Även vad beträffar chefsrollen innebär arbetstiden ofta ett hinder för kvinnor att

satsa fullt ut. Det föråldrade system där män på ledande poster i stor utsträckning arbetat övertid måste bort och arbetsorganisationen skall utformas så att alla anställda kan klara av sitt arbete inom ramen för en normal arbetsmängd. Också tendensen att värdera arbetsuppgifter med manliga prestationer som norm måste aktivt motarbetas.

Ett hinder för jämställdhet är svårigheten för kvinnor att få tillgång till information och inflytelserika kontakter. Fortfarande består de flesta styrelser och andra viktiga besluts- och informationsorgan av enbart män. Dessa extremt manliga sammanslutningar tenderar att konservera den hierarkiska strukturen och hindra nya, mer humanistiska synsätt som kvinnor ofta representerar, att komma in. Varje företag måste därför tänka igenom varför det inte finns lika många kvinnor som män i styrelser och beslutsorgan och arbeta aktivt för att överbrygga de hinder som finns.

Som en andra punkt behandlas *utbildnings- och utvecklingsfrågor* och det framhålls där bl.a. att det är en grundförutsättning för ett jämställt företag att hela organisationen ställer upp på att jämställdheten är ett viktigt strategiskt mål. För att nå dit måste en rad attitydskapande åtgärder vidtas för arbetsledare och chefer på alla nivåer. Jämställdhetsfrågorna bör också ingå som en naturlig punkt i introduktionen för alla nyanställda. Alla måste få kunskap om skillnaden mellan manligt och kvinnligt beteende. Det gäller att hitta var kvinnors resp. mäns specifika styrka finns och kombinera dessa för att åstadkomma ett gott helhetsresultat. Speciella insatser måste göras för att stärka kvinnorna, bl.a. självförtroendeträning. Cheferna måste genom regelbundna utvecklingssamtal lära sig att identifiera den outnyttjade potential som de kvinnliga medarbetarna besitter. Det är viktigt att kvinnor inte tvingas bli lika män för att duga.

Den tredje och sista punkten i detta avsnitt handlar om *rekrytering och anställning*. Mellan 20 - 30 procent färre ungdomar kommer under 1990-talet att gå ut på arbetsmarknaden. För att trygga den framtida kompetensförsörjningen i företagen ställs därför höga krav på nya strategier när det gäller rekrytering och utveckling av medarbetare. Eftersom grundläggande värderingar skapas i tidig ålder måste insatser för att bryta de könsbundna valen till gymnasieskolan sättas in från förskolan och uppåt. Företagen måste sedan uppmuntra och underlätta för flickor i högstadiet och på gymnasiet att göra sin prao eller praktiktid även inom mansdominerade områden. Handledarna har härvidlag ett stort

ansvar och behöver ett starkt stöd. Representanter för såväl de anställda som från företaget måste också uppmuntras att sitta med i de samverkansorgan för skola-arbetsliv som beslutar om utbildningens uppläggning och innehåll och därigenom påverka utbildningssystemet så att könsfördelningen blir jämnare. En konsekvens av insatserna för att förmå flickor att välja en teknisk utbildning måste vara att Volvoföretagen också vinnlägger sig om att anställa dessa flickor när de genomgått sin utbildning.
Eftersom män i alla tider kvoterats till chefsjobben på grund av att den manliga normen har varit den allenarådande, kan kvotering vara befogad vid tillsättning av chefsbefattningar. I fall där kvinnliga sökande med tillräcklig kompetens finns att tillgå för tjänster för kvinnor är underrepresenterade, måste det finnas synnerliga skäl till varför inte en kvinna får tjänsten. Det måste bli ett grundläggande arbete på avdelningsnivå inom varje företag för att klargöra förutsättningarna varför man inte kan vara lika många män som kvinnor inom gruppen. Man bör vid anställning tillämpa lika-anställnings-principen. Anställs en man, skall nästa gång en kvinna anställas.

Anställare kan ofta vara nyckelfigurer vad beträffar urval av kvinnliga resp. manliga sökande. Deras värdering kan komma till uttryck i annonser och i anställningsintervjuer. Därför måste även anställare omfattas av attitydskapande åtgärder.

Det sista avsnittet i programförslaget behandlar *ansvar och uppföljning*. Här betonas att kompetensfrågor måste höjas upp till strategiska företagsledningsfrågor, som bör tas upp som en regelbunden punkt på dagordningen i företagens styrelser. Det konkreta arbetet med jämställdhetsfrågorna måste planeras, organiseras och beskrivas av varje enskilt bolag efter dess speciella förutsättningar och företagsledningen bör tillse att målen sätts upp för företaget. En redogörelse för jämställdhetsarbetet bör lämnas årligen och uppföljning skall kunna ske på koncernnivå. Ett sätt att göra orättvisor och brott mot JämL synliga och uppenbara för alla kan vara att göra regelbundna monitorundersökningar med specialkomponerade frågor. Utförliga personalstatistiska undersökningar kan också vara ett verkningsfullt redskap. Genom att tydliggöra brister blir det lättare att sätta upp mål för ett jämställt företag.

5. Televerket, Göteborg

Göteborgs teleområde, som är ett av landets 20 teleområden sträcker sig från Orust i norr till Varberg i söder och når österut till Alingsås. Organisationen leds av teledirektören, som är den enda kvinnliga teleområdeschefen i landet. Under teledirektören lyder ca 20 sektioner varav hälften stabssektioner t.ex. marknadssektion, organisationssektion och hälften fältsektioner t.ex. områdessektioner, specialsektioner. Av sektionscheferna är i dag tre kvinnor. Sektionerna är indelade i ett hundratal produktionsområden eller grupper. Drygt 30 % av gruppcheferna är kvinnor. Produktionsområdena indelas slutligen i arbetsledarområden. Även arbetsledarna är till övervägande delen män.

Personalen vid televerket i Göteborg uppgår till drygt 3 800 anställda. Ungefär hälften av dessa är kvinnor. Så har det nästan alltid varit. Från början utgjordes den kvinnliga kadern av telefonisterna, som alltid var kvinnor. Administrativa och tekniska uppgifter svarade männen för. Kvinnorna kom så småningom in på allt fler uppgifter som t.ex. försäljning, service och teletjänst, men fortfarande finns en klar uppdelning. Kvinnorna arbetar på kontor medan männen finns i fältverksamheten. Männen svarar också huvudsakligen för de arbetsledande funktionerna.

Jämställdhetsarbetet inom televerket är väl organiserat. Huvudansvaret ligger hos den administrativa direktören vid huvudkontoret i Stockholm, till vilken de skilda teleområdena har rapporteringsskyldighet. Ute i teleområdena vilar ett stort ansvar på personalchefen och på den jämställdhetshandläggare som skall finnas i varje område. I Göteborg finns dessutom en partsammansatt grupp med företrädare för de fackliga organisationerna inom LO, TCO och SACO. Jämställdhetshandläggaren ingår i gruppen liksom personalchefen och chefen för rekrytering och personalutveckling. En av gruppens huvudsakliga uppgifter är att påverka sektions- och gruppcheferna. Utan deras medverkan kan ett aktivt jämställdhetsarbete inte bedrivas med framgång. Ett visst motstånd mot jämställdhetsarbetet och mot kvinnor på traditionellt manliga uppgifter finns i organisationen. Dels finns kvinnor som strävar emot, dels män som har svårt att släppa ett könsbundet tänkande. På chefsnivåerna finns motståndet mer uttalat hos arbetsledarna än hos chefer på högre nivå. Det förhållandet att högsta chefen i Göteborg är en kvinna har säkert haft en mycket stor betydelse för hur inställningen hos sektions- och gruppchefer har präglats. Teledirektören har präglat ledningen i övrigt och miljön och det har spridit sig vidare ut i organisationen. Kvinnor negligeras inte

och man lyssnar om de har något att säga. Det förekommer i dag inte heller några sådana negativa praktiska resonemang som kunde föras tidigare, t.ex. "det är illa nog med killar som skall göra värnplikt, men ännu värre med tjejer som skall vara barnlediga eller jobba deltid". Problemen koncentreras i stället i dag till det förhållandet att få kvinnor söker fältarbete och till att många kvinnor är ovilliga att ta ett chefsansvar. Över huvud taget har den nya generationen en annan inställning till arbetslivet än tidigare. Arbetet har fått ett lägre värde och fritiden värderas högst. Att göra karriär ses inte som ett mål i sig utan som ett medel att få ökade inkomster som satsas på fritiden.

Den klara uppdelningen mellan kvinnliga och manliga yrkesområden inom televerket var anledningen till att bl.a. Göteborg utsågs som försöksområde i den försöksverksamhet, som regeringen beslutade om sommaren 1976, och som syftade till att uppnå en jämnare könsfördelning inom televerket. Försöksverksamheten, som pågick under två år, kallades BRYT, eftersom man villa bryta de könsbundna befattningarna. BRYT-projektet koncentrerades till vissa verksamhetsområden som var helt könsdominerade och som beräknades ha relativt stora rektyteringsbehov under försöksperioden. De kvinnodominerade verksamhetsområdena var: manuell telefonservice (telefonister), katalogarbete, försäljning, ritarbete och dirigering av anläggnings- och underhållsarbete. De mansdominerade områdena var: apparatuppsättning, linje- och nätarbete, underhåll av apparater och nät, stationsunderhållsarbeten, stationsmontage och växelmontage. Rekryteringsbehovet beräknades till ca 390 personer under försöksperioden - ca 280 personer inom kvinnodominerade områden och ca 110 personer inom mansdominerade. Totalt kom rekryteringen i Göteborgsområdet att omfatta 274 personer, varav 85, eller 31 %, var s.k. BRYT-are, dvs personer som bröt ett könsbundet yrkesvalsmönster. De flesta kvinnor som valde ett mansdominerat verksamhetsområde sökte sig till apparatuppsättning medan flertalet av de manliga BRYT-arna blev telefonister. Handläggningsprogrammet för projektet innebar i princip följande:

- Särskild information internt och externt för att förmå personer av underrepresenterat kön att söka till en könsdominerad befattning.

- Särskild rekryteringsbroschyr kompletterad med affischer om de vanligaste könsdominerade befattningarna i televerket.

- Praktik för sökande till en tjänst i syfte att få pröva jobbet i högst en vecka.

- Muntlig information till rekryterare, arbetsledare, utbildare och instruktörer om försöksverksamheten.

Dessutom tillkom en uppföljningsverksamhet som bl.a. innebar

- Utvärderingsintervjuer med berörd arbetsledare, utbildare och de personer som brutit könsbundna befattningar ("BRYT-are") under försöksperioden.

Även om man kanske inte nådde de procentuella förändringar som man hoppats på bedömdes BRYT som ett lyckat försök. En av anledningarna till att det gick så bra ansågs vara att man började uppifrån dvs. ansvaret för att försöksverksamhetens intentioner följdes lades på arbetsledarna. Man valde också information i stället för kvotering som redskap för att få jämvikt vid anställningsförfarandet. Att en sökande tillhörde det underrepresenterade könet för den aktuella yrkeskategorin vägdes vid bedömningen in som en saklig grund vid sidan av förtjänst- och skicklighetsfaktorerna. Även om detta i praktiken innebar en viss styrning frångicks dock aldrig principen om "rätt person på rätt plats". Ett litet exempel som visar hur svårt rekryteringsarbetet kan vara skall nämnas. När man sökte personal till det kvinnodominerade försäljningsområdet och i annons angav "Försäljningspersonal" fick man uteslutande kvinnliga sökande. När man i stället använde ordet "Säljare", då sökte männen.

En uppföljning av BRYT-försöket gjordes efter ett år och presenterades i rapporten "BRYT UPP!". Där konstaterades att andelen BRYT-are i den totala rekryteringen under tiden från den 1 juli 1978 - den 1 juni 1979 sjunkit till 18 procent jämfört med försöksperiodens 31 procent. Rapporten innehåller inte någon analys av den markanta tillbakagången, men det nämns att några extra åtgärder som t.ex. s.k. riktade annonser inte gjordes för att få fler manliga sökande till arbete som telefonister och försäljningsbiträden. Sammanfattningsvis konstaterades i rapporten att BRYT visat sig vara ett effektivt sätt att snabbt åstadkomma en jämnare könsfördelning. Personer på försöksområdena som var mer eller mindre uttalat tveksamma till otraditionell rekrytering ändrade inställning. BRYT visade att det finns behov av otraditionella yrkesvalsmöjligheter, särskilt inom mansdominerade verksamhetsområden. De flesta som gjorde ett otraditionellt yrkesval trivdes och klarade sina uppgifter bra. Det spontana intresset för

att söka BRYT-jobb var dock ganska ringa - särskilt till kvinnodominerade verksamhetsområden. Slutligen gjordes i rapporten den bedömningen att ett fortsatt BRYT-arbete behövdes och en handlingsplan lades fram för att införa BRYT i hela televerket. Det ansågs att aktivt BRYT-arbete måste ske lokalt med ansvaret lagt på teledirektören eller motsvarande. Det praktiska arbetet borde ledas av jämställdhetshandläggarna och jämställdhetsgrupper.

