

Catharina Calleman

Demografi, arbetskraftsutbud och arbetsrätt

Ett inte så ofta uppmärksammat syfte bakom arbetsmarknadsregleringar och arbetsrättslig lagstiftning är önskemålet att påverka demografiska förhållanden och särskilt behovet av arbetskraft på kort och lång sikt. I denna artikel ger jag en översikt över lagstiftningsåtgärder i Sverige som motiverats med behovet av att ändra arbetskraftens storlek eller sammansättning. Diskussionen omfattar både befolkningspolitiska lagstiftningsåtgärder för att öka invandring och barnafödande och åtgärder för att öka arbetskraftsdeltagandet för grupper som kvinnor, äldre eller invandrare.

Catharina Calleman, professor i rättsvetenskap, Örebro universitet
catharina.calleman@oru.se

I den politiska retoriken och offentliga debatten om arbetsrätten har skydd för svagare grupper och rättvise- samt jämlikhets- eller jämställdhetsresonemang ofta framhållits som motiv för arbetsrättsliga regleringar. På senare tid har också resonemang om tillväxt, produktivitet och konkurrenskraft varit framträdande (se Davidov & Langille 2011, Malmberg 2010).

I denna artikel ligger fokus på hur arbetsrätt och arbetsmarknadsregleringar har använts i Sverige för att påverka arbetskraftens storlek och sammansättning. Det gäller både långsiktiga åtgärder med syfte att påverka födelsetalen och mera kortsiktiga, omedelbara åtgärder för att påverka en akut brist på arbetskraft eller för att påverka arbetskraftsutbudet från vissa grupper som kvinnor, äldre eller invandrare. Betoningen ligger på bakgrunden till regleringarna men jag diskuterar också i någon mån möjliga effekter av dem. Den arbetsrättsliga reglering det gäller är framför allt lagstiftning om anställningsskydd, föräldraledighet och

Mitt tack går till professor Eskil Wadensjö för värdefulla kommentarer. Ändringar i lagstiftning efter september 2013 har inte kunnat beaktas.

diskriminering. Reglerna om villkor för invandrad arbetskraft finns i utlänningslagstiftningen.

När det gäller motiven till regleringarna utgår jag från uttalanden i förarbetena med de brister som förarbeten kan ha som källor. Reformen har ofta flera syften och syftena kanske inte alltid är klart uttalade i förarbetena. En annan metod för att spåra befolkningspolitiska syften skulle kunna vara att utifrån reglernas utformning sluta sig till att de bör ha haft sådana syften, även om det inte uttalades när lagarna antogs – en form av teleologisk rekonstruktion – men en sådan metod är arbetskrävande. Den är förmodligen inte heller säkrare för att avgöra vilka syftena är.

Översikten börjar på 1930-talet med den första arbetsrättsliga lagstiftning som har haft tydligt uttalade demografiska syften.

Kris i befolkningsfrågan

Ända sedan mitten av 1800-talet hade äktenskapsfrekvensen sjunkit i Sverige liksom i många andra länder. Den var som lägst kring 1920, då drygt 42 procent av alla vuxna kvinnor var ogifta (Qvist 1978, s 102). I riksdagen krävdes åtgärder för att öka antalet äktenskap. En av orsakerna till att många kvinnor valde att inte gifta sig ansågs vara att mannen var målsman över kvinnan i äktenskapet (prop 1920:15, s 135). Målsmanskapet innebar bland annat att en gift kvinna måste ha sin mans tillåtelse för att ta en anställning. I och med en ny giftermålsbalk 1920 blev gifta kvinnor myndiga. Samtidigt steg efterfrågan på kvinnors arbetskraft när till exempel telefonen och telegrafan spreds och posten effektiviserades.

Motståndet mot gifta kvinnors inträde på arbetsmarknaden var emellertid starkt. Under 1920-talets sista år, som var präglade av stor arbetslöshet, fördes intensiva debatter och i motioner till riksdagen ställdes krav på lagstiftning mot gifta kvinnors rätt att förvärsarbete. En utredning, Kvinnoarbetskommittén, tillsattes 1935 bland annat med uppgiften att undersöka hur de gifta kvinnorna skulle kunna förmås att lämna sina platser i det avlönade arbetet till förmån för män och ogifta kvinnor.

Ett vägska

När arbetslösheten minskade till följd av den kraftiga upprustningen i slutet av 1930-talet svängde debatten om de gifta kvinnornas rätt till förvärsarbete. De låga födelsetalen hade kommit att orsaka häftiga diskussioner och känslostormar. Nativiteten hade sjunkit från i genomsnitt fyra barn per kvinna i början av seklet till mindre än två barn per kvinna på 1930-talet och man talade om en kris i befolkningsfrågan (Myrdal & Myrdal 1934). En utredning om befolkningsfrågan – Befolkningskommissionen – tillsattes parallellt med Kvinnoarbetskommittén och problemet med att kombinera förvärsarbete och äktenskap omformulera-

des från ”den gifta kvinnans rätt till förvärvsarbete” till ”den förvärvsarbetande kvinnans rätt till äktenskap och moderskap” (SOU 1938:47, s 33).

Ett par år senare framhölls det i båda utredningarna att den rådande negativa inställningen till gifta kvinnors förvärvsarbete bidrog till att kvinnor valde bort äktenskap och barnafödande. Utredningarnas slutsats var att om gifta kvinnor inte tilläts yrkesarbete, skulle äktenskapsfrekvensen riskera att minska ytterligare och om man minskade kvinnornas arbetsmöjligheter då de blivit mödrar, skulle man skapa ett motiv för extrem barnbegränsning (SOU 1938:13, s 12 och 20). Betänkandena fick den mycket viktiga konsekvensen att förslagen om lagstiftning *mot* gifta kvinnors förvärvsarbete inte antogs. Därmed blev Sverige ett av de relativt få västerländska länder som inte införde någon begränsning av gifta kvinnors rätt till förvärvsarbete under 1930-talet (SOU 1938:47, s 213 f).

