



Likestillings- og  
diskrimineringsombudet

Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet  
Postboks 8036 Dep  
0030 OSLO

Vår ref.:  
11/2527- 2- YLL

Deres ref.:  
201104529

Dato:  
09.03.2012

## Høring NOU 2011:18 Struktur for likestilling

### 1. Innledning

Likestillings- og diskrimineringsombudet (ombudet) viser til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets (BLD) brev av 9. desember 2011 om NOU 2011: 18 Struktur for likestilling.

Ombudet har som mandat å arbeide for *likestilling* og mot *diskriminering* på grunnlag av kjønn, etnisitet, religion, alder, seksuell orientering og nedsatt funksjonsevne, og håndhever diskrimineringslovgivningen på disse områdene. Videre har ombudet også tilsynsansvar med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelsene Norge har etter FNs Rasediskrimineringskonvensjon (CERD) og FNs Kvinnekonvensjon (CEDAW). Videre er ombudet tiltenkt tilsynsansvar for FN konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD).

Ombudet deler utvalgets analyse av likestillingssituasjonen. Norge har kommet langt i likestillingsarbeidet. Vi har et lovverk som blir stadig bedre, vi har planer og visjoner, og vi oppnår resultater, både i styrerommene, på lesesalene og i arbeidslivet. Likevel er vold og trakassering av kvinner og jenter et omfattende problem. Kvinner og menns arbeid verdsettes fortsatt ulikt, og lønnsgapet er like stort som for 30 år siden. Menn forskjellsbehandles når de vil ta ut foreldrepermisjon. Fortsatt finner vi langt flere menn enn kvinner i maktposisjoner i politikk, næringsliv og forskning.

Bare gjennom de 1727 henvendelsene (239 klagesaker og 1488 veiledningshenvendelser) ombudet mottok i 2011, ser vi at Norge har store utfordringer på likestillingsfeltet. På viktige områder som arbeidsliv, makt og innflytelse og vold skjer det svært lite. FNs kvinnekomité peker på en rekke forhold i sine Concluding observations til Norge i mars 2012. Komiteen uttrykker bekymring for myndighetenes manglende innsats blant annet når det gjelder omfang av vold mot kvinner, herunder forebygging av voldtekt, de store likestillingsutfordringene i arbeidslivet og at myndighetene ikke jobber aktivt nok mot kjønnsstereotyper. Den norske likestillingspolitikken bærer preg av gode intensjoner og ambisiøse målsettinger. Den politiske gjennomføringsevnen er imidlertid utilstrekkelig. Det er derfor behov for mer ressurser og tydeligere ansvar for gjennomføringen av likestillingspolitikken.

### 1.1 Ombudets hovedkonklusjon

Ombudet mener summen av Likestillingsutvalgets forslag har den slagkraften som likestillingsarbeidet trenger, og støtter i all hovedsak utvalgets forslag til ny struktur for likestilling, som kan sammenfattes slik:

- Organisatoriske rammer som sikrer gjennomføringen av en styrket likestillingspolitikk: direktorat med regionkontorer og regionale utviklingsmidler
- Flerdimensjonalt likestillingsarbeid: sammensatt diskriminering
- Konkretisering av aktivitets- og rapporteringsplikten
- Sivilt samfunn som reell premissleverandør i likestillingspolitikken
- Styrking og tydeliggjøring av ombud og nemnd
- Et effektivt diskrimineringsvern med sanksjoner

Ombudet vil imidlertid understreke at forslagene i NOU 2011:8 «Struktur for likestilling» er gjensidig avhengige av hverandre for å oppnå et systematisk og effektivt likestillingsarbeid. De store utfordringene Norge har på likestillingsfeltet, krever sammensatte løsninger i et helhetlig system. Det har vi ikke i dag, og det er hovedårsaken til at likestillingsarbeidet står på stedet hvil på flere av de viktigste samfunnsområdene.

Ombudets anmerkninger er foreløpige i påvente av utvalgets andre utredning som kommer i august 2012. Der vil det prinsipielle utgangspunktet for norsk politikk for kjønnslikestilling, og likestillingspolitiske dilemmaer og utfordringer i et livsløps-, klasse og etnisitetsperspektiv drøftes.

## 2. Sammenfatning av ombudets konklusjoner

Ombudet har kommet til følgende konklusjoner når det gjelder de sentrale spørsmålene NOU 2011: 18 Struktur for likestilling reiser:

### ***Nærmere begrunnelse for et direktorat for likestilling***

Ombudet er enig i utvalgets forslag om å etablere et nytt direktorat for likestilling under BLD. Det er et klart behov for å etablere organisatoriske rammer som kan gi likestillingsarbeidet den slagkraften som er nødvendig for å sikre at de politiske målsettingene på feltet nås.

### ***Det lokale likestillingsarbeidet***

Ombudet støtter utvalgets forslag om å opprette fem regionskontor for likestilling. Dette vil legge til rette for en aktiv og systematisk likestillingspolitikk i distriktene.

Det er imidlertid viktig at disse kompetansemiljøene ikke blir for små og sårbare.

### ***Regionalt utviklingsprogram***

Ombudet støtter forslaget om et utviklingsprogram for lokalt likestillingsarbeid, med årlig øremerket bevilgning på 200 mill. kr i 10 år. Programmet må fremme likestilling både når det gjelder kjønn, nedsatt funksjonsevne, etnisitet, religion, alder og seksuell orientering, og utvikle kompetanse knyttet til sammensatt diskriminering.

### ***Sammensatt diskriminering***

Ombudet støtter utvalget i at eget direktorat for likestilling må omfatte alle vernede grunnlag, og arbeide ut fra at det er kombinasjoner av kjønn, alder, etnisitet, religion, funksjonsevne og seksuell orientering som samvirker og skaper urettmessig ulikhet for ulike grupper av individer.

Ombudet slutter seg til utvalgets forslag om at det bør innføres en egen lovbestemmelse i hver av de aktuelle diskrimineringslovene. Lovbestemmelsene bør ta utgangspunkt i at vernet mot sammensatt diskriminering skal være knyttet til de aktuelle diskrimineringsgrunnlagene som har et vern i gjeldende lovverk.

### ***Konkretisering av aktivitets- og rapporteringsplikten***

Ombudet støtter utvalgets forslag om at aktivitetsplikten som gjelder arbeidsgivere, og aktivitetsplikten for offentlige myndigheter som myndighetsutøvere og tjenesteytere, konkretiseres. Ombudet er enig med utvalget i at dersom aktivitets- og rapporteringsplikten skal være et effektivt verktøy i likestillingsarbeidet, må det komme tydelig frem hva plikten innebærer.

I tillegg til de forslag til presiseringer utvalget fremmer, foreslår ombudet at arbeidsgivers plikt til å forebygge diskriminering og trakassering tydeliggjøres

som en del av aktivitetsplikten og at en slik presisering tas inn i hver av de aktuelle diskrimineringslovene.

Ombudet foreslår en konkretisering av redegjørelsesplikten slik at det fremgår direkte av lovteksten hva dette innebærer for virksomhetene. Dette vil gi et bedre grunnlag for treffsikkert likestillingsarbeid.

#### ***Aktivitets- og rapporteringsplikten for offentlige myndigheter***

Ombudet støtter utvalgets forslag om å konkretisere plikten som offentlig myndighet. Likestillings- og diskrimineringsombudet støtter videre utvalgets forslag om innføring av en dokumentasjonsplikt, og anbefaler at den konkretiseres i lovtekst i samsvar med ny § 1b i likestillingsloven.

#### ***Ombudets konvensjonstilsyn***

Ombudet støtter utvalgets anbefaling om at ombudet fortsatt skal ha tilsyn med FNs Rasediskrimineringskonvensjon og FNs Kvinnediskrimineringskonvensjon, og at dette arbeidet må styrkes med tilføring av ressurser. Ombudet støtter videre utvalgets anbefaling om å innta en rapporteringsplikt for ombudet i forskrift.

#### ***I dialog med siviltt samfunn og partene i arbeidslivet***

Ombudet støtter utvalgets forslag om å øke driftsstøtten til organisasjoner som jobber på kjønnslikestillingsfeltet. Økt driftsstøtte må også vurderes for alle frivillige organisasjoner som jobber mot diskriminering og for likestilling. Videre støtter ombudet forslaget om at det opprettes et forum for likestilling i arbeidslivet mellom barne-, likestillings- og inkluderingsministeren og partene i arbeidslivet. Ombudet er også positiv til forslaget om å etablere et kontaktutvalg mellom statsråden og organisasjoner på likestillingsfeltet.

#### ***Styrking og tydeliggjøring av ombud og nemd***

Utvalget fremmer en rekke forslag som kan bidra til å gi personer som utsettes for diskriminering et bedre og mer effektivt diskrimineringsvern. Ombudet støtter utvalgets forslag fordi forslagene vil bidra til å styrke ombudet og nemnda som et reelt lavterskeltilbud. Et effektivt og tilgjengelig håndhevingsapparat i diskriminerings saker er en grunnleggende forutsetning for at diskrimineringsvernet skal bli en realitet i menneskers hverdag. Dette er en underliggende premiss i de konvensjonsforpliktelser Norge har.

### **3. Merknader til utvalgets mandat**

Ombudet vil sterkt beklage at diskrimineringsgrunnlagene funksjonsevne og seksuell orientering ikke er med i likestillingsbegrepet som ligger til grunn for utvalgets mandat. Dagens forståelse av begrepet likestilling bygger på en bred

tilnærming og omfatter grunnlagene kjønn, etnisitet, språk, funksjonsevne, seksuell orientering, kjønnsidentitet og -uttrykk, religion, livssyn, politisk syn og alder. Likestillingsbegrepet har fått en utvidet betydning over tid, også internasjonalt, fordi disse gruppene møter tilsvarende diskrimineringsmekanismer og utfordringer knyttet til likestilling. Det er derfor svært uheldig og begrensende at likestillingsbegrepet snevres inn i en utredning som skal legge grunnlaget for en fremtidsrettet og moderne likestillingspolitikk. Som utvalget presiserer (side 12), ba de om en utvidet fagkompetanse i forbindelse med presiseringen av mandatet for utredningen, men fikk avslag.

