

Nr 2.

Utlåtande i anledning av väckt motion angående lika lön för män och kvinnor.

I en inom andra kammaren väckt, till lagutskott hänvisad motion, nr 75, vilken behandlats av andra lagutskottet, har fru Nilsson och herr Hagberg i Stockholm hemställt, »att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om förslag till lag på grundval av art. 23, moment 2 i den av Förenta Nationerna år 1948 antagna 'Allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna'; samt att sådant förslag framlägges i så god tid, att lagen — vid bifall av riksdagen — kan träda i kraft under år 1955».

Artikel 23 moment 2 i förklaringen om människans rättigheter lyder: »Envar har utan åtskillnad rätt till lika lön för lika arbete.»

Beträffande de skäl, som anförts till stöd för de i motionen gjorda yrkandena, får utskottet hänvisa till motionen.

Förklaringen om människans rättigheter antogs den 10 december 1948 av Förenta Nationernas generalförsamling »såsom en gemensam riklinje för alla folk och alla nationer, på det att varje individ och varje samhällsorgan må under ständigt besinnande av denna förklaring sträva att i undervisning och uppfostran befordra respekten för dessa fri- och rättigheter, samt genom framstegsfrämjande nationella och internationella åtgärder säkerställa ett allmänt och verksamt erkännande och iakttagande av desamma, såväl bland medlemsstaternas egna folk som folken i områden under deras överhöghet».

Frågan om lagfästande av likalönsprincipen har under senare år behandlats av riksdagen i olika sammanhang.

Motioner i ämnet vid 1948 års riksdag (I: 146 och II: 235) och 1950 års riksdag (II: 129) avslogs under huvudsaklig motivering, att frågan om lönesättning borde avgöras genom fria förhandlingar mellan parterna på arbetsmarknaden och icke genom lagstiftning.

Vid Internationella arbetsorganisationens allmänna konferens i Genève år 1951 fattades beslut bl. a. om en konvention (nr 100) angående lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde och en rekommendation (nr 90) i samma fråga. Konventionen och rekommendationen underställdes 1952 års riksdag genom proposition nr 47. Över konventionen och rekommendationen hade delegationen för det internationella socialpolitiska samarbetet inhämtat yttranden från socialstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen,
1 — Bihang till riksdagens protokoll 1954. 9 saml. 2 avd. Nr 2 3.

likalönskommittén, Landsorganisationen, Svenska arbetsgivareföreningen, Tjänstemännens centralorganisation och Yrkeskvinnors samarbetsförbund. I samtliga dessa yttranden avstyrktes lagstiftning för genomförande av likalönsprincipen.

Delegationen anslöt sig till den av samtliga hörda myndigheter och organisationer uttalade uppfattningen, att konventionen icke borde biträdas av Sverige, framför allt med hänsyn till att en ratificering av konventionen skulle innebära ett frångående av den dittills allmänt godtagna principen om rätt för arbetsmarknadens parter att utan påverkan från statsmakterna genom fria avtalsförhandlingar träffa överenskommelser om löneförhållanden.

Föredragande departementschefen avstyrkte i propositionen, att konventionen ratificerades av Sverige, och anförde vidare:

»Vad rekommendationen i detalj innehåller bör övervägas av arbetsmarknadens parter, särskilt det organ — arbetsmarknadens nämnd för kvinnofrågor — som tillsatts av Landsorganisationen och Svenska arbetsgivareföreningen gemensamt. Några åtgärder från statsmakternas sida med anledning av rekommendationen finner jag med hänsyn härtill icke för närvarande påkallade.

Vad slutligen beträffar frågan huruvida här förevarande internationella reglering bör särskilt beaktas i samband med lönesättningen för statsanställda, finner jag i likhet med delegationen, att bedömandet av denna fråga bör anstå till dess den statliga kommitté — likalönskommittén — som sysslar med hithörande spörsmål redovisat resultatet av sitt utredningsarbete.»