Den uppgång som BRYT-försöket medförde när det gällde att få in kvinnor och män i verksamhetsområden som dominerades av det motsatta könet har emellertid inte följts av någon kontinuerlig ökning. Den uppåtgående kurva som kan tecknas för utvecklingen under åren 1976 - 1978 har sjunkit något och planats ut. Trots att stora ansträngningar och satsningar har gjorts har man inte lyckats få någon större omfördelning. Av den mansdominerade fältpersonalen har andelen kvinnor under åren 1986 - 1988 legat stadigt på något mer än sju procent. På de kvinnordominerade områdena för försäljning och telefonister har männens andel under samma period varierat mellan 8 - 7,5 procent resp. 6,8 - 8,1 procent.

Medan BRYT-försöket riktade sig mot yrkesgrupper i de lägre befattningsskikten inom fältarbetet tog rapporten BRYT UPPÅT, 1982, sikte på att möjligheter måste skapas för att få fram fler kvinnor på chefsnivå. I rapporten konstaterades att kvinnor ofta stannar upp i sitt avancemang i företag och organisationer. BRYT UPPÅT föreslog ett renodlat chefsutvecklingsprogram för kvinnor. Det chefsutvecklingsprogram som redan fanns i televerket, LAVCIT, och som vände sig till båda könen, lockade inte särskilt många kvinnor. LAVCIT är som modell utvecklad och företrädesvis genomförd av män, vilket innebär att också de normer och värderingar som finns i utbildningen i huvudsak är en produkt av männens värld. Kvinnorna utgjorde en minoritet i LAVCIT, med små möjligheter att påverka utbildningen och dess inriktning. Syftet med ett renodlat chefsutvecklingsprogram för kvinnor skulle vara utveckla och ta vara på de positiva dimensioner i chefsrollen som representeras av kvinnor, att stärka kvinnors förmåga att genomarbeta motsättningar och ha informellt inflytande och makt samt att ge kvinnor möjlighet, att med stöd av varandra, utveckla ledarrollen på ett sätt som stämmer med deras inre och yttre förutsättningar eller villkor i arbetslivet. Det betonades dock att målet på lång sikt var att ett framtida chefsutvecklingsprogram skall bygga på en modell och ett deltagande där båda könens villkor är representerade.

År 1985 beslutade direktionen för televerket att en satsning skulle göras för att få fler kvinnliga chefer. I Göteborg bildades projektgruppen Qvinner som sammanhållande för verksamheten. Målen för gruppens arbete var:

- Proportionerligt antal kvinnliga chefer.
- Tillräckligt stor tillväxtgrupp av "chefsämnen" bland kvinnor.
- Proportionerligt antal kvinnor i ledarutbildning/utveckling.
- Flexibel ledarroll som omfattar det bästa av kvinnligt och manligt.
- Större respekt för kvinnors yrkeskunnande.

En av Qvinners viktigaste uppgifter är att arbeta för attityd-förändringar och under åren 1985 - 1988 ordnades ett flertal seminarier/föreläsningar med detta tema. För att främja samarbetet och samhörigheten mellan kvinnor har från hösten 1985 ett antal olika närverk bildats. KVAL och Spindlarna var nätverk för kvinnliga arbetsledare, vikarier och instruktörer. Dessa nätverk slogs senare ihop med nätverket TEKLA, som är ett öppet nätverk för alla kvinnor som är intresserade. Det är ett kontaktnät för kunskaps- och erfarenhetsutbyte och skall synliggöra kvinnliga förebilder inom olika verksamhetsfält samt främja kvinnornas självförtroende och höja deras motivation och kompetens. Deltagarna i TEKLA träffas en gång i månaden på fritid. Ofta har externa kvinnliga talare bjudits in till träffarna. TEKLA har också ordnat kurser för deltagarna i bl.a. marknadsföring, röstvård samt kommunikation och argumentation.

En av nätverkens viktigaste roller är att sprida idén om mentorskap. En mentor är en vägvisare som "öppnar dörrar" för sin adept. Mentorskapet innebär ett känslomässigt engagemang som kräver att det finns ett ömsesidigt intresse från mentorns och adeptens sida. Båda måste tro på varandra. En satsning på att utveckla befintliga chefer och ta till vara på vad de kan ge, är ofta en god investering. Genom att låta en äldre chef bli mentor för en ung lovande adept vinner man också bevarandet av företagskulturen och man får ett styrmedel att utveckla personal med. Det finns nog inte heller något snabbare och effektivare sätt att utveckla en ung medarbetare än genom ett väl fungerande mentorskap.

Hösten 1988 bildades Hjärter Ess, som är ett nätverk för mentorer och adepter och som innebär en individuell karriärplanering och ledarutvecklingsprocess. Syftet är att stödja och finna lämpliga utvecklingsvägar för kvinnor med ledartalanger och ge dem möjlighet att pröva sin förmåga genom olika projekt och med individuella utvecklingsplaner som grund. De kvinnliga adepterna som antogs till Hjärter Ess skulle vara rekommenderade av sina sektionschefer. De fick själva välja mentor från en lista över chefer som förklarat sig intresserade av mentorskap. Mentorn skall väljas efter kvinnans karriärsutveckling, men mentor och adept får inte tillhöra samma sektion inom företaget. Mentorn och adepten skriver ett mentorskapskontrakt på ett år, vari kontraktets innehåll preciseras. I Hjärter Ess ingår 14 kvinnliga ledarämnen. Hittills har verksamheten fungerat bra. I nätverket träffas alla mentorer och adepter ca en gång i månaden. Mellan nätverksmötena träffas adept och mentor regelbundet, t.ex. en gång i veckan, eller när det behövs. Varje Hjärter Ess-medlem har en referensgrupp som består av hennes sektionschef, gruppchef och mentor. Ansvaret för adeptens utveckling vilar på sektionschefen. Inte bara för adepten är ett mentorskap av stort värde. Även mentorerna har upplevt mentorskapet som mycket positivt. Det har varit utvecklande och ibland lett till ett annat synsätt. Mentorerna lär sig mer om kvinnors sätt att tänka och tvingas in i andra tankegångar. Eftersom adepten tillhör en annan enhet än mentorn får man också en bredare kunskap om verksamheten i företaget. En av de grundläggande tankarna i ledarutvecklingen är att man måste lära känna sig själv innan man kan bli ledare och detta är utvecklande både för adepterna och mentorerna. För båda parter är mentorskapet också mycket utvecklande från jämställdhetssynpunkt. På lång sikt hoppas man att projektet kan leda till att man "öronmärker" kvinnor på samma sätt som man i dag gör med manliga "påläggskalvar".

Inom Göteborgs teleområde har man kommit så långt i förändrade attityder till jämställdhet att ett behov av ett nätverk för både kvinnor och män har uppkommit. Under år 1989 har man därför startat nätverksprojektet KVINNMAN med ca 15 deltagare av varje kön i åldrarna 25 - 35 år. Projektet skall pågå i fem år och har till uppgift att följa och debattera de områden i samhället, företaget och familjen som påverkar kvinnors och mäns livssituation. Man vill diskutera hur man kan påverka arbetsroller och ledarroller, könstänkandet och hur man kan förena fritid och karriär. KVINNMAN har också till uppgift att vara trendbrytare och verka som förebild. Man vill utveckla nya arbetsområden inom jämställdheten och nätverket skall fungera som idéorgan. KVIN-

MAN kan starta och driva projekt och deltagarna har också möjlighet att bedriva s.k. personlig utveckling i form av kurser, seminarier, diskussioner m.m. KVINNMAN har ett årligt rapportansvar till personalchefen.

Förutom nu nämnda projekt deltar kvinnliga anställda inom Göteborgs teleområde i ett flertal andra kurser, utbildningar och ledarutvecklingsprogram inom televerket t.ex. LYFT för arbetsledare, STIG FRAM för sektionsnivå, LAVCIT, RAI/STAR, som är en påbyggnad på den fyra-åriga tekniska gymnasielinjen, och den s.k. EVA-kursen som står för ett vidgat arbetsliv. Från år 1985 till april 1989 har ca 250 kvinnor geomgått EVA-kursen. Kursen innehåller bl.a. självförtroendeträning och argumentationsövningar i syfte att stärka självkänslan. En utvärdering av ledarutvecklingsprogrammet STIG FRAM har gjorts av den första "kullen". Deltagarna kände i hög grad stöd och uppmuntran inför programstarten men bedömningen efter avslutat program av hur det faktiskt blev var avsevärt sämre. Som helhet gav STIG FRAM deltagarna ett annat perspektiv och en överblick över televerkets verksamhet i dag och i framtiden och de fick också en ökad självinsikt och personlig säkerhet.

Statistiskt sett skiljer sig inte Göteborgs teleområde från övriga teleområden när det gäller fördelningen mellan kvinnliga och manliga chefer. Utvecklingen sedan år 1980 har gått långsamt. Men att få fram fler kvinnliga chefer innebär också ett långsiktigt och målinriktat arbete. År 1980 var inom Göteborgs teleområde en av nitton sektionschefer en kvinna. I dag är förhållandet tre av tjugo. När det gäller könsfördelningen bland arbetsledare och gruppchefer har kvinnorna under samma period ökat sin andel med fem procentenheter från ca 28 procent till ca 33 procent. Av 73 tillsatta chefstjänster under åren 1986 - 1989 tillsattes elva med kvinnor. I rapporten Qvinner konstateras att det således fortfarande rekryteras traditionellt och att det är svårast att bryta det traditionella mönstret på metodtekniker - och ansvarsmannanivå.

Televerket är ett extremt tekniskt verk och det är i dag en stark utveckling mot allt mer komplicerad teknik. Detta är i viss mån hämmande för jämställdhetsutvecklingen. Kvinnor är mycket lämpade för tekniskt arbete men de är inte intresserade. Till stor del beror nog detta förhållande på att kvinnor missuppfattar eller inte förstår innebörden av tekniska arbeten. Mycket av det de uppfattar som typiskt kvinnliga och långt ifrån tekniska sysselsättningar kan i själva verket vara teknik, som t.ex. att rita ett mönster. Det är därför viktigt att tidigt föra ut information som

kan påverka flickors synsätt och studieval. Hösten 1987 startades därför ett skolinformationsprojekt som omfattar sju klasser i två rektorsområden i Göteborg. Projektet går ut på att ett s.k. BRYT-arpar med en man och en kvinna vid två tillfällen per år informerar om sina arbeten. Man börjar i fjärde klass och fortsätter upp till åttonde. Efter dessa fem år skall man utvärdera hur elevernas val till gymnasieskolan påverkats. Man försöker också sprida information till föräldrar och SYO-konsulenter, som ofta är förvånansvärt omedvetna. Satsningar görs också på att intensifiera samarbetet med skolförvaltningen och lärarna och kontakter har även tagits med universitetet. En annan satsning har riktats mot flickor som går på fyraårig teknisk linje. Under sitt tredje år fick åtta flickor mentorer inom televerket. Att få ut information till flickor i både grundskola och gymnasium bedöms som mycket betydelsefullt och det framtida arbetet kommer därför i hög grad att inriktas på skolinformationsprojekt.

Härutöver kommer, förutom fortsatta satsningar på redan igångsatta projekt, arbetet i framtiden till stor del att omfatta ett projekt som drivs i samarbete med länsstyrelsen, länsarbetsnämnden och länsskolnämnden och som kallas PROJEKTILEN. Projektet beskrivs som "en spjutspets mot arbetsmarknadens behov av välutbildad arbetskraft". Genom att arbetsförmedlingens kontaktmän tillsammans med företagen inventerar behoven av rekrytering nu och i framtiden och kraven på kompetens i olika tekniska yrken kan företagsanpassade utbildningsinsatser göras. PROJEKTILEN kan således "skräddarsy" utbildning tillsammans med företag och den enskilda individen och genom att utgå från arbetets krav tillgodose båda parters behov. Uppföljning av projektet skall ske upp till ett år efter fast anställning. Finner man vid uppföljningen behov av ytterligare kompetenshöjning finns det inom PROJEKTILEN möjlighet att tillgodose detta. Denna uppföljning är ganska unik för PROJEKTILEN och den ökar de unga kvinnornas förutsättningar att arbeta vidare och utvecklas i otraditionella arbeten.