Selv om det er uheldig at mandatet er snevert, og særlig uheldig at grunnlagene funksjonsevne og seksuell orientering er utelatt, vil ombudet fremheve at utvalget har gått bredere til verks enn mandatet tilsier. Ombudet forutsetter at en moderne forståelse av likestillings- og diskrimineringsutfordringene skal prege ny struktur for likestilling. Dette innebærer både at alle diskrimineringsgrunnlag ligger til grunn og også sees i sammenheng. Utvalget viser i denne sammenheng blant annet til FNs kvinnekommisjon (s 45) som har «anbefalt at nasjonal lovgivning skal forby det som her benevnes som interseksjonelle former for diskriminering».

Utvalget mener at forbud mot sammensatt diskriminering er en sentral problemstilling, og ombudet støtter dette. En flerdimensjonal tilnærming til diskriminering vil kunne bidra til økt forståelse om art og omfang av diskriminering, fordi en slik tilnærming avdekker relevante samvirkende momenter som bidrar til ulikestilling. Ombudet vil derfor på samme måte som utvalget, fremheve at en flerdimensjonal tilnærming er avgjørende for et mer effektivt diskrimineringsvern.

#### **4. Organisatoriske rammer som sikrer gjennomføringen av en styrket likestillingspolitikk**

Utvalget foreslår at det etableres et nytt direktorat under BLD med fagansvar for gjennomføring av likestillingspolitikk med regional forankring gjennom regionkontorer.

Etter utvalgets vurdering er det i dag begrenset kapasitet og få kraftfulle virkemidler i arbeidet med å gjennomføre de politiske ambisjonene på likestillings- og diskrimineringsfeltet. Ombudet støtter denne vurderingen. Ansvaret for gjennomføringen av politikken på området er i dag delvis spredt på departementsnivå, på uavhengige forvaltningsorganer og delvis til private stiftelser. Ombudet er enig i utvalgets konklusjon om at denne organiseringen gir store mangler med hensyn til å sikre et systematisk likestillingsarbeid og at

det er behov for et fullgodt iverksettingsapparat på sentralt forvaltningsnivå. Det er imidlertid viktig at en slik ny fagetat som utvalget foreslår, har et regionalt nedslagsfelt og kan gi kommuner og fylkeskommuner den oppfølgingen og veiledningen det er stort behov for.

Ombudet støtter derfor forslaget om et styrket iverksettingsapparat med en regional forankring.

#### 4.1 Nærmere om behovet for et direktorat

Offentlige myndigheter har en lovfestet plikt til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling på alle samfunnsområder. BLD har sektoransvar for likestillingsarbeidet, samtidig som integreringsstrategien har ligget til grunn for det offentlige likestillingsarbeidet de siste 20-25 årene. Det betyr at alle departementer og underliggende etater har ansvar for å tenke og handle likestilling. Dette er en strategi som har som mål at likestilling skal gjennomsyre alle politikkområdene, og inngå i det løpende arbeidet i offentlig forvaltning, i alle beslutningsprosesser, på alle nivåer og av de aktører som deltar i arbeidet med å fatte beslutningene, altså mainstreaming.

En forutsetning for at mainstreaming og sektoransvar skal fungere som strategi for et godt likestillingsarbeid, er at det må følges opp med en klar fordeling av ansvar og myndighet. Selv om BLD har det sektorovergripende ansvaret, har ikke departementet den nødvendige myndighet og de nødvendige virkemidlene som skal til for å sikre at en effektiv integreringsstrategi og en flerdimensjonal tilnærming til likestillingsarbeidet gjennomføres. Det er et klart behov for en tydeligere styringsstruktur og ansvarsfesting i gjennomføringen av likestillingspolitikken.

Et eget forvaltningsorgan som kan arbeide systematisk, målrettet og kontinuerlig for likestilling på alle grunnlag, er også nødvendig for å følge opp aktivitets- og rapporteringsplikten offentlige myndigheter, arbeidsgivere og arbeidslivets organisasjoner har. Plikten til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering er et av de viktigste verktøyene vi har for å oppnå likestilling.

Ombudets erfaring er at denne lovpålagte plikten er lite kjent. Det må gjøres en kraftfull, systematisk og landsomfattende innsats for å gi opplæring og veiledning i dette viktige likestillingsverktøyet. Målgruppen må være arbeidsgivere i privat sektor, kommuner, fylkeskommuner og statlige virksomheter. Videre er det behov for å utvikle standarder og veiledere for

offentlige myndigheters aktivitetsplikt som tjenesteytere. Dette bør også være et ansvarsområde for et direktorat.

I tillegg vil overvåking og veiledning med hensyn til myndighetenes bruk av utredningsinstruksens konsekvensanalyse for likestilling og integrering av likestillingsperspektiv i budsjett- og planarbeid, være naturlige oppgaver for et direktorat. Dette er sentrale oppgaver i likestillingsarbeidet som ingen følger systematisk opp i dag.

Et direktorat vil også ha som oppgave å følge opp likestillingspolitikken før øvrig, som for eksempel oppfølging av og koordinering av nasjonale handlingsplaner, tilskuddsforvaltning og ansvar for praktisk gjennomføring av prosjekter. Et direktorat for likestilling vil også være en viktig bidragsyter for faglige råd og innspill i politikktutvikling, og vil gjennom sin rolle som kompetanseorgan også være en viktig høringsinstans for de fleste departementer og direktorater.

Ombudet støtter også forslaget om at et direktorat skal føre tilsyn med offentlige myndigheters aktivitetsplikter – se nærmere omtale av dette under pkt. 6.4.

Ombudet vil imidlertid understreke at et nytt direktorat ikke må tappe uavhengige fagmiljøer for ressurser og kunnskap. Det er også viktig å ivareta nødvendig kompetanse for å sikre en god integrering av likestillingsarbeidet i det daglige arbeidet i alle prosesser på alle nivåer.

### **Konklusjon**

Ombudet er enig i utvalgets forslag om å etablere et nytt direktorat for likestilling under BLD. Det er et klart behov for å etablere organisatoriske rammer som kan gi likestillingsarbeidet den slagkraften som er nødvendig for å sikre at de politiske målsettingene på feltet nås.

4.2 Det lokale likestillingsarbeidet og forslag om fem regionskontorer  
Utvalget har vurdert det lokale likestillingsarbeidet, og dokumenterer gjennom ulike undersøkelser at innsatsen på feltet er mer eller mindre fraværende. Kunnskapen om plikten som offentlig myndighet har til aktivt og planmessig likestillingsarbeid, synes å være liten i kommuner og fylkeskommuner. Verken aktivitetsplikten eller offentlige instruksjoner blir fulgt opp, og mye av arbeidet er fragmentarisk og ad hoc preget. Den generelle tendensen er at likestillingsperspektivet i liten grad er systematisk integrert i det løpende daglige arbeidet i kommunene.

Forskningsrapporten «Vedvarende vikeplikt» fra 2011, som er utført av førsteamanuensis Ingrid Guldvik m.fl. (Høgskolen i Lillehammer), bekrefter et slikt inntrykk. I 1991 var mange kommuner med i aktivt likestillingsarbeid, for eksempel gjennom kommunale handlingsplaner for likestilling. Færre kommuner er nå aktive innen likestillingsfeltet. Guldviks forskningsrapport viser at 61 prosent av kommunene pr i dag ikke har noen overordnet likestillingsplan.

Kommuner og fylkeskommuner har som arbeidsgivere og tjenesteytere et stort ansvar for å følge opp de lovfestede pliktene om å føre et aktivt og systematisk likestillingsarbeid. Ombudets erfaring viser at dialog og veiledning over tid gir resultater i likestillingsarbeidet, men det er svært ressurskrevende. Det er helt avgjørende å nå ut til dem som har den viktige oppgaven det er å arbeide aktivt for likestilling og mot diskriminering med kunnskap om virkningsfulle metoder og verktøy for å få til endring. Det er tunge strukturer som skal endres, og en slik endring må skje i dialog mellom lokale utfordringer og muligheter, og nasjonale føringer.

Ombudet støtter utvalget i at et direktorat for likestilling har et tydelig regionalt nedslagsfelt, og kan bidra til å mobilisere kommuner og fylkeskommuner i det offentlige likestillingsarbeidet. Regionale kontorer betyr økt nærhet til befolknings- og næringsstruktur med mulighet til god kjennskap til de lokale likestillingsutfordringene. Ombudet mener at regionale kontorer vil gi bedre mulighet til aktiv og systematisk rådgivning og veiledning over hele landet, og dermed legge til rette for en aktiv og systematisk likestillingspolitikk i distriktene.

**Konklusjon:**

Ombudet støtter utvalgets forslag om å opprette fem regionskontor for likestilling. Dette vil legge til rette for en aktiv og systematisk likestillingspolitikk i distriktene.

Det er imidlertid viktig at disse kompetansemiljøene ikke blir for små og sårbare.

**4.3 Regionalt utviklingsprogram**

Etter utvalgets vurdering bruker statlige myndigheter i dag lite ressurser på det regionale og lokale likestillingsarbeidet. De midlene som brukes, blir spredt over flere ansvarsområder og det er vanskelig å måle effekten av dem. For få et mer aktivt og systematisk likestillingsarbeid lokalt, er det nødvendig å tilføre økte ressurser lokalt.



Utvalget viser til Sverige hvor man de siste årene (2007-2010) har hatt en storstilt satsning på kjønnslikestilling med en ramme på 1,6 milliarder SEK. Det er blant annet bevilget penger til arbeid med å gjennomføre kjønnsanalyser og utvikle metoder for å integrere et kjønnsperspektiv i det kommunale arbeidet. Innsatsen rettet mot kommunene, er tilført ekstra midler og videreført ut 2013. Totalt har Sveriges kommuner og landsting fått bevilget 225 millioner SEK til den regionale og lokale likestillingssatsningen (2008-2013).