Andra lagutskottet anslöt sig i sitt av riksdagen godkända utlåtande, nr 21, till vad föredragande departementschefen yttrat.

Vid 1953 års riksdag hemställdes i två likalydande motioner (I: 320 och II: 380) om förslag till lag på grundval av artikel 23 moment 2 i förenämnda förklaring om människans rättigheter.

Andra lagutskottet, som behandlade motionerna i sitt utlåtande nr 5, hänvisade till att 1952 års riksdag vid behandlingen av frågan om svensk ratificering av konventionen angående lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde anslutit sig till den av såväl föredragande departementschefen som hörda myndigheter och organisationer hävdade uppfattningen, att lagstiftning rörande den allmänna arbetsmarknadens lönesättning principiellt icke borde förekomma. Utskottet fann ej anledning att frångå denna uppfattning och hemställde, att motionerna icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Riksdagen avslog motionerna.

Likalönskommittén har numera avlämnat sitt betänkande (SOU 1953: 18). Kommittén har utrett likalönsprincipens genomförande inom den egentliga statsförvaltningen och det statsunderstödda kommunala skolväsendet, d. v. s. inom det statliga lönesystemet.

Kommittén (majoriteten) har — med utgångspunkt från den vid Internationella arbetsorganisationens allmänna konferens 1951 antagna konventionen om lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde — för det statliga lönesystemet formulerat likalönsprincipen som principen om lika lön för man och kvinna för likvärdig arbetsuppgift.

I betänkandet anför kommittén bl. a. följande.

I det statliga lönesystemet har principen om lika lön i samma befattning genomförts. Däremot föreligger — i fråga om vissa tjänster vid fångvårdsanstalterna och statens sinnessjukhus — den avvikelser från likalönsprincipen, att för samma slags arbetsuppgifter har inrättats särskilda tjänster för män och särskilda tjänster för kvinnor med placering av sistnämnda tjänster i lägre lönegrad. Sin största räckvidd har likalönsprincipen emellertid, när det gäller lönegradsplaceringen av sådana tjänster, som visserligen inte är reserverade för kvinnor men som de facto uteslutande eller huvudsakligen innehas av kvinnor och som inte har några direkta motsvarigheter bland de tjänster, som uteslutande eller huvudsakligen innehas av män. Vissa av dessa »kvinnliga» tjänster har vid jämförelse med »manliga» tjänster en med hänsyn till arbetsuppgifterna alltför låg löneställning. Detta gäller särskilt de »kvinnliga» tjänster, som är placerade under 10 lönegraden, vilken kan betecknas som den manliga bottenlönegraden.

De invändningar, som göres mot likalönsprincipen, hänföres av kommittén till tre olika lönesättningsprinciper: behovslöneprincipen, prestationslöneprincipen och marknadslöneprincipen. Tillämpningen av dessa principer har medfört, att manliga befattningshavare placerats i högre lönegrad än kvinnliga, oaktat arbetsuppgifterna varit likartade. Därvid har såvitt angår *behovslöneprincipen* anförts, att gruppen manliga tjänstemän i genomsnitt har större familjeförsörjningsbörda än gruppen kvinnliga tjänstemän. Kommittén avvisar behovslöneprincipen som skäl mot genomförande av likalönsprincipen. Lön bör betalas efter arbetet och oberoende av arbetstagarens personliga förhållanden; utjämning av försörjningsbördan bör ske genom skatte- och socialpolitiska åtgärder, som berör alla medborgare. Med åberopande av *prestationslöneprincipen* har yrkats på en generell lönereduktion för kvinnorna under hänvisning till att kvinnornas arbetsinsats i genomsnitt är lägre än männens. Av kommittén gjorda undersökningar visar, att — främst på grund av sjukledighetsfrekvensen — arbetskostnaden är högre för gruppen kvinnliga statstjänstemän än för gruppen manliga statstjänstemän. Kommittén anser emellertid, att en sådan gruppindelning inte bör påverka den statliga lönesättningen. Även om kommittén sålunda tar avstånd från en kollektivt tillämpad prestationslöneprincip, kan det enligt kommittén emellertid ifrågasättas, om inte det statliga lönesystemet bör bättre anpassas efter den individuella arbetsinsatsens värde. Enligt *marknadslöneprincipen* skall statstjänstemännens löner avvägas så, att lönen för visst arbete i statstjänst så nära som möjligt ansluter sig till den lön som på den privata arbetsmarknaden betalas för likartat arbete. Denna princip tillämpning är historiskt sett den främsta anledningen till att vissa »kvinnliga» tjänster är lönegradsplacerade i strid med likalönsprincipen. Kommittén avvisar marknadslöneprincipen och finner det i princip riktigt, att inom det statliga lönesystemet lönegradsplaceringen av de »kvinnliga» tjänsterna oberoende av den privata arbetsmarknadens värderingar sker helt i överensstämmelse med likalönsprin-

