

Catharina Calleman

## Befolkningskriserna och arbetsrätten

De låga födelsetalen har medfört att det nyligen blivit uppmärksamhet och debatt kring barnafödande och familjepolitik. Oron över att det föds få barn gäller bland annat planeringen för framtiden. Förändringar i barnkullarnas storlek, i elevantal, i antal värnpliktiga från ett år till ett annat eller över längre perioder orsakar ryckighet i resursanvändningen. När barnafödandet minskar under bara ett enda år, får detta konsekvenser för planeringen under många år framöver. I ett längre perspektiv brukar oron över minskat barnafödande gälla finansieringen av framtida pensioner eller till och med släktets överlevnad.

I Sverige har familjepolitiken av tradition kommit till uttryck inte bara i familjerätten och socialrätten utan även i arbetsrätten. Detta hänger samman med att den socialdemokratiska jämlikhetspolitiken förknippat kvinnors emancipation med deltagande i samhällslivet genom förvärvsarbete. För att öka antalet gifta och barnafödande kvinnor har man vidtagit åtgärder som skall underlätta för kvinnor att kombinera familj och förvärvsarbete. Detta har bidragit till att kvinnor i Sverige har en hög förvärvsfrekvens, liksom i Öststaterna samt Danmark och Finland, där liknande tankegångar varit förhärskande. Det har hävdats att inget land med liknande politiskt system och industriell utvecklingsnivå så konsekvent som Sverige har underlättat för kvinnor att inträda och stanna kvar på arbetsmarknaden med minimal inverkan på barnafödandet.<sup>1</sup> Detta skulle ha skett genom en outtalad pronatalism<sup>2</sup> i svensk socialpolitik.

<sup>1</sup> Hoem, 1993, s. 24, med hänvisning till Sundström, 1991.

<sup>2</sup> En politik som siktar till att höja födelsetalen.

*Catharina Calleman*

En politik, som medför att födelsetalen höjs, innebär att också hemarbetet ökar, det arbete som är nödvändigt för att reproducera befolkningen och arbetskraften. Medan det avlönade arbetet är omgivet av en omfattande reglering, saknas lagstiftning om hemarbetet i stort sett helt. Bestämmelserna i familjerätten om makarnas rättsförhållanden behandlar nästan uteslutande frågor om makarnas egendom och utgifter för hushållet. Hemarbetet ges en knapphändig behandling. Lagstiftning som närmar sig hemarbetets organisering har konsekvent avvisats. Så till exempel gäller jämställdhetslagen bara det avlönade arbetet. Möjligheten att låta lagen omfatta också hemarbete diskuterades när den infördes, men sågs som ingrepp i syfte att ändra människors privata attityder eller att påverka den enskilda familjens inre liv. Den avvisades därför bestämt som icke önskvärd och dessutom inte praktiskt genomförbar.<sup>3</sup> Också EG-rätten, som i många sammanhang framhålls som progressiv i frågor om könsdiskriminering och som har bidragit till att stärka den svenska jämställdhetslagen,<sup>4</sup> utesluter det obetalda omsorgsarbetet från lagstiftningens domäner.<sup>5</sup> EG-domstolen har upprepade gånger framhållit att frågan om familjens organisering ligger utanför dess interventionsramar.<sup>6</sup> I brist på andra normer avgörs frågan om hemarbetets fördelning på traditionellt sätt inom familjen, vilket för det mesta leder fram till att kvinnorna utför merparten. För dem som utför hemarbetet minskar möjligheterna att utföra annat, betalt arbete. Ett ökat hemarbete påverkar såväl arbetstider som arbetsuppgifter och löner i förvärvsarbetet.<sup>7</sup>

I denna artikel tänker jag diskutera hur lagstiftaren har försökt främja nativiteten genom arbetsrättsliga reformer och vilka effekter den genomförda lagstiftningen kan tänkas ha fått på kvinnors

<sup>3</sup> Prop. 1978/79:175, s. 21.

<sup>4</sup> Se prop. 1990/91:113 och prop. 1999/2000:143.

<sup>5</sup> More, 1993, s. 49 f.

<sup>6</sup> Hofman, C-184/83; Bilka-Kaufhaus, C-170/84; Helming, C-399/92. McGlynn, 1999, har hävdats att den reaktionära modell för familjen som EG-domstolen har skapat, begränsar effektiviteten hos EG-rättens förbud mot könsdiskriminering.

<sup>7</sup> Enligt SOU 1997:115, s. 130 f. är kvinnor generellt sett fattigare än män, när det gäller förvärvsinkomster och intjänade rättigheter i försäkringssystemen. Kvinnor utför mer än män av barnomsorgen i hemmet och av hemproducerade varor och tjänster. Därmed drabbar kostnaderna för barnen kvinnor mer än män. Kvinnor betalar med lägre förvärvsinkomster och mer hemarbete.

## Befolkningskriserna och arbetsrätten

avlönade arbete och därmed på kvinnors möjligheter till ekonomiskt oberoende.

### Befolkningskris I

Arbetsrättsliga åtgärder för att reglera förhållandet mellan gifta kvinnors förvärvsarbete å ena sidan och familjebildning och födelsetal å andra sidan diskuterades i Sverige för första gången under 1920- och 30-talen. I debattens tidigare skede, som var präglad av stor arbetslöshet, ifrågasattes de gifta kvinnornas rätt att förvärvsarbeta, ibland med stor hätskhet. I en rad motioner till riksdagen ställdes krav på lagstiftning och andra åtgärder mot de gifta kvinnornas förvärvsarbete. Undersökningar visade att gifta kvinnor hade större sjuklighet och gjorde fler arbetspauser än andra anställda, att de var utslitna av dubbelarbete och därför hade mindre ork och styrka till övers för förvärvsarbete än andra. Detta ansågs göra dem olämpliga som arbetskraft.<sup>8</sup>

Många privata arbetsgivare hade som praxis att avskeda kvinnor, när dessa gifte sig eller blev gravida. På kollektivavtalsreglerade arbetsplatser förekom det att man följde en turordning vid uppsägningar p.g.a. arbetsbrist: Om flera anställda hade lika skicklighet och lämplighet bestämdes turordningen ofta så att anställningstiden och försörjningsbördan fick avgöra.<sup>9</sup> Denna princip tillämpades ibland så att gifta kvinnor, vilkas män hade inkomst, sades upp först. Det förekom i vissa branscher, att de gifta kvinnorna tillfrågades av sina arbetskamrater om de ville lämna sin anställning frivilligt.

I riksdagen restes krav på att också staten skulle avskeda gifta kvinnor. Det hävdades att gifta kvinnor inte kunde prestera full arbetsduglighet och det sågs som ”ur samhällelig synpunkt önskvärt att gift kvinna kan helt ägna sig åt familjens och hemmets vård”.<sup>10</sup> Det framfördes också förslag om att kvinnor skulle uppmuntras att lämna sina tjänster frivilligt genom förtidspensione-

<sup>8</sup> SOU 1938:47, till exempel s. 7 ff., 170 ff. och 315 f.

<sup>9</sup> SOU 1938:47, s. 314.

<sup>10</sup> SOU 1938:47, s. 18.

*Catharina Calleman*

ring eller ekonomisk ersättning vid avgång för giftermål. Ett annat förslag var att kvinnors tjänstgöringsskyldighet skulle minskas till hälften med motsvarande avdrag på lönen när de gifte sig.<sup>11</sup> På riksdagens begäran tillsattes år 1935 sakkunniga för en utredning om gifta kvinnors förvärvsarbete m.m., den så kallade Kvinnoarbetskommittén. Denna fick till uppgift att belysa frågan om de gifta kvinnornas frihet till förvärvsarbete och möjligheterna att åstadkomma att de gifta kvinnorna lämnade sina platser i det avlönade arbetet till förmån för män och ogifta kvinnor.<sup>12</sup>

### Ett vägska

Ungefär samtidigt, i mitten av 1930-talet, när arbetslösheten minskade till följd av den kraftiga upprustningen, svängde emellertid debatten om de gifta kvinnornas rätt till förvärvsarbete. I denna situation blossade nämligen debatten om befolkningsfrågan upp.<sup>13</sup> De låga födelsetalen kom att orsaka häftiga diskussioner och känslostormar:

”Intet folk med oförsvagad livsvilja och livskraft kan inför den i vårt land nu konstaterbara utvecklingstendensen underlåta att vidtaga energiska åtgärder för att få en ändring till stånd”.<sup>14</sup>

En utredning om befolkningsfrågan – Befolkningskommissionen – tillsattes parallellt med Kvinnoarbetskommittén. Problemet med att kombinera förvärvsarbete och äktenskap formulerades från denna tid inte längre som ”den gifta kvinnans rätt till förvärvsarbete” utan som ”den förvärvsarbetande kvinnans rätt till äktenskap och moderskap”.<sup>15</sup>

Det framhölls i båda utredningarna att kvinnor i valet mellan yrkesarbete och äktenskap ofta valde yrkesarbetet. Den rådande negativa inställningen till gifta kvinnors förvärvsarbete bidrog till att kvinnor valde bort äktenskapet och därmed sjönk födelsetalen

<sup>11</sup> SOU 1938:47, s. 21 f.