Utvalget foreslår et tilsvarende norsk krafttak for utviklingsarbeid på likestillingsfeltet. Ombudet er enig i dette og vil presisere at et utviklingsprogram for lokalt likestillingsarbeid må omfatte alle de vernede diskrimineringsgrunnlagene. Ombudet støtter forslaget om å øremerke midler til dette over statsbudsjettet i ti år. Utviklingsmidlene bør både støtte opp om og gi innovasjonsmuligheter for likestillingsarbeidet regionalt og lokalt.

Ombudet er enig i at utviklingsmidlene bør bidra til utvikling av tiltak knyttet opp mot aktivitets- og redegjørelsesplikten. Det betyr at midlene kan gå til innovasjonsarbeid knyttet til å fremme likestilling både når det gjelder kjønn, nedsatt funksjonsevne, etnisitet, seksuelle orientering, alder og religion. Ombudet vil særlig understreke at i dette utviklingsarbeidet er det viktig å utvikle kompetanse knyttet til sammensatt diskriminering. Det samme gjelder utviklingsarbeid knyttet til kommuners aktivitetsplikt som tjenesteytere og myndighetsutøvere.

#### ***Konklusjon:***

Ombudet støtter forslaget om et utviklingsprogram for lokalt likestillingsarbeid, med årlig øremerket bevilgning på 200 millioner kroner i 10 år. Programmet må fremme likestilling både når det gjelder kjønn, nedsatt funksjonsevne, etnisitet, religion, alder og seksuell orientering, og utvikle kompetanse knyttet til sammensatt diskriminering.

#### **4.4 Sammensatt diskriminering som arbeidsmetode i en ny fagetat**

Utvalget foreslår at direktoratet bør vektlegge at kombinasjoner av kjønn, alder, etnisitet, religion, funksjonsevne, seksuell orientering og klasse kan virke sammen og skape urettmessig ulikhet for ulike grupper av individer, i sitt arbeid.

Utvalget skal ha honnør for at de løfter interseksjonelle former for diskriminering opp i den offentlige debatten og viser hvordan sammensatt diskriminering skjer.

Ombudet er enig med utvalget i at en flerdimensjonal tilnærming til diskriminering vil kunne bidra til økt forståelse om art og omfang av diskriminering, og dermed mer treffsikre tiltak. Ombudet støtter derfor utvalgets forslag om at et nytt direktorat bør arbeide ut fra at det er kombinasjoner av kjønn, alder, etnisitet, religion, funksjonsevne, seksuell orientering som kan samvirke og skape urettmessig ulikhet for ulike grupper av individer.

Et lovfestet vern mot sammensatt diskriminering, som foreslått av utvalget, og som ombudet slutter seg til, gir også føringer for hvordan de organisatoriske rammene for likestillingsarbeidet i Norge bør utformes. For at et vern mot sammensatt diskriminering i lovverket skal få den ønskede effekten, må også de organisatoriske rammene fremme en flerdimensjonal tilnærming til likestilling. Kartleggingen utvalget har gjennomført, viser at en god del departementer har egne handlingsplaner for å fremme likestilling på egne sektorområder, men at et flerdimensjonalt perspektiv er fraværende i mange av disse planene.

Ombudet slutter seg til utvalgets vurdering om at et eget direktorat for likestilling som omfatter alle vernede grunnlag vil være det beste utgangspunktet for å utvikle et slikt flerdimensjonalt likestillingsarbeid. Det må utvikles kompetansemiljø som kan avdekke hvordan ulike diskrimineringsgrunnlag virker sammen og samlet bidrar til å skape og opprettholde ulikhet. De problemstillingene som angår ett grunnlag vil ofte ha likhetstrekk med problemstillinger som angår andre grunnlag og det vil være en lærings- eller synergieffekt av et apparat som kan arbeide med problemstillingene på tvers av grunnlag og se hvordan de også samvirker. En slik helhetlig tilnærming synes avgjørende for å forstå arten av diskriminering og ha et effektivt likestillingsarbeid.

Ombudet er imidlertid også enig med utvalget i at det vil være behov for kompetanse når det gjelder de oppgaver og utfordringer som er mer spesifikke for de enkelte grunnlagene. Et sektorovergripende direktorat for likestilling må samarbeide godt med ulike fagdirektorater som har ansvaret for offentlig politikk på sine sektorområder. Nettopp dette perspektivet er etter ombudets oppfatning et av de avgjørende argumentene for å etablere et nytt direktorat for likestilling.

**Konklusjon:**

Ombudet er enig i at et eget direktorat for likestilling må omfatte alle vernede grunnlag, og arbeide ut fra at det er kombinasjoner av kjønn, alder, etnisitet,

religion, funksjonsevne, seksuell orientering som samvirker og skaper urettmessig ulikhet for ulike grupper av individer.

## **5 Flerdimensjonalt likestillingsarbeid: forbud mot sammensatt diskriminering**

Likestillingsutvalget foreslår at et forbud mot sammensatt diskriminering tas inn i likestillingsloven og de øvrige diskrimineringslovene. Forslaget innebærer en tydeliggjøring og utvidelse av forbudet mot diskriminering, og er en lovendring ombudet har arbeidet for lenge.

Gjeldende likestillings- og diskrimineringsrett i Norge tar utgangspunkt i at mennesker blir diskriminert på grunnlag av et enkelt diskrimineringsgrunnlag, slik som blant annet kjønn, etnisitet og nedsatt funksjonsevne osv. Både internasjonalt og nasjonalt er det imidlertid blitt økt oppmerksomhet knyttet til sammensatt diskriminering, forstått som en samlebetegnelse på diskriminering på flere grunnlag separat og sammenvevd diskriminering. Dette fokuset anerkjenner at den diskriminering en person opplever, ofte kan være som følge av en sammensatt effekt av ulike forhold hos en person. Det er derfor avgjørende med et lovverk som tar høyde for hvordan ulike diskrimineringsgrunnlag samvirker.

Som ombudet har rapportert til utvalget og BLD, er sammensatt diskriminering ofte et tema i de klagene som ombudet mottar. I perioden 2008-2009 registrerte ombudet 53 saker der spørsmål om diskriminering ut fra en kombinasjon av flere diskrimineringsgrunnlag ble behandlet. Saker om sammensatt diskriminering som omfatter nedsatt funksjonsevne, er ikke med i tallmaterialet. Oversikten gir riktignok bare et lite bilde av om diskrimineringen kan være resultat av sammensatte årsaker. Ombudet mener uansett at det kan dokumenteres at sammensatt diskriminering er et aspekt ved den diskrimineringen som skjer i Norge i dag. Etter ombudets oppfatning må dette gjenspeiles både i lovverket, i håndhevingen og praktiseringen av lovene.

Ved å lovfeste et uttrykkelig forbud mot diskriminering på flere grunnlag samtidig/i kombinasjon, kan lovgiver gi et signal om at dette er en reell problemstilling. Det vil fjerne en eventuell tvil omkring håndheving av slike saker, og det kan gjøre at sammensatt diskriminering blir satt på dagsorden i arbeidsgiveres og offentlige myndigheters arbeid med aktivitetsplikten. En bevisstgjøring omkring sammensatt diskriminering kan etter ombudets mening bidra til at det kan utarbeides enda mer treffsikre tiltak for likestilling og mot diskriminering enn i dag.

Ombudet vil understreke følgende argumenter som særlig taler for et uttrykkelig vern mot sammensatt diskriminering i norsk rett:

- Et forbud mot sammensatt diskriminering vil bidra til et mer effektivt diskrimineringsvern fordi tilnærmingen vil ta høyde for diskriminering som ikke kan tilbakeføres til et enkelt diskrimineringsgrunnlag, men hvor diskrimineringen nettopp følger av ulike faktorer som samvirker.
- Et forbud mot sammensatt diskriminering vil bidra til å skape økt bevissthet om problemstillingen. På samfunnsnivå vil det også bli mer synlig at enkelte grupper kan være særlig sårbare som følge av at flere faktorer virker sammen, slik at enkelte kommer særlig dårlig ut.

Ombudet kan ikke se vektige grunner mot at norsk rett skal ha et uttrykkelig vern mot sammensatt diskriminering. I utgangspunktet sluttet ombudet seg til NOU 2009: 14 om at det bør innføres et helhetlig diskrimineringsvern i Norge, jf. vårt høringsbrev til Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) 18.desember 2009. I lys av at norsk rett i denne omgang ikke får en helhetlig diskrimineringslov, vil ombudet understreke at det er viktigere enn noen gang at det innenfor gjeldende diskrimineringslovverk, samt den kommende lov om diskrimineringsvern på grunnlag av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk, blir innført en egen lovbestemmelse i hver av de aktuelle diskrimineringslovene som også verner mot sammensatt diskriminering.

Utvalget foreslår ikke å åpne for å kombinere vernede diskrimineringsgrunnlag med såkalte ikke-vernede grunnlag. Ombudet vil fremheve at sosial klasse, bosted og andre ikke-vernede sosiale identiteter kan forsterke utsatthet for ulikhet og at også ikke-vernede sosiale identiteter kan være relevante for å forstå art og omfang av diskriminering og mangel på likestilling i Norge. Vi har likevel forståelse for at lovverket må være tilstrekkelig presist, særlig når det kan bli aktuelt å knytte sanksjoner til brudd på diskrimineringsvernet.

### ***Konklusjon:***

Ombudet slutter seg til utvalgets forslag om at det bør innføres en egen lovbestemmelse i hver av de aktuelle diskrimineringslovene. Lovbestemmelsene bør ta utgangspunkt i at vernet mot sammensatt diskriminering skal være knyttet til de aktuelle diskrimineringsgrunnlagene som har et vern i gjeldende lovverk.

