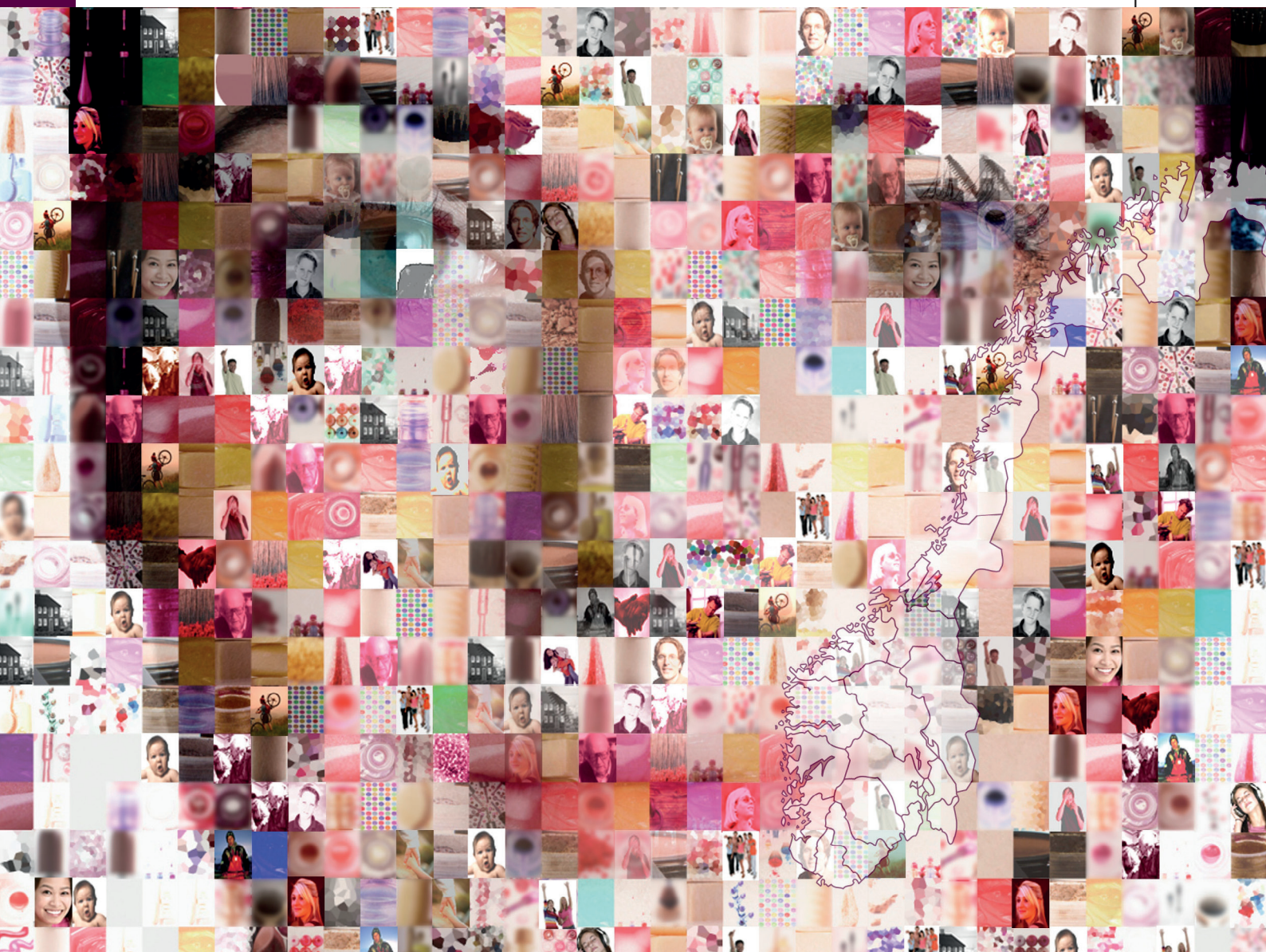


NOU

Norges offentlige utredninger 2011:18

Struktur for likestilling



Norges offentlige utredninger 2011

Seriens redaksjon:
Departementenes servicesenter
Informasjonsforvaltning

1. Bedre rustet mot finanskriser.
Finansdepartementet.
2. Mellomlagerløsning for brukt reaktorbrensel og langlivet mellomaktivt avfall.
Nærings- og handelsdepartementet.
3. Kompetansearbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet.
Kommunal- og regionaldepartementet.
4. Mat, makt og avmakt.
Landbruks- og matdepartementet.
5. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2011.
Arbeidsdepartementet.
6. Et åpnere forskningssystem.
Kunnskapsdepartementet.
7. Velferd og migrasjon.
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
8. Ny finanslovgivning.
Finansdepartementet.
9. Økt selvbestemmelse og rettssikkerhet.
Helse- og omsorgsdepartementet.
10. I velferdsstatens venterom.
Justis- og politidepartementet.
11. Innovasjon i omsorg.
Helse- og omsorgsdepartementet.
12. Ytringsfrihet og ansvar i en ny mediehverdag.
Kulturdepartementet.
13. Juryutvalget.
Justis- og politidepartementet.
14. Bedre integrering.
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
15. Rom for alle.
Kommunal- og regionaldepartementet.
16. Standardisert personskadeerstatning.
Justis- og politidepartementet.
17. Når sant skal sies om pårørendeomsorg.
Helse- og omsorgsdepartementet.
18. Struktur for likestilling.
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

NOU

Norges offentlige utredninger **2011: 18**

Struktur for likestilling

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 12. februar 2010.
Avgitt til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 15. november 2011.

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1113-0

07 Xpress AS

Til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Ved kongelig resolusjon av 12. februar 2010 ble det oppnevnt et utvalg som skal utrede norsk likestillingspolitikk med utgangspunkt i livsløp, etnisitet og klasse. I tillegg til utredningen som avgis høsten 2012 skal utvalget, etter presisert mandat datert 21. oktober 2010, levere en gjennomgang og vurdering av virkemiddelapparatet knyttet til likestillings- og diskrimineringsfeltet.

Likestillingsutvalget legger med dette frem sin innstilling. Innstillingen er enstemmig.

Oslo, 15. november 2011

Hege Skjeie
(leder)

Ronald Craig

Helga Eggebø

Anne Britt Flemmen

Cathrine Holst

Øystein Gullvåg Holter

Anders Todal Jenssen

Kjell Erik Lommerud

Marjan Nadim

Sevil Sümer

Mari Teigen

Thomas Michael Walle

Elin Rønningen
Kari Framnes
Ane Lindholt

Forkortelser

Arbeidsmiljøloven	Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.
BLD	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
Diskrimineringsloven	Lov 3. juni 2005 nr. 33 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion m.v.
Diskrimineringsombudsloven	Lov 10. juni 2005 nr. 40 om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda.
Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven	Lov 20. juni 2008 nr. 42 om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne.
ECRI	European commission against racism and intolerance.
EMK	Den europeiske menneskerettskonvensjon.
EU	Den europeiske union.
EØS	Det europeiske økonomiske samarbeidsområde.
Forvaltningsloven	Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker.
ILO	International Labour Organization.
KDK	FNs konvensjon 18. desember 1979 om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner.
LDN	Likestillings- og diskrimineringsnemnda.
LDO	Likestillings- og diskrimineringsombudet.
Likestillingsloven	Lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene.
NOU	Norges offentlige utredninger.
Ot.prp	Odelstingsproposisjon.
RDK	FNs konvensjon 21. desember 1965 om avskaffelse av alle former for rasediskriminering.
SOU	Statens offentliga utredningar (Sverige).
SP	FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter.
ØSK	FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

Innhold

1	Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid	11	3.4	Vern mot sammensatt diskriminering	43
1.1	Utvalgets oppnevning og mandat..	11	3.4.1	Bakgrunn	43
1.2	Utvalgets sammensetning	11	3.4.2	Utvalgets vurdering	45
1.3	Utvalgets arbeid	12	3.5	Plikt til aktivt likestillingsarbeid ...	46
			3.5.1	Aktivitets- og redegjørelsesplikt for arbeidsgivere mv.	46
2	Sammendrag: Ambisjoner for likestilling	16	3.5.1.1	Bakgrunn	46
2.1	Innledning	16	3.5.1.2	Konkretisering av aktivitetsplikten	47
2.2	Sammendrag av utvalgets vurderinger og forslag	21	3.5.1.3	Utvalgets vurdering	48
2.2.1	Hovedpunkter	21	3.5.2	Aktivitets- og redegjørelsesplikt for offentlige myndigheter mv.	51
2.2.2	Diskrimineringsvern og aktivt likestillingsarbeid. Lovgrunnlaget	22	3.5.2.1	Bakgrunn	51
2.2.3	Iverksettingsstruktur for likestilling sentralt, regionalt og lokalt	24	3.5.2.2	Utvalgets vurdering	53
2.2.4	Samråd med likestillingsorganisasjoner og med partene i arbeidslivet	25	3.5.3	Utvalgets samlede forslag. Aktivitets- og redegjørelsesplikt mv.	56
2.2.5	Et landsdekkende lavterskeltilbud. Likestillings- og diskrimineringsombudet	26	4	Departementenes likestillingsarbeid	58
2.2.6	LDOs konvensjonstilsyn	27	4.1	Innledning	58
2.2.7	Et effektivt diskrimineringsvern. Likestillings- og diskrimineringsnemnda	28	4.2	Organiseringen av likestillingsarbeid i sentralforvaltningen	58
			4.2.1	BLDs forvaltningsansvar	59
3	Diskrimineringsvern og aktivt likestillingsarbeid. Lovgrunnlaget	30	4.2.1.1	Fagdirektorater under BLD	59
3.1	Innledning	30	4.2.1.2	Arbeidet mot vold i nære relasjoner	61
3.2	Norges internasjonale forpliktelser. Menneskerettsloven. EU-direktiver og EØS-avtalen	30	4.2.2	BLDs oppgaver og virkemidler på likestillings- og diskrimineringsfeltet	62
3.2.1	Menneskerettsloven	31	4.2.2.1	Lovforvalter	62
3.2.2	Nærmere om FNs kvinnekongresskonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon	32	4.2.2.2	Pådriver og koordinator	62
3.2.2.1	FNs kvinnekongresskonvensjon (KDK)	32	4.2.2.3	Kunnskapsutvikler	68
3.2.2.2	FNs rasediskrimineringskonvensjon (RDK)	34	4.2.3	Utvalgets vurdering	69
3.2.3	Europarådet	35	4.3	Kartlegging av departementenes likestillingsarbeid	70
3.2.4	EU- og EØS-rettslige forpliktelser om ikke-diskriminering	35	4.3.1	Hovedfunn	70
3.2.5	Oppsummerende om internasjonale forpliktelser	36	4.3.2	Oppsummering	75
3.3	Gjeldende rett	36	4.4	Utvalgets vurdering	76
3.3.1	Nærmere om likestillingsloven ...	37	5	Regionalt og lokalt likestillingsarbeid	77
3.3.2	Regler om kjønnsrepresentasjon ..	42	5.1	Innledning	77
3.3.3	Forslaget om en samlet diskrimineringslov	43	5.2	Stat og kommune på likestillingsfeltet	77
			5.2.1	Statlig styring av kommunesektoren	78
			5.2.2	Veiledningssentre regionalt	80
			5.3	Fylkesmannens likestillingsarbeid	83
			5.3.1	Fylkesmannen som offentlig myndighet	84
			5.3.2	Fylkesmannen som arbeidsgiver ..	85

5.4	Fylkeskommuners og kommuners likestillingsarbeid	85	8.2.1.1	Internasjonale standarder og krav til organer som skal arbeide med vern mot diskriminering	124
5.4.1	Kommuner og fylkeskommuner som offentlig myndighet	86	8.2.1.2	Faglig uavhengighet	125
5.4.2	Kommuner og fylkeskommuner som arbeidsgiver	90	8.2.1.3	Landsdekkende lavterskeltilbud ..	125
5.4.3	Faktorer som påvirker kommunenes innsats.....	95	8.2.1.4	Nærmere om ombudets myndighet. Lovhåndheving	125
5.4.4	Kjennetegn ved kommuner som arbeider aktivt med likestilling.....	95	8.2.2	Veiledningssaker og klagesaker hos ombudet	126
5.5	Utvalgets vurdering og oppsummering	95	8.2.2.1	Kartlegging av klagesaker	126
			8.2.2.2	Trekk ved klager, saksutfall og løsning	127
6	Et nytt direktorat for likestilling. Regionale utviklingsmidler	98	8.2.3	Utvalgets vurdering	131
6.1	Innledning	98	8.2.3.1	Lavterskeltilbud	131
6.2	Et direktorat for likestilling – bakgrunn og innretning	98	8.2.3.2	Ombudets rettanvendelse	131
6.2.1	Direktorat som forvaltningsorgan og vurderte alternativer	100	8.2.3.3	Plikt til å dokumentere og analysere egne saker	131
6.2.2	Et direktorat for likestilling på flere diskrimineringsgrunnlag	101	8.2.4	Kontroll av arbeidsgiveres redegjøringsplikt	132
6.2.3	Kjerneoppgaver for et direktorat for likestilling	101	8.2.4.1	Ombudets praksis	132
6.2.4	Et direktorat med regionkontorer	103	8.2.4.2	Utvalgets vurdering	133
6.2.5	Forholdet til andre aktører	103	8.2.5	Lavterskeltilbud for klager om seksuell trakassering - en ny oppgave for ombudet	134
6.3	Utviklingsprogram for lokalt likestillingsarbeid	105	8.2.5.1	Bakgrunn	134
			8.2.5.2	Utvalgets vurdering	135
7	Samråd med likestillingsorganisasjoner og med partene i arbeidslivet	109	8.2.6	Alternativer for tilsyn med diskrimineringslovene. Utvalgets vurdering	135
7.1	Innledning	109	8.2.6.1	Oppgaver til et ombud eller til et tilsyn	135
7.2	Frivillige organisasjoner	109	8.2.6.2	Ett eller flere ombud	136
7.2.1	Organisasjoner på likestillingsfeltet og samråd med myndighetene	109	8.3	Ombudets pådriver- og kompetansefunksjon	137
7.2.2	Tilskuddsordninger på likestillingsfeltet	113	8.3.1	Bakgrunn	137
7.2.3	Utvalgets vurderinger og forslag	116	8.3.2	Oppgaver	138
7.3	Samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet	117	8.3.2.1	Kunnskap og dokumentasjon	138
7.3.1	Sentrale samarbeidsorganer mellom myndighetene og partene	118	8.3.2.2	Støtte og veiledning	139
7.3.2	Eksempler på likestillingsarbeid i regi av partene	120	8.3.2.3	Pådriverfunksjonen	140
7.3.3	Utvalgets vurderinger og forslag	121	8.3.2.4	Holdnings- og atferdspåvirkning ...	141
			8.3.2.5	Forumsfunksjon	141
8	Et landsdekkende lavterskeltilbud. Likestillings- og diskrimineringsombudet	122	8.3.3	Utvalgets vurdering	142
8.1	Innledning	122	8.4	Oppsummerende om lovhåndheving og pådriverarbeid i samme instans. Utvalgets vurdering	144
8.2	Lovhåndheverfunksjonen	122	9	Ombudets tilsyn med FNs kvinnediskrimineringskonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon	145
8.2.1	Bakgrunn, prinsipper, kompetanse og praksis	122	9.1	Innledning	145
			9.2	Plikt til å etablere en uavhengig nasjonal overvåkingsmekanisme...	145
			9.3	Ombudets konvensjonstilsyn	147

9.3.1	Kartleggingen av konvensjons-tilsynet	148	10.4.6	Utvalgets vurdering	162
9.3.2	Ombudets rapportering om motstrid mellom konvensjonene og norsk rett	148	10.4.7	Andre muligheter for å oppnå et effektivt diskrimineringsvern	165
9.3.3	Ombudets rapporter til KDK- og RDK-komiteene	151	10.5	Nemndas myndighet. Forholdet til forvaltningsvedtak	166
9.3.4	Tilrettelagt informasjon og dokumentasjon	151	10.5.1	Bakgrunn	166
9.3.5	Ombudets organisering av konvensjonstilsynet	151	10.5.2	Enkeltvedtak ved ansettelse	168
9.4	Anbefalinger fra kartleggingen	152	10.5.3	Forvaltningen som myndighetsutøver	168
9.5	Utvalgets vurdering	152			
10	Et effektivt diskrimineringsvern. Likestillings- og diskrimineringsnemnda	155	11	Utvalgets forslag til lov- og forskriftsendringer med merknader	171
10.1	Innledning	155	11.1	Lovendringer	171
10.2	Nærmere om Likestillings- og diskrimineringsnemndas myndighet	155	11.2	Merknader til lovendringer	172
10.3	Nemndas sammensetning	156	11.3	Forslag til forskriftsendringer	174
10.3.1	Bakgrunn	156	11.4	Merknader til forskriftsendringer	174
10.3.2	Utvalgets vurdering	157			
10.4	Oppreisning ved diskrimineringsbrudd	157	12	Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser	175
10.4.1	Kompensasjon for diskriminering	157	12.1	Innledning	175
10.4.2	Internasjonale forpliktelser om effektiv gjennomføring	159	12.2	Økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslag	176
10.4.3	Nærmere om prosessen for nemnda	159	12.3	Økonomiske og administrative konsekvenser av forslag om organisatoriske endringer	177
10.4.3.1	Generelle krav til prosessen	159	12.4	Økonomiske og administrative konsekvenser av forslag om økonomiske virkemidler	179
10.4.3.2	Saksbehandlingen i nemnda	159	12.5	Andre vesentlige konsekvenser ...	179
10.4.4	Eksempler fra andre nordiske land	160			
10.4.5	Andre erstatningsordninger i Norge. Eksempler	161	Litteratur.....	182	
10.4.5.1	Voldsoffererstatning	161			
10.4.5.2	Forbrukertvistutvalget	162	Vedlegg		
			1	Norges internasjonale forpliktelser	187

Kapittel 1

Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

1.1 Utvalgets oppnevning og mandat

Likestillingsutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 12. februar 2010 for å utrede norsk likestillingspolitikk med utgangspunkt i livsløp, etnisitet og klasse. Målet med utredningsarbeidet er å legge grunnlaget for en helhetlig og kunnskapsbasert likestillingspolitikk for fremtiden. Utvalget ble bedt om å drøfte det prinsipielle utgangspunktet for norsk politikk for kjønnslikestilling, og likestillingspolitiske dilemmaer og utfordringer i et livsløps-, klasse- og etnisitetsperspektiv.