cipen. Detta förutsätter en så långt möjligt objektiv arbetsvärdering inom det statliga lönesystemet. Även om man vid konstruerande av ett lönesystem i överensstämmelse med likalönsprincipen bortser från den privata arbetsmarknadens lönesättning för kvinnlig arbetskraft, kvarstår emellertid frågan om marknadslöneprincipens inverkan när det gäller genomförandet av likalönsprincipen. Kommittén anser att staten med tillbörligt hänsynstagande till löneutvecklingen på den privata marknaden bör för sina anställda bedriva en lönepolitik som syftar till att fullständigt genomföra likalönsprincipen i det statliga lönesystemet.

Ett omedelbart genomförande av kommitténs likalönsprincip beträffande ovan berörda tjänster vid fångvårdsanstalterna och statens sinnessjukhus samt »kvinnliga» tjänster under 10 lönegraden skulle innebära en ökning av statens kostnader för löner med ca 51 miljoner kronor per år. Därvid har inte räknats med någon kostnadsökning på grund av de förskjutningar i löneställningen för »kvinnliga» tjänster i 10 och högre lönegrader, som kan komma att föranledas av 10 lönegradens tillämpning som bottenlönegrad för både kvinnor och män. Till kostnadsökningen för löner kommer ökade kostnader för pensioner, övertidsersättning m. m. Det synes kommittén vidare ofrånkomligt, att en lönegradsuppflyttning av de »kvinnliga» statliga befattningarna måste föra med sig lönejusteringar för motsvarande befattningar vid landsting, städer och andra kommuner. De lönejusteringar, som skulle föranledas av ändringarna i det statliga lönesystemet, har beräknats medföra en ökning av löneutgifterna för landstingen med ca 36, för städerna med ca 36 och för landskommunerna med ca 21 miljoner kronor per år.

Med hänsyn till de stora förändringar i det statliga lönesystemet, som likalönsprincipens fullständiga genomförande skulle innebära, synes det kommittén naturligt, om principen inte genomföres på en enda gång. Redan av denna anledning måste man sålunda räkna med att ett genomförande i vissa etapper kan vara lämpligt. Frågan om i vilken takt likalönsprincipen bör genomföras i det statliga lönesystemet måste också ses i sitt sammanhang med den kommunala och den privata sektorn av arbetsmarknaden.

Sammanfattningsvis uttalar kommittén som sin mening, att målet bör vara likalönsprincipens fullständiga genomförande i det statliga lönesystemet. Statsmakterna kan och bör genom successiva åtgärder i riktning mot detta mål verka för ett fullföljande snarast möjligt av den redan påbörjade utjämningen av lönerna för män och kvinnor.

