

LIGELØN FOR ARBEJDE AF SAMME VÆRDI

En historie om halve sandheder

Af Byrial Rastad Bjørst

Historien om ligelønnens indførelse i Danmark har hidtil haft to vigtige kernefortællinger. For det første fortælles det, at kvindernes krav på ligeløn blev fastslået og imødekommet ved overenskomsterne i 1973. For det andet fortælles det, at da Danmark blev dømt for traktatbrud for forkert indarbejdelse af ligelønsdirektivet i 1985 var det alene formelle mangler ved indarbejdelsen, som EF-domstolen lagde vægt på. Ifølge fortællingen levede den materielle retsstilling i Danmark fuldt ud op til direktivets krav. I det følgende påpeges, at disse to fortællinger kun er halve sandheder. Der sættes endvidere fokus på det spil mellem arbejdsmarkedets parter og arbejdsministeriet, som var årsagen til fortællingernes opståen.

I 1951 vedtog International Labour Organization – ILO konvention nr. 100 om ligeløn. Konventionen var den første retligt bindende traktat om ligeløn. Den var også med nutidens øjne meget progressiv, idet den anvender et vidtgående ligelønsbegreb – ligeløn for arbejde af samme værdi og ikke kun ligeløn for samme arbejde. Konventionen er holdt i et meget vagt sprog. Det er svært at udlede rettigheder for arbejdstagere og pligter for stater og arbejdsgivere af konventionens tekst. Efter pres fra fagbevægelsen og initiativer fra DKP ratificerede Danmark konventionen i 1960. Ratifikationen var en vigtig milepæl på vejen frem mod indførelsen af retskravet på ligeløn for arbejde af samme værdi, men som denne artikel viser, skulle der 25 år og en dom fra EF-domstolen til, før retten til ligeløn for arbejde af samme værdi blev eksplicit indskrevet i den danske lovgivning? I dag over 45 år efter ratifikationen er denne ret tilsyneladende fortsat ikke indskrevet i nogen kollektiv overenskomst!

I det følgende beskriver jeg forløbet fra Danmarks ratifikation af ligelønskonventionen i 1960 frem til indskrivningen af retten til ligeløn for arbejde af samme værdi i den danske ligelønslov i 1986.¹ Der er tale om en jurists syn på hændelsesforløbet, hvorfor analysen fokuserer på lovtekster og aftaler. Der vil forhåbentlig senere komme andre forsøg på at analysere dette avancerede spil med masker og halvsande fortællinger. Nuvel lad os hoppe ud i det. Vi starter som sagt da regeringen – med DA's modvillige accept – havde ratificeret ILOs konvention nr. 100 om ligeløn.

Ligelønsudvalget af 1961

Med den ratificerede konvention i bagagen blev ligeløn naturligvis bragt op af KAD under overenskomstforhandlingerne i 1961. Dette ledte til en aftale om, at et partsudvalg skulle foretage en nærmere undersøgelse af ligelønsproblemet i de situationer, hvor arbejdstagerne udfører samme arbejde.² Udvalgets



Ella Jensen, formand for Tobaksarbejderforbundet, 1963-75. Ella Jensen var fagligt aktiv fra starten af 40'erne og arbejdede for kvindernes ligestilling. Hun sad med i Los ligelønsudvalg fra 1952 og var med til at forhandle aftalen om ligeløn igennem ved overenskomsten i 1973. (Foto: Arbejdermuseet og ABA, Fotograf: Glargaard.)

kommissorium var meget bredt formuleret og lagde ikke op til nogen entydig forståelse af begreberne samme arbejde og arbejde af samme værdi. Udvalget valgte at koncentrere sig om den svenske definition af ligeløn – at arbejdsgivers udgift ved anvendelse af kvindelig og mandlig arbejdskraft skal være den samme (over-all value princippet) samt Romtraktatens definition, der som følge af Danmarks ansøgning om medlemskab i sommeren 1961 var blevet særligt aktuel. Udvalget gik stort set uden om konventions nr. 100's definition af ligeløn. Den første del af rapporten be-

rettede om udviklingen i navnlig Sverige og EF. (Den er formentlig udarbejdet af DA). Det er et gennemgående budskab, at ligelønnen i Sverige og EF var forsøgt gennemført ved at dele arbejdet op i klasser, med det resultat, at kvindearbejdet var havnet i den lavest betalte lønklasse. Om indførelsen af ligelønnen i den kemisk-tekniske industri i Sverige anførtes det eksempelvis:

“Den første aftale blev truffet i 1961 i den kemisk-tekniske industri, hvor man i stedet for betegnelsen mænd og kvinder indførte 4 grupper,

hvoraf den lavest lønnede gruppe blev betegnet som gruppe A. Arbejde, som fordrede større fagkundskab, var særligt ansvarsfuldt eller fysisk krævende, blev henført til højere løngrupper B, C eller D. Ved forhandlingerne om inddelingen af arbejdet i disse grupper gik man ud fra, at det arbejde, som blev udført af kvinder, som hovedregel skulle henføres til gruppe A.”

I rapportens konklusion vedrørende EF og Sverige anførtes det:

“Overenskomsterne omskrives i løbet af en kortere eller længere årrække, således at den hidtil gældende opdeling i mands- og kvindeløn forsvinder. Efter arbejdsgiverrepræsentanternes opfattelse har man kun i få tilfælde ved en omlægning af overenskomsterne givet kvinderne mandsløn. Udgifterne ved at indføre ligeløn har derfor været ret begrænsede, selvom de for visse industrier og virksomheder har været af ikke ubetydelig størrelse.”

Arbejdsgiverne meldte ikke overraskende ud, at ligeløn skulle defineres efter “over-all value” princippet, samt at et medlemskab i EF ville medføre, at man måtte omskrive overenskomsterne således, at udtrykket mænd og kvinder erstattedes med f.eks. gruppebetegnelser. Med dette udgangspunkt mente arbejdsgiverne, at der kun skulle gives ligeløn i tilfælde, hvor kvinder og mænd ved udførelse af samme arbejdsoperation påfører arbejdsgiver samme produktionsomkostning pr. enhed.

Arbejdstagerne forstod begrebet samme arbejde som udtrykt i Rom-traktaten mere bredt, idet man mente, at det f.eks. omfattede arbejde inden for samme industri ved bearbejdning eller fremstilling af dele til samme produkt. I øvrigt viste arbejdstagerne ikke den store interesse for definitioner. I stedet valgte man efter fransk forbillede at stille nogle langt mere pragmatiske krav til gennemførelse af ligelønnen, nemlig at der fastsættes samme minimums- eller mindstebetalingssatser for alle industrier og erhverv, der beskæftiger mænd og kvinder. Det vil sige samme satser uanset køn, samt at der skulle indføres samme akkord for kvinder og mænd.

Den meget pragmatiske tilgang fra arbejdstagernes side ligger i god tråd med, at De samvirkende Fagforbund (DsF. Fra 1967 LO) helt tilbage fra forhandlingerne, der ledte frem til konventionen, kun havde vist ringe interesse for teoretiske definitioner. Hertil kom de skræmmende spor fra gennemførelsen af ligelønnen i Sverige og det øvrige Europa, som rapporten dokumenterede.⁴ DsF kan have frygtet, at en anvendelse af jobvurdering i Danmark, som foreslået i konvention nr. 100, kunne føre til samme resultat som i Sverige og Europa. Endelig stemmer DsF's krav godt overens med de daværende bestræbelser for at hæve de laveste lønninger. Afskaffelse af kvindetaksterne ville hæve den store gruppe af lavtlønnede kvinder medens en indførelse af arbejdsvurdering tværtimod risikerede at cementere lønforskellene og dermed holde de lavtlønnedes lønninger nede.