## **6 Konkretisering av aktivitets- og rapporteringsplikten**

Utvalget foreslår at aktivitetsplikten som gjelder arbeidsgivere, og aktivitetsplikten for offentlige myndigheter som myndighetsutøvere og tjenesteytere, konkretiseres. Ombudet er enig med utvalget i at dersom

aktivitets- og rapporteringsplikten skal være nyttig verktøy i likestillingsarbeidet må det komme tydelig frem hva plikten innebærer for den enkelte virksomhet. Ombudet støtter derfor forslaget om konkretisering i lovverket.

#### 6.1 Arbeidsgivers aktivitets- og redegjørelsesplikt

Arbeidslivet er en viktig arena for å oppnå likestilling. Aktivitets- og redegjørelsesplikten for arbeidsgivere i privat og offentlig sektor er et sentralt virkemiddel i arbeidet med å hindre diskriminering og fremme like muligheter i arbeidslivet.

I dag er det stor usikkerhet blant kommuner og andre offentlige virksomheter om hva aktivitets- og redegjørelsesplikten faktisk innebærer i praktisk arbeid. (Guldvik m fl, 2011). Ombudets kontroller av likestillingsredegjørelser gjennom fem år bekrefter dette. Usikkerheten, som er en konsekvens av manglende tydelighet om hva plikten innebærer, fører til at det blir lite aktivitet for å fremme likestilling i virksomhetene. En klargjøring av plikten vil bidra til at formålet med aktivitetsplikten blir oppfylt. Utvalget påpeker at arbeidsgivere har behov for forutsigbarhet med hensyn til hva som omfattes av aktivitets- og redegjørelsesplikten, og fremmer forslag til konkretisering av aktivitetsplikten for arbeidsgivere.

Ombudet støtter utvalgets forslag og vil understreke at plikten må være så konkret at den gir virksomhetene veiledning om hva de er forpliktet til å gjøre. Samtidig må reglene utformes slik at de ivaretar hensynet til behov for fleksibilitet i virksomhetene. Reglene må ikke stenge for gode løsninger som virksomhetene selv utvikler. Ombudet mener, som utvalget, at utformingen av kravene må ta høyde for at variasjonen blant virksomheter er stor.

#### 6.1.2 Konkretisering av innsatsområder for aktivitetsplikten

Erfaringer fra ombudets veiledning om likestilling i arbeidslivet er at konkretisering av aktivitetsplikten gjør det lettere å iverksette analyser av virksomhetens utfordringer og sette i gang endringsprosesser. Slike analyser er helt nødvendige for målrettede og effektive tiltak.

Ombudet er enig i at det er behov for å konkretisere aktivitetsplikten til blant annet å omfatte rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, arbeidstid, herunder ufrivillig deltid, individuell tilrettelegging, utviklingsmuligheter og beskyttelse mot seksuell trakassering og trakassering på grunn av kjønn. Gjennom ombudets kontroller av kommuner ser vi at på tross av stort fokus på ufrivillig deltid, er deltidsandelen stort sett stabil.

I tillegg til de forslag til presiseringer utvalget fremmer, foreslår ombudet at arbeidsgivers plikt til å forebygge diskriminering og trakassering tydeliggjøres som en del av aktivitetsplikten. Plikten til å forebygge diskriminering er grunnleggende for å fylle kravene i aktivitetsplikten. En konkretisering vil tydeliggjøre dette, og arbeidsgiverne må dermed sikre at diskrimineringsforbudene er ivaretatt i de personalpolitiske rutinene.

Ombudet viser i denne sammenhengen til rapporten «Diskrimineringens årsaker og omfang» av Rogstad og Midtbøen (2012). Undersøkelsen avdekker gjennom parvis testing at pakistanske navn alene reduserer jobbsøkernes muligheter til å komme til intervju. Undersøkelsen viser også at mange arbeidsgivere oppfatter at de har større handlingsrom enn diskrimineringslovverket åpner for, når det gjelder hvilke kriterier de kan legge vekt på ved rekruttering.

De funnene som rapporten avdekker vil vanskelig kunne avdekkes fullt ut gjennom klagebehandling. Ombudet foreslår på denne bakgrunn følgende presisering i likestillingsloven § 1a:

*«Arbeidsgivere skal forebygge diskriminering og arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene innenfor sin virksomhet. Aktivitetsplikten omfatter blant annet rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, arbeidstid herunder ufrivillig deltid, individuell tilrettelegging, utviklingsmuligheter og beskyttelse mot seksuell trakassering og trakassering på grunn av kjønn. Arbeidslivets organisasjoner har tilsvarende aktivitetsplikt innenfor sitt virkefelt.»*

Tilsvarende presiseringer tas inn i hver av de aktuelle diskrimineringslovene.

### **Konklusjon:**

Ombudet støtter utvalgets forslag om konkretisering av aktivitetsplikten. I tillegg til de forslag til presiseringer utvalget fremmer, foreslår ombudet at arbeidsgivers plikt til å forebygge diskriminering og trakassering tydeliggjøres som en del av aktivitetsplikten og at en slik presisering tas inn i hver av de aktuelle diskrimineringslovene.

#### 6.1.3 Om grensen på 50 ansatte

Utvalget foreslår at det skal være større krav til aktivitet fra arbeidsgivere med mer enn 50 ansatte. Den vanlige definisjonen av ansatte i denne sammenheng, ekskluderer deltidsansatte som arbeider under 20 timer i uka. Ombudet vil påpeke at dette er problematisk i likestillingssammenheng. Deltid er i stor grad

knyttet til yrker dominert av kvinner og er dermed en likestillingsutfordring. Deltid og midlertidige stillinger er vanlig i virksomheter hvor etniske minoriteter og personer med nedsatt funksjonsevne er overrepresentert. Det bør vurderes en sterkere statlig oppfølging av de delene av arbeidslivet hvor diskrimineringsrisikoen er stor, og hvor arbeidets organisering gjør at virksomhetene ikke omfattes av konkretiserte krav til systematisert arbeid.

#### 6.1.4 Konkretisering av innhold i aktivitetsplikten

I lys av de svakhetene med dagens svært generelle utforming av aktivitetsplikten i lovtekst, støtter ombudet utvalgets forslag til konkretisering av aktivitetsplikten for private virksomheter med minst 50 ansatte og offentlige virksomheter uavhengig av størrelse. Forskning viser at de konkretiseringene foreslått av utvalget, er helt nødvendige komponenter for å kunne lykkes med å fremme likestilling i en virksomhet. (Se henvisninger til forskning i Hellum og Ketscher, Diskriminerings- og Likestillingsrett, 2008, sider 368-370)

I tillegg til utvalgets punkter til konkretiseringer, foreslår ombudet et nytt punkt som opprinnelig ble foreslått i Diskrimineringsutvalget i NOU 2009: 14, s. 337 (pkt. 27.3). Det er viktig med prosesser og rutiner som sikrer likestilling, og strukturert arbeid som fokuserer på å redusere risikoen for diskriminering. Derfor foreslår ombudet et nytt punkt g:

*g) kvalitetssikre virksomhetens aktiviteter, prosesser og rutiner når det gjelder forbudet mot direkte og indirekte diskriminering, og utarbeide planer og iverksette tiltak for å redusere risikoen, jf. Graverutvalgets innstilling til helhetlig diskrimineringsvern, punkt 27.3.*

Ombudet mener videre det er nødvendig å avklare ansattes medvirkning i gjennomføringen av aktivitetsplikten. Dette er ikke behandlet i utvalgets innstilling, noe som ombudet oppfatter som en svakhet. Ansattes representanter har allerede definerte roller når det gjelder flere av områdene som omfattes av aktivitetsplikten. Ombudet foreslår på denne bakgrunn en konkretisering av ansattes medvirkningsrett i et nytt punkt h:

*h) drøfte oppfølging av aktivitetsplikten med ansattes representanter*

Utvalget behandler ikke opplæring i innholdet i aktivitetsplikten for ansvarlige og ansattes representanter. For HMS-ansvarlige og verneombud er opplæring forskriftsfestet. Ombudet mener en lov/forskriftsfestet opplæring også på likestillingsområdet vil være den beste måten å sikre at opplæringen faktisk blir gjennomført og at kunnskapen om praktisk likestillingsarbeid blir utviklet.

Ombudet har gjennom vår veiledning om aktivitets- og redegjørelsespliktene opplevd et stort behov for konkret opplæring om hvordan arbeidsgiver identifiserer likestillingsutfordringer og hvordan en kan motvirke disse. Denne kunnskapen er i dag i liten grad en del av den eksisterende kunnskapen blant ledere og ansattes representanter.

Det er derfor behov for konkret veiledning og opplæring knyttet til de prosessene som omfattes av aktivitetsplikten. Ombudet foreslår derfor et nytt punkt i:

- i) sikre opplæring av ansvarlige og ansattes representanter i gjennomføring av aktivitetsplikten*

Utvalgets forslag g) blir etter dette til ny bokstav j) med følgende tekst:

- j) sørge for at virksomheten driver systematisk arbeid på områdene i bokstav a-i.*

Etter ombudets syn forutsetter konkretiseringene at arbeidsgiver må kunne vise at de har oppfylt aktivitetsplikten.

