

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>7</b>
<b>Författningsförslag .....</b>	<b>11</b>
Förslag till lag om ändring i jämställdhetslagen (1991:433) .....	11
<b>1 Utredningens arbete .....</b>	<b>15</b>
1.1 Utredningens uppdrag.....	15
1.2 Utredningsarbetet.....	15
1.3 Några aktuella reformer och utredningar .....	17
<b>2 Jämställdhetslagens tillsynsbestämmelser.....</b>	<b>21</b>
2.1 Gällande rätt .....	21
2.2 1980 års jämställdhetslag – en återblick.....	23
2.3 1992 års jämställdhetslag – krav på jämställdhetsplaner .....	25
2.4 1994 års regler om tillsynsansvar .....	27
2.5 De fackliga organisationernas roll .....	29
<b>3 Länsstyrelsernas jämställdhetsansvar.....</b>	<b>31</b>

<b>4</b>	<b>JämOs tillsynsverksamhet .....</b>	<b>35</b>
4.1	Sanktioner .....	35
4.2	Lagens krav på arbetsgivare .....	36
4.3	Erfarenheter från tillsynsarbetet.....	37
4.4	Handläggning av enskilda ärenden hos JämO .....	41
4.5	Jämställdhetsnämndens handläggning.....	43
<b>5</b>	<b>Jämställdhetsarbetet på länsnivå.....</b>	<b>47</b>
5.1	Organisation och resurser .....	47
5.2	Arbetets inriktning .....	48
5.3	Länsstyrelserna och jämställdhetslagen .....	50
<b>6</b>	<b>Probleminventering.....</b>	<b>55</b>
6.1	Bristande laglydnad – problemets omfattning.....	55
6.2	Orsaker till den bristande laglydnaden.....	57
6.3	Problem och önskemål ur JämOs synvinkel.....	60
6.4	Problem och önskemål ur länsstyrelsernas synvinkel.....	61
<b>7</b>	<b>Överväganden och förslag .....</b>	<b>65</b>
7.1	Beskrivning av tillsynsansvaret .....	65
7.2	Den löpande tillsynen.....	67
7.3	Arbetsfördelning mellan JämO och länsstyrelserna.....	70
7.4	Program för samverkan mellan JämO och länsstyrelserna.....	72
7.5	Samarbete med arbetsmarknadens parter .....	74

7.6	Vitessanktionen .....	75
<b>8</b>	<b>Konsekvenser av utredningens förslag.....</b>	<b>79</b>
8.1	Kostnader.....	79
8.2	Analys av reglernas effekt för små företag .....	80
<b>9</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>83</b>
	Förslag till lag om ändring av jämställdhetslagen .....	83



# Sammanfattning

I promemorian föreslås ändringar i jämställdhetslagens regler om tillsyn över lagens föreskrifter om aktiva åtgärder för jämställdhet. Idag är det Jämställdhetsombudsmannen (JämO) och Jämställdhetsnämnden som har tillsyn över lagen. JämO kan vitesförelägga en arbetsgivare för att få fram den information eller för att få det tillträde till en arbetsplats som behövs för tillsynen. JämO kan också ansöka om vitesföreläggande i nämnden om en arbetsgivare inte kan förmås att följa lagen. Sedan 1 januari 2001 har även kollektivavtalsbundna centrala arbetstagarorganisationer möjlighet att ansöka om vitesföreläggande under förutsättning att JämO avstår från sin rätt att göra sådan ansökan.

I denna promemoria föreslås att länsstyrelserna får tillsynsansvar i sina län över att lagens regler om aktiva åtgärder efterlevs. Målsättningen är att den löpande tillsynen i första hand skall skötas av länsstyrelserna, även om det förutsätts att JämO i viss utsträckning aktivt tar del i det arbetsplatsnära tillsynsarbetet t.ex genom utbildnings- och granskningsprojekt i samarbete med länsstyrelserna. Det främsta skälet till att bygga ut tillsynsverksamheten genom länsstyrelsernas medverkan är att jämställdhetslagen åsidosätts på ett stort antal arbetsplatser, sannolikt till stor del på grund av bristande kunskaper om vad lagen kräver och vilka positiva effekter ett aktivt jämställdhetsarbete skulle medföra.

Vid sidan av rättssäkerhetsaspekterna finns andra tungt vägande skäl för en ändrad tillsynsorganisation. I jämställdhetsarbetet finns en potential för ökad produktivitet och lönsamhet. På jämställda arbetsplatser är vidare riskerna mindre för stress, hets och

ohälsa. Eftersom tyngdpunkten i tillsynsarbetet skall vara kunskapsöverföring kommer länsstyrelsernas expertis att kunna ge ett värdefullt stöd till både arbetsgivare och arbetstagare i länet.

Erfarenheterna från JämOs tillsynsverksamhet har visat, att det bästa resultatet nås om tillsynen kombineras med utbildning och anpassas till arbetsplatsens behov. Länsstyrelserna bedöms ha stora förutsättningar att tillgodose dessa behov.

JämO ges enligt förslaget ett ansvar för att samordna och följa upp tillsynsverksamheten och skall också gentemot länsstyrelserna ha en vägledande roll. Länsstyrelserna skall enligt förslaget vara skyldiga att samråda med JämO i situationer där det finns risk för oklarheter eller konflikter i tillsynsarbetet.

För att den nya tillsynsorganisationen skall fungera krävs ett nära samarbete mellan JämO och länsstyrelserna. I promemorian föreslås därför att ett nationellt program för tillsyn över jämställdhetslagen skall tas fram av JämO tillsammans med länsstyrelserna. Genom ett sådant program kan samverkansformer etableras som garanterar att resurserna utnyttjas på ett effektivt sätt. När verksamheten planeras bör särskild uppmärksamhet ägnas de mindre arbetsplatsernas behov och problem.

I utredningen betonas att arbetsmarknadens parter har ett huvudansvar för att jämställdhetsarbetet bedrivs på ett positivt sätt. Länsstyrelserna bör i sin tillsynsroll utveckla nära och goda kontakter med lokala och regionala företrädare för arbetsmarknadens parter. Det är viktigt att dessa får kännedom om den hjälp och det stöd som länsstyrelsernas jämställdhetsexperter kan erbjuda i jämställdhetsarbetet.

Länsstyrelserna föreslås få samma möjligheter som JämO att ansöka om vitesföreläggande i Jämställdhetsnämnden. De skall också enligt förslaget ha samma möjligheter som JämO att själva fatta beslut om vitesföreläggande för att få de uppgifter som behövs för tillsynen. Det gäller också rätten att få tillträde till arbetsplatsen, när det krävs för att en utredning skall komma till stånd.

Liksom hittills gällt för JämO skall information och rådgivning vara de metoder som i första hand används i tillsynsarbetet

såväl av länsstyrelserna som JämO. Lagens föreskrifter är, även om betoningen vid tillsynen ligger på kunskapsförmedling och dialog, bindande. Därför föreslås en omformulering som innebär att ordet "frivilligt" stryks ur lagtexten.

Förslaget om en ny tillsynsorganisation med den beskrivna ansvarsfördelningen mellan JämO och länsstyrelse bygger på att resurser tillförs för de nya arbetsuppgifterna. I genomsnitt beräknas behovet motsvara en årsarbetskraft per länsstyrelse. JämO som skall samordna verksamheten, tillhandahålla utbildning och allmänt vara en resurs för länsstyrelserna i deras tillsynsfunktion bör enligt utredningens förslag tillföras resurser motsvarande två årsarbetskrafter.





# Författningsförslag

## Förslag till lag om ändring i jämställdhetslagen (1991:433)

Härigenom föreskrivs i fråga om jämställdhetslagen (1991:433) att 30, 31, 33, 34, 40 och 42 §§ samt rubriken före 31 § skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

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

*Jämställdhetsombudsmannen och Jämställdhetsnämnden utses av regeringen.*

### *Föreslagen lydelse*

#### **30 §**

*Jämställdhetsombudsmannen och Jämställdhetsnämnden utövar tillsyn över att denna lag följs. Även länsstyrelserna har tillsyn över att arbetsgivare i länet följer lagens föreskrifter om aktiva åtgärder.*

*Länsstyrelsernas tillsyn skall ske i samråd med ombudsmannen.*

*Jämställdhetsombudsmannen och Jämställdhetsnämnden utses av regeringen.*

## 31 §

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

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

Jämställdhetsombudsmannen *och länsstyrelserna* skall i första hand *genom information och rådgivning* söka förmå arbetsgivare att följa föreskrifterna i denna lag.

*Ombudsmannen skall samordna och följa upp tillsynen av lagens efterlevnad samt vägleda länsstyrelserna i deras tillsynsansvar.*

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

## 33 §

En arbetsgivare är skyldig att på uppmaning av Jämställdhetsombudsmannen

– lämna de uppgifter om förhållandena i arbetsgivarens verksamhet som kan vara av betydelse för ombudsmannens tillsyn och

– ge ombudsmannen tillträde till arbetsplatsen för undersökningar som kan vara av betydelse för tillsynen.

En arbetsgivare är skyldig att på uppmaning av Jämställdhetsombudsmannen *eller länsstyrelsen*

– lämna de uppgifter om förhållandena i arbetsgivarens verksamhet som kan vara av betydelse för ombudsmannens *och länsstyrelsens* tillsyn och

– ge ombudsmannen *och länsstyrelsen* tillträde till arbetsplatsen för undersökningar som kan vara av betydelse för tillsynen.

## 34 §

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

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

## 35 §

En arbetsgivare som inte följer någon av föreskrifterna i 4–13 §§ kan vid vite föreläggas att fullgöra sina skyldigheter. Ett sådant föreläggande meddelas av Jämställdhetsnämnden på framställning av Jämställdhetsombudsmannen eller, om ombudsmannen förklarat sig inte vilja göra en framställning, av en central arbetstagarorganisation i förhållande till vilken arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal. Föreläggandet kan riktas även mot staten som arbetsgivare.

En arbetsgivare som inte följer någon av föreskrifterna i 4–13 §§ kan vid vite föreläggas att fullgöra sina skyldigheter. Ett sådant föreläggande meddelas av Jämställdhetsnämnden på framställning av Jämställdhetsombudsmannen *eller länsstyrelsen* eller, om ombudsmannen förklarat sig inte vilja göra en framställning, av en central arbetstagarorganisation i förhållande till vilken arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal. Föreläggandet kan riktas även mot staten som arbetsgivare.

I framställningen skall det anges vilka åtgärder som bör åläggas arbetsgivaren, vilka skäl som åberopas till stöd för framställningen och vilken utredning som har gjorts.

## 40 §

Ett ärende om vitesföreläggande enligt 35 § får avgöras, även om arbetsgivaren inte yttrar sig i ärendet eller inte medverkar till

utredningen eller om arbetsgivaren uteblir från en muntlig förhandling.

Om Jämställdhetsombudsmannen, eller den arbetstagarorganisation som gjort framställningen om vitesföreläggande uteblir från en förhandling, förfaller framställningen om vitesföreläggande.

Om Jämställdhetsombudsmannen, *den länsstyrelse* eller den arbetstagarorganisation som gjort framställningen om vitesföreläggande uteblir från en förhandling, förfaller framställningen om vitesföreläggande.

#### 42 §

Jämställdhetsombudsmannens beslut om vitesföreläggande enligt 34 § får överklagas hos jämställdhetsnämnden.

Jämställdhetsombudsmannens *eller länsstyrelsens* beslut om vitesföreläggande enligt 34 § får överklagas hos jämställdhetsnämnden.

I sådana överklagningsärenden tillämpas 35–41 §§.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

# 1 Utredningens arbete

## 1.1 Utredningens uppdrag

I beslut enligt protokoll den 11 februari 2000 (se bilaga 1) gav statrådet Margareta Winberg i uppdrag åt generaldirektör Lena Svenaeus att undersöka och bedöma de rättsliga, ekonomiska och praktiska aspekterna på att utvidga tillsynsansvaret enligt jämställdhetslagen till att gälla även länsstyrelserna. På länsstyrelserna arbetar man sedan länge med jämställdhetsfrågor. Sedan regeringen tillskjutit medel förordnade länsstyrelserna 1994/1995 handläggare med sakansvar för jämställdhet. Idag är det Jämställdhetsombudsmannen (JämO) som har tillsynsansvar för att arbetsplatser runt om i landet följer jämställdhetslagens krav på aktivt jämställdhetsarbete. För att underlätta för JämO i detta arbete har frågan väckts om också länsstyrelserna skulle kunna ha ett tillsynsansvar. En sådan förändring förutsätter att ett antal frågeställningar analyseras som grund för ett ställningstagande om detta är möjligt och lämpligt. Utredaren skall enligt beslutet samråda med JämO och med länsstyrelserna.

## 1.2 Utredningsarbetet

Utredningens främsta uppgift har varit att analysera de rättsliga, ekonomiska och praktiska aspekterna på ett förslag om utvidgning av tillsynsansvaret. En utgångspunkt har varit att kartlägga

de uppgifter JämO respektive länsstyrelserna har idag vad gäller jämställdhetsarbete och vilka möjligheter den nuvarande lagstiftningen ger vad gäller tillsynen. Med ledning av de erfarenheter främst JämO men även länsstyrelsernas jämställdhetsexperter redovisat har försök gjorts att analysera orsakerna till att jämställdhetslagens krav på jämställdhetsplan och aktivt jämställdhetsarbete så ofta försummas och vilka metoder som kan vara bäst ägnade att använda i tillsynsarbetet. De samordningsproblem som med nödvändighet uppstår när flera myndigheter samtidigt har ett tillsynsansvar har ägnats stor uppmärksamhet.

Utredningen har besökt länsstyrelserna i Östergötland, Västergötland, Uppsala, Stockholm och Västra Götaland för att få underlag för en bedömning om ett tillsynsansvar för jämställdhetslagen kan inordnas i länsstyrelsernas verksamhet. Motsvarande frågor har diskuterats vid en telefonintervju med jämställdhetsexpert och länsassessor vid länsstyrelsen i Kalmar län. Länsstyrelserna har tillhandahållit ett omfattande material om jämställdhetsinsatser på länsstyrelsenivå och också redovisat hur länsstyrelsens tillsynsfunktioner på andra sakområden fungerar. I samband med dessa besök har även, i enlighet med förslag från länsstyrelsens jämställdhetsexpert, ett antal arbetsgivare i länet kontaktats. Vid besök på dessa arbetsplatser har frågor ställts om vilka behov av stöd för jämställdhetsarbetet som finns och hur man skulle se på en tillsynsroll för länsstyrelsen.

Fördelar och nackdelar samt tänkbara alternativ för utformning av en ny tillsynsorganisation har diskuterats dels på ett möte med länsstyrelsernas jämställdhetsexperter dels på ett länsrådsmöte. Jämställdhetsexperterna har redovisat organisation och fasta resurser för länsstyrelsernas jämställdhetsarbete så som situationen såg ut vid årsskiftet 2000/2001. Utredningens samråd med JämO har bestått i ett längre sammanträde där JämO redovisat sina erfarenheter av tillsynsarbetet och sin uppfattning om hur tillsynen kan effektiviseras. Alla rapporter över större granskningar efter 1992 har gått igenom liksom årsredovisningar och annat material av intresse för JämOs tillsynsverksamhet. JämO har också som grund för utredningsarbetet framfört syn-

punkter på frågor om resursbehov, samordningsproblem, vites-sanktionen mm.

Promemorian är disponerad på så sätt att den inleds med en genomgång av den rättsliga bakgrunden till JämOs tillsynsroll och en redovisning av länsstyrelsernas nuvarande uppgifter i fråga om jämställdhet mellan kvinnor och män i samhället. Därefter följer en redovisning av dels JämOs erfarenheter av tillsynsarbetet, dels länsstyrelsernas jämställdhetsarbete särskilt på arbetslivsområdet. Det därpå följande avsnittet har karaktären av en probleminventering i syfte att få grepp om vilka behov som finns på arbetsplatserna för att jämställdhetslagen skall fungera. I avsnittet tas också upp ett antal problem som JämO och länsstyrelserna belyst under utredningen. En beskrivning av tillsynsfunktionens olika delar läggs sedan till grund för ett förslag till ny tillsynsorganisation. I ett avslutande avsnitt bedöms vilka resurser förslaget kräver och vilka konsekvenserna kan bli, särskilt för mindre företag.

### 1.3 Några aktuella reformer och utredningar

Under hela 1990-talet har den offentliga verksamhetens regionala uppbyggnad varit under utredning. Det pågår en utveckling som innebär att staten behåller ett övergripande ansvar för politikens inriktning men samtidigt ger kommunala självstyrelseorgan allt större möjligheter att delta i den nationella politikens genomförande på lokal och regional nivå. Sedan 1997 pågår försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning (se bl.a. rskr. 1996/97:228). I Gotlands, Kalmar, Skåne och Västra Götalands län har pågått försöksverksamhet som inneburit att det regionala utvecklingsansvaret överförts från länsstyrelse till regionala självstyrelseorgan. Resultatet av försöksverksamheten har redovisats i betänkandet "Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning" (SOU 2000:85). Den parlamentariska regionkommittén (PARK-kommittén) har föreslagit fortsatt och utvidgad försöksverksamhet.

Det pågår enligt betänkandet regionalt samarbete också utanför försökslänen. Processen har kommit olika långt i olika län. Regional samverkan ökar också mellan länen, men inte i samma omfattning som inom länen. Utvecklingen mot ökad decentralisering och internationalisering utgör enligt betänkandet de två viktigaste utvecklingstendenserna. Tillsammans med fokuseringen på tillväxt och ekonomisk utveckling har det betytt ändrade förutsättningar för fördelning av uppgifter och ansvar.

Betänkandet innehåller ett särskilt avsnitt om vilka principer som bör tillämpas för uppgiftsdelning mellan staten och lokala respektive regionala självstyrelseorgan (sid 56 ff). Genomslag för nationella mål och garanti för likvärdiga förutsättningar är liksom behov av enhetlig ledning och nationell överblick de tyngsta argumenten för ett statligt ansvar. Man framhåller också att statligt ansvarstagande är att föredra, när enhetlig tillämpning av gällande regler utgör ett centralt värde i sammanhanget, t.ex. när det gäller rättsvård. Den mellandepartementala arbetsgrupp (SIR-gruppen) som haft till uppgift att kartlägga det statliga intresset på regional nivå, framhåller just rättssäkerheten som ett av de viktigaste statliga intressena (SIR-rapporten 2000, sid 2 f).