Det arbete och de insatser, projektet och satsningar som beskrivits avser att tillsammans leda fram till de målsättningar som anges i televerkets centrala jämställdhetsplan, dvs. att andelen underrepresenterat kön på alla befattningar vid rekrytering och personalrörlighet ökas, att andelen underrepresenterat kön på alla nivåer vid personalutveckling ökas samt att ett aktivt och engagerat jämställdhetsarbete bedrivs inom samtliga enheter.

6. En mellansvensk kommun

Kommunen, som har ca 35 000 innevånare, har ett socialistiskt styre. Av kommunfullmäktiges ledamöter är 33 män och 18 kvinnor. Fullmäktiges valberedning består av elva ledamöter varav en kvinna. Även kommunstyrelsen består av en kvinna och tio män. Bland de personliga suppleanterna till styrelsen finns däremot tre kvinnor. I styrelsens arbetsutskott finns ingen kvinna. Ordförande i de kommunala nämnderna och styrelserna är i ett fall, socialnämnden, en kvinna medan övriga 16 ordförandeposter innehas av män. De åtta olika distrikten under taxeringsnämnden har i två fall en kvinnlig ordförande. I kommunen finns en kvinnlig jämställdhetshandläggare. Hon har denna uppgift som en delsyssla. Hon finns inte omnämnd i den kommunala kalendern för år 1989. Antalet anställda i kommunen är ca 3 000 varav ca 2 400 är kvinnor. Övervägande delen av dessa är sysselsatta inom vårdsektorn, inom barn- och äldreomsorgen eller i administrativa kontorsarbeten. För kommunen gäller sedan år 1980 de kommunala medbestämmandeavtalen MBA-KL och MBA-KLU. Något lokalt avtal i enlighet med bilagorna till nämnda avtal har inte träffats.

I början av 1980-talet tillsattes en arbetsgrupp för jämställdhet mellan kvinnor och män. Enligt kommunfullmäktiges beslut fick gruppen i uppdrag att dels redovisa förutsättningar resp. hinder för mäns och kvinnors jämställdhet i frågor som kan relateras till yrkesroller i kommunal förvaltning, till fritidsaktiviteter, service, studie- och yrkesrådgivning samt utbildning, dels föreslå riktlinjer för åtgärder som inom kommunens kompetensområde verkar för ökad jämställdhet mellan män och kvinnor. Efter avslutat arbete lämnade gruppen i mars 1981 ett förslag till riktlinjer för arbetet för jämställdhet inom kommunen. I riktlinjerna föreslogs följande åtgärder:

KOMMUNAL FÖRVALTNING

Personalpolitiskt program

att kommunens personalpolitiska program skall ses över så att det helt tillgodoser kravet på jämställdhet mellan kvinnor och män,

att introduktionsprogrammet skall anpassas ur jämställdhetssynpunkt,

att praktiktjänstgöringarna inom egna eller andra förvaltningar och yrkesområden skall ha som ett mål att öka jämställdheten mellan män och kvinnor,

att jämställdhetsfrågorna skall beaktas i samband med avgångsintervjuerna,

att jämställdhetsaspekter skall beaktas vid uttagning till utbildning,

att män uppmuntras och uppmanas att t.ex. ta ut föräldraledighet vid barns födelse.

Information

att information i jämställdhetsfrågor skall ske kontinuerligt i personaltidningen,

att särskild uppmärksamhet måste ägnas informationen i jämställdhetsfrågor till personer i chefsbefattningar och arbetsledande befattningar.

Rekrytering

att särskild planering för rekrytering av kvinnor till mansdominerade yrken resp. för rekrytering av män till kvinnodominerade yrken genomförs. Ansvaret för denna planering bör ligga på resp. förvaltning,

att vid platsannonsering av lediga anställningar skall underrepresenterat kön uppmanas söka,

att vid internannonsering alla internt anställda i största möjliga utsträckning skall kunna ta del av vakanta anställningar. Dessutom skall genom särskilt vedertagen symbol underrepresenterat kön stimuleras att söka,

att vid urval av personal skall - vid lika kvalifikationer - underrepresenterat kön ha företräde,

att förvaltningarna måste arbeta för att göra det möjligt att ta emot pryoelever där kvinnliga elever pryar i mansdominerade yrken och manliga elever pryar i kvinnodominerade yrken.

Arbetsplatserna

att samtliga kommunens arbetsplatser inventeras för att upptäcka eventuella hinder för anställning av underrepresenterat kön. Arbetsledningen ombesörjer i samarbete med fackliga representanter denna inventering i samband med skyddsrond. Särskild rutin för inventeringen utarbetas. Med ledning av denna åtgärdas hindren på arbetsplatserna,

att det åligger kontorschefer att årligen avlämna en rapport till personalkontoret om utförda jämställdhetsåtgärder, som sedan skall redovisas för kommunfullmäktige.

Arbetstiden

att flextid har stor betydelse för att den enskilde skall ges möjlighet att anpassa sin situation till arbetet. Möjligheten till utvidgning av flextiden till att omfatta fler arbetsplatser och förvaltningar bör prövas.

FRITIDSAKTIVITETER

att genom information till hushållen och genom pressen kommunen kan påverka attityden hos människor, så att arbetet i hemmet blir mera jämställt. Därigenom skapas förutsättningar för alla i familjen att få en aktiv och stimulerande fritid,

att kommunens fritidsanläggningar måste planläggas och utformas så att de ger både män och kvinnor samma möjligheter,

att kommunen bör, i samband med bidragsgivningen till organisationer, verka för att verksamheten ges en inriktning, som ger alla människor en chans och att organisationernas medlemmar behandlas på samma sätt oavsett kön,

att kommunen stöder organisationer och föreningar, som i sin verksamhet ger barnfamiljer möjlighet att tillsammans engagera sig i olika fritidsaktiviteter,

att genom ökad satsning på kommunal barntillsyn, kompletterad med tillsyn på kvällstid, barnfamiljerna kan ges möjlighet att engagera sig i olika fritidsaktiviteter, politiskt arbete, fritidsstudier m.m.,

att de allmänna kommunikationerna måste vara anpassade så att människorna har möjlighet att nå centralorten även på kvällstid.

SERVICE, STUDIE-OCH YRKESRÅDGIVNING SAMT UTBILDNING

Skolan

att frågan om jämställdhet mellan män och kvinnor särskilt uppmärksammas vid planering av skolpersonalens fortbildning (bl.a. under studiedagar),

att införa till samgymnastik,

att inbjuda elever på traditionellt könsbundna linjer, exempelvis flickor på teknisk linje och pojkar på vårdlinje, att informera om sitt okonventionella linjeval,

att föräldrar och andra med okonventionellt yrkesval ges tillfälle att i den reguljära undervisningen informera om sina erfarenheter,

att ge information till PRAO-värdar om skolans jämställdhetsprogram och den praktiska arbetslivsorienteringen (PRAO:n), så att dessa ges möjlighet att informera om jämställdhet mellan kvinnor och män på arbetsplatserna,

att Hem och skola-föreningarna informeras om och kontinuerligt beaktar jämställdhetsfrågor i sitt arbete,

att ämneskonferenser speciellt synar jämställdhetsfrågans behandling i läromedlen samt *att* ämnet tas upp vid varje naturligt tillfälle i undervisningen på *samtliga* stadier,

att SSA-rådet ges i uppdrag att arbeta fram handlingsprogram för det lokala jämställdhetsarbetet inom skolans och SSA-rådets verksamhetsområde,

att personalen på gymnasieskolan fortlöpande uppmärksammas på den viktiga roll de spelar vid studiebesök från grundskolan. Eleverna bör vid dessa studiebesök "inbjudas" till att göra okonventionella linjeval,

att olika kvinnoorganisationer, som arbetar för jämställdhet mellan könen, inbjuds att informera på TTF- och samhällskunskapslektioner.

Social verksamhet

att frågan om jämställdhet mellan män och kvinnor särskilt uppmärksammas vid planering av barnomsorgspersonalens fortbildning (bl.a. under studiedagar),

att föräldrainformation om könsroller ges vid daghemmen,

att utformningen av barnomsorgsplanen sker med tanke på att ändra attityder redan i förskolan med t.ex. fler män bland barnomsorgspersonalen,

att utbildning ges för äldre män för att ge dem möjlighet att sköta sitt eget hushåll,

att äldre kvinnor och män ges möjlighet att delta i barnomsorgsverksamhet m.m.,

att kommunen inbjuder olika kvinnoorganisationer för att diskutera startandet av hjälplägenhet för misshandlade kvinnor,

att vid utarbetande av barnomsorgsplan hänsyn tas till att barnomsorg för alla barn är en förutsättning för jämställdhet mellan kvinnor och män.

Boende och kommunikationer

att bostadsområden planeras så att det underlättar för de boende att förena förvärvsarbete med föräldraskap. Det förutsätter goda kommunikationer, arbetstillfällen, dagligvaruservice och barnomsorg inom nära räckhåll från bostaden,

att kommunen aktivt stöder försök med boendedemokrati i hyresområden. Kvinnornas kunskaper och erfarenheter bör vara särskilt värdefulla att tillvarata i boendefrågan,

att alternativa boendeformer uppmärksammas och utvecklas. I bostadsplaneringen måste större hänsyn tas till den ändrade

hushållsstrukturen. Bostadsområdena bör utformas så att det finns goda förutsättningar för boende i skilda hushåll till gemenskap och samvaro,

att det i kommunens planering sker en samplanering av bostäder, sysselsättning, kommunikationer och dagligvaruservice,

att planeringen av kollektivtrafiken sker med utgångspunkt från att en väl fungerande kollektivtrafik gagnar jämställdhet mellan kvinnor och män.

Informations- och konsumentrådgivningsverksamhet

att jämställdhetsinformation ges i kommunens personaltidning,

att massmedia hålls informerad om kommunens jämställdhetsarbete,

att jämställdheten beaktas i konsumentinformationen,

att invandrare informeras om jämställdhetsfrågor, t.ex. genom deras egna föreningar,

att medverka med jämställdhetsinformation i föreningar och annan utåtriktad verksamhet,

att kommunala nämnder och styrelser får i uppdrag att i sin informationsverksamhet och opinionsbildning beakta könsrollsfrågor och jämställdhetsaspekter.

Kulturell verksamhet

att litteratur om jämställdhet även fortsättningsvis finns uppställd i speciell hylla på biblioteket,

att nämnder genom bidragsgivning stöder föreningsaktiviteter av typen föredrag, debatter, pjäser o.s.v. om jämställdhet,

att insatserna på kulturområdet är så utformade och fördelade att de rättvist kommer båda könen till godo,

att man beaktar jämställdhetsaspekten när det gäller kommunens mediainköp till biblioteken,

att medverka till att jämställdhetsutställningar kommer till stånd,

att affärer och kiosker uppmanas att ej saluföra tidningar, där kvinnor framställs som sexobjekt, utnyttjas och förnedras,

att uppmana befintliga biografer att se över sitt filmutbud och slopa t.ex. porrfilmer.

Förslaget till riktlinjer remissbehandlades och en sammanställning gjordes av yttrandena från förvaltningschefen, ekonomichefen, gatuchefen, elverkschefen, brandchefen, fastighetschefen, exploateringschefen, kulturnämnden, konsumentnämnden, skolstyrelsen och bibliotekschefen. Även om anmärkningar riktades mot vissa av de föreslagna åtgärderna gav yttrandena i allmänhet inte uttryck för en negativ inställning till förslaget. Endast ett par yttranden visade på ett traditionellt könsrollstänkande. T.ex. uttalade gatuchefen bl.a. följande:

"Mäns och kvinnors fysiska förutsättningar för olika arbeten är trots allt olika. Tyngre arbeten passar sämre för kvinnor än för män. Inom gatukontorets arbetsområde är det således mindre lämpligt att kvinnor sätter kantsten eller lägger plattor, arbetar i skogen med motorsåg eller hämtar latrin eller sopor där det blir fråga om tyngre arbetsmoment flera gånger dagligen. Sådana arbeten kommer säkert att vara mansdominerade även i framtiden och det skulle vara fel om så inte blir fallet. - Det kan inte vara samhällsekonomiskt försvarbart att av jämställdhetsskäl låta kvinnor utföra tunga arbeten med ryggskador och andra skador som följd. Ur produktivitetssynpunkt borde också gälla att den som är mest lämpad för jobbet också bör utföra det. Om man i en annons har stimulerat underrepresenterat kön att söka, har man också tagit ställning för att en person av detta kön kan vara lämplig för arbetet. Man kan således inte vid urval utesluta att vederbörande kan utföra jobbet och man blir enligt föreslagna riktlinjer skyldig anställa personen i fråga, om kvalifikationerna i övrigt är lika."