<sup>12</sup> SOU 1938:47, s. 4.

<sup>13</sup> Se Myrdal & Myrdal, 1934, och Myrdal, 1944. En utförlig redogörelse för den mycket komplexa debatten finns i Hatje, 1974.

<sup>14</sup> Gustav Möller i direktiven till befolkningskommissionen, SOU 1938:57, s.4.

<sup>15</sup> SOU 1938:47, s. 33.

### *Befolkningskriserna och arbetsrätten*

ytterligare. Det var tydligt att äktenskapsfrekvensen riskerade att minska ännu mer, om gifta kvinnor inte tilläts yrkesarbeta.<sup>16</sup> Kvinnoarbetskommittén menade att de gifta kvinnornas förvärvsarbete varken kunde undvaras eller borde hejdas.<sup>17</sup> Befolkningskommissionen å sin sida avgav ett betänkande där den bland annat framhöll att det var fåfängt att tro att man genom att tränga ut kvinnor från förvärvsarbete skulle kunna stimulera till äktenskap och barnafödande. Om man inskränkte kvinnornas arbetsmöjligheter som gifta, skapade man snarast ett avhållande motiv för äktenskap och gynnade fria förbindelser. Om man förminskade kvinnornas arbetsmöjligheter först då de blivit mödrar, skapade man ett starkt motiv för extrem barnbegränsning.<sup>18</sup>

Betänkandena och den debatt som omgav dem, fick den mycket viktiga konsekvensen att de förslag som upprepade gånger framförts om lagstiftning mot gifta kvinnors förvärvsarbete inte förverkligades. Därmed blev Sverige ett av de relativt få länder som inte införde någon begränsning av de gifta kvinnornas rätt till förvärvsarbete under 1930-talet.<sup>19</sup> Befolkningskommissionen lade i stället fram ett förslag till lagstiftning, som innebar att arbetsgivarna skulle förbjudas att avskeda<sup>20</sup> kvinnor på grund av att de ingått äktenskap eller blivit gravida.

#### **Arbetsgivarnas ansvar för barnafödandet**

Befolkningskommissionen menade att uppsägning på grund av äktenskap eller barnsbörd var olämpligt och oriktigt ur allmän synpunkt och var direkt samhällsskadligt i tider av fortgående nativitetssminskning. Själva befolkningsutvecklingen gjorde den uppfattningen ohållbar som i äktenskap och barnafödande såg ”blott en bristfullhet hos den kvinnliga arbetskraften”.<sup>21</sup> Ett harmoniskt och lyckligt hemliv utgjorde för övrigt enligt kommissionen en viktig

<sup>16</sup> Se till exempel SOU 1938:13, s. 20.

<sup>17</sup> SOU 1938:47, s. 348.

<sup>18</sup> SOU 1938:13, s. 12.

<sup>19</sup> I många länder rådde eller infördes vid denna tid begränsningar i de gifta kvinnornas rätt att förvärvsarbeta, särskilt på det statliga området. Detta gällde till exempel England, Holland, Tyskland och USA. Se SOU 1938:47, s. 213 ff. och Frangeur, 1998, s. 36 f.

<sup>20</sup> Uttrycket ”avsked” användes vid denna tid synonymt med ”uppsägning”.

<sup>21</sup> SOU 1938:13, s. 12.

*Catharina Calleman*

förutsättning för att den anställde skulle kunna prestera ett fullgott arbetsresultat.<sup>22</sup>

I kommissionens betänkande poängterades det intressanta förhållandet att arbetsgivarna i praktiken givits rätten att besluta om de kvinnliga arbetstagarnas civilstånd och moderskap. Lagstiftningen skulle få en attitydpåverkande funktion:

... för att [...] rikta den allmänna opinionen mot det i längden ohållbara tillstånd, som för stora grupper av anställda gör en så självklar medborgerlig rättighet som ingående av äktenskap beroende av arbetsgivarens mer eller mindre goda vilja.<sup>23</sup>

Kommissionens förslag antogs som lag år 1939.<sup>24</sup> Förbudet mot avsked kompletterades i lagen med ett förbud mot att minska arbetstagarens anställningsförmåner, som löner och pensioner, med anledning av förbudet.<sup>25</sup> Detta berodde på att man såg en risk i att arbetsgivarna, som var rädda för ökade omkostnader i samband med vikariat och dylikt skulle sänka de kvinnliga arbetstagarnas löner. Det blev även förbjudet att avskeda en kvinna därför att hon tagit ledigt efter det att hon fött barn, så länge ledigheten inte sträckte sig över mer än tolv veckor.<sup>26</sup>

Rättigheterna enligt den nya lagstiftningen var emellertid villkorade. För det första ansågs det att en medlem av arbetsgivarens familj inte borde räknas som arbetstagare vid tillämpning av lagen.<sup>27</sup> För det andra skulle lagen bara gälla hos arbetsgivare med

<sup>22</sup> SOU 1938:13, s. 19, citerat i prop. 1939:114 s. 7.

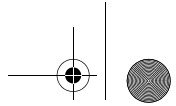
<sup>23</sup> SOU 1938:13, s. 21, citerat i prop. 1939:114 s. 9.

<sup>24</sup> Lagen (1939:171) om förbud mot arbetstagaras avskedande i anledning av trolovning eller äktenskap m.m. Förslag om rätt till ledighet och om rätt till ersättning för förlorad arbetsförtjänst i samband med barnsbörd ledde inte till lagstiftning. I 1931 års arbetarskyddslag (1931:288) fanns ett förbud mot att använda kvinnor i industriellt eller därmed jämförbart arbete sex veckor efter en förlossning. Moderskapshjälp som var behovsprövad kunde utbetalas av sjukförsäkringen under fyra veckor.

<sup>25</sup> 2 § 1 st. 1 p. lagen (1939:171) om förbud mot arbetstagaras avskedande i anledning av trolovning eller äktenskap m.m. Se även prop. 1939:114 s. 13 och 31 ff.

<sup>26</sup> 2 § 1 st. 2 p. lagen (1939:171) om förbud mot arbetstagaras avskedande i anledning av trolovning eller äktenskap m.m.

<sup>27</sup> Prop. 1939:114, s. 30. Detsamma gäller även idag för mycken arbetsrättslig lagstiftning, till exempel lagen om anställningsskydd, men måste ha haft större betydelse i en tid med ett stort antal småföretag.

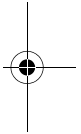
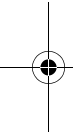


### *Befolkningskriserna och arbetsrätten*

minst tre anställda, eftersom det ansågs att arbetsgivare med endast ett fåtal arbetstagare skulle ha svårt att skaffa kompetenta vikarier under den barnafödande kvinnans ledighet. Av kommuner och allmänna inrättningar samt andra stora företag ansågs samhället emellertid ha rätt att förvänta att etiska och familjesociala problem inte bedömdes ur alltför ensidig och snäv ekonomisk synvinkel.