Behov av större flexibilitet och anpassning till lokala förhållanden utgör argument för att flytta verksamhet till lokal och regional självstyrelse. Också effektivitetsskäl och önskemål om demokratisk förankring brukar anföras till stöd för sådana lösningar. I försökslänen ansvarar de regionala självstyrelseorganen för cirka 90 procent av de s.k. regionala utvecklingsmedlen och länsstyrelsen för resterande 10 procent. De regionala självstyrelseorganen har hand om merparten av regional projektverksamhet. Dit hör dock inte projekt för jämställdhet för vilka länsstyrelsen har kvar ansvaret.

PARK-kommittén har föreslagit att länsstyrelsens ansvar för regional projektverksamhet i fråga om jämställdhet överförs till självstyrelseorganen. Avgörande för detta förslag är att länsstyrelsernas jämställdhetsarbete i sin nuvarande form mera har karaktären av utvecklingsarbete än av tillsyns- och uppföljningsarbete (sid 369 ff). I försökslänen har självstyrelseorganen sam-



ordningsansvar för arbetet med de regionala tillväxtavtalen. Eftersom regeringen understrukt vikten av att jämställdhetsfrågorna integreras i detta arbete talar det enligt kommittén för att jämställdhetsinsatser av detta slag, med stark anknytning till den regionala utvecklingen, flyttas till de lokala och regionala organen. Härigenom renodlas länsstyrelsens uppgift till att i första hand avse uppföljning av de nationella målen för jämställdheten i länet.

Jämställdhetsombudsmannens mandat och organisation kommer att beröras av en utredning som nyligen påbörjat sitt arbete. I kommittédirektiven "Ett utvidgat skydd mot diskriminering" (Dir. 2000:106) som avser genomförande av EU-direktiven 2000/43/EG och 2000/78/EG aviseras att tilläggsdirektiv kommer att ges för att utreda en samordning såväl av diskrimineringslagarna som de ombudsmannainstitutioner som har tillsyn över lagarna.

Möjligheterna att införa frivillig jämställdhetsmärkning av produkter och tjänster utreds för närvarande. Utredningen som antagit namnet FRIJA har avgett ett delbetänkande i januari 2001 som bl.a. innehåller en kartläggning av regler som kan ha betydelse för införandet av jämställdhetsmärkning. Som en preliminär ståndpunkt anförs, att ett väl dokumenterat och utvärderat jämställdhetsarbete under en period av tre på varandra följande år bör utgöra det första kriteriet vid frivillig jämställdhetsmärkning (SOU 2001:9 sid 61). Förslag till hur ett sådant system skulle kunna utformas och vilka kriterier som kan ligga till grund för jämställdhetsmärkningen skall enligt direktiven redovisas vid årsskiftet 2001/2002.

Om en kommande frivillig jämställdhetsmärkning skall involvera kvaliteten på ett företags jämställdhetsarbete kommer det sannolikt att skapa en efterfrågan på kvalificerad hjälp att skapa och vidmakthålla ett effektivt jämställdhetsarbete.

Slutligen bör nämnas en utredning av generell betydelse för hur statlig tillsyn kan komma att organiseras. I september 2000 gavs direktiv för en utredning om "Tydligare och effektivare statlig tillsyn" (Dir. 2000:62). Efter kartläggning och problemin-

ventering skall utredaren lämna förslag till hur den statliga tillsynen kan göras tydligare och effektivare. I direktiven pekas på att en klar och tydlig lagstiftning är grundläggande för en väl fungerande tillsyn. Det går enligt direktiven att urskilja vissa minimikrav på vad som kan betecknas som tillsynsverksamhet samtidigt som utvecklingen synes gå mot uppföljning, rådgivning och stöd i stället för formell kontroll. Tillsynen inom ett och samma verksamhetsområde utövas ibland av flera myndigheter med överlappande eller motstridiga uppdrag. Utredningen skall bl.a. komma med förslag till hur sådana problem kan lösas.

## 2 Jämställdhetslagens tillsynsbestämmelser

### 2.1 Gällande rätt

Jämställdhetslagen (1991:433) som är en arbetsrättslig lagstiftning innehåller förbud mot könsdiskriminering i arbetslivet och ett antal bestämmelser om arbetsgivares skyldigheter att bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja jämställdhet i arbetslivet. I 30 § jämställdhetslagen anges att det skall finnas en jämställdhetsombudsman och en Jämställdhetsnämnd för att se till att lagens regler efterlevs. I 31§ betonas att Jämställdhetsombudsmannen (JämO) i första hand skall söka förmå arbetsgivare att frivilligt följa föreskrifterna i lagen och att JämO också i övrigt skall medverka i strävandena att främja jämställdhet i arbetslivet.

I ombudsmannens befogenheter ingår att utfärda vitesföreläggande om arbetsgivare inte fullgör sin uppgiftsskyldighet samt att ansöka om vitesföreläggande hos Jämställdhetsnämnden i fall då arbetsgivare inte fullgör sina skyldigheter att arbeta aktivt för jämställdhet. I förordningen (1991:1438) med instruktion för Jämställdhetsombudsmannen anges närmare de uppgifter som åligger myndigheten med avseende på tillsynen.

Sedan den 1 januari 2000 ( se prop. 1999/2000:143, sid 90 ff) har en central arbetstagarorganisation i förhållande till vilken arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal möjlighet att ansöka om vitesföreläggande inför Jämställdhetsnämnden i fall som gäller arbetsgivarens skyldighet att följa bestämmelserna om aktiva

åtgärder. Möjligheten att ansöka om vitesföreläggande kan utnyttjas om JämO förklarar sig inte vilja göra en sådan framställning. Lagändringen har visst samband med det samverkansansvar som anges i 2 § jämställdhetslagen och som innebär att arbetsgivare och arbetstagare skall samverka för att uppnå jämställdhet i arbetslivet. Det har ansetts rimligt att den arbetstagarorganisation som ålagts ett ansvar för att bidra till och övervaka att åtgärder för ökad jämställdhet beslutas och genomförs också ges en möjlighet att leva upp till detta ansvar.

Jämställdhetsnämnden är ett förvaltningsrättsligt organ som har två huvuduppgifter. För att få en arbetsgivare att uppfylla sina skyldigheter enligt jämställdhetslagen avseende ett aktivt jämställdhetsarbete kan nämnden, på ansökan av JämO eller facklig organisation, utfärda vitesföreläggande. Vidare prövar nämnden överklagande av beslut varigenom JämO vid vite förelagt en arbetsgivare att lämna uppgifter som behövs för tillsynen eller att bereda JämO tillträde till arbetsplatsen. Jämställdhetsnämndens beslut kan inte överklagas.

Bestämmelser om handläggningen i Jämställdhetsnämnden finns i 36–41 §§ jämställdhetslagen. I framställningen om vitesföreläggande skall sökanden ange vilka åtgärder som bör åläggas arbetsgivaren, vilka skäl som åberopas till stöd för framställningen och vilken utredning som gjorts. Jämställdhetsnämnden får vid avgörande av ett ärende om vitesföreläggande enligt 35 § ålägga arbetsgivaren att vidta andra åtgärder än de begärda under förutsättning att de inte är upenbart mer betungande för arbetsgivaren.

I jämställdhetslagen finns inga bestämmelser om de uppgifter och det ansvar som länsstyrelserna har i fråga om jämställdhet. Detta regleras i förordningen (1997:1258) med länsstyrelseinstruktion, där det i 3 § anges att länsstyrelserna bland annat svarar för "jämställdhet mellan kvinnor och män". Närmare författningsreglering om vari dessa uppgifter består saknas.

## 2.2 1980 års jämställdhetslag – en återblick

För förståelsen av hur kontrollen av jämställdhetslagens efterlevnad fungerar idag och för en bedömning av i vad mån länsstyrelserna bör ges en roll i tillsynsarbetet är det lämpligt att göra en genomgång av bakgrunden till dagens bestämmelser.

Ordningen med tillsyn genom en statlig myndighet, JämO, infördes samtidigt med den första jämställdhetslagen som trädde i kraft den 1 juli 1980. Reglernas struktur med möjlighet till vitesföreläggande och en särskild nämnd för att handlägga sådana frågor är alltså jämt densamma. Tillsynsansvarets räckvidd och innehåll har däremot ändrats i viktiga avseenden, dels genom att lagens regler om aktiva åtgärder flera gånger konkretiserats och skärpts, dels genom att JämOs tillsynsområde efterhand utvidgats att omfatta alla arbetsplatser. Förändringarna speglar en förändrad balans mellan JämO och arbetsmarknadens parter.

Utgångspunkten för den första jämställdhetslagen var att den skulle ansluta till och stödja arbetsmarknadens parter i deras strävanden att uppnå ökad jämställdhet. Arbetsmarknadens parter var huvudaktörerna och deras ansträngningar att kollektivavtalsvägen lösa problem med bristande jämställdhet skulle inte onödigt störas. Lagens regler om aktiva åtgärder gjordes därför dispositiva och arbetsgivarnas skyldighet kunde helt eller delvis, alltefter parternas viljeinriktning och ambitioner, regleras i kollektivavtal.

Det enda krav som fanns på ett kollektivavtal om jämställdhet var att det inte fick förklara att lagens regler om aktivt jämställdhetsarbete inte skulle gälla utan att sätta någon bestämmelse i lagens ställe. Inte heller fick ett sådant avtal innehålla bestämmelser som i sig var diskriminerande. Detta var en viktig avvikelser i förhållande till jämställdhetskommitténs förslag som gick ut på att avtalets innehåll och dess praktiska tillämpning skulle ligga *minst* på lagens nivå för att kollektivavtal skulle få tillämpas i stället för lagens regler (SOU 1978:38 sid 130 f).

Det var jämställdhetskommittén som i sitt betänkande föreslagit att ett fristående samhällsorgan, ett jämställdhetsombud, skulle inrättas för att se till att lagen efterlevdes. Enligt kommitténs förslag skulle det komma an på jämställdhetsombudet att hos Arbetsdomstolen föra talan om föreläggande mot arbetsgivare som underlåtit att planera sin verksamhet och ordna arbetsförhållandena på ett sätt som främjade jämställdhet i arbetslivet. Kommittén hade också föreslagit att ombudet själv skulle ha rätt att utfärda föreläggande. Ett sådant föreläggande skulle dock få bindande verkan endast om det godkändes av arbetsgivaren inom utsatt tid.

I propositionen 1978/79:175 sid 33 ff gavs jämställdhetsombudet, som i en kommande proposition (1979/80:56) döptes om till Jämställdhetsombudsmannen, en uttalat komplementär roll i förhållande till arbetsmarknadens parter och kommitténs förslag frångicks på viktiga punkter. Det gällde både den roll som ombudet skulle ha när det gällde att bistå enskilda vid anmälan om könsdiskriminering och ombudets enligt kommittéförslaget tämligen fria befogenheter att vara drivande i jämställdhetsarbetet, att kontrollera att arbetsgivare följde lagen och att jämställdhetsavtalen höll viss nivå. Vidare ansågs olämpligt att Arbetsdomstolen skulle pröva frågor om det aktiva jämställdhetsarbetet. Det borde i stället anförtras en särskild jämställdhetsnämnd.

Det var vid tillkomsten av den första jämställdhetslagen en starkt kontroversiell fråga om det skulle inrättas ett statligt tillsynsorgan för att övervaka lagens efterlevnad. Det betraktades av många, inte minst arbetsmarknadens organisationer, som ett ingrepp i parternas autonomi. Det är mot den bakgrunden som man bör se de tämligen detaljerade anvisningar om hur tillsynsmyndigheten skulle arbeta. Det ansågs viktigt att den nya myndigheten arbetade smidigt och informellt. Samförstånd med arbetsgivare och fackliga organisationer skulle eftersträvas och frivilliga lösningar skulle i möjligaste mån väljas när tvister uppstått. Betoningen i Jämställdhetsombudsmannens arbete skulle ligga på rådgivning, upplysning och frivillig samverkan.

Parternas verksamhet skulle vara mönsterbildande och det statliga tillsynsorganet skulle därför endast övervaka de arbetsplatser där kollektivavtal om jämställdhet saknades. Ombudet skulle hålla sig informerad om utvecklingen på det kollektivavtalsreglerade området och i sin verksamhet använda de erfarenheter man där vunnit.

Ett tillsynsansvar förutsätter tillgång till information om de förhållanden som skall övervakas. Det måste därför finnas en skyldighet för arbetsgivare att på anmaning av tillsynsorganet lämna de uppgifter som kunde vara av betydelse för tillsynsverksamheten. I konsekvens med den grundläggande synen på ansvarsfördelningen mellan arbetsmarknadens parter och tillsynsorganet infördes ingen generell uppgiftsskyldighet. Den kom endast att avse arbetsplatser som inte omfattades av jämställdhetsavtal. För arbetsgivare som var bundna av jämställdhetsavtal begränsades uppgiftsskyldigheten till att omfatta enbart sådana uppgifter som kunde belysa hur diskrimineringsförbudet efterlevdes, inte om eller hur man arbetade aktivt för jämställdhet.

Detta innebar sammanfattningsvis att tillsynen över lagreglerna i den del av lagen som gällde krav på aktiva åtgärder endast gällde arbetsplatser som saknade kollektivavtal om jämställdhet. Åren närmast före och efter jämställdhetslagens ikraftträdande träffades avtal om jämställdhet på större delen av arbetsmarknaden. Tillsynsansvarets omfattning avseende lagens regler om aktiva åtgärder kom därför att få en tämligen begränsad omfattning.

### **2.3 1992 års jämställdhetslag – krav på jämställdhetsplaner**

I sitt betänkande "Tio år med jämställdhetslagen – utvärdering och förslag" (SOU 1990:41) presenterade jämställdhetsutredningen en analys av hur jämställdhetsavtalen fungerat. Man konstaterade att lagens tillsynsinstrument blivit tämligen urholkat genom att avtalen inte tillät något ingripande från JämO:s sida avseende den helt övervägande delen av arbetsmarknaden. Man

konstaterade vidare att utvecklingen gått därhän att avtalen såväl på central som lokal nivå hölls i allt kortare och allt mer allmänna ordalag. En övergång från kollektivavtal till planer och program ute på allt mindre enheter kunde skönjas. Utredningen menade att detta i viss mening kunde tolkas som positivt för det lokala arbetet men att avtalen ändå tycktes på väg att förlora den framskjutna plats de tillmätts vid lagens tillkomst. Utredningen konstaterade också att det i mycket liten omfattning förekom att konkreta jämställdhetsplaner upprättades. De existerande jämställdhetsavtalen skilde sig också från vanliga kollektivavtal på så sätt att de inte kunde utgöra grund för sanktioner vid uteblivet jämställdhetsarbete. Målsättningsbestämmelser i ett avtal kan inte grunda rätt till skadestånd.

Utredningen anslöt sig till grundsynen i tidigare lagförarbeten att jämställdhetsarbetet hörde samman med de fackliga frågorna och att arbetsmarknadens parter även fortsättningsvis borde ha huvudansvaret för det aktiva jämställdhetsarbetet och kunna träffa avtal som ersatte eller fyllde ut reglerna i jämställdhetslagen. Problemen borde lösas genom att lagens regler om aktiva åtgärder konkretiserades och byggdes ut och att krav ställdes på att avtalen skulle hålla minst samma standard som lagens innehåll. En viss utvidgning av JämOs tillsyn borde också övervägas. Man föreslog att en regel skulle införas som angav att arbetsgivare skulle vara skyldiga att bedriva ett planmässigt jämställdhetsarbete. Regeln skulle vara tvingande och därmed JämOs ansvar att kontrollera. Uppgiftsskyldigheten skulle vidare, föreslog utredningen, vidgas till att avse även avtalsbundna arbetsgivare. Sammanfattningsvis förordades en betydande utökning av JämOs tillsynsområde.

Den nya jämställdhetslag som trädde i kraft den första januari 1992 ändrade inte på ordningen att lagreglerna om aktiva åtgärder skulle kunna ersättas med andra regler i kollektivavtal och att parterna själva skulle kontrollera efterlevnaden av avtalen. Någon möjlighet till materiell överprövning av avtalen infördes alltså inte. Däremot innehöll den nya jämställdhetslagen bestämmelser som på annat sätt påverkade innehållet i JämOs tillsynsarbete.



Det allmänna påbudet att arbeta aktivt för jämställdhet konkretiserades och byggdes ut i viktiga hänseenden.

Ett formellt krav på jämställdhetsplan infördes för arbetsgivare med minst tio anställda. Jämställdhetsplanen skulle ansluta till de krav och områden som specificerades i lagen. Arbetsmiljö och rekrytering var områden som funnits i den gamla lagen. Nytt var att man införde en skyldighet för arbetsgivare att underlätta för både kvinnliga och manliga arbetstagare att förena förvärsarbete och föräldraskap. Vidare infördes för första gången bestämmelser till skydd mot sexuella trakasserier och trakasserier till följd av en anmälan om könsdiskriminering.

I en ny bestämmelse om samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare för att uppnå jämställdhet betonades att arbetsgivare och arbetstagare särskilt skulle samverka för att utjämna och förhindra skillnader i löner och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män som utförde arbete som var lika eller som var att betrakta som likvärdigt.

Om lagändringarna den 1 januari 1992 kan man sammanfattningsvis säga att de visserligen inte ändrade på arbetsfördelningen mellan JämO och arbetsmarknadens parter men att de materiella förändringarna i lagen gjorde att uppgiften för JämO, i de fall där JämO hade tillsyn, blev bredare.

## 2.4 1994 års regler om tillsynsansvar

Jämställdhetsutredningens förslag blev föremål för förnyat övervägande i det lagstiftningsärende som den 1 juli 1994 ledde till att reglerna om aktiva åtgärder i jämställdhetslagen blev tvingande och att JämOs tillsyn utsträcktes i konsekvens därmed. I propositionen 1993/94:147 ansåg sig regeringen kunna konstatera att de förhoppningar som framförts vid den nya jämställdhetslagens tillkomst om att avtalen skulle bli mer åtgärdsinriktade och att parterna i högre grad beredda att ta ett större ansvar, inte hade infriats. Vidare anfördes att det vid de tillfällen då frågan om JämOs tillsyn och kollektivavtalens ställning diskuterats under senare år, funnits en oförklarlig misstro mot JämO:s förmåga

att på ett positivt och stödande sätt kunna bidra till den fortsatta utvecklingen.

