



Likestillings- og  
diskrimineringsombudet

Vår ref.:

11/1296- 21-

Dato:

14.08.2012

## **Spørsmål om diskriminering på grunn av språk i forbindelse med avslag på søknad på tollaspirantstilling**

---

### **Sakens bakgrunn**

I begynnelsen av 2010 ble A intervjuet av Tollregion Oslo og Akershus («Tollvesenet») i forbindelse med Tollvesenets kunngjøring om ansettelse av tollaspiranter. A søkte ikke denne gangen, men i 2007 hadde han vært søker i en lignende ansettelsesprosess i regi av Tollvesenet. I 2007 ble A ikke innkalt til intervju, og han klaget saken inn for ombudet. I uttalelse av 10. juli 2009 konkluderte ombudet med at Tollvesenet hadde diskriminert A på grunn av alder (ombudets sak 08/596). På bakgrunn av denne uttalelsen besluttet Tollvesenet i 2010 å spørre A om han ønsket å bli vurdert på nytt på bakgrunn av sin søknad fra 2007. Deretter ble A invitert til informasjonsmøte og til intervju. A gikk kun på intervjuet.

Etterpå fikk han et brev fra Tollvesenets avdelingssjef hvor han ble informert om at han hadde gitt et godt inntrykk, men at man ikke kunne tilby ham en posisjon som tollaspirant. Grunnen som ble oppgitt var at A i intervjuet hadde avdekket «muntlige norskkunnskaper som ikke var på nivået som man måtte forlange av ansatte i tollvesenet». For øvrig mente man at As juridiske utdanning ikke var relevant for stillingen, fordi den lå 20 år tilbake i tid og omfattet lovverket i (...). Man kunne heller ikke se at han hadde arbeidserfaring som jurist. Utdanningen innen etterretning, m.m, som han hadde fra en militær høyskole i (...), ble heller ikke vurdert

som relevant. Arbeidserfaringen han hadde fra sin stilling i (...) var imidlertid noe relevant, idet hans arbeid var rettet mot publikum, men dette var ikke tilstrekkelig for å kunne tilby ham en posisjon som tollaspirant, gitt at konkurransen hadde vært stor. I brevet sto det at det hadde vært 451 søkere, hvorav 47 hadde blitt innkalt til intervju.

Verken A eller Tollvesenet har fremlagt kopi av utlysningsteksten for tollaspirantstillingene, men ut ifra måten partene har redegjort for saken legger ombudet til grunn at utlysningsteksten for tollaspirantstillingene i 2010 var den samme som den var i 2007, og at kvalifikasjonskravene var like. Ombudet baserer seg derfor på kvalifikasjonskravene, herunder språkkravet, slik de var formulert i utlysningsteksten fra 2007, jf. ovennevnte sak 08/596:

*«Minimumskravet er bestått videregående skole (generell studiekompetanse)*

*med et fremmedspråk, fortrinnsvis engelsk. Vi ønsker oss søkere som har*

*utdannelse fra universitet eller høyskole, og du kan gjerne beherske flere*

*språk... Vi søker medarbeidere som er selvstendige, fleksible og utadvendte. Du må være reflektert, ha evne til å ta initiativ, samt ha god muntlig og skriftlig fremstillingsevne.»*

Videre sto det « *Et godt Tollvesen er preget av mangfold. Vi oppfordrer kvalifiserte kandidater til å søke, uavhengig av kjønn, funksjonsevne eller kulturell bakgrunn.*

*Som ansatt i Tollvesenet vil det stilles store krav til deg. Tilbake vil du få interessante arbeidsoppgaver og utviklingsmuligheter i en etat som forvalter et viktig samfunnsområde.*

*Aspiranter i Tollvesenet ansettes på prøve med plikt til å gjennomføre etatens utdanningsløp som består av teori og praksis (...) Bestått eksamen og tilfredsstillende tjenesteuttalelse gir fast ansettelse som tollbetjent etter ca 12 måneder (...)*»

## **Partenes syn på saken**

**A:**

A hevder at han oppfyller både formelle og uformelle krav når det gjelder norsk språk. Til støtte har han fremlagt en immatrikuleringsbekreftelse og vitnemål i intensivt kurs i norsk trinn III fra 1997 og 1998 fra Universitet i Oslo. Han viser til at han ikke har fått kritikk for måten han uttrykker seg på etter at han som 27-åring kom til Norge. Han kommuniserer muntlig mye med folk, og har ved utallige anledninger de siste 15 årene fungert som frivillig tolk og oversetter for venner og familie. Han viser til at nordmenn selv har vansker for å forstå hverandre på grunn av de mange dialektene som finnes i norsk, og etter det som fremgår av en artikkel i Aftenposten har nordmenn også vansker med å forstå det skriftlige språket som brukes i den offentlige forvaltningen. Dette betyr ikke at folk ikke er språkqualifisert. A konkluderer med at Tollvesenet praktiserer et språkkrav som er høyere enn det som praktiseres ved norske akademiske institusjoner, herunder Universitet i Oslo.

