

## UTTALELSE I SAK OM LIKELØNN

Likestillings- og diskrimineringsombudet viser til klage fra Fagforbundet Harstad av 27. november 2006 og etterfølgende korrespondanse.

Forbundet mener at Harstad kommune handler i strid med likestillingsloven § 5 når kommunen lønner to avdelingssykepleiere lavere enn fire bestemte ingeniører i kommunen.

Ombudet konkluderer med at avlønningen av sykepleierne A og B er i strid med likestillingsloven § 5, jf § 3.

Ombudets uttalelse kan innen tre uker bringes inn for Likestillings- og diskrimineringsnemnda til full overprøving.

Saken reiser spørsmål som ikke er avklart gjennom forvaltnings- eller rettspraksis og som er av stor prinsipiell betydning.

## BEGRUNNELSE FOR OMBUDETS AVGJØRELSE

Likestillings- og diskrimineringsombudet mottok den 27. november 2006 en klage fra Fagforbundet Harstad (heretter fagforbundet) på forhold som de mente var i strid med likestillingsloven § 5, som gjelder retten til lik lønn for arbeid av lik verdi. Klagen gjaldt to personer, nemlig A og B som begge er sykepleiere ansatt i Harstad kommune. Fagforbundet mener at disse to utfører arbeid av lik verdi som flere ingeniører i kommunen, og at det er i strid med likestillingsloven at de har lavere lønn enn disse.

De personene som det er vist til i klagen, er følgende:

**A:** Avdelingssykepleier på sykehjem, lønn 355.000, sykepleierutdannet fra 1992 med ett års tilleggsutdanning. Har lederansvar for 12 personer.

**B:** Avdelingssykepleier på sykehjem, lønn 355.000, sykepleierutdannet fra 1994 og påbegynt to års desentralisert videreutdanning i administrasjon og ledelse. Har lederansvar for 10 personer.

**C:** Leder byggesak, lønn kr. 382.000, grunnutdanning fra ingeniørhøgskole. Er enhetsleders faste stedfortreder. Koordinerer daglig byggesaksarbeid.

**D:** Leder oppmåling, lønn 381.000, er agronom fra landbruksskole og har i tillegg jordskifteskolen og påbygging i landmåling. Koordinerer arbeidet med oppmåling.

**E:** Fagkoordinator Vann og avløp (VA)-prosjekt, lønn 381.000, grunnutdanning fra ingeniørskole (2 år). Han har i tillegg en rekke fagkurs og har hatt ledende stillinger innen drift og utbygging av VA-anlegg. Han har faglig ansvar for alle VA-prosjekter med et årlig budsjett på ca 30 mill. kr. Han har faglig veiledning/ledelse for 3 egne ansatte og et varierende antall innleide konsulenter.

**F:** Fagkoordinator VA-drift, lønn 366.000, høyskoleingeniør (2 år). Har i tillegg en rekke fagkurs. Han har ansvar for all VA-drift med budsjett på 25. mill. kr. I tillegg har han faglig veiledning/ledelse for 3 egne ansatte og nær kontakt med utførende personell som består av i alt 10 stillinger. Han er i kontakt med et varierende antall innleide konsulenter.

Lønnen i kommunen fastsettes etter Hovettariffavtalen kap. 4 hvor de sentrale parter fastsetter en minstelønn. Det avsettes så en pott til lokale forhandlinger. Denne potten fordeles i henhold til forhandlinger mellom kommunen og organisasjonene. Forhandlingene i 2006 endte med enighetsprotokoll i forhold til alle organisasjoner med unntak av Skolenes Landsforbund. De organisasjonene som representerte de arbeidstakerorganisasjoner som denne saken angår, var altså enige i resultatet av forhandlingene. Ved disse forhandlingene fikk avdelingssykepleierne et løft. De hadde tidligere et system hvor bare en brøkdel av stillingen var avsatt til arbeid som avdelingssykepleier, og slik at de også bare fikk lønn som avdelingssykepleier for denne brøken. Etter lønnsforhandlingene fikk de lønn som avdelingssykepleier for hele sin stilling. Og det er denne lønnen som er utgangspunktet for den foreliggende saken.