Enligt regeringens uppfattning var det principiellt sett otillfredsställande att det ämbete som hade till uppgift att övervaka lagens bestämmelser i stor utsträckning skulle vara förhindrat att utöva denna tillsyn under hänvisning till att det fanns kollektivavtal. Regeringen föreslog därför att lagen skulle ändras så att arbetsgivare blev skyldiga att iaktta lagens bestämmelser oavsett kollektivavtal och JämO därmed skulle få tillsyn över hela arbetsmarknaden. JämO skulle dock inte ikläda sig någon polisiär roll utan även fortsättningsvis arbeta med information och dialog som sina huvudredskap.

Lagändringen den 1 juli 1994 ändrade på ett väsentligt sätt rollfördelningen mellan JämO och arbetsmarknadens parter. JämO fick, om inte huvudrollen så åtminstone en roll på samma nivå som arbetsmarknadens parter, när det gällde ansvaret för det framåtsyftande jämställdhetsarbetet. Några ändrade anvisningar för hur JämO skulle fullgöra sitt tillsynsansvar gavs inte. Den rekommenderade metodiken med tyngdpunkt på information, rådgivning och frivilliga lösningar låg fast samtidigt som den förändrade lagstiftningen var ett uttryck för att regeringen ville att takten i jämställdhetsarbetet skulle öka och tillsynen bli effektivare.

Av betydelse för tillsynsansvarets materiella innehåll var vidare att det den 1 juli 1994 infördes en bestämmelse i jämställdhetslagen om årlig kartläggning av löneskillnader. Frågan om osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män hade utretts av Löneskillnadsutredningen som i sitt betänkande "Löneskillnader och lönediskriminering Om kvinnor och män på arbetsmarknaden" (SOU 1993:7) föreslagit att arbetsgivare årligen skulle kartlägga och analysera orsakerna till löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är av lika eller av lika värde. Bestämmelsen om kartläggning av löneskillnader i 9 a § som trädde i kraft den 1 juli 1994 innehöll dock inget krav på analys och anslöt inte heller till begreppen lika och likvärdigt arbete. Reglerna om kartläggning av löneskillnader har ingått i den översyn av

jämställdhetslagen som resulterat i omfattande ändringar den 1 januari 2001 i synnerhet vad gäller diskrimineringsförbuden. Vidare har bestämmelserna om lönekartläggning som nu finns i 10–12 §§ skärpts väsentligt, vilket påverkat JämOs tillsynsansvar. Möjligheterna att utreda om jämställdhetslagen åsidosatts har också förbättrats genom att i 33 § införts en föreskrift om att en arbetsgivare är skyldig att ge ombudsmannen tillsyn till arbetsplatsen för undersökningar som kan vara av betydelse för tillsynen.

## 2.5 De fackliga organisationernas roll

Utredningen om översyn av lagen mot etnisk diskriminering föreslog i sitt betänkande "Räkna med mångfald!" (SOU 1997:174) att arbetstagarorganisationer i förhållande till vilka en arbetsgivare är bunden av kollektivavtal skulle ges möjlighet att göra framställning i Nämnden mot diskriminering om att arbetsgivare vid vite skall föreläggas fullgöra sina skyldigheter beträffande aktiva åtgärder. Regeringen, vars uppfattning godtogs av riksdagen, ansåg att frågan borde belysas ytterligare och att en samordning med jämställdhetslagen måste göras innan en sådan ordning kunde genomföras (prop. 1997/98:177 s. 53).

Frågan togs upp av Utredningen om översyn av jämställdhetslagen som ansåg att en rätt för fackliga organisationer att ansöka om vitesföreläggande hos Jämställdhetsnämnden respektive Nämnden mot diskriminering kunde vitalisera det lokala arbetet och medföra ett större ansvarstagande för jämställdhetsarbetet. I betänkandet (SOU 1999:91) föreslogs därför att kollektivavtalsbundna fackliga organisationer skulle ges en sådan rätt. JämO liksom Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) skulle i ärende inför Jämställdhetsnämnden beredas tillfälle att yttra sig och även ha rätt att intervjua.

Regeringen som stödde förslaget att organisationerna (prop. 1999/2000:143) skulle ges möjlighet att ansöka om vitesföreläggande uttalade att brister och problem vad avser jämställdhet och etnisk mångfald i första hand skall lösas av parterna på arbets-

platsen. En rätt för organisationerna att ansöka om vitesföreläggande kunde ge ökad tyngd åt förhandlingsinstrumentet. Vetenskapen att om det ytterst är möjligt att låta nämnderna bedöma vad som bör göras kunde antas befrämja frivilliga lösningar.

Regeringen ansåg att rätten endast borde tillkomma kollektivavtalsbärande centrala organisationer. I fråga om samordningen med JämOs tillsynsansvar valdes en lösning som innebär att facklig organisation får ansöka om vitesföreläggande endast när JämO avstått från sin rätt härvidlag. På förslag av lagrådet infördes också en bestämmelse om att JämO skall beredas tillfälle att yttra sig under handläggningen i Jämställdhetsnämnden. Motsvarande regler gäller för DO.

### 3 Länsstyrelsernas jämsällldhetsansvar

Länsstyrelsernas uppgifter och ansvar vad gäller jämsällldhet mellan kvinnor och män regleras i förordningen (1997:1258) med länsstyrelseinstruktion. I 3 § finns en uppräknig av de sakområden för vilka länsstyrelsen svarar. Jämsällldhet är ett av dessa sakområden.

På regeringens förslag fick länsstyrelserna fr.o.m. budgetåret 1994/95 ett särskilt ansvar för att omsätta de nationella målen för jämsällldhetspolitiken. Medel anslogs för att anställa personal för jämsällldhetsfrågor i varje län. Länsstyrelsen, som har det regionala samordningsansvaret för statlig och kommunal verksamhet, ansågs med sin breda kompetens inom olika samhällssektorer väl ägnad att få en vidgad roll när det gällde att arbeta för jämsällldhet. Medlen användes på så sätt att man i varje län anställde en s.k. länsexpert för jämsällldhetsfrågor som fick ansvar för sakområdet.

Uppgiften att främja jämsällldhet i länet var inte ny. Utgångspunkten för en mer samlad insats var ett regeringsuppdrag år 1984 att länsstyrelserna tillsammans med länskol- och länsarbetsnämnder skulle göra en analys av kvinnornas situation i länen och ta fram program för att främja deras villkor i arbetsliv och utbildningssystem. Därefter hade ett antal initiativ tagits från centralt håll inom såväl jämsällldhets- som regionalpolitiken för att bygga vidare på denna grund. Samtidigt hade vissa länsstyrelser arbetat aktivt med jämsällldhetsfrågor utifrån egna prioriteringar.

En enkät till länsstyrelserna år 1990 i samband med en kartläggning av deras projektinsatser för kvinnor (NUTEK, R

1992:15) hade påvisat en splittrad bild av det utåtriktade jämställdhetsarbetet i länen. Insatserna vilade i hög grad på enskilda handläggares personliga engagemang. Förankringen i länsledningen var ofta svag och få länsstyrelser hade lyckats integrera ett kvinnoperspektiv i olika projekt och program.

I det lagstiftningsarbete som föregick den särskilda satsningen 1994/95 konstaterades att en viktig förutsättning för en vidgad roll för länsstyrelserna beträffande jämställdhetspolitiken var, att området var företrätt med tillräcklig tyngd i organisationen och att länsstyrelserna fick såväl resurs- som kompetensförstärkning.

Länsstyrelsens huvuduppgift skulle vara att utifrån de nationella målen för jämställdhetspolitiken och länets jämställdhetsstrategi främja jämställdhetsarbetet i länet. När det gäller sakfrågorna på området gavs länsexperten ett direkt ansvar under länsstyrelsens ledning. Det samlade ansvaret för att främja jämställdhet i länet åvilade länsledningen.

I propositionen "Delad makt delat ansvar" (1993/94:147 sid 82) betonades att i länsexperten's ansvarsområde skulle ingå att:

- följa upp de nationella målen för jämställdhet i länet
- svara för en jämställdhetsstrategi för det utåtriktade arbetet som omfattar samtliga relevanta sakområden inom länsstyrelsen
- i samverkan med ansvariga för länsstyrelsens olika sakområden utveckla metoder och modeller för att såväl kvinnors som mäns villkor och behov analyseras i åtgärdsförslag, strategidokument, fördelning av resurser m.m.
- samordna statlig, kommunal och landstingskommunal verksamhet på området och därvid ha en initierande, kunskapsuppbyggande, stödjande och uppföljande roll
- vara ett stöd för regionens företag/arbetsplatser i deras jämställdhetsarbete
- samverka med Jämställdhetsombudsmannen i frågor som rör jämställdhet i arbetslivet
- uppmärksamma behovet att öka kvinnorepresentationen i beslutande organ, samverkansgrupper m.m.

- i berörda län uppmärksamma frågor om könskvoteringsregelns tillämpning inom det regionalpolitiska stödet. Länsexperten för jämställdhetsfrågor skulle därvid vara ett stöd för länsstyrelsens arbete inom olika sakområden. Ansvaret för att jämställdhetsperspektivet lyftes fram inom de olika områdena skulle dock ävila respektive länsexpert/områdesansvarig.

Inför reformens ikraftträdande utarbetades på initiativ av civildepartementet en promemoria som pekade på tänkbara inriktningar för det nya arbetet. Vikten av att länsledningen engagerade sig och gav aktivt stöd i arbetet betonades, liksom att jämställdhetsarbetet måste vara en uppgift för hela länsstyrelsen. Beträffande de nya tjänsterna som länsexpert i jämställdhetsfrågor ansåg man att länsexpertskapet inte borde kombineras med annat ansvarsområde, eftersom det kunde medföra att rollen blev oklar i förhållande till omgivningen.

I promemorian betonade man vidare att man måste arbeta utmed två linjer, dels med att genomföra att ett jämställdhetsperspektiv internt genomsyrade länsstyrelsens hela verksamhet dels med att se till att länsstyrelsens externa arbete präglades av de nationella mål för jämställdhet som formulerats i propositionen.

En viktig fråga som behandlades i promemorian var *hur* jämställdhetsarbetet skulle bedrivas. Länsexperten för jämställdhetsfrågor skulle ha en kunskapsuppbyggande, initierande, samordnande, stödjande och uppföljande roll. Utgångspunkten skulle vara att arbetet skedde i samverkan med andra aktörer med sikte på att finna goda lösningar på de problem man tog itu med. Länsexperten skulle inte ha en tillsyns- eller "klagomursroll" när det gällde brott mot jämställdhetslagen. Huvuduppgiften var att medverka till ett framåtsyftande utvecklingsarbete.

Beträffande jämställdhetsplaner och lagens krav på sådana sades, att länsstyrelsen inte hade och inte heller borde ha uppgiften att följa upp dessa. Däremot skulle handläggaren kunna göra ett urval av planer från olika arbetsplatser och använda dem i kun-

skapsöverföringen. Med analyser och kunskap som grund skulle ett förändringsarbete kunna initieras hos skilda arbetsgivare såsom kommuner, landsting och företag. Samordning med andra aktörers aktiviteter som kunde påverka jämställdheten i positiv riktning skulle ha frivillighetens prägel. Redan befintliga nätverk som arbetade med jämställdhetsfrågor kunde vara målgrupper för sådant stöd liksom arbetsplatser, skolor mfl. Dialog och erfarenhetsutbyte med andra centrala aktörer, såsom vissa departement, JämO, Nutek, Glesbygdmyndigheten och Socialstyrelsen måste etableras.

Länsstyrelsernas första stora uppgift var, enligt då aktuellt regleringsbrev, att utarbeta en jämställdhetsstrategi för det utåtriktade arbetet i länet. Den skulle vara en del i länsstyrelsens övergripande utvecklingsstrategi och genom en analys av situationen i länet ge grundval för en prioritering av de viktigaste frågorna att ta itu med.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det i regelverket för närvarande inte finns något inslag alls av tillsyn eller kontroll i länsstyrelsernas jämställdhetsarbete. Länsstyrelsernas mandat är samtidigt mycket vidare än JämOs, eftersom det handlar om hela den nationella jämställdhetspolitiken. När det däremot gäller de arbetsmetoder som anbefalls är det stora likheter med vad som gäller för JämO. Man skall söka samarbete med andra aktörer och genom en förtroendefull dialog åstadkomma bättre kunskaper om jämställdhet.



## 4 JämOs tillsynsverksamhet

### 4.1 Sanktioner

Skyldigheten att bedriva ett målinriktat jämställdhetsarbete och följa föreskrifterna i 3–13 §§ jämställdhetslagen riktar sig enbart mot arbetsgivare. Det är således arbetsgivarnas laglydnad som är föremål för JämOs tillsyn. De sanktioner som kan bli aktuella om arbetsgivare åsidosätter sina skyldigheter är vitesförelägganden.

Arbetsgivare är, som framgår av 33 § jämställdhetslagen, skyldig att på uppmaning av JämO lämna uppgift om de förhållanden i arbetsgivarens verksamhet som kan vara av betydelse för tillsynen. Sedan den 1 januari 2001 är arbetsgivare också skyldig att ge JämO tillträde till arbetsplatsen för undersökningar som kan vara av betydelse för tillsynen. Om arbetsgivare vägrar att lämna begärda uppgifter eller nekar tillträde till arbetsplatsen kan JämO enligt 34 § jämställdhetslagen besluta om vitesföreläggande. Föreläggandet kan överklagas till Jämställdhetsnämnden.

När JämO bedömer att en arbetsgivare bryter mot föreskrifterna i 3–13 §§ kan myndigheten, som framgår av 35 § jämställdhetslagen, ansöka om vitesföreläggande hos Jämställdhetsnämnden. Innan det blir aktuellt måste JämO ha prövat andra vägar för att få arbetsgivaren att följa lagen. Enligt 31 § skall JämO i första hand söka förmå arbetsgivare att frivilligt följa lagens bestämmelser. Detsamma sägs i förordningen (1991:1438) med instruktion för Jämställdhetsombudsmannen, varav också

framgår att JämO kan ta upp ärenden om underlåtenhet av arbetsgivare att följa lagens föreskrifter om aktiva åtgärder såväl efter anmälan som på eget initiativ. Numera kan tillsynsansvaret för JämO aktualiseras också genom att arbetstagarorganisation som avser att ansöka om vitesföreläggande måste ha JämOs medgivande.

Formerna för tillsyn i det övervägande antal ärenden där ett vitesföreläggande aldrig blir aktuellt regleras inte på annat sätt än att det i instruktionen 1 § punkt 1 sägs, att JämO skall arbeta med rådgivning, upplysning, överläggningar med enskilda parter och organisationer eller genom andra lämpliga åtgärder.

## 4.2 Lagens krav på arbetsgivare

Tillsynsarbetet bestäms i hög grad av innehållet i de krav som jämställdhetslagen anger i 3–13 §§. Av dessa krav är vissa absoluta t.ex. att arbetsgivare med minst 10 anställda skall ha en årlig jämställdhetsplan, medan andra är mera processinriktade, t.ex. att arbetsgivare vid nyanställningar skall söka se till att andelen arbetstagare av underrepresenterat kön ökar.

I JämOs arbete med lagens regler om aktiva åtgärder har det varit en viktig uppgift att tolka lagen och fastlägga den nivå där en arbetsgivare uppfyller lagens krav. Såväl vid anmälningar om bristande jämställdhetsarbete som vid kontroller på eget initiativ måste JämO på ett konsekvent och rättssäkert sätt bedöma om det föreligger ett brott mot lagen eller inte. Samtidigt har JämO den övergripande uppgiften att på olika sätt stimulera jämställdhetsarbetet och inspirera arbetslivets aktörer att göra mer än det som är nödvändigt för att inte bryta mot lagen.

När Jämo genom lagändringen den 1 juli 1994 fick tillsyn över hela arbetsmarknaden blev det en angelägen uppgift att lära ut vad en jämställdhetsplan skall innehålla och hur man utarbetar en bra plan. JämO brukar hänvisa till fyra grundläggande krav för en godkänd jämställdhetsplan. Det skall finnas *en kartläggning* av förhållandena på arbetsplatsen kopplad till envar av bestämmelserna i 4–13§ § om aktiva åtgärder, vilket innebär att arbetsmiljö

och arbetsförhållanden, möjlighet att förena förvärvsarbete och familj, skydd mot sexuella trakasserier, rekrytering och löneförhållanden skall kartläggas ur könssynpunkt. Utifrån resultatet av kartläggningen skall *mätbara målsättningar* formuleras. *Konkreta åtgärder* för att nå de utsatta målen skall finnas. Den fjärde punkten avser krav på *utvärdering av föregående års plan*.

### 4.3 Erfarenheter från tillsynsarbetet

De första åren efter det att kravet på skriftlig jämställdhetsplan infördes dominerades JämOs insatser av information om kravet på jämställdhetsplan samt olika aktiviteter för att få arbetsgivare att bedriva ett planmässigt arbete. Därefter har man mer systematiskt sökt granska hur lagen efterlevs. När det gäller proportionen mellan tillsynsärenden som har sin grund i anmälningar och tillsynsärenden som initierats av JämO har den växlat över åren beroende på vilka modeller för tillsyn JämO valt för året ifråga. Enligt årsredovisningen för år 2000 granskades 113 jämställdhetsplaner på anmälan utifrån medan JämO tog initiativ till granskning av 89 planer.

När det gäller anmälningsärenden kan nämnas en anmälan mot hälften av landets kommuner, ingiven av Svenska Kommunaltjänstemannaförbundet år 1994. Förbundet hade efter en granskning av samtliga kommuner funnit att hälften saknade jämställdhetsplan. JämO ställde krav på att jämställdhetsplan skulle upprättas. En kommun vägrade efterkomma kravet och blev föremål för en ansökan om vitesföreläggande i Jämställdhetsnämnden. Sedan nämnden förelagt kommunen att vid vite av 200 000 kr upprätta jämställdhetsplan kom ett jämställdhetsarbete igång i kommunen och något vite behövde aldrig utdömas.

Ett vanligt inslag i JämOs tillsynsarbete under åren 1994–2000 har varit s.k. massgranskningar. Dessa har bestått av kontroller av arbetsgivare inom viss bransch eller syftat till mer generell granskning av arbetsgivare inom ett visst geografiskt område. I samband med granskningarna har JämO ofta genomfört riktade utbildningsinsatser i syfte att öka kunskapen om jämställdhetsla-

gen. I detta sammanhang finns ett antal exempel på samverkansprojekt med fackliga organisationer och med länsstyrelsernas jämställdhetsexperter.