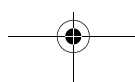
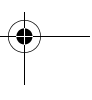
För det tredje skyddade lagen kvinnor mot avsked endast under förutsättning att de hade minst två års anställning hos arbetsgivaren. Begränsningen motiverades med att man ville förhindra att en gravid kvinna dolde sitt havandeskap och sökte anställning för att sedermera kunna göra gällande de rättigheter som lagen tillförsäkrade henne.<sup>28</sup>

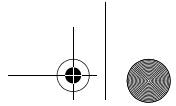
Skyddet mot avsked var inte heller tänkt att bli särskilt långtgående. Det hindrade till exempel inte att en arbetstagare som var havande avstängdes från tjänstgöring under den tid havandeskapet var märkbart.<sup>29</sup> Departementschefen framhöll att det måste beaktas att vissa slag av arbeten var sådana att en kvinnlig arbetstagare som var havande borde kunna avstängas från sin tjänstgöring, även om hon kunde sköta sin tjänst på ett tillfredsställande sätt. Exempel var butiksbiträden, servitriser och sceniska artister, som borde kunna tvångspermitteras vid havandeskap. Lagen hindrade inte heller att arbetsgivaren vid personalinskränkningar fördelade arbetstillfällena på ett ”ur försörjningssynpunkt lämpligt sätt”. Inte heller överträdde en arbetsgivare lagen, om han sänkte lönen för en arbetstagare som ingått äktenskap eller fött barn och därefter visade sig mindre effektiv än förut i sitt arbete. Arbetsgi-



<sup>28</sup> Prop. 1939:114, s. 31 f. I departementsförslaget bestämdes tiden vad gällde havandeskap och barnsbörd till ett år, medan däremot ”försiktigheten” bjöd att bestämma anställningstiden vad gällde äktenskap till två år. Efter att ha resonerat kring olika situationer som skulle kunna uppstå vad gäller tidpunkten för en kvinnas äktenskap och hennes nedkomst föreslog emellertid lagrådet att tiden i båda fallen skulle bestämmas till två år. Prop. 1939:114, s. 44 f.

<sup>29</sup> Prop. 1939:114, s. 33. Om annat inte följde av anställningsvillkoren kunde arbetsgivaren under ledigheten dra in kvinnans lön. Lagen gav på denna tid ännu inte en arbetstagare någon rätt till ersättning under den tid hon var frånvarande från arbetet i samband med en förlossning. I statens tjänst gällde att en kvinnlig befattningshavare under ledighet för havandeskap åtnjöt samma lön som under sjukledighet. Kommissionen hade vidtagit åtgärder för att denna praxis skulle mana till efterföljd på andra områden (prop. 1939:114, s. 7).





*Catharina Calleman*

varen hade vidare oavsett förbudet rätt att avskeda en gift eller havande arbetstagare som inte tillfredsställande skötte sin tjänst.<sup>30</sup>

I propositionen stödde man sig på befolkningskommissionens åsikt att förbudet omedelbart skulle få till följd att ett icke obetydligt antal äktenskap ingicks. Kommissionen hade styrkts i denna uppfattning vid överläggning med representanter för tjänstemannaorganisationerna.<sup>31</sup>

Att lagen inte infördes för att på ett genomgripande sätt förbättra de gifta kvinnornas arbetssituation framgår av vissa resonemang i förarbetena. Ett vanligt argument för att avskeda kvinnor när de gifte sig hade varit att kvinnornas arbetsförmåga försämrades i och med giftermålet. Lagstiftningens förespråkare menade emellertid att själva konkurrensen om det avlönade arbetet skulle motverka dessa försämringar:

Vare sig att kvinnan behåller sitt förvärvsarbete som gift av intresse för sin tjänst eller hon gör det av ekonomiskt nödtvång, måste man förutsätta att hon, i medvetande om det hinder äktenskap ofta utgör i konkurrensen, snarare ökar än minskar sina ansträngningar att prestera ett fullgott arbete för att icke riskera att mista sin anställning.<sup>32</sup>

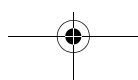
Vissa remissinstanser var motståndare till förslaget om förbud mot avsked och ansåg det lämpligast från befolkningspolitiska synpunkter, att de gifta kvinnorna stannade i sina hem. I propositionen framhölls emellertid att hemarbetets minskning i modern tid gjorde kravet på att alla gifta kvinnor skulle syssla blott med hemarbete ohållbart. Man fick inte heller glömma att valet för kvinnan oftast icke stod mellan äktenskap med eller utan förvärvsarbete utan mellan äktenskap (om hon fick behålla sitt förvärvsarbete) eller icke äktenskap.<sup>33</sup>

<sup>30</sup> Man kan säga att lagstiftningen på detta sätt hjälpte arbetsgivarna att inte låta sig styras av irrationella motiv, på samma sätt som dagens förbud mot diskriminering gör. Även idag har arbetsgivaren rätt att göra åtskillnad mellan olika arbetstagare utan att bryta mot diskrimineringslagstiftningen, om han kan visa på sakliga skäl.

<sup>31</sup> Prop. 1939:114, s. 9. Som framgår nedan ökade giftermålsfrekvensen under åren som följde efter lagändringarna, men det är omöjligt att säga vilken roll lagen hade i detta.

<sup>32</sup> Prop. 1939:114, s. 9.

<sup>33</sup> SOU 1938:13, s. 20, citerat i prop. 1939:114 s. 8.





### *Befolkningskriserna och arbetsrätten*

Vad stod det då om ansvaret för hemarbetet i förarbetena till de arbetsrättsliga reformerna från denna tid? Männens ansvar för barnen eller hemarbetet i övrigt diskuterades överhuvudtaget inte. I stället resonerade man om fördelningen av ansvaret mellan en husmoder och anställd arbetskraft, hembiträdena. Bristen på arbetskraft i hemmen hade kommit att framstå som ett stort problem, när de gifta kvinnorna började förvärvsarbeta. Befolkningskommissionen ansåg, att om behovet av hembiträden inte tillgodosågs, skulle husmödrarnas bundenhet vid det husliga arbetet ökas så mycket att deras vilja att fostra barn skulle motverkas.<sup>34</sup> Förslag framställdes om lagstiftning om hembiträdenas arbetsförhållanden och en ny hembiträdeslag år 1944 innebar en viss lagstadgad rätt till *fritid*<sup>35</sup> i det yrkesmässiga hemarbetet.<sup>36</sup>

#### **Reformer ger fler hustrur och mödrar**

De arbetsrättsliga diskussionerna tog även intryck av abortfrågan.<sup>37</sup> Det som ur befolkningspolitisk synpunkt gjorde aborter till ett mycket allvarigare problem än andra former av barnbegränsning var de bestående risker för kvinnans liv och hälsa som de medförde:

Utom det att aborterna äro direkt nativitetsminskande, ha de sålunda genom dessa risker även en indirekt nativitetsminskande verkan, då de öka antalet sterila kvinnor. Även andra följdåkommor än sterilitet kunna verka i nativitetsminskande riktning. Redan detta förhållande sätter aborterna i en särställning och motiverar ur befolkningspolitisk synpunkt särskilda åtgärder för deras bekämpande.<sup>38</sup>

Undersökningar visade att ekonomiska motiv var den utan jämförelse vanligaste bakgrunden till aborter. Rädslan att förlora anställ-

<sup>34</sup> Befolkningskommissionen citerad i prop. 1944:217 s. 36.

<sup>35</sup> Till lagstiftning om *arbetstiden* var man inte beredd att gå. Detta motiverades dels med att de mödrar som anlitat hembiträdena då inte skulle bli tillräckligt avlastade och dels med att hembiträdets arbete ofta var mindre fysiskt och psykiskt påfrestande än det industriella arbetet (SOU 1939:15 s. 46).

<sup>36</sup> Prop. 1944:217 med förslag till hembiträdeslag. Införandet av den norska hembiträdeslagen vid samma tid har analyserats ingående i Aubert, Eckhoff och Sveri, 1952.

<sup>37</sup> Se SOU 1944:51 Betänkande i abortfrågan av den år 1941 tillsatta Befolkningsutredningen.

<sup>38</sup> Prop. 1945:369, s. 3.

*Catharina Calleman*

ningen var stark, särskilt inom så kallade ömtåliga yrken såsom lärarinne- och sjuksköterskeyrkena.<sup>39</sup> Den år 1941 tillsatta befolkningsutredningen drog slutsatsen att rätten för en kvinna att behålla sitt förvärvsarbete, när hon fött barn, var viktig ur abortprofylaktisk synpunkt.<sup>40</sup> Därför infördes bland annat vissa väsentliga ändringar i lagstiftningen med förbud mot avsked i anledning av äktenskap eller trolovning eller havandeskap.<sup>41</sup>

Förbudet mot avsked gjordes från år 1945 tillämpligt på alla arbetsplatser oavsett storlek. Detta hängde samman med att den högsta relativa abortfrekvensen enligt utredningens undersökningar fanns inom vissa personalgrupper hos arbetsgivare med endast ett fåtal anställda. Lagen gjordes även tillämplig på medlemmar av arbetsgivarens familj, något som var unikt för arbetsrättslig skyddslagstiftning.<sup>42</sup> Lagstiftningen fick därmed ett vidsträckt tillämpningsområde. Samtidigt minskades karenstiden från två till ett års anställning när det gällde havandeskap och togs helt bort när det gällde äktenskap och trolovning. I detta sammanhang påminde departementschefen emellertid om att arbetsgivaren hade rätt att säga upp arbetstagaren, om det visade sig att äktenskapet hade menlig inverkan på arbetsresultatet.<sup>43</sup> Av detta uttalande kan man återigen sluta sig till att lagen knappast skyddade mot de faktiska olägenheter som det ökade hemarbetet medförde för de förvärvsarbetande kvinnorna.

