

Nr 16

Utlåtande i anledning av väckta motioner om genomförande av den s. k. likalönsprincipen.

Andra lagutskottet har till behandling förehaft två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 17 i första kammaren av herr *Öhman* och herr *Persson, Helmer*, samt nr 22 i andra kammaren av herr *Johansson* i Stockholm.

I motionerna, vilka är likalydande, har yrkats, »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 den 1 januari 1956».

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 motionerna gjorda yrkandena, får utskottet hänvisa till motionen II: 22.

Förklaringen om människans rättigheter antogs den 10 december 1948 av Förenta Nationernas generalförsamling »såsom en gemensam riktlinje 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 och 1950 års riksdag avslogs under huvudsaklig motivering, att frågan om lönesättning borde avgöras genom fria förhandlingar mellan parterna på arbetsmarknaden och icke genom lagstiftning.

1952 års riksdag hade att i anledning av propositionen nr 47/1952 behandla frågan om ratifikation av en konvention angående lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde och en rekommendation i samma fråga, varom beslut hade fattats vid Internationella arbetsorganisationens allmänna konferens i Genève år 1951.

Bihang till riksdagens protokoll 1955. 9 saml. 2 avd. Nr 16

Socialstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen, likalönskommittén, Landsorganisationen, Svenska arbetsgivareföreningen, Tjänstemännens centralorganisation och Yrkeskvinnors samarbetsförbund hade i avgivna yttranden avstyrkt lagstiftning för genomförande av likalönsprincipen, och delegationen för det internationella socialpolitiska samarbetet hade anslutit sig härtill. Föredragande departementschefen avstyrkte i propositionen, att konventionen ratificerades av Sverige, och andra lagutskottet förklarade sig i sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 21 dela departementschefens uppfattning.

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 förklaringen om människans rättigheter. Andra lagutskottet fann ej anledning frångå den uppfattning i frågan, som riksdagen tidigare uttalat, och avstyrkte motionerna i sitt utlåtande nr 5. Riksdagen godkände utlåtandet.

Jämväl vid 1954 års riksdag hemställdes i en motion (II: 75) om lagstiftning på grundval av nämnda artikel 23 moment 2. Andra lagutskottet, som behandlade motionen i sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 2, hänvisade bl. a. till att löneutvecklingen gått i riktning mot större likställighet mellan män och kvinnor samt att parterna på den privata arbetsmarknaden tidigare avstyrkt, att frågan reglerades genom lagstiftning. Utskottet anslöt sig till denna uppfattning och ansåg, att frågan borde lösas genom fria förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter, samt avstyrkte motionen.

Frågan om likalönsprincipens genomförande inom den egentliga statsförvaltningen och det statsunderstödda kommunala skolväsendet, d. v. s. inom det statliga lönesystemet, har utretts av den s. k. *likalönskommittén*, som under år 1953 avlämnat ett betänkande i frågan (SOU 1953: 18).

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.

Beträffande tillämpningen inom det statliga lönesystemet av likalönsprincipen 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 fängvårdsanstalterna 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. Det är enligt kommittén tillämpningen av dessa principer som medfört, att manliga befattningshavare placerats i högre lönegrad än kvinnliga, oaktat arbetsuppgifterna varit likartade. Kommittén avvisar behovs- och marknadslöneprinciperna samt en kollektivt tillämpad prestationslöneprincip men ifrågasätter, om inte det statliga lönesystemet bör bättre anpassas efter den individuella arbetsinsatsens värde. Staten bör enligt kommitténs mening med tillbörligt hänsynstagande till löneutvecklingen på den privata marknaden för sina anställda bedriva en lönepolitik som syftar till att fullständigt genomföra likalönsprincipen i det statliga lönesystemet.

Kommittén har även behandlat frågan om kostnaderna för ett genomförande av likalönsprincipen på det statliga och kommunala området och anför härom bl. a.:

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.

Det synes enligt kommittén naturligt, att likalönsprincipen inte genomföres på en enda gång, utan man måste räkna med ett genomförande i etapper. Frågan om i vilken takt likalönsprincipen borde 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. 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 bl. a. härtill har reservanten ej heller anslutit sig till de särskilda åtgärder majoriteten föreslagit för likalönsprincipens genomförande.

