

Nr 4

Utlåtande i anledning av väckta motioner om likalönsprincipen, m. m.

Andra lagutskottet har till behandling förehaft fyra inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nämligen dels de likalydande motionerna nr 105 i första kammaren av herr *Lundström m. fl.* och nr 131 i andra kammaren av herr *Ohlin m. fl.* angående likalönsprincipen, dels också de likalydande motionerna nr 106 i första kammaren av herr *Lundström m. fl.* och nr 132 i andra kammaren av herr *Ohlin m. fl.* angående likalönsprincipens genomförande inom statsförvaltningen.

I *motionerna I:105 och II:131* har hemställts (yrkandena under 1.), att riksdagen måtte besluta »att uttala sig för att Sverige ratificerar a) Internationella arbetsorganisationens konvention nr 111 angående diskriminering i fråga om anställning och yrkesutövning och b) Internationella arbetsorganisationens konvention nr 100 med ansluten rekommendation nr 90 angående lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde».

Motionerna innehåller därjämte ett yrkande om utredning rörande en ekonomisk värdering av hushållsarbetet. I denna del kommer motionerna inte att behandlas i detta utlåtande utan i utskottets utlåtande nr 6.

I *motionerna I:106 och II:132* har hemställts, »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t begära utredning med uppgift att undersöka under vilka former och under vilken tid ett genomförande av likalönsprincipen inom den statliga förvaltningen kan ske så att en plan härom så snart som möjligt kan föreläggas riksdagen».

Beträffande de skäl som motionärerna anfört till stöd för sina yrkanden får utskottet hänvisa till motionen II:131.

Huvuddragen av likalönsfrågan fram till år 1960

En utförligare redogörelse för likalönsfrågan fram till år 1960 finns i andra lagutskottets utlåtande nr 58 år 1960, vartill utskottet får hänvisa. Här återges endast huvuddragen av frågan.

Internationella arbetsorganisationens konvention nr 100 om lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde antogs av organisationens all-

männa konferens år 1951. Konventionen ålägger stat, som ansluter sig därtill, att, »på sätt som är förenligt med gällande ordning för fastställande av lönesatser, främja och, i den mån sagda ordning så medgiver, trygga tillämpningen av principen om lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde». Principen må enligt konventionen kunna tillämpas genom a) lagstiftning, b) i lag fastslagen eller erkänd ordning för bestämmande av lön, c) kollektivavtal mellan arbetsgivare och arbetstagare eller d) genom de vid a)—c) angivna utvägarna i förening.

Frågan om Sveriges anslutning till likalönskonventionen har vid flera tillfällen varit under riksdagens prövning. Första gången var år 1952, då i enlighet med vad som åligger Sverige i egenskap av medlem av Internationella arbetsorganisationen konventionen underställdes riksdagen för yttrande. Härvid ansåg riksdagen — i enlighet med vad som föreslagits i propositionen i ämnet — att Sverige icke borde tillträda konventionen. Såsom skäl härför anfördes, att en ratificering 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. Detta skäl upprepades, då frågan återkom vid 1956 års riksdag, 1958 års B-riksdag och 1959 års riksdag. Därjämte återopades vid 1956 års riksdag, att ett genomförande av likalönsprincipen skulle medföra stora utgifter för det allmänna. Vid 1959 års riksdag anfördes såsom ytterligare skäl mot ratificering, att statsmakterna vid föregående riksdag intagit den ståndpunkten att principens genomförande på det statliga området var en förhandlingsfråga samt att denna ståndpunkt knappast var förenlig med konventionen.

Internationella arbetsorganisationens konvention nr 111 angående diskriminering i fråga om anställning och yrkesutövning antogs av organisationens allmänna konferens år 1958. Konventionen ålägger ratificerande stat att främja likställdhet i nämnda hänseenden genom att avskaffa diskriminering på grund av ras, hudfärg, kön, religion, politisk uppfattning, nationell härstamning eller socialt ursprung. Över konventionen inhämtades 1959 riksdagens yttrande. Riksdagen anslöt sig därvid till en i propositionen i ämnet uttalad uppfattning, att Sverige icke borde tillträda konventionen, enär en ratificering skulle innebära en förpliktelse för statsmakterna att främja principen om lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde.