Den nya lagen kom även att innehålla att en arbetsgivare inte fick skilja en arbetstagare från hennes anställning på grund av att hon efter barnsbörd tog ledigt under skälig tid, högst sex månader. Befolkningsutredningen hade föreslagit att anställningsskyddet skulle utsträckas till åtta månader. I propositionen tog man emellertid fasta på invändningar från kvinnoorganisationerna om att en så

<sup>39</sup> Prop. 1945:368, s. 8.

<sup>40</sup> SOU 1944:51 s. 127.

<sup>41</sup> Prop. 1945:368.

<sup>42</sup> I 1939 års lag om förbud mot avsked liksom i 1931 års lag om arbetarskydd och 1944 års hembiträdeslag undantogs arbete som utfördes av medlem av arbetsgivarens familj. Även idag undantas ofta familjemedlemmar från skyddslagstiftning, se till exempel 1 § lagen (1982:80) om anställningsskydd.

<sup>43</sup> Prop. 1945:368 s. 21 ff.

### *Befolkningskriserna och arbetsrätten*

lång frånvaro skulle kunna inverka menligt på kvinnornas ställning på arbetsmarknaden och tiden begränsades till sex månader.<sup>44</sup>

Förutom de arbetsrättsliga reformerna vidtogs ett flertal åtgärder för att öka äktenskapsfrekvens och barnafödande<sup>45</sup> Vare sig detta berodde på reformerna eller inte, ökade äktenskapsfrekvensen under de år som följde. Kvinnorna födde barn i allt yngre åldrar och födelsetalen steg kraftigt, från 14 promille i slutet av 1930-talet till 20 promille i mitten av 1940-talet.<sup>46</sup> I början av 1950-talet var fler kvinnor gifta än någon gång tidigare under 1900-talet. Ytterligare reformer på familjepolitikens område ansågs därefter förhindras av det ekonomiska läget.<sup>47</sup> Under 1950- och 1960-talen var befolkningsdebatten huvudsakligen koncentrerad till migrationsfrågor, vilka diskuterades i samband med regionalpolitik och förändrade invandringsregler.<sup>48</sup> Kvinnornas förvärvsintensitet stagnerade vid drygt 30 % och förblev på den nivån fram till 1960-talet.<sup>49</sup>

Det ökande behovet av arbetskraft på 1950- och 1960-talet kunde inte täckas av män och ogifta kvinnor och åtgärder som underlättade gifta kvinnors inträde på arbetsmarknaden fick så småningom politisk acceptans.<sup>50</sup> Deltidsarbetet utvecklades när tjänstemannasektorn och särskilt den offentliga sektorn expanderade. Kvinnor som hade omsorgs- och serviceansvar för barn och

<sup>44</sup> Den nu nämnda lagstiftningen har stora likheter med det idag gällande EG-direktivet om föräldraledighet, EG-direktivet 96/34/EG om ramavtalet om föräldraledighet. Direktivet ger rätt till ledighet under minst tre månader och karenstiden får inte göras längre än ett år. Genom lag eller avtal får man i varje land besluta om ledigheten ska vara på hel- eller deltid samt om eventuella särregler för småföretag. Arbetstagaren skall ha rätt att efter ledigheten återgå till samma, likvärdigt eller likartat arbete. Regler om ersättning saknas. Medlemsländerna får ha för arbetstagarna förmånligare regler och får inte ta direktivet till skäl för att försämma tidigare skyddslagstiftning.

<sup>45</sup> Hit hörde till exempel statliga bostadslån, utbyggd mödravård och det allmänna barnbidraget samt inrättandet av samskolor.

<sup>46</sup> Statistisk årsbok 1945, tabell 34. Det allmänna födelsetalet anger antalet levande födda per 1 000 invånare.

<sup>47</sup> SOU 1997:115, s. 116 med hänvisning till Lindström, 1969, s. 81 ff. och Åkerman, 1994 s. 167 ff.

<sup>48</sup> SCB:s skriftserie nr 11, 1979, s. 94.

<sup>49</sup> Qvist, 1978, s. 142 ff.

<sup>50</sup> de los Reyes hävdar med hänvisning till Kyle (1979) att det var först inför hotet om en ökad invandring under 1960-talet som behovet av särskilda åtgärder för att underlätta gifta kvinnors arbete utanför hemmet aktualiserades. Fackföreningarna förordade inhemsk arbetskraft, kvinnor, äldre och handikappade.

*Catharina Calleman*

vuxna män tog anställning i den offentliga sjukvården, barnomsorgen och åldrvården, som ökade kraftigt från 1965 och framåt. En mycket stor andel av alla kvinnor kom att till låga löner och i underordnade positioner utföra samma eller liknande arbetsuppgifter i lönearbetet som de utförde som obetalt hemarbete. ”Kvinnorna anpassade sig till det oavlönade arbetets nödvändiga krav och arbetsgivarparten anpassade sig till den enda tillgängliga arbetskraftens speciella karakteristika”.<sup>51</sup> Antalet personer i arbetskraften ökade under perioden 1965–76 med 400 000 eller 11 % och hela denna ökning utgjordes av kvinnor.<sup>52</sup>

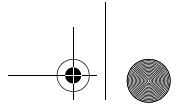
### Sammanfattande kommentarer

Den förda barnrikepolitiken ser ut att ha fått den effekten att familjebildning och barnafödande ökade kraftigt. Ett inslag i denna politik var att man införde ett förbud mot uppsägning på grund av äktenskap och graviditet. Att man valde denna väg i stället för att förbjuda gifta kvinnor att utföra betalt arbete måste ha haft en mycket stor betydelse för den framtida höga förvärvsfrekvensen och även för det omfattande deltidsarbetet bland kvinnor i Sverige. Skyddet mot uppsägning gällde emellertid bara så länge hemarbetet inte på något påtagligt sätt påverkade förvärvsarbetet. Detta innebar att lagstiftningen ofta inte förhindrade att det ökade barnafödandet fick negativa konsekvenser för kvinnornas möjligheter till förvärvsarbete. Med dagens terminologi kan man säga att lagen förhindrade direkt diskriminering, dvs. diskriminering på grund av äktenskap och barnafödande i sig, men däremot inte indirekt diskriminering, dvs. särbehandling på grund av företeelser som har samband med äktenskap och barnafödande.

Lagstiftningen förefaller att ha utgjort en balansgång mellan samhällets behov av fler hustrur och mödrar å ena sidan och arbetsgivarnas behov av effektiv arbetskraft å andra sidan. Den var avsedd att ha en attitydpåverkande effekt genom att göra tydligt att barnafödande var en samhälleligt viktig handling. Kvinnor uppmuntrades att gifta sig och föda barn och gavs intrycket att de skulle få behålla sin anställning. Arbetsgivarnas behov av att slippa ökade kostnader i

<sup>51</sup> Lindgren, 1982, s. 43.

<sup>52</sup> Prop. 1977/78:104, s. 14.

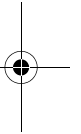
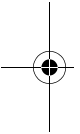


### *Befolkningskriserna och arbetsrätten*

de fall då vården av barnen och hemarbetet faktiskt medförde olägenheter för förvärvsarbetet blev även det tillgodosett.

I brist på undersökningar om saken är det omöjligt att säga i vilken mån lagstiftningen påverkade patriarkala attityder om *en* familjeförsörjare och om familjelön, men att motsättningarna i dessa frågor levde kvar kan man här och där utläsa i förarbetena. Av resonemangen om karenstidens beräkning kan man bland annat se att de enskilda kvinnor som använde sig av rättigheterna enligt lagen, lätt blev misstänkliggjorda, trots att den enda rättighet som lagen gav, var att inte bli uppsagd med anledning av barnafödandet.

Eftersom lagen med förbud mot avsked i samband med graviditet och äktenskap i 1939 års version var tänkt att tillämpas främst i den offentliga sektorn och på stora företag kan den eventuellt ha utgjort ett steg i riktning mot att arbetsmarknaden blev könsuppdelad. De små företagen utgjorde vid denna tid en ansevärd del av samtliga arbetsgivare.<sup>53</sup> Man kan också anta att lagen försvårade för kvinnor att få anställning inom vissa sektorer och vissa yrken, där arbetsgivarna med eller utan fog befarade att äktenskap och barn skulle medföra nedsatt prestation och ökad frånvaro.