Ekonomichefen yttrade:

"Arbetsgruppen föreslår att man vid platsannonser skall uppmana underrepresenterat kön att söka. Detta förslag kan tydas negativt för sökande från det kön som är överrepresenterat och dessa kan då avstå från att söka en tjänst. Med föreslagen annonsformulering

kan vi då få ett mindre antal sökande och lägre kvalifikationer på sökandena än vad som annars skulle ha varit fallet."

Redan i remissvaren framskymtar två frågor som under ärendets fortsatta gång skulle få en allt större betydelse. Det gäller dels frågan om de i att-satserna föreslagna åtgärderna skall anges med "skall" eller "bör", dels frågan om riktlinjerna bör delas upp i två skilda dokument - ett avseende riktlinjer för kommunen som arbetsgivare och ett avseende allmänna målsättningar för kommunens arbete och som berör alla medborgare i kommunen. Vid behandling i personalnämnden godtogs förslaget med fyra röster mot tre. De tre ledamöterna förordade ett förslag där ändringarna i huvudsak innebar att orden skall och måste bytts ut mot bör. Detta förslag lades fram även i kommunstyrelsen där det vann med sex röster mot fem. Vid den slutliga behandlingen i kommunfullmäktige antogs emellertid det av personalnämnden tillstyrkta riktlinjeförslaget med vissa tillägg med 22 röster mot 19. Fullmäktiges beslut fattades i maj 1982. På grund av ett formfel - ärendet var inte rätt utlyst i kallelsen till fullmäktiges sammanträde - hävdes beslutet efter besvär genom en dom i december samma år.

Mot bakgrund av att de föreslagna riktlinjerna måste bedömas som mycket ambitiösa fann vi det vara av stort intresse att försöka följa upp hur jämställdhetsarbetet i kommunen hade utvecklats och vilka resultat man nått. Vi ställde därför frågan till kommunen "Vad hände sedan?" och fick till svar "Ingenting".

Under andra halvåret 1982, när ärendet var anhängigt i domstolen, ägnades det politiska intresset främst åt valfrågor och andra med valet sammanhängande frågor. Det politiska arbetet i kommunen kom att inriktas på andra områden och de partier (s och vpk) som främst drivit förslaget om riktlinjer för jämställdhetsarbetet, prioriterade andra frågor. Riktlinjeförslaget hamnade i byrålådan och blev där liggande fram till år 1985. Då rekonstruerades den arbetsgrupp som arbetat fram förslaget och riktlinjerna omarbetades. Det reviderade förslaget gick ut på remiss och där är det än. Några få remissvar har avgivits, men hos de flesta remissinstanser vilar ärendet.

Vad beror då denna omsvängning på? Vart tog det intresse för jämställdhetsfrågorna som kom till uttryck i början av 80-talet vägen? Hur kunde det utvecklas till vad som i dag framstår som ett totalt ointresse?

Till viss del kan naturligtvis en förklaring ligga i att andra frågor

tog överhanden. En annan anledning kan vara att kommunen år 1986 gjorde en total omändring av sin organisation och att riktlinjerna därför inte längre passade i den utformning de fått. Ett skäl som uppgetts skulle vara att det inte ens när det första förslaget utarbetades fanns ett egentligt intresse av att arbeta för ökad jämställdhet i kommunen utan att man bara var ute efter att få något "på papperet" som såg bra ut. Det framstår inte som osannolikt att bristen på intresse skulle kunna ha sin grund i bristande kunskaper om vad jämställdhet mellan könen egentligen innebär. Man kan naturligtvis också tänka sig att jämställdheten mellan kvinnor och män i kommunen är god och att det aktiva jämställdhetsarbetet är så helt integrerat i annat personalpolitiskt eller fackligt arbete att det inte längre finns något behov av några riktlinjer.

Så kan emellertid inte anses vara fallet. Med några få undantag är könsfördelningen inom olika verksamhetsområden mycket traditionell. Visserligen är två av sex rektorer kvinnor och ungefär hälften av parkarbetarna kvinnor och visst finns det ett manligt vårdbiträde och två manliga förskollärare, men det är knappast någon jämn könsfördelning. Man anser inte att det finns några hinder för kvinnor och män att söka otraditionella yrken, men man har aldrig använt sig av annonser riktade till underrepresenterat kön eller med upplysning om att ett arbete är dominerat av det ena eller andra könet. Det är också så att de arbetssökande gör traditionellt könsbundna val. Den enda medvetna satsning som gjorts är att man vid uttagning till barnskötarutbildning i år såg till att få med två män. Åtgärder som i viss mån kan sägas föja intentionerna i riktlinjeförslaget är att ett "nattdagis" med sex platser har inrättats och att politiskt aktiva i komunledningen kan få sin barnomsorg ordnad under sammanträdena genom socialnämndens förslag. Ingen, vare sig enskild person eller grupp, har under de gångna åren efterlyst jämställdhetsaspekter vid tillsättningar, utbildning eller inom den kommunala förvaltningen. Varken från politiskt eller fackligt håll har röster höjts för att ett aktivt jämställdhetsarbete skall bedrivas eller för att jämställdhetsfrågor över huvud taget skall diskuteras eller beaktas.

Kanske finns det i dag ändå tecken på att man håller på att få upp ögonen för jämställdhetsfrågorna. Liksom på många andra håll är det rekryteringssvårigheter som gör att kommunens behov av kvinnor måste framhållas. Även de reaktioner som följt på vissa lönepolitiska satsningar, där en individuell lönesättning har styrts av tillgång och efterfrågan på arbetsmarknaden, kan komma att leda till förändrade synsätt. Man står i kommunen nu inför arbetet

med en total revidering av det personalpolitiska programmet. Där måste jämställdheten finnas med. För dem som skall arbeta med jämställdhets- och övriga personalfrågor är det stora hindret att kommunledningen inte har velat ge sin inställning till känna och att det saknas en målinriktning. Bollen ligger nu hos politikerna.

7. Korsnäs AB

Korsnäs är ett mer än hundra år gammalt företag, som under årens lopp har utvecklats från ett sågverk till en av landets största koncerner inom skogsindustrin. Koncernledning och huvudkontor finns i Gävle liksom den största industrienheten Korsnäsverken. Verksamheten är organiserad i fem divisioner nämligen Skog, Kraft, Timber, Board, paper & pulp samt Packaging. Härutöver finns tre stabsenheter och två serviceenheter. Inom divisionen Korsnäs Skog arbetar man med skogsavverkning men också med röjning, gallring och plantering och man gör intensiva skogsvårdsinsatser. För att fylla industriernas totala virkesbehov svarar divisionen också för inköpsverksamheten. Genom egna och delägda kraftverk, vilka ingår i Korsnäs Kraft tryggas företagets behov av energiförsörjning. Trävarurörelsen, som bedrivs i divisionen Korsnäs Timber, är den äldsta verksamhetsgrenen. Företaget har en av landets modernaste och mest tekniskt avancerade sågverksanläggningar. Produktionen är inriktad på möbel- och snickeriindustrin där kvalitetskraven på virket är höga. Division Board, paper & pulp tillverkar, säljer och utvecklar koncernens huvudprodukter: säck- och kraftpapper, kartong samt fluffmassa, som används vid tillverkning av bl.a. böljor och andra hygienprodukter med krav på hög absorberingsförmåga. Korsnäs Packaging driver säckfabriker i Sverige, Västtyskland och England och divisionen deltar i utvecklingen av säckpapper och bedriver själv utvecklingsarbete med nya säckkonstruktioner och säcksystem. Produktionen av papper och pappersmassa innebär processer som på olika sätt påverkar den omgivande miljön. Företaget har därför satsat mycket på ny process- och reningsteknik för att minska utsläppen och förbättra miljöförhållandena.

Det totala antalet anställda i Korsnäs uppgår till ca 4 700 personer varav 81 procent är män och 19 procent, eller ca 900, är kvinnor. Männens dominans väger tyngst i produktionen, dvs. inom divisionerna, medan kvinnorna antalsmässigt är något fler inom stabsenheterna. Även inom serviceenheterna finns förhållandevis många kvinnor, då främst bland lokalvårdarna. De fackförbund som finns representerade i företaget är Sveriges Industritjänstemannaförbud,

Sveriges Arbetsledareförbund, Svenska Pappersindustriarbetareförbundet, Svenska Skogarbetareförbundet och Svenska Träindustriarbetareförbundet.

År 1983 träffades ett jämställdhetsavtal varigenom företaget blev skyldigt att bedriva ett aktivt jämställdhetsarbete. Med anledning härav bildades en jämställdhetskommitté med uppgift att arbeta med jämställdhetsfrågorna. I kommittén ingår fyra representanter för företaget, två kvinnor och två män, samt fyra fackliga representanter, varav tre är kvinnor. Redan innan kommittén tillskapades genomfördes efter önskemål från Pappersindustrins yrkesråd ett mindre projekt avseende jämställdhetsfrågor. Några direktiv för projektet gavs inte, men i anteckningarna från det sammanträde där beslutet om att bilda en projektgrupp togs, kan man läsa följande.

"Det finns- trots avtalet - knappast något gjort i frågan inom branschen, man vet alldeles för lite. Man borde:

- skaffa sig kännedom mer i detalj i nuläget "husesyn": Statistik över löner, utbildning, deltagare i internutbildning m.m. Skillnader i arbetet manligt - kvinnligt o.d.

- sammanställa en dokumentation som diskuteras i företaget, mellan de anställda och kanske även i företagstidning.

- bilda en lokalgrupp som engagerar sig i frågan och funderar över vad man kunde göra lokalt.

Ett sätt att arbeta på vore ungefär följande:

- insamla fakta

- formulera ett mål och syfte

- besluta om genomförande

- utvärdera det pågående arbetet och ev revidera målet och metoderna

- fortsätta arbetet

- avsluta, sammanfatta

För att detta skall fungera krävs:

- en lokal arbetsgrupp

- en tidsplan."

På Korsnäsverken fanns år 1983 totalt 166 kvinnor anställda, vilket motsvarade 11 procent av den anställda personalen. Kvinnorna arbetade huvudsakligen som laboranter i driftlaboratoriet, 30 kvinnor, i pappersbruken, 36 kvinnor, i säckfabriken, 26 kvinnor och inom lokalvården, 38 kvinnor. Resterande 36 kvinnor var spridda inom nio andra avdelningar. 61 av kvinnorna arbetade 5-skift och 24 arbetade 2-skift. Arbetstiden för 34 av kvinnorna var heltid, dagtid. 47 kvinnor var deltidsarbetande.

Det nyss nämnda projektet omfattade 47 av de anställda kvinnorna. Dessa fick först skriftligen besvara femton frågor. Därefter samtalade deltagare i projektgruppen med dessa kvinnor. Undersökningen visade bl.a. att endast 17 av de tillfrågade deltagit i någon kurs eller utbildning inom företaget. Av dessa ansåg 14 att de hade haft nytta av utbildningen i sitt arbete. Flertalet hade anmälts till utbildningen på initiativ från sin närmaste chef. 37 av kvinnorna i undersökningen svarade att de trivdes med sitt arbete. Som skäl angavs: bra arbetstider, omväxlande arbete, bra lön, stimulerande att få lära sig nya arbetsuppgifter. De kvinnor som svarade att de inte trivdes med arbetet uppgav som skäl: bullrigt, tungt eller ensidigt arbete, skiftarbete, ingen chans att utnyttja sina kunskaper. Endast en kvinna ansåg att hennes arbetsuppgifter inte passade lika bra för kvinnor som för män eftersom arbetet var tungt och arbetsuppgifterna var gjorda för män. Ungefär lika många - 23 ja resp. 24 nej - ansåg sig ha samma resp. inte samma chans att avancera som männen. 31 kvinnor ansåg sig beredda att avancera och att ta ansvar för ett svårare arbete. På frågan om man för närvarande ville byta eller pröva andra arbetsuppgifter inom företaget var svaret i 21 fall "ja". Tio kvinnor svarade:"inte nu, men längre fram i tiden". 18 kvinnor ansåg att de trivdes bra som de hade det.

Projektgruppen undersökte vidare lönestatistiken och frånvaron på tre avdelningar inom Korsnäsverken. Följande resultat erhölls.