EF-medlemskabet og ligelønnen

Den danske regering viste tidligt interesse for medlemskab af EF.⁵ Op til forhandlingerne i 1961 og 1970 foretog man undersøgelser af et medlemskabs konsekvenser, ligesom man løbende fulgte udviklingen i fællesmarkedet. I den forbindelse blev EF-traktatens art. 119 undersøgt, fortolket og diskuteret adskillige gange. Allerede i 1958 måtte regeringens embedsmænd konstatere, at et medlemskab af EF ville medføre en pligt for regeringen til at gennemføre ligelønnen ved lov. Man overvejede dog muligheden af, om man med tilladelse fra de andre medlemslande kunne nøjes med at gennemføre ligelønnen ved overenskomst.⁶ I et internt ministerielt notat fra 1961 konstateredes det, at art. 119 næppe kunne indarbejdes gennem kollektive overenskomster alene, men at uenighed om bestemmelsens indhold og fremtid blandt medlemslandene gjorde situationen usikker.⁷ Rapporter fra 1971 og 1972 gentog, at EF-landene selv havde problemer med at gennemføre ligelønnen, men bragte ikke yderligere nyt.⁸

Også arbejdsmarkedets parter var opmærksomme på art. 119. Referater fra DA's forretningsudvalg og hovedbestyrelse tyder dog ik-

ke på, at DA har tillagt art. 119 betydning, da man accepterede ratifikation af ILO-konvention nr. 100. I en fælles rapport fra 1962 konstaterede DA og DsF, at en indtræden i EF ville medføre, at man ikke kunne opretholde forskellige dyrtidstillæg. Parterne var til stadighed opmærksomme på kravene i EF-traktaten. I 1968 udtaltes det i et internt DA-notat op til overenskomstforhandlingerne året efter, at det var en fordel at indføre ligeløn, før medlemskabet af EF blev en realitet.⁹ Situationen i EF omtaltes også i et notat til DA's hovedbestyrelse i oktober 1972.¹⁰ Der er imidlertid intet, der tyder på, at det var bydende for DA at få gennemført ligelønningen af hensyn til EF. At Danmark i henhold til art. 119 var forpligtet til at indføre ligelønningen i forbindelse med landets indtræden i EF, omtaltes hverken i det ovenfor nævnte notat eller DA's hovedbestyrelses beslutning af 27. oktober 1972. Heller ikke LO's hovedbestyrelse synes at have lagt vægt på kravene i art. 119.¹¹ Det bør bemærkes, at man i 1973 slet ikke var klar over den bindende karakter, EF-traktatens art. 119 senere skulle få. Danmark var ikke vant til, at brud på konventioner kunne føre til kraftig påtale og endog sanktioner. Endvidere havde også de oprindelige EF-medlemslande stadig i 1973 store problemer med at leve op til bestemmelsen, og kommissionen havde kun i ringe grad fulgt op herpå. Hertil kom, at Danmark kunne fremvise flotte resultater på lønomsrådet. Kvinderne i Danmark havde i årene forud for 1973 haft pæn lønfremgang også i forhold til mændene, derfor anså man formentlig ikke overholdelsen af art. 119 for et vigtigt og presserende problem. Af det foreliggende materiale kan det således ikke sluttes, at Danmarks tilslutning til EF pr. 1. januar 1973 var afgørende for beslutningen om afskaffelse af de kønsbestemte satser ved overenskomstforhandlingerne i 1973. Men forpligtelsen i art. 119 har formentlig været én blandt flere årsager hertil.

Overenskomstforhandlingerne i 1971

1960'erne bød ikke på noget egentligt gennembrud for ligelønningen, men afskaffelse eller mindskeelse af en række forskelle i kvinders og mænds aflønning samt DsF's lavtlønspolitik medførte reelle forbedringer for kvinderne.

I 1970 var der gået 10 år siden Danmarks ratifikation af ILO-konvention nr. 100. Som beskrevet var der sket trinvisse forbedringer. Men det egentlige gennembrud i form af afskaffelse af de kønsbestemte satser var udeblevet. Under forhandlingerne stod KAD og DASF (Fra 1974 SiD) til at begynde med fast på kravet om ens mindstesatser for kvinder og mænd. En forligsskitse, der ikke levede op til dette krav, blev derfor forkastet i første omgang. Under senere forhandlinger i et lille forhandlingsudvalg gav DASF's formand Anker Jørgensen sig imidlertid, og det endelige mæglingsforslag kom ikke til at indeholde en afskaffelse af de kønsbestemte mindstesatser. Anker Jørgensen, formand for DASF, refererede forløbet som følger:

“Jeg var af den opfattelse, at løntillægget for vore medlemmer var for små, selvom de nok var lidt større end tidligere lavtlønsstillæg. Da jeg ikke i kredsen af LO-forhandlere kunne få tilslutning til at fastholde et større krav, fremførte jeg over for forligsmanden nødvendigheden af, at vi fik noget mere. Og i den sidste fase af forhandlingerne, inden jeg tiltrådte et egentligt forslag til mæglingsforslag, fik vi i DASF et særligt tillæg oveni. Det var generelt, og det usædvanlige var, at det specielt blev givet til DASF's medlemmer. Det usædvanlige bestod i, at generelle tillæg normalt blev ydet til lønsatser uanset faglig organisation. Men her blev det givet dem, der var omfattet af vore overenskomster. Det kunne jeg nok være glad for, men fremførte samtidig det synspunkt, at Kvindeligt Arbejderforbund måtte have samme tillæg. Det blev afvist, men til gengæld fik Kvindeligt Arbejderforbund tilsagn om, at ligelønkravet, som de havde lagt stor vægt på, ville blive nærmere undersøgt, og det skulle der opnås enighed om til næste overenskomst.

...
Jeg havde til det sidste i Forligsinstitutionen sagt, at jeg mente, at vi skulle stå bag kvindernes krav om at få det samme, som vi havde fået. Men det var ikke muligt, og arbejdsgiverne antydede, at i givet fald var den eneste løsning, at vi ikke fik den nævnte særlige forhøjelse.”¹⁴

KAD’erne var rasende og stemte klart nej til mæglingforslaget, der imidlertid blev vedtaget med de øvrige LO-medlemmers stemmer.¹⁵

Det havde næppe været muligt at afskaffe kvindetaksterne i 1971. Arbejdsgiverne var i forvejen gået med til lønforhøjelser, en forlængelse af ferien fra 3 til 4 uger samt forhøjet ATP-bidrag og dyrtidsregulering. Hertil kom, at afskaffelse af kvindetaksterne som følge af det kønsopdelte arbejdsmarked ramte arbejdsgiverne skævt. Endelig havde DA’s ledelse et ønske om, at ligeløn skulle kombineres med en indførelse af arbejdsvurdering. DA havde derfor brug for tid til at forhandle herom. Det er i denne sammenhæng, DA’s tilbud til DASF skal ses. DA ønskede at købe tid. Ved at give et specielt tilbud til DASF lykkedes det at splitte alliancen mellem KAD og DASF og dermed sikre, at mæglingforslaget gik igennem hos LO. Hertil kom de problemer, DA ville have fået med utilfredshed hos sin egen “kvindeindustri”, hvis man havde givet kvinderne mere. Anker Jørgensen kan derfor godt have ret i, at han ikke kunne have forhandlet et lignende tillæg hjem til kvinderne. Set i et længere perspektiv er det dog spørgsmålet, om Anker burde have taget imod tilbuddet. Ifølge Bent Hansen var episoden i 1971 en af årsagerne til det dårlige forhold mellem Anker Jørgensen og LO-formand Thomas Nielsen.¹⁶ Hertil kom, at Ankers svigt formentlig har næret mistilliden hos KAD til DASF i de senere forhandlinger om sammenlægning af de to forbund. Først med virkning fra 1. januar 2005 lykkedes det at fusionere de to forbund i forbundet 3F.

Forhandlingerne om ligelønnens indførelse 1971-1973

Selv om kvinderne ikke nåede målet, havde de fået væsentlige indrømmelser under forhandlingerne i 1971 og vigtigst af alt: De havde fået et løfte om ligelønnens endelige gennemførelse med følgende formulering i mæglingforslaget:

“Hovedorganisationerne er enige om at søge ligelønsproblemet løst, hvor dette ikke allerede er sket. Ved ligeløn forstås, at der for arbejde af samme værdi uafhængigt af køn betales samme løn. Dette forudsætter, at udvalg inden for de enkelte områder forbereder en omskrivning af overenskomsterne, hvorefter lønnen fastsættes efter arbejdets art og ikke som i dag baseret på køn.”¹⁷

De to hovedorganisationer og deres mange medlemsorganisationer havde nu 2 år til at få forhandlet ligelønnen på plads i praksis. Alle deltagerne i forhandlingerne havde egne dagsordener. I det følgende vil jeg forsøge at berette om forhandlingernes forløb i hovedtræk.