Fagforbundet hevder at sykepleierne utfører arbeid av lik verdi som det ingeniørene gjør. Forbundet gjør gjeldende at sykepleierne har minst like lang utdanning som mennene. Forbundet anfører at dette er et strukturelt problem, og viser til at det i perioder med sykepleiermangel også var slik at ingeniørene hadde bedre betalt. Det gjøres gjeldende at *"[d]en yrkesgruppen som kommer lønnsmessig best ut har sin historiske bakgrunn fra en mannsdominert arena, hvor realkompetanse og faglig oppgradering underveis blir sett og vektlagt"*. Fagforbundet mener derfor at *"lønnsfastsettelsen i høyskolegruppene i Harstad kommune har sitt utspring i uformell verdifastsetting av yrker."*

Harstad kommune gjør gjeldende at det er vanskelig å *"sammenligne stillinger på tvers av sektorer/fagområder. Det er svært vanskelig å si at stillingene utfører samme arbeid og vi har ikke gode redskaper som kan konkludere med at arbeid har lik verdi. Harstad kommune er av den oppfatning at når lønn fastsettes gjøres det på samme måte for kvinner som for menn og at forskjeller i lønn kan komme av ulikheter i ansiennitet, jobbutførelse, utdanning og på bakgrunn av sentrale føringer, tariff, lokale forhandlinger og markeds/konkurransesituasjonen for enkeltansatte med spesiell kompetanse og /eller de enkelte yrkesgrupper"*.

Det gjøres også gjeldende at man sliter med å rekruttere ingeniører til stillinger i kommunen, og det er viktig for kommunen å finne en riktig lønn for disse slik at de finner det interessant å fortsette i kommunen. Det bekreftes at alle de ansatte som blir nevnt, gjør en god jobb. Det som skiller dem, er at ingeniørene ”*har vesentlig lengre kommunal erfaring enn avd. sykepleierne[...], og at de innehar spesiell kompetanse knyttet til kommunaltekniske områder, som er opparbeidet over lang tid, som er etterspurt, og som er vanskelig å erstatte.*”

Det gjøres videre gjeldende at det ved drift- og utbyggingstjenesten har sluttet i alt 5 ingeniører i løpet av det siste ¾ året. I følge kommunen oppgir de aller fleste lønsmessige forhold som årsak til at de slutter.

### **Rettslig utgangspunkt**

Likestillingsloven § 3 forbyr forskjellsbehandling av kvinner og menn.

Likestillingsloven § 5 presiserer at kvinner og menn i samme virksomhet skal ha lik lønn for samme arbeid eller arbeid av lik verdi. Om arbeidene er av lik verdi avgjøres etter en helhetsvurdering der det legges vekt på den kompetanse som er nødvendig for å utføre arbeidet og andre relevante faktorer, som for eksempel anstrengelse, ansvar og arbeidsforhold.

Med lik lønn menes at lønnen skal fastsettes på samme måte for kvinner og menn uten hensyn til kjønn. Dette innebærer ikke at alle som utfører arbeid av lik verdi skal ha samme kronebeløp utbetalt. Lovens krav er at lønnen fastsettes etter kjønnsnøytrale normer og prinsipper. Likestillingsloven er altså ikke til hinder for forskjeller i lønn som skyldes ulikheter i ansiennitet, jobbutførelse, utdanning, erfaring eller liknende, så lenge kvinner og menn vurderes på samme måte etter disse kriteriene. Rekrutteringsproblemer og markedslønn er i praksis ansett for å være kjønnsnøytrale kriterier.