De närmaste åren efter lagändringen 1994 inriktade sig JämO på att granska arbetsgivare som borde vara goda föredömen i fråga om laglydnad och där massmedias intresse för granskningarna skulle kunna utnyttjas till att informera allmänheten om jämställdhetslagens krav. Sälunda granskades riksdag och departement, riksdagen, aktörer inom rättsväsendet, arbetsmarknadens organisationer, försvaret och Svenska kyrkan.

Exempel på branscher som granskats är hotell- och restaurangbranschen, massmedia, banker och försäkringsbolag, företag inom verkstadsindustrin, personaluthyrningsbranschen, reklam- och annonsbranschen, IT-företag och revisionsföretag.

Ett exempel på en geografiskt avgränsad tillsynsinsats är granskningen av företag i Västerbottens län under 1996. Den startade med att 900 företag i länet fick informationsmaterial om hur man upprättar en jämställdhetsplan och en handbok om aktivt jämställdhetsarbete. JämO upplyste samtidigt att man senare under året skulle granska ett urval av de arbetsgivare man kontaktat. Så skedde och i den slutliga granskningen ingick 123 företag, som när dialogen med JämO var avslutad, samtliga hade en jämställdhetsplan som kunde godkännas.

Satsningar har gjorts både vad gäller riktigt stora arbetsgivare och mindre företag. Ett tillsynsärende under 1994 avsåg Sveriges 10 största koncerner. Följande år blev 20 små företag i Skurups kommun granskade av JämO, efter det att det genom artiklar i dagspressen framkommit att kravet på jämställdhetsplan var dåligt känt.

De flesta "massgranskningarna" har varit inriktade på att få arbetsgivare att upprätta jämställdhetsplan där sådan saknats och att förbättra planen i de fall sådan funnits. I vissa fall har man granskat laglydnaden på en särskild punkt. Granskningen av bank- och försäkringsbranscherna gällde lönekartläggningsbestämmelsen. Vidare har JämO under senare år uppmärksammat lagens krav på utvärdering av årets jämställdhetsplan. Påföljande

års plan skall innehålla en redovisning av hur de åtgärder man planerat har genomförts. Utvärderingen är självklart en viktig grund för det fortsatta arbetet.

Under 1997 granskade JämO 48 kommuners och 10 landstings utvärderingar. Härigenom fick man ett omfattande material som belyste de svårigheter som jämställdhetsarbetet mötte i kommuner och landsting. Planerna saknade i stor utsträckning mätbara mål. Det ledde till förnyade satsningar på utbildning och utbildningsmaterial. Alla kommuner och landsting inbjöds under en vecka i februari 1996 till Öppet hus där man erbjöds en hel-dags utbildning om planering och utvärdering av jämställdhetsarbetet, gruppsamtal om gemensamma svårigheter samt individuell rådgivning.

Samtliga större granskningar har avslutats med en analys och utvärdering från JämOs sida. Oftast har man också på olika sätt belönat och uppmärksammat de arbetsgivare som visat bäst resultat. JämOs egna utvärderingar har visat att det är effektivt att satsa på utbildning som ett led i tillsynen. Att få en personlig kontakt med dem som på arbetsplatsen är ansvariga för jämställdhetsarbetet bedöms av JämOs handläggare som mycket viktigt för ett bra resultat.

I utbildningen har JämO främst använt eget kursmaterial. Ett exempel är JämOs handbok om aktivt jämställdhetsarbete, utgiven i en andra version år 1999. Handbokens första kapitel har rubriken "Personal- och jämställdhetsekonomi." Det finns särskilt hos större företag ett växande intresse för att arbeta med jämställdhet, därför att det kan kopplas till lönsamhet. I handboken redovisas forskning om positiva effekter av att företag uppnår en jämnare könsfördelning. Det ger företagen ett bättre socialt klimat, effektivare arbetsgrupper, bättre kundrelationer och en mer positiv image. Det finns möjlighet att öka effektivitet och produktivitet genom att tillvarata både kvinnors och mäns kompetens på ett mer genomtänkt sätt. Det finns också forskning som visar, att både kvinnor och män i ojämnt fördelade grupper har högre sjukfrånvaro än anställda i jämnt fördelade grupper.

I JämOs handbok beskrivs några olika modeller för att ekonomiskt mäta effekterna av jämställdhetsarbetet. Många jämställdhetsåtgärder handlar om att minska riskerna för ohälsa för individen. Problem med att få arbetsliv och familjeansvar att fungera tillsammans skapar ofta stor stress och ökar riskerna för ohälsa. Sjukfrånvaro är dyrt för företagen. De positiva effekter arbetsgivare kan få genom att anpassa arbetstider för småbarnsföräldrar, erbjuda möjligheter för föräldralediga att hålla kontakt med arbetsplatsen och liknande åtgärder kan också mätas i pengar.

På grund av de små resurser som sammanlagt står till buds för att övervaka landets samtliga arbetsplatser – vid årsskiftet 2000/2001 fyra och en halv handläggartjänster – har JämO eftersträvat samverkan med andra aktörer som engagerat sig i arbetslivets jämställdhetsfrågor. I det hänseendet har samarbetet mellan JämO och länsstyrelserna kommit att utvecklas alltmer.

Från de två senaste årens samarbete kan ges följande exempel. På initiativ av jämställdhetsdirektören i Jämtlands län besökte JämO tillsammans med handläggare från länsstyrelsen under år 1999 samtliga kommuner i länet och genomförde i samband därmed två företagsbesök i varje kommun. Även landstinget besöktes. Syftet var att ge kunskap om jämställdhetslagen och peka på de samband som finns mellan jämställdhet och arbete för tillväxt och utveckling i länet. Rundresan har av både JämO och länsstyrelsen bedömts vara en mycket bra modell för att sprida kunskap och engagemang för jämställdhet i praktiken.

Under år 2000 har JämO i samverkan med respektive jämställdhetsexpert genomfört liknande rundresor i Örebro län och Skåne län. Förutom information om jämställdhetslagens krav var syftet att få i gång en dialog om nyttan av att bedriva ett aktivt jämställdhetsarbete och att träffa politiker, chefer, fackliga företrädare och anställda i kommuner och företag för att diskutera hur jämställdhetsarbetet kan utvecklas. JämO har också deltagit i utbildningstillfällen som arrangerats av länsexperten i Norrbottens län bl.a. i Kiruna och Luleå.

Av JämOs årsredovisning för år 2000 kan utläsas att samtliga dessa samverkansprojekt med länsstyrelserna varit mycket uppskattade och dessutom effektiva med hänsyn till antalet personer som kan delta i en dialog kring jämställdhetsarbetet. För JämOs egen del ökar kunskaperna om hur olika arbetsplatser fungerar i jämställdhetshänseende och hur tillsynen kan arbetsplatsanpassas.

Under senare år har JämO i några fall ansökt om vitesföreläggande i Jämställdhetsnämnden. Nämnden har, bortsett från i ett ärende om lönekartläggning, utfärdat föreläggande förenat med vite. Att ansökan till Jämställdhetsnämnden gjorts i så få fall skall enligt JämO inte tolkas som att sanktionsmöjligheten saknar betydelse. Det är inte ovanligt att JämO i ett tillsynsärende erinrar om att det kan bli aktuellt att ansöka om vitesföreläggande om inte rättelse sker. Det är i regel en effektiv metod för att få en arbetsgivare att ta itu med det som försumrats. På samma sätt finns det ett antal exempel på att JämO först efter att ha erinrat om sin möjlighet att använda vitesföreläggande fått den information som behövts för tillsynen.

Sammanfattningsvis har tillsynsarbetet i allt högre grad präglats av satsningar på utbildning och nära samarbete med lokala aktörer. Sanktionsmöjligheterna upplevs som betydelsefulla även om de sällan behöver användas.

#### **4.4 Handläggning av enskilda ärenden hos JämO**

I jämställdhetslagen finns inga särskilda bestämmelser om att enskilda personer kan anmäla arbetsgivare för brister i det aktiva jämställdhetsarbetet. Till JämO inkommer emellertid årligen ett antal klagomål från enskilda där jämställdhetsarbetet på en viss arbetsplats kritiseras. I ansvaret som tillsynsmyndighet ligger en allmän skyldighet att vara lyhörd för befogade klagomål som rör den verksamhet som tillsynen avser och att se till att överträdelser av aktuella författningsföreskrifter möts med adekvata åtgärder.

I ett ärende där enskild anför klagomål mot en arbetsgivare för bristande jämställdhetsarbete är den som klagar inte part i den meningen, att ärendet rör den enskildes rätt. Bestämmelserna i förvaltningslagen om parter rätt att få del av uppgifter, om muntlig handläggning osv är därför inte gällande till förmån för den som inkommit med klagomålet. Anmälaren är inte sakägare och det uppstår inte något ärende som ska avslutas genom ett formellt beslut. Om klagomålet framförts i brev till myndigheten skall brevet givetvis diarieföras och besvaras enligt vad som närmare följer av bestämmelserna om myndigheternas serviceskyldighet i förvaltningslagen.

Om JämO på något sätt får trovärdiga uppgifter om att en arbetsplats saknar jämställdhetsplan eller att lagen åsidosätts på annat sätt bör myndigheten normalt kontrollera uppgifterna och ingripa på lämpligt sätt. I ett tillsynsärende har den som granskas, nämligen arbetsgivaren, de rättigheter som tillkommer part enligt förvaltningslagen. De uppgifter som inhämtas i ärendet skall därför delges arbetsgivaren och denne beredas tillfälle att yttra sig över dem såvida det inte föreligger en undantagssituation enligt 17 § förvaltningslagen.

I många av de diskrimineringsärenden som JämO handlagt har frågan hur det aktiva jämställdhetsarbetet bedrivs samtidigt varit aktuell. En anmälan om könsdiskriminerande tjänstetillsättning aktualiserar regelmässigt en granskning av hur rekryteringsfrågorna behandlats i jämställdhetsplanen. Under utredningen av en anmälan om lönediskriminering kan det på liknande sätt vara påkallat att tillföra utredningen information om hur arbetsgivaren genomfört sin lönekartläggning. Bestämmelserna om handlingsplan för sexuella trakasserier i 6 § jämställdhetslagen har, för att nämna ytterligare ett exempel, betydelse för bedömningen av en arbetsgivares sätt att handlägga en anmälan om sexuella trakasserier från en anställd.

Det finns i JämOs verksamhet många exempel på att ett ärende som startat som en anmälan om brott mot diskrimineringsförbuden övergått till att bli ett ärende om hur det aktiva jämställdhetsarbetet bedrivs. Orsaken har ibland varit att det som



anmälan avser inte täcks av diskrimineringsförbuden men kan vara möjligt att påverka via jämställdhetsplanen och det aktiva jämställdhetsarbetet. Före lagändringen den 1 januari 2001 var det t.ex. inte möjligt att genom diskrimineringsförbuden i jämställdhetslagen komma åt könsdiskriminerande behandling under ett rekryteringsförfarande medan reglerna i lagens avsnitt om aktiva åtgärder gav en sådan möjlighet.

#### 4.5 Jämställdhetsnämndens handläggning

Jämställdhetsnämnden och dess befogenheter är en viktig byggsten i utformningen av reglerna om tillsyn. I förarbetena till jämställdhetslagen finns exempel på typsituationer då ett vitesföreläggande kan bli aktuellt. Ett sådant krav är exempelvis bestämmelsen om jämställdhetsplan. Senast har i prop. 1999/2000:143 i anledning av de ändrade reglerna om lönekartläggning getts exempel på situationer då ett vitesföreläggande är möjligt att utfärda för att få arbetsgivare att uppfylla kraven på lönekartläggning. För att ett vitesföreläggande skall kunna utfärdas krävs att det av lagens bestämmelser klart framgår vad arbetsgivaren är skyldig att göra. Många av reglerna om aktiva åtgärder lämnar dock ett stort utrymme för lämplighetsöverväganden vilket kan medföra svårigheter att utforma ett vitesföreläggande som uppfyller rimliga krav på rättssäkerhet.

Under de drygt 20 år som Jämställdhetsnämnden funnits är det mycket få ärenden som nämnden haft att ta ställning till. Eftersom JämO aldrig utfärdat något vitesföreläggande för att få arbetsgivare att fullgöra sin uppgiftsskyldighet enligt 33 § har överklagandemöjligheten enligt 42 § aldrig utnyttjats. Beslut av nämnden efter ansökan om vitesföreläggande från JämO avseende brott mot föreskrifterna i 4–13 §§ har meddelats i fem ärenden under senare år. Tre beslut har avsett vitesföreläggande på grund av underlåtenhet att upprätta jämställdhetsplan. I ett annat ärende syftade vitesförelägandet till att förmå arbetsgivaren att rekrytera kvinnor till en mansdominerad yrkeskategori. Ett ärende, där nämnden avslag JämOs ansökan om vitesföreläggan-

de handlade om hur en lönekartläggning skulle genomföras enligt 9 a § jämställdhetslagen (i dess lydelse före 2001-01-01). Sedan beslutet i lönekartlägningsärendet meddelades i november 1998 har nämnden inte haft någon ansökan för handläggning.

Ett viktigt skäl till att så få ärenden förts till Jämställdhetsnämnden är att jämställdhetslagen starkt betonar, att JämO skall försöka förmå arbetsgivare att frivilligt följa lagen. Med undantag för tvister som rör tolkningen av lagen och där det kan vara en bra utväg att låta Jämställdhetsnämnden ta ställning, förhåller det sig i regel så att vitessanktionen blir aktuell endast i relation till arbetsgivare som är gravt försumliga. I ett stort antal granskningsärenden där arbetsgivare inte hörsammat JämOs krav på att upprätta eller förbättra en jämställdhetsplan har JämO i sina muntliga och skriftliga kontakter med arbetsgivare upplyst om sanktionsmöjligheterna. Detta har i regel varit effektivt på så sätt att JämO fått gehör för sina krav och rättelse kunnat ske på frivillig väg. Att bli föremål för en process i Jämställdhetsnämnden upplevs sannolikt som något negativt både av offentliga och privata arbetsgivare.

Att det finns sanktioner att tillgripa i tillsynsarbetet är sålunda viktigt. Däremot kan diskuteras om andra lösningar än möjlighet att ansöka om vitesföreläggande hos en jämställdhetsnämnd vore att föredra. Nämnden sammankallas vid behov. Behandlingen av ett ärende kan ta lång tid. I lönekartläggningstvisten översteg handläggningstiden ett år vilket innebar att det hunnit bli dags för ny jämställdhetsplan och ny lönekartläggning, innan nämnden var klar med sitt beslut.

Jämställdhetsnämndens roll i regelverket kring tillsyn över jämställdhetslagen kan förväntas ingå i den kommande översynen av diskrimineringslagstiftningen. Man kan ifrågasätta om en myndighet som inte själv förfogar över sanktionsmöjligheterna utan snarast är att betrakta som en "anmälare", i detta fall till Jämställdhetsnämnden, utövar tillsyn i den bemärkelse ordet har i andra rättsliga sammanhang.

Ett alternativ som då kan diskuteras är att låta JämO och länsstyrelserna, för det fall att dessa ges ett tillsynsansvar, själva be-

sluta om vitesföreläggande med möjlighet att överklaga till förvaltningsdomstol eller till Jämställdhetsnämnden. En möjlighet som kan övervägas om man vill behålla nämndförfarandet är att slå samman Jämställdhetsnämnden och Nämnden mot diskriminering. En sådan lösning skulle bredda ledamöternas erfarenhet genom att de därigenom skulle komma i kontakt med fler ärenden. I samband därmed kan också övervägas vilken sammansättning av nämnden som bäst uppfyller kraven på kompetens i fråga om diskrimineringslagstiftningen.



## 5 Jämställdhetsarbetet på länsnivå

### 5.1 Organisation och resurser

Som tidigare berörts tillfördes länsstyrelserna under 1994 och 1995 resurser för jämställdhetsfrågor. Kravprofilen inför tillsättningen av de nya tjänsterna varierade. De personer som anställdes hade olika typer av kompetens. Flertalet hade dock bred erfarenhet av att arbeta med jämställdhetsfrågor. Inplaceringen i den befintliga organisationen varierade.

Enligt förarbetena till reformen (prop. 1993/94:147 sid 82) skall länsexperten ha ett direkt ansvar under länsstyrelsens ledning. Ansvaret för sakfrågorna är detsamma oavsett län men varje länsstyrelse beslutar om sin organisation och om hur jämställdhetsarbetet skall bedrivas. En översiktlig genomgång av länsexperternas inplacering i organisationen vid årsskiftet år 2000/2001 visar att det finns många olika lösningar. Nedan ges några exempel.

I Västernorrlands län ingår jämställdhetsfrågorna tillsammans med sociala frågor och integrationsfrågor i en ny s.k. välfärdsavdelning. På Gotland, som är ett av försökslänen för ändrad regional ansvarsfördelning, är länsexperten inplacerad i Enheten för arbetsmarknad och näringsliv, en ny enhet som bildats sedan de regionala utvecklingsfrågorna i huvudsak flyttats över till kommunen. Länsexperten är delansvarig också för området integration i samverkan med socialdirektören och utvecklingsdirektören inom arbetsmarknadsområdet. I Norrbottens län har länsstyrel-

sen tre sektorer. Länsexperten är placerad på sektor Näringsliv under chefen för denna sektor. I Västra Götalands län finns de två länsexperterna på enheten för integration och jämställdhet som är en av länsstyrelsens 11 sakenheter.

Det finns självklart inget givet svar på vad som ur jämställdhetssynpunkt är den bästa organisationsmodellen. Att arbeta nära länsledningen borde vara en fördel ur inflytandesynpunkt. Det är dock långtifrån säkert att det finns ett sådant samband. Att arbeta i nära kontakt med ett eller flera andra sakområden kan ge möjligheter till påverkan som annars skulle vara mindre. Exempelvis menar länsexperten i Värmlands län att hennes placering på avdelningen för regional utveckling, där jämställdhet är ett av tre expertområden, är en utmärkt plattform för jämställdhetsarbetet och att placeringen i hög grad bidragit till att jämställdhetsaspekten finns med i det regionala arbetet.