Vad beträffar den enskilda arbetsmarknaden har frågan om lika lön för lika prestation behandlats av en av Svenska arbetsgivareföreningen och Landsorganisationen gemensamt tillsatt utredning, kallad arbetsmarknadskommitténs kvinnoutredning. Denna avgav i december 1950 ett betänkande, vilket under titeln »Betänkande avgivet av arbetsmarknadskommitténs kvinnoutredning» utkommit av trycket. I betänkandet anför kommittén bland annat, att det är obestridligt att kvinnliga arbetare i industrien erhåller en lägre arbetsförtjänst än män vid likvärdiga uppgifter. I detta sammanhang anföres i betänkandet bl. a. följande.

Att fastställa den faktiska differensen vållar emellertid, såsom många gånger framhållits, i de flesta branscher avsevärda svårigheter just av den anledningen, att kvinnor och män förhållandevis sällan utföra exakt samma arbete. För att kunna fälla ett mera generellt omdöme angående den verkliga differensen, skulle det därför vara nödvändigt att göra en uppskattning av de manliga och de kvinnliga arbetsuppgifterna och jämföra eventuella skiljaktigheter med lönedifferenserna. — En faktor av stor betydelse vid jämförelsen över större delar av arbetsmarknaden är också, att kvinnor i stor utsträckning äro sysselsatta inom de industrigrenar, som uppvisa relativt sett låga löner. I dessa fack äro sålunda även männen sämre gynnade än manliga arbetare annorstädes. — — — Den förefintliga lönestatistiken erbjuder heller icke några möjligheter att jämföra lönesättningen inom olika åldersgrupper. Det förhållandet, att männen genomsnittligt äro yrkesverksamma längre än kvinnorna och sålunda starkare företrädna i högre åldrar kan påverka relationen mellan lönerna. — Slutligen kunna skiljaktigheter i ackordsarbetets omfattning påverka de faktiska förtjänsterna.

I samtliga redovisade branscher, framhåller utredningen vidare, har differensen mellan manliga och kvinnliga löner krympt samman från 1921 till 1949. Denna tendens har varit särskilt stark under de senaste åren.

Lönesättning efter kön är en principiell orimlighet, framhåller utredningen, men anför vidare bl. a.:

Det principiellt otillfredsställande i avtalets nuvarande lönedifferentiering mellan män och kvinnor ligger icke däri, att kvinnorna genomsnittligen erhålla lägre löner än männen, ty detta beror på det genomsnittligt lägre värdet av deras arbetsinsats, vilket medför att den kvinnliga genomsnittslönen blir lägre även i lönesystem, som uppbyggts på en teoretisk likalönsbas såsom i Amerikas Förenta Stater, Frankrike eller i Sovjetunionen. Det otillfredsställande ligger däri, att alla kvinnor behandlas lika, oavsett värdet av deras individuella arbetsinsats. — — — Kollektivavtalens lönesatser äro emellertid icke individualiserade utan standardiserade. Under sådana för-

hållanden kan man endast på ett grovt och i det individuella fallet orättvist sätt differentiera och avväga lönerna med hänsyn till de förutsättningar, som gälla för stora, lätt urskiljbara grupper. Även mellan olika manliga arbetare inbördes förekommer ofta en individuellt sett mycket olika arbetsersättning. Den enes arbetsinsats kan vara dubbelt så mycket värd som den andres, trots att båda betalas efter samma standardiserade lönesats, eftersom de tillhöra en och samma lönegrupp enligt gällande avtal.

Ett omedelbart och generellt avskaffande av den nuvarande löneskillnaden mellan män och kvinnor skulle enligt utredningen otvivelaktigt vara till fördel för de kvinnor, som kunde hävda sig på arbetsmarknaden. Å andra sidan finge man vid en svagare sysselsättningskonjunktur räkna med en försämring av kvinnornas sysselsättningsmöjligheter.

Utredningen har icke ansett sig kunna framlägga några konkreta rekommendationer rörande införandet 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.

Svenska arbetsgivareföreningen och *Landsorganisationen* har sedermera 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, *arbetsmarknadens kvinnonämnd*, och förbundet sig att genom sina representanter i nämnden utöva den verksamhet, för vilken riktlinjer uppdragits i betänkandet. Nämnden är alltså i verksamhet.

I motionerna hänvisas till ett uttalande av *Landsorganisationens senaste representantskapsmöte*. I detta uttalande, som gavs den 22 september 1954, heter det: »Representantskapet finner det angeläget, att kvinnolönerna särskilt uppmärksammas vid den stundande avtalsrörelsen.»