Retten til lik lønn for samme arbeid eller arbeid av lik verdi gjelder uavhengig av om arbeidene tilhører ulike fag eller om lønnen reguleres i ulike tariffavtaler, jf. § 5 annet ledd.

Det fremgår av Ot.prp. nr 77 (2000-2001) s. 61 at begrunnelsen for lønnsforskjellen verken må være direkte eller indirekte diskriminerende i strid med likestillingsloven § 3. Med direkte forskjellsbehandling menes handlinger som stiller kvinner og menn ulikt fordi de er av forskjellig kjønn.

Med indirekte forskjellsbehandling menes enhver tilsynelatende kjønnsnøytral handling som faktisk virker slik at det ene kjønn stilles dårligere enn det annet. I

særlige tilfeller er indirekte forskjellsbehandling likevel tillatt dersom handlingen har et saklig formål uavhengig av kjønn, og det middel som er valgt, er egnet, nødvendig og ikke uforholdsmessig inngripende i forhold til formålet.

Denne saken gjelder indirekte diskriminering. Det er tale om sammenligning mellom to grupper der den ene er mannsdominert, mens den andre er kvinnedominert. I det foreliggende tilfellet er alle medlemmer av den ene gruppen menn, mens den andre gruppen kun består av kvinner. Selv om det var kvinner blant ingeniørene eller menn blant avdelingssykepleierne, ville en likevel kunne vurdert indirekte diskriminering, såfremt den ene gruppen er dominert av menn, og den andre er dominert av kvinner.

Hvis det foreligger omstendigheter som gir grunn til å tro at det har funnet sted direkte eller indirekte forskjellsbehandling i strid med likestillingsloven, skal det legges til grunn at slik forskjellsbehandling har funnet sted, hvis ikke den ansvarlige sannsynliggjør at forskjellsbehandling likevel ikke har funnet sted, jf § 16.

### **Ombudets vurdering**

Likestillings- og diskrimineringsombudet bygger sin vurdering av saken på partenes skriftlige framstilling for ombudet.

Ingeniørene og sykepleierne som sammenliknes i denne saken, er mellomledere i kommunen. Stillingene befinner seg på samme nivå i samme virksomhet, og sykepleierne har mer omfattende personalansvar enn ingeniørene. Det er derfor etter vår mening ikke noen åpenbar grunn til at ingeniørene skal tjene mer enn sykepleierne. Man kan derfor ikke uten videre konkludere med at lønnsforskjellene er lovlige.

Ombudet mener derfor at det er grunn til å foreta en nærmere vurdering av om arbeidet som utføres, er av lik verdi, og om lønnsforskjellene er i strid med likestillingsloven. Det er ikke bestridt av kommunen at det er et flertall av kvinner blant avdelingssykepleierne, og at menn er i flertall blant ingeniørene. Saken har altså et klart kjønnsperspektiv, både på individnivå og på gruppenivå.

### ***Arbeid av lik verdi***

Det første spørsmålet ombudet skal ta stilling til er om arbeidet som utføres av sykepleiere og ingeniører er av lik verdi, jf likestillingsloven § 5 første ledd. Alternativet ”samme arbeid” kommer ikke til anvendelse ettersom det er snakk om helt ulikt arbeid. Kommunen har vist til at sykepleierne og ingeniørene utfører arbeid av svært ulik karakter. De har anført at det derfor ikke er mulig å gjøre en fornuftig sammenlikning av om arbeidet de utfører har lik verdi.

Ombudet ser at sammenlikningen mellom arbeidet som sykepleierne utfører, og arbeidet som ingeniørene utfører, byr på utfordringer. Ombudet vil allikevel bemerke at karakteren av forskjellige typer arbeid ikke skal være et hinder for å vurdere om to personer, eller to yrkeskategorier, utfører arbeid av lik verdi. Dersom en slik synsvinkel skulle vært lagt til grunn, ville mye av formålet med forbudet mot ulik lønn for arbeid av lik verdi falle bort. I vurderingen av om arbeidene er av lik verdi, benyttes de kriteriene som likestillingsloven § 5 setter opp. Det skal foretas en helhetsvurdering i forhold til den *”kompetanse som er nødvendig for å utføre arbeidet og andre relevante faktorer, som for eksempel anstrengelse, ansvar og arbeidsforhold”*.