Arbetsgivarna ges ansvar för barnafödandet

I stället för ett förbud mot gifta kvinnors förvärvsarbete lade Befolkningsskissionsen fram ett förslag om att arbetsgivarna skulle förbjudas att säga upp kvinnor på grund av att de ingått äktenskap eller blivit gravida. Kommissionen menade att uppsägningar på grund av äktenskap eller barnafödande var direkt samhällsskadliga i tider av fortgående nativitetsminskning. Den poängterade att arbetsgivarna i praktiken hade getts rätten att besluta om de kvinnliga arbetstagararnas civilstånd och moderskap och att en så självklar medborgerlig rättighet som att ingå äktenskap inte borde vara beroende av arbetsgivarens goda vilja (prop 1939:114, s 9).

Lagen (1939:171) om förbud mot arbetstagarers avskedande i anledning av trolovning eller äktenskap mm antogs 1939. Den innehöll också ett förbud mot att minska arbetstagararnas anställningsförmåner, som löner och pensioner, av det skälet att de inte fick sägas upp.

Reformer ger fler hustrur och mödrar

Diskussionerna om kvinnors anställningsskydd tog även intryck av abortfrågan. Ur befolkningspolitisk synpunkt sågs aborter som ett mycket allvarigare problem än andra former av barnbegränsning, eftersom de medförde risker för kvinnans liv och hälsa. Undersökningar hade visat att rädslan för att förlora en anställning var den utan jämförelse vanligaste bakgrunden till aborter, särskilt inom ”ömtåliga” yrken som lärarinne- och sjuksköterskeyrkena (prop 1945:368, s 8). Skyddet mot uppsägning i samband med äktenskap och graviditet utökades från 1945. Det gjordes tillämpligt på alla arbetsplatser oavsett storlek – lagen hade tidigare bara gällt verksamheter med fler än tre anställda. Det blev också förbjudet att skilja en arbetstagarare från hennes anställning på grund av att hon tagit ledigt under skälig tid, högst sex månader, efter att hon fött barn.

Att man valde denna väg i stället för att förbjuda gifta kvinnor att utföra betalt arbete hade en mycket stor betydelse för den framtida höga förvärvsfrekvensen och även för det omfattande deltidsarbetet bland kvinnor i Sverige.

Förutom de arbetsrättsliga reformerna vidtogs ett flertal åtgärder för att öka äktenskapsfrekvensen och barnafödandet. Dit hörde till exempel statliga bostadslån, en utbyggd mödravård och det allmänna barnbidraget. Vare sig detta berodde på reformerna eller inte, ökade äktenskapsfrekvensen under de år som följde. Kvinnorna födde barn i allt lägre åldrar och födelsetalen steg kraftigt, från 14 promille i slutet av 1930-talet till närmare 19 promille i mitten av 1940-talet. I början av 1950-talet var fler kvinnor gifta än någon gång tidigare under 1900-talet. Kvinnornas förvärvsintensitet stagnerade samtidigt vid drygt 30 procent fram till 1960-talet (Qvist 1978, s 142 f).

Akut arbetskraftsbrist

Jämfört med stora delar av det övriga Europa hade Sverige klarat sig lindrigt undan trettiotalskrisen och hade dessutom efter andra världskriget en intakt produktionsapparat. Den stora efterfrågan i det krigshärjade Europa på svenska exportprodukter bidrog till en tid av hög ekonomisk och industriell tillväxt under 1950- och 1960-talen (Lundh 2005, s 31). Högkonjunkturen innebar en ökad och omedelbar efterfrågan på arbetskraft och den pågående avflyttningen från jordbruket räckte inte till för att täcka behovet (SOU 1948:45, s 15 f). Man diskuterade en snabb daghemsutbyggnad för att kvinnor med småbarn skulle kunna gå ut på arbetsmarknaden, men när regeringen 1949 lade fram ett förslag om utbyggnad mötte det starka protester och förslaget förverkligades inte (Hatje 1994, s 64 f).

Invandrare hellre än svenska kvinnor

Den omedelbara bristen på arbetskraft avhjälpes främst genom import av utländsk arbetskraft och befolkningsdebatten under 1950- och 1960-talen var huvudsakligen koncentrerad till migrationsfrågor (SCB 1979, s 94). En arbetskraftsinvandring möjliggjordes genom att det tidigare strikta skyddet av den svenska arbetsmarknaden ersattes av en selektiv invandringspolitik som var inriktad på att importera färdigutbildade arbetare (Nelhans 1973, s 139 f). År 1947 slöts avtal med Italien, Ungern och Österrike om en statligt organiserad överföring av arbetskraft till industrin. En stor del av de manliga invandrarna rekryterades till de expansiva bil- och varvsindustrierna som verkstadsarbetare, tekniker eller ingenjörer eller till bygnadsindustrin. De invandrade kvinnorna arbetade ofta inom livsmedels-, textil- och beklädnadsindustrin samt handeln (de los Reyes 1998, s 16 f). Andra, till exempel många tyska kvinnor, arbetade som hembiträden i svenska hushåll (Strollo 2013). Under första hälften av 1950-talet var över-

föringen av arbetskraft omfattande, men under andra hälften blev det svårare att rekrytera allteftersom situationen normaliserades i Europa. År 1954 ingicks en överenskommelse om en gemensam nordisk arbetsmarknad och en liberalisering av utlänningslagen (1954:193) och praxis öppnade vägen för en relativt fri invandring även från övriga Europa. Mellan 1961 och 1965 ansökte mer än 90 000 utländska medborgare om arbetstillstånd för första gången och över 140 000 om fortsatta eller ändrade tillstånd (Lundh & Ohlsson, s 60 f). En stor andel av invandrarna kom från Jugoslavien, Italien och Grekland.