**Tollvesenet:**

Tollvesenet avviser anførselen om at A er blitt diskriminert på grunn av språk. Tollvesenet opplyser at etaten stiller krav til minimum studiekompetanse og god muntlig og skriftlig fremstillingsevne. Språkkravet for tollaspiranter er forankret i tollvesenets veilednings- og kontrollvirksomhet. Kravet innebærer at tolltjenestemannen har evnen til å veilede brukere, det vil si at han/ hun må ha tilstrekkelige språkkunnskaper for å kunne formidle informasjon innenfor et komplekst regelverk. Stillingen innebærer også tollkontroll av personer og varer, herunder helsefarlige varer. Alt dette arbeidet forutsetter at tolltjenestemannen kommuniserer på riktig måte med personen som kontrolleres, og at han/hun formidler presis informasjon til tollvesenet slik at det riktige tiltaket gjennomføres.

Tollvesenet benytter ingen særskilte metoder for å vurdere kandidatenes språkkunnskaper utover avholdelse av intervju og vurdering av søknader. Det er intervjuernes skjønnsmessige vurdering av kandidatens språklige fremstillingsevne som er avgjørende i denne vurderingen. Opplegget for intervjuet av A var det samme som for de øvrige søkerne som ble intervjuet, jf. vedlagte mal for intervju.

Under intervjuet oppsto det flere ganger språklige misforståelser. En del spørsmål måtte stilles flere ganger før A oppfattet dem korrekt, og gjentatte ganger var svarene, som gikk på de kunnskapene han hadde innen etterretning, spionasje, kontraspionasje samt hærformasjoner, ikke relevante til spørsmålene som var blitt stilt.

Tollvesenet har opplyst for ombudet at referatet fra intervjuet er blitt makulert. Tollvesenet har derfor tatt kontakt med ansattrepresentanten som var til stede under intervjuet og viser til erklæringen hun ga i denne forbindelse:

*«når det gjelder A så husker jeg spesielt at språket var for dårlig. Det konkluderte vi med ganske fort. Formen og tonen under intervjuet var god, etter hva jeg husker. Men inntrykket er vel at han ønsket veldig en jobb i staten og han ønsket å bruke uniform. Bruk av uniform står nok høyt i kurs hos han. Utover det så ga han et greit intervju, men det var mange som snakket mye bedre for seg.»*

Tollvesenet hevder altså at A ikke fylte kravet til god muntlig fremstillingsevne og at han av denne grunnen ikke ble ansett som kvalifisert for opptak. Når dette er sagt, viser Tollvesenet til at etaten på bakgrunn av sakens forhistorie også foretok en selvstendig vurdering av As utdanning og arbeidspraksis og at konklusjonen var at, selv om han hadde blitt ansett som språklig kvalifisert, hadde A uansett ikke nådd opp i konkurransen.

## **Rettslig grunnlag**

Ombudet kan gi uttalelse om et forhold er i strid med diskrimineringsloven eller ikke, jf. diskrimineringsombudsloven § 3 tredje ledd, jf. § 1 annet ledd nr. 2.

### **Diskrimineringsloven**

Diskrimineringsloven forbyr forskjellsbehandling på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion eller livssyn, jf. loven § 4 første ledd.

Med direkte diskriminering menes at en handling eller unnlatelse har som formål eller virkning at personer eller foretak på grunnlag som nevnt over blir behandlet dårligere enn andre blir, er blitt eller ville blitt behandlet i en tilsvarende situasjon.

Forskjellsbehandling som er ”nødvendig for å oppnå et saklig formål, og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles”, jf. § 4 fjerde ledd, er tillatt.

Dersom det foreligger omstendigheter som gir grunn til å tro at det har skjedd diskriminering, skal det legges til grunn at diskriminering har funnet sted, hvis ikke arbeidsgiver sannsynliggjør at det likevel ikke har skjedd diskriminering, jf. diskrimineringsloven § 10.

En påstand om diskriminering er ikke nok til at ombudet kan konkludere med at det er "grunn til å tro" at diskriminering er skjedd. Påstanden må støttes av andre opplysninger eller sakens omstendigheter for øvrig.

## **Ombudets vurdering**

Det ombudet skal ta stilling til i denne saken er om A er blitt diskriminert i ansettelsesprosessen til stilling som tollaspirant ved at Tollvesenet har lagt negativ vekt på hans språkferdigheter. Dersom ombudet finner at det er *grunn til å tro* at A er blitt forskjellsbehandlet, går bevisbyrden over på Tollvesenet, som må sannsynliggjøre at diskriminering ikke har skjedd.