Frågan om tillämpning av likalönsprincipen inom det statliga avlöningssystemet har undersökts av *likalönskommittén*, som år 1953 avgav betänkande i ämnet. Kommittén, som med utgångspunkt från likalönskonventionen definierade principen såsom lika lön för man och kvinna för likvärdig arbetsuppgift, fann att principen var i avsevärda delar genomförd i statsförvaltningen. De mest betydande avvikelserna från principen förelåg beträffande vissa tjänster, som huvudsakligen

eller uteslutande rekryterades med kvinnor, s. k. kvinnliga tjänster. Medan tjänster, som var avsedda att besättas med män, aldrig sattes lägre än i 10 — numera 7 — lönegraden (den manliga bottenlönegraden), var ett stort antal kvinnliga tjänster placerade under denna lönegrad, trots att arbetsuppgifterna kunde anses minst lika kvalificerade som i de manliga tjänsterna. Någon större förändring i detta förhållande har hittills icke skett.

Likalönsfrågan inför 1960 års riksdag

I två *motioner* (I:310 och II:386) framställdes samma yrkanden om ratificering av konventionerna nr 100 och 111 som i motionerna I:105 och II:131.

Över motionerna inhämtades *remissyttranden*. I sju yttranden (Folkpartiets kvinnoförbund, Högerens kvinnoförbund, RLF, Svenska landsbygdens kvinnoförbund, Sveriges husmodersföreningars riksförbund, TCO och Yrkeskvinnors samarbetsförbund) tillstyrktes motionsyrkandena. Svenska arbetsgivareföreningen avstyrkte ratificering, medan LO inte ansåg ratificering då påkallad.

I sitt av *riksdagen* godkända utlåtande nr 58 anförde *andra lagutskottet* i anledning av motionerna:

De tidigare anförda skälen mot ratificering av konventionerna är enligt utskottets mening alltjämt bärande. Mot uppfattningen, att lönesättningen på den enskilda arbetsmarknaden bör ske utan påverkan från statens sida, kan visserligen göras gällande, att konventionen icke torde innebära att staten skall medelst lagstiftning genomdriva likalönsprincipen på den enskilda arbetsmarknaden, men man kan enligt utskottets mening svårligen komma ifrån att en ratificering skulle tvinga staten att med andra medel söka påverka arbetsmarknadens parter att iakttaga principen. Vad angår det statliga lönesystemet vill utskottet erinra om att enligt likalönskommitténs mening ett konsekvent genomförande av likalönsprincipen inom detta torde fordra samma bottenlönegrad för män och kvinnor. Detta medför en betydande kostnadsstegring för staten. Landstingen, städerna och landskommunerna måste sannolikt vidtaga motsvarande ändringar i sina lönesystem. Kostnadsstegringarna för dem skulle bli högre än för staten. Emellertid torde en sådan konsekvens av likalönsprincipens tillämpning inte vara ostriidig. Definitionen av principen är inte så entydig, att tillämpningen är självklar i detaljfrågor. Det förutsattes tvärtom utrymme för förhandlingar mellan parterna. Med hänsyn härtill talar starka skäl för den av statsmakterna tidigare intagna ståndpunkten, att ännu olösta likalönsfrågor inom det statliga lönesystemet betraktas såsom förhandlingsfrågor och behandlas i enlighet därmed. Det bör dessutom framhållas, att en ratificering torde ha ytterst ringa betydelse för en positiv lösning av likalönsfrågan; de avgörande initiativen på detta område tas av arbetsmarknadens parter, och deras ställningstagande påverkas knappast av en ratificering. Man torde för övrigt kunna hävda, att likalönsfrågan här i landet förts längre fram mot sin slutgiltiga lösning än i de flesta länder som tillträtt konventionerna. Utskottet finner alltså inte skäl att biträda förevarande motionsyrkanden.

Ehuru utskottet sålunda funnit att förutsättningar ännu saknas för ratificering av konventionerna, anser utskottet önskvärt att frågan föres närmare sin lösning. Härutinnan har emellertid betydande framsteg gjorts under senare år. Därvid är först att nämna den i våras träffade överenskommelsen mellan Landsorganisationen och Svenska arbetsgivareföreningen, att beteckningarna »män» och »kvinnor» i kollektivavtalen skall under en övergångstid av fem år ersättas med ensartade gruppbezeichnungar. Vidare må nämnas, att efter författningsändringar 1958 likalönsprincipen är fullt genomförd i det statliga lönesystemet såtillvida att lika lön betalas för man och kvinna med samma arbetsuppgifter.

Utskottet

Den i motionerna I:105 och II:131 väckta frågan om ratificering av Internationella arbetsorganisationens konventioner nr 100 om lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde och nr 111 angående diskriminering i fråga om anställning och yrkesutövning har senast prövats av riksdagen under höstsessionen 1960. Riksdagen har därvid på skäl som här ovan återgivits uttalat sig mot ratificering. Därefter har inte inträffat något som bör föranleda ett ändrat ställningstagande. Utskottet avstyrker därför förevarande motionsyrkanden.