Utvalget startet arbeidet 1. august 2010. I mandatet var utvalget bedt om å levere sin utredning to år etter oppstart.

I oktober 2010 fikk utvalget en presisering av mandatet knyttet til å utrede de eksisterende institusjonelle og organisatoriske rammene for likestillingsarbeid i offentlig regi på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Denne delen av utvalgets arbeid skulle forseres. Utredningen *Struktur for likestilling* er utvalgets oppfølging av denne første delen av oppgaven.

Likestillingsutvalget vil levere sin andre utredning 1. august 2012.

Presisering av mandatet. Forsering av deler av utvalgets arbeid

I forbindelse med Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets arbeid med gjennomgang av diskrimineringslovgivningen hadde departementet behov for en gjennomgang og vurdering av virkemiddelapparatet.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) ba utvalget i brev av 21. oktober 2010 om at enkeltelementer i Likestillingsutvalgets arbeid skulle forseres. Det ble gitt følgende presisering av utvalgets mandat:

Vi ber Likestillingsutvalget vurdere de eksisterende institusjonelle/organisatoriske rammene for likestillingsarbeid i offentlig regi på sentralt, regionalt og lokalt nivå og eventuelt fremme for-

slag om tiltak som kan videreutvikle og styrke den offentlige innsatsen.

Utvalget bes om å vurdere LDO sine roller og oppgaver særskilt, herunder blant annet:

Fordeler og ulemper ved å samle pådriveroppgaver og håndhevingsoppgaver i en instans og fordeler og ulemper ved å legge lovhåndhevings- og tilsynsoppgaver til et ombud. Dette bør vurderes også i relasjon til andre type organisatoriske løsninger for denne type oppgaver.

Kompetansedelingen mellom Ombudet og Nemnda i forhold til lovhåndhevingsoppgavene, herunder gjennomslag i offentligheten for uttalelser og vedtak.

En vurdering av LDOs oppgaver i forhold til tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med internasjonale menneskerettslige forpliktelser. Det bes om en vurdering av hvordan dette tilsynet gjennomføres i dag og hvordan det eventuelt kan styrkes.

Ulike modeller for å ivareta samarbeid og dialog mellom offentlige myndigheter og sivilt samfunn på likestillings- og diskrimineringsområdet samt partene i arbeidslivet.

Vi ber Likestillingsutvalget indikere på et overordnet nivå administrative og økonomiske konsekvenser av eventuelle forslag.

1.2 Utvalgets sammensetning

Utvalget har følgende medlemmer:

- Professor Hege Skjeie, Universitetet i Oslo (leder)
- Seniorrådgiver Ronald Craig, Likestillings- og diskrimineringsombudet
- Doktorgradstipendiat Helga Eggebø, Universitetet i Bergen
- Professor Anne Britt Flemmen, Universitetet i Tromsø
- Professor Øystein Gullvåg Holter, Universitetet i Oslo
- Postdoktor Cathrine Holst, Universitetet i Oslo.

- Professor Anders Todal Jensen, Universitetet i Trondheim
- Professor Kjell Erik Lommerud, Universitetet i Bergen
- Doktorgradsstipendiat Marjan Nadim, Institutt for samfunnsforskning
- Forsker Sevil Sümer, Universitetet i Bergen
- Forskningsleder Mari Teigen, Institutt for samfunnsforskning
- Konservator Thomas Michael Walle, Norsk folkemuseum

Sekretariatet for den foreliggende utredningen har bestått av Elin Rønningen (utredningsleder), Kari Framnes (utredningsleder) og Ane Lindholt (førstekonsulent). Elin Rønningen har arbeidet gjennom hele perioden, fra november 2010 til overlevering, som ansvarlig i sekretariatet for denne utredningen. Kari Framnes har arbeidet med denne utredningen fra januar 2011 frem til overlevering. Ane Lindholt ble engasjert i en periode på tre måneder våren 2011, og igjen fra august 2011 frem til overlevering.

Utvalgets forståelse av mandatpresiseringen

Utvalget tar i denne utredningen utgangspunkt i rettslige rammer, og da først og fremst likestillingsloven. Oppdraget er knyttet opp mot Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets (BLD) arbeid med revisjon av lovgivningen på feltet. Det spesifiserer flere vurderingstemaer knyttet til håndhevingsorganene Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (LDN). Oppgaven er ikke avgrenset til apparatet for lovhåndheving, men omfatter de organisatoriske rammene for likestillingsarbeid i offentlig regi som sådan. Utvalget skal også vurdere offentlige myndigheters kontaktpunkter med partene i arbeidslivet og samråd med organisasjoner på feltet. Utvalget forstår dette som kontaktpunkter mellom BLD og partene i arbeidslivet og organisasjoner på likestillingsfeltet.

Det vil si at utvalgets vurderinger må omfatte både den statlige strukturen for konsultasjon om, og iverksetting av, likestillings- og diskrimineringspolitikk, og rammene for offentlig likestillingsarbeid i regi av kommuner og fylkeskommuner.

Etter at utvalget hadde mottatt presiseringen av mandatet, meldte utvalgsleder behov for tilleggsoppnevning knyttet til fagkompetanse på funksjonsnedsettelse i brev av 21. desember 2010 til BLD. Da en slik utvidelse av utvalgets fagkom-

petanse ikke lot seg gjøre, besluttet utvalget at det videre arbeidet med tilleggsmandatet skulle ta utgangspunkt i det mandatet som ble gitt ved oppnevningen; politikk for kjønnslikestilling i et livsløps-, etnisitets- og klasseperspektiv. Dette behandles i den foreliggende utredningen i hovedsak som et spørsmål om kjønn og de øvrige vernede diskrimineringsgrunnlagene, og som flerdimensjonal likestillingspolitikk.

Håndhevingsapparatet for likestillingslovgivningen ble sist utredet forut for etableringen av Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda i 2006. Nasjonale konsultative organer på likestillingsfeltet har vært evaluert, og reorganisert, i flere omganger fra 1970-til 2000-tallet. En offentlig utredning på midten av 1990-tallet, NOU 1995: 15¹ *Et apparat for likestilling*, tok kort for seg organiseringen av det offentlige likestillingsarbeidet på statlig og kommunalt nivå, men la særlig vekt på forholdet mellom ombudsordningen og konsultative og rådgivende organer på nasjonalt nivå. Hele det statlige apparatet for å gjennomføre likestillingspolitikk, og forholdet mellom nasjonal og lokal iverksetting av likestillingspolitikk, har altså ikke vært bredt utredet tidligere.

Høsten 2011 legger regjeringen fram en ny handlingsplan for likestilling mellom kjønnene, *Likestilling 2014*. Handlingsplanen gjelder for perioden 2011 – 2014 og er sektorovergripende (jf. Prop.1 S (2011 – 2012) for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet). Regjeringens handlingsplan for likestilling mellom kjønnene var ikke lagt fram da denne utredningen gikk i trykken, og utvalget har ikke kunnet ta hensyn til denne.

1.3 Utvalgets arbeid

Utvalget har siden presiseringen av mandatet ble mottatt i oktober 2010 avholdt åtte møter over til sammen elleve møtedager, hvorav syv dager i hovedsak har blitt benyttet til denne utredningen. Utvalget har også hatt en intern arbeidsgruppe som har møttes jevnlig gjennom perioden.

I arbeidet med utredningen har utvalget hatt en bred samråds- og faktainnhentingsprosess med en rekke berørte organisasjoner og offentlige instanser. Nedenfor følger en oversikt over instanser utvalget/sekretariatet har hatt møter

¹ NOU 1995: 15 *Et apparat for likestilling*. En gjennomgang og vurdering av det sentrale likestillingsapparatet med forslag til omorganisering av Likestillingsrådet.

med, eksterne kartlegginger utvalget har igangsatt og annen ekstern bistand utvalget har fått. Eksterne kartlegginger utvalget har igangsatt, og utvalgets egne rapporter ligger tilgjengelig på nettsiden² til Likestillingsutvalget under Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets hjemmesider.

Oversikt over møter

Departementer

Utvalgsleder hadde i november 2010 et møte med Embetsgruppen for likestilling for å orientere om utvalgets arbeid. I Embetsgruppen for likestilling deltar representanter for hvert av departementene. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet leder gruppen. I januar 2011 ble det utpekt kontaktpersoner for utvalget fra departementene. Utvalgsleder deltok sammen med sekretariatet på et møte med kontaktpersonene fra departementene i mars 2011. På møtet fikk utvalget innspill om departementenes arbeid med likestilling på egne fagområder. Formålet med møtet var å få innspill, i form av forberedte innlegg, om konkrete temaer knyttet til organisering av likestillingsarbeid i departementene. Møtet med departementene ble fulgt opp med en egen spørreundersøkelse til samtlige departementer. Totalt 16 av 17 departementer besvarte skjemaet. Utvalget mottok ikke svar fra Finansdepartementet. Utvalgets sekretariat har i tillegg hatt møter med utvalgte departementer for å få belyst nærmere problemstillinger under departementenes ansvarsområder.

Direktorater

Sekretariatet hadde i mars 2011 møter med representanter for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) for å få informasjon om direktoratenes arbeid generelt og om arbeidet med likestilling. Utvalget mottok også en skriftlig redegjørelse fra Bufdir i etterkant av møtet.

Likestillings- og diskrimineringsombudet/Likestillings- og diskrimineringsnemnda

Utvalget ved utvalgsleder, flere av medlemmene og sekretariatet gjennomførte i januar 2011 en møterekke med Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) der ombudet, Sunniva Ørstavik,

deltok sammen med ledergruppen og flere saksbehandlere. Utgangspunktet for møtene har vært forberedte problemstillinger fra utvalget. LDO har presentert sitt arbeid og sin virksomhet. Utvalget har også mottatt skriftlige innspill fra LDO, i tillegg til LDOs kartlegging av egne klagesaker 2007-2010, jf. omtale nedenfor.

Utvalgsleder og sekretariatet har også i februar 2011 hatt møte med Likestillings- og diskrimineringsnemnda, ved nemndas leder Trude Haugli og sekretariatsleder. På møtet ble en rekke forberedte spørsmål om nemndas virksomhet og erfaringer gjennomgått.

Fylkesmenn

Utvalgsleder, flere utvalgsmedlemmer og sekretariatet hadde i januar 2011 møte med Fylkesmannen i Vest-Agder, Fylkesmannen i Østfold og Fylkesmannen i Telemark for å drøfte fylkesmannens rolle i det offentlige likestillingsarbeidet. Utgangspunktet for møtet har vært forberedte problemstillinger fra utvalget. Fylkesmennene som deltok på møtet uttalte seg på bakgrunn av egne erfaringer som fylkesmenn. Møtet ble fulgt opp med et brev til fylkesmennenes arbeidsutvalg, hvor det ble bedt om innspill fra alle embeter, blant annet om hvilken rolle fylkesmennene kan ha i et eventuelt fremtidig styrket regionalt apparat på likestillingsfeltet. Utvalget mottok innspill fra totalt syv av 18 embeter.

Likestillingssentrene

Sekretariatet har også hatt møter med ledelsen og representanter fra flere sentre som arbeider for å fremme likestilling mellom kjønnene, og som mottar statlig støtte. Formålet med møtene har vært å få innblikk i sentrenes arbeid og erfaringer som pådrivere for likestilling mellom kjønnene. Egne møter er avholdt med Likestillingssenteret (Hamar), KUN senter for kunnskap og likestilling (Steigen), Senter for likestilling (Agder) og Reform – Ressurssenter for menn (Oslo). I tillegg har sekretariatet hatt møte med representanten for Komité for kjønnsbalanse i forskning (Kif), som er oppnevnt av Kunnskapsdepartementet.

Partene i arbeidslivet

I mars 2011 hadde utvalget ved utvalgsleder, flere av medlemmene og sekretariatet møte med hovedorganisasjonene i arbeidslivet. På møtet kom det innspill fra partene om deres arbeid med likestilling. Utvalget har også mottatt partenes

² <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dep/Styrer-rad-og-utvalg/likestillingsutvalget.html?id=612638>

innspill til høringen av Meld. St. 6 (2010 – 2011)
Likestilling for likelønn.

Sekretariatet har i tillegg hatt egne møter med KS. På møtet i april 2011 kom KS med innspill om sitt likestillingsarbeid som arbeidsgiver. Sekretariatet hadde et nytt møte med KS i mai 2011 om KS sitt arbeid knyttet til kommunenes tjenesteyting.

Frivillige organisasjoner

I september 2011 hadde utvalget ved utvalgsleder, et utvalgsmedlem og sekretariatet møte med organisasjoner som arbeider med likestillingsspørsmål. På møtet ble samråd mellom organisasjoner og statlige myndigheter diskutert. Utvalget mottok også skriftlige innspill i etterkant av møtet fra noen av organisasjonene. Sekretariatet hadde også et møte med lederen for Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM) i februar 2011.

Eksterne kartlegginger

Utvalget har innhentet flere eksterne kartlegginger som del av sitt utredningsarbeid:

Kartlegging av kommunalt og regionalt likestillingsarbeid

Utvalget konstaterte ved oppstarten av arbeidet at det ikke fantes noen nyere samlet oversikt over likestillingsarbeid i regi av kommuner og fylkeskommuner. Likestillingssenteret på Hamar fikk i samarbeid med Østlandsforskning i oppdrag fra utvalget å kartlegge om og hvordan det arbeides med likestilling i kommuner og fylkeskommuner. Oppdraget inkluderte også fylkesmannsembetenes likestillingsarbeid, jf. kartleggingsrapporten *Vedvarende vikeplikt – En kartlegging av kommunalt og regionalt likestillingsarbeid*, (Guldvik mfl. 2011). Utvalget benytter blant annet denne kartleggingen som grunnlag for sine vurderinger av det regionale og kommunale likestillingsarbeidet.

Kartlegging av LDOs klagesaker

I sammenheng med utvalgets vurdering av LDOs mandat og arbeid har LDO, på grunnlag av en nærmere spesifisering fra utvalget, gjennomført en kartlegging av egne klagesaker, jf. LDOs rapport *LDOs klagesaker 2007-2010 for utvalgte diskrimineringsgrunnlag og områder* (2011a). Utvalget benytter blant annet kartleggingen som grunnlag for sine vurderinger av LDO.

Kartlegging av LDOs konvensjonstilsyn

Utvalget har også fått gjennomført en egen kartlegging av ombudets konvensjonstilsyn. Rapporten *Kartlegging av Likestillings- og diskrimineringsombudets tilsyn med FNs kvinneskillekonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon*, (2011) ble utarbeidet av avdeling for kvinnerett, barnerett, likestillings- og diskrimineringsrett (KVIBALD), Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo, ved Anne Hellum og Else McClimans. Utvalget har benyttet denne rapporten som grunnlag for vurderinger når det gjelder behovet for å styrke ombudets konvensjonstilsyn.

Rapporter om likestillingsapparatet i Danmark, Finland og Sverige

Utvalget har innhentet redegjørelser i form av rapporter fra Danmark, Finland og Sverige om virkemiddelapparatet på likestillingsfeltet i disse landene:

- *Lige rettigheder – Ligestilling i Danmark* (2011), af Ruth Emerek og Martin Bak Jørgensen, CoMID, Aalborg Universitet
- *Gender equality and anti-discrimination law, equality bodies, equality planning and cooperation in equality matters in Finland* (2011), by Kevät Nousiainen, University of Turku.
- *Faktarapport om jämställdhet i Sverige* (2011), ved Lenita Freidenvall, Stockholms Universitet.

De nordiske rapportene har gitt et nyttig bakgrunnsbilde for å vurdere den norske strukturen for gjennomføring av likestillingspolitikk.

Andre undersøkelser

Utvalget har gjennomført en egen spørreundersøkelse blant alle departementene for å få informasjon om departementenes arbeid med kjønnslikestilling på egne sektorområder. Spørsmålene omhandlet blant annet forankring og organisering av arbeidet med likestilling, likestillingspolitiske målsettinger, handlingsplaner og meldinger, føringer overfor underliggende virksomheter og behov for veiledning i forbindelse med integrering av likestillingshensyn, jf. utvalgets notat 2011, *Notat om arbeid med kjønnslikestilling i departementene*.

Bistand fra eksterne eksperter

Utvalget har fått råd og innspill underveis i arbeidet med utredningen fra seniorrådgiver Dag Solumsmoen ved Direktoratet for forvaltning og IKT, i spørsmål som omhandler organisering av statlig forvaltning.

I sammenheng med arbeidet med et effektivt diskrimineringsvern og Likestillings- og diskrimineringsnemndas kompetanse har utvalget fått råd og innspill fra professor Gudrun Holgersen, Universitetet i Bergen (om å legge oppreisningsmyndighet til nemnda) og fra professor Eivind Smith, Universitetet i Oslo (om nemndas myndighet når det gjelder forvaltningsvedtak).

Kapittel 2

Sammendrag: Ambisjoner for likestilling

2.1 Innledning

Likestillingsutvalget ble i oktober 2010 bedt om å gi en særskilt vurdering av virkemiddelapparatet knyttet til likestillings- og diskrimineringsfeltet. Utvalget ble bedt om å vurdere de eksisterende institusjonelle/organisatoriske rammene for likestillingsarbeid i offentlig regi på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Likestillings- og diskrimineringsombudets roller og oppgaver skal vurderes særskilt. Det samme gjelder kompetansedelingen mellom ombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda, særlig med henblikk på gjennomslagskraft. Utvalget skal eventuelt fremme forslag om tiltak som kan videreutvikle og styrke den offentlige innsatsen. Sett i lys av at utredningen omhandler virkemiddelapparatet, tolker utvalget dette som tiltak for å styrke iverksettingsstrukturen for likestillingsarbeid og tiltak som kan sikre et effektivt diskrimineringsvern.