Svenska kvinnor hellre än invandrare

Från mitten av 1960-talet kom den svenska industrin att utsättas för en hårdnande konkurrens, bland annat från andra europeiska länder som hade återuppbyggt sin industri efter kriget och Japan (Lundh 2005, s 42). En nedgång i sysselsättningen inträdde i Sverige, framför allt inom den privata sektorn. De fackliga organisationerna började invända mot invandringen och menade att den innebar exploatering, konserverade otidsenliga förhållanden och hotade den ekonomiska strukturomvandlingen. Organisationerna menade att inhemska arbetskraftsreserver som gifta kvinnor, äldre och handikappade borde anlitas i stället för invandrad arbetskraft (Lundh & Ohlsson 1999, s 65). År 1967 infördes ett krav i utlänningskungörelsen på att arbetstillstånd i princip skulle ha beviljats före inresan i Sverige och året därefter antog riksdagen nya riktlinjer för prövningen av arbetstillstånd (prop 1968:142). LO uppmanade fackförbunden att vara restriktiva när det gällde att tillstyrka arbetstillstånd. Antalet arbetstillstånd inom tillverkningsindustrin sjönk därefter kraftigt, medan antalet tillstånd inom servicesektorn förblev tämligen oförändrat (SOU 1982:49, s 83).

I samband med lagändringar 1985 meddelade AMS nya riktlinjer för arbetstillstånd. När arbetstillfällena uppkom skulle i första hand arbetssökande i landet och nordbor tillgodoseas. Undantag skulle göras främst för nyckelpersoner inom industrin och näringslivet samt inom det kulturella området (prop 1983/84:144). Antalet arbetstillstånd minskade kraftigt (Lundh & Ohlsson 1999, s 71).

Åtgärder som underlättade inträdet på arbetsmarknaden för kvinnor med små barn fick så småningom politisk acceptans. Deltidsarbetet utvecklades när den offentliga sektorn expanderade. Kvinnor som hade omsorgs- och serviceansvar för barn och vuxna män tog anställning i den offentliga sjukvården, barnomsorgen och äldreomsorgen, som byggdes ut kraftigt från 1965 och framåt. År 1971 slopades sambeskattningen för att stimulera gifta kvinnor till att förvärvsarbeta. Under perioden 1965–1976 ökade antalet personer i arbetskraften med 400 000 eller 11 procent och hela den ökningen utgjordes av kvinnor (prop 1977/78:104, s 14).

Befolkningsfrågan igen

I slutet av 1960-talet sjönk födelsetalen återigen kraftigt och minskade med 22 procent på fyra år (SCB 1981, s 15). 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 1967 och framåt (SOU 1978:55, s 48 f). Såväl inom familjerätten som på de socialrättsliga och arbetsrättsliga områdena vidtogs åtgärder för att öka familjebildningen och barnafödandet. Till dessa hörde att äktenskapslagstiftningen reformerades 1973. I den nya lagstiftningen framhölls jämställdheten mellan könen som en viktig princip. Giftermålstalen visade en tydlig uppgång 1974 för att därefter åter långsamt falla (SOU 1978:55, s 48 f).

Tendensen till sjunkande födelsetal fortsatte emellertid parallellt med att kvinnor ökade sitt förvärvsarbete och förstärktes under hela 1970-talet. Nedgången i fruktsamhet från 1960-talets mitt var minst lika kraftig som den som inträffade under 1930-talet (SCB 1979, s 17 f). Detta gav upphov till en ny befolkningsdebatt och till utredningar om bakgrunden till de låga födelsetalen. Samtidigt fortsatte behovet av kvinnors arbetskraft att öka.

År 1974 tillkom föräldraförsäkringen. Den gav från början rätt till ersättning vid föräldraledighet under sex månader men utsträcktes 1975 till sju månader. Det framhölls i förarbetena att kvinnor tidigare hade avbrutit sitt förvärvsarbete redan när de gifte sig, men att det numera betraktades som normalt att också kvinnor med små barn förvärvsarbetade. Det bästa sättet att förbättra den ekonomiska standarden för föräldrar och barn ansågs samtidigt vara att det fanns två förvärvsinkomster (prop 1973:47, s 19 och 39). Föräldraförsäkringen bidrog på så sätt till att göra en ny familjetyp möjlig – tvåförsörjarfamiljen.

En ökad jämställdhet mellan män och kvinnor framhölls som ett viktigt mål för den socialdemokratiska politiken. Statsmakterna skulle genom åtgärder på samhällslivets olika områden förändra såväl männens som kvinnornas ställning (prop 1973:47, s 35). I föräldraförsäkringen gavs även fäder rätt till ersättning när de var lediga för att vårda barn – fadern och modern skulle dela ansvaret för barnen. Sverige blev härmed det första land i världen som gav fäder rätt att ta ut föräldraledighet (Sundström 1991, s 185). Försäkringen var konstruerad så att föräldrarna fick hälften av tiden var, men en förälder kunde avstå sin rätt till den andra föräldern genom ett skriftligt meddelande. Konstruktionen uppmuntrade också dem som använde försäkringen för att etablera sig som heltidsarbetande på arbetsmarknaden innan de födde barn; ersättningen utgick i proportion till lönen och först efter en kvalifikationstid.

Skydd för lång anställningstid och hög ålder

De äldres ställning på arbetsmarknaden aktualiserades när den strukturomvandling som genomfördes från mitten av 1960-talet medförde utslagning av mindre företag och arbetslöshet. Undersökningar visade då att andelen äldre ökade kraftigt bland de arbetslösa och att de äldres tid i arbetslöshet var betydligt längre än de yngres. År 1969 tillsattes Åmanutredningen för att utreda bland annat om arbetslöshetsstödet för äldre behövde kompletteras med ett lagstadgat anställningsskydd (prop 1971:107, s 98).