Vissa länsstyrelser har tillskjutit extra resurser för jämställdhetsarbetet medan andra lagt arbetsuppgifter utöver jämställdhetsfrågorna på länsexperten. I flertalet län bedrivs jämställdhetsarbetet som projekt med medel från sakanslag. I tre län, Stockholms, Västra Götalands och Skåne, fanns vid årsskiftet 2000/2001 två fasta årsarbetskrafter. I fem län var den fasta resursen för jämställdhet mindre än en årsarbetskraft. Det förekommer att länsexperten för jämställdhetsfrågor tillika skall arbeta med utbildningsfrågor, integration och mångfald mm.

Uppgifterna om fasta årsarbetskrafter ger emellertid ingen rättvisande bild av jämställdhetsarbetets omfattning. Förutom projektanställda som i varierande utsträckning knyts till länsstyrelsen arbetar också handläggare på andra sakområden med jämställdhetsfrågor, beroende på i vilken grad man hunnit integrera jämställdhetsaspekterna inom länsstyrelsen.

## 5.2 Arbetets inriktning

Länsstyrelserna har verksamhet på många olika sakområden. Jämställdhet är enligt regleringsbrev en egen verksamhetsgren. I regleringsbrevet för budgetåret 2001 anges som mål för detta

område, att länsstyrelsen skall prioritera utvecklingen av arbets-sätt som leder till att ett jämställdhetsperspektiv införlivas i det löpande arbetet inom övriga verksamhetsgrenar. Kravet på åter-rapportering innebär att samlat redovisa de initiativ som tagits för att införliva ett jämställdhetsperspektiv i det löpande plane-rings- och utvecklingsarbetet samt resultatet av dessa initiativ under det senaste året. Vidare skall man redovisa och bedöma resultatet av jämställdhetsstrategierna och redovisa vilka åtgärder som kommer att vidtas som en följd av resultaten. Myndighets-specifik information kan tillkomma.

Någon heltäckande kartläggning och utvärdering av länsstyrel-sernas jämställdhetsarbete har inte gjorts. Det betyder emellertid inte att det saknas information. En viktig informationskälla är länsstyrelsernas årsredovisningar. En genomgång av årsredovis-ningarna för 1999 med avseende på hur jämställdhet tas upp i "landshövdingens kommentar" och "gemensamt för länsstyrel-sen" ger vid handen att alla län utom fem nämner jämställdhet under dessa avsnitt (vilket dock inte betyder att jämställdhetsre-dovisning helt skulle saknas i årsredovisningen). I vissa län ver-kar jämställdhetsarbetet väl etablerat medan det i andra mera tycks ha karaktären av "projekt".

Många redovisar att man håller på med att utarbeta metoder för att integrera ett jämställdhetsperspektiv inom alla verksam-hetsområden och att man hunnit en bit på väg. Några anser att det finns sakområden där det inte går att lägga något jämställd-hetsperspektiv. Flera uppger att stor del av arbetsinsatsen under året har gått till arbete med tillväxtavtalen. Men det finns också ett mycket stort antal andra aktiviteter av skilda slag, ofta skräd-darsydda för att råda bot på de problem man har i det aktuella länet. Olika typer av insatser för att öka och stödja kvinnligt fö-retagande är vanliga. I flera län har startats mansjourer och man har genomfört mansseminarier. Våld mot kvinnor är ett pro-blemområde som lyfts fram. Flera länsstyrelser samarbetar också mycket aktivt med universitet och högskolor för att få fram ut-bildningar med könsperspektiv.

Den bild utredningen fått är att jämställdhetsinsatser *utanför* länsstyrelsen dominerar medan man har svårigheter med att åstadkomma de förändringar *inom* länsstyrelsen som är nödvändiga om ett jämställdhetsperspektiv skall genomsyra andra verksamhetsområden. Samma slutsats redovisar länsexperten Margareta Berggren, Västerbottens län i en 20-poängsuppsats från 1999/2000 med titeln "Förverkligas statens jämställdhetspolitik genom tillsättandet av länsexperter i jämställdhet?" I detta sammanhang kan också nämnas Riksrevisionsverkets rapport Jämställdhet – hur styr regeringen? (RRV 2000:17) som omfattar ett stort antal myndigheter däribland fem länsstyrelser. RRV anser att det finns behov av att formulera en tydligare strategi för jämställdhetspolitiken avseende myndigheternas externa verksamhet eftersom man inte kan se att jämställdhetsperspektivet integrerats.

### 5.3 Länsstyrelserna och jämställdhetslagen

När medel anslogs till de nya tjänsterna vid länsstyrelserna uttalades att länsexperten skulle vara ett stöd för regionens företag i deras jämställdhetsarbete och därvid samverka med JämO i frågor som rörde jämställdhet i arbetslivet. Givet de mycket omfattande arbetsuppgifterna och det faktum att endast en sådan tjänst inrättades i varje län, har arbetet med jämställdhetslagen inte kunnat prioriteras.

Länsstyrelserna har genom sin mångfacetterade verksamhet breda kontaktytor med företag och arbetsplatser i länen. I den mån handläggare av jämställdhetsfrågor beretts tillfälle att delta vid inspektioner och besök på olika typer av arbetsplatser har detta inneburit vissa möjligheter att informera om jämställdhetslagen, även om huvudsyftet med inspektionen/besöket varit ett annat. Det förutsätter dock att länsstyrelsens ledning varit medveten om jämställdhetsfrågornas betydelse för olika politikområden och positiv till att utnyttja jämställdhetskompetensen på de olika sakområdena. Det synes vara mindre vanligt att länsstyrelserna hunnit så långt i integrering av jämställdhetsaspekten.



Länsstyrelsernas jämställdhetshandläggare har emellertid, oavsett om de haft ett sådant stöd från andra enheter på länsstyrelsen, genom eget utåtriktat arbete skaffat sig ett brett kontaktnät som innesluter också arbetslivets aktörer. Ett exempel är mentorskapsprogram som startats med stöd av länsstyrelsen. Ett annat är de initiativ till stöd för kvinnligt nyföretagande som många varit engagerade i. Vid de seminarier och konferenser som länsexperterna arrangerat, ensamma eller tillsammans med andra, har vanligen både statliga, kommunala och privata arbetsgivare varit inbjudna liksom företrädare för arbetsmarknadens organisationer.

JämO har i samarbete med några länsstyrelser genomfört större granskningar av jämställdhetsplaner. Västerbotten, Dalarna, Jämtland, Örebro och Skåne kan nämnas som exempel på sådan samverkan. Handläggare från länsstyrelsen har tillsammans med JämO utbildat företagen om hur man gör en bra jämställdhetsplan och bedriver ett jämställdhetsarbete som uppfyller jämställdhetslagens krav.

En länsstyrelse, Länsstyrelsen för Västra Götaland, har på eget initiativ och mera systematiskt arbetat med att sprida kunskap till länets privata företag om jämställdhetslagen och försöka få dem att upprätta bra jämställdhetsplaner. Erfarenheterna från detta projekt är av intresse för bedömningen av hur ett tillsynsansvar kan utformas och redovisas här i korthet.

I Västra Götalands län arbetar två länsexperter för jämställdhet. År 1998 gjordes en arbetsplan för att utveckla de privata företagens jämställdhetsarbete över hela länet, som efter sammanläggningen av tre län har 49 kommuner. Man valde att begränsa sina insatser till företag med minst 20 anställda för att undvika problem med att bedöma om ett företag med en personalstyrka som varierar runt 10 anställda omfattas av plankravet eller inte. Den metodik man valt för att nå företagen bygger på att erbjuda utbildning om jämställdhetslagen och personlig hjälp att utveckla jämställdhetsarbetet på arbetsplatsen. Arbetet har bedrivits på följande sätt.

Efter inledande kontakter och samråd med företrädare för arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer skickas brev till alla företag med fler än tjugo anställda i det geografiska område man valt ut för utbildningsomgången. Brevet ställs till företagets verkställande direktör och innehåller förutom inbjudan till utbildning ett erbjudande att skicka in jämställdhetsplanen, om sådan finns, för bedömning och synpunkter från länsexperten. Det betonas att det enbart är ett erbjudande och "inte någon formell kontroll av att lagens bestämmelser följs till punkt och pricka." Utbildningen omfattar en halv dag. Företaget som kan välja mellan två utbildningstillfällen ombeds skicka in en svarsblankett och uppge hur många man vill anmäla till utbildningen. På blanketten finns också en frågor om företaget har jämställdhetsplan och om företaget vill ha kontakt med länsexperten för information om jämställdhetsarbete.

Vid utbildningen som vanligen leds av två personer från länsstyrelsen ligger tyngdpunkten på ett grupparbete där deltagarna, vanligen 25–30 personer, får arbeta med de olika avsnitt som en jämställdhetsplan enligt lagen skall innehålla och med gemensamma ansträngningar skapa en konkret och målinriktad jämställdhetsplan för ett fiktivt företag. Erfarenhetsutbyte och goda exempel är i fokus. Företag som hunnit längre än andra uppmuntras att redovisa hur man arbetat. I ett avslutande kort avsnitt ges information om könsuppdelad statistik, hur man kan integrera jämställdhet i företagets verksamhet samt hur man kan arbeta med mångfaldsfrågor. Deltagarna får också fylla i en utvärderingsblankett.

På tre år har cirka hälften av länets företag med minst 20 anställda fått det ovan beskrivna utbildningserbjudandet från länsexperterna. Cirka hälften av de kontaktade företagen har svarat på brevet från länsexperten. Av dem som hört av sig har hälften kommit på utbildning medan i genomsnitt knappt hälften tagit emot erbjudandet att få hjälp med sin jämställdhetsplan.

Länsstyrelsen har använt JämOs material vid bedömning av jämställdhetsplanen. Det som oftast saknats i de planer som skickats in för synpunkter är enligt uppgift dels handlingsplan

för sexuella trakasserier, dels lönekartläggning. De utvärderingar som gjorts visar att de allra flesta varit mycket nöjda med utbildningen. Efter utbildningstillfället brukar företagen inte höra av sig för att få fortsatt hjälp.



## 6 Probleminventering

### 6.1 Bristande laglydnad – problemets omfattning

En analys av behovet av tillsyn bör lämpligen utgå från en bedömning av i vilken utsträckning jämställdhetslagens regler om jämställdhetsplan och aktivt jämställdhetsarbete åsidosätts. Det är viktigt att veta vilka arbetsgivare som inte följer lagen och vilka orsakerna kan vara till den bristande laglydnaden. Arbetsgivarnas egna uppfattningar om vad som behövs för att lagen skall följas är naturligtvis av stor betydelse.

Ett viktigt krav i jämställdhetslagen är att arbetsgivare med minst tio anställda årligen skall upprätta jämställdhetsplan. Uppgifter om i vilken utsträckning arbetsgivare upprättar jämställdhetsplan bör, utöver information om hur laglydnaden ser ut beträffande själva plankravet, vara av generellt intresse som en indikator på kunskap om och respekt för övriga krav i jämställdhetslagen. På uppdrag av JämO genomförde Statistiska centralbyrån (SCB) hösten 1999 en enkätundersökning bland företag och myndigheter för att besvara frågan: "Hur har arbetsgivarens skyldighet att upprätta jämställdhetsplan påverkat jämställdheten på arbetsplatsen?" Undersökningen omfattade i ett första led 7 000 företag och myndigheter. Frågor ställdes också till fackliga organisationer. Svarsfrekvensen beträffande arbetsgivare var i genomsnitt 50 %. I rapporten (Jämställdhetsplanens betydelse för jämställdheten Resultat från en enkätundersökning bland företag och myndigheter hösten 1999) betonas att undersök-

ningen inte gett någon klar och entydig bild på vilket sätt jämställdheten påverkats av arbete med jämställdhetsplaner. Endast var fjärde arbetsgivare har en jämställdhetsplan.

Bland de offentliga arbetsgivarna har enligt rapporten 73 % jämställdhetsplan medan siffran för de privata företagen är 22 %. Små företag är sämst med 17 % medan de stora företagen är bäst med 71 %. Det finns en tveksamhet hos de tillfrågade i vilken utsträckning jämställdhetsplanen ger förbättring av jämställdheten samtidigt som majoriteten menar att planen är ett bra verktyg för att höja kunskapsnivån och synliggöra bristerna.

Av undersökningen kan vidare utläsas att jämställdhet av ledningen inte betraktas som något prioriterat område. Det gäller både företag och myndigheter. Vidare kan noteras att de olika sakområdena i jämställdhetslagens regler om aktiva åtgärder upplevs som olika svåra. Att få sökande till underrepresenterat kön upplevs som svårt av 30–40 % av arbetsgivarna, medan en stor andel av dem inte alls tycker det är svårt att förebygga och åtgärda sexuella trakasserier. I fråga om att kartlägga löneskillnader mellan könen tycker flertalet arbetsgivare att det är lätt. Här har dock en stor andel av de fackliga organisationerna en annan åsikt.

Hösten 1999 uppdrog länsstyrelsen i Skåne åt undersökningsinstitutet TEMO att genomföra en s.k. omvärldsanalys för att få ökad kunskap om hur företag arbetar med jämställdhet. I studien ingick 447 skånska företag med minst 50 anställda. Svarefrekvensen var 67 %. Av dem som svarade hade 75 % en jämställdhetsplan. Av dessa menade 69 % att företaget blivit mer jämställt sedan de påbörjade sitt årliga arbete med att upprätta och utvärdera företagets jämställdhetsplan. (Uppgifterna hämtade ur publikationen "Länsstyrelsen, Planfunktionen. Omvärldsanalys 1999, T-15475, TEMO 1999").

Det är svårt att jämföra resultaten från de båda undersökningarna, eftersom de delvis har olika utgångspunkter. Eftersom den skånska undersökningen handlar om större arbetsgivare och resultatet beträffande plankravet i det avseendet ligger nära SCBs siffror kan man måhända ändå dra slutsatsen att storleken på fö-

retaget har betydelse. Större företag arbetar mer systematiskt än mindre företag och följer lagen i större utsträckning. Behovet av kunskaper och praktisk hjälp i jämställdhetsarbetet torde alltså vara större hos mindre företag.

Samtidigt är det en anmärkningsvärt dålig siffra att inemot 30 % av offentliga arbetsgivare och stora företag inte följer jämställdhetslagens centrala krav på årlig jämställdhetsplan. Härtill kommer JämOs erfarenhet att de allra flesta jämställdhetsplaner av dem som granskats inte når upp till lagens nivå. Ofta är planerna inte möjliga att utvärdera, eftersom det saknas klara mål och konkreta åtgärder. De största bristerna brukar finnas på lönekartläggningsområdet.

## 6.2 Orsaker till den bristande laglydnaden

I dagens Sverige kan arbetsgivare bryta mot jämställdhetslagen utan någon nämnvärd risk för upptäckt. Man kan konstatera att de resurser JämO haft till sitt förfogande för tillsyn av lagens efterlevnad varit helt otillräckliga. En resurs som består av fyra till fem handläggartjänster räcker inte för att övervaka landets alla arbetsplatser, även om JämO samverkar med arbetsmarknadens parter, jämställdhetsexperterna eller andra aktörer.

Bristande resurser just för själva övervakningsmomentet kan emellertid inte vara den enda förklaringen till det dåliga resultatet. Man måste också ställa frågan om det finns något i utformningen av lagreglerna som motverkar att lagen respekteras. Vidare är viktigt att bedöma om det getts tillräckliga resurser för information och kunskap om hur man arbetar med jämställdhetsfrågor på arbetsplatsen samt – inte minst viktigt – vilka metoder som i detta kunskapsuppbyggande arbete kan leda till varaktiga resultat.

Som tidigare redovisats betonades mycket starkt, när den första jämställdhetslagen infördes, att JämO skulle försöka förmå arbetsgivare att frivilligt följa lagens bestämmelser och att möjligheten att ansöka om vitesföreläggande var ett slags sista utväg. Att Jämställdhetsnämnden under de mer än tjugo år som jäm-

ställdhetslagen varit i kraft meddelat endast en handfull beslut, samtliga under de senaste åren, vittnar om att JämO noggrant iakttagit anvisningen att arbeta på frivillighetens grund.

Frivillighet är knappast förenligt med begreppet tillsyn. Om frivillighet alltför starkt betonas ges därigenom budskapet att det inte brådskar att följa lagen och att andra frågor än jämställdhet med lagstiftarens goda minne kan prioriteras. Det finns en klar risk för att det man vill åstadkomma med reglerna om aktivt jämställdhetsarbete därigenom undermineras.

I jämförelse med vad som gällde 1980 då tillsynsbestämmelserna trädde i kraft, har numera JämOs roll i förhållande till arbetsmarknadens parter starkt förändrats. Tillsynen skall inte längre bedrivas i skuggan av parternas jämställdhetsarbete. Lagen gäller oavsett kollektivavtal. Alla arbetsgivare skall följa lagen och det är JämOs skyldighet att ha tillsyn över alla.

Även synen på jämställdhetsfrågornas natur har förändrats. År 1980 talade man inte om skydd mot könsdiskriminering som en mänsklig rättighet. Könsdiskriminering och jämställdhet var då "vanliga" arbetsrättsliga frågor. Först med EG-rätten har introducerats ett synsätt som bygger på att det på arbetsplatsen måste vara ett prioriterat intresse att upprätthålla skydd för individen mot diskriminering.

Det finns inga sakliga skäl till att tillsynen över diskrimineringslagstiftningen skall bygga på frivillighet i större utsträckning än lagar som handlar om miljö, socialskydd eller för att ta ytterligare ett exempel, skyldigheten att deklarerera inkomst och förmögenhet. Budskapet i lagtexten bör sålunda vara att det råder skyldighet att iaktta jämställdhetslagens bestämmelser och att det leder till påföljd om man inte gör det. Detta innebär dock inte att det är önskvärt att gå över till mer polisiära metoder. Tendensen när det gäller statlig tillsyn är tvärtom att satsa allt mer på dialog och kunskapsuppbyggnad.

Som ovan berörts är sannolikt bristen på kunskaper en starkt bidragande orsak till att lagen inte respekteras. Jämställdhetsfrågor blir ofta kontroversiella därför att de berör oss alla på ett personligt plan. Inte sällan reduceras därför jämställdhet till en



åsiktsfråga och man är omedveten om att det är ett kunskaps- och ett forskningsområde som kan ge viktiga bidrag till utveckling av arbetslivet.