Lönestatistik vid tre avdelningar vid Korsnäsverken

	Avd 1	Avd 2	Avd 3
Antal anställda	36	118	68
Män	16(44%)	100(85%)	41(60%)
Kvinnor	20(56%)	18(15%)	27(40%)

Lönegrad i genomsnitt för:

	Avd 1	Avd 2	Avd 3
Män	5	5	5
Kvinnor	5	4	3

Frånvaro i genomsnitt för avd 1, 2 och 3:

	Sj	Fl	Vå
Alla	12 dgr	0,9 dgr	0,6 dgr
Män	10	0,3	0,4
Kvinnor	15	2,5	1,3

Frånvaro i genomsnitt för:

	Avd 1			Avd 2			Avd 3		
	Sj	Fl	Vå	Sj	Fl	Vå	Sj	Fl	Vå
Alla	5	2	1	10	1,2	0,5	18	0,02	0,3
Män	3	0	0,1	9	0,4	0,5	16	0,02	0,1
Kvinnor	7	3	2	17	5	1	20	0	0,6

Sj = sjuk
Fl = föräldraledighet
Vå = vård av sjuka barn

Jämförelsen mellan kvinnornas och männens löner ledde till bedömningen att kvinnorna och männen i princip hade samma lön för samma arbete, men att kvinnorna endast fanns på vissa jobb. Det fanns, och finns än i dag t.ex. inte någon kvinnlig maskinförare. Det är ett arbete som kräver särskild utbildning och som kvinnorna ofta av familjeskäl inte har velat binda sig för.

Projektgruppens arbete omfattade också uppföljande frågor till tolv

av arbetsledarna på de avdelningar där kvinnorna i projektet arbetade. Man ville få en uppfattning om hur arbetsledarna såg på frågeställningarna. Arbetsledarna ansåg bl.a.

- att det förhållandet att så få kvinnor genomgått någon kurs eller utbildning inom företaget berodde på sådana omständigheter som att kvinnor sätter arbetet i andra hand, att de känner sig utanför bland många män på en kurs, att kvinnor har sämre initiativförmåga än män och att de saknar motivation, att kurserna inte passar för kvinnor och att arbetsledningen har "missat" kvinnorna när det gäller att erbjuda kurser

- att om kvinnor inte har samma möjlighet att avancera som männen så beror det på att det finns fördomar om kvinnornas prestationsförmåga och om att de är fysiskt svagare och har högre frånvaro, att det är männen som tar initiativ och kvinnorna som finner sig i det, att arbetsledningen bromsar, att arbetskamrater inte accepterar den som vill avancera, att kvinnor är tekniskt okunniga och har sämre grundutbildning och att det är svårare för kvinnor att avancera i en tung industri med många riskfyllda arbeten

- att man kan aktivera kvinnornas intresse för att avancera och ta ansvar för svårare uppgifter genom att erbjuda utbildning, ange i platsannonser att både kvinnor och män kan söka arbetet, att utöka informationen om jämställdhet och om olika arbetsuppgifter, att satsa på kvinnoinriktad utbildning särskilt på teknikområdet samt att arbetsledningen kan "ta fram" kvinnor till högre befattningar om man vill.

Projektet medförde att intresset för kvinnornas situation i företaget väcktes på de olika arbetsplatserna. Att uppfylla målen om en jämn könsfördelning bedöms emellertid inte vara möjligt på en arbetsplats som Korsnäsverken, även om man lägger ned ett aldrig så stort arbete. De åtgärdsförslag som projektgruppen lade fram och som man sedan arbetat med innebar bl.a. att man skulle satsa särskilt på utbildning för kvinnor, i form av dels allmän grundutbildning, dels teknisk utbildning. Speciella satsningar skulle göras beträffande lokalvårdarna. Andra förslag till åtgärder innebar en informations-"drive" med ökad information om jämställdhet vid introduktion för nyanställda, vid fortbildning för arbetsledare och vid studiecirklar inom facken. Man avsåg också att sprida kunskap om jämställdhetsavtalet. Jämställdhetsfrågor skulle vidare ingå i programmet vid träffar för chefer. Genom bemanningsanalyser borde man ta reda på hur bemanningen fördelades mellan könen.

Hur det gick för de 47 kvinnor som ingick i projektet år 1983 och hur deras arbetssituation utvecklades följdes relativt väl fram till 1985-86. Därefter har det inte skett någon uppföljning, utan man har från jämställdhetskommitténs sida släppt dessa kvinnor. Någon redovisning över kvinnornas utveckling finns inte. Det har ändå kommit fram att kvinnor som deltog i projektet och som därefter gått den s.k. kvinnorkursen har uppgett att de skulle ha svarat annorlunda på frågorna i undersökningen om de ställts till dem efter kursen.

De konkreta resultat som i efterhand kan konstateras är främst att man skapat en bättre kännedom inom företaget om jämställdhet och om de frågor och problem som finns på detta område. I hela företaget skall arbetsplatsträffar genomföras ett visst antal gånger per år. Vidare har man fått till stånd ordentliga förändringar av personalutrymmena. Företaget var med hänsyn till kraven på jämställdhet tvunget att rita om och ändra dessa utrymmen, så att både kvinnornas och männens behov blev tillgodosedda. Man har också lyckats få en utformning av platsannonser så att dessa vänder sig till det kön som är underrepresenterat på det aktuella arbetet. Slutligen har man fått igång särskild utbildning för kvinnor som bl.a. tar sikte på självförtroendeträning, framställningsteknik och vardagsekonomi.

De s.k. kvinnokurser som har hållits har omfattat tre plus en dag och har sammanlagt samlat 131 deltagare. 75 av dessa kvinnor har även gått kursen i vardagsekonomi och 32 kvinnor har deltagit i kursen i presentationsteknik. Alla kvinnor som har önskat har fått delta. Utbildningssatsningarna har lett till att fler kvinnor finns med som sökande till olika arbeten. Fortfarande finns det dock på sina håll ett motstånd mot kvinnor och inom vissa avdelningar har attityderna ännu inte kunnat förändras. På sulfatfabriken finns t.ex. alltjämt helt enkönade avdelningar. Kvinnokurserna finns med i kursprogrammet varje år, men det finns kvinnor som helt vägrar att delta.

De kvinnor som har gått kvinnokursen har blivit tuffare och deltar oftare och livligare i diskussioner som förs. Deltagarna i varje kurs bildar små nätverk för att stödja varandra och för att uppmuntra den som t.ex. söker en tjänst inom ett mansdominerat område.

En annan satsning inom företaget har avsett språkutbildning. Kursen var en intensivutbildning i internatform. Även om flertalet

kursdeltagare var män, fanns även många kvinnor med. Männen tycker ibland att det satsas för mycket på de särskilda kvinnokurserna. En inbjudan som sändes ut avseende en kurs riktad enbart till män väckte emellertid inte större intresse än att endast 25 av 3 800 män anmälde sig till den.

Någon statistik som gör det möjligt att se om de satsningar, som gjorts sedan jämställdhetsavtalets tillkomst, har lett till en jämnare könsfördelning bland de anställda eller till en utjämning av löneskillnaderna finns inte. Det finns inte heller någon uppställning som visar maktfördelningen inom företaget, dvs. hur många kvinnor som innehar chefsbefattningar eller arbetsledande befattningar. I företagets styrelse saknas helt kvinnliga representanter. Det kan ändå framhållas att ekonomichefen är kvinna. Det finns också två kvinnliga personalhandläggare samt kvinnliga forskare och driftingenjörer. Det saknas dock sammanställningar som visar antalet eller vilken andel kvinnorna utgör av ifrågavarande yrkesgrupper.

Hur män och kvinnor fördelar sig inom de olika divisionerna och enheterna framgår av följande tablå.

	Tot	Män		Kvinnor	
Division					
Skog	886	832	93 %	54	7 %
Kraft	24	20	83 %	4	17 %
Timber	182	162	89 %	20	11 %
BPP	2002	1754	87 %	248	13 %
Packaging	1143	740	65 %	403	35 %
Stabsenhet					
Direktion	4	1	25 %	3	75 %
Ekonomi	43	24	56 %	19	44 %
Personal	36	15	42 %	21	58 %
Information	7	2	29 %	5	71 %
Serviceenhet					
Byggnader	123	23	19 %	100	81 %
Data	35	26	74 %	9	26 %
Övriga	90	82	92 %	8	8 %
Tot	4575	3681	86 %	894	20 %

Att den procentuella fördelningen inte svarar mot maktfördelningen

belyses bäst om man ser på stabsenheten Direktion, där den manliga minoriteten, 25 procent, utgörs av bolagets verkställande direktör och den kvinnliga majoriteten, 75 procent, av hans sekreterare och två kvinnor på företagets gästgård.

När det gällt att bryta det traditionella rekryteringsmönstret har det visat sig vara lättare att få kvinnor till mansdominerade arbeten än tvärtom. Rekryterarna har bl.a. stora svårigheter att få in manliga lokalvårdare. När t.ex. företagets manlige telefonist slutade och hans heltidstjänst skulle ersättas med två 60-procentstjänster kunde man inte heller få någon manlig sökande. Däremot var många kvinnor intresserade av dessa deltidstjänster.

Även om det på vissa håll fortfarande finns motstånd mot kvinnor har man på andra håll goda erfarenheter av att kvinnor brutit in på manliga områden. Inom skogsarbetarefacket anser man att det gått mycket bra när en ensam kvinna brutit in bland männen. Männen har inte visat någon negativ inställning, utan lyssnat och varit hjälpsamma.

Inom pappersarbetarefacket försöker man driva på jämställdhetsarbetet. Dels vill man försöka att inom avdelningen bilda en jämställdhetskommitté, dels försöker man förmå fler kvinnor att åta sig fackliga uppdrag. Man strävar efter att höja statusen för de ca 60 - 70 lokalvårdare som finns på Korsnäs. Studiecirklar med grupparbeten ordnas för att sprida kunskap om jämställdhet och för att öka förståelsen för det motsatta könet. Men det räcker inte om det bara är cirkelledarna som arbetar utan man behöver hjälp och uppmuntran. Mycket beror därför på klubbens styrelse och dess ordförande.

Även om man inom Korsnäs AB, genom jämställdhetskommitténs arbete och genom satsningen på de särskilda kvinnokurserna, gjort goda insatser för att öka jämställdheten i företaget, anser man att det finns mycket kvar att göra. Det man för framtiden vill satsa på är att få till stånd en arbetsrotation, att arbeta för att utjämna skillnaderna mellan kvinnors och mäns löner och försöka få en bra redovisning av lönestatistiken samt att ändra attityder och öka förståelsen för ett bättre kamratskap.

BILAGA 5

FÖRFATTNINGAR M.M. PÅ UTBILDNINGSOMRÅDET

1. Grund- och gymnasieskolan

I den skollag som gällde fram till den 1 juli 1986 (SFS 1962:319) sades bl.a. att skolstyrelsen i var kommun skulle verka för jämställdhet mellan kvinnor och män (2 kap. 9 §). Vidare innehöll skollagen bestämmelser om ett planeringsråd, s.k. SSA-råd, och ett eller flera yrkesråd. I Allmänna råd för kontakter och samverkan mellan skolan och arbetslivet, utfärdade av skolöverstyrelsen (SÖ) år 1984, framhölls att råden borde ägna särskild uppmärksamhet åt åtgärder som aktualiserar och stimulerar otraditionella studie- och yrkesval. Flickornas situation på arbetsmarknaden borde därvid särskilt beaktas. SSA-rådet skulle noga följa arbetet och föreslå åtgärder, som dels motverkar de traditionella valen, dels i skolarbetet stöder de elever som redan valt otraditionellt. Rådet borde också aktivt kunna arbeta för liknande utveckling i arbetslivet. Yrkesrådet skulle med särskilt intresse följa undervisningen för de elever som valt otraditionellt samt föreslå åtgärder för att på olika sätt ge stöd till dessa.

Den nu gällande skollagen (1985:1100), som ger kommunerna ett ökat självbestämmande, innehåller inte några bestämmelser som motsvarar de nu angivna. SÖ:s allmänna råd äger dock fortfarande tillämpning. Enligt en ändring i skollagen (1989:256) infördes en ny bestämmelse i 2 kap. 11 §. Där sägs att i varje kommun skall det finnas en av kommunfullmäktige antagen skolplan för de skolformer som kommunen är huvudman för. Av skolplanen skall särskilt framgå de åtgärder kommunen avser vidta för att de mål som har satts upp för skolan skall uppnås. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 juli 1989 och en skolplan skall enligt övergångsbestämmelserna antas första gången senast under år 1992. Målen för skolan utformas av regeringen och kommer till uttryck t.ex. i propositioner och läroplaner. I prop. 1988/89:100, Bil. 10, förklarar chefen för utbildningsdepartementet att närmare föreskrifter om planerna bör kunna meddelas av regeringen och att SÖ bör utarbeta allmänna råd till kommunerna rörande skolplanernas innehåll. I prop. 1987/88:105 (s. 47) anges att målet för skolan är

att ingetdera könet skall vara representerat med mindre än 40 procent på de olika utbildningarna. Vidare anges delmål för den närmaste femårsperioden inom gymnasie- och högskolan som bl.a. innebär att på utbildningar där det ena könets andel är mindre än fem procent bör denna andel öka till minst tio procent. För vissa utbildningslinjer anges särskilda mål. Skolledarnas betydelse som föredömen och attitydpåverkare framhålls och tidsbestämda mål sätts upp för ökningen av kvinnliga skolledare. Läsåret 1992/93 bör hälften av lediga skolledartjänster tillsättas med kvinnor och andelen kvinnliga rektorer och studierektorer bör därmed öka till 20 resp. 30 procent.