DA’s position under de tekniske forhandlinger

Fra starten af forhandlingerne forsøgte DA’s ledelse at sikre indførelsen af ligelønnen gennem en grov arbejdsvurdering, sådan som man havde set i blandt andet Sverige. DA havde siden 1964 haft et udkast til aftale med dette indhold liggende.¹⁸ DA og LO havde nedsat et vejledende teknisk udvalg, men de egentlige forhandlinger foregik mellem parterne på de enkelte overenskomstområder. DA forsøgte gennem interne møder at koordinere arbejdet. På disse møder argumenterede DA’s ledelse for indførelse af et groft/simpelt arbejdsvurderingssystem. Et tysk system blev udsendt som eksempel til inspiration. Systemet ville (sådan som det var sket i Tyskland) placere mange kvindelige arbejdere i den laveste kategori. Denne have følgende beskrivelse: *“enkle arbejdsopgaver, der kræver ringe arbejdskendskab, og som kan udføres uden*

egentlig oplæring efter en blot kort instruktion, og som kun stiller ringe krav til fysisk styrke”.¹⁹ Til sammenligning havde den tredje nederste kategori følgende beskrivelse: “enkle arbejdsoperationer af samme art som omhandlede i gruppe 1, men som kræver større fysisk styrke, samt arbejdsopgaver, der udover de krav, der stilles i gruppe 2, kræver øvelse og erfaring eller et særligt ansvar”. Systemet lagde meget vægt på fysisk styrke, medens forhold som fingerfærdighed eller ensidigt gentaget arbejde ikke omtales. Systemet er i strid med de krav, som EF-domstolen opstiller til et arbejdsvurderingssystem i Rummlerdommen – at alle for jobbet relevante kriterier skal inddrages. Systemet er derfor kønsdiskriminerende set med nutidens øjne.²⁰

DA-ledelsens udspil mødte udbredt modstand fra medlemmerne. Man syntes, det var en besværlig løsning, der ville påføre virksomhederne stort arbejde og store udgifter til at kategorisere det forskellige arbejde. Endvidere var medlemmerne bange for, at indførelse af arbejdsvurdering kunne presse lønningerne i provinsen op på samme niveau som i København.²¹ Modsat var DA's top bekymret for, at en udligning af kvindernes og mændenes satser ville medføre lønglidning som følge af, at mændene ville kræve højere løn, hvis kvinderne nåede op på deres niveau.²² Endelig ville en satsudligning være i strid med DA's definition af ligeløn.²³ Allerede i det tidlige forår 1972 stod det klart, at det ikke ville lykkes for DA's ledelse at gennemføre arbejdsvurdering på alle overenskomstområder. DA's ledelse henstillede dog, at de organisationer, der var blevet stillet over for krav om satsudligning (og havde tænkt sig at acceptere et sådant krav), forholdt sig afventende. Dette ville give arbejdsro til de områder, der forhandlede opdeling af arbejdet i lønklasser ved hjælp af arbejdsvurdering.²⁴ DA og LO's tekniske udvalg udarbejdede retningslinjer for gennemførelsen af omskrivningen på de enkelte overenskomstområder. Som det fremgår nedenfor, tog disse ikke stilling til, om ligelønnen skulle gennemføres ved satsudligning eller ved indførelse af løn-

klasser, men forholdt sig åben over for begge løsninger.²⁵

I efteråret 1972 stod det endelig klart, at DA's ledelse havde tabt i sin kamp for opdeling af arbejdet i lønklasser ved hjælp af grov arbejdsvurdering. På et møde den 18. september 1972 udtalte Industrifagernes og Textilfabrikantforeningens repræsentanter således:

“at man måtte tage afstand fra enhver tanke om indførelse af arbejdsvurdering, og at Arbejdsgiverforeningens eneste opgave i forbindelse med overens-komst-for-handlingerne måtte være at få skabt fælles normalløns- og minimallønssatser, og da det ikke kunne forventes, at dette kunne gennemføres på anden måde end ved at hæve kvindesatserne, måtte dette ske over en så lang periode som muligt, og i flere tempi (helst 3)”.²⁶

Ved en hovedbestyrelseskonference den 27. oktober 1972 blev det godkendt, at der skulle aftales satsudligning mellem de kvindelige og mandlige lønsatser ved de kommende overenskomstforhandlinger.²⁷

LO's position under de tekniske forhandlinger

Også for LO's vedkommende foregik de egentlige forhandlinger på fag- og brancheniveau. LO havde derfor ikke mulighed for at diktere indholdet af de enkelte overenskomster. LO og DA kunne dog i fællesskab påvirke forhandlingerne gennem det tekniske udvalg, der i henhold til 1971-mæglingsforslaget var nedsat til at rådgive og vejlede underorganisationerne. Ved det første møde i udvalget kom det frem, at Dansk Smede- og Maskinarbejderforbund ikke var afvisende over for arbejdsvurdering. DA talte for en simpel arbejdsvurdering.²⁸ Ved det andet møde var repræsentanter fra KAD og Tobaksarbejderne indtrådt i udvalget. På dette møde omhandlede diskussionen indførelse af en fælles mindstelønssats for kvinder og mænd, samt datoen for indførelsen.²⁹ Diskussionerne kom kun glimtvis ind på spørgsmålet, om ligeløn skulle omfatte “samme arbejde” eller “arbejde af

samme værdi”. Bortset fra repræsentanten fra Dansk Smede- og Maskinarbejderforbund ytrede LO's repræsentanter ikke interesse for arbejdsvurdering. I maj 1972 udsendte udvalget dets foreløbige retningslinjer til DA og LO's organisationer. Retningslinjerne blev udarbejdet af to ledende repræsentanter af udvalget. Det fremgår ikke af det foreliggende materiale, om udvalget har behandlet og godkendt retningslinjerne. DA udarbejdede det første udkast, hvoraf det fremgår:

“Den tekniske omskrivning af overenskomsternes lønbestemmelser, d.v.s. formulering af nye bestemmelser, der tager hensyn til indførelsen af ligeløn, må indebære, at alle bestemmelser om fastsættelse af løn på basis af køn udgår. Ligeløn for mænd og kvinder forudsætter, at forskelle i løn udelukkende baseres på arbejdets art og arbejdernes kvalifikationer, bl.a. uddannelse og erfaring.

Opgaven ved den tekniske omskrivning af lønbestemmelserne bliver at fastlægge principper for graduering af aflønningen, idet fastsættelse af lønsatserne er et forhandlings spørgsmål, der må søges løst under overenskomstforhandlingerne.

Ved graduering af løn efter arbejdets art må der tages hensyn til de krav, det enkelte job stiller hvad angår forhold som forkundskaber, praktisk erfaring, initiativ, fysisk belastning, psykisk belastning, ansvar for materialer, kvalitet, udstyr, maskiner og andres sikkerhed samt lysforhold, ventilation, støj, smudsighedsgrad, temperatur og risiko.”³⁰

Arbejdsgiverne lagde i udkastet op til indførelse af egentlig arbejdsvurdering baseret på fire grupper af kriterier: Kompetence, anstrengelse, ansvar og arbejdsmiljø. Udkastet indeholdt eksempler på, hvorledes arbejdsvurdering kunne gennemføres i tilfældet, hvor jobbene er differentierede, og tilfælde, hvor kravene er ens for de berørte jobgrupper. Endelig henlede udkastet læserens opmærksomhed på *“muligheden for anvendelse af arbejdsvurdering på den enkelte virksomhed”*.

Efter to gennemarbejdede stod det første

afsnit af det citerede stort set uberørt.³¹ Derimod var de to sidste afsnit i det citerede fjernet. Også eksemplerne og forslaget om at anvende arbejdsvurdering på den enkelte arbejdsplads var væk. Under processen fra udkast til de endelige retningslinjer ændredes teksten således fra at være en klar tilslutning til princippet om *“ligeløn for arbejde af samme værdi”* og arbejdsvurdering til at være en langt mere åben tekst. Særligt ordet *“arbejdets art”*, kan tolkes forskelligt. Når lønnen skal fastsættes på grundlag af *“arbejdets art”*, kan det enten ske ved arbejdsvurdering som foreslået af DA, eller der kan tages udgangspunkt i de traditionelle opdelinger. Det vil sige, at man ikke kan sammenligne renovationsarbejdere og rengøringsdamer eller politibetjente og sygeplejersker, for de nævnte grupper udfører ikke arbejde af *“samme art”*, da de ikke er i samme fag. *“Arbejde af samme art”* i denne forståelse ligger formentlig tæt op ad begrebet *“samme arbejde”* i en bred forståelse. Tilføjelsen af kriterierne *“uddannelse”* og *“erfaring”* tilføjer ikke yderligere klarhed til tolkningen, idet de kan tale til støtte for begge udlægninger af teksten. Det må konstateres, at retningslinjerne ikke lagde sig fast på, om ligelønnen skulle omfatte arbejdstagere, der udførte *“samme arbejde”* eller *“arbejde af samme værdi”*. Dette valg blev overladt til DA og LO's medlemsorganisationer. Den åbne formulering skyldtes formentlig krav fra LO. Godt i tråd hermed er formandens beretning og udtalelsen fra LO's repræsentantskabsmøde den 17. maj 1972:

“Lavtlønspolitikken vil også være et centralt led i de kommende forhandlinger. Sidste overenskomsts satsindsnævring mellem mænd og kvinder skal i den kommende overenskomst følges op af fuld udligning i satserne – også på lavtlønsgrænserne”³²

Af den vedtagne udtalelse fra repræsentantskabsmødet fremgik det:

“Overgang til løn efter arbejdets art forberedes for tiden i en række udvalg. De kønsbestemte

lønninger skal i henhold til protokollatet i mæglingensforslaget af 27. februar 1971 forsvinde.”³³

