

Nr 13

Utlåtande i anledning av väckta motioner om viss vidgning av direktiven för författningsutredningen.

I de likalydande, till konstitutionsutskottet hänvisade motionerna nr 334 i första kammaren av herrar *Öhman* och *Persson, Helmer*, samt nr 418 i andra kammaren av herrar *Holmberg* och *Hagberg* hemställas, »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Majt hemställa, att direktiven för författningsutredningen utvidgas till att jämväl omfatta frågan om författningsbestämmelser, som allsidigt främjar kvinnornas likställighet med männen på samhällets alla områden».

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till motionerna.

Med anledning av motionerna vill utskottet inledningsvis framhålla, att i äldre tid stor olikhet rått mellan män och kvinnor på skilda områden inom samhällslivet. Sedan mitten av 1800-talet har emellertid en fortgående utjämning av dessa olikheter ägt rum. Härutinnan må framhållas, att år 1845 syskon erhöles lika rätt till arv oavsett kön. Ogift kvinna blev år 1858 myndig vid 25 års ålder; år 1884 sänktes myndighetsåldern till 21 år. Genom nya giftermålsbalkens tillkomst år 1920 blev gift kvinna, som tidigare visserligen i princip varit myndig oavsett ålder men stått under mannen målsmanskap, inom äktenskapet jämställd med mannen i juridiskt och ekonomiskt avseende. Kommunal rösträtt erhöles kvinnorna i viss utsträckning år 1863. Valbar till kommunalfullmäktig och stadsfullmäktig blev kvinna år 1909 samt till ledamot av landsting år 1919. År 1921 erhöles kvinnorna politisk rösträtt och valbarhet till riksdagen. Slutligen kan i detta sammanhang nämnas att rätten till utbildning numera blivit formellt erkänd även för kvinnorna.

Vad beträffar kvinnans ställning på arbetsmarknaden kan helt allmänt konstateras, att i förhållandet till arbetsgivaren den i lag garanterade förordnings- och förhandlingsrätten tillkommer även kvinnorna samt att dessa således ha samma formella möjlighet som männen att förhandla om sina arbetsvillkor. Emellertid kvarstå alltjämt vissa olikheter mellan könen på arbetsmarknaden. Utvecklingen har här delvis följt skilda vägar alltefterstom fråga varit om anställning i enskild eller statlig tjänst.

I fråga om det *enskilda* området må till en början framhållas, att beträffande rätten till arbete åtskillnad i regel ej göres mellan könen. Före-

fintliga undantag äro föranledda av en strävan att bereda kvinnorna ökat skydd i arbete. Sålunda må enligt arbetarskyddslagstiftningen kvinna exempelvis ej användas till arbete under jord i gruva eller i nattarbete inom hantverk eller industri. Vad lönefrågorna beträffar har den s. k. likalönsprincipen — d. v. s. principen om lika lön för man och kvinna för likvärdig arbetsuppgift — icke vunnit full tillämpning på arbetsmarknaden. Hittills har den ordningen allmänt godtagits, att parterna på arbetsmarknaden skola äga rätt att utan påverkan från statsmakterna genom fria avtalsförhandlingar träffa överenskommelser i lönefrågor. Härav följer att frågan i vilken utsträckning man vill genomföra likalönsprincipen blir beroende av uppgörelse mellan arbetsmarknadens parter.

Emellertid ha försök gjorts att få statsmakternas medverkan till likalönsprincipens genomförande, bl. a. genom ratificering av internationella konventioner i ämnet. Härutinnan må följande anmärkas.

I en vid 1958 års B-riksdag väckt motion (I: B 123) av herrar Helmer Persson och Norling hemställdes, att riksdagen måtte uttala, att Sverige skulle ratificera Internationella arbetsorganisationens konvention nr 100 år 1951 angående likalönsprincipen. Andra lagutskottet erinrade i sitt utlåtande (nr B 8), att frågan om ratificering av ifrågavarande konvention tidigare behandlats av riksdagen dels år 1952 i anledning av proposition (nr 47) i ämnet dels år 1956 i anledning av motioner i samma fråga. Vid nämnda båda tillfällen hade riksdagen som sin mening förklarat, att ratificering icke borde ske. Som skäl för denna ståndpunkt anfördes, att en ratificering skulle innebära att man frångick den allmänt godtagna principen om avtalsfriheten på arbetsmarknaden. Detta skäl ansåg utskottet alltjämt bärande. Riksdagen följde utskottet.

Genom en den 19 december 1958 dagtecknad proposition, nr 23, vilken behandlades av andra lagutskottet vid 1959 års riksdag, anhöll Kungl. Maj:t om riksdagens yttrande angående bl. a. en av Internationella arbetsorganisationens allmänna konferens år 1958 antagen konvention med åtföljande rekommendation angående diskriminering i fråga om anställning och yrkesutövning. I propositionen avstyrktes svensk ratificering av ifrågavarande konvention och rekommendationen ansågs icke böra föranleda någon åtgärd från svensk sida. I samband med propositionen väcktes motioner om ratificering av såväl konventionen om diskriminering i fråga om anställning och yrkesutövning som konventionen om likalönsprincipen.