I motionerna I:106 och II:132 begäres en utredning med uppgift att undersöka under vilka former och under vilken tid ett genomförande av likalönsprincipen inom den statliga förvaltningen kan ske, så att en plan härför snarast kan föreläggas riksdagen.

Statsmakterna har intagit den ståndpunkten, att frågor som uppkommer i samband med likalönsprincipens genomförande på det statliga området är att betrakta som förhandlingsfrågor och bör behandlas i enlighet därmed. Genom förhandlingar har också likalönsprincipen genomförts på områden där tidigare olika lön för män och kvinnor utgick för samma arbete. Med hänsyn till arten av de, enligt motionärernas mening, ännu olösta frågor, som har samband med tillämpningen av likalönsprincipen på det statliga området, synes det utskottet naturligt att dessa tages upp i förhandlingar mellan parterna. Utskottet kan därför icke biträda det i förevarande motioner framställda yrkandet.

Under hänvisning till vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

A. att motionerna I:105 och II:131, såvitt angår de däri under 1. upptagna yrkandena (ratificering av ILO-konven-

tionerna nr 100 och nr 111), icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd;

B. att motionerna I:106 och II:132 icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 14 februari 1961

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Strand, Nils Elowsson, Axel Svensson, fru Hamrin-Thorell, fröken Nordström, herrar Lars Larsson, Virgin och Thorsten Larsson*;

från andra kammaren: herrar Anderson i Sundsvall, Nilsson i Göteborg, Rimmerfors*, fröken Wetterström, fru Ekendahl, herrar Bengtsson i Varberg*, Johansson i Södertälje och Wahrendorff*.

*) Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservationer

vid utskottets hemställan under A

I. av fru *Hamrin-Thorell*, fröken *Nordström*, herrar *Virgin*, *Anderson* i Sundsvall, *Rimmerfors* och fröken *Wetterström*, vilka ansett,

a) att det första stycket i utskottets yttrande bort ersättas med text av följande lydelse.

»Den i motionerna I:105 och II:131 väckta frågan om ratificering av Internationella arbetsorganisationens konventioner nr 100 om lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde och nr 111 angående diskriminering i fråga om anställning och yrkesutövning har visserligen prövats av riksdagen så sent som under höstsessionen 1960, varvid riksdagen på skäl som här ovan återgivits uttalat sig mot ratificering. Emellertid är enligt utskottets mening dessa skäl icke bärande. Härom vill utskottet anföra följande.

Det har gjorts gällande, att en ratificering av likalönskonventionen skulle tvinga staten att se till att arbetsmarknadens parter vid sina löneuppgörelser iakttagit likalönsprincipen. Ett sådant ingripande skulle strida mot den

här i landet hävdvunna uppfattningen att lönesättningen på den enskilda arbetsmarknaden bör ske utan påverkan från statens sida. Vid en granskning av dessa invändningar gäller det att ta ställning till dels vilka förpliktelser staten åtar sig genom en ratificering, dels huruvida staten kan fullgöra dessa förpliktelser utan att arbetsmarknadsparternas frihet i lönesättningsfrågor därmed äventyras.

Likalönskonventionen ålägger stat, som ratificerat, att 'på sätt som är förenligt med gällande ordning för fastställandet av lönesatser, främja och, i den mån sagda ordning så medgiver, trygga tillämpningen av principen om lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde'. Vidare stadgas i konventionen, att principen 'må kunna tillämpas' genom bl. a. lagstiftning eller kollektivavtal mellan arbetsgivare och arbetstagare. Av dessa uttrycksätt följer enligt utskottets uppfattning, att stat, som ratificerar, visserligen åtar sig att genomföra likalönsprincipen men icke med andra medel än som tidigare har ansetts böra ifrågakomma. För vårt lands del måste detta betyda, att staten icke blir förpliktad att ingripa i löneuppgörelserna på den privata arbetsmarknaden i syfte att få principen genomförd. Denna tolkning vinner också stöd av att Danmark och Norge ansett sig kunna ratificera konventionen, ehuru i dessa länder tillämpas principen om arbetsmarknadsparternas frihet att utan statlig inblandning träffa uppgörelser i lönefrågor.