## **Befolkningskris II**

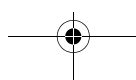
I slutet av 1960-talet sjönk födelsetalen åter kraftigt och minskade med 22 % på fyra år.<sup>54</sup> Detta hängde delvis samman med att nya preventivmetoder gav en ökande andel unga kvinnor möjlighet att välja att inte föda några barn. Också äktenskapsfrekvensen sjönk starkt från år 1967 och framåt.<sup>55</sup> Åtgärder vidtogs för att öka familjebildningen och barnafödandet.

Till åtgärderna för att öka familjebildningen hörde förändringar såväl på de socialrättsliga och arbetsrättsliga områdena som på familjerättens område. Äktenskapslagstiftningen reformerades år 1973. Jämställdheten mellan könen framhölls som en viktig prin-

<sup>53</sup> Enligt 1931 års företagsräkning var drygt en fjärdedel av de sysselsatta anställda i företag med högst fem anställda inklusive ägaren. SOU 1944:51, s. 130.

<sup>54</sup> Få barn, SCB, 1981, s. 15.

<sup>55</sup> SOU 1978:55, s. 48 f.



*Catharina Calleman*

cip i den nya lagstiftning som infördes, då ”nya rättsregler behövs, om äktenskapet skall kunna fylla sin funktion också i framtiden”.<sup>56</sup> Giftermålstalen visade en tydlig uppgång år 1974 för att därefter åter långsamt falla.<sup>57</sup>

Tendensen till minskade födelsetal fortsatte och förstärktes under hela 1970-talet. Detta gav upphov till en ny befolkningsdebatt och utredningar om bakgrunden till de låga födelsetalen.<sup>58</sup> I en av utredningarna menade man att fruktsamhetsnedgången sedan 1960-talets mitt var minst lika kraftig som den som inträffade under 1930-talet.<sup>59</sup> Man hävdade även att debatterna under de två perioderna uppvisade gemensamma drag.

Under 1970-talet fortsatte behovet av arbetskraft att öka och allt fler kvinnor gick ut i förvärvsarbete. År 1974 tillkom föräldraförsäkringen. Utgångspunkten i förarbetena till den var att gifta kvinnor med barn förvärvsarbetade. Det framhölls att medan redan giftermålet tidigare gjort att kvinnan avbrutit sitt förvärvsarbete, betraktade flertalet yngre familjer det numera som normalt att kvinnan förvärvsarbetade även när barnen var små.<sup>60</sup> Den kraftiga ökningen av de gifta kvinnornas förvärvsverksamhet under 1960-talet ansågs ha haft stor betydelse för att förbättra barnfamiljernas ekonomi och öka deras konsumtion. Det bästa sättet att förbättra den ekonomiska standarden för föräldrar och barn ansågs vara att det fanns två förvärvsinkomster.<sup>61</sup>

I förarbetena till föräldraförsäkringen framhölls emellertid också att det fanns stora skillnader mellan mäns och kvinnors villkor i arbetslivet och samhället – skillnader som delvis gick tillbaka på skillnader i fördelningen av arbetsuppgifterna i hemmet. Ett viktigt mål för familjepolitiken ansågs vara att åstadkomma en utveckling som medförde ökad jämställdhet mellan män och kvinnor. Statsmakterna skulle genom åtgärder på samhällslivets olika områden ta aktiv del i arbetet på att förändra såväl männens som kvin-

<sup>56</sup> Ur direktiven till familjelagssakkunniga, i statsrådsprotokollet den 15 augusti 1969.

<sup>57</sup> SOU 1978:55, s. 48 f.

<sup>58</sup> Se till exempel Hofsten, 1979.

<sup>59</sup> SCB:s skriftserie nr 11, 1979, s. 17 ff.

<sup>60</sup> Prop. 1973:47, s. 39.

<sup>61</sup> Prop. 1973:47, s. 19.

*Befolkningskriserna och arbetsrätten*

nornas ställning.<sup>62</sup> Genom föräldraförsäkringen infördes bland annat den nyheten att även fäder gavs rätt till ersättning under tid då de var lediga för att vårda barn.<sup>63</sup> Detta sågs som en betydelsefull markering av att fadern och modern delade ansvaret för barnens omvårdnad. Lagstiftningen om föräldraförsäkring formulerades könsneutralt och moderskapspenningen blev en föräldrapenning. Sverige blev härmed det första land i världen som gav fäder rätt att ta ut föräldraledighet.<sup>64</sup>

År 1975 utsträcktes rätten till ersättning vid ledighet för vård av barn till sju månader och år 1977 infördes en ny lag, lagen om rätt till föräldraledighet.<sup>65</sup> Tanken bakom denna var att den skulle innehålla bestämmelser om en positiv rätt till föräldraledighet av samma karaktär som till exempel den nyligen införda lagstiftningen om rätt till ledighet för utbildning.<sup>66</sup> 1945 års förbud mot uppsägning vid äktenskap och havandeskap upphävdes. Det ansågs ålderdomligt vid en jämförelse med nyare arbetsrättslig lagstiftning och ansågs även ha den bristen att uppsägningsskyddet inte täckte situationer där en förälder var hemma med sjukt barn eller där fäder var lediga i anslutning till barns födelse.<sup>67</sup>

Föräldraledighetslagen innehöll bestämmelser om samma karenstid som annan nyare arbetsrättslig lagstiftning.<sup>68</sup> Det krävdes att arbetstagaren hade varit anställd hos arbetsgivaren de senaste sex månaderna eller sammanlagt minst tolv månader under de senaste två åren.<sup>69</sup> Karenstiden täckte alltså inte hela graviditeten, men det ansågs inte finnas tillräcklig anledning att behålla ettårsgränsen,

<sup>62</sup> Prop. 1973:47, s. 35.

<sup>63</sup> Prop. 1973:47.

<sup>64</sup> Sundström, 1991, s. 185. Enligt Sundström, 1995, s. 9, gav Irland, Luxemburg och England ingen rätt till föräldraledighet för fäder. Danmark, Finland och Norge gav fäder en vidsträckt rätt till ledighet men inte densamma som till mödrarna. Majoriteten av EU-länderna gav fäderna en rätt till kort ledighet, som är lågt betald eller obetald.

<sup>65</sup> Lagen (1976:280) om rätt till föräldraledighet.

<sup>66</sup> Prop. 1975/76:133, s. 34.

<sup>67</sup> Prop. 1975/76:133, s. 34.

<sup>68</sup> Prop. 1975/76:133, s. 61.

<sup>69</sup> 3 § 1 st. lagen (1976:280) om rätt till föräldraledighet.

*Catharina Calleman*

eftersom barnledigheten numera gällde båda föräldrarna.<sup>70</sup> En arbetstagare som använde sin rätt till ledighet tillförsäkrades skydd mot uppsägning samt mot försämrade anställningsförmåner och arbetsförhållanden på grund av ledigheten.<sup>71</sup> Det närmare innehållet i dessa bestämmelser kommenterades inte i förarbetena, utan en hänvisning gjordes endast till annan arbetsrättslig lagstiftning.<sup>72</sup>

Rätten till ledighet knöts i föräldraledighetslagen till rätten till ersättning enligt lagen om allmän försäkring. En förälder hade rätt till ersättning under sju månader i samband med ett barns födelse.<sup>73</sup> Förslag om att förlänga rätten till betald ledighet från sju till åtta månader samt om att småbarnsföräldrar skulle ha rätt att förkorta sin arbetstid till tre fjärdedelar av heltid, ledde inte till lagstiftning år 1977. Orsaken var att de praktiska problemen med att på olika sätt slå vakt om småbarnsföräldrarnas situation i arbetslivet inte ansågs lösta.<sup>74</sup>

År 1976 var det allmänna födelsetalet lägre än någonsin, nämligen under 12 promille.<sup>75</sup> Under riksdagsperioden 1976/77 och 1977/78 avlämnades ett antal motioner i riksdagen om befolkningsfrågan. Dessa behandlades av socialutskottet som avgav ett betänkande som hade stöd av en enig riksdag.<sup>76</sup> Utskottet menade att regeringen utan dröjsmål borde överväga vilka åtgärder som borde vidtagas med anledning av den oroande befolkningsutvecklingen. Ett förslag om att tillsätta en befolkningskommission avvisades av regeringen. I stället gavs SCB i uppdrag att genomföra en undersökning om bakgrunden till fruktsamhetsnedgången. Till den demografiska forskningen gavs utökade resurser.<sup>77</sup>

<sup>70</sup> Prop. 1975/76:133, s. 35.