Kunskapsbehovet verkar vara särskilt stort när det gäller mindre arbetsgivare på den privata arbetsmarknaden. JämOs och även länsexperternas erfarenheter ger vid handen att kunskapsöverföring genom dialog och personlig kontakt med arbetsgivare och fackliga företrädare är effektivt. Det gäller särskilt om informationen kan anknyta till andra behov och problem som kan finnas på arbetsplatsen.

För ett mindre företag torde det vara särskilt viktigt att det går lätt och snabbt att få den hjälp man behöver, t.ex. när man skall börja bygga upp sitt jämställdhetsarbete eller har svårt att komma vidare. Att arbetsgivare ute i landet kan känna tveksamhet inför att kontakta en myndighet i Stockholm vars uppgift det dessutom är att driva mål om könsdiskriminering i domstol kan man ha viss förståelse för.

I jämställdhetsarbetet finns en outnyttjad potential för produktivitet och lönsamhet som inte minst de mindre företagen behöver få del av. Särskilt under det senaste decenniet har det både internationellt och i Sverige bedrivits forskning rörande samband mellan jämställdhetsarbete och lönsamhet. Vanligen påvisas ett positivt sådant samband. NUTEK har med stöd från Näringsdepartementet bedrivit metodutvecklingsprojekt för att få fram metoder för att mäta jämställdhet och redovisar resultatet av några sådana metoder i en rapport med titeln "Jämställdhet och lönsamhet", utgiven 1999. Av stort intresse är de undersökningar man gjort av samband mellan uttag av föräldraledighet och lönsamhet. Ett mellan kvinnor och män ojämnt fördelat uttag av tillfällig föräldrapenning för vård av sjukt barn leder enligt rapporten till en negativ påverkan på lönsamheten.

Lagstiftning som syftar till att undanröja och förebygga diskriminering skall naturligtvis åtgärdas utan att lönsamhetskalkyler presenteras. Samtidigt kan ett engagemang för de etiska och demokratiska aspekterna i jämställdhetsarbetet väckas genom att metoder som anknyter till lönsamhet, produktivitet och

kvalitet introduceras: jämställdhetsbokslut och frivillig jämställdhetsmärkning är exempel på metoder som för närvarande diskuteras och utvecklas och som på sikt kan bli betydelsefulla instrument i jämställdhetsarbetet.

En vanlig kommentar från erfarna "jämställdhetsarbetare" är att jämställdhetsarbetet hittills i alltför hög grad präglats av att man intresserat sig för de kvantitativa aspekterna men mindre för de kvalitativa. Man efterlyser en fördjupad diskussion om orsakerna till könsmaktsystemet i arbetslivet och söker lösningar som inte bara förändrar på ytan utan mera beständigt. Satsningarna på integrering av ett jämställdhetsperspektiv i företagens verksamhet skall ses mot den bakgrunden.

### 6.3 Problem och önskemål ur JämOs synvinkel

Vid de kontakter som utredningen haft med JämO har följande synpunkter framkommit.

JämO är positiv till att länsstyrelserna får tillsynsansvar men är angelägen att behålla sin expertroll på området. JämO anser att länsstyrelserna för det fall att de ges tillsynsansvar, på samma sätt som de fackliga organisationerna, måste ha JämOs medgivande för att ansöka om vitesföreläggande hos Jämställdhetsnämnden. Det finns ett antal frågor av förvaltningsrättslig art som måste lösas.

När det gäller argument som talar för att länsstyrelsen ges en roll i tillsynsarbetet har JämO framhållit de möjligheter till en mera personlig dialog om jämställdhetsarbetet, som skulle bli följden av granskning på länsnivå. Det skulle för arbetsgivare betyda en avdramatisering i myndighetskontakten.

Erfarenhetsmässigt är det ett starkt intresse i massmedia för JämOs kontroller av hur jämställdhetsarbetet fungerar. Granskning i länen skulle medföra att lokala medier i högre utsträckning intresserade sig för jämställdhetsarbetet och att man därmed fick tillgång till nya informationskanaler.

För länsstyrelsernas egen del har JämO ansett att ett tillsynsansvar beträffande jämställdhetslagen skulle påskynda arbetet

med att integrera ett jämställdhetsperspektiv i allt länsstyrelsearbete och medföra att även andra enheter, t.ex. den juridiska, måste sätta sig in i lagstiftningen. En extra resurs till länsstyrelserna för att arbeta med jämställdhet på arbetsplatserna i länet skulle dessutom vara positivt för länsexperten själv som idag ofta har ett "ensamarbete". Länsexperten skulle både internt och externt få högre status i och med att tillsynsbefogenheter lades på länsstyrelsen. Det skulle också medföra en kompetensutveckling.

Det som enligt JämOs mening talar emot att länsstyrelserna får tillsynsansvar är att JämOs roll som expertmyndighet kan komma att utarmas. Det finns också en påtaglig risk för kompetenskonflikter och gränsdragningsproblem mellan JämO och länsstyrelserna och också länsstyrelserna emellan. En viktig fråga som måste lösas är vem som skall hantera anmälningar från enskilda om brister i jämställdhetsarbetet på en viss arbetsplats. Enskilda måste veta vart de skall vända sig med klagomål.

Det finns enligt JämO också andra svårigheter som behöver belysas. Dubbelarbete måste undvikas så att inte länsstyrelser och JämO tar initiativ till större granskningar som helt eller delvis överlappar varandra. Man måste lösa de problem som kan uppstå när vare sig JämO eller länsstyrelsen anser sig ha resurser för att ta hand om ett ärende. Många koncerner och större företag arbetar över flera län, vilket gör att samverkan och ömsesidig information måste fungera. Mycket viktigt är vidare att det utvecklas en enhetlig praxis i olika delar av landet.

JämO har slutligen framfört att ett tillsynsansvar måste förenas med extra resurser till länsstyrelserna, resurser som bör vara örönmärkta för tillsynsarbetet. Även JämO måste tillföras resurser för utbildning och samordning i relation till länsstyrelserna.

#### **6.4 Problem och önskemål ur länsstyrelsernas synvinkel**

Vid de kontakter som utredningen haft med jämställdhetsexperterna och med länsledningen i de länsstyrelser som kontaktats

har övervägande redovisats en positiv inställning till att länsstyrelserna ges tillsyn över jämställdhetslagens regler om aktivt jämställdhetsarbete. En av de besökta länsstyrelserna är dock av annan uppfattning av skäl som redovisas nedan.

Vid de kontakter utredningen haft har kraftigt understrukits att ett tillsynsansvar förutsätter en resursförstärkning som svarar mot de extra arbetsuppgifterna. Länsstyrelsen i Stockholm har påpekat att antalet arbetsplatser i detta län är långt större än i andra län och att resurstilldelning bör ske med hänsyn till det antal arbetsplatser som skall övervakas. Många har betonat att det är viktigt med ett tydligt ansvar och en tydlig rollfördelning i relation till JämO. I det sammanhanget har framförts att man bör skilja mellan den operativa tillsynen och tillsynsvägledning. JämO bör ha rollen att vägleda i tillsynsarbetet. Man har också anfört att samtliga länsstyrelser – inte bara ett antal av dem – bör ges egna tillsynsbefogenheter om reformen genomförs. Samverkan över länsstyrelsegränserna kan tänkas men är något som länsstyrelserna själva bör ta hand om.

Det verkar vidare råda samstämmighet om att länsstyrelsen inte skall vara underordnad JämO när det gäller att ansöka om vitesföreläggande. Länsstyrelsen som utövar statlig tillsyn på många olika områden har i regel befogenhet att själv besluta om en sanktion. Det skulle te sig märkligt, menar man, om en statlig myndighet med så bred kompetens som en länsstyrelse inte skulle vara betrodd att själv fatta beslut om att ansöka om vitesföreläggande.

När det gäller samarbetspartners i länet har följande synpunkter redovisats. De lokala fackliga organisationerna har en nyckelroll när det gäller utvecklingen på arbetsplatserna av jämställdhetsarbetet. Länsstyrelserna har, inte bara genom jämställdhetsexperterna utan också genom andra handläggare, upparbetade kontakter med avdelningar och fackklubbar liksom med de lokala organisationerna på arbetsgivarsidan. Om länsstyrelserna ges tillsynsansvar och det därmed blir en viktig uppgift att arbeta med jämställdhetslagens regler om aktiva åtgärder, kan man förvänta sig ett tätare samarbete mellan jämställdhetsex-

perterna och de fackliga organisationerna. Genom att länsstyrelsens jämställdhetsexpert kan bidra med råd och stöd såväl till arbetsgivaren som till de lokala fackliga företrädarna kommer jämställdhetsarbetet med all sannolikhet att utvecklas snabbare. Konflikter om hur lagen skall tolkas kan undvikas på ett tidigt stadium genom information från länsstyrelsens jämställdhetsexpert.

Många har framfört att tillsyn placerad på länsstyrelserna bör ge bonuseffekter genom att ett tvärsektorielt arbetssätt kan tillämpas. Länsstyrelsen har genom sina många verksamhetsområden upparbetade kontakter med arbetslivet, bl.a. därför att man utövar tillsyn på skilda sakområden. Flertalet jämställdhetsexperter har ett starkt önskemål att länsstyrelserna ges tillsynsansvar. Många har framhållit att de därigenom skulle få större respekt för sitt arbete utan att de behövde ändra på det mjuka arbetssätt de hittills tillämpat.

De argument mot tillsynsansvar som framförts vid ett av länsstyrelsebesöken är följande. Förtroendet för det jämställdhetsarbete länsstyrelsen bedriver skulle äventyras om länsstyrelsen samtidigt har en kontrollerande roll. Det är svårt att vara stöttande och kontrollerande på samma gång. Ett annat skäl för att avstå från tillsynsbefogenheterna är att jämställdhet inte kan tvingas fram utan måste växa fram. Det är därför bättre, menar man, att satsa pengar på att bygga nätverk, samarbeta med utbildningsinstitutioner och starta bra projekt än att använda resurserna till kontroll. Ytterligare ett argument mot tillsynsansvar är risken för att en sådan uppgift skulle ta resurser från jämställdhetsexpertens arbete på andra minst lika angelägna områden, såsom att förebygga våld mot kvinnor eller arbeta med jämställdhet i skola och förskola.

Utöver de argument som framförts av denna länsstyrelse finns skäl att erinra om den försöksverksamhet som pågår i några län med att renodla länsstyrelsens roll. Det kan komma att innebära att kompetens flyttas från länsstyrelserna till andra organ och att nya samverkansformer skapas regionalt. En del av jämställdhetsexperternas nuvarande verksamhet har så stark regional koppling

att man kan diskutera om den på sikt bör ligga kvar på länsstyrelsen. Tillsyn över jämställdhetslagen kan däremot svårligen regionaliseras. Att länsstyrelseorganisationen befinner sig i ett förändringsskede försvarar givetvis en bedömning av vilka effekterna blir av att lägga ett tillsynsansvar på länsstyrelserna.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det mellan länsstyrelserna och JämO finns en samsyn i många frågor. Tillsynskapaciteten behöver öka. Arbetsmetoder som bygger på närhet och personlig dialog är effektiva. Erfarenheterna av samarbete mellan JämO och länsexperterna är odelat positiva men rollfördelningen mellan myndigheterna måste vara tydlig för det fall att även länsstyrelserna skall ha ett formellt tillsynsansvar. Man är vidare ense om att resursfrågan är viktig. En förändring av tillsynsreglerna får inte innebära att annat jämställdhetsarbete måste skäras ner eller upphöra. Den fråga där meningarna går isär gäller sanktionsmöjligheten. JämO vill behålla kontrollen över möjligheten att gå till Jämställdhetsnämnden medan länsstyrelserna kan förmodas vilja ha samma befogenheter som JämO.

## 7 Överväganden och förslag

**Förslag:** Länsstyrelserna skall ha tillsyn över att jämställdhetslagens regler om aktiva åtgärder iakttas i länet. Länsstyrelserna skall utöva sin tillsyn i samråd med JämO som skall ge den vägledning som behövs i tillsynsarbetet. JämO skall samordna och följa upp tillsynen av lagens efterlevnad. Ett nationellt program för tillsyn över jämställdhetslagen bör tas fram av JämO tillsammans med länsstyrelserna. Programmet bör innehålla såväl former för samarbetet som planering av verksamheten. Gemensamma projekt för utbildning och granskning bör vara en viktig del i verksamheten. De mindre företagens behov bör särskilt uppmärksammas i programmet.

Länsstyrelserna skall ha rätt att utfärda respektive ansöka om vitesföreläggande på samma sätt som i dag gäller för JämO. Information och rådgivning skall vara de metoder som i första hand används för att få arbetsgivare att följa lagen. Ordet "frivilligt" skall tas bort ur lagtexten, eftersom därigenom kan uppstå missuppfattning om att lagens föreskrifter inte är bindande.

Jämställdhetsnämndens roll och sammansättning bör uppmärksammas i den kommande översynen av diskrimineringslagarna.

### 7.1 Beskrivning av tillsynsansvaret

Om man försöker urskilja vilka komponenter som ingår i tillsynsansvaret enligt jämställdhetslagen består kärnan av JämOs

möjlighet att gå till Jämställdhetsnämnden och nämndens befo-  
genhet att vid vite förelägga en arbetsgivare att vidta viss åtgärd.  
Man kan kalla detta för *den formella kontrollen*.

Tillsynsarbetet präglas av föreskriften att JämO i första hand  
skall söka förmå arbetsgivare att frivilligt följa lagen och, såsom  
anges i instruktionen för myndigheten, i första hand använda sig  
av rådgivning, upplysning, överläggningar och andra lämpliga  
åtgärder för att sanktioner inte skall behöva tillgripas. JämO  
skall alltså prioritera metoder som bygger på *kunskapsförmedling  
och rådgivning* i sin tillsyn.

Vid kontakterna med JämO har betonats att *metodutveckling*  
avseende tillsynen är en viktig komponent. JämO söker syste-  
matiskt utvärdera och ta tillvara erfarenheterna från olika typer  
av granskningar och projekt som syftar till att få arbetsgivare att  
följa lagen. Ur effektivitetssynpunkt är givetvis denna del av till-  
synsarbetet synnerligen viktig. De som arbetar med metodut-  
veckling på jämställdhetsområdet kan emellertid inte nöja sig  
med att utvärdera och diskutera de egna insatserna utan måste  
hålla sig allmänt underrättade om jämställdhetsarbetet på ar-  
betsmarknaden och därvid bilda sig en uppfattning om vad slags  
insatser som skapar ett positivt förändringsklimat.

Ett utvecklingsarbete bör vidare bedrivas i nära samarbete med  
forskning på området. Det krävs ett brett nationellt kontaktnät  
som inbegriper jämställdhetssakkunniga på arbetstagar- och ar-  
betsgivarorganisationer, universitet och högskolor myndigheter  
och organisationer som arbetar för jämställdhet, osv. Även kon-  
takter utanför Sverige måste upprätthållas. Det finns sedan länge  
ett nordiskt samarbete. På senare år har det som görs inom den  
Europeiska Unionen alltmer kommit i blickpunkten. Arbetet  
med att ta fram indikatorer för att följa och jämföra utvecklingen  
på jämställdhetsområdet i medlemsstaterna avser frågor som re-  
gleras i jämställdhetslagens avsnitt om aktiva åtgärder. Det gäller  
andelen kvinnor på beslutsfattande nivåer, möjligheterna att för-  
ena förvärvsarbete med familjeansvar och – för att nämna det  
senast aktuella området – kvinnors löner i förhållande till mäns.



*Uppföljning och utvärdering* som bas för regeringens överväganden i olika hänseenden är en viktig del i tillsynsarbetet. Genom regleringsbrev ges JämO uppdrag att närmare följa och analysera utvecklingen i olika avseenden. Ett av dessa uppdrag har avsett att söka fastställa hur jämställdhetslagens krav på jämställdhetsplan påverkat jämställdheten på arbetsplatsen.

De fackliga organisationerna har inte något formellt tillsynsansvar men under vissa förutsättningar tillgång till vitessanktionen. När en facklig organisation tar kontakt med JämO för att efterhöra om myndigheten vill låta organisationen gå vidare med en ansökan om vitesföreläggande handlar det givetvis inte bara om att lämna ett jakande eller nekande besked utan om att analysera ärendet och ge vägledning hur man bör hantera situationen. Om 21 länsstyrelser tillsammans med JämO skall arbeta med tillsyn kommer det att finnas ett stort behov av *tillsynsvägledning*.

En genomgång på detta sätt av jämställdhetslagens tillsynsansvar resulterar i att följande viktiga aspekter särskilt förtjänar framhållas:

- *Formell kontroll kopplad till sanktionen vitesföreläggande*
- *Kunskapsförmedling och rådgivning*
- *Metodutveckling*
- *Uppföljning och utvärdering*
- *Tillsynsvägledning*

## 7.2 Den löpande tillsynen

Uppenbart är de resurser som för närvarande står till buds för att stimulera och övervaka det aktiva jämställdhetsarbetet otillräckliga. Den nyligen genomförda lagändringen som innebär att arbetstagarorganisationer på central nivå getts vissa möjligheter att gå till Jämställdhetsnämnden kan på sikt innebära en vitalisering av jämställdhetsarbetet och därmed medföra att lagen i större utsträckning respekteras. Det är dock för tidigt att bedöma effekterna av denna lagändring.

En möjlighet att effektivisera tillsynen är att kraftigt öka JämOs resurser. Vid överväganden om länsstyrelserna bör få ett tillsynsansvar är det naturligt att resonera kring vilka effekterna kan bli av en resursförstärkning till länsstyrelserna jämfört med motsvarande resurser till JämO. Det kan vara fruktbart att låta en sådan bedömning utgå från de skilda aspekter på tillsynsansvaret som tidigare redovisats.

*Den formella kontrollen* med vitesföreläggande som sanktion hänger nära samman med den metodik som jämställdhetslagen anvisar, nämligen *kunskapsförmedling och rådgivning*. Det utgör tillsammans vad man skulle kunna kalla för den operativa eller den löpande tillsynen. Frågan gäller hur denna bäst kan organiseras med beaktande av såväl önskemål om en effektivare kontroll som hänsyn till arbetsplatsernas behov.