6.2 Ombudets kompetanse til å kontrollere virksomhetenes plikt til å arbeide aktivt med likestilling

I tillegg til å støtte utvalgets forslag til konkretisering av aktivitetsplikten og påpeke behov for konkretiseringer av redegjørelsesplikten, ønsker ombudet å påpeke det problematiske ved at lovteksten ikke tydeliggjør ombudets kontroll av virksomhetenes plikt til å arbeide aktivt med likestilling. Ombudets kompetanse er behandlet i ot.prp. nr. 77 (2000-2001) hvor det fremgår på side 20:

*«Endringen innebærer at Likestillingsombudet, med hjemmel i likestillingsloven § 11 kan ta opp likestillingsspørsmål med både arbeidsgivere og arbeidslivets organisasjoner, i tillegg til offentlige myndigheter, som dagens bestemmelse allerede gir mulighet til. Dette kan det være behov for selv om det ikke kan påvises en overtredelse av loven. Likestillingsombudet vil med denne hjemmelen kunne ta initiativ til å påpeke forholdene og vise til plikten til å iverksette tiltak for å rette opp problemet. Unnlatelsen av å etterkomme Likestillingsombudets oppfordring vil ikke kunne sanksjoneres.»*

Videre i ot.prp. nr. 44 (2007-2008) på side 212-213:



*«Departementet går inn for at en ny aktivitets- og rapporteringsplikt håndheves på samme måte som aktivitets- og rapporteringsplikten i likestillingsloven. Dette innebærer at Likestillings- og diskrimineringsombudet vil kunne foreta undersøkelser, be om opplysninger, gå i dialog med virksomheten og påpeke manglende oppfølging av aktivitetsplikten. Ombudet vil ikke kunne pålegge den enkelte virksomhet konkrete tiltak.»(vår understrekning)*

Til tross for klarhet om ombudets kompetanse når det gjelder aktivitetsplikten i lovens forarbeider, følger det ikke noen slik hjemmel av lovteksten. For eksempel, likestillingslovens § 1a, 5. ledd om håndheving av § 1a henviser bare til 3. og 4. ledd som bare angår rapporteringsplikten.

### **Konklusjon:**

Ombudet etterlyser større samsvar mellom lovens forarbeider og lovtekst. Ombudets kompetanse til å kontrollere virksomhetenes plikt til å arbeide aktivt med likestilling bør tydeliggjøres også i lovtekst.

#### 6.3 Konkretisering av redegjørelsesplikten for arbeidsgivere

Etter utvalgets vurdering bør kontrollen med arbeidsgiveres redegjørelsesplikt, fortsatt være ombudets og nemndas ansvar. Ombudet støtter vurderingen, men vil foreslå en konkretisering av innholdet i redegjørelsesplikten. Utvalget foreslår å videreføre dagens ordning med tilstandsrapportering for kjønn og tiltaksrapportering for kjønn, etnisitet og nedsatt funksjonsevne. Etter ombudets mening har de to delene ulike formål og behov for ulik konkretisering.

Tilstandsrapportering på kjønnslikestilling gir en viktig faktabakgrunn for å vurdere likestillingssituasjonen når det gjelder kvinner og menn i virksomheten. Indikatorer på likestillingstilstanden vil være kjønnsbalanse blant ansatte og ledere, kjønnsdelt oversikt over lønn, arbeidstid, fravær (inkl. foreldrepermisjon, sykefravær og fravær på grunn av syke barn) og kjønnsfordeling på bruk av personalpolitiske tiltak. En rapporteringsplikt om nettopp disse tilstandsmomentene er uttrykkelig nevnt i forarbeidene og bekreftet av likestillings- og diskrimineringsnemndas praksis. I kravet om en systematisk framstilling av likestillingstilstanden ligger en anerkjennelse av at selv om forskjellene mellom kvinner og menn er vel kjent på samfunnsnivå, betyr ikke dette at forskjellene er like synlig i virksomhetene. Ved at oversiktene offentliggjøres i årsrapporten, vil virksomhetene kunne sammenlignes med hverandre. Det blir dermed både mulig å lære av hverandre og å identifisere utfordringer som må løses på samfunnsnivå.

Dersom virksomheten avdekker ulikheter mellom kvinner og menn, ligger det i dagens aktivitetsplikt en plikt for virksomheten til å kartlegge årsakene til forskjellene for å vurdere om tiltak skal iverksettes.

Når det gjelder kravet om å rapportere på tiltak for å fremme likestilling, er formålet med denne bestemmelsen å vise om virksomheten fyller kravene i aktivitetsplikten.

Som det fremgår av forarbeidene, er kravene til virksomhetene å rapportere på det de faktisk har gjort/gjør for å oppfylle aktivitetsplikten. Det vises for eksempel til ot.prp. nr. 44 (2007-2008) på side 212:

*«Departementet foreslår på denne bakgrunn at det skal rapporteres om hva man faktisk gjør/har gjort for å oppfylle aktivitetsplikten. Det skal også rapporteres om hvilke tiltak man planlegger å gjennomføre. Rapporteringen om tiltak må omfatte en beskrivelse av status, definisjon av målsettingen for tiltaket, beskrivelse av tiltaket, tidsplan for når tiltaket skal gjennomføres, og omtale av hva som er oppnådd med gjennomføringen av tiltak.»*

Videre vises det til ot.prp. nr. 44 (2007-2008) der det fremgår på side 213:

*«Ombudet vil ikke kunne pålegge den enkelte virksomhet konkrete tiltak. Unnlåtelsen av å etterkomme Likestillings- og diskrimineringsombudets oppfordring vil ikke kunne sanksjoneres. Plikten til å rapportere om virksomhetenes aktiviteter vil imidlertid indirekte kunne medvirke til at aktivitetsplikten følges opp. Når det gjelder rapporteringsplikten, vil Likestillings- og diskrimineringsombudet etter klage eller på eget initiativ kunne kontrollere at årsberetning/årsbudsjett tilfredsstiller lovens krav. Dette innebærer at ombudet både kan kontrollere at virksomheten faktisk har rapportert i henhold til plikten, og selve innholdet i rapporteringen. Ombudet kan med andre ord foreta en kvalitetskontroll av rapporteringen. Manglende oppfølging av rapporteringsplikten vil kunne møtes med pålegg fra Likestillings- og diskrimineringsnemnda, eventuelt tvangsmulkt på samme måte som etter likestillingsloven, jf. diskrimineringsombudsloven §§ 7 og 8.»*

Ombudets erfaringer med kontroll av kommunenes årsrapporter viser at rapporteringsplikten slik den er utformet i dag, ikke nødvendigvis gir

virksomhetene et godt bilde av likestillingsutfordringene i organisasjonen. En relevant og hensiktsmessig oversikt er nødvendig for et aktivt og målrettet arbeid for å forebygge og motarbeide diskriminering. Dette gjelder spesielt for grunnlagene etnisitet og funksjonsevne, hvor det ikke rapporteres på tilstand. Når virksomheter ikke har iverksatt eller planlagt å iverksette tiltak, innebærer dagens regelverk at ombudet ikke kan slå fast at en virksomhet bryter rapporteringsplikten, fordi det bare er iverksatte eller planlagte tiltak virksomheten er pålagt å rapportere om. Slik ombudet ser det, er det et paradoks at mangel på aktiviteter i praksis fritar virksomheten for rapporteringsplikten. Dette er en klar svakhet ved regelverket.

På bakgrunn av dette foreslår ombudet en konkretisering av redegjøringsplikten slik at det fremgår direkte av lovteksten hva virksomhetene må redegjøre for. Ombudet foreslår følgende endring av likestillingsloven § 1a tredje ledd:

*«Virksomheten som i lov er pålagt å utarbeide årsberetning, skal i årsberetningen redegjøre for den faktiske tilstanden når det gjelder likestilling i virksomheten. Redegjørelsen skal inneholde:*

- a) virksomhetens kjønnsbalanse*
- b) kjønnsdelt lønnsoversikt*
- c) arbeidstid fordelt på kjønn*
- d) fravær fordelt på kjønn, herunder uttak av foreldrepermisjon, sykefravær og fravær på grunn av syke barn*
- e) kjønnsfordeling på bruk av personalpolitiske og seniorpolitiske tiltak.»*

Ombudet mener det er viktig å klargjøre virksomhetens redegjøringsplikt og foreslår derfor et nytt fjerde ledd:

*«Virksomheten skal også redegjøre for likestillingsutfordringer innenfor områdene som aktivitetsplikten gjelder, og tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å fremme likestilling og for å forhindre forskjellsbehandling i strid med denne loven.»*

Likestillingsloven § 1a fjerde og femte ledd blir etter dette nytt femte og sjette ledd.

### **Konklusjon:**

Ombudet foreslår en konkretisering av redegjøringsplikten slik at det fremgår direkte av lovteksten hva virksomhetene må redegjøre for. Dette vil gi virksomhetene et bedre grunnlag for et treffsikkert likestillingsarbeid.

#### 6.4 Offentlige myndigheters aktivitets- og redegjørelsesplikt som myndighetsutøvere

Utvalget skiller mellom offentlige virksomheters aktivitets- og redegjørelsesplikt som arbeidsgiver og som myndighetsutøver. Plikten som arbeidsgiver drøftes i punktet over. Plikten som myndighetsutøver omfatter den offentlige myndigheten i egenskap av både å være myndighetsutøver og som tjenesteyter. Med offentlige myndigheter menes alle statlige virksomheter, kommuner og fylkeskommuner.

##### 6.4.1 Konkretisering av aktivitetsplikten

Ombudet støtter utvalgets forslag om en konkretisering av offentlige myndigheters aktivitetsplikt gjennom en ny bestemmelse i likestillingsloven § 1. Ombudets erfaring med veiledning av offentlige virksomheter viser at det er et stort behov for en slik konkretisering. Ombudet har tidligere påpekt behovet for å konkretisere aktivitetsplikten ved forskrift i vårt høringssvar til NOU 2009: 14. Ombudet er enig med utvalget i at konkretisering like gjerne kan skje gjennom lovendring, og at det i tillegg bør innføres en hjemmel for at Kongen kan utdype aktivitetsplikten ytterligere i forskrift.

Ombudet støtter de konkretiseringene utvalget foreslår i lovens § 1b. Ombudet vil særlig fremheve forslagene om å ta inn seksuell trakassering, trakassering på grunn av kjønn, hatvold og kjønnsrelatert vold under d) og å motarbeide og bekjempe fordommer og stereotypier og plikte til å se kjønnsdiskriminering i sammenheng med de andre diskrimineringsgrunnlagene. Disse konkretiseringene er i tråd med ombudets innspill til FNs kvinnekomite, både i august 2011 og i januar 2012.

Fordommer og stereotypier er helt grunnleggende årsaker til mangel på likestilling og arbeidet med å bekjempe dette bør være en sentral del av myndighetenes aktivitetsplikt, jfr. myndighetenes forpliktelser etter FNs Kvinnediskrimineringskonvensjon artikkel 5. Det er viktig at denne forpliktelsen fremgår av nasjonalt lovverk.