En *reservant* i kommittén, riksdagsmannen Nils H. Theodor Larsson, har i avgivet särskilt yttrande förklarat sig dela kommitténs uppfattning, att lönen principiellt skall fastställas utan hänsyn till kön och att sålunda tillhörigheten till ett visst kön inte i och för sig skall inverka på individens lön. Däremot har reservanten icke anslutit sig till den av majoriteten omfattade definitionen av likalönsprincipen utan ansett, att denna borde ha utformats att avse lika lön för man och kvinna för »likvärdig individuell prestation». Med hänsyn härtill och på i yttrandet i övrigt anförda skäl har reservanten ej heller anslutit sig till de åtgärder majoriteten föreslagit för likalönsprincipens genomförande. Så t. ex. har reservanten icke funnit

givet, att vissa »kvinnliga» tjänster skulle lyftas till 10 lönegraden uteslutande av den anledningen att för närvarande lägsta manliga löner på det statliga området utginge efter nämnda lönegrad. Reservanten framhåller härutinnan, att behovslöneprincipen spelat en avgörande roll vid lönesättningen för män och att, såsom kommittén funnit, i lönen för de lägst kvalificerade tjänsterna för män inom 10 lönegraden inginge en behovsfaktor, d. v. s. att lönen satts högre än som skulle ha skett med hänsyn till enbart arbetsuppgifterna. Vid en utrensning av behovshänsyn ur det statliga lönesystemet borde enligt reservanten den del av männens löner som kunde anses betingad av behovslöneprincipen falla bort och männens löner alltså i motsvarande mån sänkas. Emellertid kunde man inte gärna tänka sig en sådan sänkning, främst på grund av marknadslöneprincipen. Men om man inte kunde bortse från marknadslönerna vid lönesättningen för män, syntes det, fortsätter reservanten, inte rimligt att kvinnornas löner skulle fastställas utan hänsyn till marknadslönerna.

Kommitténs betänkande har utsänts på remiss till berörda myndigheter och till den privata arbetsmarknadens parter. Remisstiden har ännu icke utgått.

Vad beträffar den enskilda arbetsmarknaden har frågan om lika lön för lika prestation behandlats av en av *Svenska arbetsgivareföreningen* och *Landsorganisationen* gemensamt tillsatt kommitté. Kommittén avgav i december 1950 betänkande, vilket under titeln »Betänkande avgivet av arbetsmarknadskommitténs kvinnoutredning» utkommit av trycket. I betänkandet anför kommittén bland annat, att lönesättning efter kön är en principiell orimlighet. En principiellt riktigare avvägning av lönerna skulle enligt kommitténs mening underlättas, om man i ökad grad kunde anpassa lönerna efter den individuella arbetsinsatsens värde för produktionen. Härför fordrades emellertid en betydande omläggning av det svenska lönesystemet, som karakteriserades av enhetliga lönesatser för stora grupper med begränsat utrymme för individuell lönedifferentiering. Kommittén ansåg sig icke kunna framlägga några konkreta rekommendationer rörande införande av lönesättningsmetoder, som skulle vara bättre ägnade än de nuvarande att medföra löneinkomstens avvägning efter den individuella arbetsinsatsens värde. Detta vore en fråga, som måste lösas inom varje avtalsområde för sig på grundval av dettas speciella förhållanden. Kommittén föreslog, att en särskild nämnd för arbetsmarknadens kvinnofrågor skulle tillsättas. Härom anför kommittén:

»Detta organ bör få till uppgift att följa samhällets åtgärder i frågor, som beröra kvinnorna på arbetsmarknaden, med syfte att verka för att dessa åtgärder utformas på ett ur kvinnornas och arbetsmarknadens synpunkt lämpligt sätt. Det bör även i övrigt följa och stimulera till åtgärder, som äro ägnade att underlätta arbetet för den kvinnliga arbetskraften.

Organet bör vidare genom propaganda i olika former söka påverka kvinnorna i syfte att öka deras yrkesmedvetande och ambition. Därjämte bör det ankomma på denna nämnd att söka sprida uppfattningen om könens likställighet på arbetsmarknaden.»