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 *Meddelande från socialstyrelsens utredningsbyrå* den 29 juli 1954, nr 13, lämnas vissa statistiska uppgifter om bl. a. löneutvecklingen 1939—1953. I en tabell redovisas sålunda löneutvecklingen för vuxna industriarbetare 1939—1953. Ur tabellen må här återgivias följande.

Index för timförtjänsten

	1939	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953
Män	100	153	175	190	196	204	246	293	307
Kvinnor	100	163	193	213	221	229	275	325	339

Som av tabellen framgår har timförtjänsten (nominallönen) under tiden 1939—1953 stigit med 207 procent för män och 239 procent för kvinnor. Index för timförtjänsten har stigit från 1952 till 1953 med 14 enheter för män och med likaledes 14 enheter för kvinnor.

I ovannämnda *Meddelande* redovisas vidare följande tabell för utvecklingen av reallöneindex för män och kvinnor 1939—1953.

Reallöneindex

	1939	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953
Män	100	108	116	124	125	129	131	141	148
Kvinnor	100	115	129	139	142	145	146	157	163

Utskottet

I fråga om den utveckling som under senare år ägt rum med avseende å kvinnornas löner i jämförelse med männens får utskottet hänvisa till de statistiska uppgifter från socialstyrelsens utredningsbyrå som återgivits ovan i utlåtandet och som utvisar, att timförtjänsten under tiden 1939—1953 stigit med 207 procent för män och med 239 procent för kvinnor. Den takt i vilken kvinnorna minskat männens löneförsprång har givetvis varierat, och man torde även kunna peka på perioder då utvecklingen tillfälligt gått i motsatt riktning. Utskottet vill i sammanhanget också hänvisa till ett uttalande av den utredning, Arbetsmarknadskommitténs kvinnoutredning, som Svenska arbetsgivareföreningen och Landsorganisationen gemensamt tillsatt och som i slutet av år 1950 avlämnat ett betänkande på grundval av omfattande undersökningar inom industrien. Enligt utredningen har differensen mellan manliga och kvinnliga löner i samtliga redovisade branscher krympt samman under den tid — från år 1921 till år 1949 — som utredningen omfattat, och denna tendens har varit särskilt stark de senaste åren. Att såsom i motionerna skett bedöma utvecklingen efter en i kronor och ören per timme beräknad medelförtjänst kan enligt utskottets mening med hänsyn till penningvärdesförändringen

icke ge ett rättvisande resultat. Reallöneförändringen har, såsom socialstyrelsens statistik även utvisar, otvivelaktigt gått i riktning mot större likställighet mellan män och kvinnor.

Frågan om likalönsprincipens genomförande på den privata arbetsmarknaden har varit föremål för betydande uppmärksamhet från avtalsparternas sida. Utskottet vill erinra om de undersökningar och åtgärder som parterna vidtagit och som berörts ovan i utlåtandet. I sammanhanget må även hänvisas till ett uttalande av Landsorganisationens senaste representantskapsmöte, enligt vilket representantskapet funne det angeläget att kvinnolönerna särskilt uppmärksammades vid årets avtalsrörelse.

Vad beträffar det statliga lönesystemet vill utskottet erinra om att likalönsprincipen här genomförts i den bemärkelsen, att i samma befattning utgår lika lön oavsett om befattningshavaren är man eller kvinna. För den ytterligare anpassning till likalönsprincipen som här kan komma i fråga har likalönskommittén funnit det naturligt, att genomförandet sker i etapper, och uttalat, att frågan måste ses i sitt sammanhang med den kommunala och privata sektorn på arbetsmarknaden.

Riksdagen har tidigare ett flertal gånger behandlat frågan om lika lön för män och kvinnor för lika arbete och därvid givit uttryck för den uppfattningen, att lagstiftning rörande den allmänna arbetsmarknadens lönesättning principiellt icke borde förekomma. Utskottet finner ej anledning frångå 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 motioner, I: 17 och II: 22, icke måtte
föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 8 mars 1955

På andra lagutskottets vägnar:

DAVID NORMAN

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från f ö r s t a kammaren: herrar Norman, Nils Elowsson*, Sunne, Axel E. Svensson, fru Svenson, fru Carlqvist, herrar Huss och Magnusson*;

från a n d r a kammaren: herr Jacobsson i Tobo*, fru Johansson i Norrköping, herr Nilsson i Göteborg*, fru Västberg*, herr Hagård, fröken Höjer, herrar Ericsson i Näs och Fredriksson.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.