Slik ombudet forstår klagen, gjelder den ikke spørsmål om A er blitt *forbigått* til tollaspirantstilling, men om Tollvesenet har lagt vekt på hans språkkunnskaper i strid med diskrimineringsloven. Tollvesenet har uttalt at uavhengig av språkkravet ville A uansett ikke ha nådd opp i konkurransen, da man mente at han manglet relevant utdanning og arbeidserfaring. Ombudet gjør oppmerksom på at dersom klager mener seg forbigått i en stilling og dermed forskjellsbehandlet, er det han/hun som først må vise til opplysninger/omstendigheter som gir grunn til å tro at han/hun er best kvalifisert til stillingen. Ombudet kan ikke se at A har kommet med en slik anførsel, og ombudet tar dermed ikke stilling til hvorvidt A oppfylte kvalifikasjonskravene utover språkkravet, det vil si kravene om utdanning og arbeidserfaring, og om han var bedre kvalifisert enn de søkerne som fikk stillingene.

Ombudet bemerket at etter Likestillings- og diskrimineringsnemndas praksis kan det foreligge brudd på diskrimineringslovgivningen i ansettelsessaker, selv om klager av andre årsaker ikke ville fått stillingen det er tale om, jf. nemndas sak 41/2009. Forbudet mot diskriminering gjelder gjennom hele ansettelsesprosessen, og ikke bare i forhold til vurderingen mellom de sterkeste kandidatene til stillingen. Det avgjørende etter nemndas praksis er altså om vektleggingen av det vernede grunnlaget er egnet til å stille vedkommende dårligere, og ikke at vektleggingen har hatt avgjørende betydning.

Det er ikke bestridt at Tollvesenet la til grunn at As språkferdigheter var for dårlige sett opp mot en stilling som tollaspirant. Han stilles dermed i utgangspunktet dårligere enn andre søkere på grunn av språk. Spørsmålet blir så om dette kan være tillatt forskjellsbehandling etter diskrimineringsloven § 4 fjerde ledd, det vil si om forskjellsbehandlingen «er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles».

Ombudet viser i denne forbindelse til ot.prp. nr. 33 (2004-2005) kapittel 10.1.8, s. 90 og 10.4.8.4 s. 103 hvor det fastslås at:

*I mange typer arbeid vil det være relevant å kreve gode norskkunnskaper (...)*

*Krav til språkkunnskaper vil i mange tilfeller være både saklig og nødvendig å stille (...) Slike tilfeller vil da ikke rammes av diskrimineringsforbudet (...) I arbeidslivet vil språkkrav kunne være saklig dersom de begrunnes i den enkelte stillingen. Det vil i denne vurderingen være avgjørende hvor sentralt språket er i forhold til utøvelsen av arbeidet. I enkelte yrker kan språk være et viktig arbeidsredskap, mens det i andre yrker ikke har avgjørende betydning (...) Jo mer verbal og utadrettet en jobb er, jo mer relevant vil det være å legge vekt på språket. I de aller fleste jobber er imidlertid kommunikasjonen internt også viktig (...).*

I utlysningsteksten fra 2007 står det: «Vi søker medarbeidere som er selvstendige, fleksible og utadvendte. Du må være reflektert, ha evne til å ta initiativ, samt god muntlig og skriftlig fremstillingsevne». Ut i fra denne ordlyden og Tollvesenets beskrivelse av funksjonene og oppgavene til tolltjenestemennene (veiledning, kontroll og intern kommunikasjon), fremgår det at stillingen er både verbal og utadrettet. I sin redegjørelse opplyser Tollvesenet at kommunikasjon er en sentral del av stillingen: Det kreves at tjenestemannen har en presis og rask forståelse av hva som blir sagt i sine samtaler med brukerne, og at han/hun er i stand til å formidle et komplekst regelverk presist, konsist og raskt. I tillegg til å foreta kontroller og veilede brukere skal tollaspirantene formidle informasjon videre internt, som skal danne grunnlag for riktige tiltak. Etter ombudets oppfatning fremstår kravet om «god muntlig fremstilling» godt forankret i de oppgavene som en tollaspirant på sikt må kunne løse. Ombudet finner derfor at det er både saklig og nødvendig å stille et slikt språkkrav for sikre at oppgavene som ligger til stillingen blir utført på riktig måte.

Spørsmålet blir deretter om det var nødvendig å forskjellsbehandle A for å oppnå dette formålet.

Ombudet understreker at en vurdering av språkferdigheter basert på inntrykket kandidaten gir under et intervju vil være en skjønnsmessig vurdering som ombudet må være tilbakeholden med å overprøve. Det er arbeidsgiver som kjenner arbeidsoppgavene og stillingen best, og som er best i stand til å avgjøre hvilke språkferdigheter som bør kreves. Ombudet kan imidlertid se om det er holdepunkter for å si at usaklige hensyn er vektlagt, om klagers språkferdigheter er blitt vurdert i henhold til språkkravet, om arbeidsgivers vurdering av klagers språkferdigheter er konkret begrunnet osv.