I dette kapitlet redegjør utvalget først for utredningens utgangspunkter, og for hvordan utvalget har analysert virkemiddelapparatet. Deretter presenteres hovedpunktene i utvalgets samlede vurdering, før det gis et sammendrag av vurderinger og hovedforslag i hvert enkelt av utredningens kapitler, kapittel 3-10. Utvalgets samlede forslag til lov- og forskriftsendringer gis i kapittel 11. Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser blir vurdert i kapittel 12. Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid med utredningen er presentert i kapittel 1. Innstillingen fra utvalget er enstemmig.

Vern mot diskriminering og proaktive plikter

Offentlige myndigheter har høye ambisjoner i likestillingspolitikken. Likestilling beskrives som en samfunnsmessig grunnverdi. Innsats for å fremme likestilling anses som en menneskerettslig forpliktelse, det vil si som en plikt staten har

når internasjonale menneskerettigheter skal gjennomføres i norsk rett og forvaltningspraksis.

I likestillingslovens formålsparagraf er dette formulert som en plikt for offentlige myndigheter til å arbeide «aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene på alle samfunnsområder» (§ 1 a). Samtidig fremheves det ofte at aktivt likestillingsarbeid er god økonomisk politikk. Da ses for eksempel høy yrkesdeltakelse for både kvinner og menn som et vesentlig bidrag både til utvikling av velferdsstaten, og til økonomisk vekst og velstandsutvikling mer generelt.¹

Likestillingslovgivningen rommer både vern mot diskriminering og proaktive plikter. Mens diskrimineringsvernet er en rettighet på individnivå, er det proaktive arbeidet en plikt som virksomheter og institusjoner har. Stortinget har bestemt at både stat og kommune skal ha en slik plikt som offentlig myndighet, det vil si i rollen som myndighetsutøvere og tjenesteytere. Alle arbeidsgivere har også plikt til å drive et aktivt likestillingsarbeid innenfor rammen av sine virksomheter. Det samme har organisasjonene i arbeidslivet, både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden.

Når utvalget vurderer virkemiddelapparatet på likestillings- og diskrimineringsfeltet er utgangspunktet denne kombinasjonen av rettigheter og plikter: individuelle rettigheter til vern mot diskriminering, og institusjonelle plikter til aktivt likestillingsarbeid. Utvalget vil understreke at vi ser dette oppdraget som svært viktig. Gjennomslagskraften til virkemiddelapparatet gir et konkret holdpunkt for å besvare både hvordan staten i praksis innfrir sine menneskerettslige forpliktelser, og hvordan den ellers legger til rette for en god samfunnsutvikling.

¹ Se for eksempel Prop. 1 S (2011-2012) for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. For samme perspektiv kan det vises til rapport fra Verdensbanken (World Bank 2012).

Siden midten av 1980-tallet har norske myndigheter lagt en såkalt integreringsstrategi til grunn for likestillingsarbeid i forvaltningen.² Integreringsstrategien innebærer at arbeidet for å fremme likestilling skal integreres i det daglige arbeidet i virksomhetene, i alle beslutningsprosesser, på alle nivå og i alle steg i prosessene og av de aktører som normalt deltar i arbeidet med å fatte beslutninger. Integreringsstrategien skal blant annet synliggjøre og vurdere virkningene politiske beslutninger har for kvinner og menn, jenter og gutter, og hvordan tilsynelatende kjønnsnøytral politikk og forvaltning kan bidra til å opprettholde eller forsterke stereotype kjønnsroller. *Integrering av et likestillingsperspektiv* har også lenge vært den dominerende strategien for likestillingsarbeid innenfor FN og EU. Internasjonalt benyttes gjerne begrepet «*mainstreaming*» om en slik strategi (se blant annet Yuval-Davis 2005, Squires 2005, Verloo 2002).³

Utvalget ser integreringsstrategien mest som et prinsipp for praktisering av offentlig likestillingsansvar. Den sier hvordan pliktene i likestillingslovgivningen skal gjennomføres i praksis: Gjennom løpende daglig arbeid, på alle nivåer og i alle trinn av en beslutnings- og iverksettelsesprosess. Spørsmålet er da ikke bare *om* dette skjer, og *hvordan* det skjer, men også *hvem* som fører til syn med at det skjer.

Lovfestet forbud mot diskriminering på flere grunnlag

Politikk på likestillings- og diskrimineringsfeltet omfatter i dag flere diskrimineringsgrunnlag enn kjønn. Det er et lovfestet forbud mot diskriminering på grunnlag av etnisitet, religion, livssyn, politisk syn, medlemskap i arbeidstakerorganisa-

sjon, seksuell orientering, nedsatt funksjonsevne og alder.

- Likestillingsloven vedtatt i 1978 gir vern mot diskriminering på grunnlag av kjønn. Den trådte i kraft i 1979.
- I 1982 ble det innført et forbud i arbeidsmiljøloven mot å kreve at arbeidssøkere gir opplysninger om sitt forhold til politiske, religiøse eller kulturelle spørsmål. I 1998 ble forbudet utvidet til forbud mot å forskjellsbehandle arbeidssøkere på grunnlag av rase, hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse, homofil legning eller samlivsform. I 2001 ble vernereglene i arbeidsmiljøloven styrket, med en ny § 54 A-M om likebehandling i arbeidslivet, og fra 2005 ble det innført et eget kapittel 13 om vern mot diskriminering på grunnlag av alder, politisk syn og seksuell orientering.
- Diskrimineringsloven gir vern mot diskriminering på grunnlag av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn.⁴ Den ble vedtatt i 2005 og trådte i kraft fra 1. januar 2006.
- Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven innførte vern mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Den ble vedtatt i 2008 og trådte i kraft fra 1. januar 2009.
- Det er også tatt inn forbud mot diskriminering på grunnlag av kjønn, etnisitet, religion, nedsatt funksjonsevne og seksuell orientering i boliglovene (husleieloven, eierseksjonsloven, bustadbyggjelagslova og burettslagslova). Forbudsbestemmelsene i boliglovene ble vedtatt i 2003 og trådte i kraft 1. januar 2004.

Parallelt med utvidelsen av diskrimineringsvernet er det også blitt økt offentlig oppmerksomhet om de særskilte likestillingsutfordringene som knytter seg til såkalte «krysningspunkter», det vil si sammenhenger der urettmessig forskjellsbehandling ikke kan tilbakeføres til bare ett diskrimineringsgrunnlag, men der det oppstår unike utfordringer i kombinasjoner av for eksempel kjønn og etnisk minoritetsbakgrunn, kjønn og funksjonsnedsettelse, eller kjønn og alder. Professor i rettsvitenskap Kimberlé Crenshaw brukte bildet av et vegkryss («intersection») – for å vise hvordan flere diskrimineringsakser møtes og danner distinkte diskrimineringsformer (Crenshaw 1989). I diskrimineringsjussen er det internasjonalt øken-

² Offentlige dokumenter i Norge benytter både «integrering av et likestillingsperspektiv» og «integrering av et kjønns-perspektiv» som en betegnelse på det engelske begrepet *mainstreaming*. Utvalget vil i utredningen i hovedsak benytte begrepet integrering av et likestillingsperspektiv, ettersom utredningen legger en flerdimensjonal tilnærming til likestilling til grunn.

³ Etter kvinnekonferansen i Beijing 1995 ga FN's økonomiske og sosiale råd (UN ECOSOC) følgende definisjon av strategien: «Mainstreaming a gender perspective is the process of assessing the implications for women and men of any planned action, including legislation, policies and programs, in any area and at all levels. It is a strategy for making the concerns and experiences of women as well as of men an integral part of the design, implementation, monitoring and evaluation of policies and programs in all political, economic and societal spheres, so that women and men benefit equally, and inequality is not perpetuated. The ultimate goal of mainstreaming is to achieve gender equality». United Nations Economic and Social Council: *Mainstreaming the gender perspective into all policies*, E/1997/66, side 2.

⁴ Utvalget bruker «etnisitet» som samlebetegnelse for grunnlagene etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og språk. «Religion» brukes som samlebetegnelse for grunnlagene religion og livssyn.

de oppmerksomhet knyttet til situasjoner hvor ulike diskrimineringsgrunnlag samvirker (se blant annet Makkonen 2002, Fredman 2005, Schiek og Chege 2008). Internasjonale organer på menneskerettighetsområdet anbefaler nå at nasjonal lovgivning mot diskriminering også skal forby interseksjonelle former for diskriminering.⁵

I denne utredningen vurderer utvalget virkemiddelapparatet på likestillingsfeltet med utgangspunkt i likestillingslovens bestemmelser om diskrimineringsvern og aktivt likestillingsarbeid. Utvalget vektlegger samvirket mellom ulike diskrimineringsgrunnlag, og inkluderer det lovfestede vernet mot diskriminering på andre grunnlag enn kjønn i analyser og vurderinger.

Plikt til aktivt likestillingsarbeid

Fra likestillingsloven ble vedtatt i 1978 hadde den en bestemmelse om at offentlige myndigheter skal legge til rette for likestilling. Dette er senere konkretisert og presisert:

- I 2002 ble det fastsatt regler i likestillingsloven om plikt til aktivt kjønnslikestillingsarbeid for arbeidsgivere og for partene i arbeidslivet. Reglene trådte i kraft 1. juli 2002.
- I 2008 ble aktivitetsplikten utvidet til å gjelde også for grunnlagene etnisitet, religion og nedsatt funksjonsevne. Dette som del av diskrimineringsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Plikten gjelder både for offentlige og private virksomheter. Reglene trådte i kraft fra 1. januar 2009.
- Offentlige myndigheter har også aktivitetsplikt for kjønn, etnisitet, religion og nedsatt funksjonsevne, ikke bare som arbeidsgivere, men som myndighetsutøver og tjenesteyter. Dette er lovfestet i likestillingsloven (fra 1978, men tydeliggjort i 2002) og i diskrimineringsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven fra 1. januar 2009.
- Det er også plikt til å redegjøre (i årsberetningen) for tiltak som er planlagt og gjennomført i virksomheten for å oppfylle aktivitetsplikten når det gjelder kjønn. I tillegg skal virksomheten redegjøre for den faktiske tilstanden når det gjelder kjønnslikestilling. Når det gjelder etnisitet, religion og funksjonsnedsettelse er det ikke plikt til å redegjøre for den faktiske tilstanden, men for planlagte og gjennomførte tiltak for å oppfylle aktivitetsplikten. Redegjørelsesplikten framgår av regnskapsloven, likestil-

lingsloven, diskrimineringsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

- Offentlige myndigheter og virksomheter som ikke utarbeider årsberetninger skal gi en tilsvarende redegjørelse i årlige budsjetter. Kommunenes og fylkeskommunenes plikt til å redegjøre for likestillingstiltak på kjønn, etnisitet, religion og funksjonsnedsettelse, følger av kommuneloven.

Økte ambisjoner for diskrimineringsvern og aktivt likestillingsarbeid

Både det lovfestede vernet mot diskriminering, og pliktene til å drive aktivt likestillingsarbeid, er gjennom 2000-tallet kraftig utvidet i Norge. De lovfestede pliktene omfatter i dag innsats for å fremme likestilling når det gjelder kjønn, etnisitet, religion og funksjonsnedsettelse. Denne kombinasjonen av rettighetsvern på individnivå og proaktive plikter på institusjonsnivå for flere diskrimineringsgrunnlag, betyr også en kraftig utvidelse av feltet som forvaltningsområde. Om lovbestemmelsene skal være effektive, må de iverksettes og følges opp som organisasjonspraksis.

Utvalget har utredet virkemiddelapparatet på en slik måte at vi for det første tar hensyn til det lovfestede vernet for flere diskrimineringsgrunnlag enn kjønn, og for det andre vektlegger samvirket mellom kjønn og andre diskrimineringsgrunnlag. Utvalget legger altså en bred forståelse av likestilling til grunn. Men vi avgrenser samtidig «likestillings- og diskrimineringsfeltet» til virksomhet som følger av likestillings- og diskrimineringslovgivningen.

Utvalget er på den ene siden opptatt av hvordan diskrimineringsvernet er, og hvordan det blir håndhevet. Vi er på den andre siden opptatt av hvordan pliktene til aktivt likestillingsarbeid blir iverksatt og fulgt opp, av statlige myndigheter, og av kommuner og fylkeskommuner. Det er da viktig å ha for øye at dette dels omfatter plikter som har vært lovfestet i ti år (pliktene etter likestillingsloven), og dels omfatter helt nye lovfestede plikter (pliktene etter diskrimineringsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven). Mens vi for ett sett av plikter kan spørre hvordan de *har blitt* gjennomført, er det for et annet sett av plikter kanskje mer relevant å spørre hvordan de *best kan* gjennomføres.

Virkemiddelapparatet

Utvalget skal altså vurdere de organisatoriske rammene for likestillingsarbeid i offentlig regi. Vi

⁵ Se for eksempel FN's kvinneskriverkomité's generelle anbefaling nr. 28, punkt 18.

ser dette som et spørsmål om iverksettingsstruktur, og skiller analytisk mellom en struktur for gjennomføring av diskrimineringsvernet, og en struktur for gjennomføring av proaktive plikter. Dette samsvarer bare delvis med innretningen av virkemiddelapparatet.

Med virkemiddelapparatet på likestillings- og diskrimineringsfeltet siktes vanligvis til følgende forvaltningsorganer:

- Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) har hovedansvaret for arbeidet med regjeringens likestillingspolitikk. BLD har et overordnet ansvar for kjønnslikestilling og likestilling når det gjelder alle andre grunnlag som er lovfestet. Ansvar er forankret i Samlivs- og likestillingsavdelingen. BLD har også et samordningsansvar for statlig likestillingsarbeid mer generelt. Alle departementer har ansvar for å fremme likestilling på sine fagområder, eller det såkalte sektoransvarsprinsippet. I tillegg til likestilling har BLD et overordnet ansvar for familie og samliv, barn og unges oppvekst og levekår, forbrukerinteresser og integrering og inkludering av innvandrere. En del viktige likestillingspolitiske tema, som vold i nære relasjoner, har flere departementer ansvaret for. Når det gjelder nevnte eksempel deles ansvaret i hovedsak mellom Justisdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

BLD har delegert enkelte likestillingsoppgaver til to direktorater under BLD, Barne- ungdoms- og familiedirektoratet, og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Ingen av BLDs underliggende direktorater har et særskilt ansvar for å være fagdirektorat for likestilling på alle grunnlag som har lovfestet diskrimineringsvern i Norge. Ingen direktorater har heller et særskilt fagansvar for kjønnslikestilling.

- Fylkesmannen, som er statens representant i fylkene, er gitt i oppgave å være pådriver overfor kommunene i arbeidet med å fremme likestilling knyttet til ulike grunnlag, men er ikke tilført ressurser til arbeidet.⁶
- Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) håndhever diskrimineringslovene på alle vernede diskrimineringsgrunnlag i norsk lov. Rollen som lovhåndhever omfatter to

hovedtyper av oppgaver. For det første; behandling av enkelthenvendelser og klager over brudd på forbudene mot diskriminering. I klagesaker gir LDO uttalelser. For det andre; kontroll med at redegjørelsesplikten i arbeidslivet blir oppfylt. LDO er også gjennom sitt mandat tillagt informasjons-, veilednings- og dokumentasjonsoppgaver, og LDO skal føre tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med Norges forpliktelser etter FNs kvinnediskrimineringskonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon. LDO driver med andre ord både lovhåndheving, pådriverarbeid og konvensjonstilsyn.

- Likestillings- og diskrimineringsnemnda har vedtaksmyndighet i klagesaker etter diskrimineringslovene. Nemnda behandler klagesaker om diskriminering etter at saken først har vært behandlet av Likestillings- og diskrimineringsombudet. Begge parter i en klagesak, samt LDO, kan klage saker inn for nemnda. Likestillings- og diskrimineringsnemnda kan treffe vedtak med pålegg om stansing, retting og andre tiltak som er nødvendige for å sikre at diskriminering, trakassering mv. opphører og for å hindre gjentakelse. Nemnda kan sette frist for oppfyllelse av pålegget og fastsette tvangsmulkt for å sikre gjennomføring av pålegget. Men nemnda kan ikke treffe vedtak om oppreisning og erstatning ved brudd på diskrimineringslovene. Likestillings- og diskrimineringsnemnda kan også behandle likestillingsredegjørelser som først er kontrollert av Likestillings- og diskrimineringsombudet.

Myndigheten til ombud og nemnd er regulert gjennom en egen lov, diskrimineringsombudsloven. Denne loven fastsetter hva ombudets og nemndas kompetanse er, og kompetansedelingen mellom de to organene. Diskrimineringsombudsloven fastslår at ombudet og nemnda er uavhengige forvaltningsorganer. Det betyr at ombud og nemnd ikke kan instrueres om behandlingen av enkeltsaker, eller den faglige virksomheten for øvrig.

Stortinget har lagt vekt på at det skal finnes et lavterskeltilbud i diskrimineringsaker. Med lavterskel menes at tilbudet skal være enkelt tilgjengelig, landsdekkende, og gi gratis veiledning og behandling av klager om diskriminering.

Det er mulig å få et vedtak fra Likestillings- og diskrimineringsnemnda overprøvd for domstolene. Nemndas vedtak kan bringes inn for domstolene for full prøving av saken.

⁶ Enkelte sentre for likestilling og mangfold, som i hovedsak er private stiftelser, får også statlig støtte for å drive veiledning på likestillingsfeltet.

Tilsyn med aktivt likestillingsarbeid

Arbeidsgivere har en lovpålagt plikt til å redegjøre eller rapportere for faktisk likestillingstilstand (for kjønn) og for tiltak virksomheten planlegger og iverksetter (for kjønn, etnisitet, religion og funksjonsnedsettelse). LDO driver kontroll med redegjørelsesplikten. Ombudet har konsentrert sitt kontrollarbeid om offentlige virksomheter som arbeidsgivere, med særlig vekt på kommunene.

I perioden 2007-2009 ble det gjennomført kontroll av 160 likestillingsredegjørelser fra til sammen 86 kommuner. Flere saker ble også brakt inn for Likestillings- og diskrimineringsnemnda, og nemnda trakk i en av sine uttalelser opp retningslinjer for hva redegjørelsene skal omfatte. Ombudet må følge disse i sin praksis.