Forhandlingerne mellem fag- og brancheorganisationerne

Som følge af de meget åbne retningslinjer fra DA og LO blev den reelle indarbejdelse af ligelønnen overladt til medlemsorganisationerne. Det store antal aftaler, tidspres og problemer med at finde de egentlige aftaletekster, i det omfang de stadig findes, har medført, at jeg kun har gennemgået en brøkdel af disse. Mine undersøgelser viser, at ikke alle overenskomster havde samme indhold, samt at det næppe er muligt at give en entydig beskrivelse af ligelønsbegrebet og dets rækkevidde, sådan som det udtrykkes i overenskomsterne. Det kan dog konkluderes, at ligelønnen som altovervejende hovedregel gennemførtes ved satsudligning. I internt notat fra DA udtrykkes det på følgende vis:

“[XX] redegjorde for de indberetninger, der var fremsendt fra en lang række overenskomstområder om den tekniske omskrivning af overenskomsterne. Hovedindtrykket heraf var, at man stort set nøjedes med at slette betegnelserne mandlige og kvindelige arbejdere, og at man var enige om, at der ikke måtte finde nogen løndiskriminering sted, men den egentlige opgave – en teknisk omskrivning af overenskomsternes lønbestemmelser – er man derimod næsten uden undtagelse veget uden om.”³⁴

Overenskomstforhandlingerne i 1973

Ved forhandlingerne i 1973 slog ligelønnen endelig igennem på de områder, der omfattedes af LO og DA's overenskomster. I forligsmandens mæglingensforslag formuleredes det på følgende måde:

“Ligeløn for kvinder og mænd

1. Tidsløn

a. Normallønsområdet.

I overenskomstforhold, som omfatter såvel

kvinder som mænd, fastsættes de overenskomstmæssige normallønssatser for kvinder med virkning fra den 10. april 1973 til samme beløb som for mænd inklusive dyrtidstillæg og andre overenskomstmæssige tillæg, der ydes til samtlige tidslønstimer, bortset fra genetillæg.

I overenskomstforhold, som alene omfatter ikke-faglærte kvindelige arbejdere, forhøjes de overenskomstmæssige normallønssatser med virkning fra den 10. april 1973 til kr.

14,10 pr. time inklusive dyrtidstillæg og andre overenskomstmæssige tillæg, der ydes til samtlige tidslønstimer, bortset fra genetillæg.

b. Minimallønsområdet

De overenskomstmæssige minimallønssatser, herunder mindstebetalingssatser, for voksne arbejdere fastsættes med virkning fra den 10. april 1973 ens for kvinder og mænd, normalt til kr. 13,40 pr. time inklusive dyrtidstillæg.

c. Dag-, uge og månedslønninger reguleres efter samme retningslinier.

2. Akkord og bonusordninger

Betalingsatserne fastsættes uden hensyn til køn, hvilket indebærer, at hvor mænd og kvinder udfører samme arbejde, aflønnes de efter samme sats.”³⁵

Hermed var ligelønnen gennemført. Eller var den? Hvad var egentlig aftalt? Ved mæglingensforslaget afskaffedes de kønsbestemte lønssatser. Derimod gjordes ikke noget forsøg på at definere ligelønsprincippet. Det eneste element, der kan indgå i en tolkning af aftalens definition på ligeløn, er bemærkningen om, at akkordlønnede mænd og kvinder, der udfører samme arbejde, skal aflønnes efter samme akkordsats. På dette grundlag kunne man argumentere for, at aftalen om ligeløn fra 1973 kun indeholder et krav på ligeløn for samme arbejde. Ordene “samme arbejde”’s perifere placering i mæglingensforslaget taler dog imod en sådan tolkning. I den sammenhæng er det vigtigt at fremhæve, at ordene “samme arbejde” blot er en forklarende sætning efter den egentlige regel: “Betalingsatserne fastsættes uden hensyn til køn.” Der er ingen klare indikatorer på, at ordene “samme arbejde” udgør en

udtømmende beskrivelse af den egentlige regels anvendelsesområde.

1973-mæglingsforslaget savner en egentlig definition på ligeløn.³⁶ Det kunne derfor være fristende at hævde, at når parterne i 1971 havde aftalt ligeløn for arbejde af samme værdi, og når de ikke siden har sat en anden definition i stedet, da må 1971-definitionen forsat være gældende. 1973-mæglingsforslaget må blot betragtes som dets indarbejdelse. En sådan tolkning stemmer imidlertid dårligt overens med forløbet mellem de to mæglingsforslag.

Når 1973-aftalen savner en definition, skyldes det formentlig forløbet af forhandlingerne i perioden 1971-73. Under disse forhandlinger var LO vejet tilbage fra ligeløn for "arbejde af samme værdi" og denne definitions krav om arbejdsvurdering. LO og DA havde ikke sat nogen klar definition i den nævnte definitions sted, men havde udtalt, at lønnen skulle fastsættes efter "arbejdets art". Et udtryk, der kunne rumme både ligeløn for "arbejde af samme værdi" og "ligeløn for samme arbejde". LO var imidlertid ikke ene om at vige tilbage fra arbejdsvurdering, også DA's medlemmer veg tilbage, på grund af det besvær princippet ville bringe. Resultatet blev, at de eksisterende kvindetakster forhøjedes til mændenes niveau. Det samme gjaldt diverse tillæg. De mange fag- og brancheoverenskomster kom ikke til at indeholde nogen gennemgående endsige klar definition af ligeløn. Den dag i dag indeholder de fleste overenskomster ikke nogen bestemmelse om ligeløn!³⁷

På baggrund af udviklingen i perioden 1971-73 måtte forligsmanden være endog særdeles omhyggelig med sit ordvalg. Det var ikke muligt at finde en definition, der passede på alle de indgåede aftaler. En gentagelse af definitionen fra 1971 ville heller ikke være mulig. Derfor blev mæglingsforslaget så intetsigende, som det fremstår ovenfor. Ordene "samme arbejde" er perifert placeret og kan næppe tages til indtægt for en fælles forståelse af ligelønsbegrebet hos DA og LO eller deres medlemsorganisationer. En sådan fandtes ikke.³⁸

Hvorfor kom ligelønnen i netop 1973?

Umiddelbart kunne det være fristende at tillægge EF-medlemskabet æren for, at ligelønnen blev gennemført i netop 1973. Som ovenfor bemærket er der dog ikke noget, der tyder på, at Danmarks tilslutning til EF pr. 1. januar 1973 var afgørende for ligelønnens indførelse samme år, men det har nok været en medvirkende faktor. Vigtigere endnu har det formentlig været, at tiden var inde. Siden 1950'erne havde kvinderne i LO presset på for ligeløn. Vore nabolande havde i løbet af 1960'erne gennemført ligeløn i en eller anden form. Den resterende forskel mellem mande- og kvindetakster her i landet var efterhånden til at overskue. Endelig havde samfundsudviklingen og ungdomsoprøret sat denne gamle ulighed under pres. I slutningen af 1960'erne gik også rødstrømperne ind i kampen og var med til at sætte fokus på problemet.³⁹ En illustration af, hvor central ligelønnen var i debatten i starten af halvfjerdserne, er et tilfældigt sammentræf under behandlingen af SF's ligelønnsforslag i december 1970. Efter forslagets behandling kastede rødstrømperne og dansk kvindesamfunds ungdomsgruppe "Thildes børn" småkager ned i salen, hvor 20 % af kagen var spist.⁴⁰ Tilskuerrækkerne blev ryddet. Den første taler ved det næste forslags behandling bemærkede:

*"Ja, det er jo lidt af en antiklimaks at komme til på baggrund af, hvad der just er hændt i salen, og det er et spørgsmål, hvor stærkt man vil være i stand til at hidse sig op over det, vi nu skal drøfte, den redegørelse, der blev afgivet i sidste uge af arbejdsministeren vedrørende fremmedarbejderproblematikken her i landet."*⁴¹

Når ligelønnen ikke blev gennemført i 1971, men først i 1973, skyldes det som ovenfor bemærket formentlig hensyn til arbejdsgivere med mange kvindelige ansatte, hensyn til LO's mandlige medlemmer, og endelig at DA gerne ville have 2 år til at forhandle et arbejdsvurderingssystem igennem.