De äldres sysselsättningsvårigheter bedömdes som så allvarliga att en provisorisk lagstiftning infördes 1971. I lagen (1971:199) om anställningsskydd för vissa arbetstagare gavs arbetstagare som var äldre än 45 år en rätt till förlängda uppsägningstider och en rätt till återanställning inom sex månader. För att förhindra att de långa uppsägningstiderna skulle minska arbetsgivarnas vilja att anställa äldre, kompletterades lagen med lagen (1971:202) om vissa åtgärder för att främja sysselsättningen av äldre arbetstagare på den öppna arbetsmarknaden. (Regeln om förlängd uppsägningstid togs bort 1997 med motiveringen att de långa uppsägningstiderna gjorde det svårt för äldre arbetstagare att få anställning.)

Vid utformningen av anställningsskyddslagen aktualiserades de äldre arbetstagarnas situation särskilt när det gällde reglerna om turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist. De kriterier som enligt Åmanutredningen kunde komma ifråga var arbetstagarens ålder och anställningstidens längd. Anställningstidens längd ansågs dock vara ett alltför vedertaget kriterium på arbetsmarknaden för att kunna avskaffas och den fick bli det huvudsakligen avgörande (SOU 1973:7, s 157 f). Vid lika anställningstid gavs dock äldre arbetstagare företräde och arbetstagare som var äldre än 45 år fick även i anställningsskyddslagen ett antal extra anställningsmånader vid beräkningen av anställningstiden (prop 1973:129, s 155 f)

Jämställdhet mellan könen?

År 1976 var det allmänna födelsetalet lägre än någonsin, nämligen 12 promille. SCB fick i uppdrag att undersöka bakgrunden till fruktsamhetsnedgången och den demografiska forskningen gavs utökade resurser (SCB 1979, s 96). År 1977 infördes en ny lag, lagen (1976:280) om rätt till föräldraledighet. En arbetstagare som använde sin rätt till ledighet tillförsäkrades skydd mot uppsägning och mot försämrade anställningsförmåner och arbetsförhållanden på grund av ledigheten.

Ett par år senare införde en borgerlig regering 1979 en förlängning av föräldraledigheten och en förkortad arbetsdag för småbarnsföräldrar (prop 1977/78:104). I propositionen framhölls det att antalet förvärvsarbetande eller arbetssökande kvinnor med barn under sju år nästan hade fördubblats under perioden 1965–

1976 och att längden av föräldrarnas totala arbetstid i många fall medförde allvarliga problem (prop 1977/78:104, s 15 f). Föräldrar gavs rätt att förkorta sin arbetstid till tre fjärdedelar av normal arbetstid fram till dess att barnet fyllt åtta år. För den lediga fjärdedelen utgick ingen ersättning.

LO, TCO och det socialdemokratiska kvinnoförbundet befarade att reformen skulle utnyttjas mest av kvinnor och befästa den traditionella rollfördelningen i hemmet och på arbetsplatserna (prop 1977/78:104, s 23). Detta visade sig också så småningom bli fallet. Andelen kvinnor som arbetade lång deltid ökade, medan män oförändrat hade heltidsarbete. Andelen deltidsarbetande kvinnor ökade från 38 procent 1970 till 47 procent 1982 (AKU), en andel som var mycket hög internationellt sett (OECD 1988, s 149). Lagen kan också ha bidragit till en uppdelning efter kön av arbetsmarknaden på så sätt att verksamheten på vissa kvinnodominerade områden, som handel, vård och omsorg, i mycket byggdes upp kring deltidsarbetet, vilket i sin tur innebar att många kvinnor sökte sig dit.

Under slutet av 1970-talet fördes en intensiv debatt om kvinnors rättigheter och 1980 trädde lagen (1979:1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet i kraft. Lagen, som bara gällde det avlönade arbetet, innehöll ett förbud mot diskriminering och ett krav på aktiva åtgärder av arbetsgivaren för att öka jämställdheten.

Reformer ger resultat

Barnafödandet var fortfarande inte omfattande. Medan det hade fötts nästan 122 000 barn 1966, föddes det färre än 92 000 barn 1983. Rätten till betald föräldraledighet utökades successivt, 1980 till tolv månader och 1989 till femton månader. Rätten att vara hemma med sjuka barn utökades till 60 dagar per år och fäder gavs rätt att vara lediga tio dagar i samband med ett barns födelse. Föräldraförsäkringen konstruerades så att den uppmuntrade kortare intervall mellan födslarna och att föräldern (läs modern) inte förvärvsarbetade mellan födslarna. 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 1985 för att sedan stiga relativt brant och kulminera under åren 1990–1992. År 1990 nåddes en topp med cirka 124 000 födda barn. Sverige kom att hamna på tredje plats i Europa i fråga om födelsetalen (Demographic Yearbook 1992, s 329).

Exceptionellt hög kvinnlig förvärvsverksamhet

En finansiell kris i början av 1990-talet ledde till att arbetslösheten utvecklades mycket kraftigt. I en situation när ett stort antal kvinnor var föräldralediga med

små barn sänktes ersättningsnivån i föräldraförsäkringen 1966. Samma år sänktes barnbidraget och det beslutades att flerbarnstillägget skulle avskaffas på sikt. Samtidigt ökade löneskillnaderna mellan könen en period under 1990-talet efter att under en lång period ha minskat.