De siste årene har også enkelte andre offentlige virksomheter vært kontrollert (departementer og utdannings- og forskningsinstitusjoner). Disse har i liten grad levert likestillingsredegjørelser som oppfyller lovens krav.

Private virksomheter har så å si ikke løpt noen risiko for å bli kontrollert. Men i 2010 kontrollerte LDO likestillingsredegjørelsene til fem av de største revisjonsselskapene. Denne kontrollen omfattet både kjønn, etnisitet og nedsatt funksjonsevne. Ingen av likestillingsredegjørelsene ble vurdert til å oppfylle lovens krav.

Offentlige myndigheter omfattes av aktivitetsplikten i rollen som arbeidsgivere. Men offentlige myndigheter skiller seg fra andre arbeidsgivere ved at plikten også omfatter myndighets- og tjenestetøverrollen.

For det offentlige innebærer aktivitetsplikten ikke bare en plikt til å gjennomføre konkrete likestillingstiltak, men også å se til at likestillingshensynet integreres i all offentlig virksomhet. Dette innebærer for eksempel å påse at forslag til nytt regelverk er i samsvar med likestillingsloven, diskrimineringsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, og iverksette tiltak som har som siktemål å fremme likestilling. Videre innebærer det en plikt til å påse at øvrige forvaltningsvedtak som gjennomføres er i samsvar med likestillingspolitiske hensyn.⁷

Forarbeidene til denne lovgivningen har ikke klargjort om redegjørelsesplikten gjelder for offentlige virksomheters myndighets- og tjenestetøverrolle, og om LDO eventuelt skal føre kontroll med slike. Offentlige myndigheters aktivitetsplikt i rollen som myndighetsutøver og tjenes-

teyter har uansett i liten grad vært gjenstand for oppfølging.

Økt vekt på aktivitets- og redegjørelsesplikten

Samtidig får aktivitets- og redegjørelsesplikten stadig større oppmerksomhet som verktøy for praktisk likestillingsarbeid. Tre eksempler kan framheves, som alle gjelder aktivitetsplikten for arbeidsgivere:

Regjeringen la høsten 2010 frem Meld. St. 6 (2010-2011) *Likestilling for likelønn*. Her slås det igjen fast at kjønnsforskjellene i lønn følger det kjønnsdelte arbeidslivet. Mange ungdommer er fortsatt tradisjonelle i sine yrkesvalg, selv om vi innen høyere utdanning ser store endringer ved at kvinner dominerer i antall, også i tidligere mannsdominerte fag. Kvinner arbeider fortsatt mye deltid. Familier er mer likestilte, men fortsatt er det en tradisjonell arbeidsdeling i mange familier. Alle disse faktorene påvirker kvinners yrkesdeltakelse og økonomi. Meldingen legger vekt på betydningen av bedre kjønnsbalanse i utdanningsvalg. Den omtaler Likestillings- og diskrimineringsombudets håndheving av likestillingslovens likelønnsbestemmelser, og arbeidsgiveres plikt til aktivt å fremme likestilling som viktige virkemidler for en effektiv oppfølging av retten til likelønn. Regjeringen varsler i meldingen at den vil sikre at man får frem lønnsstatistikk fordelt på kjønn og stillingsgrupper på virksomhetsnivå, og foreslår at dette inngår i virksomhetenes aktivitets- og redegjørelsesplikt. Regjeringen vil også sikre en plikt for arbeidsgivere til å opplyse om lønn ved mistanke om lønnsdiskriminering på grunn av kjønn.

Det pekes på samme verktøy i regjeringens melding til Stortinget om arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerhet, Meld. St. 29 (2010-2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv*. Meldingen tar opp deltidsproblematikk, med vekt på undersysselsetting og ufrivillig deltid. De aller fleste som arbeider ufrivillig deltid er kvinner. Tallet på deltidsansatte som ønsker lengre arbeidstid per uke er høyest i kvinnedominerte yrker uten krav til utdanning. Meldingen foreslår videre utredning av drøftingsplikt for arbeidsgiver med de tillitsvalgte om bruk av deltidsstillinger og retten til heltid ved arbeid utover avtalt arbeidstid. Samtidig varsler regjeringen at den vil vurdere hvordan arbeid mot ufrivillig deltid kan inngå som et ledd i arbeidsgiveres aktivitets- og redegjørelsesplikt etter likestillingsloven.

I regjeringens jobbstrategi for unge med nedsatt funksjonsevne, som ble lansert i forbindelse

⁷ Jf. Ot.prp. nr. 77 (2000-2001), side 20.

med Prop 1 S (2011-2012) inngår også tiltak knyttet til aktivitets- og redegjørelsesplikten. Til tross for at det lovfestede vernet mot diskriminering er blitt styrket, har arbeidsgivere fortsatt motforestillinger mot å ansette arbeidssøkere med nedsatt funksjonsevne. Det er eksempelvis dokumentert at det er mindre sannsynlig at høyt kvalifiserte rullestolbrukere og blinde blir innkalt til intervju enn andre. Det vises til at aktivitetsplikten betyr at arbeidsgiverne skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og likeverd, sikre like muligheter og rettigheter for alle, og hindre diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Regjeringen varsler at den vil vurdere nærmere hvordan virksomhetenes arbeid for rekruttering og inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne best kan inngå som et ledd i oppfølgingen av aktivitets- og redegjørelsesplikten i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

Oppmerksomheten rundt samfunnsansvar i næringslivet er økende, både i Norge og globalt. Samfunnsansvar handler i hovedsak om å ta sosiale og miljømessige hensyn ut over det som er pålagt ved lov. Staten har i ulike meldinger om eierskap presisert nærmere hva samfunnsansvar i bedrifter med statlig eierskap innebærer. Regjeringen har blant annet klare forventninger til likestilling og mangfold. Det understrekes at likestilling i næringslivet er et konkurransefortrinn som kan bidra til å møte selskapenes globale utfordringer. I tillegg til et mål om høy grad av kjønnsbalanse i styrer, gis det klare føringer om at norske selskaper bør legge strategier for hvordan den beste kompetansen kan benyttes i selskapene, inklusiv hvordan kvinner og minoritetsgrupper kan rekrutteres til topplederstillinger, jf. Meld. St. 13 (2010-2011) *Aktivt eierskap*.

2.2 Sammendrag av utvalgets vurderinger og forslag

2.2.1 Hovedpunkter

Utredningen av virkemiddelapparatet konkluderer med at lovfesting av pliktene til aktivt likestillingsarbeid må styrkes. Dette er plikter som skal fremme den lokale likestillingsinnsatsen i alle typer av virksomheter. Slike plikter, som også kan kalles integreringsplikter, skiller seg fra andre typer av likestillingspolitiske innsatser ved at de framhever det systematiske og målrettede hverdagsarbeidet for likestilling på virksomhetsnivå. Gjennom slike plikter løftes likestilling fra et individuelt til et kollektivt nivå.

Flere andre offentlige utredninger, og flere nye meldinger til Stortinget, understreker aktivitets- og redegjørelsespliktens potensial som verktøy for likestilling. Utvalget foreslår at presiserte plikter blir lovfestet. Det bør også etableres et tydelig skille i lovverket mellom aktivitetsplikten for offentlige myndigheter i rollen som myndighetsutøvere og tjenesteytere, og aktivitets- og redegjørelsesplikten for arbeidsgivere. Tilsynet med aktivitetsplikten for offentlige myndigheter bør legges til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD).

Utvalget konstaterer at forvaltningsstrukturen for iverksetting av likestillingspolitikk er for svak til å realisere ambisjonene for likestillingspolitikken. Skiftende regjeringer har unnlatt å ta grep som kan styrke den sentrale forvaltningens gjennomføringsevne. Man har dels satset på ansvarsspredning over departementstrukturen, dels på oppbygging av uavhengige forvaltningsorganer, og dels på delegering av gjennomføringsoppgaver til private stiftelser o.l. Men dette betyr også at politiske myndigheter har gitt seg selv en armlengdes avstand til gjennomføringen av likestillingspolitikken. Utvalget mener dette er svært uheldig, og foreslår derfor en styrking av strukturen for gjennomføring av likestillingspolitikk under BLD-ministerens instruksjonsmyndighet. Dette tilsier at det etableres en fagetat for likestilling under BLD. Det er viktig at en slik ny fagetat for likestilling har et regionalt nedslagsfelt, og kan bidra til å mobilisere kommuner og fylkeskommuner i det offentlige likestillingsarbeidet. Etter utvalgets vurdering bør departementet også styrke kontakten med frivillige aktører og organisasjoner samt med partene i arbeidslivet, når det gjelder aktivt likestillingsarbeid.

Kommunene har store likestillingspolitiske oppgaver både som arbeidsgivere og som tjenesteytere. Det er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder engasjement for aktivt likestillingsarbeid, og det er langt mellom de regionale kompetansemiljøene på likestilling. Statlige myndigheter har brukt få ressurser på utviklings- og veiledningsarbeid som kan bidra til å sikre gjennomføringen av lovpålagte plikter på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Utvalget mener det er nødvendig med et krafttak for lokalt likestillingsarbeid. Under den svenske regjeringens stor-satsning for å fremme kjønnslikestilling (Den særskilte jämställdhetssatsningen 2007-2010) er det også tilført store ressurser til likestillingsarbeid i regi av kommuner og landsting. Utvalget anbefaler at det iverksettes et tilsvarende samlet og fokusert likestillingsløft i Norge, og skisserer

et tiårig utviklingsprogram for lokal likestilling gjennom øremerkede midler over statsbudsjettet, under BLDs forvaltningsansvar.

Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda har en svært viktig rolle i gjennomføringen av det rettslige vernet mot diskriminering. Det følger av Norges internasjonale forpliktelser at slike organer opptrer uavhengig av statsmakten. Dette hensynet tilsier at dagens organisering opprettholdes. Det bør ikke være tvil om håndhevingsapparatets uavhengighet, og hensynet sikres best gjennom en videreføring av dagens organisasjonsform. Utvalget vektlegger da også den lovpålagte oppgaven til Likestillings- og diskrimineringsombudet når det gjelder konvensjonstilsyn. Utvalget legger også sterk vekt på Stortingets formål med etableringen av denne håndhevingsstrukturen: At den skal være et reelt lavterskeltilbud til folk som opplever diskriminering. Utvalget er på denne bakgrunnen kritisk til noen av begrensningene i nemndas kompetanse, som avgrensningen mot å tilkjenne oppreisning ved konstatert diskriminering. Utvalget mener at denne begrensningen gir et lite effektivt diskrimineringsvern og vurderer dette som en klar svakhet også med hensyn til håndhevingssystemets gjennomslagskraft i offentligheten. Utredningen har også avdekket andre svakheter ved lavterskeltilbudet som tilsier endringer i diskrimineringsombudsloven og endringer i forskriften for Likestillings- og diskrimineringsombudet.

Utvalget understreker betydningen av at både det rettslige diskrimineringsvernet og gjennomføringen av aktivt likestillingsarbeid anerkjenner krysningspunkter mellom kjønn og andre diskrimineringsgrunnlag. Utvalget anbefaler derfor at likestillingsarbeid i offentlig regi fortsatt struktureres slik at det inkluderer alle vernede diskrimineringsgrunnlag.

I det følgende presenteres et sammendrag av vurderinger og hovedforslag i utredningen.

2.2.2 Diskrimineringsvern og aktivt likestillingsarbeid. Lovgrunnlaget

I kapittel 3 behandler utvalget det rettslige vernet mot diskriminering og plikt til aktivt likestillingsarbeid, og vurderer forslag til lovendringer. Likestillingsloven legges til grunn, men utvalgets forslag er også relevant for de øvrige diskrimineringslovene.

Norge har ved tilslutning til internasjonale menneskerettighetskonvensjoner forpliktet seg til å motarbeide diskriminering på ulike grunnlag.

Konvensjonsbeskyttelsen følger av FN-konvensjoner, Europarådskonvensjoner og av rettsakter i EU.

Sammenlignet med mange andre land i Europa var Norge tidlig ute med lovgivning mot kjønnsdiskriminering. Likestillingsloven som ble vedtatt i 1978, gjaldt alle samfunnsområder og nedfelte et forbud mot forskjellsbehandling mellom kvinner og menn.

Det er regler om krav til kjønnsrepresentasjon for styrer, råd og utvalg i likestillingsloven. Krav til kjønnsrepresentasjon i komiteer og utvalg er også tatt inn i kommuneloven, samt for styrer i allmennaksjeselskaper og styrer i alle offentlig eide selskaper, for styrer i samvirkeforetak og for kommunale aksjeselskaper der kommunen eier to tredjedeler eller mer. Det er også krav til kjønnsrepresentasjon for styrer i stiftelser der staten, en fylkeskommune eller kommune oppnevner hele styret i stiftelsen.

Det er i dag også et lovfestet forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion, livssyn, politisk syn, medlemskap i arbeidstakerorganisasjon, seksuell orientering, nedsatt funksjonsevne og alder. Diskrimineringsvernet omfatter både direkte diskriminering og indirekte diskriminering. Diskrimineringsvernet varierer mellom grunnlag. Noen grunnlag har vern på alle samfunnsområder, mens andre grunnlag bare har vern i arbeidslivet. Og bare kjønn har diskrimineringsvern innenfor rammen av familieliv og privatliv. Ulikt vern har medført krav om harmonisering og styrking av diskrimineringsvernet. Forslag til en helhetlig diskrimineringslovgivning er utredet av et offentlig utvalg, Diskrimineringslovutvalget, som avleverte innstilling i 2009.⁸ Per i dag er likevel vernet mot diskriminering, og plikt til aktivt likestillingsarbeid, stadig regulert i ulike lover, og utvalget har lagt denne lovstrukturen til grunn for vurderinger og forslag.

Diskrimineringsjussen har tradisjonelt behandlet diskriminering éndimensjonalt, etter separate diskrimineringsgrunnlag, og uten å legge særlig vekt på samvirke mellom flere grunnlag. Dette skaper problemer for personer som blir rammet av diskriminering, for eksempel diskriminering på grunn av kjønn og etnisitet i samvirke. I en del tilfeller vil det også være kombinasjonen av to eller flere diskrimineringsgrunnlag som fører

⁸ NOU 2009: 14 *Et helhetlig diskrimineringsvern*. Diskrimineringslovutvalgets utredning om en samlet diskrimineringslov, grunnlovsvern og ratifikasjon av tilleggsprotokoll nr. 12 til EMK.

til diskrimineringen. I EU brukes gjerne begrepet *multippel diskriminering* («multiple discrimination») om dette. Utvalget bruker begrepet *sammensatt diskriminering* som en samlebetegnelse på slike tilfeller av samtidig og sammenvevd diskriminering.

En kartlegging Likestillings- og diskrimineringsombudet har gjennomført for utvalget om ombudets klagesaker, viser at saker om sammensatt diskriminering utgjør en ikke ubetydelig andel av saksmengden for ombud og nemnd. Av 244 klagesaker om diskriminering i denne kartleggingen handlet 53 saker om sammensatt diskriminering.⁹ Lovgrunnlaget gir ikke et eksplisitt vern mot sammensatt diskriminering. Selv om lovverket i dag åpner for at ombudet, nemnda og domstolene kan prøve saker hvor det påberopes sammensatt diskriminering, mener utvalget at det er behov for å presisere et vern mot sammensatt diskriminering i loven. Et slikt forbud vil styrke vernet mot diskriminering og gi klarere føringer for behandlingen av slike saker i håndhevingsorganene. Forbudet vil også skape økt bevissthet om personer og grupper som er særlig sårbare når det gjelder diskriminering. Spesifikke lovbestemmelser for å motvirke sammensatt diskriminering er i tråd med internasjonale anbefalinger, først og fremst generelle anbefalinger fra FNs kvinnekommisjonskomité¹⁰, men også fra EU-kommisjonen¹¹.

Utvalget foreslår at et forbud mot sammensatt diskriminering tas inn i likestillingsloven og i de øvrige diskrimineringslovene.

Etter gjeldende regelverk skal alle arbeidsgivere, arbeidslivets organisasjoner og offentlige myndigheter arbeide *aktivt, målrettet og planmessig* for å fremme likestilling knyttet til kjønn, nedsett funksjonsevne og etnisitet, religion mv. Offentlige myndigheter har både aktivitetsplikt som arbeidsgiver og som offentlig myndighetsutøver og tjenesteyter på sine virkeområder. Pliktene er svært generelt utformet i dagens lovverk.

I tillegg til aktivitetsplikt har alle arbeidsgivere en redegjørelsesplikt. Redegjørelsesplikten innebærer at det skal redegjøres i årsberetning/årsbudsjett for hva som er gjort for å oppfylle aktivitetsplikten. Det skal redegjøres for planlagte og gjennomførte tiltak når det gjelder kjønn, funks-

jonsnedsettelse og etnisitet, religion mv. Når det gjelder kjønn skal det i tillegg redegjøres for den faktiske tilstand.

Det er Likestillings- og diskrimineringsombudet som håndhever redegjørelsesplikten for arbeidsgivere. Informasjons- og veiledningsarbeidet har særlig vektlagt aktivitetsplikten for arbeidsgivere. Ombudets kontroller av arbeidsgiveres likestillingsredegjørelser har til nå hatt begrenset omfang og i hovedsak omhandlet kommuners redegjørelser for kjønnslikestilling. Kontrollene viser at redegjørelsene i stor grad er mangelfulle.

Flere offentlige utredninger og meldinger til Stortinget fremhever aktivitets- og redegjørelsesplikten i likestillingsloven som et effektivt virkemiddel for å fremme likestilling i arbeidslivet. Etter utvalgets vurdering er det ingen tvil om at arbeidslivet er en sentral arena for å gjennomføre likestilling. Dagens likestillingsutfordringer tilsier også at det er nødvendig å ha en slik aktivitetsplikt i lovverket. Etter utvalgets vurdering har aktivitets- og redegjørelsesplikten, både for offentlige myndigheter og for arbeidsgivere, likevel begrenset verdi om den ikke gis et mer konkret innhold i lov eller forskrift og følges opp med aktiv veiledning, spredning av gode eksempler og kontrolltiltak. Diskrimineringslovutvalget la stor vekt på aktivitetsplikten som verktøy for likestilling i arbeidslivet.¹² Likestillingsutvalget gjør det samme, men mener at det også er et behov for å konkretisere aktivitetsplikten for offentlige myndigheter.