Forløbet op til ligelønsloven 1973-1976

I oktober 1973 fremlagde EF-kommissionen et udkast til ligelønsdirektiv.⁴² Det første udkast indeholdt ikke et krav om ligeløn for arbejde af samme værdi, men kun et krav om ligeløn for samme arbejde. I 1974 ændredes forslaget imidlertid, så det også kom til at omfatte arbejde af samme værdi. Som omtalt i afsnittet ovenfor har DA og LO næppe haft en fælles forståelse af ligelønsbegrebet og dets rækkevidde. Heller ikke internt havde organisationerne lagt sig fast. Da det ændrede direktivforslag fremkom med dets krav om ligeløn for "arbejde af samme værdi", var DA og LO imidlertid overraskende enige om, at der i Danmark var en fast forståelse af ligelønsprincippet. I forhandlingerne stod den danske regering efter aftale med DA og LO fast på, at direktivet skulle anvende formuleringen fra art. 119, det vil sige ligeløn for "samme arbejde".⁴³ En uddybning af DA og LO's standpunkt findes i et referat fra regeringens EF-specialudvalg efter direktivets vedtagelse:

*"Underudvalget går ind for, at man anvender udtrykkene "ligeløn" for "samme arbejde" uden nogen nærmere definition. Hermed bliver der størst mulig overensstemmelse med bestemmelserne i mæglingsforslaget fra 1973 således at der ikke opstår risiko for en forskellig praksis ved de almindelige domstole og ved de fagretlige instanser."*⁴⁴

I bemærkningerne til forslag til ligelønslov blev samme budskab formuleret som følger:

"I direktivets art. 1 udtales, at der skal ydes ligeløn "for samme arbejde eller for arbejde der tillægges samme værdi". I forbindelse med vedtagelsen af direktivet tog Danmark imidlertid et forbehold om, at man – af klarhedsgrunde – i den danske følgelovgivning alene ville anvende udtrykket "samme arbejde", der (ligesom udtrykket "ligeløn") er det samme, der anvendes i de kollektive overenskomster.

Særligt hvad angår udtrykket "samme arbejde" er dette i Danmark hidtil – bl.a. af de impli-



cerede organisationer – blevet fortolket så bredt, at en tilføjelse af direktivets udtryk ikke ville indebære nogen reel udvidelse af området for ligeløn i Danmark.



Kvinder i Århus demonstrerer for ligeløn under overenskomstforhandlinger i 1971. Demonstrationerne var et vink med vognstang til forhandlerne om, at kvinderne krævede samme mindsteløn som mændene. (Foto: Arbejdermuseet og ABA)

I de få tilfælde, hvor der ved en jobklassificering er tillagt et arbejde samme værdi som et andet, vil det helt naturligt være omfattet af bestemmelserne om ligeløn.”⁴⁵

Af det citerede fremgår, at direktivets formulering fravalgtes ved indarbejdelsen, fordi parterne ønskede, at den samme formulering skulle anvendes i overenskomsterne og loven.

Umiddelbart forekommer denne forklaring rimelig særligt i et arbejdsretligt system, der hidtil stort set kun var blevet reguleret ved overenskomst. Det er imidlertid en forudsætning for denne forklarings troværdighed, at udtrykket "samme arbejde" var fast indarbejdet i overenskomsterne. Som konkluderet ovenfor var dette ikke tilfældet. Til forsvar af LO og DA's holdning kan det anføres, at der i afskaffelsen af kvindetarifferne uden foretagelse af arbejdsvurdering implicit lå en anerkendelse af princippet om ligeløn for "samme arbejde". Ligeløn for "samme arbejde" var dermed den definition, der i praksis anvendtes ved fortolkning af overenskomsterne. Dette standpunkt kan ikke afvises, men det må dog samtidig fastholdes, at der i starten af 1970'erne eksisterede stor usikkerhed over for indholdet af den ligelønsregel, man tilsyneladende havde indført i 1973. Når det i bemærkningerne til ligelønsloven således hævdes, at man vil anvende udtrykket "samme arbejde", fordi det er det udtryk, der anvendes i de danske overenskomster, er det næppe korrekt. På den anden side er der ikke nogen anden definition end "ligeløn for samme arbejde", der passer bedre på den danske ligelønsregel, som den så ud i starten af halvfjerdserne.

Konklusion, indførelsen af ligeløn 1971-1976

Lige siden slutningen af fyrrerne havde LO undgået at lægge sig fast på en egentlig definition af ligelønnen. I stedet krævede LO satsudligning. Set fra situationen i 1974 var denne pragmatiske tilgang en succes. Gennem 1960'erne og starten af 1970'erne mindskedes løngabet mellem mænds og kvinders lønninger væsentligt.

Manglen på en klar definition kombineret med decentrale forhandlinger om den tekniske gennemførelse af ligelønnen medførte imidlertid en endog særdeles mudret retstilstand i starten af halvfjerdserne. Da ligelønsdirektivet skulle vedtages og gennemføres som lov i Danmark, var det ikke muligt at indarbejde direktivets tekst i ligelønsloven, uden at det vil-

le komme i karambolage med det uklare danske ligelønsbegreb. Det er dog også muligt at pege på en række andre væsentlige og måske endog mere væsentlige grunde til, at parterne forhindrede, at direktivets ordlyd blev gennemført ved lov. En væsentlig grund for LO var faren for, at arbejdsvurdering ville cementere lønsystemet og dermed ødelægge muligheden for, at kvinderne og de lavtlønnede mænd gennem den solidariske lønpolitik med tiden kunne opnå en højere løn. For både DA og LO var det vigtigt at undgå indblanding i det kollektive aftalesystem og frem for alt at forhindre, at lønspørgsmål skulle afgøres i retten. Endelig skal det ihukommes, at EF-retten i starten af halvfjerdserne blev betragtet på en helt anden vis end i dag. Internt i EF havde der hidtil været store problemer med at gennemføre ligelønnen, og EF-kommissionen havde kun i beskedent omfang fulgt op herpå. Danmark havde opnået flotte resultater med ligelønnen, og man forventede derfor, at man ville klare frisag. Jeg skal vende tilbage til dette spørgsmål nedenfor.

Sagen for EF-domstolen 1976-1985

I henhold til ligelønsdirektivets art. 9 skulle medlemsstaterne inden 3 år efter direktivets vedtagelse meddele EF-kommissionen alle nødvendige oplysninger, for at denne kunne udarbejde en beretning til rådet om gennemførelsen af direktivet. Den 9. februar 1979 forelå EF-kommissionens beretning.⁴⁶ Kommissionens beretning blev fulgt op af et brev til den danske regering, hvori man meddelte, at Danmark efter kommissionens mening ikke levede op til direktivet på en række punkter.⁴⁷ Danmark undgik retssag vedrørende alle punkter bortset fra et, nemlig at den danske ligelønslov ikke gav krav på ligeløn for "arbejde, der tillægges samme værdi". Jeg vil i det følgende koncentrere mig om dette punkt.

I juni 1979 besvarede Arbejdsministeriet brevet fra EF-kommissionen. Herefter hørte man ikke yderligere. Ministeriet håbede så småt, at faren var drevet over, at man havde



Mænd og kvinder pakker tomater og udføre samme arbejde. Adskillige ligelønssager er havnet for EF-domstolen, fordi loven om ligeløn er svær at tolke, når mænd og kvinder ikke udføre samme arbejde, men arbejde af samme værdi, som loven også omfatter. (Foto: Arbejdermuseet og ABA, Fotograf: Harry Nielsen)

overbevist EF-kommissionen om, at den ikke havde nogen sag.⁴⁸ Dette håb skulle dog snart blive gjort til skamme. I oktober 1982, cirka tre måneder efter domfældelsen i en traktatbrudssag mod England, fremsendte EF-kommissionen sin begrundede udtalelse og igangsatte dermed traktatbrudssagen mod Danmark. Sagen kulminerede i domsforhandlingen den 18. september 1984. Jeg vil i det følgende gennemgå parternes argumenter.

EF-kommissionen anførte, at det fremgår af direktivets fortale, at direktivet skulle uddybe basislovgivningen med regler, der tilsigtede at lette lighedsprincippets gennemførelse i praksis. Derfor præciseredes det i art. 1, at ligelønssprincippet ikke blot gjaldt samme arbejde, men tillige arbejde af samme værdi. Kommis-

sionen konstaterede, at den danske ligelønslov kun gav ret til ligeløn for samme arbejde, hvilket var en konkret overtrædelse af direktivet.⁴⁹

Danmark svarede ved at henvise til direktivets tilblivelseshistorie. I kommissionens oprindelige forslag krævedes kun ligeløn for "samme arbejde". Den uddybning af basislovgivningen, som kommissionen henviste til, vedrørte ikke en skærpelse af ligelønssprincippet definition, men andre forhold som tilvejebringelse af retsmidler, beskyttelse mod afskedigelse og mulighed for, at aftaler kan erklæres ugyldige. Formuleringen "arbejde, der tillægges samme værdi" var tilkommet under forhandlingerne. Medlemslandene var ikke uenige om, at ordene "samme arbejde" ma-

terielt skulle fortolkes bredt som omfattende også ligeløn for arbejde af samme værdi. Imidlertid havde der i visse af medlemslandene været en tendens til at fortolke formuleringen "samme arbejde" så restriktivt, at ligelønsprincippet kun fandt anvendelse i situationer, hvor mænd og kvinder udførte de samme arbejdsfunktioner, de såkaldte "fonctions mixtes". Den danske regering fortsatte:

"I Danmark, hvor ligelønsprincippet allerede var gennemført med den almindeligt anvendte terminologi som også er anvendt i traktatens artikel 119, kunne der ikke spores nogen tendens til, at ligelønsprincippet kun fandt anvendelse på "fonctions mixtes". Tværtimod var det allerede dengang klart for alle involverede parter i Danmark, at lige løn for samme arbejde også omfattede arbejde af samme værdi.