Plikten til å forebygge vold herunder trakassering, vil kunne være et viktig verktøy i bekjempelsen av en av de alvorligste likestillingsutfordringene i Norge. Ombudet støtter derfor forslaget om å løfte denne tematikken inn i myndighetenes systematiske likestillingsarbeid.

I tillegg foreslår ombudet at loven presiserer aktivitetsplikten gjelder for alle deler av myndighetsutøvelsen, både budsjettering, regelgivning og tjenesteyting, slik det er beskrevet i NOU 2009:14:

*«Aktivitetsplikten vil omfatte det offentlige som lovgiver, tjenesteyter og bevilgende myndighet. (...) Offentlige myndigheters aktivitetsplikt vil som i*

*dag innebære en plikt til å utrede likestillingsmessige konsekvenser av lovforslag, og å oppheve lover og forvaltningsvedtak som er i strid med diskrimineringsloven, ivareta hensynet til likestilling og mangfold ved det offentlige tjenestetilbudet, ved vedtak om bevilninger mv. (...) Aktivitetsplikten for offentlige myndigheter innebærer at likestillingshensyn integreres i all offentlig virksomhet. «  
(NOU 2009: 14 pkt. 17.3.1.3 og 17.3.2.2.)*

For å sikre at loven oppfattes likt av pliktsubjektene, foreslår ombudet denne innledende teksten til en ny § 1b i likestillingsloven:

*«Plikten gjelder for alle deler av myndighetsutøvelse: budsjettering, regelgivning og tjenesteyting. Likestillingshensyn skal integreres i all offentlig virksomhet.»*

Det er mangel på forskning og systematisering av erfaringer med å integrere likestillingshensyn i budsjettering, regelgivning og tjenesteyting i Norge. Det er få eller ingen virksomheter som jobber helhetlig og systematisk med alle disse tre rollene som omfattes av plikten med det mål å integrere likestillingshensyn og iverksette tiltak for å fremme likestilling. Det er heller ikke utviklet indikatorer for å måle likestillingshensyn i disse tre myndighetsrollene.

Ombudet foreslår derfor å nedsette en arbeidsgruppe med relevante forskere, praktikere og lovhåndhevere som kan se nærmere på hva en konkretisering av § 1b innebærer i praksis. Dette kan knyttes til et arbeid med å utvikle indikatorer for å måle likestillingshensyn i budsjettering, regelgivning og tjenester.

#### **Konklusjon:**

Ombudet støtter utvalgets forslag om å konkretisere aktivitetsplikten som myndighetsutøver.

#### 6.4.2 Dokumentasjonsplikt

Aktivitetsplikten for arbeidsgivere følges av en plikt til å redegjøre for virksomhetens likestillingsarbeid i årsberetning eller årsbudsjett. Det er imidlertid uklart om det har vært knyttet en redegjørelsesplikt til plikten som offentlig myndighet. Justisdepartementet konkluderte under betydelig tvil med at redegjørelsesplikten trolig ikke omfatter offentlig myndighetsutøvelse.

Utvalget foreslår en dokumentasjonsplikt i stedet for en redegjørelsesplikt, og ombudet støtter dette. Ombudet forstår forslaget slik at offentlige myndigheter må dokumentere hvordan de tar likestillingshensyn i sin budsjettering, regelgivning og tjenesteyting, og hvilke tiltak de iverksetter for å fremme

likestilling på sitt fagområde. Dette vil være nyttig dokumentasjon for virksomheten selv når de skal evaluere sitt arbeid og sette nye mål, og det vil være nyttig for håndhever av plikten fordi dokumentasjonen vil være mer omfattende og konkret enn det som er mulig å legge fram i årsberetning eller årsbudsjett.

Dokumentasjonsplikten bør konkretiseres i lovtekst i samsvar med konkretiseringen av ny § 1b.

Konklusjon:

Ombudet støtter utvalgets forslag om innføring av en dokumentasjonsplikt, og anbefaler at den konkretiseres i lovtekst i samsvar med ny § 1b.

#### 6.5 Veiledning, tilsyn og annen oppfølging av offentlige myndigheters aktivitetsplikt

Utvalget foreslår at tilsynet med offentlige myndigheters aktivitetsplikt som tjeneste- og myndighetsutøvere legges til BLD, med mulighet for delegasjon til annet organ. Ombudet støtter forslaget. Med tilsyn forstår ombudet her kontroll av om offentlige virksomheter på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå tar likestillingshensyn i sin budsjettering, lovarbeid og tjenesteyting, og om de iverksetter tiltak som fremmer likestilling innen sitt fagområde/sin sektor.

Offentlige myndigheters aktivitetsplikt i denne sammenhengen har, som utvalget skriver, nær sammenheng med myndighetsutøvelse og politikktutvikling. Ombudet mener derfor at det er naturlig å legge veiledning, tilsyn og annen oppfølging av denne aktivitetsplikten til BLD, som iverksettende organ for politisk fattede vedtak. En slik ansvars plassering vil da kunne støtte opp under ombudets uavhengighet. Ombudets uavhengighet er en forutsetning for ombudets rolle som tilsynsmyndighet for CEDAW og CERD, og eventuelt CRPD når denne blir ratifisert. Som tilsynsmyndighet for disse konvensjonene vil etterlevelse av offentlige myndigheters aktivitetsplikt være et sentralt spørsmål for ombudet å vurdere, sett opp mot de forpliktelser staten har etter konvensjonene, til å utarbeide og iverksette nødvendige tiltak for likestilling. Ved mangelfull etterlevelse må ombudet rapportere og påpeke dette – både nasjonalt og overfor de relevante FN-komiteene - noe som for øvrig ble gjort senest i ombudets rapport til CEDAW-komiteen i januar 2012. Ombudets tilsyn i denne sammenhengen vil måtte konsentrere seg om strukturelle forhold, status på likestillingsfeltet generelt, hvorvidt det finnes planer, grad av etterlevelse og effekten av dem, snarere enn konkret tilsyn med enkelte punkter

i enkelte planer innenfor bestemte sektorer som den ordinære tilsynsmyndigheten ville måtte se på. Ombudet mener dette best vil kunne skje med en armlengdes avstand til det løpende tilsynet med aktivitetsplikten. En slik ansvarsdeling forutsetter imidlertid at ombudets konvensjonstilsyn blir styrket, jf. det som er skrevet under pkt. 7 om dette.

Som beskrevet ovenfor støtter ombudet utvalgets forslag om at håndheving av aktivitetsplikten for private arbeidsgivere fortsatt skal ligge hos ombudet. Ombudet er videre enig i forslaget om at også håndheving av aktivitetsplikten for *offentlige* arbeidsgivere skal ligge hos ombudet. Denne delen av offentlige myndigheters aktivitetsplikt har mindre innslag av politikk- og myndighetsutøvelse enn aktivitetsplikten knyttet til deres rolle som myndighets- og tjenesteutøver, og derfor slår ikke argumentene nevnt over om uavhengighet for ombudet inn her på samme måte. Ombudet ser at argumenter kan tale for at samme organ kan se offentlige myndigheters aktivitetsplikt i de to ulike rollene i sammenheng, det vil si at personalpolitikken gjenspeiler det øvrige likestillingsarbeidet med planer, budsjetter, lovarbeid m.v. Ombudet mener likevel at de beste grunner samlet sett taler for at ombudet kun skal føre tilsyn med offentlige myndigheters aktivitetsplikt som arbeidsgiver.

Arbeidslivet er det samfunnsområdet ombudet får flest henvendelser om diskriminering på. Gjennom arbeidet med aktivitets- og redegjøringsplikten får ombudet verdifulle innblikk i hvordan arbeidet med likestilling utøves i praksis og hvilken betydning og effekt dette arbeidet har på de enkelte arbeidsplassene. Sammen med ombudets erfaring fra klagesaker og spørsmål om veiledning fra enkeltpersoner, gir dette ombudet et godt grunnlag for å drive et konkret og målrettet pådriverarbeid i tråd med ombudets mandat. Ombudet vil også nevne at i og med at det offentlige er den største arbeidsgiveren i Norge, vil offentlige arbeidsgiveres arbeid med likestilling nødvendigvis ha stor betydning for status på likestilling i arbeidslivet. Erfaring fra offentlige arbeidsgiveres arbeid med aktivitetsplikten vil dermed utgjøre en viktig del av grunnlaget for ombudets pådriverarbeid og konvensjonstilsyn.

#### ***Konklusjon:***

Ombudet støtter utvalgets forslag om å legge tilsynsansvaret for offentlige myndighets aktivitetsplikt som tjeneste- og myndighetsutøvere til BLD med mulighet til å delegere dette videre til et underliggende organ.

## **7 Ombudets konvensjonstilsyn**

Utvalget foreslår:

- En styrking av ombudets konvensjonstilsyn.
- En presisering i forskriften om Likestillings- og diskrimineringsombudet om at ombudet skal rapportere til Barne, likestillings- og inkluderingsdepartementet om motstrid mellom norsk rett og forvaltningspraksis og konvensjonene. Plikten til å rapportere skal også gjelde i tilfeller der staten på annen måte ikke har fulgt opp sine konvensjonsforpliktelser.

Ombudet støtter utvalgets konklusjon om at ombudet fortsatt skal ha tilsynsansvar for FNs Rasediskrimineringskonvensjon og FNs Kvinnediskrimineringskonvensjon.

Samtidig vil ombudet påpeke behovet for å avklare ombudets tilsynsansvar opp mot det generelle tilsynsansvaret for menneskerettigheter som ligger til nasjonal institusjon.

Dagens forskrift til diskrimineringsombudsloven og lovforarbeidene sier lite om hva konvensjonstilsynet innebærer. Ombudet ser det ikke som hensiktsmessig med en detaljregulering av hva som skal ligge i konvensjonstilsynet, men mener likevel det er en fordel om tilsynsoppgavene blir nærmere konkretisert i en forskrift. Ombudet støtter utvalgets forslag til forskriftsendring slik at ombudet pålegges en rapporteringsplikt både om motstrid mellom norsk rett og forvaltningspraksis og konvensjonene, samt i de tilfeller der staten på annen måte ikke oppfyller sine konvensjonsforpliktelser.