#### Kompetanse:

Det kreves utvilsomt helt ulik kompetanse til å utføre de ulike jobbene som vi sammenlikner i denne saken, ettersom arbeidene som sammenliknes, tilhører ulike fag. Som gjengitt foran, har mennene ingeniørutdanning, mens kvinnene er utdannet sykepleiere. Sykepleierne har lengre utdanning enn ingeniørene. Sykepleierne har i tillegg til sykepleierutdanningen, gjennomfør videreutdanning. A har ett år, og B har påbegynt to års videreutdanning i administrasjon og ledelse.

Kommunen viser til at enkelte ingeniører har skaffet seg høyere kompetanse gjennom etterutdanning og kurs. Når det gjelder en av ingeniørene, argumenter kommunen på følgende måte: *”Han har i tillegg til dette en bred og lang skoloring innen det aktuelle fagområdet både fra Harstad kommune hvor han var ansatt i 1994 og fra tidligere arbeidsforhold hos privat entreprenør”*. Ombudet legger til grunn at også sykepleiere opparbeider seg slik kompetanse over tid. Det er derfor ombudets vurdering at sykepleiernes samlede kompetanse er minst like høy som ingeniørenes, jf at de i utgangspunktet har lengre utdanning.

#### Anstrengelse:

Dette forholdet er ikke kommentert av partene. Ombudet legger til grunn at arbeid både som sykepleiere og ingeniører innebærer krav til anstrengelse, mentalt og/eller fysisk, ved utførelsen av visse arbeidsoppgaver. For eksempel vil det ved utførelsen av begge typer arbeid stilles krav til konsentrasjon, presisjon, nøyaktighet osv.

Ombudet har ingen holdepunkter for å hevde at ingeniørenes arbeid innebærer noen større anstrengelse enn sykepleiernes arbeid, eller omvendt. Harstad kommune har heller ikke vist til forhold som tyder på dette. Ombudet legger derfor til grunn at det arbeidet sykepleierne og ingeniørene i denne saken utfører, medfører omtrent like mye anstrengelse.

#### Ansvar:

Ingeniørene har ansvaret for at tekniske forhold i kommunen fungerer. Det er selvsagt et stort ansvar for eksempel å skulle sørge for vanntilførselen for en hel by.

På den annen side har de aktuelle sykepleierne ansvar for å gi faglig forsvarlig og god pleie og omsorg til eldre og døende personer. Dette er oppgaver som for mange, blant annet de eldre selv, og de pårørende, vil ha stor umiddelbar betydning. Etter ombudets mening lar det seg derfor vanskelig hevde at sykepleiernes ansvar er mindre enn ingeniørenes.

Sykepleierne har dessuten som avdelingsledere langt flere underordnede enn ingeniørene, og deres personalansvar fremstår følgelig som klart større. Ingeniørene råder på sin side over større budsjetter enn sykepleierne. Spørsmålet er om dette gir dem større ansvar enn sykepleierne. Ombudet mener at størrelsen av budsjettene ikke uten videre kan si noe om ansvaret. Eksempelvis vil drift av vann- og avløpsverk nødvendigvis medføre relativt store driftsutgifter for en kommune. Det samme vil gjelde kommunes veier som det er kostbart å vedlikeholde. Etter ombudets vurdering er det allikevel ikke grunnlag for å hevde at ansvar for store budsjetter innebærer større ansvar enn for eksempel personalansvar.