*Det var derfor en naturlig dansk opfattelse, at der ikke burde skabes ny forvirring og uklarhed ved indførelse af en ny terminologi for den samme retstilstand."*⁵⁰

Danmarks standpunkt var, at direktivet ikke gik længere end art. 119 fortolket bredt, samt at man i Danmark allerede inden direktivets vedtagelse lagde en sådan fortolkning til grund. Man opfyldte direktivets mål og kunne ikke klandres for, at man ikke havde gennemført direktivets præcise ordlyd. Ordene "arbejds værdi" var ikke indsat i direktivet med det formål at ændre ligelønsprincippet, men blot for at løse problemer i andre medlemslande.

Efter min mening er den analyse, som arbejdsministeriet brugte i sin argumentation ikke forkert, den er blot ikke tilstrækkelig. Hvad ministeriet havde overset ved implementeringen eller måske bevidst havde valgt at overse var, at vel skulle direktivets formulering løse problemet med for snæver fortolkning af ligelønsprincippet i visse lande, men den valgte formulering gik langt videre end det.

Det var kommissionens standpunkt, at direktivet gik videre end en bred fortolkning af art. 119. Selv om de danske retter fortolkede ordene "samme arbejde" bredt, levede indar-

bejdelsen således ikke op til direktivets krav. Endvidere prøvede kommissionen at tilbagevise, at tolkningen af ligelønsprincippet i dansk praksis virkelig var så bred som påstået af den danske regering.

Til at underbygge sit anbringende om ligelønsprincippet's tolkning i dansk praksis fremlagde regeringen en kendelse fra en sag mellem KAD og FDB.⁵¹ Denne sag omhandlede FDB's grøntpakkeri. Der udførte en gruppe kvinder på KAD-overenskomst arbejde med pakning, vejning og etikettering på pakkeborde. Gruppen af mænd på SiD-overenskomst flyttede grøntsagerne og emballage frem og tilbage. KAD'erne fik lavere løn end SiD'erne. Opmanden i sagen (forligsmanden under forhandlingerne i 1971 og '73) konstaterede følgende:

"Allerede mæglingsforslaget af 28. marts 1973 gør indgreb i den frie prisdannelse, der har bestemt visse lønforskelle mellem mænd og kvinder. Efter forarbejderne til ligelønsloven af 4. februar 1976 finder opmanden det rigtigt, at det spørgsmål, denne sag drejer sig om, må afgøres ud fra en af den almindelige løndannelse uafhængig, direkte vurdering af de pågældende arbejdsgrupper's indsats i det omtvistede led af produktionen.

Arbejdet i frugt- og grøntpakkerierne har til formål at gøre varerne parat til levering til F.D.B.'s butikker. Det udføres af to grupper af ufaglærte arbejdere.

Disse grupper's arbejde findes under hensyn til arbejdernes indsats at være af samme værdi for og i produktionen på arbejdspladsen."

Kendelsen vurderer arbejdets værdi bredt og kan tages til indtægt for, at det danske ligelønsprincip helt eller delvist også omfattede "arbejde af samme værdi", eller at begrebet "samme arbejde" i hvert fald tolkedes bredt. Kendelsen har imidlertid en række svagheder. De berørte arbejdere udførte ufaglært fysisk arbejde i samme produktionskæde. Kendelsen udtaler sig således ikke om, om det i henhold til dansk ret på daværende tidspunkt var muligt at sammenligne mere forskelligartede job

end grøntpakker og lagerarbejder.⁵² En faglig voldgiftskendelse fra 1985 afviste endog denne mulighed.⁵³ FDB-kendelsen var enestående på tidspunktet for sagens forhandling ved EF-domstolen. I replikken efterlyste EF-kommissionen andre afgørelser. Efter høring af LO og DA måtte regeringen i duplikken svare, at sådanne ikke fandtes.⁵⁴ Det er svært at tage kendelsen til indtægt for retstilstanden på hele det overenskomstregulerede arbejdsmarked. Kommissionen afviste da også, at kendelsen indeholdt et væsentligt bidrag til at belyse, hvorvidt danske retsinstanser fortolkede den danske ligelønslov i overensstemmelse med direktivet.

Regeringen fremlagde imidlertid yderligere bevis for sin holdning i form af en erklæring, i hvilken DA, LO og FTF erklærede,

“Hvor der i medfør af kollektive overenskomster, hvori undertegnede organisationer er part, skal ydes lige løn for samme arbejde, har det stedse været og er fortsat vor opfattelse, at kravet på ligeløn ligeledes omfatter krav om lige løn for arbejde af samme værdi, således som anvendelsen af dette udtryk i EF's ligelønsdirektiv og ILO's konvention nr. 100 skal forstås.

Der vil følgelig ikke kunne opstå strid mellem parterne i en sådan overenskomst, om 2 arbejdsfunktioner, der er indbyrdes forskellige, men dog har samme værdi, skal anses for at være samme arbejde. Om to arbejdsfunktioner har samme værdi må afgøres ud fra en af den almindelige løndannelse uafhængig, direkte vurdering af de pågældende arbejdergruppers indsats i produktionen.”⁵⁵

Erklæringen var konciperet af Arbejdsministeriet og udgjorde et godt forsvar.⁵⁶ Kommissionen hæftede sig ved, at kun korrekt indarbejdelse af direktivet gav den fornødne sikkerhed for, at spørgsmålet, om der ydes ligeløn for to slags arbejde af samme værdi, kan indbringes til konkret vurdering for en retslig instans.⁵⁷ Når erklæringen sammenlignes med det særdeles uklare ligelønsbegreb der var resultatet af forhandlingerne i 1971-1973, så var den næppe helt i overensstemmelse med vir-

keligheden for så vidt angik dens beskrivelse af ligelønsbegrebet i fortiden. Samtidig må det dog ses som lykkeligt, at presset fra en fælles ydre fjende medførte, at arbejdsmarkedets parter efter over 30 års forhandlinger i 1982 endelig blev enige om en definition af ligelønnen.

Dommen

I dommen valgte domstolen ikke at tage stilling til det for parterne så centrale spørgsmål, om dansk ret materielt gav arbejdstagerne lige så vidtgående rettigheder som direktivet. I stedet lagde domstolen vægt på retssikkerheden og erklærede:

“Selv når det i overensstemmelse med den danske regerings anbringende lægges til grund, at princippet om lige løn til mænd og kvinder i den af direktivet tilsigtede vide betydning er sikret inden for rammerne af de kollektive overenskomster, er det ikke godtgjort, at en tilsvarende anvendelse af princippet er sikret arbejdstagere, hvis rettigheder ikke er fastlagt i sådanne overenskomster.

Da disse arbejdstagere ikke er fagligt organiserede og er beskæftigede i små eller mellemstore virksomheder, er der anledning til særligt og omhyggeligt at sikre dem de rettigheder, de kan udlede af direktivet. Hensynet til retssikkerheden og retsbeskyttelsen kræver således en utvetydig formulering, der sætter de berørte personer i stand til på tilstrækkelig klar og tydelig måde at kende deres rettigheder og forpligtelser, og domstolene i stand til at sikre iagttagelsen heraf.

I det foreliggende tilfælde forekommer den danske lovs ordlyd, som ikke omtaler arbejde af samme værdi og derved giver ligelønsprincippet en i forhold til direktivet snævrere rækkevidde, ikke at opfylde nævnte krav. Den omstændighed, at regeringen i bemærkningerne til lovforslaget har erklæret, at udtrykket “samme arbejde” i Danmark er blevet fortolket så bredt, at en tilføjelse af udtrykket “arbejde, som tillægges samme værdi” ikke ville indebære nogen reel udvidelse, er ikke tilstrækkelig til at sikre en

hensigtsmæssig information af de berørte personer.”⁵⁸

Ordene “selv når” i starten af citatet viser, at retten ikke tog stilling til den materielle ret. I stedet erklærede domstolen, at den danske indarbejdelse var i strid med direktivet, *allerede fordi* loven ikke sikrer arbejdstagere, der ikke er omfattet af kollektive overenskomster, ret til ligeløn for arbejde af samme værdi.