Svenska arbetsgivareföreningen och Landsorganisationen har därefter godkänt betänkandet och sålunda accepterat principen om lika lön för likvärdig arbetsinsats. Godkännandet innebär emellertid icke, enligt en protokollsanteckning vid sammanträde med organisationernas arbetsmarknadskommitté den 27 februari 1951, att parterna tagit ställning till frågan om en övergång till ett mera individualiserat lönesystem. Denna fråga finge prövas med hänsyn till alla de konsekvenser en sådan förändring av kollektivavtalens uppbyggnad skulle medföra.

Svenska arbetsgivareföreningen och Landsorganisationen har vidare enligt utredningens förslag tillsatt en särskild nämnd för arbetsmarknadens kvinnofrågor och förbundet sig att genom sina representanter i nämnden utöva den verksamhet, för vilken riktlinjer uppdragits i betänkandet. Nämnden är alltjämt i verksamhet.

Inom *Tjänstemännens centralorganisation* har frågan om likalönsprincipen behandlats av en särskilt tillsatt kommitté, vars resultat redovisas i publikation nr 1 i TCO:s skriftserie (Stockholm 1949). Kommittén uppställde som mål likställighet för man och kvinna på arbetsmarknaden. Med rätt till lika lön borde enligt kommittén förstås rätt till lika total arbetsersättning för samma arbetsprestation, vare sig denna utfördes av man eller kvinna, förbunden med fri konkurrens om yrken och tjänster. I fråga om förslag till åtgärder begränsade sig kommittén i huvudsak till sådana, som mera direkt borde åvila TCO och dess enskilda fackliga organisationer.

I tidskriften *Sociala meddelanden*, häfte nr 7 år 1953, redogöres i en artikel — Löneförhållandena för arbetare inom industrien år 1952 — för vissa preliminära huvudresultat av socialstyrelsens undersökningar rörande löneförhållandena för industriarbetare under år 1952. Enligt undersökningarna har den nominella penninglönen för vuxna arbetare inom den egentliga industrien under tiden 1939—1952 stigit med 193 procent för män och 225 procent för kvinnor. Mellan 1951 och 1952 redovisas en lönestegring för samtliga manliga arbetare på 19 procent och för samtliga kvinnliga arbetare på 18 procent.

Utskottet.

Förenta Nationernas förklaring om människans rättigheter har antagits såsom en gemensam riktlinje för nationella och internationella åtgärder. Den innehåller bl. a. en deklaration om lika lön för lika arbete.

Likalönskommittén har i sitt nyligen avlämnade betänkande framhållit, att principen om lika lön i samma befattning numera genomförts i det

statliga lönesystemet men att dock vissa avvikelser från likalönsprincipen alltjämt föreligger. Kommittén har sammanfattningsvis uttalat, att den påbörjade utjämningen av lönerna för män och kvinnor bör fullföljas snarast möjligt genom successiva åtgärder. Betänkandet är för närvarande föremål för remissbehandling. På den privata arbetsmarknaden har löneutvecklingen gått i riktning mot större likställighet mellan män och kvinnor. Parterna på arbetsmarknaden har principiellt anslutit sig till likalönsprincipen. Däremot har de, då de i annat sammanhang än det nu förevarande yttrat sig i frågan, avstyrkt, att den reglerades genom lagstiftning. Utskottet ansluter sig till denna uppfattning och anser, att frågan bör lösas genom fria förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,
att förevarande motion, II: 75, icke måtte föranleda någon
riksdagens åtgärd.

Stockholm den 16 februari 1954.

På andra lagutskottets vägnar:

DAVID NORMAN.

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Norman, Sten, Sunne, Nils Elowsson, Axel E. Svensson, Lundgren*, Huss och Bengtson;

från andra kammaren: fru Johansson i Norrköping, herrar Nilsson i Göteborg, Lundberg, Carlsson i Bakeröd, fröken Höjer, fröken Sandell, herrar Königson och Larsson i Hedenäset.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.