Ombudet vil på prinsipielt grunnlag hevde at det er gode grunner for å si at det medfører minst like mye ansvar å ivareta liv og helse, som tekniske innretninger. Både mangler i utførelse av helse og omsorgsoppgaver og utførelse av tekniske oppgaver kan få alvorlige konsekvenser. Utfra den beskrivelse som er gitt fra partene, står det for ombudet derfor som klart at avdelingssykepleiernes ansvar ikke er mindre enn ingeniørenes.

#### Arbeidsforhold:

Arbeidsforholdene for de to gruppene er, slik ombudet ser det, helt forskjellig. Avdelingssykepleierne arbeider på et sted hvor det i stor grad kan skje uforutsette hendelser. Arbeidsoppgavene er heller ikke av en slik art at de lett kan utsettes når de oppstår. Dette kan skape vanskelige arbeidsforhold for en leder som har ansvar for at alle pasienter får nødvendig pleie. I tillegg legger ombudet til grunn at forhold som blant annet dødsfall blant pasientene, er belastninger som avdelingssykepleier vil måtte hjelpe de øvrige ansatte med.

Ombudet har ikke forutsetninger for å hevde at ingeniørene ikke opplever uforutsette situasjoner som medfører stress, og forhold som de må ta snarlig stilling til. Svikt i vannforsyningen vil naturlig nok måtte håndteres omgående, for å hindre omfattende ulemper for innbyggerne i kommunen. Det er imidlertid ikke fremlagt opplysninger som tilsier at de nevnte ingeniørene har større eller vanskeligere arbeidsforhold enn avdelingssykepleierne. Ombudet legger derfor til grunn at arbeidsbelastningen for avdelingssykepleierne er minst på linje med ingeniørenes arbeidsbelastning.

Etter dette finner ombudet det klart at avdelingssykepleierne utfører arbeid av minst like stor verdi som ingeniørene. Dette første vilkåret i likestillingsloven § 5 er altså oppfylt.

Når kvinner og menn som utfører arbeid av lik verdi i samme virksomhet, har ulik lønn, foreligger det i utgangspunktet grunn til å tro at lønnsforskjellen er i strid med likestillingsloven, jf bevisbyrderegelen i likestillingsloven § 16.

Spørsmålet er om Harstad kommune har sannsynliggjort at lønnsforskjellene ikke har noen sammenheng med kjønn slik at det likevel ikke foreligger noe lovbrudd, jf samme bestemmelse.

### ***Årsaker til ulik lønn***

Kommunen gjør gjeldende at ingeniørene tjener mer enn sykepleierne fordi det foreligger en situasjon hvor man er nødt til å betale ingeniørene så mye for å kunne holde på dem. Dette er arbeidskraft som er attraktiv for næringslivet.

Ombudet merker seg at kommunen ikke argumenterer med individuelle forskjeller mellom de respektive arbeidstakerne, og forstår dette slik at kommunen mener det er den ulike fagbakgrunnen, og de to yrkesgruppenes ulike markedsposisjon og lønnsnivå, som er årsaken til den ulike lønnen.

Ombudet har ingen holdepunkter for å hevde at en kvinnelig ingeniør ville hatt dårligere betingelser enn mannlige ingeniører, eller at en mannlig sykepleier ville hatt bedre betingelser enn sine kvinnelige kollegaer. De lønnsforskjellene som er tema i denne saken kunne derfor like godt ha oppstått mellom en mannlig ingeniør og en mannlig sykepleier, eller mellom en kvinnelig ingeniør og en kvinnelig sykepleier.

Likestillings- og diskrimineringsombudet legger derfor til grunn at det ikke er kjønn direkte, men gruppenes ulike markedsposisjon og lønnsnivå, som er årsaken til at kvinnene i denne saken har lavere lønn enn mennene. Det forekommer altså etter vår mening ingen direkte diskriminering på grunn av kjønn.

Det neste spørsmålet ombudet skal vurdere, er om lønnsforskjellene mellom kvinnene som tilhører en kvinnedominert gruppe, og mennene som tilhører en mannsdominert gruppe, må sies å innebære indirekte diskriminering i strid med likestillingsloven § 5, jf § 3.