Arbejdsministeriet greb domstolens manglende stillingtagen med kyshånd. Danmark havde ikke tabt, fordi det materielle ligelønskrav ikke levede op til direktivets krav. Danmark havde tabt, fordi domstolen krævede, at arbejdstageren skulle kunne læse sin retsstilling ud af loven. Med dommen ændrede sagen således karakter fra at handle om materielle mangler ved Danmarks gennemførelse af ligelønsdirektivet til et lovteknisk spørgsmål af petitesseagtig karakter.⁵⁹ I forarbejderne til den efterfølgende ændringslov erklærede Arbejdsministeriet:

“EF-domstolen har taget til efterretning, at overenskomsterne og loven fortolkedes i overensstemmelse med ligelønsdirektivet.

Domstolen har imidlertid i sin afgørelse af 30. januar 1985 lagt vægt på, at brugerne af loven ikke ud af lovteksten kan se, at “samme arbejde” skal forstås i den brede betydning. Danmark er derfor blevet dømt for mangelfuld gennemførelse af ligelønsdirektivet.”⁶⁰

Domstolens diplomatiske fremgangsmåde sikrede, at den danske regering og organisationerne ikke tabte ansigt, at direktivet blev korrekt indarbejdet samt vigtigst af alt, at kravet på ligeløn for arbejde af samme værdi endelig blev utvetydigt indført i dansk ret.⁶¹ Selv om den danske lov og kollektive overenskomster næppe levede op til direktivets materielle krav, havde det været svært for domstolen at tilsidesætte en kendelse og en klart formuleret erklæring fra parterne og dømme den danske regering. Domstolen løste således også et stort problem for sig selv ved den valgte fremgangsmåde.

I den lovændring, der fulgte dommen, blev ændringen præsenteret som en formsag. Den hidtidige retsstilling, havde ifølge ministeriet ikke været i strid med EU-retten. Denne udlægning var solidt forankret i parternes og ministeriets politiske ønsker med derimod næppe i realiteter. Ordene “samme arbejde” betyder naturligvis? Kampen står vel mellem forskellige måder at definere det “naturlige” ud fra nationale lovgivningsmæssige og faglige særinteresser? ikke det samme som “arbejde af samme værdi”. Dette skulle gerne være fremgået tidligere – og kræver en definition af forskellige principper for ligeløn af forfatteren! Lovændringen i 1986 var ikke blot et formalitetsspørgsmål. Dette bekræftes af væksten i antallet af ligelønssager efter 1986.⁶² Lad det være slået fast en gang for alle: Først i 1986 fik de danske kvinder (og mænd) et utvetydigt retskrav på ligeløn for arbejde af samme værdi!

Sammenfatning

Gennem en historisk gennemgang forsøger artiklen at fokusere på årsagerne til, at der gik over 25 år fra Danmarks ratifikation af ILO’s ligelønskonvention i 1960 til kravet på ligeløn for arbejde af samme værdi blev eksplicit indskrevet i ligelønsloven i 1986. Artiklen gør op med eksisterende fortællinger om ligelønnens gennemførelse i 1973 og traktatsbrudssagen mod Danmark i starten af 1980’erne., som taler om .Danmark og det danske arbejdsmarked som tidligt ude med ligeløn.

Noter

1. Der er tale om en bearbejdning af et afsnit i min ph.d.-afhandling: Bjørst, Byrial Rastad, *Ligeløn for job af samme værdi*, DJØF-forlag, 2005, kapitel 6.
2. Redegørelse fra det i henhold til mæglingforslaget af 21. marts 1961 nedsatte ligelønssudvalg, DA, stående sag nr. 118, ligeløn.
3. De samvirkende Fagforbund ændrede i 1967 navn til LO.
4. Se om Tyskland: ILO, *Job evaluation*, ILO, Genève, 1986, s. 134.

5. Baggrundsoplysninger om Danmarks forhandlinger og forhold til EF er hovedsagligt hentet fra Olesen, Thorsten B og Laursen, Johnny, "Det Europæiske markedsskisma" i værket Danmark og Europa 1945-93, redigeret af Sweinty, Tom, Munksgaard, København, 1994, s. 93-160.
6. Udenrigsministeriet, Danmark og De Europæiske Markedsplaner, nr. 3, problemet vedrørende arbejdsmarkedet og socialpolitikken, Udenrigsministeriet, København, 1958 s. 29-33. Samme overvejelser gøres i Dreyer, Erik, Danmark og Rom-traktatens bestemmelser vedrørende arbejdsmarkedet og socialpolitikken, Socialt Tidsskrift, 1959, s. 89-120, se side 104-107.
7. Notat af 20. juni 1961, Konsekvenserne af Danmarks evt. tilslutning til De Seks for arbejdsrettens vedkommende, Arbejdsministeriets 1. kontor, sag 1310.
8. Rapport om betydningen for ligestillingen i Danmark mellem mænd og kvinder af en dansk indtræden i De europæiske Fællesskaber, Justitsministeriet, København, 1971 og Tillægsrapport om betydningen for ligestillingen mellem mænd og kvinder af en dansk indtræden i De europæiske Fællesskaber, Justitsministeriet, 1972.
9. Notat om ligeløn af 18. december 1968, DA, stående sag nr. 118, ligeløn.
10. Notat om ligelønsspørgsmålet, 19. oktober 1972, DA, stående sag nr. 118, ligeløn.
11. Hovedbestyrelsesreferater 1973, LO-arkiv kasse nr. 2209 og 2210.
12. Med ordet "man" menes her særligt arbejdsmarkedets parter samt regeringen.
13. Se herom i den tabel 1 nedenfor og LO, LO gør status, LO, København, 1975, s. 24f.
14. Jørgensen, Anker, Fra Christianshavn til Christiansborg erindringer 1922-1972, Fremad, København, 1994, s. 323-324.
15. Ud over beskrivelse i ovennævnte værk er forløbet beskrevet i Andersen, Poul, Edith Olsen – erindringer fra et langt liv, Kvindeligt Arbejderforbund i Danmark, København, 1994, s. 91-97, Andersen, Poul og Schmidt, Solveig, Jo, det kunne nytte, Kvindeligt Arbejderforbund i Danmark, København, 2001, s. 142-148, Hansen, Anette Eklund i Grelle, Henning (red.), I takt med tiden – LOs historie 1960-1997, Fremad, 1998, s. 52-54 samt Hansen, Bent, Altid i illden for menneskeværd – SiD gennem 100 år, Fremad, København, 1997, s. 189-190 og 193-194.
16. Hansen, Bent, s. 193-195.
17. Mæglingforslag af 27. februar 1971, afsnit VII, optrykt i LO, Beretning Landsorganisation i Danmark 1971, LO, København, 1972, Tillæg 8.
18. Forslag til rammeaftale af 16. november 1964, DA, stående sag nr. 118, ligeløn.
19. DA's cirkulære 20/1971 af 8. december 1971, DA, stående sag nr. 118, ligeløn.
20. Sag 237/85, Rummler.
21. Notat af 28. januar 1972, referat af 18. september 1972 og notat af 19. september 1972, DA, stående sag nr. 118, ligeløn.
22. Notat af 28. januar 1972, DA, stående sag nr. 118, ligeløn.
23. DA's cirkulære 20/1971 af 8. december 1971, DA, stående sag nr. 118, ligeløn.
24. DA's brev af 13. marts 1972 til en række organisationer og enkeltvirksomheder samt Notat af 13. april 1972, DA, stående sag nr. 118, ligeløn.
25. Foreløbige retningslinjer fra det af hovedorganisationerne nedsatte tekniske udvalg om ligeløn for mænd og kvinder af 23. maj 1972 optaget som bilag 2 til Redegørelse for arbejdet i det af hovedorganisationerne nedsatte tekniske udvalg vedrørende ligeløn for mænd og kvinder, LO-arkiv kasse 2343.
26. Notat af 19. september 1972, DA, stående sag nr. 118, ligeløn.
27. Referat fra hovedbestyrelsens konference den 27. oktober 1972.
28. Mødereferat fra indledende møde i det tekniske udvalg den 20. oktober 1971 i Dansk Arbejdsgiverforening, LO-arkiv, kasse 2326, læg 2.
29. Referat af 2. møde i det tekniske udvalg vedrørende ligeløn den 20. april 1972.
30. Udkast. Vejledende retningslinjer fra det tekniske udvalg om ligeløn, af 10. maj 1972. LO-arkiv, kasse 2326, læg 2. Udkastet bærer initialerne ÅT/EJ. Ingen relevant LO-repræsentant har initialerne ÅT. Det fremgår af DA's dokumenter, herunder særligt notat om forberedelse af ligeløn af 28. januar 1972 med følgebrev, at disse initialer tilhørte en navngiven medarbejder hos DA, stående sag nr. 118, ligeløn.
31. Foreløbige retningslinjer fra det af Hovedorganisationerne nedsatte tekniske udvalg om ligeløn for mænd og kvinder af 23. maj 1972, optaget som bilag 2 i redegørelse for arbejdet i det af hovedorganisationerne nedsatte tekniske udvalg vedrørende ligeløn for mænd og kvinder, LO-arkiv, kasse 2326, læg 1.
32. Referat af ordinært repræsentantskabsmøde onsdag den 17. maj 1972, s. 21, LO's forretningsudvalgs forhandlingsprotokol, LO-arkiv kasse 2209.
33. Ibid., s. 21.
34. Notat vedrørende ligeløn, 19. september 1972, DA, stående sag nr. 118, ligeløn. Navnet på den medarbejder hos DA, der udtaler sig, er ikke medtaget af hensyn til betingelserne for adgang til DA's arkiver.
35. Mæglingforslag fra forligsmanden af 28. marts 1973, blandt andet optrykt i Arbejdsgiveren, 1973, nr. 7, s. 3. Se også LO, Beretning Landsorganisationen i Danmark 1973, LO, København, 1974, Tillæg 6.
36. Den korte aftaletekst har også medført tvivl om,