I skolförordningen (1971:235) finns i 12 och 13 kap. bestämmelser om skolledare och biträdande skolledare i grundskolan resp. gymnasieskolan. Där anges att rektor i fråga om utbildningen särskilt skall verka för jämställdhet mellan kvinnor och män (12 kap. 8 § resp. 13 kap. 8 §).

Den 1 juli 1988 trädde grundskoleförordningen (1988:655) i kraft. Genom reglerna i förordningen betonas särskilt ett ökat kommunalt ansvar för skolverksamheten samt ett förstärkt elev- och föräldrainflytande. Kommunerna skall ha det övergripande ansvaret för att de nationella målen för skolverksamheten förverkligas. Genom grundskoleförordningen ges kommunerna ett vidgat handlingsutrymme och ökad frihet att själva utforma och genomföra sin skolverksamhet. En genomgående tanke bakom den nya förordningen är att den tidigare tämligen fasta regelstyrningen skall ersättas med en utpräglad målstyrning (se prop.1988/89:4).I grundskoleförordningen har därför inte tagits in några detaljerade bestämmelser om vad som skall iakttas i utbildningen och frågan om jämställdhet mellan könen i förordningen nämns inte heller. Övergången till målstyrning förutsätter att såväl de politiskt ansvariga som skolans personal får en fördjupad information om skolverksamhetens mål och resultat. Det krävs därför en bättre uppföljning och utvärdering av skolverksamheten på alla nivåer. SÖ skall svara för denna uppgift på nationell nivå och på regional nivå skall länsskolnämnden medverka i utvärderingen och även ge kommuner råd och stöd för den kommunala och lokala utvärderingen. Enligt uppgift finns planer inom SÖ på för att göra jämställdhetsfrågan till ett särskilt granskningsområde för länsskolnämnderna.

Lokala arbetsplaner och kommunala skolplaner skall vara effektiva styrinstrument för den dagliga verksamheten. Läroplanernas värderingar måste därvid utgöra föreskriven grund (prop. 1988/89:4, s. 47). För grundskolan gäller 1980 års läroplan (Lgr 80). Däri

framhålls bl.a. att skolan skall verka för jämställdhet mellan kvinnor och män och bl.a. förbereda eleverna för arbetslivet genom arbetslivsorientering. Denna skall liksom skolans övriga verksamhet motverka sådana begränsningar i studie- och yrkesvalet som beror på traditionellt könsrolls- och statustänkande eller social och kulturell bakgrund. Arbetslivsorienteringen skall därför inriktas mot jämställdhet mellan könen i familj, arbetsliv och samhälle i övrigt. Detsamma gäller för studie- och yrkesorientering (syo). Skyldigheten att verka för jämställdhet medför ett ansvar för att material om könsrollsfrågor tillförs skolan och för att läroplanens syfte i detta avseende förverkligas. Skolan bör stimulera eleverna att välja yrke och vuxenroll oberoende av traditionella könsrollsföreställningar och bör därvid också uppmärksamma de faktiska skillnaderna i löne- och arbetsvillkor, som även bidrar till att konservera könsbundna val.

Den lokala skolans ansvar markeras genom en skyldighet att planeringen vid varje rektorsområde skall redovisas i en arbetsplan. Denna skall ge uttryck för den enskilda skolans mål och ambitioner och därigenom vara ett utvecklingsprogram. I Lgr 80 anges de riktlinjer som bör gälla för utformningen av arbetsplanen. Där framhålls bl.a. att det bör finnas en planering för arbete med frågor som är gemensamma för flera ämnen, exempelvis könsrollsfrågor. Det synsätt som kommit till uttryck i Lgr 80 redovisas i bl.a. prop. 1978/79:180, varifrån följande citat är hämtat.

> Principen om jämställdhet mellan kvinnor och män måste genomsyra hela skolan. Skolan skall hjälpa eleverna att utvecklas efter personlig fallenhet och intresse, oberoende av kön. Undervisningens uppläggning och innehåll skall vara sådant att den medvetet främjar jämställdhet. Den skall ta hänsyn till de olikheter mellan könen som finns och som bl.a. är betingade av flickors och pojkars olika utvecklingstakt.

Det som nu redovisats gäller huvudsakligen grundskolan. För gymnasieskolan finns, förutom reglerna i skollagen och skolförordningen även bestämmelser i gymnasieförordningen (1987:743). Vidare gäller för gymnasieskolan läroplanen Lgy 70. I denna läroplan, som alltså tillkom ca tio år före JämL, behandlas jämställdhetsfrågan i avsevärt mindre omfattning än i Lgr 80. I 7 kap. gymnasieförordningen, som behandlar samverkansorgan m.m., finns bestämmelser om bl.a. skolkonferens. En sådan skall finnas vid varje gymnasieskola och konferensen skall, i den utsträckning styrelsen för skolan bestämmer, besluta i frågor som annars hör till rektors beslutsområde och som är av stor betydelse för

eleverna. Till sådana frågor hör bl.a. budgetförslag, medelsanvändning, utvärderingsprinciper och riktlinjer för studiebesök, lokaldisponering och bokinköp m.m. Hit hör också planeringen av åtgärder för ökad jämställdhet mellan könen. Kap. 9 i gymnasieförordningen innehåller föreskrifter om urval bland sökande som önskar inträde i gymnasieskolan på en grundskoleanknuten studieväg. Av bestämmelserna framgår att sökandena skall tillgodoräknas poäng för bl.a. tillhörighet till underrepresenterat kön. I 22 § sägs att den som ansökt om plats vid en utbildning, där vid närmast föregående intagning andelen intagna elever i hela landet av sökandens kön var mindre än 30 procent, tillgodoräknas 0,2 poäng för underrepresenterat kön. Hösten 1988 inleddes försök med nya treåriga yrkesutbildningar, varvid på teknisk industriell linje 20 procent av platserna reserverades för flickor och en motsvarande reservering för pojkar gjordes på två linjer inriktade mot vård och omsorg.

2. Vuxenutbildningen

Ett område inom utbildningsväsendet som under senare år ökat i omfattning och som fått allt större betydelse, särskilt när det gäller kvinnornas utveckling, är vuxenutbildningen. För den kommunala vuxenutbildningen (Komvux) och för statens skolor för vuxna finns bestämmelser i vuxenutbildningslagen (1984:1118) och i vuxenutbildningsförordningen (1985:288) som i 1 a kap. 19 § har en hänvisning till bestämmelserna om rektors åliggande i 13 kap. 8 § skolförordningen. Även för statens skolor för vuxna gäller enligt 4 kap. 9 § hänvisningsbestämmelsen i 1 a kap. 19 §. För vuxenutbildningen gäller läroplanen Lvux 82. Liksom Lgr 80 innehåller Lvux 82 uttalanden om att undervisningen skall verka för jämställdhet, att särskilda insatser skall göras för att stimulera kvinnor till icke könsbundna studieval samt att i undervisningen skall beaktas förhållanden i samhällslivet som bl.a. sociala relationer, arbetsmöjligheter, löner och könsroller.

En annan del av vuxenutbildningen regleras genom folkhögskoleförordningen (1977:551). Denna förordning innehåller inte, vare sig direkt eller genom hänvisning till annan författning, någon bestämmelse som rör jämställdhet eller förhållandet mellan kvinnor och män.

I en skrift från SÖ (S89:1) uppges bl.a. följande. Drygt hälften av landets vuxna studerar i en eller annan form varje år. Fler kvinnor än män deltar i utbildningen på högskolenivå. Inom

Komvux låg andelen kvinnliga kursdeltagare läsåret 1986/87 totalt sett på 62 procent. De studerande inom Komvux väljer mer traditionellt än eleverna inom ungdomsskolan. Ju högre nivå i naturvetenskapliga ämnen, desto färre kvinnor.

Folkhögskolans framtida roll utreds för närvarande av folkhögskolekommittén som väntas lämna sitt slutbetänkande hösten 1990. Enligt kommittédirektiven (Dir. 1988:16) skall förslag till folkhögskolelag och en ny förordning utarbetas. I direktiven nämns däremot inte något om jämställdhetsaspekter eller om kvinnors och mäns utbildningssituation. Delbetänkandet SOU 1989:97, innehåller dock ett debattinlägg om kvinnor på folkhögskola.

3. Högskolan

När det gäller eftergymnasiala studier innebar högskolereformen år 1977 betydande förändringar när det gällde könsfördelningen bland de studerade i högskolan. Förklaringen härtill ligger i att flera traditionellt kvinnliga utbildningar, t.ex. förskollärar- och sjuksköterskeutbildningen, som tidigare bedrevs utanför högskolan, då kom att hänföras till högskoleutbildning. Även om kvinnorna är i majoritet bland de studerande och de utexaminerade inom högskolans grundläggande utbildningar är de ändå i minoritet inom forskning och forskarutbildning. Fördelningen på olika sektorer inom högskolan är också ojämn - män väljer teknik och naturvetenskap och kvinnorna väljer t.ex. humaniora, samhällsvetenskap m.m. I en promemoria daterad 13 februari 1989 från utbildningsdepartementet om jämställdhetssituationen inom forskningen konstateras bl.a. följande.

> Andelen kvinnor varierar mellan fakulteterna med t.ex. låg andel kvinnor inom teknisk fakultet och en hög andel inom humaniora. I stor utsträckning avspeglar detta dock förhållandena på tidigare nivåer inom utbildningssystemet. Just inom teknisk fakultet sker inte egentligen något bortfall alls av kvinnor i övergången mellan grundläggande högskoleutbildning och forskarutbildning. Andelen kvinnor är t.o.m. något större inom den tekniska forskarutbildningen än bland de examinerade civilingenjörerna. Däremot kan konstateras att kvinnorna inte "håller ställningarna" inom områden som sedan länge haft en stor andel kvinnor på grundutbildningsnivå. Mest flagranta är här förhållandena inom det samhällsvetenskapliga området. När det gäller forskarkarriären är det alldeles entydigt att kvinnorna har en mycket låg andel av de högsta tjänsterna, pro-

fessurerna. Detta gäller oberoende av fakultetsområde.

Enligt en ändring i 5 kap. 27 § högskoleförordningen (1977:263) som träder i kraft den 1 juli 1991 skall visst företräde kunna ges åt underrepresenterat kön vid intagning i högskolan. I den aktuella bestämmelsen sägs att när sökande har lika jämförelsetal, vilket enligt 26 § utgörs av betygspoäng eller studieomdöme, skall först sökande antas som tillhör visst kön så länge dess andel av de antagna understiger 30 procent. UHÄ skall meddela närmare föreskrifter om företräde. Arbetet härmed pågår.

Tillträdesutredningen avvisade i betänkandet (SOU 1985:57) Tillträde till högskolan könskvotering som en generell metod för att komma till rätta med den sneda könsfördelningen i högskolan men föreslog att, när två eller flera sökande har samma poäng, sökande av underrepresenterat kön skall antas i första hand.

Om utredningens förslag uttalade chefen för utbildningsdepartementet i prop. 1987/88:109 att han delade uppfattningen att könskvotering inte borde tillämpas generellt, men att den bör kunna användas i särskilt angelägna fall. Han ansåg vidare utredningens förslag om att vid lika poängtal ge företräde åt underrepresenterat kön vara ett lämpligt sätt att minska snedfördelningen.

BILAGA 6

GRUPPTALAN I NÅGRA SKILDA LÄNDER

1. Class actions i England

Class actioninstitutets vagga placeras vanligen i 1600-talets England med dess common law-präglade rättssystem dvs. den oskrivna rätt för olika situationer som ursprungligen tillämpades vid de kungliga domstolarna. Denna oskrivna rätt kom så småningom att ersättas med "equity", ett rättssystem med autonoma rättsregler som stundom stod i strid med common law. Det var ur kumulationsreglerna i common law och equity som en representativ grupptalan växte fram.

Världshistoriens kanske första class action - Brown v. Vermuden- såg dagens ljus år 1672 i ett England som härjats av pest och katastrofer.

> Ett antal gruvägare och gruvarbetare i Derbyshire utnyttjade den kaotiska politiska och religiösa situationen och betalade inte sina tionden till kyrkoherde Carrier. Carrier stämde församlingen på bl.a. en tiondel av gruvornas blyproduktion. Svarandesidan utsåg (hur framgår tyvärr inte) fyra av de berörda att föra deras talan. Kyrkoherden vann processen. En av gruvägarna, Vermuden, gjorde sedan gällande, att han inte var bunden av domen eftersom han inte varit part i kyrkoherdens process. Vermuden förde tvisten till lordkanslern. Men då hade kyrkoherde Carrier bytts ut på sin tjänst mot kyrkoherde Brown, som blev den som fick inkassera den slutliga segern: equitydomstolen ansåg att alla ägare och arbetare var bundna av "the original decree" trots att de inte var individuellt nämnda vid namn "in the suit".