Selv om ulik markedsverdi i utgangspunktet anses for være en kjønnsnøytral begrunnelse for lønnsulikhet, må ikke begrunnelsen være indirekte diskriminerende i strid med likestillingsloven § 3 tredje og fjerde ledd jf. forarbeidene som er omtalt foran. Forarbeidene gir imidlertid ingen klar anvisning på hvordan spørsmålet om indirekte forskjellsbehandling skal vurderes i lønnsaker.

Indirekte forskjellsbehandling kjennetegnes ved at en tilsynelatende kjønnsnøytral handling eller praksis fører til at det ene kjønn stilles dårligere enn det annet.

Etter ombudets oppfatning må det legges til grunn at dette vilkåret er oppfylt hvis lønnspolitikken eller lønnsystemet i en virksomhet systematisk fører til at kvinner og menn som utfører arbeid av lik verdi, lønnes ulikt. Så langt ombudet kan se er dette tilfellet i Harstad kommune, ettersom kommunen uten videre legger en markedstenkning til grunn for lønnsfastsettelsen, uten noen nærmere vurdering av hvilke følger dette får i forhold til likelønn, eller om slike konsekvenser er akseptable. Kvinner og menn som utfører arbeid av lik verdi, vil i et slikt system bare lønnes likt dersom de tilfeldigvis har samme markedsverdi.

En slik lønnspolitikk innebærer at det helt grunnleggende kravet om likelønn mellom kvinner og menn ikke oppfylles, og det er etter ombudets mening ingen tvil om at dette "faktisk virker slik at kvinner stilles dårligere enn menn", jf definisjonen av indirekte diskriminering. Ombudet minner i denne forbindelse om at kravet om likelønn ble vedtatt ved ILO-konvensjon nr 100 helt tilbake i 1951, altså lenge før Norge eller noe land annet land i Europa vedtok egen likestillingslovgivning. Retten til likelønn er altså i høyeste grad et grunnleggende likestillingskrav.

Ombudet har også i tidligere saker gitt uttrykk for dette standpunktet. En av disse sakene ble behandlet av Likestillings- og diskrimineringsnemnda (sak 2006/17), men uten at nemnda gikk inn på noen egentlig realitetsvurdering av denne argumentasjonen fra ombudets side. Inntil videre har vi derfor bare ombudets egen praksis å vise til som støtte for dette standpunktet.

Ombudet konkluderer altså med at lønnsfastsettelsen i Harstad kommune virker slik at kvinner stilles dårligere enn menn, og at det derfor foreligger indirekte forskjellsbehandling, jf likestillingsloven § 3 tredje ledd.

Det siste og avgjørende spørsmålet er så om unntaksbestemmelsen for lovlig indirekte forskjellsbehandling kommer til anvendelse, jf likestillingsloven § 3 fjerde ledd.

Bestemmelsen lyder slik:

*"I særlige tilfeller er indirekte forskjellsbehandling likevel tillatt dersom handlingen har et saklig formål uavhengig av kjønn, og det middel som er valgt er egnet, nødvendig og ikke uforholdsmessig inngripende i forhold til formålet."*

Den "handlingen" som skal vurderes i denne saken, er opprettholdelsen av lønnsforskjellene mellom ingeniører og sykepleiere.

Det fremgår av ordlyden ("særlige tilfeller") og er også forutsatt i forarbeidene at unntaksbestemmelsen skal tolkes strengt.



I denne saken er det etter ombudets mening klart at lønnsforskjellene har et saklig formål uavhengig av kjønn – nemlig å rekruttere og beholde ansatte med en kompetanse som kommunen er avhengig av for å løse sine oppgaver. Kommunen trenger utvilsomt personer med ingeniørkompetanse for å løse oppgaver av teknisk karakter. Ombudet betviler ikke kommunens opplysninger om at den står i fare for å miste ingeniørene dersom de ikke tilbys konkurransedyktige betingelser.