Födelsefallen sjönk återigen ganska drastiskt under slutet av 1990-talet. I medierna framhölls att fruktsamheten inte varit så låg sedan folkräkningen inleddes 1749 och att kurvan inte sjunkit så snabbt i något annat europeiskt land (*Dagens Nyheter* 1999-12-15). Från att ha kunnat uppvisa en fruktsamhet som var bland de högsta i Europa med drygt 2,1 barn per kvinna 1990, låg nu Sverige på ett europeiskt genomsnitt kring 1,5 barn per kvinna. Inget annat land hade haft så stora svängningar i fruktsamheten under åren i fråga (LU 1999/2000, s 10).

När SCB hade konstaterat att födelsesiffrorna sjunkit till 88 000 under 1999, placerades familjefrågan åter i centrum för politiken. Under de närmaste åren infördes en så kallad maxtaxa inom barnomsorgen och allmän förskola för fyra- och femåringar samt förskoleverksamhet för barn vars föräldrar var arbetslösa eller föräldralediga med yngre syskon (prop 1999/2000:129). Barnbidraget höjdes. En intensiv debatt uppstod samtidigt om fördelningen av föräldraledigheten mellan kvinnor och män. År 2001 infördes den första så kallade pappamånaden, vilket betydde att 30 dagar av en förälders rätt till ledighet med ersättning inte längre kunde avstås till den andra föräldern. Följande år infördes två pappamånader. Den andel av föräldrapenningdagarna som betalades ut till män ökade kontinuerligt under de följande åren. Den var 2007 drygt 20 procent och 2012 drygt 24 procent (FK 2013).

År 2006 infördes ett särskilt förbud mot diskriminering på grund av föräldraledighet. Enligt förarbetena visade statistiken att kvinnor i åldern 20–29 år födde betydligt färre barn än tidigare. En anledning till detta kunde vara att föräldralediga diskriminerades och att kvinnor inte vågade skaffa barn av rädsla för att få en sämre ställning i arbetslivet. Undersökningar hade visat att föräldralediga inte sällan förlorade lönemässigt på grund av ledigheten och att det vid arbetsbrist ganska ofta hände att de som var föräldralediga blev uppsagda. Det fanns därför starka befolknings- och jämställdhetspolitiska skäl att föreslå en förbättring av de föräldraledigas ställning (prop 2005/06:185, s 71 f).

Skillnaden mellan mäns och kvinnors förvärvsverksamhet minskade kontinuerligt. År 2005 var 76 procent av kvinnorna och 81 procent av männen i åldrarna 16–64 år i arbetskraften, en i internationell jämförelse mycket liten skillnad (European Commission 2007).

Befolkningen åldras – vem ska utföra arbetet?

Den andra viktiga demografiska trenden inom OECD – vid sidan av de sjunkande födelsesiffrorna – är den gradvisa ökningen av medellivslängden. Att

medellivslängden ökar har varit känt relativt länge (se till exempel Johnson & Zimmerman 1993), men situationen anses ha blivit alltmer akut under senare år. I Sverige ökade medellivslängden med över 20 år för män och med närmare 25 år för kvinnor från 1900 till idag (LU 1999/2000, s 7). I början av 1900-talet hade dödligheten sjunkit främst bland barn och yngre personer, men under senare delen av århundradet sjönk dödligheten framför allt bland de äldre (SCB 1997). Enbart under 1990-talet ökade medellivslängden med 2,3 år för män och 1,3 år för kvinnor till 77,1 respektive 81,9 år. Bara Japan hade en högre medellivslängd för både kvinnor och män. Att födelsetalen sjunker och medellivslängden ökar innebär att den arbetsföra andelen av befolkningen sjunker. År 2010 fanns det inom EU 3,5 personer i arbetsför ålder (20–64 år) per person över 64 år och den relationen beräknas 2060 vara bara cirka 1,7 personer (Bakardjieva Engelbrekt m fl 2012, s 11).

Inom EU har olika åtgärder för att öka sysselsättningen diskuterats relativt länge, särskilt vad gäller grupper som är svagt representerade på arbetsmarknaden. Bland sådana åtgärder finns en omfattande diskrimineringslagstiftning. I direktivet om inrättandet av en allmän ram om likabehandling i arbetslivet (2000/78/EG) hänvisades till de riktlinjer för sysselsättningen som hade beslutats av Europeiska Rådet i Helsingfors 1999. I ingressen till likabehandlingsdirektivet underströks bland annat behovet av att motverka diskriminering av funktionshindrade och att ge särskilt stöd till äldre arbetstagare så att de i högre grad skulle kunna delta i arbetslivet. Det framhölls också att diskriminering kunde undergräva förverkligandet av målen i EG-fördraget, särskilt en hög sysselsättningsnivå. Genom direktivet fastställdes en allmän ram för bekämpande av diskriminering i arbetslivet på grund av religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. EU-domstolen har därtill senare slagit fast att ett förbud mot åldersdiskriminering är en allmän rättsprincip i unionsrätten (mål C-555/07).

I Sverige publicerades 2000 inom Långtidsutredningen en rapport med titeln *En åldrande befolkning – konsekvenser för svensk ekonomi* (LU 1999/2000). I rapporten påpekades att antalet personer i arbetsför ålder skulle komma att minska och att detta skulle medföra att färre skulle försörja fler. Fram till 2015 skulle förändringarna bli tämligen små, men under perioden 2015–2050 var en stor minskning av andelen arbetsföra att vänta. De bästa åtgärderna mot denna minskning ansågs vara att verka för ett ökat arbetskraftsutbud även från den äldre delen av arbetskraften (LU 1999/2000, s 47). En flexibel pensionsålder ansågs kunna förbättra de möjligheterna. En annan möjlighet var att använda den reserv av arbetskraft som fanns bland invandrare i Sverige. I ett längre perspektiv kunde det också bli nödvändigt att överväga arbetskraftsinvandring. Det skulle då gälla att aktivt locka personer till Sverige som hade specifika kvalifikationer som efterfrågades på arbetsmarknaden (LU 1999/2000, s 101).