Class actioninstitutet fyllde under tiden fram till mitten av 1800-talet olika funktioner, men fick härefter en allt mindre betydelse. Genom Supreme Court of Judicature Act år 1873 fick class actioninstitutet sin utformning med de stränga rekvisit som i stort sett fortfarande gäller för att en sådan talan skall få föras. Order 15 Rule 12 i Rules of the Supreme Court innehåller i 1965 års

lydelse följande bestämmelse.

> 12. -(1) Where numerous persons have the same interest in any proceedings, not being such proceedings as are mentioned in Rule 13, the proceedings may be begun, and, unless the Court otherwise orders, continued by or against any one or more of them as representing all or as representing all except one or more of them.

Härefter följer regler om "representative actions" på svarandesidan och om rättskraftsverkningar. Reglerna är inte så utförliga som i amerikansk rätt (se nedan) och vilka egenskaper som krävs av käranden lämnas helt öppet bortsett från kravet att han skall ha "the same interest" som de övriga i gruppen. Detta har tolkats så att anspråken måste stödja sig på samma grund; det får inte vara "separate contracts", även om dessa konstituerar vad vi skulle kalla väsentligen likartade grunder. Praxis gav till en början uttryck för en extensiv tolkning av rekvisiten men retirerade till en betydligt mer försiktig attityd. Representativ skadeståndstalan anses inte längre möjlig, åtminstone inte om det är fråga om individuell fullgörelse dvs. till var och en i gruppen. Genom praxis har också utvecklats de rekvisit som numera skall vara uppfyllda: talan skall grundas på samma kontrakt, individuella skadestånd får inte vara aktuella och alla tvistiga frågor skall vara gemensamma för hela gruppen.

På senare år har emellertid en representativ skadeståndsprocess tillåtits i några fall - i regel har målen gällt att fastställa skadeståndsskyldighet till förmån för hela klassen men det har överlåtits åt var och en att yrka ersättning och visa sin individuella skada i separata processer. I ett par fall har dock fullgörelsetalan accepterats i skadeståndsmål. I ett mål hade klassmedlemmarna gått med på att allt skadestånd skulle tilldömas den förening de tillhörde och i det andra målet hade alla hyresgästerna i ett hus tillsammans och till lika stora delar bekostat reparation av husets tak och sedan yrkat att detta belopp skulle tilldömas dem. Det förelåg således inte i något av fallen några svårigheter att beräkna eller fördela de individuella skadeståndena.

Class actions är som framgått numera mycket sällsynt i England. Ett fall under vårvintern 1988, "the Opren case", har emellertid rönt betydande uppmärksamhet och på nytt väckt debatten till liv. I målet försökte 1 500 personer få sina anspråk på ersättning för läkemedelsskador prövade som en representative action. Målet slutade i en mager förlikning - de skadade fick var och en 1 800

pund i ersättning medan samma läkemedelsföretag i USA tvingats betala över två miljoner pund i individuellt skadestånd för exakt samma skada.

2. Class actions i USA

2.1 Allmänt

Class actioninstitutet vandrade med den engelska rätten över till det amerikanska rättssystemet. I takt med den accelerande samhällsutvecklingen började class actioninstitutet under 1930-talet att bli av allt större intresse. Genom Rule 23 i Federal Rules of Civil Procedure, som antogs år 1938 reglerades class actions grundligt. Den version av Rule 23 som nu gäller tillkom efter en omfattande revidering år 1966. Class actions indelas i tre grupper som benämns (b)(1), (b)(2) och (b)(3). En talan får föras som en (b)(1) class action i två situationer (A) eller (B).

Exempel på en (b)(1)(A) class action:

En patenthavare anser att flera personer gör sig skyldiga till patentintrång. Dessa eller någon av dem hävdar att patentet är ogiltigt. Om domar i individuella processer blev motstridiga skulle patentet vara värdelöst. Patenthavaren kan därför väcka talan mot en av dem som gör intrång och föra en talan som gäller alla i klassen. Gruppmedlemmarna tvingas ingå i klassen utan möjlighet till opt-out.

En class action enligt (b)(1)(B) avser fall då en rättegång av eller mot någon i klassen i praktiken skulle påverka de övrigas rätt oavsett om de deltar eller ej, som t.ex. om en aktieägare för talan om utdelning från bolaget.

En (b) (2) class action gäller i allmänhet förbuds- eller fastställelsetalan. För att få föra en sådan talan krävs dels att det skall vara fråga om en slutlig förbuds- eller fastställelsetalan, alltså inte interimistisk, dels också att det gäller ett beteende som är "generally applicable to the class". En class action enligt (b)(2) kan komma till stånd t.ex. när svarta föräldrar försöker få stopp på rasdiskriminering vid en viss skola, vid diskriminering av kvinnor på en arbetsplats, när strandägare vill hejda en vattenförorening eller när fångar i ett fängelse vill få rutinerna där

ändrade. Alla i klassen måste inte påverkas negativt av det påtalade beteendet. Det räcker med "a general pattern of conduct, applicable to the class as a whole".

Class actions enligt (b)(3) har föranlett mest debatt och gett störst problem. Kategorin gäller såväl fastställelse- som fullgörelsetalan och innehåller krav på att alla gruppmedlemmar skall erhålla underrättelse, notice, om att process pågår så att den som önskar stå utanför kan begära opt-out. Vidare gäller som förutsättning dels ett krav på *predominance*, dvs. att den fråga talan gäller skall dominera över alla andra frågor i målet som kan röra endast vissa medlemmar i klassen och dels kravet att en class action skall framstå som överlägsen alla andra möjligheter att lösa tvisten. Ett typiskt exempel på en (b)(3) class action kan vara när ett stort antal konsumenter köpt en felaktig produkt. Antitrustmål är en annan viktig grupp i sammanhanget.

Notice (post certification notice) är således obligatorisk vid (b)(3) class action. Det finns ytterligare en obligatorisk regel om notice i Rule 23, som innebär att en class action inte får avslutas med förlikning förrän klassmedlemmarna genom underrättelse (settlement notice) getts möjlighet att reagera. Vidare finns en fakultativ regel som ger domstolen möjlighet att när det behövs förordna om notice (general notice). Bestämmelserna om notice grundar sig på att en dom i ett class actionmål är bindande för och emot samtliga medlemmar i klassen och hänger också samman med den rätt till opt-out som föreligger i (b)(3)-fallen.

2.2 Allmänna förutsättningar

För att en talan skall få föras som class action inför federal domstol i USA måste vidare vissa allmänna förutsättningar vara uppfyllda. Förutom att kravet på att domstolen skall vara behörig, vilket med hänsyn till skillnaderna mellan delstatliga och federala domstolar kan medföra stora forumproblem, ages i Rule 23 direkt eller indirekt ytterligare förutsättningar - "de sju prövostenarna"- som skall vara uppfyllda. Innebörden i dessa krav skall här återges i korthet.

1. Det måste finnas en avgränsbar klass. Det är inte storleken utan möjligheten att urskilja och avgränsa klassen som är av betydelse. "Alla fattiga" är t.ex. inte en tillräcklig beskrivning för att klassen skall kunna identifieras och avgränsas med rimliga ansträngningar. Avgränsningen får inte heller vara

alltför detaljerad eftersom det kan medföra orimligt mycket arbete med att bestämma klassen. Som exempel kan nämnas ett fall där käranden ville företräda "alla med spanska förnamn och mexikansk, indiansk eller spansk härstamning som dessutom talade spanska som första eller andra språk". Klassbeteckningen underkändes men domstolen godtog i stället en vidare beskrivning, nämligen alla med spanska förnamn. Klassen kan förändras under processens gång, alla behöver inte vara med både när processen inleds och vid dess slut. Domstolen måste dock när det behövs kunna identifiera klassmedlemmarna tämligen enkelt.

2. Käranden måste vara medlem i klassen. Detta kan framstå som självklart, men det krävs alltså att käranden har ett eget intresse i saken. Exempel: en man ansåg sig ha lidit förlust genom en pantlånare X:s beteende och ville att talan skulle omfatta även pantlånarna Y och Z som på samma rätt lurat övriga klassmedlemmar. Domstolen godtog endast talan mot X.

3. Antalet klassmedlemmar skall vara så stort, *numerous*, att kumulation av alla medlemmarnas anspråk är opraktiskt, *impracticable*. Något bestämt antal kan inte slås fast - mindre än 20 personer kan i visst fall räcka medan 1 000 personer i ett annat fall kan vara för få. Att ett litet antal personer godtas kan bero på att de individuella skadeståndsanspråken är så små att det inte skulle löna sig med en process på annat sätt än genom en class action. Käranden har bevisbördan för att denna förutsättning är uppfylld men beviskravet är lågt.

4. Det fjärde kravet innebär att det skall finnas gemensamma sak- eller rättsfrågor för klassen. Som nämnts ovan krävs det vid (b)(3) class actions att de gemensamma frågorna dessutom skall dominera. Vid (b)(1) och (b)(2) class actions räcker det med att klassmedlemmarnas anspråk är "substantially related". Anspråken behöver i dessa fall således inte vara identiska. I samband med gemensamhetskravet har diskuterats om en kärande skall anses tvungen att i klassen inbegripa *alla* som är berörda av den eller de gemensamma frågorna. Så har inte ansetts vara fallet.

5. Det fordras vidare att ett krav på "typicality" är uppfyllt- enligt lagtexten "the claims or defences of the representative parties are *typical* of the claims or defences of the class". Typicalitykravet aktualiseras ofta i praktiken men rekvisitet har ändå ansetts sakna självständig betydelse. Brister i typicality kan ibland botas genom en indelning i underklasser och bristen behöver därför inte leda till att talan inte får föras som class

action.

6. Kravet på "adequacy of representation" innebär att parten måste föra sin talan på ett sådant sätt att alla klassmedlemmars rätt bevakas på bästa sätt. Parten får t.ex. inte ingå för andra medlemmar orättfärdiga förlikningar. Det ställs vidare krav på att man anlitar ett ombud vars professionella ansvar och kompetens inte kan sättas i fråga. Således underkastas både parten och ombudet en granskning och prövningen ligger mycket på det personliga planet.

7. Den sista förutsättningen som måste vara uppfylld för att en class action skall få föras är att talan skall motsvara någon- eller flera - av de class actionkategorier som anges i Rule 23.

Någon utredning som visar det totala antalet class actions i USA, såväl delstatliga som federala, finns inte. För de federala gruppprättegångarna finns däremot viss statistik. Åren 1973 och 1974 anhängiggjordes ca 2 700 class actions per år. År 1975 steg antalet till ca 3 000 och året därpå till drygt 3 500 mål. Detta motsvarade 2,7 procent av alla tvistemål som anhängiggjordes (130 597 mål). Utvecklingen från år 1977 ser emellertid annorlunda ut. Samtidigt som det totala antalet tvistemål ökar stadigt minskar antalet class actions kraftigt. År 1984 anhängiggjordes drygt 260 000 tvistemål varav endast 988 eller 0,4 procent avsåg class actions.

Någon närmare utredning om vad målen avsett för frågor finns inte heller. Det anmärks dock i boken att huvuddelen av de class actions som förekommer i USA inte skulle bli aktuella i Sverige. Sannolikt inte mer än ca 10 procent av målen skulle kunna bli relevanta här, då bl.a. konsument- och miljöskyddsmål. Inte heller beträffade utgången i målen finns någon statistik. Många mål där talan väcks godtas inte som class actions utan avvisas. Vidare förekommer i stor utsträckning att målen leder till förlikning.

2.3 Förfarandet

Den amerikanska civilprocessen företer både likheter och olikheter med den svenska rättegången i tvistemål och det finns skäl att något beskriva förfarandet innan vi ser närmare på class actionprocessen. En civilprocess i USA kan delas in i två stadier: pretrial och trial. Pretrial motsvaras av vår förberedelse och trial

av vår huvudförhandling. Pretrial kan inte undvaras. Däremot går inte alla mål till trial. Pretrial inleds med "the pleadings", som innefattar parternas inledande skriftväxling med yrkanden, bestridanden, medgivanden etc. Sedan denna fas avslutats övergår rättegången i "discovery", varmed menas det processuella instrument parterna utnyttjar för att få erforderlig information om de i målet aktuella sakförhållandena. Discovery syftar till bl.a. att införskaffa och bevara bevis, en sorts bevisupptagning, samt till att fastställa vad som är ostridigt och fastlägga så många fakta som möjligt före huvudförhandlingen. "Discovery" lägger avsevärda bördor på parterna och det material som samlas kan ibland få ett orimligt omfång. Under pretrialstadiet ordnas ibland "pretrial conferences", ungefär vårt sammanträde för muntlig förberedelse. Oftare än i svensk process avgörs målen under förberedelsen t.ex. genom "summary judgement" och man slipper därmed huvudförhandling och inkallande av en jury.