Avgörande för ett bra resultat på sikt är att arbetsgivare bibringas ökade kunskaper om hur ett bra jämställdhetsarbete bedrivs. Den kunskapsöverföringen sker effektivast genom personliga kontakter, gärna i sammanhang där jämställdhet kan diskuteras tillsammans med sakfrågor som av andra skäl är angelägna för arbetsplatsen. Ett argument som i detta avseende starkt talar för att ge länsstyrelserna ett tillsynsansvar är närheten till arbetsplatserna i länet och de goda möjligheterna att skapa en personlig relation i dialogen om hur jämställdhetsarbetet kan förbättras.

Länsstyrelserna har ett brett kontaktnät med företag och organisationer i sina län. Genom att länsstyrelsen för arbetsgivare i länet är en väl känd aktör på många olika sakområden kan ett tvärsektorielt perspektiv användas som gör att jämställdhetsfrågorna bevakas inte bara sedda för sig utan också när länsstyrelsens företrädare möter arbetsgivare i andra frågor. Här finns samordningsvinster att göra. För länsstyrelserna finns också naturliga tillfällen att koppla samman jämställdhetsfrågorna med tillväxtavtal och företagsstöd och den vägen understryka kraven på att jämställdhetslagen skall följas.

Det är helt klart att de fördelar i fråga om geografisk närhet, kontinuitet i kontakterna och ett tvärsektorielt arbetssätt som

en operativ tillsyn förlagd till länsstyrelserna kan erbjuda inte kan uppnås av JämO, såvida man inte skapar regionala enheter till myndigheten. Men även en regionalisering av JämO skulle kräva större resurser i jämförelse med att utnyttja den befintliga organisationen på länsstyrelserna. Länsexperten för jämställdhetsfrågor kan, när det gäller de arbetsgivare man granskar, arbeta tillsammans med andra handläggare på länsstyrelsen som bevakar sakfrågor på arbetslivets område. Ett sådant sätt att lägga upp arbetet underlättar givetvis att jämställdhetslagens krav på aktiva åtgärder kommer in i "huvudfaran" i ett företags verksamhet – vad man brukar kalla mainstreaming.

En naturlig frågeställning är om det går att förena tillsynsrollen med rollen som rådgivare i jämställdhetsarbetet. En av de länsstyrelser som besökts under utredningen har framhållit att det goda jämställdhetsarbete som bedrivs idag skulle äventyras om länsstyrelsen ålades ett formellt tillsynsansvar. Övriga har inte ansett att det är något problem. Man har hänvisat till att det inte är någon ny situation för länsstyrelserna att arbeta med kunskapsöverföring samtidigt som man har en tillsynsfunktion. Det kan hanteras utan att det skapar konflikter eller trovärdighetsproblem i kontakterna med dem som länsstyrelsen på ett eller annat sätt skall övervaka. Från JämOs sida har inte redovisats några svårigheter att hantera det faktum att myndigheten har såväl en rådgivande som en kontrollerande roll.

Det finns emellertid andra förhållanden som måste vägas in i bedömningen. En viktig fråga är om länsstyrelserna har rätt kompetens för tillsynsarbetet. Länsstyrelserna har inte i någon större utsträckning, med undantag för Västra Götalands län, praktiskt arbetat med att få arbetsgivare att följa jämställdhetslagen, även om ett antal av länsstyrelsernas jämställdhetsexperter har erfarenhet av större samarbetsprojekt med JämO, där granskning av jämställdhetsplaner ingått. Länsstyrelserna har normalt inte juridisk kompetens vad gäller diskrimineringslagstiftning och arbetsrättslig lagstiftning, eftersom man inte arbetar med dessa rättsområden. Däremot finns på de juridiska enheterna en bred kompetens och erfarenhet avseende förvalt-

ningsrättsliga frågor. Och länsstyrelsernas jämställdhetsexperter har ett gediget kunnande i jämställdhetsfrågor.

Att det under en uppbyggnadsfas finns behov av utbildning och juridiskt stöd från JämOs sida kan knappast medföra att de fördelar som en tillsyn förlagd till länsstyrelserna i övrigt skulle medföra, bortfaller. Det är för övrigt önskvärt att den modell för samverkansprojekt mellan JämO och vissa länsstyrelser som framgångsrikt prövats under senare år får fortsätta och spridas också till andra län.

Däremot finns andra svårare problem som måste lösas om en utvidgad tillsynsorganisation skall fungera. Det gäller hur arbetsfördelning och samordning skall ske mellan länsstyrelserna och JämO. Det gäller relationen till de fackliga organisationerna när nu dessa fått möjlighet att gå till Jämställdhetsnämnden. Det måste vidare skapas förutsättningar för en enhetlig tillämpning i alla län och ett effektivt utnyttjande av de ökade resurser som ett tillsynsansvar för länsstyrelserna med nödvändighet måste medföra.

### **7.3 Arbetsfördelning mellan JämO och länsstyrelserna**

Avgörande för hur samordningen bör ske är innehållet i länsstyrelsens uppdrag i relation till JämOs uppdrag. Det måste därför klargöras vilka uppgifter som skall skötas av länsstyrelsen och vilka som skall åvila JämO. Under föregående avsnitt har den bedömningen gjorts att länsstyrelserna bör ha en framskjuten roll när det gäller den löpande tillsynen förenad med information och rådgivning. Som ovan berörts innehåller emellertid tillsynsansvaret - utöver det löpande arbetet - också komponenter såsom metodutveckling, uppföljning och utvärdering. Vem skall ha huvudansvaret för dessa uppgifter? Beträffande den operativa tillsynen måste man vidare ta ställning till om länsstyrelsen skall sköta den fullt ut eller om åtgärder kopplade till sanktionerna skall förbehållas JämO.

Innan frågorna om vitesföreläggande behandlas kan det vara lämpligt att beröra även de andra aspekterna på tillsynsansvaret och göra en bedömning av rollfördelningen när det gäller metodutveckling, uppföljning och utvärdering. Dessa delar av tillsynsfunktionen kräver en överblick över vad som händer, inte bara i Sverige utan också inom EU. JämO har kontakter med motsvarande institutioner i andra länder som en enskild länsstyrelse saknar. Det finns efter mer än 20 års verksamhet kontaktnät med arbetsmarknadens organisationer, med andra ombudsmannainstitutioner, med universitet och högskolor för att nämna några aktörer av vikt för jämställdhetsarbetets utveckling. Genom att JämO också har tillsyn över den del av lagen som gäller diskrimineringsförbuden kan JämO på ett annat sätt än en länsstyrelse upptäcka brister i lagstiftningen och förse regeringen med underlag för översyn av lagen. Att uppföljning och utvärdering är uppgifter som skall ligga på JämO är därför naturligt.

Också när det gäller metodutveckling bör JämO ha huvudansvaret samtidigt som det bör betonas att länsstyrelserna här kan förmedla viktiga erfarenheter om vilka metoder som fungerar respektive inte fungerar. Det finns stora skillnader mellan storstad och landsbygd och olika näringslivstraditioner i olika delar av landet. En bra tillsynsverksamhet bygger på lyhördhet för sådana olikheter. I fråga om metodutveckling bör etableras en nära samverkan och ett erfarenhetsutbyte mellan JämO och länsstyrelserna och mellan länsstyrelserna sinsemellan.

Ovan har nämnts att det under ett inledningsskede kommer att finnas ett behov av utbildning av de handläggare som på länsstyrelsenivå skall handha tillsynen. Utbildning och fortbildning har ett nära samband med metodutvecklingsfrågor. Det är naturligt att sådana uppgifter, inte bara i ett inledningsskede utan också i fortsättningen, anförtros JämO vars jurister och handläggare med kompetens på lagens regler om aktiva åtgärder bör kunna utnyttjas som en resurs av samtliga länsstyrelser. JämO kommer härigenom att få en vägledande roll gentemot länsstyrelserna samtidigt som man deltar aktivt i tillsynsverksamheten genom

gemensamma projekt och andra aktiviteter i samverkan med länen.

Fördelningen av uppgifter mellan JämO och länsstyrelserna avseende de delar som ligger utanför den löpande tillsynen innebär då sammanfattningsvis att JämO ges huvudansvaret för metodutveckling, uppföljning och utvärdering av tillsynsverksamheten samt erhåller en vägledande roll i relation till länsstyrelserna.

Även med den uppgiftsfördelning som ovan beskrivits och som i sina huvuddrag bör anges i lagtexten kommer det självklart att finnas situationer där det uppstår tveksamhet om det är JämO eller länsstyrelsen som skall handlägga ett visst ärende. Också mellan länsstyrelserna kommer sådana gränsdragningsproblem att finnas. I jämställdhetslagen bör därför föreskrivas att länsstyrelserna skall samråda med JämO i tillsynsarbetet. I den vägledande roll som tilldelas JämO ligger att ge anvisningar och råd om hur sådana problem bör lösas. Det är nämligen knappast möjligt eller ens lämpligt att i lagen detaljreglera hur samverkan skall gå till. Formerna för samverkan bör beslutas av JämO och länsstyrelserna tillsammans.

#### **7.4 Program för samverkan mellan JämO och länsstyrelserna**

Det finns exempel på hur myndigheter gemensamt sökt lösa de problem som samtidig tillsyn av flera myndigheter kan skapa. Ett färskt sådant exempel är "Nationellt program för tillsyn över socialtjänsten" som i december år 2000 efter ett gemensamt utredningsarbete antagits av länsstyrelserna och Socialstyrelsen. Det innehåller dels ett samlat utvecklingsprogram för den sociala tillsynen dels nya samverkansformer mellan länsstyrelse och socialstyrelsen i tillsynsarbetet. Programmet är konkret och detaljerat och anger de spelregler som skall gälla för det gemensamma arbetet och i vilka frågor man skall arbeta tillsammans. Man preciserar samtidigt vad som skall ligga i den nationella tillsyn som

är Socialstyrelsens uppgift och vad som skall tillhöra den regionala tillsynen som ligger på länsstyrelsen.

Utredningen föreslår att *ett nationellt program för tillsyn över jämställdhetslagen* tas fram, på samma sätt som skett i fråga om Socialstyrelsens och länsstyrelsernas tillsyn över socialtjänsten. Det bör syfta till en gemensam verksamhetsplanering, där samverkansprojekt mellan JämO och de olika länsstyrelserna är ankaret i tillsynsarbetet. En arbetsgrupp bestående av företrädare för JämO och för länsstyrelserna bör tillsättas för att fatta beslut om gemensamt prioriterade områden. Den gemensamma arbetsgruppen bör ha en allsidig kompetens avseende lagstiftning, metodutveckling samt projekt- och utredarkompetens.

Gemensamma insatser kan avse granskning av jämställdhetsarbetet inom en viss bransch, arbetsplatser av viss storlek, lönekartläggningsbestämmelsernas tillämpning eller annat som man anser lämpa sig för särskilda insatser ett visst år. Eftersom kunskaperna om jämställdhet generellt sett är sämre hos de små företagen än hos de större bör, i större utsträckning än hittills skett, jämställdhetsproblemen på mindre arbetsplatser uppmärksammas.

Det bör finnas en samordnad planering, ledning och utvärdering av samverkansprojekten. Ett arbete som bedrivs på detta sätt garanterar att även mera resurssvaga länsstyrelser kan delta i arbetet på lika villkor. Det ger också förutsättningar för en enhetlig tillämpning av jämställdhetslagen. Referensgrupper kan utses vid behov. I dem kan ingå personer såväl från de berörda arbetsplatserna som personer med särskild kompetens. Kvalitetsfrågorna i de projekt som genomförs bör särskilt uppmärksammas. För kvalitetssäkring av projekten kan extern sakkunskap anlitas.

Vid sidan av de gemensamma projekten kan länsstyrelserna efter eget gottfinnande genomföra utbildningsinsatser och göra riktade insatser för att säkerställa att de särskilda jämställdhetsproblem som finns på länets arbetsplatser ges uppmärksamhet. En lokal anpassning av tillsynen uppnås härigenom. Man kan förutse att enskilda kommer att vända sig till länsstyrelserna och

anmäla brister i jämställdhetsarbetet på arbetsplatser i länet. JämO mottar varje år ett antal sådana anmälningar. Som berörts i tidigare avsnitt har en sådan anmälare inte ställning av part. Där-  
emot ligger det i tillsynsskyldigheten att tillsynsorganet bör vidta åtgärder om det framkommer att någon åsidosätter lagen. Det är en naturlig fördelning mellan JämO och länsstyrelse att denna typ av "anmälningar" handläggs regionalt.

## 7.5 Samarbete med arbetsmarknadens parter

I 2 § jämställdhetslagen anges att arbetsgivare och arbetstagare skall samverka för att jämställdhet i arbetslivet skall uppnås. Arbetsmarknadens parter har den centrala rollen när det gäller att undanröja och förebygga könsdiskriminering och att målmedvetet och planmässigt arbeta för att kvinnor och män ges lika rättigheter och lika möjligheter i arbetslivet. Genom förhandlingar och kollektivavtal kan bestående framsteg göras. Jämställdhetslagen bygger på att parternas ansträngningar är drivkraften i jämställdhetsarbetet. Det är också mot denna bakgrund som central arbetstagarorganisation i förhållande till vilken arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal getts möjlighet att ansöka om vitesföreläggande i jämställdhetsnämnden. För att begränsa tillämpningssvårigheter av processuell art har dock de fackliga organisationernas talerätt gjorts subsidiär i förhållande till JämOs. En sådan ordning ansågs naturlig med hänsyn till att det är JämO som har tillsynsansvar över jämställdhetslagen i vilken roll myndigheten naturligen har en överblick och en kunskap på området som en facklig organisation inte kan uppbringa.

Som berörts i avsnitt 6.4 är det naturligt att länsstyrelsens jämställdhetsexpert har kontakter med lokala fackliga företrädare. Man kan även förvänta sig att de senare utnyttjar den rådgivning och information som experten kan tillhandahålla. Ett ömsesidigt erfarenhetsutbyte är naturligtvis av stort värde. JämO har sedan många år ett nätverk vari ingår jämställdhetshandläggare från fackförbunden på central nivå. På motsvarande sätt finns ett nätverk med arbetsgivarorganisationerna. Varje länsstyrelse bör



finna sin modell för att hålla kontakt och utbyta erfarenheter med arbetsmarknadens parter på regional och lokal nivå.

## 7.6 Vitessanktionen

Frågan om sanktioner hänger nära samman med vilka metoder som bör användas i tillsynsarbetet. Det följer av vad tidigare sagts att information och rådgivning skall vara de viktigaste arbetsverktygen samtidigt som budskapet till arbetsplatserna måste vara att lagens föreskrifter skall respekteras. Eftersom det är länsstyrelsen som skall ha förstahandsrollen när det gäller kontakten med arbetsplatserna bör det av den nya bestämmelse som skall reglera länsstyrelsens tillsyn framgå att information och rådgivning, liksom för JämO, är det som i första hand skall användas i tillsynsarbetet. Däremot bör ordet "frivilligt" utgå ur lagtexten eftersom det kan leda till en felaktig föreställning om att föreskrifterna inte är bindande.

I tidigare avsnitt har föreslagits att en väsentlig del av JämOs insatser beträffande tillsynen skall avse metodutveckling, uppföljning och utvärdering samt tillsynsvägledning. Samtidigt innebär förslaget att JämO i ganska stor utsträckning förväntas arbeta tillsammans med länsstyrelserna i projekt som innebär att man gemensamt utbildar och granskar jämställdhetsarbetet på olika arbetsplatser. Det är därför självklart att JämO vid sidan av sin samordnande och vägledande roll skall ha kvar fulla befogenheter att vitesförelägga och att ansöka om vitesföreläggande hos jämställdhetsnämnden.

JämO har under utredningen framfört att man vill behålla sin expertroll så att länsstyrelserna på samma sätt som fackliga organisationer måste ha JämOs medgivande för att gå till Jämställdhetsnämnden. Det skulle innebära att länsstyrelsen måste kontakta JämO och låta myndigheten gå igenom ärendet för beslut om länsstyrelsen skall få ansöka om vitesföreläggande.

Det alternativ som förordas av de länsstyrelser utredningen varit i kontakt med, är att länsstyrelsen, på eget ansvar och på samma villkor som JämO, får vända sig till Jämställdhetsnämnden.

den med en ansökan om vitesföreläggande. I det sammanhanget har man pekat på att länsstyrelserna har befogenheter att fatta beslut och göra egna bedömningar i tillsynsärenden på en lång rad områden. Det finns, menar man, juridiska enheter på alla länsstyrelser som tillsammans med jämställdhetsexperten kan hantera de fåtal situationer då det kommer att vara aktuellt med en ansökan om vitesföreläggande. Det är också naturligt att man i sådana fall informellt kontaktar JämO och rådgör om ärendet.

I valet mellan en egen eller en subsidiär talerätt för länsstyrelserna i relation till JämO är tidsaspekten en synpunkt som gör sig starkt gällande. Jämställdhetsplan skall upprättas för varje år av arbetsgivare med minst 10 anställda. Innan nästkommande års jämställdhetsplan fastställs skall årets plan hinna utvärderas. Om ett vitesföreläggande skall ha någon praktisk betydelse för årets jämställdhetsarbete ligger det i sakens natur att långa handläggningstider och onödigt byråkrati måste undvikas.

Tillsynsmyndighetens handläggning måste vara så snabb som möjligt. Detta talar starkt för att länsstyrelserna ges samma behörighet som JämO att ansöka om vitesföreläggande. De bör då också ha samma möjligheter som JämO att vid vite förelägga arbetsgivare att lämna de uppgifter om förhållandena i arbetsgivarens verksamhet som kan vara av betydelse för tillsynen inklusive rätten till tillträde till arbetsplatsen för undersökningar som kan vara av betydelse för tillsynen.

Det faktum att länsstyrelserna har en stark ställning och en lång tradition som statens representanter ute i landet talar också med tyngd för att man skall välja en sådan lösning. Att ge dem en underordnad ställning i förhållande till JämO bör därför inte ske i annan bemärkelse än att man beskriver deras ansvarsområde i förhållande till JämOs. Att en annan lösning valts för de fackliga organisationernas del är naturligt med tanke på att de är privata rättssubjekt som dessutom inte tilldelats något formellt ansvar för att övervaka att jämställdhetslagen följs.

Eftersom länsstyrelserna enligt förslaget skall ha egen behörighet att gå till jämställdhetsnämnden kan finnas en risk för dubbelarbete, en oklar situation och dessutom processuella pro-

blem om JämO och en länsstyrelse samtidigt får klagomål på brister i ett visst företags jämställdhetsarbete eller samtidigt tar egna initiativ i förhållande till samme arbetsgivare. En viktig del av förslaget är därför att det i lagen föreskrivs att länsstyrelserna skall samråda med JämO.