Arbetsrättsliga lösningar

De flesta av de åtgärder som föreslogs i långtidsutredningen har senare vidtagits. Diskussionen om ett högre arbetskraftsdeltagande för den äldre delen av arbetskraften har lett till ett antal arbetsrättsliga åtgärder. Redan 2001 infördes en regel i anställningsskyddslagen som gav arbetstagare rätt att stanna kvar i anställning tills de uppnått 67 års ålder. Att frågan ansågs viktig framgår av att regeln är tvingande, något som är relativt ovanligt i den svenska arbetsrätten. Det innebär att ett enskilt avtal eller ett kollektivavtal som inskränker arbetstagarnas rätt att stanna till 67 är ogiltigt.

Rätten att stanna kvar i anställning fram till 67 års ålder fick en intressant effekt i en dom i Arbetsdomstolen (AD 2011). I det fallet hade ett flygbolag genom ett kollektivavtal sagt upp bland andra 25 anställda på grund av arbetsbrist. Enligt avtalet skulle de arbetstagare som var pensionsberättigade bli uppsagda, eftersom de genom pensionen hade sin försörjning tryggad (rätten till pension inträdde enligt ett branschavtal vid 60 år). En fråga i målet var om uppsägningarna var diskriminerande på grund av ålder. Arbetsdomstolen konstaterade att enligt diskrimineringslagen och det bakomliggande EU-direktivet var särbehandling på grund av ålder tillåten om den hade ett berättigat syfte och var lämplig och nödvändig för att nå detta syfte. Domstolen menade att bolagets syfte kunde vara berättigat eftersom det fördelade sysselsättningen mellan generationerna men att åtgärden att säga upp samtliga pensionsberättigade inte var lämplig för att nå det syftet. Avtalet stred nämligen mot den tvingande så kallade 67-årsregeln i 32 a § anställningsskyddslagen.

År 2007 upphävdes den regel som tidigare gett fördelar vid uppsägningar på grund av arbetsbrist åt arbetstagare över 45 år med hänvisning till att den stred mot förbudet mot diskriminering på grund av ålder. Förbudet hade då ännu inte införts i Sverige men borde enligt likabehandlingsdirektivet 2000/78/EG ha varit infört redan 2006. Den ansågs också ha gjort arbetsgivare tveksamma till att anställa arbetstagare över 45 (prop 2006/07:111, s 40–41). Det är inte känt vilka effekter borttagandet av privilegiet har haft.

År 2011 tillsattes en utredning för att se över åldersgränserna för pensioner och möjligheterna till ett längre arbetsliv (åldersgränsen för pension är inte densamma som åldersgränsen för rätten att stanna kvar i anställning). En bakgrund var att medellivslängden ökade mer än prognosticerat. Utredningens uppdrag var bland annat att undersöka de existerande pensionssystemen och de hinder och möjligheter som fanns för ett längre arbetsliv och att kartlägga varför så många inte kunde eller ville arbeta efter 65 års ålder (dir 2011:34). Pensionsåldersutredningen presenterade i april 2013 en rad förslag om bland annat arbetsmiljö, kompetensutveckling och åtgärder för att motverka åldersdiskriminering. Vidare föreslogs en riktålder för pension som skulle följa medellivslängdens utveckling

och att rätten att kvarstå i anställning skulle förlängas från 67 till 69 års ålder (SOU 2013:25). EU-domstolen har för övrigt i ett förhandsavgörande förklarat att regeln inte strider mot likabehandlingsdirektivet (mål C-141/11).

Vad gäller etnisk diskriminering trädde det första förbudet i kraft 1994 genom lagen (1993:134) mot etnisk diskriminering, som hade en relativt låg ambitionsnivå. Den syftade till att skapa ett grundläggande skydd mot sådan diskriminering som var direkt stötande för den allmänna rättskänslan och där det diskriminerande momentet hade en framträdande roll (prop 1993/94:101, s 39). Förbudet mot otillbörlig särbehandling vid anställning gällde bara de fall då en anställning faktiskt kommit till stånd och inte diskriminerande förfaranden under själva rekryteringen (prop 1993/94:101, s 92). Några år senare förstärktes lagstiftningen mot bakgrund av att arbetslösheten bland utrikes födda blivit katastrofalt hög (prop 1997/98:177, s 14). Över hälften av de utomnordiska medborgarna stod utanför arbetsmarknaden och arbetslösheten bland dem hade sexdubblats sedan 1990. En av de nyheter som lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning innehöll var en skyldighet för arbetsgivaren att bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja etnisk mångfald i arbetslivet på tre områden: rekrytering, arbetsförhållanden och åtgärder mot trakasserier. Kraven på aktiva åtgärder var relativt blygsamma i jämförelse med jämställdhetslagens. Positiv särbehandling ansågs inte nödvändig vid lagens tillkomst, men frågan skulle prövas på nytt när lagstiftningen varit i kraft en tid (prop 1997/98:177, s 27). Någon lagstiftning i frågan har inte förekommit sedan dess.

Ökad arbetskraftsinvandring

När det gällde arbetskraftsinvandring framhöll EU-kommissionen (2005) i sitt *Meddelande om en strategisk plan för laglig migration* att invandring inte var en långsiktig lösning på problemen med minskande födelsetal och en åldrande befolkning, men att den var ett av de instrument som stod till buds. I meddelandet slogs det fast att lagstiftningsåtgärder skulle vidtas inom EU för att utveckla obyråkratiska och flexibla metoder för att ge en rättvis och rättighetsbaserad behandling för alla arbetskraftsinvandrare och erbjuda villkor som kunde locka särskilda kategorier av invandrare som behövdes i EU. Bland åtgärderna skulle ingå ett ramdirektiv med rättigheter för personer som kom till unionen genom reglerad arbetskraftsinvandring och även fyra särskilda direktiv om villkor för inresa och vistelse för högutbildad arbetskraft, säsongsarbetare, företagsinternt utstationerad personal respektive avlönade praktikanter.