Utvalget foreslår at aktivitetsplikten som gjelder arbeidsgivere, og aktivitetsplikten for offentlige myndigheter som myndighetsutøvere og tjenesteytere, konkretiseres i likestillingsloven.

Etter utvalgets vurdering er det behov for å overvåke og sikre at aktivitetsplikten følges opp i praksis. Utvalget mener derfor at det er viktig at ombudets kontroll med redegjørelsesplikten for arbeidsgivere blir styrket. Utvalget ser også oppfølging av aktivitetsplikten i sammenheng med sin vurdering av de eksisterende organisatoriske rammene for likestillingsarbeid på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Det bør etter utvalgets vurdering etableres et system for å følge opp offentlige myndigheters aktivitetsplikt i egenskap av myndighetsutøver og tjenesteyter.

Utvalget foreslår at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet tillegges myndighet til å føre tilsyn med aktivitetsplikten for offentlige myndigheter, med mulighet for departementet til å dele-

⁹ Saker om diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse var ikke med i kartleggingen.

¹⁰ FNs kvinnekommisjonskomité: Generell anbefaling nr. 28, punkt 18 til kvinnekommisjonskonvensjonens artikkel 2.

¹¹ EU-kommisjonens rapport (2007) *Tackling Multiple Discrimination. Practices, policies and laws.*

¹² NOU 2009: 14 *Et helhetlig diskrimineringsvern.*

gere oppgaven til et underliggende organ (direktorat).

2.2.3 Iverksettingsstruktur for likestilling sentralt, regionalt og lokalt

I kapittel 4 redegjør utvalget for likestillingsarbeidet i regi av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, som har et overordnet politisk og administrativt ansvar for regjeringens likestillingspolitikk og arbeid mot diskriminering. Utvalget tar også kort opp andre departementers arbeid med likestilling og arbeidet mot vold i nære relasjoner. Det redegjøres i dette kapittelet blant annet for funn fra en spørreundersøkelse utvalget har gjennomført blant departementene våren 2011.

I kapittel 5 redegjør utvalget for oppgavene og arbeidet til kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn når det gjelder likestilling. Beskrivelsen bygger blant annet på en kartlegging av kommunalt og regionalt likestillingsarbeid som Likestillingssenteret på Hamar og Østlandsforskning har gjennomført på oppdrag for utvalget.¹³ De organisatoriske rammene for lokalt arbeid mot vold i nære relasjoner omtales også kort. I tillegg gis det en kort omtale av private stiftelser/sentre på likestillingsfeltet som med statlig støtte arbeider med å fremme likestilling regionalt og lokalt.

I kapittel 6 gir utvalget en helhetlig vurdering av de organisatoriske rammene for den statlige forvaltningen av likestilling.

Myndighetene har ambisiøse målsettinger for det offentlige likestillingsarbeidet. Dette kommer særlig til uttrykk gjennom plikten til aktivt likestillingsarbeid for offentlige myndigheter og gjennom integreringsstrategien som har ligget til grunn for det offentlige likestillingsarbeidet siden midten av 1980-tallet. Strategien innebærer blant annet at et likestillingsperspektiv skal integreres på alle fagområder og nivåer i den offentlige forvaltningen. Fra midten av 1990-tallet har det også vært gitt føringer i Utredningsinstruksen¹⁴ om at saker som har store konsekvenser for likestilling skal omtales i statlig utredningsarbeid. Utvalget har undersøkt hvordan departementer, fylkesmenn, fylkeskommuner og kommuner følger opp integreringsstrategien og plikten til aktivt likestil-

lingsarbeid. Spørreundersøkelsen blant departementene viser at det er klare variasjoner departementene imellom med hensyn til forankring, organisering og prioritering av arbeidet med likestilling. Noen departementer arbeider systematisk med likestillingsspørsmål. Kunnskapsdepartementet og Utenriksdepartementet er eksempler på departementer som har sikret god forankring av arbeidet, gjennom nettverk eller team som har koordineringsansvar på tvers av avdelingene. Landbruks- og matdepartementet er et annet eksempel på et departement som bruker et bredt spekter av virkemidler for å fremme likestilling, på tvers av ansvarsområdene. Andre departementer arbeider mindre systematisk. Arbeidsdepartementet er eksempel på et departement som har svak forankring av likestillingsarbeid. Departementet har heller ikke utarbeidet en egen handlingsplan for likestilling innenfor departementets forvaltningsområder. Finansdepartementet svarte ikke på spørreundersøkelsen. Men i en tidligere evaluering av arbeidet med integrering av et kjønnsperspektiv i statsbudsjettet, scoret Finansdepartementet gjennomgående lavt.¹⁵ Mange departementer har kun generelle føringer om likestilling i sine tildelingsbrev til underliggende virksomheter.

Kartleggingen Likestillingssenteret på Hamar og Østlandsforskning har foretatt av det regionale og lokale likestillingsarbeidet, viser på samme måte, varierende innsats, men også at mange kommuner ikke driver aktivt likestillingsarbeid. Kun ti prosent av kommunene i undersøkelsen oppgir at de har et eget politisk utvalg for kjønnslikestilling. To tredjedeler av kommunene har ingen handlingsplan for likestilling på ett eller flere grunnlag. Mindre enn en tredjedel av kommunene svarer at de i stor grad har kjennskap til aktivitets- og rapporteringsplikten i lovgivningen. Likestilling er bare sporadisk nevnt i kommuneplanene og da hovedsakelig med en generell omtale. Fylkeskommunene har noe oftere dette som tema i fylkesplanene og de regionale planstrategiene. I den grad kommunene og fylkeskommunene arbeider med likestilling er det først og fremst i rollen som arbeidsgiver. Kommunene synes å ha lite kjennskap til plikten som myndighetsutøvere og tjenesteytere. Verken fylkeskommuner eller fylkesmannsembeter framstår som klare kompetansemiljøer på arbeidet med kjønnslikestilling.

¹³ Se Guldvik mfl. 2011: *Vedvarende vikeplikt. En kartlegging av kommunalt og regionalt likestillingsarbeid.*

¹⁴ Utredningsinstruksen retter seg mot departementer og deres underliggende virksomheter og gjelder arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, reformer og tiltak, samt proposisjoner og meldinger til Stortinget.

¹⁵ Se Difi 2009: *På sporet av kjønnsperspektivet – Integrering av et kjønnsperspektiv i budsjettarbeidet.*

Den mest nærliggende forklaringen på at den offentlige innsatsen for å fremme likestilling er liten, synes å være at verken aktivitetsplikten eller offentlige strategier og instruksjoner for å fremme likestilling er fulgt opp med aktivt pådriverarbeid. Statlige myndigheter har i liten grad forankret arbeidet for likestilling regionalt og lokalt, da med unntak av innsatsen når det gjelder arbeid mot vold i nære relasjoner.

BLD har få kraftfulle virkemidler til rådighet som pådriver og koordinator for regjeringens likestillingspolitikk. Ingen av departementets underliggende direktorater er gitt særskilt ansvar for å være fagdirektorat for kjønnslikestilling. Det mangler et statlig landsdekkende apparat som kan bistå kommunene med støtte, råd og veiledning når det gjelder arbeid med likestilling, og som kan bidra til å utvikle et helhetlig kunnskapsgrunnlag for politikktutvikling på feltet.

Utvalgets hovedkonklusjon er følgelig at iverksettingsstrukturen på likestillingsfeltet er for svak til å realisere ambisjonene i likestillingspolitikken. Det er behov for å etablere organisatoriske rammer som sikrer gjennomføring av en nasjonal likestillingspolitikk på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Videre har statlige myndigheter, etter utvalgets mening, hittil lagt for få økonomiske ressurser inn for å støtte opp om det regionale og lokale likestillingsarbeidet.

Utvalget foreslår at det etableres et nytt direktorat under BLD med fagansvar for gjennomføring av likestillingspolitikk. Et direktorat for likestilling bør ha regional forankring gjennom regionkontorer. Utvalget foreslår videre at det tas initiativ til en større satsing i form av et tiårig utviklingsprogram for lokalt likestillingsarbeid.

Et direktorat for likestilling skal arbeide flerdimensjonalt.

Kjerneoppgaver for et direktorat for likestilling vil være:

- Føre tilsyn med aktivitetsplikten for offentlige myndigheter.
- Gi opplæring og veiledning om aktivitets- og redegjørelsesplikten i arbeidslivet.
- Forvalte økonomiske virkemidler innenfor likestillingsarbeidet, herunder regionale utviklingsmidler.
- Ivareta dokumentasjon og kunnskapsformidling.

2.2.4 Samråd med likestillingsorganisasjoner og med partene i arbeidslivet

I utredningens kapittel 7 vurderer utvalget sentrale myndigheters samråd med organisasjoner på likestillingsfeltet. Kapittelet tar også opp sentrale myndigheters samråd med partene i arbeidslivet på feltet.

Etter utvalgets vurdering er det et viktig demokratisk hensyn å legge til rette for at relevante organisasjoner har en offentlig stemme i likestillingsdebatten. Organisasjonene er både pådrivere for, og et korrektiv til, offentlige myndigheters likestillingsarbeid. De statlige tilskuddene til frivillige organisasjoner som arbeider for kjønnslikestilling er lave. Det er i dag ingen faste strukturer for kontakt mellom myndighetene og organisasjonene på kjønnslikestillingsfeltet.

Utvalget foreslår at det etableres et kontaktutvalg mellom de sentrale myndighetene og likestillingsorganisasjoner.

Et slikt kontaktutvalg bør bestå av representanter fra frivillige organisasjoner på likestillingsfeltet, fortrinnsvis organisasjoner som arbeider for å fremme likestilling mellom kjønn. Utvalget mener også at statlige tilskudd til frivillige organisasjoner bør økes for å sikre organisasjoner på feltet ressurser til å utøve sine roller.

Norsk arbeidsliv har lang tradisjon for institusjonalisert partssamarbeid, på virksomhetsnivå, regionalt og nasjonalt. Samarbeidet hviler på tillitsrelasjoner som er opparbeidet over tid mellom myndighetene og partene, og mellom arbeidstakersiden og arbeidsgiversiden i Norge. Selv om det er lange tradisjoner for partsamarbeid i Norge, er det etablerte samarbeidet mellom partene og myndighetene når det gjelder kjønnslikestilling begrenset. Utvalget mener at det er behov for flere og sterkere kontaktpunkter mellom likestillingsministeren og partene i arbeidslivet. Arbeidslivets parter bør være sentrale dialogpartnere for BLD-ministeren i arbeidet med å fremme likestilling i arbeidslivet generelt, og når det gjelder utviklingsarbeid knyttet til aktivitets- og redegjørelsesplikten spesielt. Organisasjonene i arbeidslivet har selv en aktivitetsplikt både som arbeidsgiver og innenfor sine fagområder.

Utvalget foreslår at det opprettes et forum for likestilling i arbeidslivet mellom barne-, likestillings- og inkluderingsministeren og partene i arbeidslivet. Et overordnet mål for forumet vil være å bidra til oppfølging av aktivitets- og redegjørelsesplikten i diskrimineringslovgivningen.

2.2.5 Et landsdekkende lavterskeltilbud. Likestillings- og diskrimineringsombudet

I kapittel 8 gjennomgår utvalget Likestillings- og diskrimineringsombudets (LDOs) oppgaver og arbeid, og gir sin vurdering med hensyn til hvilke oppgaver ombudet bør ha og hvordan oppgavene bør organiseres.

Utvalget har vurdert LDOs lovhåndheveroppgaver. Ett av hovedmålene med opprettelsen av ombudet var at det skulle gi et lavterskeltilbud for enkeltpersoner som mener seg utsatt for diskriminering. Ombudet skulle være en rask, effektiv og ikke for kostnadskrevenende måte å ta opp diskrimineringsklager. LDO har plikt til å veilede de som henvender seg med spørsmål om diskriminering. Tilbudet om veiledning og klagebehandling skal være landsdekkende.

Ombudet har, på oppdrag for utvalget, gjennomført en kartlegging av egne klagesaker etter diskrimineringsgrunnlag (LDO 2011a). Kartleggingen gir opplysninger om typiske klagesaker, hvem som klager, hvor i landet klagere bor, sakenes utfall og om hvordan sakene er løst. Kartleggingen viser at ombudet har utfordringer med hensyn til å være et lavterskeltilbud. Det er skjevheter når det gjelder hvem som benytter seg av tilbudet og hvilke diskrimineringsproblemer som blir reist. Kartleggingen viser for eksempel at om lag 70 prosent av de som klager er fra Oslo og det sentrale østlandsområdet. Halvparten av personene som klager på diskriminering i arbeidslivet er i administrative lederyrker og akademiske yrker. Andelen saker der det blir konkludert med diskrimineringsbrudd varierer med diskrimineringsgrunnlag. Det blir for eksempel langt oftere konstatert lovbrudd i saker om kjønnsdiskriminering enn i saker om etnisk diskriminering. Denne typen kartlegging gir informasjon om LDOs virke som lavterskeltilbud, som er viktig for den løpende evalueringen av virksomheten. Utvalget mener at slik systematisk dokumentasjon og analyse bør være en integrert del av LDOs arbeid.

Utvalget foreslår at ombudet blir pålagt som en del av sitt mandat, å kartlegge og analysere egne klage- og veiledningssaker. Utvalget foreslår også at ombudet får en plikt til å innhente opplysninger fra partene om hvorvidt og hvordan saken er løst. Utvalget foreslår at det blir presisert i diskrimineringsombudsloven at partene plikter å gi slike opplysninger.

Utvalget har vurdert behovet for et lavterskeltilbud når det gjelder saker om seksuell trakasse-

ring. Saker om seksuell trakassering er i dag unntatt fra ombudets håndheving. Undersøkelser viser at seksuell trakassering er utbredt. Behovet for et lavterskeltilbud på dette området er derfor stort.

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

Utvalget vurderer også ombudets oppgaver i sammenheng med kontroll av redegjørelsesplikten for arbeidsgivere og for arbeidslivets organisasjoner. Utvalget mener at ombudets arbeid med redegjørelsene har vært godt gjennomført, men at det samlet sett er for få virksomheter som har vært gjenstand for kontroll. Kontrollene har omfattet en del kommuner, noen departementer og statlige utdanningsinstitusjoner. Nesten ingen virksomheter i privat sektor har vært kontrollert.

Utvalget anbefaler derfor at ombudet intensivere kontrollen med arbeidsgiveres redegjørelsesplikt.

Ifølge presiseringen av mandatet skal utvalget vurdere ombudets lovhåndhevings- og tilsynsoppgaver i relasjon til andre typer organisatoriske løsninger for denne type oppgaver. Det følger av Norges internasjonale forpliktelser at det må være uavhengige organer på diskrimineringsfeltet. Håndhevings- og tilsynsoppgavene i tilknytning til diskrimineringsforbud kan derfor ikke organiseres innenfor rammen av departementets instruksjonsmyndighet. Utvalget legger videre stor vekt på Stortingets formål med etableringen av denne håndhevingsstrukturen: At den skal være et reelt lavterskeltilbud til folk som opplever diskriminering, og et alternativ til domstolsbehandling. Dette formålet understrekes også gjennom ombudets generelle veiledningsplikt. Utvalget går på dette grunnlaget inn for at lovhåndhevingsoppgavene blir videreført innenfor rammen av LDO.

Utvalget gjennomgår ombudets kompetanse og pådriverarbeid. Oppgavene slik de er beskrevet i ombudets mandat, er ikke skarpt avgrenset, og går over i hverandre.

Utvalget foreslår at forskriften om ombudets mandat forenkles slik at kjerneoppgavene i pådriverarbeidet kommer klart frem.

Utvalget mener at dette vil bidra til gjøre prioriteringen mellom arbeidsoppgaver enklere. Det er store utfordringer med hensyn til gjennomføringen av deler av den lovpålagte virksomheten, som omfanget av kontroller med redegjørelsesplikten, undersøkelser om art og omfang av diskriminering, samt dokumentasjon og analyse av

egne klage- og veiledningssaker. Arbeidet med å løse disse oppgavene bør gis større prioritet.

Utvalget foreslår at et nytt direktorat skal få ansvar for å veilede arbeidsgivere om aktivitets- og redegjørelsesplikten. Dette er ikke til hinder for at ombudet fortsatt kan drive slik veiledning, men en viss arbeidsdeling på dette område vil kunne medvirke til at ombudet prioriterer kjerneoppgavene vist til ovenfor. Utvalget har ikke anbefalt at ombudet skal ha tilsyns- og veiledningsansvar når det gjelder offentlige myndigheters aktivitetsplikt som myndighetsutøver og tjenesteyter. Dette er en sentral oppgave for et nytt direktorat.

Utvalget vurderer også problemstillingen om det fortsatt bør være ett ombud. Utvalget viser til en rekke hensyn som taler *mot* en oppdeling av ombudet. Aktivitets- og redegjørelsesplikten for arbeidsgivere og arbeidslivets organisasjoner gjelder på flere diskrimineringsgrunnlag, og utvalget har anbefalt at kontrollarbeidet med redegjørelsen styrkes. En oppdeling av ombudorganisasjonen vil vanskeliggjøre dette. Det vil også vanskeliggjøre behandlingen av enkeltklager om sammensatt diskriminering, som i dag forekommer i en god del av ombudets klagesaker.

2.2.6 LDOs konvensjonstilsyn

I kapittel 9 gir utvalget sin vurdering av Likestillings- og diskrimineringsombudets tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis er i overensstemmelse med de forpliktelsene Norge har etter FNs kvinnekongresskonvensjon (KDK) og FNs rasediskrimineringskonvensjon (RDK). Dette er en lovpålagt oppgave for LDO. At ombudet er pålagt denne oppgaven er i tråd med Norges internasjonale forpliktelser om å etablere en uavhengig overvåkingsmekanisme. Norge er forpliktet til å følge de to ratifiserte konvensjonene. Det vil si at staten må respektere, beskytte og oppfylle de forpliktelser som er vernet av konvensjonene, og norsk rett og forvaltningspraksis må ikke være i motstrid med konvensjonene. Motstrid betyr at norske lovregler, rettspraksis eller forvaltningspraksis er i strid med det som er fastsatt eller følger av rettspraksis knyttet til de to konvensjonene. Hvis det konstateres motstrid, må norske myndigheter endre loven og/eller sin forvaltningspraksis.