Middelet som er valgt, det å gi ingeniørene høyere lønn, fremstår som egnet, ettersom det er dette virkemiddelet som først og fremst avgjør om arbeidsgivere lykkes i å beholde etterspurt arbeidskraft.

Ombudet legger også til grunn at det er nødvendig å lønne ingeniørene høyere enn sykepleierne for å beholde dem. Ombudet viser til at ingeniørenes markedssituasjon er vesensforskjellig fra sykepleiernes, ettersom ingeniører ofte kan søke seg arbeid i private bedrifter dersom kommunen ikke har konkurransedyktige betingelser. Sykepleiere har ikke de samme mulighetene ettersom det er færre private virksomheter på deres felt.

Spørsmålet er så om det å gi ingeniørene høyere lønn er uforholdsmessig inngripende i forhold til formålet, jf siste vilkår i unntaksbestemmelsen.

I forholdsmessighetsvurderingen må de hensyn som begrunner kommunens handlemåte, vurderes i forhold til hvor inngripende konsekvenser denne har for kvinnene som rammes. I denne vurderingen må man legge stor vekt på de likestillingshensyn som gjør seg gjeldende.

På den ene side har vi altså en kommune som gjør det den må for å rekruttere og beholde ansatte med ingeniørkompetanse, en kompetanse som kommunen er avhengig av for å kunne utføre sine oppgaver og gi befolkningen de tjenestene de har krav på. Det er isolert sett ikke noe kritikkverdige i det kommunen gjør.

På den annen side har vi kvinner med en annen yrkesmessig bakgrunn, som utfører arbeid av minst like stor verdi som mennene, og som i utgangspunktet har krav på lik lønn som disse. Kvinnene tilhører en yrkesgruppe som ikke har den samme markedsposisjonen, og som derfor ikke kan nyttiggjøre seg markedet på samme måte som mennene til å presse sine lønninger opp. Kvinnene tilhører dessuten en yrkesgruppe som har begrenset streikerett og som derfor i praksis er avskåret fra å ta i bruk dette virkemiddelet for å oppnå høyere lønn.

Det er etter ombudets vurdering ingen tvil om at likestillingshensyn taler sterkt for at prinsippet om likelønn må gis forrang framfor markedshensyn, slik at lønnsforskjellene anses som uforholdsmessig inngripende overfor kvinnene.

Ombudet er likevel i tvil om hvordan denne saken skal løses, ikke minst fordi Harstad kommune må antas å opptre helt likt som de fleste andre kommuner når de lønner ingeniører høyere enn sykepleiere på grunn av ulikheter i arbeidsmarkedet. En konklusjon om at avlønningen av sykepleierne i denne saken er i strid med likestillingsloven er derfor ganske radikal.

Spørsmålet er om lovgiver har ment at det skal være mulig å gripe inn overfor slike forskjeller i lønn mellom kvinne- og mannsdominerte yrkesgrupper som vi her står overfor.

Ombudet viser til at likestillingsloven § 5 annet ledd ble innført ved lov av 14. juni 2002 nr. 21, for å styrke retten til likelønn. Her presiseres det at *"retten til lik lønn for samme arbeid eller arbeid av lik verdi gjelder uavhengig av om arbeidene tilhører ulike fag eller om lønnen reguleres i ulike tariffavtaler."* Hvis man skal akseptere alle lønnsforskjeller som skyldes ulike markedsposisjoner, vil denne presiseringen i loven ikke ha noen betydning. Ombudet mener derfor at lovens ordlyd taler for at lovgiver har ment at det skal være mulig å konkludere med at lønnsforskjeller mellom kvinner og menn som tilhører ulike faggrupper, er lovstridige.