Andra lagutskottet följde i sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 2) den av Kungl. Maj:t intagna ståndpunkten. Utskottet anförde bland annat, att de frågor, som behandlades i konventionen angående diskriminering i fråga om anställning och yrkesutövning, i de flesta fall redan voro lösta för vårt lands vidkommande men att en ratificering av konventionen hindrades av en hänvisning till likalönsprincipen; de skäl som tidigare åberopats mot ratificering av 1951 års konvention angående sistnämnda princip ägde nämligen enligt utskottets mening alltjämt sin giltighet.

Vid innevarande års riksdag ha ånyo motioner (I: 310 och II: 386) väckts

med begäran bl. a., att Sverige måtte ratificera de båda ovan berörda konventionerna. Motionerna, som av riksdagen hänvisats till lagutskott, ha tilldelats andra lagutskottet och äro för närvarande föremål för remissbehandling.

Vad härefter angår det *statliga* området ansågs regeringsformens § 28 i dess ursprungliga lydelse lägga hinder i vägen för kvinnor att erhålla något slag av statstjänst. Paragrafen stadgade nämligen, att Konungen ägde att i statsrådet utnämna och befordra infödda svenska män till alla ämbeten och tjänster inom riket, högre och lägre, vilka voro av den egenskapen, att fullmakt därå utfärdades. Stadgandet, som enligt sin ordalydelse endast avsåg tjänster tillsatta av Kungl. Maj:t medelst fullmakt, ansågs analogivis även tillämpligt på lägre statstjänster, tillsatta av olika ämbetsmyndigheter. Ett första steg i riktning mot behörighet för kvinnor att vinna tillträde till statstjänst togs år 1909, då i § 28 infördes ett tillägg av innehåll, att kvinna kunde med tillämpning av grunder, som av konung och riksdag godkänts, utnännas och befordras till vissa statliga lärar- och läkarbefattningar. Alltjämt voro dock kvinnor uteslutna från befordran till andra av Kungl. Maj:t tillsatta tjänster än dem som särskilt angåvos i paragrafen. Efter en år 1921 vidtagen ändring av § 28 ägde Konungen rätt att i enlighet med grunder, som av konung och riksdag godkänts, utnämna kvinnor till de i § 28 avsedda befattningar, som icke voro att anse som prästerliga. De närmare grunderna för Konungens utnämningssrätt angåvos sedermera i den s. k. behörighetslagen, som antogs av riksdagen år 1923. Lagen innebar att kvinna — med vissa angivna undantag — skulle vara likställd med man i fråga om behörighet att inneha statstjänst. Sedan de i behörighetslagen angivna undantagen borttagits år 1945, äga kvinnor lika behörighet som män att befordras till statstjänst eller annat allmänt uppdrag. Denna princip har bekräftats genom ändringar i regeringsformen, vilka slutligen antogs vid 1949 års riksdag, i samband varmed behörighetslagen upphörde att gälla. Likställigheten medför dock icke, att en differentiering efter kön fortfarande ej må ske, nämligen om den är grundad på praktiskt nödvändiga hänsyn. Då befordran enligt allmänna befordringsgrunder skall ske efter bl. a. skicklighet, måste ett bedömande äga rum av sökandens lämplighet för den befattning, varom fråga är. Denna lämplighet kan undantagsvis vara beroende av könet, som då också måste beaktas, icke såsom ett formellt befordringsvillkor men som en faktisk förutsättning för tjänstens effektiva besörjande.

Reformen av behörighetslagstiftningen år 1945 innebar icke, att kvinna erhöi tillträde till prästerlig tjänst. För kvinnas behörighet i detta avseende erfordrades alltjämt, enligt § 28 regeringsformen, särskild lagstiftning tillkommen i den ordning 87 § 2 mom. stadgar. Först genom lag den 17 oktober 1958 öppnades möjlighet för kvinna att vinna tillträde till prästerlig tjänst.

Härefter må omnämnas att Sverige ratificerat konventionen den 4 no-

vember 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt Förenta Nationernas konvention om kvinnans politiska rättigheter. Enligt den förstnämnda konventionen har fördragsslutande part garanterat att envar, som befinner sig under dess jurisdiktion, skall oberoende av bl. a. kön tryggas vid de fri- och rättigheter, som närmare angivas i konventionen. Enligt den senare konventionens artikel III skola kvinnor ha rätt att, på samma villkor som män, utan åtskillnad av något slag, inneha allmän tjänst och utöva alla offentliga funktioner om vilka stadgas i vederbörande lands lagar.