Utvalget har fått gjennomført en kartlegging av ombudets konvensjonstilsyn (Hellum og McClimans 2011). Utvalgets vurderinger i kapittel 9 bygger på denne kartleggingen.

Ombudet har ifølge kartleggingen i liten grad utviklet rutiner for gjennomgang og oppdatering av relevant praksis fra de internasjonale overvåkingsorganene. Det er BLD som har gjennomføringsansvaret for konvensjonene. Kartleggingen viser at ombudet i liten utstrekning har rapportert til BLD om motstrid mellom norsk rett og forvaltningspraksis på den ene side og konvensjonene på den annen side. Det synes som om henvendelser til departementet skjer mer som ledd i ombudets nasjonale lovhåndhevingsoppgave, enn som en rapportering av saker om motstrid mellom konvensjonsforpliktelsene og norsk lov og forvaltningspraksis.

Lovforarbeidene gir lite veiledning i hvordan ombudet skal gjennomføre sitt tilsynsansvar. Ombudet har ikke utarbeidet faste rutiner, formkrav og kvalitetssikringsstandarder for dette arbeidet. Kartleggingen anbefaler at konvensjonstilsynsfunksjonen blir skilt ut som en egen funksjon.

Utvalget foreslår at det tas inn en presisering i forskriften om Likestillings- og diskrimineringsombudet om at ombudet skal rapportere om motstrid mellom norsk rett og forvaltningspraksis og konvensjonene til BLD. Motstrid kan også være at staten på annen måte unnlater å gjennomføre konvensjonene. Utvalget foreslår derfor en presisering om at også en slik situasjon utløser en plikt til å rapportere til departementet. Unnlattelse av å gjennomføre konvensjonene må her forstås i juridisk forstand. Etter utvalgets vurdering bør ombudet rapportere løpende til departementet, og så snart et aktuelt motstridsspørsmål er ferdig utredet.

Utvalget foreslår at det forskriftfestes at ombudet skal rapportere til departementet om motstrid mellom norsk rett og forvaltningspraksis og FNs kvinnekongresskonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon. Plikten til å rapportere skal også omfatte tilfeller der staten på annen måte ikke har fulgt opp sine forpliktelser etter disse konvensjonene.

Ombudet bør videre vurdere organisatoriske tiltak med hensyn til formkrav, rutiner for kvalitetssikring, og eventuell utskilling av konvensjonstilsynet som egen virksomhet, i tråd med anbefalingene fra kartleggingen av konvensjonstilsynet.

En sikker ivaretagelse av konvensjonstilsynet er ressurskrevende. LDO ble ikke tilført særlige ressurser til konvensjonstilsynet, da dette tilsynet ble lovpålagt.

Utvalget foreslår at ombudet gis økte ressurser for å styrke sin funksjon når det gjelder konvensjonstilsynet.

2.2.7 Et effektivt diskrimineringsvern. Likestillings- og diskrimineringsnemnda

I kapittel 10 gjennomgår utvalget Likestillings- og diskrimineringsnemndas (nemndas) lovhåndheveroppgaver, i lys av mandatet om at utvalget skal vurdere kompetansedelingen mellom ombud og nemnd, og gjennomslag i offentligheten for uttalelser og vedtak. Nemnda er et lovhåndheverorgan, og utvalget foreslår ikke endringer når det gjelder nemndas nøytrale og uavhengige lovhåndheverrolle.

Nemndas myndighet er i dag begrenset på flere måter. Utvalget konsentrerer sin drøfting om to begrensinger: Det ene forholdet er at nemnda ikke kan tilkjenne oppreisning i diskrimineringsaker. Det andre forholdet gjelder nemndas myndighet vis a vis andre forvaltningsorganer.

Bare domstolene kan tilkjenne oppreisning i diskrimineringsaker, og svært få diskrimineringsaker i Norge behandles for domstolene. Det faktum at nemnda ikke kan tilkjenne oppreisning i diskrimineringsaker, gir etter utvalgets vurdering et lite effektivt diskrimineringsvern.

Utvalget gjennomgår generelle krav til nasjonal prosesslovgivning og nemndas saksbehandling, og mener at prosessen for nemnda er tilfredsstillende for å gi nemnda myndighet til å tilkjenne oppreisning. Det blir også vist til eksempler fra noen av de andre nordiske landene. Videre gjennomgår utvalget eksempler fra andre klagenemnder i Norge som er tillagt en lignende myndighet.

Utvalget foreslår at nemnda får myndighet til å tilkjenne oppreisning i saker om diskrimineringsbrudd.

For å gi et reelt alternativ til domstolsbehandling, foreslår utvalget at vedtak fra nemnda om oppreisning skal ha samme virkning som en rettskraftig dom. Utvalgets forslag er avgrenset mot erstatning for økonomisk tap, som fortsatt bør behandles av domstolene.

Videre påpeker utvalget at det er et behov for å gjennomgå de ulike bestemmelsene om oppreisning og erstatning for økonomisk tap, for å skape et klarere skille mellom de to reaksjonene.

Dersom utvalgets forslag om at nemnda kan ilegge oppreisning ikke blir fulgt opp, mener utvalget tiden er inne for å revurdere ordningen med Likestillings- og diskrimineringsnemnda, til fordel for andre mer effektive løsninger. Utvalget gjennomgår i denne sammenhengen ordningen i Sverige der diskrimineringsombudsmannen kan

føre diskrimineringsaker for domstolene. I så fall vil det ikke være aktuelt å videreføre Likestillings- og diskrimineringsnemndas behandling av individuelle diskrimineringsklager.

Forslaget om oppreisning aktualiserer at det i dag er strengere krav til skyld, det vil si krav om grov uaktsomhet, for å få oppreisning for kjønnsdiskriminering utenfor arbeidslivet, sammenlignet med diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. og funksjonsnedsettelse, der det kun kreves vanlig uaktsomhet. Utvalget mener at det ikke er grunnlag for kravet om grov uaktsomhet for å få oppreisning for kjønnsdiskriminering, mens det er mindre strenge krav for å få oppreisning for etnisk diskriminering eller for diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse.

Utvalget foreslår at skyldkravet for å få oppreisning for kjønnsdiskriminering utenfor arbeidslivet endres fra grov uaktsomhet til vanlig uaktsomhet.

I saker som gjelder enkeltvedtak i forvaltningen kan nemnda kun gi en uttalelse om forholdet til diskrimineringsforbudene, og ikke fatte vedtak. Det kan skilles mellom to typer enkeltvedtak. Det dreier seg for det første om vedtak som treffes av forvaltningen som arbeidsgiver. For det andre dreier det seg om vedtak som treffes av forvaltningen som myndighetsutøver på andre områder.

Utvalget kan ikke se noen saklig grunn til å behandle offentlige virksomheter som arbeidsgivere annerledes enn private arbeidsgivere når det gjelder spørsmål om nemndas vedtaksmyndighet. Det er ikke rimelig at arbeidssøkere og arbeidstakere stilles ulikt i sin sak for nemnda, avhengig av om saken gjelder offentlig eller privat sektor. Det bør derfor være samme mulighet for nemnda til å benytte pålegg overfor disse, samt eventuelt å treffe vedtak om oppreisning. Utvalget går likevel inn for å begrense sitt forslag på en slik måte at enkeltvedtak truffet av Kongen i statsråd og av departementene faller utenfor.

Aktuelle enkeltvedtak knyttet til en offentlig virksomhet som arbeidsgiver kan være ansettelse, oppsigelse, avskjed, suspensjon og forflytning i offentlige tjenesteforhold.

Utvalget foreslår at nemnda skal få myndighet til å overprøve andre myndigheters enkeltvedtak når vedtaket er truffet i egenskap av å være arbeidsgiver. Unntatt fra dette er vedtak truffet av Kongen eller departementene.

Utvalget har behandlet spørsmål om nemndas myndighet når det gjelder andre enkeltvedtak som ikke gjelder rollen som arbeidsgiver, og forholdet til forskrifter som er i strid med diskrimineringsvernet. I slike tilfeller kan nemnda gi uttalelse, men ikke treffe vedtak. En uttalelse kan

eventuelt innebære at det reises kritikk mot et enkeltvedtak, en forskrift, eller en praksis, fordi denne er i strid med diskrimineringslovgivningen. I nemndas praksis finnes det flere eksempler på uttalelser om at en forvaltningspraksis er i strid med likestillings- og diskrimineringslovverket, men hvor uttalelsen ikke har medført endringer. Dette krenker den enkeltes diskrimineringsvern. Utvalget har likevel kommet til at nemnda ikke bør gis utvidet myndighet til å overprøve forskrif-

ter og andre enkeltvedtak forvaltningen treffer, med unntak av vedtak som fattes i rollen som arbeidsgiver. Utvalget peker på muligheten for å få det aktuelle saksforholdet prøvet for domstolene. Slike saker utløser etter dagens regelverk ikke automatisk fri rettshjelp.

Utvalget foreslår at det innvilges fri rettshjelp, uten krav til behovsprøving i slike saker der klager har fått nemndas medhold i diskriminering og nemnda anbefaler fri rettshjelp.

Kapittel 3

Diskrimineringsvern og aktivt likestillingsarbeid. Lovgrunnlaget

3.1 Innledning

En del av utvalgets mandat (gitt oktober 2010) er å gjennomgå og vurdere det offentlige virkemiddelapparatet på likestillings- og diskrimineringsfeltet. Utvalget har i dette arbeidet tatt utgangspunkt i lovgrunnlaget for likestillingsarbeid og diskrimineringsvern i Norge. Med bakgrunn i dette tar utvalget i dette kapittelet (3) opp enkelte sider ved lovverket, der det etter utvalgets mening er særlig behov for lovendringer. Utvalgets mandat legger opp til behandling av kjønnslikestilling i et livsløps-, klasse- og etnisitetsperspektiv. Forslag til lovendringer knyttes derfor i første rekke til likestillingsloven, men utvalget peker også på behov for endringer i andre lover på likestillings- og diskrimineringsfeltet.

I kapittelet tas det utgangspunkt i diskrimineringsvernets menneskerettslige fundament og Norges internasjonale forpliktelser, da særlig FNs kvinnediskrimineringskonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon. Disse konvensjonene presenteres kort. Dernest presenterer utvalget hovedtrekkene i gjeldende rett hva gjelder diskrimineringsvern, og mer inngående likestillingsloven. I fremstillingen gjengir utvalget typiske klagesaker og klageprosesser fra Likestillings og diskrimineringsombudet (LDO) (kasusbeskrivelser), hentet fra kartleggingen LDO på oppdrag fra utvalget, har gjort av egne klage- og veiledningsaker (LDO 2011 a). Dette viser eksempler på praksis på områder som graviditet og foreldrepermisjon, bruk av religiøse hodeplagg, likelønn og positiv særbehandling.

Med utgangspunkt i gjennomgangen av lovgrunnlaget og LDOs klagesaker tar utvalget så, i kapittelets siste halvdel, opp to vurderingstema særskilt; lovgivningen når det gjelder vern mot sammensatt diskriminering, samt arbeidsgiveres og offentlige myndigheters lovfestede plikt til aktivt likestillingsarbeid. Innenfor disse to områdene foreslår utvalget lovendringer.

3.2 Norges internasjonale forpliktelser. Menneskerettsloven. EU-direktiver og EØS-avtalen

Diskrimineringsvernet har et menneskerettslig fundament. Prinsippet om likhet og ikke-diskriminering er nedfelt i FNs Verdenserklæring av 1948, artikkel 2 og 7. Ikke-diskriminering er også anerkjent som folkerettslig sedvanerett. Med folkerettslig sedvanerett menes handlemåter som følges fordi statene ser seg forpliktet til det. Forbudet mot diskriminering har dermed status som bindende rettsnorm internasjonalt.¹

Med diskriminering menes i alle menneskerettighetskonvensjonene forskjellsbehandling som mangler saklig og objektiv grunn. Diskrimineringsbegrepet i menneskerettighetskonvensjonene utvikles og utdypes gjennom vedtak av nye rettsakter og ved internasjonale domstolers og andre overvåkingsorganers dynamiske fortolkning av eksisterende forpliktelser. En står altså ikke overfor en statisk folkerettslig størrelse, men en rettstilstand i utvikling.

Når det gjelder diskrimineringsgrunnlag er det først og fremst kjønn, etnisitet, rase, minoritetsbakgrunn og språk, samt politisk, religiøs og annen overbevisning som er beskyttet i konvensjonene. Diskriminering på grunn av eiendom, fødsel, sosial opprinnelse og status for øvrig er også regulert i flere konvensjoner. FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, FNs konvensjon om sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) opererer likevel med en ikke uttømmende liste over diskrimineringsgrunnlag.

Den europeiske menneskerettsdomstolen og FNs menneskerettighetskomité har innfortolket flere grunnlag i diskrimineringsvernet, blant annet ekteskapelig status, seksuell orientering,

¹ Justesen 2007 side 184, jf. NOU 2009: 14.

alder, funksjonsevne, transseksualitet, helse, nasjonalitet og yrke.

I Norge er flere internasjonale konvensjoner innarbeidet i lovverket gjennom menneskerettsloven fra 1999. Menneskerettsloven slår fast at de inkorporerte konvensjonene skal gjelde som norsk lov (§ 2). Loven har en såkalt forrangsbestemmelse. I lovens § 3 slås det fast at:

«Bestemmelsene i konvensjoner og protokoller som er nevnt i § 2 skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning.»

Formålet med denne innarbeidingsmåten er å sikre en mest mulig lojal etterlevelse av forpliktelsene som følger med konvensjonene. Bak det siste tiårets innarbeiding av menneskerettskonvensjoner står – i hovedsak – et samlet Storting.

Nedenfor gis en kort oversikt over menneskerettsloven med de meste sentrale konvensjonene i relasjon til vern mot diskriminering. I fremstillingen legger utvalget vekt på to konvensjoner som er særlig viktige i sammenheng med utvalgets mandat: FNs kvinnediskrimineringskonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon. I vedlegg til utredningen er det gitt en gjennomgang av diskrimineringsvernet i de andre sentrale internasjonale konvensjonene, samt forpliktelsene om diskrimineringsvern som følger av EØS-avtalen.

3.2.1 Menneskerettsloven

Grunnloven fikk i 1994 en ny bestemmelse i § 110 c som forplikter statens myndigheter til å respektere og sikre menneskerettighetene. Bestemmelsen pålegger staten å gi nærmere bestemmelser i lov om gjennomføring av menneskerettighetene. Dette pålegget er senere søkt oppfylt ved menneskerettsloven, som Stortinget vedtok i 1999.

Stortinget oppnevnte 18. juni 2009 et menneskerettighetsutvalg for å utrede og fremme forslag til en begrenset revisjon av Grunnloven med det mål å styrke menneskerettighetenes stilling i Grunnloven.²

Fra starten av ble tre sentrale menneskerettskonvensjoner med sentrale tilleggsprotokoller inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven. Det var Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, FNs konvensjon om sivile og

politiske rettigheter, FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. I 2003 ble FNs barnekonvensjon inkorporert i menneskerettsloven, og i 2009 ble FNs kvinnediskrimineringskonvensjon inkorporert. Vedtakene om innarbeiding av konvensjoner i menneskerettsloven har hatt bred politisk støtte i Stortinget.

Nedenfor følger en gjennomgang av sentrale bestemmelser om diskrimineringsvern i de konvensjonene som er inkorporert i menneskerettsloven.

Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK)

Etter den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 14 skal utøvelsen av konvensjonens rettigheter sikres uten noen som helst diskriminering på grunn av kjønn, rase, hudfarge, språk, religion, politisk eller annen mening, nasjonal eller sosial opprinnelse, tilknytning til en nasjonal minoritet, eiendom, fødsel eller noe annet forhold. Av praksis fra Europadomstolen fremgår at artikkel 14 sett i sammenheng med andre artikler i konvensjonen, anses å omfatte også seksuell legning, ettersom diskrimineringsgrunnene ikke er uttømmende.³

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter

Konvensjonen om sivile og politiske rettigheter av 1966 (SP) har flere viktige bestemmelser om rett til ikke-diskriminering, blant disse er artikkel 2 og artikkel 26.

Etter konvensjonens artikkel 2 nr. 1 forplikter statene seg til å respektere og sikre rettighetene etter konvensjonen, uten forskjellsbehandling av noe slag, slik som forskjellsbehandling på grunn av rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, eiendom, fødsel eller status for øvrig. Diskrimineringsvernet gjelder de rettigheter som anerkjennes etter konvensjonen, som religionsfrihet, ytringsfrihet, organisasjonsfrihet mv. Konvensjonen gir altså vern mot diskriminering innenfor de rettighetene som ellers er omfattet av konvensjonen. Sentrale rettigheter etter konvensjonen er religionsfrihet, foreningsfrihet, politiske rettigheter og likhet for loven.

Det følger av artikkel 26 at alle er like for loven, og at lovgivningen skal forby enhver form for forskjellsbehandling. Bestemmelsen forbyr diskriminering på generelt grunnlag. Dette diskri-

² Det ligger til utvalget å foreta en prinsipiell og samlet vurdering av menneskerettighetenes plass i Grunnloven, hvor også forholdet til menneskerettslovens forrangsregel og spørsmålet om rettighetene skal kunne påberopes for domstolene, trekkes inn. Utvalgets arbeid skal ferdigstilles innen 1. januar 2012.

³ Se NOU 2009: 14 *Et helhetlig vern mot diskriminering*, side 132.

mineringsforbudet er således ikke knyttet til de enkelte rettighetene etter konvensjonen. Vernet gjelder forskjellsbehandling på grunn av kjønn, rase, hudfarge, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, eiendom, fødsel eller status for øvrig.

FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

Etter FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter fra 1966 (ØSK) artikkel 2, skal statene garantere at konvensjonens rettigheter blir utøvet uten forskjellsbehandling av noe slag på grunn av rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, eiendom, fødsel eller status for øvrig. Viktige rettigheter etter konvensjonen er rett til arbeid, rettferdige og gode arbeidsvilkår, foreningsfrihet, rett til utdanning og deltakelse i det kulturelle liv. Det følger altså en plikt til å sikre rettighetene etter konvensjonen. Omfanget av disse handlingspliktene er likevel begrenset i praksis.