- hvorvidt mæglingforslaget indførte et forbud mod kønsbestemte personlige tillæg på minimallønsområdet, jf. Nielsen, Ruth, Kvindearbejdsret, Kvinderetlig skriftserie, Juristforbundets Forlag, København, 1979, s. 232f.
37. Se også Bruun, Jørgen Rønnow, Lige løn i Danmark, UfR 1988B.369-377. I industriens overenskomst, 2004-2007 er der for så vidt angår den procesuelle mulighed for at anlægge ligelønssager henvist til såvel overenskomst som lov jf. § 2, stk. 4.
38. En senere hændelse tyder tillige på, at forligsmanden var i tvivl om, hvilket ligelønsprincip forslaget i 1973 udtrykte. I en voldgiftskendelse 1977 valgte han således at henvise til ligelønslovens forarbejder, da han skulle fastlægge princippet indhold, jf. Kendelse i faglig voldgift af 8. december 1977 mellem KAD og FDB afsagt af Formand for statens forligsinstitution i arbejdsstridigheder, Sigurd Wechseltmann, optrykt i Folketingstidende, Tillæg B, 1985-86, sp. 605-614.
39. Se herom Dahlerup, Drude, Den danske Røds-trømpebevægelses udvikling, nytænkning og gennemslag, 1970-1985, bd. 1, Gyldendal, København, 1998, s. 233-242.
40. Hændelsen er refereret i Aktuelt, 17. december 1970, s. 6.
41. Folketingsmedlem Finn Christensen, Folketingstidende, Tillæg A, 1970-71, sp. 2615.
42. Proposal for a council directive on the approximation of laws of Member States concerning the application of the principle of equal pay for men and women contained in Article 119 of the EEC treaty, V/1152/73-E.
43. De Europæiske Fællesskaber, Rådet, Note af 21. november 1974, R/2937/74 (SOC 246), Note af 2. december 1974, R3228/74 (SOC 246) samt Note af 11. december 1974, R/3220/74 (SOC 259). Desværre savnes dokumenter fra underudvalget fra netop denne periode, men på grundlag af den hidtidige praksis må det formodes, at regeringens handling afspejler parternes ønsker.
44. Notat II fra underudvalget om ligeløn, EF-specialudvalget vedrørende arbejdsmarkedets og sociale forhold, bilag 9.7.16, den 10. juli 1975, Arbejdsministeriets 1. kontor, sag 14119-2. Citatet er fra tiden efter vedtagelsen af direktivet og før fremsættelsen af lovforslag til ligelønsløvslov.
45. Folketingstidende, Tillæg A, 1975-76, sp. 1508.
46. Kommissionen for de europæiske fællesskaber, Beretning fra kommissionen til rådet om anvendelsen af princippet om ligeløn for mænd og kvinder – status pr. 12. februar 1978, KOM (78) 711 endelig udg., s. 133.
47. Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber, brev til Udenrigsminister Henning Christophersen af 30. marts 1979, Arbejdsministeriets 1. kontor, sag 19400.
48. Notat af 11. september 1980 Vedr. Lord Gowrie's besøg fredag den 11. september 1980, Arbejdsministeriets 1. kontor, sag 19400.
49. Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, stævning indgivet til domstolen den 18. juli 1983, Arbejdsministeriets 1. kontor, sag 19400.
50. Udenrigsministeriet, svarskrift af 10. oktober 1983, Arbejdsministeriets 1. kontor, sag 19400.
51. Kendelse i faglig voldgift af 8. december 1977, FDB.
52. Dette kommenteres da også i kommissionens stævning indført i domstolens register den 18. juli 1983, s. 8, Arbejdsministeriets 1. kontor, sag 19400.
53. Opmandskendelse af 11. februar 1985 afsagt af højesteretsdommer Poul Høeg i sag mellem Handels- og Kontorfunktionærernes forbund i Danmark mod Dansk Arbejdsgiverforening/Danske Dagblades Forenings Forhandlingsorganisation for Vejle Amts Folkeblad, AT B 1985/185.
54. Referat af møde i EF-specialudvalget vedrørende arbejdsmarkedet og sociale forhold den 23. november 1982, LO-arkiv, kasse 3076, samt duplik af 27. januar 1984, Arbejdsministeriets 1. kontor, sag 19400.
55. Erklæring af 16. december 1982 underskrevet af DA, LO og FTF, Arbejdsministeriets, 1. kontor, sag 19400, optrykt i Folketingstidende, Tillæg A, 1985-86, sp. 2299f.
56. Referat af møde i EF-specialudvalget vedrørende arbejdsmarkedet og sociale forhold den 23. november 1982, LO-arkiv, kasse 3076.
57. EF-kommissionens stævning indført i domstolens register den 18. juli 1983, s. 9, Arbejdsministeriets 1. kontor, sag 19400.
58. Sag 143/83, Kommissionen for De europæiske Fællesskaber mod kongeriget Danmark, præmis 9-11.
59. Samme holdning findes i Andersen, Agnete og Nielsen, Ruth, Ligestillingslovene, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 1986, s. 151f og Foighel, Isi, Hagel-Sørensen, Karsten og Gulmann, Claus, EF-ret almindelig del, 3. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 1985, s. 202.
60. Folketingstidende, Tillæg A, 1985-86, sp. 2298. Ministerens ordvalg antyder, at man var opmærksom på, at EF-domstolen ikke havde taget stilling til dansk rets materielle opfyldelse af direktivets krav. I henhold til Den Danske Ordbog kan det at "tage noget til efterretning" fortolkes på to måder: "a) modtage og notere sig en meddelelse, en afgørelse e.l. uanset hvad man mener om den; ... b) modtage en besked og rette sig efter den." Det Danske Sprog- og Litteraturselskab, Den Danske Ordbog, Gyldendal, København, 2004. Takket være den dobbelte forståelse af ordet kunne ministeren give indtryk af, at den hidtidige ret

stilstand havde levet op til direktivets krav, uden at han kunne beskyldes for fejlfortolkning af dommen. 61. At hensynet til klarhed ikke var den eneste begrundelse for EF-domstolens dom, kan indirekte læses ud af sag 248/83, Kommissionen mod Tyskland, præmis 46-51. Der accepterede domstolen en indarbejdelse, hvor arbejdstagerne ikke kunne læse deres krav på ligeløn tydeligt ud af loven, men hvor indarbejdelsen levede op til direktivets materielle krav.

62. Af de domme og kendelser vedrørende ligeløn, som jeg er i besiddelse af, er kun 3 fra før EF-dommen: En fra 1977 og to fra 1985. I perioden 1986-1995 er der derimod afsagt 24 domme og kendelse om ligeløn. Ligestillingsrådet mente, at lovændringen i 1986 var materiel, samt at den var årsagen til forøgelsen af sagsmængden, jf. Ligestillingsrådets årsberetning, 1992, s. 106f. og 1994 s. 23.

Abstract

Byrial Rasted Bjørst: Equal Pay for Work of Equal Value – a Story of Half-Truths. Arbejderhistorie 2-3/2006, p. 67-85.

This article focuses on the reasons why the ratification of the ILO convention of 1960 concerning equal pay for men and women had to wait 25 years before a clear principle on equal pay for like work was formulated in Denmark. This happened with the Law of Equal Opportunities (1989). In the Danish context we like to imagine ourselves as frontrunners in the area of equal pay. We highlight Collective Bargaining (1973) on the labour market and the EU-case trial against Denmark for a breach of treaty. However, the present historical investigation paints a less splendid picture.

Byrial Rasted Bjørst, cand.jur. og ph.d.
Faglig sekretær i Teknisk Landsforbund.
brb@tl.dk