Utvalget peker på en del utfordringer knyttet til ombudets konvensjonstilsyn. Ombudet erkjenner behovet for en oppgradering av tilsynsfunksjonen, og dette arbeidet er allerede godt i gang. Samtidig ser vi behov for økte ressurser for å kunne satse sterkere på dette feltet. Som utvalget understreker er internasjonale rettskilder et komplisert og dynamisk felt som krever spisskompetanse og kontinuerlig oppfølging.

Ombudet støtter derfor utvalget i at ombudet trenger økte ressurser til å realisere dette arbeidet i dets fulle bredde. Ombudet forutsetter at ombudet som konvensjonsovervåker vil føre et overordnet tilsyn med etterlevelsen av offentlige myndigheters aktivitetsplikt opp mot konvensjonene. Utvalgets forslag om styrking av ombudets konvensjonstilsyn må derfor ses i lys av utvalgets forslag om plassering av tilsynet med offentlige myndigheters aktivitetsplikt hos BLD. En slik ansvarsdeling forutsetter at ombudets ressurser



til konvensjonstilsyn blir styrket, slik at konvensjonstilsynet blir en realitet i dette henseendet.

### **Konklusjon**

Ombudet støtter utvalgets anbefaling om at ombudet skal fortsette å ha tilsyn med FNs Rasediskrimineringskonvensjon og FNs Kvinnediskrimineringskonvensjon, og at dette arbeidet må styrkes med tilføring av ressurser. Ombudet støtter videre utvalgets anbefaling om å innta en rapporteringsplikt for ombudet i forskrift.

### **8 Dialog med sivilt samfunn og partene i arbeidslivet**

Det er positivt at utvalget har fått i mandat å vurdere ulike modeller for å ivareta samarbeid og dialog mellom offentlige myndigheter og sivilt samfunn. Et tettere samarbeid mellom det sivile samfunn og myndighetene, samt en styrking av de statlige tilskuddene, vil til sammen fremme en likestillingspolitikk som i større grad gjenspeiler utfordringene folk opplever. Utvalget fremmer flere forslag for å styrke samarbeidet mellom myndighetene og det sivile samfunn. Ombudet støtter forslagene:

- Det etableres et kontaktutvalg mellom barne- likestillings- og inkluderingsministeren og organisasjoner på likestillingsfeltet.
- Driftsstøtten til organisasjoner på kjønnslikestillingsfeltet økes.
- Det opprettes et forum for likestilling i arbeidslivet mellom barne-, likestillings- og inkluderingsministeren og partene i arbeidslivet.

Ombudet slutter seg til utvalget når det skriver at det er viktig å legge godt til rette for at frivillige organisasjoner kan ha en offentlig stemme i likestillingsdebatten og være både inspirasjonskilde for, og et korrektiv til, offentlige myndigheters likestillingsarbeid. Ombudet mener at dette må gjelde for alle organisasjoner som jobber for likestilling og mot diskriminering, på de ulike diskrimineringsgrunnlagene.

Det finnes i dag en rekke tilskuddsordninger for å støtte opp om arbeidet til de frivillige organisasjonene. Gjennomgangen utvalget har gjort viser likevel at det mangler faste strukturer for kontakt mellom myndighetene og organisasjonene på likestillingsfeltet (kjønn), og videre at de statlige tilskuddene til frivillige organisasjoner på dette feltet er svært lave. Dette blir særlig tydelig når man sammenligner med arbeidet som skjer knyttet til andre grunnlag som nedsatt funksjonsevne og etnisitet. Ombudet understreker imidlertid at det også er et behov for å vurdere økt driftsstøtte til frivillige organisasjoner som jobber med andre diskrimineringsgrunnlag enn kjønn.

Ombudet er jevnlig i kontakt med siviltt samfunn, blant annet gjennom møter med organisasjonene og gjennom ombudets Brukerutvalg. De ulike organisasjonene gir uttrykk for et sterkt ønske om å være reelle premissleverandører i likestillingspolitikken, men opplever at de økonomiske rammene for dette er for trange. Ombudet har påpekt behovet for å styrke siviltt samfunn ved flere anledninger, senest i sin rapportering til FN's kvinnekomite i januar 2012.

Etter at Forum for likestilling i arbeidslivet ble lagt ned ved starten av 2000-tallet, har det ikke vært en egen møteplass på kjønnslikestillingsfeltet mellom arbeidslivets parter og myndighetene. Som utvalget beskriver, fremstår det etablerte samarbeidet mellom partene og myndighetene som svært begrenset. Ombudet er enig med utvalget i at det er behov for et sterkere likestillingsperspektiv på arbeidslivsfeltet, der noen av de største likestillingsutfordringene ligger, herunder spørsmål som rekruttering, lønn, deltid, sykefravær, arbeidstid, graviditetsdiskriminering, IA-avtalen osv. Et hovedmål med samarbeidet mellom statsråden og partene i arbeidslivet bør være en god implementering av aktivitets- og redegjøringsplikten knyttet til kjønn, nedsatt funksjonsevne, etnisitet, seksuell orientering, religion og alder. Samarbeidet må gi rom for utvikling av flerdimensjonalt likestillingsarbeid.

***Konklusjon:***

Siviltt samfunn på likestillingsfeltet må styrkes gjennom etablering av forum og kontaktutvalg i tråd med utvalgets forslag.

Ombudet støtter utvalgets forslag om å øke driftsstøtten til organisasjoner på kjønnslikestillingsfeltet, og mener at dette også må vurderes for frivillige organisasjoner som jobber for likestilling og mot diskriminering på andre grunnlag.

## 9 Styrking og tydeliggjøring av ombud og nemnd

Utvalget fremmer en rekke forslag som kan bidra til å gi personer som utsettes for diskriminering et bedre og mer effektivt diskrimineringsvern. Ombudet støtter utvalgets forslag om å:

- Gi ombudet plikt til å analysere og dokumentere egne saker (punkt 7.2 nedenfor)
- Presisere innholdet i ombudets pådriverfunksjon som fremgår av forskriften til diskrimineringsombudsloven (punkt 7.3 nedenfor)
- Gi ombudet hjemmel til å innhente opplysninger om minnelige løsninger i diskrimineringssaker (punkt 7.4 nedenfor)
- Gi ombudet og nemnda kompetanse til å håndheve saker om seksuell trakassering (punkt 7.5 nedenfor)
- Gi nemnda kompetanse til å treffe vedtak om oppreisning (punkt 7.6 nedenfor)
- Gi nemnda kompetanse til å overprøve offentlige arbeidsgiveres enkeltvedtak i ansettelsessaker (punkt 7.7 nedenfor)
- Gi fri rettshjelp uten behovsprøving til personer som har vunnet frem med sin klage i nemnda, slik at saken kan prøves for domstolene når nemnda anbefaler det (punkt 7.8 nedenfor)

Disse forslagene vil etter ombudets mening kunne bidra til å styrke ombudet og nemnda som et reelt lavterskeltilbud, slik at ombudet og nemnda fyller sin funksjon som et alternativ til domstolene for personer som utsettes for diskriminering. Et effektivt og tilgjengelig håndhevingsapparat i diskrimineringssaker er en grunnleggende forutsetning for at diskrimineringsvernet skal bli en realitet i menneskers hverdag, og dette er en underliggende premiss i de konvensjonsforpliktelser Norge har etter CEDAW; CERD og CRPD, samt etter de EU-direktivene Norge er bundet av, samt frivillig har sluttet seg til.

Ombudet gir en nærmere begrunnelse for sin støtte til utvalgets forslag punktvis nedenfor:

### 9.1 Plikt for ombudet til å analysere og dokumentere egne saker

Henvendelser og klagesaker er den viktigste kilden ombudet har til å påpeke mangler ved lovverket, strukturer og systemer som fører til diskriminering og mangel på likestilling. Ombudet har gjort et omfattende arbeid på dette området, fordi vi ser at kartlegging, analyse og dokumentasjon av egne saker er av grunnleggende betydning for å vite om vi når alle grupper som utsettes for diskriminering. Det konkrete dokumentasjonsarbeidet som ombudet utførte for

utvalget viser at mange grupper benytter seg av ombudet i liten grad. Resultatene av denne analysen brukes aktivt av ombudet i utformingen av pådriverarbeidet. Det bør derfor være en plikt for ombudet å kartlegge, dokumentere og analysere egne saker, samt opplysninger om minnelige løsninger i diskrimineringsaker, slik at kunnskap fra enkeltsaker kan føre til endringsarbeid på systemnivå. Dette arbeidet må gjøres ut fra en interseksjonell tilnærming, jf. det ombudet har skrevet ovenfor om sammensatt diskriminering.

#### 9.2 Presisering av pådriverfunksjonen i ombudets mandat

Ombudet er enig i at forskriften til diskrimineringsombudsloven med fordel kan forenkles når det gjelder ombudets pådriverfunksjon. På denne måten vil det fremgå klarere hvilke oppgaver ombudet har, og det vil være lettere for ombudet å utøve sin pådriverrolle. Ombudet vil imidlertid understreke at prinsippet om den uavhengige ombudsrollen må ligge til grunn.

#### 9.3 Hjemmel til å innhente opplysninger om minnelige løsninger i diskrimineringsaker

Mange saker om diskriminering løses gjennom frivillige ordninger etter avtale mellom partene. Partene har i dag ingen plikt til å opplyse om avtale er inngått, og da heller ikke *innholdet* i slike avtaler. Kunnskap om minnelige løsninger er viktig for å dokumentere at brudd på diskrimineringslovgivningen får konsekvenser, og slike opplysninger kan danne grunnlag for veiledning i fremtidige saker. Ombudet mener at dette taler for utvalgets forslag om opplysningsplikt for partene om avtaler om økonomisk kompensasjon i diskrimineringsaker. Ombudet vil samtidig peke på at taushetsplikt mellom partene i mange tilfeller vil være en forutsetning for den ansvarlige når slike avtaler blir inngått. Hensynet til partene og formålet med forlik tilsier derfor at spørsmålet om opplysningsplikt om minnelig løsning drøftes grundig.