FNs barnekonvensjon

FNs konvensjon om barnets rettigheter fra 1989 sier i artikkel 2 at barn ikke skal diskrimineres på grunn av rase, farge, kjønn, språk, religion, politiske eller annen oppfatning, nasjonale, etnisk eller sosiale opprinnelse, eiendom, funksjonshemming, fødsel eller annen status. Diskrimineringsvernet gjelder de nevnte forhold hos barnet selv, dets foreldre eller verge. Diskrimineringsforbudet gjelder de områder som konvensjonen regulerer. Konvensjonen har bestemmelser om rett til utdanning, helsetjenester, privatliv, religionsfrihet osv.

3.2.2 Nærmere om FNs kvinneskreddiskrimineringskonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon

FNs kvinneskreddiskrimineringskonvensjon (KDK) og FNs rasediskrimineringskonvensjon (RDK) er særlig viktige konvensjoner, blant annet i sammenheng med vurderinger om LDOs arbeid med konvensjonstilsynet. Nedenfor gjennomgår utvalget de to konvensjonene nærmere. I vedlegg 1 blir også flere andre relevante internasjonale konvensjoner om diskrimineringsvern gjennomgått nærmere.

3.2.2.1 FNs kvinneskreddiskrimineringskonvensjon (KDK)

Pliktene i KDK

Pliktene i konvensjonen er i stor grad utformet som handlingsplikter for statene, der statene skal sette inn «alle nødvendige tiltak» for å avskaffe diskriminering av kvinner på ulike områder. Statene har altså en plikt til å sikre rettighetene etter konvensjonen gjennom aktive tiltak.

I motsetning til den norske likestillingsloven, som har et nøytralt utformet diskrimineringsforbud, jf. kapittel 3.3.1, forbyr kvinneskreddiskrimineringskonvensjonen diskriminering av kvinner, og konvensjonen gir ikke noe vern mot diskriminering av menn.

I konvensjonens del I er først begrepet kvinneskreddiskriminering definert, slik det skal legges til grunn i konvensjonen, jf. artikkel 1:

«I denne konvensjon menes med uttrykket «diskriminering av kvinner», enhver forskjellsbehandling, utestengning eller begrensning på grunnlag av kjønn som har som virkning eller formål å oppheve eller svekke anerkjennelsen, nytelsen eller utøvelsen av kvinners menneskerettigheter og grunnleggende friheter på det politiske, økonomiske, sosiale, kulturelle, sivile eller ethvert annet område, uavhengig av sivilstatus og med likestilling mellom menn og kvinner som utgangspunkt.»

I artikkel 2 og 3 følger regler om at statene har plikt til å ta inn prinsippet om likestilling mellom menn og kvinner i den nasjonale lovgivningen, og sette inn nødvendige tiltak for å forby og hindre diskriminering av kvinner.

Blant sentrale forpliktelser i konvensjonen er at den pålegger statene å føre en politikk som avskaffer alle former for kvinneskreddiskriminering, nedfelle prinsippet om likestilling mellom kvinner og menn i forfatning eller i egnet lovgivning og å sikre at prinsippet blir gjennomført i praksis (artikkel 1 bokstav a). Videre forplikter konvensjonen til å vedta egnede tiltak, i lovs form eller på annen måte, herunder sanksjoner når det er nødvendig, som forbyr all diskriminering av kvinner (artikkel 2 bokstav b). Konvensjonen forplikter også statene å innføre et rettsvern for kvinners rettigheter på lik linje med menns, for å sikre kvinner effektiv beskyttelse mot enhver diskriminerende handling (artikkel 2 bokstav c). Statene skal dessuten treffe alle tiltak som er nødvendige for å hindre at personer, organisasjo-

ner eller foretak diskriminerer kvinner (artikkel 2 bokstav e).

I Kvinnediskrimineringskomiteens generelle anbefaling nr. 28⁴, para 9 er det gitt en presisering av hva som menes med statens plikt i henhold til konvensjonens artikkel 2:

«Under article 2, State parties must address all aspects of their legal obligations under the Convention to respect, protect and fulfil women's right to non-discrimination and to the enjoyment of equality. The obligation to respect requires that States parties refrain from making laws, policies, regulations, programmes, administrative procedures and institutional structures that directly or indirectly result in the denial of the equal enjoyment by women of their civil, political, economic, social and cultural rights.

The obligation to protect requires that State parties protect women from discrimination by private actors and take steps directly aimed at eliminating customary and all other practices that prejudice and perpetuate the notion of inferiority or superiority of either of the sexes, and of stereotyped roles for men and women.

The obligation to fulfil requires that State parties take a wide variety of steps to ensure that women and men enjoy equal rights de jure and de facto, including, where appropriate, the adoption of temporary special measures in line with article 4, paragraph 1, of the Convention and general recommendation No. 25 on article 4, paragraph 1, of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, on temporary special measures. This entails obligations of means or conduct and obligations of results. States parties should consider that they have to fulfil their legal obligations to all women through designing public policies, programmes and institutional frameworks that are aimed at fulfilling the specific needs of women leading to the full development of their potential on an equal basis with men.»

Artikkel 4 fastsetter at midlertidige særtiltak for å fremme faktisk likebehandling mellom kjønnene ikke regnes som diskriminering. Artikkel 5 a i kvinnediskrimineringskonvensjonen fastslår at:

«Konvensjonspartene skal treffe alle egnede tiltak:

(a) for å endre menns og kvinners sosiale og kulturelle atferdsmønstre med sikte på å avskaffe fordommer og skikk og bruk og all annen praksis som bygger på forestillingen om at det ene kjønn er mer eller mindre verd enn det andre, eller på stereotype roller for menn og kvinner.»

Artikkel 6 pålegger statene å sette inn nødvendige tiltak for å motarbeide handel med kvinner og utnytting av kvinner i prostitusjon.

Konvensjonen gjelder på alle samfunnsområder, men har særlige bestemmelser om arbeid, undervisning, det politiske og offentlige liv, helseområdet mv.

Konvensjonen har et eget overvåkingssystem, kvinnediskrimineringskomiteen, som skal føre tilsyn med at konvensjonspartene oppfyller sine forpliktelser etter konvensjonen. Landene utarbeider periodiske rapporter til denne komiteen. Komiteen utarbeider også generelle anbefalinger til statene.

I anbefaling nr. 28 presiserer FNs Kvinnediskrimineringskomité videre hva som er kjernen i statenes forpliktelser etter konvensjonen.⁵ Etablering av vern mot diskriminering på flere grunnlag er sentralt her. Det slås det fast at interseksjonalitet er et grunnleggende begrep for å forstå hva statenes ansvar etter konvensjonen er, fordi diskriminering på grunnlag av kjønn er vevd sammen med med andre faktorer, som rase og etnisitet, religion og tro, helse, sosial status, alder, klasse og kaste, seksuell orientering og kjønnsidentitet. Kjønnsdiskriminering kan derfor ramme ulike kvinner ulikt. Statene må også rettslig anerkjenne at diskriminering kan være interseksjonell, og etablere forbud mot slik diskriminering.

I 2009 ble kvinnediskrimineringskonvensjonen innarbeidet i norsk lov gjennom menneskerettsloven § 2 og har dermed forrang foran andre nasjonale lover. Forrang innebærer at dersom nasjonalt lovverk strider mot konvensjonene, skal bestemmelsene i konvensjonene gå foran, jf. menneskerettsloven § 3.

FNs generalforsamling vedtok i 1999 en valgfri tilleggsprotokoll om individklageadgang. Norge ratifiserte denne tilleggsprotokollen i 2002. Individklagesaker behandles av FNs Kvinnediskrimi-

⁴ General Recommendation no. 28 on the core obligations of State parties under article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. CEDAW /C/GC/28. 16 December 2010.

⁵ General Recommendation no. 28 (2010) on the core obligations of State parties under article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, par. 18. CEDAW /C/GC/28.

neringskomité, som dermed kan behandle individuelle klagesaker mellom enkeltpersoner og norske myndigheter. I tillegg utøver FNs Kvinnediskrimineringskomité en overvåkingsfunksjon gjennom systemet med periodiske statsrapporter.

Gjennomføring, tilsyn og nasjonal rapportering

Det er Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) som har ansvar for gjennomføringen av FNs kvinnediskrimineringskonvensjon (KDK) i norsk rett. BLD skal, på vegne av staten, rapportere til FNs kvinnediskrimineringskomité. Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) skal, som uavhengig organ, føre tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med Norges forpliktelser etter konvensjonen, se nærmere om dette i kapittel 9.2. LDO har mulighet til å gi en selvstendig supplerende rapport til KDK-komiteen, og utarbeidet i en slik rapport 2011 (Hellum og McClimans 2011, side 5-6).

I Norges åttende rapport til FNs kvinnediskrimineringskomité understreker regjeringen at arbeid for å endre stereotype kjønnsroller er et prioritert område i likestillingspolitikken. Regjeringen legger her særlig vekt på tiltakene i Stortingsmelding nr. 8 (2008–2009) *Om menn, mannsroller og likestilling*.

I forbindelse med innarbeidingen av kvinnediskrimineringskonvensjonen i menneskerettsloven varslet også Justisdepartementet en mulig skjerping av reglene om kjønnsstereotyp markedsføring i markedsføringsloven (Ot.prp. nr 93 (2008-2009) side 17).

3.2.2.2 *FNs rasediskrimineringskonvensjon (RDK)*

FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering (RDK) ble vedtatt på FNs generalforsamling 21. desember 1965. Konvensjonen ble ratifisert av Norge 6. august 1970.

RDK forbyr rasediskriminering. Begrepet rasediskriminering er i konvensjonen definert slik:

«[...] enhver forskjellsbehandling, utelukkelse, innskrenkning eller preferanse på grunn av rase, hudfarge, avstamning eller nasjonal eller etnisk opprinnelse, hvis formål eller virkning er å oppheve eller begrense anerkjennelsen av, nytelsen eller utøvelsen på like fot av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter på det politiske, økonomiske, sosiale, kulturelle eller et hvilket som helst annet område av det offentlige liv.»

Konvensjonen forplikter statene til å følge en politikk rettet mot bekjempelse av rasediskriminering, jf. artikkel 2. Statene skal forby og avskaffe enhver form for rasediskriminering, og garantere likhet for loven uten forskjellsbehandling på grunn av rase, hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse, fra enhver persons, gruppes eller organisasjons side, jf. artikkel 2 nr. 1 bokstav d. Dette gjelder særlig retten til likebehandling for domstolene og andre rettshåndhevingsorganer, retten til personlig sikkerhet, politiske rettigheter og andre borgerlige rettigheter, økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, samt retten til adgang til alle steder og tjenester til bruk for allmennheten, jf. artikkel 5. Statene forplikter seg blant annet til selv ikke å foreta handlinger som innebærer rasediskriminering (artikkel 2 nr. 1 bokstav a). Statene skal også granske egen myndighetsutøvelse og sette eventuelle rasediskriminerende regler ut av kraft (artikkel 2 nr. 1 bokstav c), samt forby rasediskriminering ved slik lovgivning som omstendighetene gjør nødvendig (artikkel 2 nr. 1 bokstav d). Konvensjonen har bestemmelser om fordømmelse av rasepropaganda i artikkel 5.

Rasediskrimineringskonvensjonen artikkel 5 forplikter statene til å sikre enhver, uten hensyn til rase, hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse, likhet for loven, når det gjelder likebehandling for domstolene og andre offentlige organer, rett til personlig sikkerhet og statens beskyttelse mot voldshandlinger, politiske rettigheter som stemmerett mv, lik rett til å inneha offentlige stillinger, andre borgerlige rettigheter som rett til fritt å reise og bosette seg innen landets grenser, rett til å forlate et land, rett til statsborgerskap, ekteskap, rett til å eie eiendom, rett til å arve, til tanke- og trosfrihet, rett til menings- og ytringsfrihet, rett til å delta i fredelige sammenkomster og foreningsfrihet. Oppramsingen av rettigheter fortsetter med økonomiske rettigheter, som rett til arbeid, likelønn, rett til å delta i og danne fagforeninger, rett til å bo, rett til offentlig helsestell, rett til utdanning og rett til å delta i kulturell virksomhet. Til slutt nevnes lik adgang til ethvert sted eller innretning til bruk for allmennheten, så som transportmidler, hoteller, restauranter, kafeer, teatre og parker.⁶

Gjennom artikkel 6 påtar konvensjonspartene seg å sørge for effektive rettsmidler og tilgang til domstoler, samt retten til å søke kompensasjon eller oppreisning for skade som følge av rasediskriminering.

⁶ Se for øvrig NOU 2002: 12 *Rettslig vern mot etnisk diskriminering*, side 86-91.

Artikkel 7 inneholder en forpliktelse til å iverksette holdningsskapende virksomhet, særlig innen undervisning, kultur og opplysning, for å bekjempe rasediskriminering og fremme forståelse og toleranse.

Konvensjonen gjelder som norsk lov, jf. diskrimineringsloven § 2. Norge har i henhold til en særskilt erklæring akseptert at Rasediskrimineringskomiteen kan behandle individklager, jf. konvensjonen artikkel 14. I tillegg følger Rasediskrimineringskomiteen med på Norges gjennomføring av forpliktelsene ved vurdering av de periodiske rapporter som staten utarbeider.

Nasjonal rapportering til RDK-komiteen

På samme måte som for kvinneskreddiskrimineringskonvensjonen, er det Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet som har ansvar for gjennomføringen av rasediskrimineringskonvensjonen i norsk rett, og som på vegne av staten, skal rapportere til det internasjonale tilsynsorganet FNs rasediskrimineringskomité. LDO skal, som uavhengig organ, føre tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med Norges forpliktelser etter konvensjonen. LDO har mulighet til å gi en selvstendig supplerende rapport til RDK-komiteen, og har i 2011 utarbeidet en slik rapport (Hellum og McClimans 2011, side 5-6).

3.2.3 Europarådet

European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) er etablert av Europarådet. Det er et uavhengig organ for overvåking av menneskerettigheter. ECRI består av medlemmer fra det enkelte medlemsland av Europarådet som representerer en særlig ekspertise i saker om diskriminering, rasisme og fremmedhat. ECRIs medlemmer oppnevnes av myndighetene i det enkelte medlemsland, men er uavhengige ved utøvelsen av sitt mandat.

ECRI overvåker hvordan Europarådets medlemmer arbeider for å motvirke rasisme, diskriminering og fremmedhat gjennom implementering av lovgivning og andre tiltak, opprettelse av klageorganer for saker om diskriminering, samt situasjonen for sårbare grupper på særlige områder som for eksempel utdanning, arbeid og bolig. ECRIs overvåking av medlemsstatene resulterer i en rapport om tilstand og anbefalinger til tiltak. Det faller dessuten innenfor ECRIs mandat å gi generelle anbefalinger, se kapittel 8.2.1.2.

3.2.4 EU- og EØS-rettslige forpliktelser om ikke-diskriminering

Traktaten om opprettelsen av Den Europeiske Union (EU-traktaten) artikkel 6 slår fast at unionen skal respektere de grunnleggende rettigheter slik de er sikret i Den europeiske menneskerettskonvensjon. EU-traktaten er ikke del av EØS-avtalen.

EUs charter om grunnleggende rettigheter artikkel 21 slår fast at diskriminering

«based on any ground such as sex, race, colour, ethnic or social origin, genetic features, language, religion or belief, political or any other opinion, membership of a national minority, property, birth, disability, age or sexual orientation shall be prohibited».

Traktaten om det Europeiske Fellesskap (EF-traktaten) artikkel 13 gir EU myndighet til å iverksette konkrete tiltak for å bekjempe diskriminering av ulike grunner, blant annet kjønn, rase, etnisk opprinnelse, religion, seksuell orientering, alder og nedsatt funksjonsevne. Det er ikke noen bestemmelse tilsvarende artikkel 13 i EØS-avtalen.

Av EF-traktaten artikkel 2 fremgår at det å fremme likestilling mellom kvinner og menn er en av fellesskapets oppgaver. Etter traktatens artikkel 3 skal fellesskapet tilstrebe og avskaffe ulikheter og fremme likestilling mellom kvinner og menn på alle unionens innsatsområder. Etter EF-traktaten artikkel 141 skal medlemsstatene sørge for at prinsippet om likelønn for kvinner og menn gjennomføres.

Det følger av EØS-avtalen artikkel 69 og 70 at Norge skal gjennomføre prinsippet om lik lønn og lik behandling for kvinner og menn i arbeidsforhold. Dette tilsvarer EF-traktaten artikkel 141. Det er vedtatt flere likestillingsdirektiver (om kjønnsdiskriminering) som er en del av EØS-avtalen.

Direktiver som omfattes av EØS-avtalen er bindende, og Norge er forpliktet til å implementere direktivene i nasjonal lovgivning. Direktiver som ikke omfattes av EØS-avtalen er i utgangspunktet ikke bindende for Norge, og Norge er ikke forpliktet til å implementere slike direktiver i norsk lovgivning. Norge kan likevel velge å implementere direktivenes krav i lovgivningen. En oversikt over relevante direktiver er gitt i vedlegg til denne utredningen.

3.2.5 Oppsummerende om internasjonale forpliktelser

Norge har vidtfnvendende internasjonale forpliktelser på diskrimineringsfeltet. Gjennom inkorporening av sentrale menneskerettighetskonvensjoner i menneskerettsloven har Stortinget gitt konvensjonene en særlig tyngde.

Det er viktig å merke at det er fastsatt internasjonale standarder for de organene som arbeider med å følge opp og overvåke diskrimineringsvernet. Paris-prinsippene,⁷ som ble vedtatt på FNs generalforsamling i 1993, krever at slike organer har en selvstendig stilling når det gjelder forholdet til politiske myndigheter, og at uavhengigheten forankres i lov eller tilsvarende. Norsk senter for menneskerettigheter fikk gjennom en kongelig resolusjon i 2001 status som Nasjonal institusjon for menneskerettigheter, som en direkte oppfølging av Norges forpliktelser etter Paris-prinsippene. Likestillings- og diskrimineringsombudet er gitt ansvar for å føre tilsyn med henholdsvis KDK og RDK gjennom diskrimineringsombudsloven. Barneombudets tilsyn med Barnekonvensjonen er tilsvarende forankret i barneombudsloven (Hellum og McClimans 2011, side 17-23). Paris-prinsippene blir nærmere gjennomgått i kapittel 9.2 om ombudets konvensjonstilsyn.