<sup>71</sup> 9 och 10 §§ lagen (1976:280) om rätt till föräldraledighet.

<sup>72</sup> Prop. 1975/76:133, s. 63.

<sup>73</sup> Samtidigt infördes en föräldrapenning för tillfällig vård av barn i högst arton dagar som ersatte den tidigare sjukpenningen, lagen (1976:279) om ändring i lagen (1962:80) om allmän försäkring.

<sup>74</sup> Prop. 1975/76:133 s. 44. Vissa kvinnoorganisationer, som till exempel Grupp 8, var motståndare till en förlängning av föräldraledigheten, eftersom de ansåg att den skulle försämra kvinnornas situation på arbetsmarknaden, och förespråkade i stället sex timmars arbetsdag för alla.

<sup>75</sup> Statistisk årsbok 1977, tabell 41. Se not 46.

<sup>76</sup> Socialutskottets betänkande 1977/78:32.

<sup>77</sup> Resultatet av SCB:s undersökningar presenterades i SCB:s skriftserie nr 11, 1979, s. 96.



## *Befolkningskriserna och arbetsrätten*

### **Kvinnor använder rätten till ledighet**

En förlängning av föräldraledigheten och en förkortad arbetsdag infördes ett par år senare, år 1979, av en borgerlig regering.<sup>78</sup> I propositionen hänvisades till att antalet förvärvsarbetande eller arbetssökande kvinnor med barn under sju år nästan hade fördubblats under perioden 1965–76. Det konstaterades att föräldrarnas långa arbetstider i många fall medförde allvarliga problem.<sup>79</sup> Även för andra grupper än föräldrar ansågs arbetstidens längd orsaka åtskilliga och svåra problem, men sex timmars arbetsdag för alla, vilket hade förespråkats av en rad kvinnoorganisationer, ansågs av samhällsekonomiska skäl inte kunna genomföras under de närmaste åren.<sup>80</sup> I stället infördes en rätt till förkortad arbetstid för enbart småbarnsföräldrar.

Föräldrar gavs rätt att förkorta sin arbetstid till tre fjärdedelar av normal arbetstid fram till dess att barnet fyllt åtta år. Det hävdades i förarbetena att rätten att förkorta arbetstiden skulle kunna medverka till att även fäderna anpassade sin arbetstid så att de fick tid att umgås med sina barn och att föräldrarna delade på ansvaret för hem och barn. En annan effekt skulle kunna bli att deltidsarbetet inte blev så koncentrerat till kvinnor som var fallet.<sup>81</sup> Några särskilda åtgärder för att se till att detta också skedde diskuterades emellertid inte i propositionen.

I propositionen hävdades att de problem som skulle kunna uppstå på arbetsplatserna i och med att en viss grupp gavs rätt till förkortad arbetstid inte var annorlunda än de som kunde uppkomma vid annan typ av ledighet. Man menade att problemen skulle kunna lösas i samverkan med arbetsmarknadens organisationer.<sup>82</sup> Man bortsåg då ifrån de svårigheter som kunde ligga i att både

<sup>78</sup> Prop. 1977/78:104.

<sup>79</sup> Prop. 1977/78:104 s. 15 ff.

<sup>80</sup> SOU 1996:145 s. 229 ff. I motioner till LO-kongressen 1976 hade krävts att den generella arbetstiden skulle förkortas till sex timmar per dag eller 30 timmar per vecka och en arbetstidsförkortning sattes upp som ett långsiktigt krav på LO:s program. När kraven på en allmän arbetstidsförkortning växte, valde man vid flera tillfällen på 1980-talet en semesterreform som ett billigare alternativ.

<sup>81</sup> Prop. 1977/78:104, s. 17 och 29.

<sup>82</sup> Prop. 1977/78:104 s. 30.

*Catharina Calleman*

SAF och LO hade avstyrkt förslaget om arbetstidsförkortning.<sup>83</sup> I stället gjordes hänvisningar till att det varit möjligt att lösa sådana problem vid andra typer av ledighet, som t.ex. studieledighet och ledighet för facklig verksamhet, vilket emellertid var ledigheter som de fackliga organisationerna hade förespråkat. Dessutom ”vägde intresset av en meningsfull samvaro mellan barn och föräldrar tyngre än eventuella negativa verkningar som en förkortning av arbetstiden skulle kunna få på arbetsmarknaden”.<sup>84</sup> Ingenting nämndes om att det eventuellt var just kvinnorna som skulle komma att bära problemen, utan problemen diskuterades ”könsneutralt”. Ingenting nämndes heller om att lagen eventuellt kunde leda till svårigheter för kvinnor i fertil ålder att få anställning.

I de särskilda skyddsreglerna i föräldraledighetslagen infördes vissa förändringar. Formuleringen om skydd mot försämrade arbetsförhållanden ändrades från ”Arbetstagares arbetsförhållanden får ej försämras av den anledningen att han begär eller tar i anspråk sin ledighet”,<sup>85</sup> till ”Arbetstagaren är ej heller skyldig att [...] vidkännas annan omplacering än sådan som kan ske inom ramen för anställningsavtalet och som är en nödvändig följd av ledigheten”.<sup>86</sup> Det klargjordes, att bestämmelsen i första hand utgjorde ett skydd mot trakasserier från arbetsgivarens sida.<sup>87</sup> Det klargjordes med andra ord i lagtexten att skyddet mot försämrade anställningsförhållanden som följd av en ledighet inte var avsett att vara särskilt starkt.

Under remissbehandlingen av förslaget om förkortad arbetstid för småbarnsföräldrar hade detta mött kritik för att ersättning inte utgick under hela ledigheten, för att det kunde orsaka stora problem på arbetsplatserna och för att det inte tillräckligt skulle verka för jämställdhet.<sup>88</sup> Bland annat LO, TCO och socialdemokratiska kvinnoförbundet befarade att reformen skulle komma att utnyttjas

<sup>83</sup> Prop. 1977/78:104 s. 22.

<sup>84</sup> Prop. 1977/78:104 s. 18. Detta uttalande ger intryck av att reproduktionens behov prioriterades framför produktionens. Vad det betyder i praktiken är emellertid troligen att det var de individuella föräldralediga kvinnorna som fick ta de nackdelar som reformen innebar.

<sup>85</sup> 10 § 2 p. lagen (1976:280) om rätt till ledighet för vård av barn.

<sup>86</sup> 11 § 2 p. lagen (1978:410) om rätt till ledighet för vård av barn.

<sup>87</sup> Prop. 1977/78:104, s. 39.

<sup>88</sup> Prop. 1977/78:104, s. 29.

*Befolkningskriserna och arbetsrätten*

mest av kvinnor och på så sätt befästa den traditionella rollfördelningen i hemmet och på arbetsplatserna.<sup>89</sup> Detta visade sig också så småningom vara fallet. Andelen kvinnor som arbetade lång deltid ökade, medan män oförändrat hade heltidsarbete.<sup>90</sup> Andelen deltidsarbetande kvinnor ökade från 38 % år 1970 till 47 % år 1982,<sup>91</sup> en andel som var mycket hög internationellt sett.<sup>92</sup> En undersökning har visat att två tredjedelar av de arbetstagare som återvände till arbetet efter föräldraledighet förkortade sin arbetsdag.<sup>93</sup> Fyra procent av dem som återvände till heltidsarbete och tretton procent av dem som återvände till förkortad arbetstid, uppgav att deras karriärmöjligheter försämrats. På liknande sätt skulle lönerna ha försämrats av ledigheten. En annan undersökning visade att kvinnor som arbetade deltid och var föräldralediga löpte större risk än andra att bli uppsagda i situationer av arbetsbrist.<sup>94</sup>

1979 års lag innebar även en utökad rätt till heltids ledighet. Föräldrar gavs rätt till hel ledighet med anställningsskydd under den tid deras barn var under ett och ett halvt år gamla.<sup>95</sup> Denna ledighet var "fristående från föräldraförsäkringen". Med detta avsågs att en del av ledigheten var obetald, och det hävdades att den hade utformats på ett sådant sätt att full handlingsfrihet skulle bevaras.<sup>96</sup> Detta innebar att kvinnor under en del av ledigheten var hänvisade till att bli försörjda inom äktenskapet, dvs. att rättigheten främst kunde användas av gifta kvinnor.