Man kan naturligtvis ställa sig frågan om betydelsen av en ratificering, när staten inte därigenom blir förpliktad att påverka arbetsmarknadens parter att iakttaga likalönsprincipen. Härtill är emellertid att framhålla, att en ratificering däremot måste medföra, att staten själv i sin lönepolitik skall genomföra principen. Såsom fastslagits av likalönskommittén förekommer inom det statliga avlöningssystemet betydande avvikelser från likalönsprincipen, av vilka den största är lönesättningen under den manliga bottenlönegraden av ett avsevärt antal kvinnliga tjänster. Ett genomförande av principen inom det statliga avlöningssystemet skulle med största sannolikhet föra med sig motsvarande förändringar i lönesättningen hos övriga offentliga arbetsgivare, d. v. s. i huvudsak städer, landsting och landskommuner. I den mån principen skulle vinna insteg även på den enskilda arbetsmarknaden såsom en naturlig följd av att den tillämpades av de offentliga arbetsgivarna, vore detta givetvis tillfredsställande. Av vad sålunda anförts torde framgå att en ratificering skulle vara av betydande värde för likalönsprincipens genomförande här i landet.

Ett annat argument mot ratificering har varit, att de lönegradsuppflyttningar inom det statliga avlöningssystemet och därmed även inom övriga offentliga arbetsgivares avlöningssystem, som detta skulle medföra, skulle draga så stora kostnader att tillgängliga ekonomiska resurser inte skulle förslå. Det är onekligen så att ett omedelbart genomförande av likalöns-

principen för närvarande skulle ställa sig allför kostsam för det allmänna. Emellertid sträcker sig de förpliktelser en ratificering skulle medföra inte längre än till att likalönsprincipens genomförande skall främjas. Härav följer, att principen inte måste tillämpas fullt ut omedelbart utan endast successivt inom ramen för tillgängliga resurser.

Utskottet vill avslutningsvis framhålla, att det även med hänsyn till vårt lands internationella anseende är önskvärt att Sverige ratificerar förevarande konventioner. Likalönskonventionen har numera tillträtts av ett betydande antal stater. I åtskilliga av dessa är de ekonomiska och sociala förutsättningarna likartade våra. Särskilt beklagligt är det, att Sverige inte kunnat ansluta sig till konventionen nr 111, vilken ger uttryck för några av de grundläggande värderingar som omfattas av samtliga demokratiska partier här i landet.

På grund av vad sålunda anförts biträder utskottet det i förevarande motioner framställda yrkandet om att Sverige måtte ratificera Internationella arbetsorganisationens konventioner nr 100 och nr 111.»

b) att utskottet under A. bort hemställa,

»att riksdagen med bifall till motionerna I:105 och II:131, såvitt angår de däri under 1. upptagna yrkandena, måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t som sin mening giva till känna, att Sverige bör ratificera *dels* den av Internationella arbetsorganisationens allmänna konferens år 1951 vid dess trettiofjärde sammanträde beslutade konventionen (nr 100) angående lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde, *dels ock* den av organisationens allmänna konferens år 1958 vid dess fyrtioandra sammanträde beslutade konventionen (nr 111) angående diskriminering i fråga om anställning och yrkesutövning».

II. av herrar *Thorsten Larsson* och *Wahrendorff*.

vid utskottets hemställan under B

I. av fru *Hamrin-Thorell*, fröken *Nordström*, herrar *Anderson* i *Sundsvall* och *Rimmerfors*, vilka ansett,

a) att det stycke i utskottets yttrande, som börjar med orden »Statsmakterna har» och slutar med orden »framställda yrkandet», bort ersättas med text av följande lydelse.

»Utskottet delar motionärernas uppfattning att ett antagande inom statsförvaltningen av likalönsprincipen bör fullföljas av ett planmässigt förverkligande av principen. Därvid bör framför allt beaktas de reella skillnader som

fortfarande råder mellan låglönegrupperna. Många tjänster, vilka nästan uteslutande besatts med kvinnor, befinner sig nämligen under den manliga bottenlönegraden, ehuru arbetsuppgifterna i många fall är likvärdiga. Genom en objektiv arbetsvärdering skulle man få underlag för en likvärdig placering av manliga och kvinnliga befattningshavare. På grundval av en sådan arbetsvärdering bör en plan för likalönsprincipens förverkligande i den statliga förvaltningen framläggas.

Utskottet tillstyrker således de yrkanden som framförts i motionerna I: 106 och II: 132.»

b) att utskottet under B. bort hemställa,

»att riksdagen med bifall till motionerna I: 106 och II: 132 måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t begära utredning med uppgift att undersöka under vilka former och under vilken tid ett genomförande av likalönsprincipen inom den statliga förvaltningen kan ske så att en plan härom så snart som möjligt kan föreläggas riksdagen».

II. av fröken *Wetterström*.