Ombudet legger til grunn at det først og fremst vil være under et intervju at arbeidsgiver vil kunne vurdere kandidatens språkferdigheter og formidlingsevne, og det vil derfor etter ombudets vurdering være saklig av arbeidsgiver å legge betydelig vekt på inntrykket kandidaten gir under intervjuet.

A hevder at «intervjuet gikk meget bra», og at tolloverinspektør X og en kvinnelig tollinspektør var imponert over at han ikke hadde vist noen angst under intervjuet. Han mener derfor at konklusjonen om at han ikke oppfylte språkkravet ikke er riktig. Tollvesenet bestrider ikke As positive oppfatning: I brevet til A står det at «under intervjuet gav du et godt inntrykk», og ansattrepresentanten bekrefter dette i sin erklæring. Imidlertid hevder Tollvesenet at man måtte stille spørsmålene flere ganger på rad før A oppfattet dem korrekt. A bestrider imidlertid dette. Ombudet har derfor vurdert alle opplysninger og all dokumentasjon i saken som kan belyse dette, og har merket seg at erklæringen fra ansattrepresentanten viser til at As språk under intervjuet ikke var tilfredsstillende. A på sin side har dokumentert at han har fullført et intensivkurs i norsk og at han har vært immatrikulert ved Universitet i Oslo. Han hevder at han ved utallige anledninger har fungert som tolk og oversetter for familie og venner. Ombudet finner ikke grunn til å tvile på det, men det er som nevnt over *arbeidsgiver* som vurderer språkferdighetene som kreves for ansettelse opp mot *de konkrete stillingene*.

At A flere ganger under intervjuet snakket om de kunnskapene han hadde innenfor etterretning, spionasje, kontraspionasje og hærformasjoner, kan bero på språklig misforståelse av spørsmålene, men kan også skyldes en feilaktig oppfatning av hva arbeidsgiver ville anse for å være relevant informasjon. Ombudet legger imidlertid til grunn at intervjupanelet ikke var

Side 7 av 8

fornøyd med svarene fra A, idet han og intervjupanelet snakket forbi hverandre. Tollvesenet forklarer i sin redegjørelse at dette var avgjørende for ikke å tilby ham opptak.

Når det gjelder arbeidsgivers vurdering av As språkferdigheter, så støttes den, som nevnt over, av ansattrepresentanten, og ombudet kan ikke se at det er grunnlag for å overprøve den vurderingen som er gjort av arbeidsgiver her.

Selv om ombudet legger til grunn at språkkravet i denne saken var både saklig og nødvendig, må også vilkåret om uforholdsmessighet være oppfylt for at forskjellsbehandlingen kan sies å være lovlig. Selv om det kan oppleves frustrerende å få avslag på en jobbsøknad, vil det likevel være slik at ingen arbeidssøkere i utgangspunktet har *krav* på å bli tilsatt i de stillinger de søker på. I denne saken har arbeidsgiver dessuten kommet til at A ikke var kvalifisert for stillingen. Ombudet kan dermed ikke se at forskjellsbehandlingen var uforholdsmessig.

Ombudet er på denne bakgrunnen kommet til at forskjellsbehandlingen av A på grunn av språk var tillatt etter diskrimineringsloven § 4 fjerde ledd. Ombudet vil avslutningsvis bemerke at det for øvrig ikke er holdepunkter i saken for å si at Tollvesenet har diskriminert A på grunn av etnisitet eller nasjonal opprinnelse, eller at man har ønsket å ekskludere ham fra ansettelsesprosessen. Han fikk beholde sin søknad fra forrige ansettelsesprosess, og Tollvesenet tok kontakt med A da nye stillinger ble ledige. Det fremgår videre av den fremlagte intervjumalen at intervjuet av A ble gjennomført etter samme opplegg som for de øvrige søkerne. Det fremgår at malen dekker hele intervjuet, fra begynnelsen til slutten, og at opplegget er fast. Alle spørsmålene som stilles er spesifisert. Ombudet legger derfor til grunn at alle kandidatene, herunder A, i utgangspunktet ble stilt samme spørsmål. En ansattrepresentant var dessuten til stede under intervjuet. Denne personen har som funksjon å kontrollere at intervjuet gjennomføres uten avvik fra det etablerte opplegget, og i tråd med felles retningslinjer. Ombudet legger derfor til grunn at A ble vurdert på de samme premisser som de øvrige kandidatene.

## Konklusjon

A ble ikke diskriminert på grunn av språk i forbindelse med opptak av tollaspiranter i 2010.