Vad härefter angår frågan om kvinnans likställighet med mannen i löneavseende ger en blick på det statliga lönesystemet vid handen, att principen om lika lön så till vida förverkligats, att sedan år 1947 åtskillnad icke längre göres mellan man och kvinna, som innehar enahanda befattning. Vid 1957 års riksdag samt vid 1958 års B-riksdag beslutades vidare vissa ändringar i riktning mot likalönsprincipens förverkligande. Då undanröjdes nämligen den återstående skillnad i lönehänseende, som inom vissa områden varit rådande mellan de särskilda tjänster för kvinnor och de särskilda tjänster för män, som funnits inrättade för samma slags arbetsuppgifter. Alltjämt föreligga dock väsentliga avvikelser från likalönsprincipen. Detta gäller särskilt de tjänster, som äro placerade under nuvarande 7 lönegraden. Denna lönegrad kan betecknas som den lägsta lönegrad, som i praktiken användes för tjänst, avsedd att rekryteras av män. Den kommitté, som år 1953 framlade betänkande i likalönsfrågan (SOU 1953: 18), har funnit att vissa av tjänsterna under nämnda lönegrad, vilka regelmässigt innehas av kvinnor, vid jämförelse med »manliga» tjänster ha en med hänsyn till arbetsuppgifterna alltför låg löneställning.

Efter den sålunda lämnade redogörelsen får utskottet i anledning av de nu föreliggande motionerna erinra om den tidigare behandlingen av spörsmålet om grundlagsfästade av vissa för svensk rättsuppfattning fundamentala principer. Sålunda hemställde riksdagen år 1938 (skrivelse nr 362) om utredning angående frågan om införande i regeringsformen av sådana principer, som för det fortbestående svenska samhället vore av den grundläggande vikt, att de ej måtte utan författningsändring åsidosättas genom lagstiftningen. Med anledning av denna skrivelse tillkallade chefen för justitiedepartementet samma år särskilda sakkunniga med uppdrag att verkställa den begärda utredningen. De sakkunniga framlade år 1941 betänkande (SOU 1941: 20) med förslag till ändrad lydelse av § 16 regeringsformen. Förslaget blev emellertid ej i proposition underställt riksdagens prövning. Frågan upptogs dock i en vid 1948 års riksdag väckt motion (I: 50), i vilken hemställdes att riksdagen för vidare grundlagsenlig behandling ville antaga ett förslag till ändrad lydelse av § 16 regeringsformen, som i det väsentliga överensstämde med det år 1941 framlagda. I sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 17) över motionen uttalade konstitutionsutskottet bland annat önskvärldheten av att i regeringsformen infördes såvitt möj-

ligt klara och bindande uttryck för de grundsatser, som voro utmärkande för den svenska rättsstaten. Utskottet ansåg sig dock icke berett att på grundval av 1941 års betänkande utarbeta förslag till erforderliga grundlagsändringar. På utskottets hemställan anhöll riksdagen (skrivelse nr 122), att Kungl. Maj:t till förnyad utredning måtte upptaga frågan om införande i regeringsformen av bestämmelser, vilka gäve uttryck åt det svenska rätts-samhällets grundläggande principer, samt att för riksdagen framlägga de förslag, som härav föranleddes.

Härefter hemställdes i likalydande motioner vid 1958 års B-riksdag (I: B 155 och II: B 218), att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville begära utredning rörande införande i regeringsformen av bestämmelser, som uttryckte för svensk rättsuppfattning fundamentala principer. I sitt av riksdagen godkända, den 6 november 1958 dagtecknade utlåtande (nr B 2) över motionerna underströk konstitutionsutskottet — bland annat under hänvisning till sitt berörda utlåtande vid 1948 års riksdag — det angelägna i ett grundlagsfästade av nämnda principer. Under framhållande av att författningsutredningen till behandling upptagit de av motionärerna åsyftade spörsmålen ansåg utskottet emellertid en skrivelse i motionernas syfte icke behöfvlig.

Genom beslut i konselj den 7 november 1958 blev riksdagens ovannämnda skrivelse nr 362 vid 1938 års riksdag jämte det år 1941 framlagda betänkandet, SOU 1941: 20, ävensom riksdagens skrivelse nr 122 vid 1948 års riksdag av Kungl. Maj:t överlämnade till författningsutredningen.

De nu till behandling föreliggande motionerna syfta till grundlagsfästade av principen om kvinnans likställighet med mannen på samhällslivets skilda områden. Det i motionerna väckta spörsmålet faller alltså inom ramen för det arbete som för närvarande pågår inom författningsutredningen med omprövning av frågan om införande i vår författning av bestämmelser, vilka uttrycka för svensk rättsuppfattning grundläggande principer. Utskottet finner det därför — även med erkännande av betydelsen av den i motionerna väckta frågan — varken behöfvligt eller önskvärt att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer om vidgning av direktiven för författningsutredningen på sätt motionärerna påyrkat.

Utskottet hemställer alltså,

att förevarande motioner ej måtte till någon riksdagens åtgärd föranledda.

Stockholm den 5 april 1960

På konstitutionsutskottets vägnar:

BENGT ELMGREN

Närvarande:

från första kammaren: herrar Elmgren, Damström, Ollén, Olsén, Erik Olsson, Nils-Eric Gustafsson, Arvidson, Palm och Hedblom; samt

från andra kammaren: herrar Pettersson i Norregård, Spångberg*, Magnusson i Tumhult, von Friesen, Hammar, fruor Sjöqvist och Thunvall, herrar Andersson i Billingsfors*, Lundkvist i Eskilstuna* och Hallén*.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.