I Sverige infördes 2008 en lagstiftning om arbetskraftsinvandring av utpräglat liberal modell. Reglerna innebar att myndigheterna inte längre skulle pröva om det fanns behov av arbetskraft på olika områden, utan att de individuella arbets-

givarnas behov skulle vara utgångspunkten när uppehålls- och arbetstillstånd beviljades. Syftet var att underlätta rekryteringen av arbetskraft från tredjeland och ge arbetsgivarna bättre möjligheter att rekrytera personer med rätt kompetens (prop 2007/08:147, s 53 och 73). Lagstiftningen ansågs i en OECD-rapport ge Sverige det öppnaste systemet för arbetskraftsinvandring av alla OECD-länder, eftersom den saknade kvalifikationskrav och lönetrösklar och inte hade några begränsningar av antalet tillstånd (OECD 2011). År 2011 beviljades närmare 18 000 arbetstillstånd för tredjelandsmedborgare men 2012 var siffran lägre, drygt 16 000. Det hängde samman med att Migrationsverket under år 2012 införde striktare regler med vissa krav på arbetsgivarna i nystartade företag och inom vissa branscher. Bakgrunden till de skärpta reglerna var en omfattande medial kritik mot grova missförhållanden för till exempel bärplockare och inom städbranschen, där oseriösa företagare påstods ha sålt arbetstillstånd utan att erbjuda något arbete.

Eftersom arbetskraftsinvandringen bland annat var avsedd att lösa problemet med en minskande arbetsför befolkning i Sverige och Europa fanns det intresse av att undersöka och utvidga möjligheterna för migrerande arbetstagare att stanna begränsade tider och återvända till sina hemländer när de inte längre var arbetsföra. En kommitté fick i uppgift att redovisa de regler som särskilt påverkade möjligheterna till invandring och de faktorer som påverkade frivillig utvandring från Sverige (dir 2009:53).

I mars 2011 presenterade kommittén utredningen *Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick* (SOU 2011:28). Med cirkulär migration menade kommittén alla migrationsrörelser som innefattade en rörelse till ett land och sedan åter till ursprungslandet. Kommittén utgick från 2008 års regler för arbetskraftsinvandring och menade att fler arbetskraftsmigranter borde kunna komma till Sverige. I syfte att göra regelverket mer flexibelt föreslog den att tidsbegränsade arbetstillstånd skulle kunna ges för en längre tid än fyra år om det fanns särskilda skäl. Kommittén föreslog också att kvalifikationstiden för permanent uppehållstillstånd skulle förlängas från fem till åtta år. Andra förslag syftade till att underlätta återvandring.

Några avslutande reflektioner

Det är tydligt att frågan om arbetskraftens storlek – både den aktuella och den framtida – har haft en betydelsefull roll för hur arbetsmarknadspolitiken och arbetsrätten har utformats i Sverige. I de arbetsrättsliga förarbetenas resonemang om lagstiftningens syften har frågorna om arbetskraftens storlek ofta en framskjuten plats. Det är till exempel tydligt att diskrimineringslagstiftningen ofta har haft som ett viktigt syfte att öka arbetskraftsutbudet inom vissa grupper.

Lagstiftningen om kvinnors rätt till avlönat arbete kan beskrivas som en balansgång mellan å ena sidan det kortsiktiga behovet av kvinnlig arbetskraft och å andra sidan en hög nativitet, det vill säga arbetskraft på lång sikt. I Sverige har försök att påverka nativiteten kommit till uttryck inte bara i familjerätten och socialrätten utan även i arbetsrätten. Det hänger ihop med att den socialdemokratiska jämställdhetspolitiken har förknippat kvinnors emancipation med förvärvsarbete. Den politik som förts i denna fråga och som innebar att kvinnor uppmuntrades att kombinera förvärvsarbete och moderskap har varit avgörande för den internationellt sett mycket höga förvärvsfrekvensen bland kvinnor i Sverige och för en relativt hög jämställdhet mellan könen i många avseenden. Ett alternativ hade kunnat vara att höja barnbidragen kraftigt eller införa någon typ av vårdnadsbidrag utan arbetsrättsliga rättigheter, något som skulle ha fått helt andra konsekvenser.