På 1980-talet utökades rätten till betald ledighet successivt, år 1980 till tolv månader och år 1989 till femton månader. Rätten att vara hemma med sjuka barn utökades till 60 dagar per år och fäder

<sup>89</sup> Prop. 1977/78:104, s. 23.

<sup>90</sup> Arbetsmarknaden i siffror 1970–88. SCB.

<sup>91</sup> Arbetskraftsundersökningarna 1970–89. SCB.

<sup>92</sup> OECD Employment Outlook, Paris 1988, s. 149. En senare jämförelse har visat att det var betydligt fler kvinnor som arbetade deltid år 1993 än år 1984. För männens del var det tvärtom; år 1984 hade ett fåtal män minskat sin arbetstid men i stort sett ingen gjorde det år 1993 (SOU 1997:138 s. 160 ff.).

<sup>93</sup> Falkenberg & Näsman, 1988. Se även Calleman, Lagercrantz, Peterson och Widerberg, 1984.

<sup>94</sup> Calleman, 1991.

<sup>95</sup> Rätten till ledighet utökades kraftigt också i kollektivavtal, på vissa avtalsområden fram till dess att barnet var tre år.

<sup>96</sup> Prop. 1977/78:104, s. 14.

*Catharina Calleman*

gavs rätt att vara lediga tio dagar i samband med ett barns födelse. Föräldraförsäkringen konstruerades så att ersättningen för ledighet efter födseln av ett andra barn baserades på den inkomst som föräldern haft innan det första barnet föddes, om det andra föddes inom en viss tid därefter (först 24 månader och senare 30 månader), den s.k. snabbhetspremien. Premien uppmuntrade kortare intervall mellan födslarna och att föräldern (läs modern) inte förvärvsarbetade mellan födslarna.<sup>97</sup> Slutligen höjdes barnbidraget ytterligare ett par gånger och åren 1982 och 1989 infördes kraftiga flerbarnstillägg för familjer med tre eller flera barn.

Vare sig detta berodde på reformerna eller inte, ökade barnafödandet markant omkring år 1985 för att sedan stiga relativt brant och kulminera under åren 1990–1992. Sverige kom att hamna på tredje plats i Europa i fråga om födelsetalen.<sup>98</sup>

### Bakslag

I en situation, när ett stort antal kvinnor var föräldralediga med små barn, år 1996, sänktes ersättningsnivån i socialförsäkringen.<sup>99</sup> Samma år sänktes barnbidraget och det beslutades att flerbarnstillägget skulle avskaffas på sikt. Det stora antal kvinnor som var föräldralediga vid denna tid hamnade därmed i risk för ett ökat beroende, antingen av en enskild försörjare eller av det offentliga genom till exempel socialbidrag.<sup>100</sup>

Även andra tendenser bidrog till att kvinnors ekonomiska beroende riskerade att öka. En av dem var allt större löneskillnader. Löneskillnaderna mellan könen ökade under 1990-talet efter att ha minskat under en lång period och en del av ökningen kan ha att göra just med de höjda födelsetalen. Barnafödande och föräldraledighet anses nämligen vara av central betydelse som förklaring till

<sup>97</sup> Hoem, Stafford & Sundström, 1990, menar att effekterna på fertiliteten av snabbhetspremien var tydlig. Under senare delen av 1980-talet ökade födandet av ett andra barn under den tid då det första barnet var ett eller två år gammalt. Sundström menar att den ökning av heltidsarbetet bland gifta kvinnor som registrerades i mitten av 1980-talet var delvis skenbar och hängde samman med det sätt på vilket snabbhetspremien beräknades.

<sup>98</sup> Demographic Yearbook 1992, s. 329.

<sup>99</sup> Undantag var två månader, en för varje förälder, som fortfarande ersattes med 90 % av lönen och som inte kunde överlåtas till den andra föräldern.

<sup>100</sup> Se Wennbergs artikel i denna antologi.

*Befolkningskriserna och arbetsrätten*

den strukturella lönediskrimineringen.<sup>101</sup> Mäns löneutveckling tycks främjas av att de bildar familj och kvinnornas löneutveckling försämras.<sup>102</sup> Skillnaderna mellan män och kvinnor vad gäller ekonomiska problem har ökat under de senaste tio åren och de är störst i familjer med låga inkomster.<sup>103</sup>

En annan sak som kan ha försämrat mödrars ekonomi är osäkrare anställningsförhållanden. De tidsbegränsade anställningarna har ökat på arbetsmarknaden och det är särskilt kvinnor som arbetar på tidsbegränsade anställningar. Under en tid av massuppsägningar och stor arbetslöshet aktualiserades frågan om föräldralediga kvinnors anställningsskydd återigen i debatten. Bestämmelserna om skydd för anställningen och anställningsförhållandena i föräldraledighetslagen ger ett svagt skydd, både på grund av bevisvårigheter och på grund av arbetsgivarens vidsträckt rätt att leda och fördela arbetet. Om en arbetsgivare lyckas ange ett annat skäl till de försämrade anställningsförhållandena än föräldraledigheten, kan arbetstagaren inte motsätta sig en försämring. Om arbetsgivaren menar att han inte kan organisera sin verksamhet så att en arbetsuppgift går att utföra på 75 % av heltid, så råder arbetsbrist på deltidarbete. Arbetstagaren måste då välja mellan att avstå från föräldraledigheten och att avstå från sin anställning.<sup>104</sup> År 1994 gavs arbetsgivarna dessutom rätt att göra undantag för två anställda vid uppsägningar vid arbetsbrist. Enligt rapporter från fackliga organisationer användes regeln bland annat för att säga upp dem som varit föräldralediga och bestämmelsen bidrog till att öka arbetstagarnas rädsla för att tillvarata sina rättigheter enligt lag.<sup>105</sup> Bestämmelsen, som upphävdes år 1995, kommer att återinföras under år 2001.<sup>106</sup>

<sup>101</sup> JämO:s rapport om föräldraskap, 1999, s. 7. Se även Sundström med hänvisningar, i *Ekonomisk debatt* 1991.

<sup>102</sup> SOU 1997:138, s. 4.

<sup>103</sup> Se Wennbergs artikel i denna antologi.

<sup>104</sup> JämO:s rapport om föräldraskap, 1999, s. 8.

<sup>105</sup> JämO:s rapport om föräldraskap, 1999, s. 3.

<sup>106</sup> Prop. 1999/2000:144.

*Catharina Calleman***Sammanfattande kommentarer**

1970-talets befolkningsfråga uppstod liksom 1930-talets i en situation där efterfrågan på arbetskraft var ökande. 1970-talets föräldraförsäkring gjordes könsneutral och knöts till förvärvsarbete och innebar genom sin konstruktion att kvinnor uppmuntrades att etablera sig som heltidsarbetande på arbetsmarknaden innan de födde barn. Kvinnornas förvärvsverksamhet ökade mycket kraftigt under denna tid.

De viktigaste inslagen i den nya föräldraledigheten var en heltidsledighet i anslutning till barnets födelse och en rätt till förkortad arbetstid. Heltidsledigheten hade likheter med annan rätt till ledighet och orsakade med en viss planering förmodligen inga större problem på arbetsplatserna. Mera komplicerad var rätten till förkortad arbetstid, som i många verksamheter ansågs svår att omsätta i praktiken och riskerade att leda till försämrade anställningsvillkor och arbetsförhållanden för de arbetstagare som använde dem.<sup>107</sup>

Det var i stort sett kvinnorna som använde rätten till ledighet. Under hela perioden 1981–1995 utgjorde kvinnorna drygt 95 % av de frånvarande med föräldrapenning och 2/3 av de frånvarande med tillfällig föräldrapenning.<sup>108</sup> Männens frånvaro av samma orsak förblev däremot oförändrad. Inte heller påverkades den märkbart av att en pappamånad infördes år 1995, huvudsakligen motiverad av de dåliga statsfinanserna.<sup>109</sup>

De förhoppningar som hade ställts till att lagstiftningen utan särskilda åtgärder skulle få män att förkorta sin arbetstid och ta större del i vården av barnen hade alltså inte infriats. Uttalanden i förarbetena om att barnens behov prioriterades framför produktionens verkar i praktiken ha betytt att de individuella föräldrale-

<sup>107</sup> Calleman. m.fl., 1984.

<sup>108</sup> SOU 1996:145 s. 255.