Til støtte for dette argumentet viser ombudet til Ot. prp. nr 77 (2000-2001) s. 61 der departementet påpeker at *"likelønnsprinsippet nødvendigvis må sette noen rammer for lønnsdannelsen. Departementet viser til at det er et formål med likestillingsloven å endre tradisjon, strukturer og praksis som innebærer forskjellsbehandling. Det at lønnen er forhandlet fram og eventuelt nedfelt i en tariffavtale, er derfor ikke uten videre avgjørende i relasjon til likelønnsprinsippet."*

Vi forstår departementet dit hen at lønnsulikheter som har sitt utspring i ulike tariffavtaler kan være i strid med likelønnsbestemmelsen. Tariffavtaler vil avspeile de samme ulikheter i markedsposisjon som vi står overfor i denne saken. Yrkesgrupper med en sterk forhandlingsposisjon vil forhandle seg fram til bedre betingelser enn svakere grupper, på samme måte som ingeniørene i vår sak individuelt har fått gjennomslag for krav om lønn på nivå med sin gruppe. Uttalelsen i forarbeidene trekker derfor klart i retning av at man skal kunne overprøve den typen lønnsforskjeller som er avdekket i denne saken.

Ombudet mener videre at lønnsforskjellene mellom sykepleierne og ingeniørene i vår sak er et helt typisk eksempel på forskjeller som skyldes *"tradisjon, strukturer og praksis"*, jf sitatet fra forarbeidene. Sykepleieryrket har alltid vært kvinnedominert, og det har vært lønnet relativt lavt blant annet fordi offentlig sektor nærmest har hatt monopol på å benytte denne arbeidskraften. Ingeniøryrket har derimot alltid vært mannsdominert, og det har vært lønnet relativt høyt blant annet fordi det har eksistert et konkurrerende marked til offentlig sektor. I tillegg kommer strukturelle forhold som at sykepleiere er en større gruppe enn ingeniører, og at det derfor er

adskillig dyrere å løfte denne gruppen lønnsmessig. Historisk sett er det ingen tvil om at sykepleieryrket har vært et typisk kvinneyrke med lav status, mens ingeniøryrket har vært et typisk mannsyrke med høy status. De historiske forskjellene mellom yrkene gir seg fortsatt utslag i lønnsforskjeller i dag.

Ombudet viser i denne sammenhengen til ombudets gjennomgang av 50 kommuner, i forbindelse med aktivitets- og redegjørelsesplikten etter likestillingsloven § 1a. Gjennomgangen viste at blant andre Bærum kommune og Kristiansand kommune allerede har gjennomgått mellomlederlønningene, nettopp med tanke på å utjevne lønnsforskjeller mellom sykepleiere og ingeniører som er avdelingsledere. Dette viser at enkelte kommuner ser det som fullt mulig å rette opp tradisjonelle lønnsforskjeller.

Problemstillingen i denne saken ligger således etter ombudets mening i kjerneområdet for det som synes å ha vært lovgivers intensjon med innskjerpingen av likelønnsbestemmelsen i 2002.

Etter ombudets mening taler lovendringen fra 2002 og forarbeidene til denne, for at det har vært lovgivers oppfatning at den typen lønnsforskjeller som vi står overfor i denne saken kan være i strid med likestillingsloven § 5, jf § 3.

Ombudet finner på denne bakgrunn at opprettholdelse av lønnsforskjellene mellom sykepleierne og ingeniørene er uforholdsmessig inngripende i forhold til formålet med lønnsfastsettelsen. Det siste vilkåret i unntaksbestemmelsen i likestillingsloven § 3 fjerde ledd er derfor ikke oppfylt, og konklusjonen blir at lønnsforskjellene er i strid med likestillingsloven § 5, jf § 3.

Ombudet understreker avslutningsvis at det ikke foreligger noen rettspraksis i saker om indirekte diskriminerende lønnsfastsettelse, og heller ingen klare vedtak fra Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Saken har således stor prinsipiell betydning.