Det föreskrivna samrådet innebär att JämO och vederbörande länsstyrelse måste hålla varandra informerade i alla situationer som kan medföra konflikter och gränsdragningsproblem. Om flera länsstyrelser är berörda av ett tillsynsärende måste man förutsätta att dessa med JämOs stöd kommer överens om hur man skall undvika dubbelarbete och oklaheter gentemot arbetsgivaren. Förslaget att JämO och länsstyrelserna tillsammans skall utarbeta ett nationellt program för tillsyn över jämställdhetslagen utgår från att frågor av detta slag därigenom blir lösta på ett smidigt sätt.

Utredningen förordar således att länsstyrelserna får ansöka om vitesföreläggande på samma "nivå" som JämO. I den samverkansskyldighet som skall åligga länsstyrelsen ingår naturligen att underrätta JämO i de fall där det kan vara aktuellt att inge ansökan om vitesföreläggande. På det sättet främjas en enhetlig rättspraxis.

Ytterligare en fråga att ta ställning till är hur man skall se på de fackliga organisationernas rätt att gå till Jämställdhetsnämnden i relation till länsstyrelserna och till JämO i den nya situation som uppstår, om även länsstyrelserna får ansöka om vitesföreläggande. Skall man behålla ordningen med subsidiär talerätt för de fackliga organisationerna i förhållande till JämO eller bör den istället vara subsidiär i förhållande till den länsstyrelse till vilken arbetsplatsen "lokalt" hör? Hur skall man lösa en situation där både länsstyrelse och facklig organisation kan ha intresse av att ansöka om vitesföreläggande?

De skäl som anfördes till stöd för att de fackliga organisationernas möjlighet att gå till Jämställdhetsnämnden skulle vara subsidiär i förhållande till JämOs talerätt har fortfarande bärkraft. Skälen byggde bl.a. på att det var den statliga myndigheten JämO som hade tillsynsansvaret och därmed överblicken över

rättsområdets utveckling. Länsstyrelserna är statliga myndigheter och utövar statlig tillsyn av samma karaktär som JämO. Också i förhållande till dessa har de fackliga organisationerna en annan roll som privaträttsliga subjekt. En fråga som då uppkommer är om den fackliga talerätten bör göras subsidiär till länsstyrelsens i stället för till JämOs.

Det är endast de centrala fackliga organisationerna som, för det fall att det finns kollektivavtal på arbetsplatsen, givits möjlighet att ansöka om vitesföreläggande. Man har när lagändringen infördes och de fackliga organisationerna fick tillgång till vites sanktionen förutsatt, att de påståenden om brott mot jämställdhetslagen som den fackliga organisationen hävdar blivit ordentligt utredda och att vites sanktionen således är en sista utväg att få rättelse. Därmed förutsätts att tvistefrågan blivit föremål för både lokala och centrala förhandlingar.

Förhållandet att sanktionsmöjligheten förbehållits de centrala organisationerna talar för att man behåller ordningen att det är den centrala statliga myndigheten, nämligen JämO, som skall ge organisationen tillåtelse att gå vidare med ett vitesföreläggande. Det skulle medföra större tidsutdräkt och en onödig omgång om den fackliga talerätten görs subsidiär till länsstyrelsens talerätt. I sådant fall måste JämO ändå kontaktas i och med länsstyrelsens skyldighet att samråda. För att behålla den nuvarande ordningen talar också att det är JämO som har den samlade överblicken över vad som sker inom tillsynsverksamheten.

Sammanfattningsvis finns inga skäl att göra någon ändring i de regler om facklig organisations möjlighet att ansöka om vitesföreläggande som trädde i kraft den 1 januari 2001.

## 8 Konsekvenser av utredningens förslag

### 8.1 Kostnader

Förslaget att ge länsstyrelserna tillsynsansvar förutsätter att tillräckliga resurser ställs till förfogande för de nya uppgifterna. Situationen i dagsläget är att länsstyrelserna svarar för den nationella jämställdhetspolitikens genomförande på länsnivå. Omfattningen av detta viktiga arbete bör inte tillåtas minska därför att nya arbetsuppgifter tillkommer. En resursförstärkning måste vara av den storleken, att den möjliggör att tillsynsfrågorna handläggs på ett seriöst och meningsfullt sätt. Tillsynen måste också utövas likformigt över hela landet och bedrivas på samma nivå i de olika länen. Vid resursfördelningen bör därför viss hänsyn tas till att företagsstruktur och antal arbetsplatser varierar mellan länen och att tillsynsarbetet kan kräva större insatser i vissa län i jämförelse med andra. Ett län med ett stort antal företag bör därför få ett större resurstillskott än ett län med ett avsevärt mindre antal företag. Utredningen bedömer att resursförstärkningen bör vara av den storleken att den medger att i genomsnitt ytterligare en årsarbetskraft per länsstyrelse kan anställas. Det innebär en resursförstärkning med 10,5 miljoner till länsstyrelserna, motsvarande 21 årsarbetskrafter, fördelat på lämpligt sätt.

Länsstyrelsernas tillsynsansvar innebär att arbetsuppgifter i form av informationsinsatser och kollektiva granskningar kan genomföras där det hittills inte varit möjligt på grund av resurs-

brist. Länsstyrelserna tar således inte i någon nämnvärd utsträckning över några uppgifter från JämO. De gemensamma projekten med länsstyrelserna förväntas öka i omfattning. Härtill kommer att det krävs en personalförstärkning för att sköta samordningen mellan myndigheterna och utöva den vägledning i tillsynsarbetet som är påkallad. Det är därför befogat att tillföra JämO ökade resurser om 1 miljon kronor motsvarande två årsarbetskrafter. Härtill kommer kostnader för information om länsstyrelsernas nya roll i jämställdhetsarbetet.

Mot kostnaderna skall ställas den ökade lönsamhet och de minskade kostnader som stödet från länsstyrelserna kan förväntas medföra för företagen. Som berörts i tidigare avsnitt är det god ekonomi att satsa på jämställdhet mellan kvinnor och män. Det kan till exempel handla om breddat rekryteringsunderlag vid nyanställningar, bättre arbetsmiljö och därmed effektivare arbete i arbetsgrupper med jämn könsfördelning, minskad stress och ohälsa genom familjevänlig planering av arbetsorganisation och arbetstider. Varje sjukskrivning som kan undvikas genom det förebyggande arbete som jämställdhetsåtgärderna ofta utgör, sparar pengar åt företaget och samhället. Ställt i relation till kostnaden för en årsarbetskraft i varje län är det sannolikt att besparingarna kan bli långt större.

Antalet ärenden till Jämställdhetsnämnden kan antas öka något i och med att även länsstyrelserna skall utöva tillsyn. Eftersom sanktionsmöjligheterna liksom hittills skall användas först när andra vägar prövats, kommer det sannolikt inte att bli mer än några få ärenden per år, vilket kan hanteras med nuvarande resurser.

## 8.2 Analys av reglernas effekt för små företag

I direktiven till utredningen har inte angetts att samråd skulle ske med näringslivets organisationer rörande förslagen. Något sådant samråd har inte heller ägt rum. Däremot har ett mindre antal företag kontaktats i samband med de länsstyrelsebesök som gjorts för diskussion om en eventuell roll för länsstyrelserna i

tillsynsarbetet. I samtliga fall har det varit företag som redan på olika sätt samverkar med länsstyrelsernas jämställdhetshandläggare.

Det problem lagförslaget avser att lösa är den bristande laglydnaden i fråga om jämställdhetslagens regler om aktiva åtgärder. Trots att lagen nu varit i kraft under ett antal år är det ett mycket stort antal arbetsplatser, särskilt mindre företag, där inget planerat jämställdhetsarbete förekommer. Det kan till stor del förmodas bestå i bristande kunskaper om vad lagen innebär. Den föreslagna regleringen innebär att länsstyrelserna skall ges resurser för att i samband med sin tillsynsverksamhet förmedla de kunskaper som behövs för att sätta fart på jämställdhetsarbetet ute på företagen. Som ovan berörts ligger tyngdpunkten inte på formell tillsyn utan på information och kunskapsuppbyggnad i dialog med företagen.

Det finns inget som tyder på att den passivitet i fråga om jämställdhetslagen som förslaget avser att bryta skulle förändras om man valde att avstå från att ändra tillsynsreglerna. De resurser som ställts till JämOs förfogande för att bistå företagen med jämställdhetskompetens har varit otillräckliga. Den föreslagna regleringen med tillsynsansvar för länsstyrelserna innebär att resurserna förs ut regionalt och kan anpassa på ett bättre sätt till företagens behov.

Förslaget om att länsstyrelserna jämte JämO skall ha tillsynsansvar för att jämställdhetslagens regler om aktiva åtgärder iaktas förändrar inte de skyldigheter företagen har att följa lagen. Det finns alltså inga administrativa, praktiska eller andra åtgärder som småföretagare måste vidta till följd av regleringen. De belastas inte heller av några kostnader till följd av lagändringen. Ett operativt tillsynsansvar på regional nivå kommer emellertid rent praktiskt att innebära skillnader för företagen. Fler företag jämfört med tidigare kommer att granskas när det gäller lagens efterlevnad. Detta är en avsedd effekt av förslaget.

För företag med minst tio anställda gäller att det skall finnas jämställdhetsplan och handlingsplan för jämställda löner. För mindre företag finns inte dessa formella krav. För alla företag

oavsett storlek gäller att det skall bedrivas ett aktivt jämställdhetsarbete på arbetsplatsen. Vad detta sedan handlar om i praktiken måste med nödvändighet anpassas till det individuella företaget och dess situation.

Att det operativa tillsynsansvaret flyttas till länsstyrelsenivå kan förväntas få vissa positiva effekter genom att det därigenom blir lättare för de mindre företagen att få den hjälp de behöver för att planera och genomföra sina jämställdhetsinsatser. Tillsynsarbetet skall liksom förut präglas av information och dialog. Det bör ligga närmare till hands för ett litet företag att kontakta den egna länsstyrelsens jämställdhetsexpert för att få råd i viss fråga än att vända sig till JämO.

Stora företag har i regel personalavdelningar med viss kompetens på jämställdhetslagstiftningen. Konkurrensförutsättningarna kan komma att förbättras genom att de små företagen kan vända sig till länsstyrelsen och därifrån utan kostnad få de råd och den hjälp man behöver.

Särskilda informationsinsatser bör riktas till de mindre företagen, dels för att informera om jämställdhetslagens innehåll, dels för att "marknadsföra" den hjälp länsstyrelserna har att erbjuda.



## 9 Författningskommentar

### Förslag till lag om ändring av jämställdhetslagen

**30 §** *Jämställdhetsombudsmannen och jämställdhetsnämnden utövar tillsyn över att denna lag följs. Även länsstyrelserna har tillsyn över att arbetsgivare i länet följer lagens föreskrifter om aktiva åtgärder.*

*Länsstyrelsernas tillsyn skall ske i samråd med ombudsmannen.*

*Jämställdhetsombudsmannen och jämställdhetsnämnden utses av regeringen.*

Paragrafens första och andra stycken är nya. Enligt gällande lag är det JämO och Jämställdhetsnämnden som utövar tillsyn över lagens efterlevnad. Förändringen består i att också länsstyrelserna får tillsyn över att jämställdhetslagens föreskrifter om aktivt jämställdhetsarbete följs av arbetsgivare. Tillsynsansvaret är regionalt begränsat till länet. Länsstyrelserna skall samråda med JämO när de arbetar med tillsynsuppgifterna. Härigenom skall förebyggas problem som kan upstå i och med att flera myndigheter samtidigt har tillsyn. Det gäller exempelvis situationer när en arbetsgivare inte kan förmås att följa lagen och ansökan om vitesföreläggande aktualiseras.

**31 §** *Jämställdhetsombudsmannen och länsstyrelserna skall i första hand genom information och rådgivning förmå arbetsgivare att följa föreskrifterna i denna lag.*

*Ombudsmannen skall samordna och följa upp tillsynen av lagens efterlevnad samt vägleda länsstyrelserna i deras tillsynsansvar.*

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

Vad gäller första stycket har en omformulering gjorts som innebär dels att länsstyrelserna nämns som tillsynsmyndigheter vid sidan av JämO, dels att de primära metoderna för tillsynsarbetet anges i lagtexten. Sålunda föreskrivs att JämO och länsstyrelserna i första hand skall använda information och rådgivning för att få arbetsgivare att följa lagen. Det överensstämmer med vad som hittills gällt för JämO och som även anges i instruktionen för JämO. Ordet "frivilligt" har utgått ur lagtexten för att undvika missuppfattningar om att föreskrifterna inte skulle vara bindande.

Paragrafen utgår från att JämO liksom tidigare har tillsynsansvar för jämställdhetslagen. Genom att även länsstyrelserna nu skall handha tillsynsuppgifter finns behov av samordning genom den centrala myndighetens försorg. Därför anges i lagtexten att JämO skall samordna och följa upp tillsynen. JämO skall vidare ge vägledning åt länsstyrelsernas i deras tillsynsarbete.

**33 §** *En arbetsgivare är skyldig att på uppmaning av Jämställdhetsombudsmannen eller länsstyrelse*

*– lämna de uppgifter om förhållandena i arbetsgivarens verksamhet som kan vara av betydelse för ombudsmannens och länsstyrelsens tillsyn och*

*– ge ombudsmannen och länsstyrelsen tillträde till arbetsplatsen för undersökningar som kan vara av betydelse för tillsynen.*

*Lag (2000:773).*

I paragrafen läggs arbetsgivare samma skyldigheter gentemot länsstyrelsen som gentemot Jämställdhetsombudsmannen när det gäller att lämna uppgifter som behövs för tillsynen eller ge tillträde till arbetsplatsen när det behövs för att undersöka något förhållande som behöver utredas

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

Förslaget till lagändring innebär att länsstyrelserna ges samma befogenhet som JämO att utfärda vitesföreläggande för att få tillgång till de uppgifter som behövs för tillsynen. Detsamma gäller möjligheten att få tillträde till en arbetsplats för undersökningar som kan vara av betydelse för tillsynen. Skälen till förslaget har utvecklats i avsnitt 7.

**35 §** *En arbetsgivare som inte följer någon av föreskrifterna i 4–13 §§ kan vid vite föreläggas att fullgöra sina skyldigheter. Ett sådant föreläggande meddelas av Jämställdhetsnämnden på framställning av Jämställdhetsombudsmannen eller länsstyrelsen eller, om ombudsmannen förklarar sig inte vilja göra en framställning, av en central arbetstagarorganisation i förhållande till vilken arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal. Föreläggandet kan riktas även mot staten som arbetsgivare.*

*I framställningen skall det anges vilka åtgärder som bör åläggas arbetsgivaren, vilka skäl som åberopas till stöd för framställningen och vilken utredning som har gjorts.*

*Lag (2000:773).*

I denna bestämmelse har införts samma möjligheter för länsstyrelse att ansöka om vitesföreläggande som i nuvarande lag gäller för Jämställdhetsombudsmannen.

**40 §** *Ett ärende om vitesföreläggande enligt 35 § får avgöras, även om arbetsgivaren inte yttrar sig i ärendet eller inte medverkar till utredningen eller om arbetsgivaren uteblir från en muntlig förhandling. Om Jämställdhetsombudsmannen, den länsstyrelse eller den arbetstagarorganisation som gjort framställningen om vitesfö-*

*reläggande uteblir från en förhandling, förfaller framställningen om vitesföreläggande.  
Lag (2000:773).*

En konsekvensändring har gjorts på så sätt att länsstyrelsen nämns vid sidan av Jämställdhetsombudsmannen i fråga om den situation då ansökan förfaller.

**42 §** *Jämställdhetsombudsmannens beslut om vitesföreläggande enligt 34 § får överklagas hos jämställdhetsnämnden. Detsamma gäller om länsstyrelsen meddelat sådant beslut.*

*I sådana överklagningsärenden tillämpas 35--41 §§.*

I paragrafens första stycke har ett tillägg gjort med innebörd att länsstyrelses beslut om vitesföreläggande får överklagas till jämställdhetsnämnden på samma sätt som gäller ifråga om Jämställdhetsombudsmannens beslut.

## AVSKRIFT

*Utdrag***Protokoll****§ 2**

2000-02-11

N1999/6077/JÄM

N1999/8612/JÄM

Utredning av tillsynsansvar enligt jämställdhetslagen

Enligt 10 § Jämställdhetslagen skall varje arbetsplats med tio anställda eller fler varje år upprätta en plan för sitt jämställdhetsarbete. Denna plan skall enligt 11 § innehålla en översikt över de åtgärder enligt 4–9 §§ som behöver vidtas på arbetsplatsen och ange vilka av dessa åtgärder som arbetsgivaren avser att påbörja eller genomföra under det kommande året. I planen skall också översiktligt redovisas resultat av den kartläggning som arbetsgivare skall göra enligt 9 a § samt de åtgärder som motiveras av denna kartläggning. En redovisning av hur de planerade åtgärderna har genomförts skall tas in i efterföljande plan.

Jämställdhetsombudsmannen (JämO) har tillsynsansvar för att arbetsplatser runt om i landet följer jämställdhetslagen.

För att underlätta för JämO i detta arbete har frågan väckts – bl.a. av flera länsstyrelser – om ett sådant tillsynsansvar skulle kunna utvidgas till att gälla även länsstyrelserna. Ett antal centrala frågeställningar har sedan formulerats, som i sin tur lett till bedömningen att de rättsliga och praktiska aspekterna närmare måste analyseras.

Näringsdepartementet beslutar att generaldirektör Lena Svenaeus skall utreda om Jämställdhetsombudsmannens tillsynsansvar enligt jämställdhetslagen kan utvidgas till att gälla även länsstyrelserna. Utredaren skall undersöka och bedöma de rättsliga, ekonomiska och de praktiska aspekterna på ett sådant förslag.

Utredaren skall samråda med Jämställdhetsombudsmannen och länsstyrelserna.

Utredningen skall redovisas senast den 31 december 2000.

För utredningen får högst 270 000 kronor tas i anspråk. Kostnaderna för utredningen skall belasta utgiftsområde 1, Rikets styrelse, anslaget C1, Regeringskansliet m.m. anslagsposten 10 Näringsdepartementet, Utredningar.

Beslutet har fattats av statsrådet Margareta Winberg.