<sup>109</sup> År 1994 infördes vårdnadsbidraget av en borgerlig regering och rätten till föräldraledighet utökades samtidigt till tre år (prop. 1993/94:148). En socialdemokratisk regering återinförde de tidigare reglerna år 1995 och införde samtidigt en "pappamånad". Antalet föräldrapenningdagar skulle delas lika mellan föräldrarna och liksom tidigare kunde en förälder överlåta sina dagar till den andra. Trettio dagar fick emellertid inte överlåtas. Det huvudsakliga skälet uppgavs vara de dåliga statsfinanserna, men även ökade orättvisor och hotet mot jämställdheten nämndes (prop. 1994/95:61, s. 28).

### *Befolkningskriserna och arbetsrätten*

diga kvinnorna fick ta de nackdelar som reformen innebar. Det är alltså kvinnorna som har förkortat sin arbetstid och lagen har förmodligen bidragit till en uppdelning efter kön av arbetsmarknaden på så sätt att verksamheten på vissa kvinnodominerade områden av arbetsmarknaden, som handel och vård och omsorg, i mycket byggts upp kring deltidarbetet. På vissa andra områden däremot kan deltidsledighet vara svårare att genomföra och det kan befaras att kvinnor i fertil ålder ogärna anställs i vissa branscher på grund av risken för att de ska använda sig av rätten till ledighet.

Den utökade rätten till ledighet tillsammans med de så småningom ökande födelsetalen gjorde att den statistik som visade på en ökad förvärvsfrekvens för kvinnor till stor del kom att spegla en ökad frånvaro för vård av barn.<sup>110</sup> Likaså blev statistiken över kvinnors heltidsarbete något missvisande eftersom den var påverkad av konstruktionen av "snabbhetspremien" i föräldraförsäkringen.

På 1990-talet när födelsetalen ökat kraftigt och arbetslösheten steg, försämrades såväl föräldraförsäkringen som det arbetsrättsliga skyddet för anställningen. Detta kan antas ha drabbat bland annat just de kvinnor som blivit mödrar under den tid då politiken gynnade barnafödande.

### **Befolkningskris III?**

År 1999 föddes det 30 % färre barn än under åren i början av samma decennium. Inte sedan folkräkningen inleddes år 1749

<sup>110</sup> Jämförelser mellan olika länder i Västeuropa och Nordamerika i slutet av 1980-talet har visat att Sverige har den största förvärvsintensiteten bland kvinnor (77,3 %). På andra plats kom Finland som hade 70,2 %. Sverige hade emellertid den lägsta andelen heltidsarbetande kvinnor av de sysselsatta av alla de i jämförelsen ingående länderna: 44,8 % jämfört med Finland där 89,8 % av de sysselsatta kvinnorna var heltidsarbetande. Kvinnornas årsinkomst i % av männens vid heltidsarbete var också den högst i Sverige: 84 % medan den i Finland var 77 %. De finska kvinnornas andel av hela förvärvsinkomsten var emellertid den högsta, nämligen 41 % medan motsvarande var 39 % i Sverige. Motsvarande siffror för Östeuropa som lär vara höga, omfattas tyvärr inte av statistiken. Enligt siffror från OECD (OECD 1995:215) var det totala kvinnliga arbetskraftsdeltagandet i Sverige 1993 knappt 75 %, i Tyskland 61 % och i Italien 43 %. Bland gifta kvinnor med barn under 10 år förvärvsarbetar 80 % i Sverige och 41 % i Tyskland och Italien. I Sverige arbetade 38 % av dessa deltid, i Tyskland 20 % och i Italien 12 % (Ditch m.fl. 1996:8).

*Catharina Calleman*

hade fruktsamheten varit så låg.<sup>111</sup> Och inte i något annat europeiskt land hade kurvan sjunkit så snabbt.<sup>112</sup>

När SCB konstaterat att födelsesiffrorna sjunkit till 88 000 under år 1999, uttalade statsministern att familjepolitiken åter skulle placeras i centrum och att regeringen skulle ägna sig mycket åt dessa frågor under de kommande åren.<sup>113</sup> Redan utlovade reformer var allmän gratis förskola för fyra- och femåringar, rätt till förskola för barn till arbetslösa, maxtaxa på daghem och 200 kronors höjning av barnbidraget. Till detta skulle komma pengar till kommunerna för att förbättra kvaliteten i skolan. Undersökningar om orsakerna till de låga födelsetalen har inletts.<sup>114</sup>

Medan de tidigare "befolkningskriserna" ägt rum i perioder av låg arbetslöshet, inträder denna när arbetslösheten är relativt hög. Det gör att det finns utrymme för att ifrågasätta arbetslinjen<sup>115</sup> och föräldraförsäkringens fasta anknytning till förvärvsarbete mer än tidigare. Vissa tendenser i diskussionerna om nya reformer verkar ha tagit intryck av detta: en höjning av garantinivån, ersättningen till dem som inte förvärvsarbetat minst 240 dagar före barnets födelse, diskuteras. Likaså diskuteras en särskild ersättning till studerande föräldrar.

En förlängning av föräldraledigheten till tretton månader, varav två "pappamånader" är aviserad till år 2002. Anknytningen av ledigheten till fadern minskar å andra sidan något genom att de tio pappadagarna i anslutning till barnets födelse kan nyttjas av någon annan än fadern.

<sup>111</sup> Dagens Nyheter den 15/12 1999.

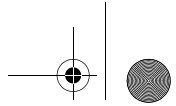
<sup>112</sup> Antal barn per kvinna i fertil ålder var 1997 i Irland 1,92, Finland 1,75, Danmark 1,75, Storbritannien 1,71, Luxemburg 1,71, Frankrike 1,71, Belgien 1,55, Holland 1,54, Sverige 1,52, Portugal 1,46, Tyskland 1,36, Österrike 1,36, Grekland 1,32, Italien 1,22, Spanien 1,15.

<sup>113</sup> Svenska Dagbladet Politik/EU den 22 december 1999.

<sup>114</sup> En diskussion om orsaker till att människor i Sverige idag väljer att skaffa respektive inte skaffa barn, finns till exempel i Löfström, Att sätta barn till världen, 2000. På socialdepartementet analyserar en arbetsgrupp under ledning av Ilija Batljan vad som ligger bakom de låga födelsetalen. En tidigare undersökning om betydelsen av familjepolitiken för födelsetalen, är Hoem, The compatibility of Employment and Childbearing, 1993.

<sup>115</sup> Se Stattin & Gunnarssons artikel i denna antologi.





## *Befolkningskriserna och arbetsrätten*

Om någon förstärkning av arbetsrätten för att öka skyddet för anställningen och anställningsförhållanden för kvinnor som fött barn talar man däremot inte.

### **Sammanfattning och kommentarer**

Låga födelsetal och förändringar i lagstiftningen om föräldraledighet sammanfaller på ett slående sätt i tiden. De låga födelsetalen innebär att det blir uppmärksamhet och debatt kring barnafödande. I diskussionerna och statistiken har det hittills varit kvinnorna som stått i fokus<sup>116</sup> och det har varit kvinnorna som ska påverkas genom högre föräldrapenning, längre ledigheter, fler och bättre daghem.

I några situationer av konflikter mellan olika intressen har den valda politiken inneburit en ”förvärvsarbetslinje” för kvinnorna. På 1940-talet infördes i Sverige till skillnad från i många andra länder inte något förbud mot att gifta kvinnor förvärvsarbetade, utan kombinationen av förvärvsarbete och moderskap understöddes. På 1970-talet valdes likaså en politik som innebar att rättigheter i samband med barnafödande knöts till förvärvsarbete. Båda dessa vägval har förmodligen varit avgörande för den höga grad av jämställdhet mellan könen som idag råder i Sverige jämfört med många andra länder.

Samtidigt innebär den valda politiken att det vid ökande födelsetal, dvs. i situationer där hemarbetet ökar och därmed behovet av ledighet, är kvinnorna som riskerar försämrade anställningsförhållanden, sänkta löner och eventuellt uppsägning. Detta hänger samman främst med att det är kvinnor som står för vården av barnen och annat hemarbete och att ledigheterna därför används av kvinnor. Vad gäller hemarbetet och fördelningen av det har lagstiftaren valt att förhålla sig passiv. Samtidigt saknas det i den arbetsrättsliga lagstiftningen effektiva skydd mot försämrade anställningsvillkor och uppsägning för den som är föräldraledig. Tvärtom har riskerna för osäkra anställningsförhållanden och för uppsägning ökat under senare år.

<sup>116</sup> Statistiken över antal födda barn utgår från kvinnorna. Se till exempel Andersson, 1999.