Referenser

- 2000/78/EG: *Direktivet om inrättandet av en allmän ram om likabehandling i arbetslivet*. AD (2011): Arbetsdomstolens dom nr 37.
- AKU Arbetskraftsundersökningarna. Örebro: SCB.
- Bakardjieva Engelbrekt A, Oxelheim L & Persson T (red) (2012): *Arbetslöshet, migrationspolitik och nationalism – hot mot EU:s sammanhållning?* Stockholm: Santerus förlag.
- Dagens Nyheter 1999-12-15.
- Davidov G & Langille B (2011): *The idea of labour law*. Oxford: Oxford University Press.
- De los Reyes P (1998): "I skärningspunkten mellan genus och etnicitet". *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 4(1)13–31.
- Demographic Yearbook* 1992. United Nations.
- Dir 2009:53. *Cirkulär migration och utveckling*.
- Dir 2011:34. *Översyn av pensionsrelaterade åldersgränser och möjligheter till ett längre arbetsliv*.
- EU-kommissionen (2005): *Meddelande om en strategisk plan för laglig migration* (KOM (2005) 669 slutlig). EU-kommissionen.
- European Commission (2007): *DG Employment and Social Affairs 2007*. Bryssel: European Commission.
- FK (2013): De jämställda föräldrarna. Socialförsäkringsrapport 2013:8. Försäkringskassan.
- Hatje A (1994): "Triangelndramat mor, barn och industri. Synen på kvinnans arbete på 1940-talet". I: Baude A & Runnström C (red): *Kvinnans plats i det tidiga välfärdssamhället, en antologi* (s 57–74). Stockholm: Arbetslivscentrum.
- Johnson P & Zimmerman K (red) (1993): *"Labour markets in an ageing Europe"*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LU 1999/2000. *En åldrande befolkning – konsekvenser för svensk ekonomi*. Bilaga 9 till Långtidsutredningen. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Lundh C (2005): "Arbetskraftens rörlighet och arbetsmarknadens institutioner i Sverige 1850–2005". I: Rauhut D & Falkenhall B (red): *Arbetsrätt, rörlighet och tillväxt* (s 17–62). ITPS A2005:016. Östersund: Institutet för tillväxtpolitiska studier.
- Lundh C & Ohlsson R (1999): *Från arbetskraftsimport till flyktinginvandring*. Stockholm: SNS förlag.
- Malmberg J (2010): *Vad handlar arbetsrättslig reglering om? En essä om arbetsrättens uppgifter*. Uppsala Faculty of Law, Working Paper 2010:9. Uppsala: Uppsala universitet.
- Myrdal A & Myrdal G (1934): *Kris i befolkningsfrågan*. Stockholm: Bonniers.
- Mål C-555/07. Seda Küçükdeveci mot Swedex GmbH & Co KG, 2010 I-00365.
- Mål C-141/11. Torsten Hörnfeldt mot Posten Meddelande AB.
- Nelhans J (1973): *Utläningen på arbetsmarknaden*. Akademisk avhandling. Lund: Studentlitteratur.
- OECD (1988): *Employment Outlook*. Paris, OECD.
- OECD (2011): *Recruiting Immigrant Workers, SWEDEN 2011*. Paris: OECD.

- Prop 1920:15 *Med förslag till ny giftermålsbalk m.m.*
- Prop 1939:114 *Förslag till lag om förbud mot arbetstagares avskedande i anledning av trolovning eller äktenskap m.m.*
- Prop 1945:368 *Med förslag till lag om förbud mot arbetstagares avskedande med anledning av äktenskap eller havandeskap m.m.*
- Prop 1968:142 *Riktlinjer för utlänningspolitiken.*
- Prop 1971:107 *Med förslag till lag om anställningsskydd för vissa arbetstagare, m.m.*
- Prop 1973:47 *Angående förbättrade familjeförmåner inom den allmänna försäkringen.*
- Prop 1973:129 *Med förslag till lag om anställningsskydd.*
- Prop 1977/78:104 *Med förslag om utvidgad rätt till ledighet för vård av barn, m.m.*
- Prop 1983/84:144 *Om invandrings- och flyktingpolitiken.*
- Prop 1993/94:101 *Åtgärder mot rasistisk brottslighet och etnisk diskriminering i arbetslivet.*
- Prop 1997/98:177 *Ny lag om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet.*
- Prop 1999/2000:129 *Maxtaxa och allmän förskola m.m.*
- Prop 2005/06:185 *Förstärkning och förenkling – ändringar i anställningsskyddslagen och föräldraledighetslagen.*
- Prop 2006/07:111 *Bättre möjlighet till tidsbegränsad anställning mm.*
- Prop 2007/08:147 *Nya regler för arbetskraftsinvandring.*
- Qvist G (1978): *Konsten att blifva en god flicka. Kvinnohistoriska uppsatser.* Stockholm: Liber förlag.
- SCB (1979): *SCB:s skriftserie nr 11.* Stockholm: SCB.
- SCB (1981): *Få barn, Födelsehälens utveckling 1960–1978.* Prognosfrågor 1981:2. Stockholm: SCB.
- SCB (1997): *Demografiska rapporter. 1997:2.* Örebro: SCB.
- SFS 1939:171 *Lag om förbud mot arbetstagares avsked i anledning av trolovning, äktenskap m.m.*
- SFS 1954:193 *Utlänningslagen.*
- SFS 1971:199 *Lag om anställningsskydd för vissa arbetstagare.*
- SFS 1971:202 *Lagen om vissa åtgärder för att främja sysselsättning av äldre arbetstagare på den öppna arbetsmarknaden.*
- SFS 1976:280 *Lagen om rätt till föräldraledighet.*
- SFS 1979:1118 *Lag om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet.*
- SFS 1994:134 *Lag mot etnisk diskriminering.*
- SFS 1999:130 *Om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning.*
- SOU 1938:13 *Betänkande angående förvärsarbetande kvinnors rättsliga ställning vid äktenskap och barnsbörd.*
- SOU 1938:47 *Betänkande angående gift kvinnas förvärsarbete m.m.*
- SOU 1948:45 *Svenskt långtidsprogram 1947–1952/53.*
- SOU 1973:7 *Trygghet i anställningen.*
- SOU 1978:55 *Att sambo och att gifta sig: fakta och föreställningar.*
- SOU 1982:49 *Invandringspolitiken. Bakgrund.* Delbetänkande av invandrarpolitiska kommittén. Arbetsmarknadsdepartementet.
- SOU 2011:28 *Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick.*
- SOU 2013:25 *Slutbetänkande av pensionsåldersutredningen.*
- Strollo E (2013): *Det städade folkhemmet. Tyskfödda hembiträden i efterkrigstidens Sverige.* Avhandling. Göteborg: Makadam.
- Sundström M (1991): "Sweden: Supporting work, family and gender equality." I: Kamerman SB & Kahn AJ (red): *Child care, parental leave and the under 3s: Policy innovation in Europe* (s 171–199). New York: Auburn House.