#### 9.4 Lavterskeltilbud seksuell trakassering

Utvalget foreslår at Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda får ansvar for å håndheve forbudet mot seksuell trakassering i likestillingsloven.

Seksuell trakassering er forbudt (likestillingsloven § 8a) og håndheves av domstolene. Så langt ombudet har brakt på det rene, er det svært få saker om seksuell trakassering som er blitt behandlet av domstolene. Ut fra henvendelser som ombudet mottar om seksuell trakassering og forskning som viser at omfanget av seksuell trakassering er stort på mange samfunnsområder, legger ombudet til grunn at omfanget er langt større enn rettspraksis tilsier. Når ombudets myndighet er begrenset i slike saker, har personer som utsettes for

seksuell trakassering ikke noe lavterskeltilbud i dag. I og med at kostnadene ved domstolsbehandling er høye og selve prosessen kan oppleves belastende for den som mener seg utsatt for slik diskriminering, vil følgen ofte være at saker om seksuell trakassering ikke blir fremmet for retten. Ombudet mener derfor at diskrimineringsvernet for denne gruppen ikke er effektivt nok i dag, og at et lavterskeltilbud bør etableres, jf. også kravene til et effektivt diskrimineringsvern med sanksjonsmuligheter som følger av EU-direktivene på området. Ombudet omtalte denne problemstillingen også i sin foreløpige rapport til CEDAW-komiteen i juni 2011 og i januar 2012. CEDAW-komiteen har i sine «Concluding observations» 2. mars 2012 til Norges 8. statsrapport uttalt at den er bekymret over at ombudet og nemnda ikke har håndhevingskompetanse i saker om seksuell trakassering og anbefalt at Norge må vurdere å gi slik kompetanse til ombud og nemnd (jf. punkt 13 og 14 i komiteens merknader).

Lovgivers begrunnelse for domstolsbehandling er at en påstand om seksuell trakassering er alvorlig og inngripende for den anklagen gjelder, og at det i slike saker er viktig å ivareta grunnleggende rettssikkerhetshensyn. Ombudet er i utgangspunktet enig i dette, men peker på at saker om for eksempel trakassering på grunn av etnisitet også vil være alvorlig og inngripende for den som anklages, fordi det lett kan oppleves som en anklage om rasisme. Slike saker håndheves som kjent av ombudet i dag.

### **Konklusjon:**

Ombudet støtter utvalgets forslag om å fjerne de særskilte unntakene for håndheving av forbudet mot seksuell trakassering i likestillingsloven, slik at vernet mot seksuell trakassering omfattes av Likestillings- og diskrimineringsombudets og Likestillings- og diskrimineringsnemndas håndhevingskompetanse.

#### 9.5 Nemndas sanksjonsmuligheter – oppreisningsvedtak

Selv om mange saker om diskriminering ender med at partene kommer frem til en minnelig løsning etter behandling hos ombudet og/eller nemnda, er det fortsatt slik at noen saker ikke får en løsning som den diskriminerte part er fornøyd med.

Terskelen for å bringe saker inn for domstolene er høy, både på grunn av økonomiske hensyn og fordi den personlige belastningen ved å være i en slik prosess kan oppleves som for stor. Det er derfor få saker om diskriminering som bringes inn for domstolene. Da bør lavterskeltilbudet gi et effektivt vern, slik at det blir et reelt alternativ til domstolene. Et effektivt diskrimineringsvern med

sanksjonsmuligheter er også en grunnleggende forutsetning i EU-direktivene om diskriminering, herunder direktivene som gjelder diskriminering på grunn av kjønn som Norge er bundet av gjennom EØS-avtalen.

Ombudet vil i tillegg bemerke at erfaringen er at den diskriminerte ofte opplever det frustrerende at kravet om oppreisning må fremmes for domstolen, og at dette spørsmålet ikke kan avgjøres av Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Det medfører i mange tilfeller at den som har fått medhold i en diskriminerings sak, opplever at nemndas vedtak ikke får noen direkte konsekvenser for den ansvarlige.

Etter ombudets mening er ikke et diskrimineringsvern basert på frivillige minnelige løsninger effektivt nok i praksis, ettersom den diskriminerte part da vil være avhengig av den som er ansvarlig for diskrimineringen for å få økonomisk kompensasjon for et diskriminerende forhold. Det vil ofte være ulikt styrkeforhold mellom partene, slik at de ikke går inn i forhandlinger om minnelige løsninger med de samme forutsetningene. Det er uheldig, og kan bidra til å undergrave diskrimineringsvernet og ombudets/nemndas autoritet. Å gi Likestillings- og diskrimineringsnemnda kompetanse til å ilegge oppreisning vil kunne bidra til å effektivisere diskrimineringsvernet ved at konkrete saker får en løsning, samtidig som det kan virke som et «ris bak speilet». Dette ble for øvrig også påpekt av ombudet i ombudets rapporter til CEDAW-komiteen i juni 2011 og i januar 2012.

Ved å gi nemnda hjemmel til å tilkjenne oppreisning, kan nemndas praksis i saker der oppreisning er tilkjent dessuten kunne danne grunnlag for veiledning om minnelige løsninger i andre saker, saker som ikke nødvendigvis går til nemnda.

### **Konklusjon:**

Ombudet støtter utvalgets forslag om å gi Likestillings- og diskrimineringsnemnda kompetanse til å ilegge oppreisning i saker om diskriminering. Ombudet mener at denne kompetansen må gjelde for alle diskrimineringsgrunnlag. Skyldkravet for å ilegge oppreisningsansvar utenfor arbeidslivet bør dessuten være lik for alle diskrimineringsgrunnlag, i motsetning til i dag, der terskelen er høyere for oppreisning etter brudd på likestillingsloven enn etter de andre lovene.

#### 9.6 Overprøving av enkeltvedtak i ansettelsessaker

Utvalget foreslår å gi nemnda kompetanse til å overprøve offentlige arbeidsgiveres enkeltvedtak i ansettelsessaker, slik som ved ansettelse,

oppsigelse, avskjed, suspensjon og forflytning. I dag er nemnda avskåret fra dette. Private arbeidsgiveres beslutning i tilsvarende saker kan imidlertid overprøves av nemnda, selv om nemnda ikke kan oppheve juridisk bindende avtaler mellom arbeidsgiver og tredjepart. Dersom nemnda får kompetanse til å treffe vedtak om oppreisning, vil denne begrensningen i nemndas kompetanse når det gjelder forvaltningsvedtak kunne få reell betydning for ansatte som utsettes for diskriminering. Ombudet mener ansatte i offentlig sektor bør ha samme mulighet til å bli tilkjent oppreisning for diskriminering i arbeidslivet som ansatte i privat sektor.

Med de begrensninger som måtte følge av konstitusjonelle hensyn, og som utvalget selv peker på, vil ombudet støtte forslaget. På denne måten kan diskrimineringsvernet bli mer effektivt i ansettelsessaker i offentlig sektor, og man unngår ulik behandling av offentlige og private arbeidsgivere.

#### 9.7 Fri rettshjelp

Utvalget foreslår at det åpnes for fri rettshjelp uten behovsprøving etter anbefaling fra nemnda i saker som bringes inn for domstolene, der klagere har fått medhold i nemnda om at forvaltningsvedtak eller forskrifter er diskriminerende. Ombudet mener dette vil effektivisere diskrimineringsvernet, og peker på at svært få saker om diskriminering bringes inn for domstolene i dag. Dette har ikke minst sin årsak i de høye kostnadene slik domstolsbehandling medfører. I diskrimineringssaker vil det ofte være ulikt styrkeforhold mellom partene, noe som kan påvirke muligheten til å komme frem til minnelige løsninger, som nevnt over, men også å få rettslig bindende avgjørelser av diskrimineringsspørsmål.

Ombudet mener nemnda bør få adgang til å anbefale fri rettshjelp i diskrimineringssaker på lik linje med den adgangen Sivilombudsmannen har i dag. Ombudet vil samtidig nevne at mange grupper i Norge i dag vil kunne ha behov for fritt rettsråd i saker om diskriminering som ikke bringes inn for ombudet. Videre vil mange ha behov for juridisk bistand i for eksempel arbeidslivet eller i forvaltningssaker at sakene direkte gjelder spørsmål om diskriminering. Ombudet vil anbefale at det etableres landsdekkende rettshjelpstilbud som kan brukes av grupper som i dag har problemer med å få tilgang til likeverdige offentlige tjenester, eller som av ulike årsaker trenger bistand til å ivareta sine rettigheter i arbeidslivet.

## **10 Avslutning**

NOU 2011:8 Struktur for likestilling belyser ved hjelp av gode analyser, statistikk og utredninger dagens organisering og struktur av likestillingsarbeidet i Norge. Forslagene som utvalget fremmer er omfattende og gjennomgripende, men også helt nødvendige. En ny, handlingsrettet likestillingsstruktur krever tilførsel av nye ressurser, og grep som kan bidra til at likestillingsarbeidet får effekt og forankres lokalt og sentralt. Ombudet vil understreke at forslagene som utvalget fremmer er gjensidig avhengig av hverandre, og nødvendige for å gi rom for et moderne, fremtidsrettet og flerdimensjonalt likestillingsarbeid bygget rundt sentrale og lokale. Dette vil sikre gjennomføringen av en styrket likestillingspolitikk på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, og bidra til mer likestilling og mindre diskriminering for flere i hele landet.

FNs kvinnekomité's Concluding Remarks til Norge av 2. mars 2012, støtter opp om utvalgets analyser og konklusjoner. Dette understreker behovet for å ta de grep utvalget foreslår i NOU 2011:8 Struktur for likestilling.

Vennlig hilsen

Sunniva Ørstavik  
likestillings- og diskrimineringsombud