Det som skiljer en class action från en vanlig civilprocess är framför allt de särskilda rättigheter och skyldigheter som rätten har i dessa mål och handläggningen av de särskilda frågor rätten har att ta ställning till, bl.a. tillståndsfrågan, "the certification issue", notice m.m. I stort följer class actionrättegången förfarandet i andra tvistemål, men särskilt "discovery" kan bli mer omfattande i class actions. Inte sällan förekommer särskilda "hearings" i olika frågor. Domarrollen i class actions präglas av att officialprövningen är mer omfattande i dessa mål. Domstolen ges ganska fria händer att anpassa class actionprocessen efter behoven i det enskilda fallet och domaren kan, med hänsyn till att han skall bevaka de frånvarande klassmedlemmarnas intressen, "lägga sig i" även beträffande målets materiella delar. Domstolens möjlighet att besluta om uppdelning av målet genom att bilda underklasser kan vara ett sätt att lösa meningsskiljaktigheter inom klassen.

2.4 **Kostnadsregler m.m.**

Två frågor som medfört stora problem och gett anledning till omfattande diskussioner rör skadestånd och rättegångskostnader. Här skall bara konstateras att class actions ibland, men inte alltid, har medfört stora svårigheter när det gällt att beräkna uppkomna skador och fördela utdömda belopp. Emellertid har i båda dessa hänseenden radikala metoder utvecklats. När det gäller rättegångskostnader skiljer sig de amerikanska reglerna från de svenska bl.a. på det sättet att medan huvudregeln i Sverige (the English

rule) är att vinnande part får sina kostnader ersatta av motparten, får i USA parterna i allmänhet svara för merparten av sina egna kostnader i processen (the American rule). Kostnaderna för ombud räknas inte som "costs" som kan ersättas av motparten, utan dessa och partens inställelsekostnader, utgifter för undersökningar m.m. stannar därför på den part som haft kostnaderna oavsett processens utgång. Från "the American rule" finns emellertid ett antal undantag, som kan medföra rätt till viss ersättning. Undantagen bygger på ersättningsbestämmelser i lag, avtal eller praxis. Det skulle föra för långt att här närmare gå in på de olika kostnadsreglerna. Det kan dock framhållas att ombudskostnaderna oftast regleras i ett avtal mellan advokaten och hans klient och att avtalet inte så sällan, och särskilt i class actions, innebär att ombudet får ersättning i form av provision med viss procent på inprocessat belopp eller att ersättning utgår endast vid en framgångsrik process. I den amerikanska debatten anses kostnadsreglerna i USA främja class actions. Den i Sverige dominerande kostnadsregeln, som i princip lägger hela kostnadsansvaret på tappande part anses däremot tala mot att class actioninstitutet införs. Även om rättshjälp och rättsskyddsförsäkring kan lindra huvudregelns class actionfientliga karaktär bör kostnadsreglernas betydelse för utvecklingen av class actions inte underskattas.

3. Class actions i Australien

Utvecklingen av class actions i Australien har varit ungefär densamma som i England, dvs. det är en processform som nästan helt försvunnit från domstolarna. Under hela 1970-talet finns inte ett enda rättsfall där en kärande för en class actiontalan. Först i april 1988 lades ett federalt lagförslag om enskild grupptalan fram. I och för sig används inte begreppet class action och man tar avstånd från en regelutformning liknande Rule 23 i USA, men "group proceedings" bedöms ändå som en äkta grupptalan. Som exempel på förhållanden som kan aktualisera "group proceedings" anges produktskador, köns- och rasdiskriminering och oegentligheter på konsumentkreditområdet. Låga krav ställs på "commonality". Endast en sak- eller rättsfråga behöver vara gemensam. Samtycke från gruppmedlemmarna krävs inte, men opt-out är tillåtet och notice skall ske enligt regler som är mer flexibla än de i Rule 23. Kärandens ombud måste vara advokat och får inte vara medlem i klassen. Partsuccession är möjlig på kärandesidan och förlikning kräver rättens godkännande. Skadeståndsberäkningen behöver inte göras individuellt utan en klumpsumma kan dömas ut för att sedan fördelas och begagnas på det sätt som domstolen

bestämmer.

På det delstatliga planet har i flera stater, bl.a. Victoria och South Australia, införts bestämmelser av betydelse för class actions. Diskussionerna förs vidare främst rörande konsument- och miljörättsliga frågor. På ett rättsområde finns emellertid redan ett class actioninstitut av amerikansk modell både på det federala och det delstatliga planet, nämligen inom ramen för lagstiftningen mot könsdiskriminering. Bestämmelserna finns i Rule 70 i den federala "Sex discrimination Act" från år 1984 och i 1977 års "Anti-Discrimination Act" för delstaten New South Wales. Bestämmelserna är nästan likalydande och den federala har följande lydelse:

"70. (1) The [Human Rights] Commission shall not deal with a complaint as a representative complaint unless it is satisfied that the complaint was made on behalf of persons other than the complainant in good faith.

(2) In considering whether a complaint was made on behalf of persons other than the complainant and in good faith the Commission shall satisfy itself - -

(a) that - -

(i) the complainant is a member of a class of persons, members of which class have been affected, or may reasonably be likely to be affected, by the conduct of te respondent;

(ii) the complainant has in fact been affected by the conduct of the respondent;

(iii) the class is so numerous that joinder of all its members is impracticable;

(iv) there are questions of law or fact common to all members of the class;

(v) the claims of the complainant are typical of the claims of the class;

(vi) multiple complaints would be likely to procduce varying determinations which could have incompatable or inconsistent results for the individual members of the class; and

(vii) the respondent has acted on grounds apparently applying to the class as a whole, thereby making relief appropiate for the class as a whole; or

(b) that, notwithstandig that the requirements of paragraph (a) have not been satisfied, the justice of

> the case demands that the matter be dealt with and a remedy provided by means of a representative complaint."

Grupptalan enligt dessa regler kan inte föras rörande skadestånd. Ett antal processer rörande "injunktions" dvs. förbud och föreläggande har emellertid förekommit. Det har då visat sig att regeln ger upphov till tolkningsvårigheter, bl.a. på grund av att man blandat ihop några av de alternativa rekvisiten i Rule 23.

4. Representative actions i Canada

Det kan ganska lätt konstateras att utvecklingen av class actioninstitutet i Canada inte skiljer sig nämnvärt från vad som hänt i England och Australien, bortsett från i den fransktalande provinsen Quebec. Lagstiftningen på class actionsområdet i de common lawpräglade provinserna, t.ex. Ontario, anknyter nära till den engelska Order 15 Rule 12 om representative actions. Liksom i England och Australien svalnade intresset för class actions under första hälften av 1900-talet, men samhällsutvecklingen med bl.a. den tilltagande kollektiviseringen medförde att nya behov av grupprättegång uppkom i slutet av 1960- och början av 1970 talet. Class actions förekommer om än sparsamt, men intresset för class actions är större i kanadensisk än i engelsk och australiensisk doktrin och det förs en livlig reformdebatt. Den viktigaste litteraturen på området är en officiell rapport från år 1982, Ontario Report, som innehåller en grundlig analys av gällande rätt på class actionområdet och ett lagförslag, som avser att öka möjligheterna till class actions.

I provinsen Quebec, som i hög grad är påverkad av fransk rätt är situationen en annan och där torde man ha det mest långtgående class actioninstitutet utanför USA:s gränser. Möjligheten att starta en class action infördes år 1978 i Code de Procedure Civil och gäller alla rättsområden. Målen kan dock föras endast vid en enda domstol, Court Superieur i Montreal. Reglerna är starkt påverkade av den amerikanska Rule 23 men kostnadsreglerna följer "the English rule". Antalet class actions enligt det nya institutet i Quebec är proportionellt sett ungefär detsamma som enligt Rule 23 eller ungefär 0,4 procent av det totala antalet tvistemål. En ändring för att få fram snabbare avgöranden gjordes år 1983, då svarandens rätt att överklaga rättens beslut att tillåta en class action avskaffades.

5. Grupptalan i Holland

Frågor om grupptalan har under år 1988 fått en ökad aktualitet även i Holland. I en opublicerad rapport till ett seminarium , som arrangerats av ett EG-organ, ges en redogörelse för olika former av grupptalan i Holland under senare år. Grupptalan förekommer i vissa fall inom arbetsrätten, på diskrimineringsområdet och beträffande vissa frågor om integritetsskydd för persondata m.m. Det är emellertid inte fråga om class actions i egentlig mening utan om en organisationstalan. Regeringen har även lagt fram ett förslag om en generell rätt för organisationer att få väcka talan om fastställelse eller förbud, men någon rätt att föra skadeståndstalan föreslås däremot inte.

KUNGL. BIBL.
1990-07-04
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1990

Kronologisk förteckning

1. Företagsförvärv i svenskt näringsliv. I.
2. Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. S.
3. En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. U.
4. Transportrådet. K.
5. Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. Fö.
6. Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. UD.
7. Lagstiftning för reklam i svensk TV. U.
8. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. S.
9. Kostnader för fastighetsbildning m. m. Bo.
10. Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. SB.
11. Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. U.
12. Meddelarrätt. Ju.
13. Översyn av sjölagen 2. Ju.
14. Långtidsutredningen 1990. Fi.
15. Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. Fö.
16. Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. K.
17. Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. UD.
18. Lag om folkbokföringsregister m.m. Fi.
19. Handikapp och välfärd? - En lägesrapport. S.
20. Välfärd och segregation i storstadsregionerna. SB.
21. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. ME.
22. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. ME.
23. Tomträttsavgäld. Bo.
24. Ny kommunallag. C.
25. Konkurrensen inom livsmedelssektorn. C.
26. Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. Fö.
27. Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. K.
28. Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. C.
29. Tobakslag. S.
30. Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Ju.
31. Perspektiv på arbetsförmedlingen. A.
32. Staden. SB.
33. Urban Challenges. SB.
34. Stadsregioner i Europa. SB.
35. Storstädernas ekonomi 1982-1996. SB.
36. Storstadsliv. Rika möjligheter- hårda villkor. SB.
37. Författningsreglering av nya importrutiner m.m. Fi.
38. Översyn av naturvårdslagen m.m. ME.
39. Konstnärens villkor. U.
40. Kärnkraftsavveckling - kompetens och sysselsättning. ME.
41. Tio år med jämställdhetslagen - utvärdering och förslag. C.

Statens offentliga utredningar 1990

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. [10]
Välfärd och segregation i storstadsregionerna. [20]
Staden. [32]
Urban Challenges. [33]
Stadsregioner i Europa. [34]
Storstädernas ekonomi 1982-1996. [35]
Storstadsliv. Rika möjligheter- hårda villkor. [36]

Justitiedepartementet

Meddelarrätt. [12]
Översyn av sjölagen 2. [13]
Översyn av upphovsrättslagstiftningen. [30]

Utrikesdepartementet

Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. [6]
Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. [17]

Försvarsdepartementet

Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. [5]
Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. [15]
Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. [26]

Socialdepartementet

Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. [2]
Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. [8]
Handikapp och välfärd? - En lägesrapport . [19]
Tobakslag. [29]

Kommunikationsdepartementet

Transportrådet. [4]
Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. [16]
Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. [27]

Finansdepartementet

Långtidsutredningen 1990. [14]
Lag om folkbokföringsregister m.m. [18]
Författningsreglering av nya importrutiner m.m. [37]

Utbildningsdepartementet

En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. [3]
Lagstiftning för reklam i svensk TV. [7]
Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. [11]
Konstnärens villkor. [39]

Arbetsmarknadsdepartementet

Perspektiv på arbetsförmedlingen. [31]

Bostadsdepartementet

Kostnader för fastighetsbildning m. m. [9]
Tomträttsavgäld. [23]

Industridepartementet

Företagsförvärv i svenskt näringsliv. [1]

Civildepartementet

Ny kommunallag. [24]
Konkurrensen inom livsmedelssektorn. [25]
Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. [28]
Tio år med jämställdhetslagen - utvärdering och förslag. [41]

Miljö- och energidepartementet

Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. [21]
Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. [22]
Översyn av naturvårdslagen m.m. [38]
Kärnkraftsavveckling - kompetens och sysselsättning. [40]

KUNGL. BIBL.
1990-07-04
STOCKHOLM