3.3 Gjeldende rett

I Norge har vi både et sivilrettslig og et strafferettslig diskrimineringsvern. Det er et strafferettslig forbud mot diskriminerende og hatefulle ytringer (straffeloven § 135 a/ny straffelov § 185) knyttet til hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, religion eller livssyn eller homofil legning, leveform eller orientering. Det er også et strafferettslig forbud mot nektelse av varer eller tjenester (straffeloven § 349 a/ny straffelov § 186).⁸ Utvalget legger her hovedvekten på en gjennomgang av det sivilrettslige diskrimineringsvernet, og det strafferettslige vernet behandles derfor ikke videre.⁹

Likestillingsloven ble vedtatt i 1978 og trådte i kraft 1979. Likestillingslovens formål var allerede den gang å fremme likestilling mellom kjønnene.

⁷ The Paris' Principles, Principles relating to the status of National Institutions. Competence and responsibilities, vedtatt av Human Rights Commission 1992/54 og FNs Generalforsamling i resolusjon 48/134 1993.

⁸ Det er ikke avklart når ny straffelov vil tre i kraft.

⁹ De strafferettslige reglene når det gjelder vold og voldtekt mv. blir heller ikke behandlet her.

Loven, som gjaldt på alle samfunnsområder, nedfelte forbud mot forskjellsbehandling mellom kvinner og menn.

I 1982 ble det innført et forbud i arbeidsmiljøloven mot å kreve at arbeidssøkere skal gi opplysninger om sitt forhold til politiske, religiøse eller kulturelle spørsmål i arbeidsmiljøloven. I 1998 ble forbudet utvidet til å forskjellsbehandle arbeidssøkere på grunn av rase, hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse, homofil legning eller samlivsform. I 2001 ble vernereglene i arbeidsmiljøloven styrket, med en ny § 54 A-M om likebehandling i arbeidslivet, og fra 2005 ble innført et eget kapittel 13 om vern mot diskriminering i arbeidsmiljøloven, med ikraftsetting fra 2006. Arbeidsmiljølovens kapittel 13 gir også et vern mot diskriminering av arbeidstakere som arbeider deltid eller er midlertidig ansatt.¹⁰

Diskrimineringsloven som gir et vern mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. ble vedtatt i 2005, og trådte i kraft fra 1. januar 2006. Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven som innførte et vern mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne, ble vedtatt i 2008 og trådte i kraft fra 1. januar 2009. Det er også tatt inn forbud mot diskriminering i boliglovene (husleieloven, eierseksjonsloven, bustadbyggjelagslova og burettslagslova). Disse forbudsbestemmelsene ble vedtatt i juni 2003 og trådte i kraft 1. januar 2004.

Diskrimineringsvernet er altså spredt på flere lover, og de ulike diskrimineringsgrunnlagene har ulik grad av vern. Kjernen i likestillings- og diskrimineringslovgivningen er at lovene gir et vern mot usaklig forskjellsbehandling. De ulike lovene forbyr direkte og indirekte diskriminering knyttet til det aktuelle diskrimineringsgrunnlaget.

Det er også forbud mot trakassering på grunn av kjønn og seksuell trakassering. Videre er instruks om å diskriminere eller trakassere, gjengjeldelse og medvirkning forbudt.

Det er regler om delt bevisbyrde ved diskriminering i de nevnte lovene. Dette betyr at hvis det foreligger omstendigheter som gir grunn til å tro at det har funnet sted direkte eller indirekte diskriminering i strid med loven, skal det legges til grunn at slik forskjellsbehandling har funnet sted, hvis ikke den ansvarlige sannsynliggjør at slik diskriminering likevel ikke har skjedd. Vernet for de ulike grunnlagene har noe ulik rekkevidde. En mer utførlig fremstilling av gjeldende rett er gitt i NOU 2009: 14, side 57-74.

¹⁰ Se arbeidsmiljøloven § 13-1 nr. 3. Disse reglene blir ikke håndhevet av LDO og LDN.

Diskrimineringslovgivningen håndheves av særskilte håndhevingsorganer, Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda, samt av domstolene (se kapittel 8, 9 og 10).

Dagens lovstruktur, med diskrimineringsvern fastsatt i en rekke ulike lover, vil etter alt å dømme bli opprettholdt, i og med at det er avklart at regjeringen ikke vil fremme forslag om en samlet diskrimineringslov overfor Stortinget, jf. kapittel 3.3.3. Samtidig har likestillingsministeren varslet at departementet forbereder en egen lov mot diskriminering på grunn av seksuell orientering.

3.3.1 Nærmere om likestillingsloven

Formål, virkeområde og aktive plikter

Likestillingsloven (lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene) gir vern mot diskriminering på grunn av kjønn. Likestillingslovens formål er å fremme likestilling mellom kjønnene og tar særlig sikte på å bedre kvinnens stilling, jf. § 1. Kvinner og menn skal gis like muligheter til utdanning, arbeid og kulturell og faglig utvikling. Både kvinner og menn har diskrimineringsvern etter likestillingsloven, selv om loven etter formålsbestemmelsen særlig tar sikte på å bedre kvinnens stilling.

Likestillingsloven har en aktivitets- og redegjøringsplikt for alle arbeidsgivere, en aktivitetsplikt for arbeidslivets organisasjoner og for offentlige myndigheter mv., jf. § 1 a. Aktivitetsplikten for arbeidsgivere omfatter både offentlige og private arbeidsgivere, og innebærer en plikt til aktivt, målrettet og planmessig arbeid for å fremme likestilling og hindre forskjellsbehandling på grunn av kjønn. Den er knyttet til arbeidsgiverens personalpolitiske funksjoner i vid forstand, som rekruttering, ansettelse, arbeidstid, lønn og permisjonsordninger. Det er også en plikt til å redegjøre for den faktiske tilstanden når det gjelder likestilling i virksomheten, samt for planlagte og gjennomførte tiltak. Redegjørelsen skal gis i årsberetningen, og for offentlige virksomheter i årsbudsjettet. Aktivitetsplikten for offentlige myndigheter omfatter en plikt til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene på alle samfunnsområder. Aktivitetsplikten er en plikt av offentligrettslig karakter, og gir ikke enkeltindivider rettigheter som kan gi grunnlag for noe krav. Organisasjonene i arbeidslivet har også en aktivitets- og redegjøringsplikt.

Likestillingsloven gjelder i utgangspunktet på alle samfunnsområder, jf. § 2 tredje ledd. For fami-

lieliv og rent personlige forhold skal loven likevel ikke håndheves av Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda.

Diskrimineringsforbud og unntak

Det følger av likestillingsloven § 3 at diskriminering av kvinner og menn er forbudt, i loven er dette formulert som et forbud mot forskjellsbehandling på grunn av kjønn. Loven forbyr direkte og indirekte forskjellsbehandling, instruks om å forskjellsbehandle og medvirkning til forskjellsbehandling.

Med direkte forskjellsbehandling menes etter § 3 andre ledd nr. 1 handlinger som stiller kvinner og menn ulikt fordi de er av forskjellig kjønn. Handlinger som setter en kvinne i en dårligere stilling enn hun ellers ville vært på grunn av graviditet eller fødsel, eller setter en kvinne eller mann i en dårligere stilling enn vedkommende ellers ville vært på grunn av benyttelse av permisjonsrettigheter forbeholdt mor eller far. Slik forskjellsbehandling utgjør direkte forskjellsbehandling etter § 3 andre ledd nr. 2.¹¹

Vernet mot diskriminering på grunn av graviditet og fødsel er særlig sterkt, og det skal svært mye til før forskjellsbehandling er saklig.

Det er forbud mot å spørre om graviditet, adopsjon eller familieplanlegging i forbindelse med ansettelse, jf. § 4 tredje ledd. Å stille slike spørsmål skal regnes som direkte forskjellsbehandling på grunn av kjønn.

I det følgende refereres en del eksempler fra typiske klagesaker. Disse eksemplene er hentet fra LDOs beskrivelser i kartleggingen av egne klagesaker 2007-2010 gjennomført på oppdrag fra utvalget. De viser praksis på områder som graviditet og foreldrepermisjon (se boks 3.1), bruk av religiøse hodeplagg (se boks 3.2) og likelønn (se boks 3.3).¹²

Med indirekte forskjellsbehandling menes enhver tilsynelatende nøytral handling som faktisk virker slik at det ene kjønn stilles dårligere enn det annet, jf. § 3 tredje ledd. Forbudet mot indirekte forskjellsbehandling (eller indirekte diskriminering) rammer handlinger som faktisk virker slik at det ene kjønn stilles dårligere enn det andre. Denne bestemmelsen omfatter handlinger

¹¹ Jf. Ot.prp. nr. 79 (2008-2009), side 56.

¹² LDOs beskrivelser omfatter her rettslig grunnlag, oversikt over sakene, bevisvurdering, saker med brudd, saker uten brudd, nemndas behandling, positive løsninger, og eksempler på typiske saker. Det vises til LDOs rapport, kapittel 7, for fullstendige beskrivelser.

Boks 3.1 Fra LDOs kasusbeskrivelse: Graviditet og foreldrepermisjon

I 2008-2009 mottok ombudet 51 klagesaker om graviditet, foreldrepermisjon og familieplanlegging. I slike saker er den typiske klageren en enkeltperson, kvinne i aldersgruppen 25-44 år. Fire av klagen kommer fra menn. Halvparten av klagerne har stillinger med krav til høyere utdanning, den nest største gruppen er salg/service og omsorgsyrker uten krav til høyere utdanning. Den typiske klageren er etnisk norsk.

Vernet mot graviditetsdiskriminering/diskriminering på grunn av foreldrepermisjon er strengt. Unntaksbestemmelsen kommer sjelden til anvendelse (to av 51 saker i perioden), heller ikke ved forlengelse av midlertidig stilling/vikariat hvor vedkommende ikke kan tiltre hele eller deler av ansettelsesperioden. Arbeidsgiver har ikke plikt til å betale lønn under foreldrepermisjon. Forskjellsbehandling ved tildeling av ytelser under foreldrepermisjon vil dermed kunne anses som saklig.

Selv om vernet mot slik diskriminering er strengt, utgjør saker om diskriminering på grunn av graviditet og foreldrepermisjon en betydelig del av ombudets klagesaker fra arbeidslivet. Ofte får diskrimineringen store konsekvenser for den som rammes, så som oppsigelse eller forbigåelse ved ansettelse.

Eksempel 1. Avslag på utvidelse av stillingsbrøk under graviditet og foreldrepermisjon¹

Yngre legers forening (Ylf) klagde til ombudet på vegne av et kvinnelig medlem. Ylf mente at et sykehus handlet i strid med likestillingsloven fordi sykehuset ikke utvidet kvinnens 50 prosent vikariat til et 100 prosent vikariat fordi hun var gravid og snart skulle ut i foreldrepermisjon. Ombudet konkluderte med at sykehuset handlet i strid med likestillingsloven §§ 4 andre ledd, jf. 3. Sykehuset brakte ikke saken inn for Likestillings- og diskrimineringsnemnda, men kom til en minnelig løsning med klager i etterkant av ombudets uttalelse. Kvinnen fikk 40 000 kroner i oppreisning.

Sykehuset hadde i brev til ombudet beskrevet sin tidligere praksis ved enkelte klinikker hvor vikariater ikke ble forlenget når en kvinne gikk ut i foreldrepermisjon.

Ombudet slo fast at en slik praksis er i strid med likestillingslovens §§ 4 andre ledd, jf. 3. Sykehuset hadde videre opplyst at kvinnen ikke fikk økt sin stillingsprosent, og at dette var før sykehuset endret sin praksis. I tillegg fremgikk det klart av en e-post at dersom kvinnen ikke hadde vært sykemeldt under graviditet hadde hun jobbet i 100 prosent vikariat. Sykehusets praksis, e-posten og sykehusets redegjørelse dokumenterte etter ombudets vurdering at sykehuset la vekt på kvinnens graviditet i strid med likestillingsloven §§ 4 andre ledd, jf. 3 da hun ikke fikk utvidet sin stillingsprosent.

Eksempel 2: Diskriminert på grunn av graviditet ved ansettelse²

To kvinner hevdet de ble diskriminert på grunn av graviditet da de ikke ble ansatt i en butikk. Ombudet kom til at arbeidsgiver ikke hadde sannsynliggjort at det var andre grunner enn graviditet som var årsaken til at de ikke ble ansatt.

De to kvinnene arbeidet i en butikk som ble slått konkurs. Driften fortsatte imidlertid under et annet navn, men med samme eiere. De fleste av de ansatte ble tilbudt stilling i den nye butikken, men ikke de to kvinnene, som begge var gravide. Arbeidsgiver hevdet at årsaken til dette var at de ikke var faglig kvalifisert og at de heller ikke fungerte i arbeidsmiljøet. Arbeidsgiver la i denne sammenheng ved erklæringer fra butikksjef. Klagerne hevdet at de var faglig kvalifiserte og at det heller aldri hadde blitt tatt opp fra arbeidsgivers side at de ikke var faglig kvalifiserte og at de ikke fungerte i arbeidsmiljøet.

Ombudet la avgjørende vekt på at erklæringene fra butikksjefen var utarbeidet etter at saken var klaget inn for ombudet. Slike etterfølgende erklæringer er ikke nok til å sannsynliggjøre at det var andre grunner enn graviditet som var årsaken til at de ikke ble tilbudt stilling. Ombudet konkluderte derfor med at arbeidsgiver hadde handlet i strid med likestillingsloven §§ 4 og 3. Etter ombudets uttalelse ble det inngått et økonomisk forlik mellom klagerne og arbeidsgiver.

¹ Sak 08/541 LDO.

² Sak 09/98 LDO.

som tilsynelatende er kjønnsnøytrale, men som likevel får ulik virkning for kvinner og menn på grunn av ulikheter mellom kjønnene. Fordi menn og kvinner biologisk og faktisk er ulike, og har en ulik situasjon i samfunnet, vil en lik behandling i mange tilfeller gi ulike virkninger. Et eksempel er en bedrift som må si opp flere ansatte på grunn av driftsinnskrenkninger, og som velger å si opp deltidsansatte før heltidsansatte. Hvis bedriften har en langt større andel av kvinner enn av menn som arbeider deltid, vil et slikt utvelgelseskriterium bety at kvinnene får en svakere posisjon.

Det generelle diskrimineringsforbudet som er nedfelt i generalklausulen som et forbud mot forskjellsbehandling, jf. lovens § 3, er presisert i særlige bestemmelser.

Diskriminering knyttet til bruk av religiøse hodeplagg, er eksempel på brudd på generalklausulen. I tillegg blir disse sakene vurdert ut fra forbudet mot diskriminering på grunn av religion i diskrimineringsloven (se boks 3.2).

Lovens § 4 gjelder i arbeidslivet og presiserer at kvinner og menn har lik rett til ansettelse og forfremmelse, og at det ikke skal gjøres forskjell på kvinner og menn ved oppsigelse eller permittering. Så fremt det ikke finnes en åpenbar grunn for det, må en stilling ikke lyses ledig for bare det ene kjønn. Utlysningen må heller ikke gi inntrykk av at arbeidsgiveren forventer eller foretrekker det ene kjønn til stillingen.

Etter likestillingsloven § 4 tredje ledd kan arbeidssøker som ikke har fått en utlyst stilling kreve at arbeidsgiveren skriftlig opplyser hvilken utdanning, praksis og andre klart konstaterbare kvalifikasjoner for arbeidet den ansatte av det annet kjønn har. Bestemmelsen gir arbeidssøker som mener seg forbigått et grunnlag for å vurdere om det foreligger diskriminering i strid med loven, og en mulighet for å kunne skaffe til veie opplysninger slik at klager kan oppfylle sin bevisbyrde ved å etablere en presumsjon om at det er grunn til å tro at det har skjedd forskjellsbehandling i strid med loven.

Positiv særbehandling, likelønn mv.

Etter likestillingsloven § 3 a er det tillatt med positiv særbehandling, som i samsvar med lovens formål fremmer likestilling mellom kjønnene. Det samme gjelder rettigheter og regler om tiltak som skal beskytte kvinner i forbindelse med graviditet, fødsel og amming. Likestillingsloven § 3 a innebærer en adgang, men ingen plikt, til positiv særbehandling. Adgangen til positiv særbehandling for å fremme likestilling skal i første rekke benyttes

når dette kan fremme kvinners stilling. Dette utledes av lovens formålsbestemmelse og henvisningen til «i samsvar med lovens formål» i tredje ledd. Det følger av likestillingsloven § 3 a at Kongen kan gi nærmere bestemmelser om hvilke former for ulik behandling som tillates i medhold av denne lov, herunder bestemmelser om særbehandling av menn i forbindelse med undervisning av og omsorg for barn. Adgang til positiv særbehandling av menn i forbindelse med undervisning av og omsorg for barn er regulert i forskrift.

Det gjelder visse vilkår for adgangen til positiv særbehandling, som ikke fremgår av lovteksten. Disse er utpenslet gjennom EF-domstolens praksis. For det første må tiltaket være egnet til å fremme likestilling. For det andre må særbehandlingen rettes mot det kjønn som står svakest på det aktuelle området. For det tredje gjelder adgangen til særbehandling bare til formålet med tiltaket er oppnådd. For det fjerde stilles det krav til proporsjonalitet, som innebærer at effekten av særbehandlingen i likestillingsøyemed må veies opp mot den ulempe det er for dem som blir stilt i en dårligere stilling som følge av særbehandlingen.

Retten til likelønn er presisert i § 5. Kvinner og menn i samme virksomhet skal ha lik lønn for samme arbeid eller arbeid av lik verdi. Lik lønn vil i denne sammenheng si at lønnen skal fastsettes på samme måte for kvinner og menn uten hensyn til kjønn. Om arbeidene er av lik verdi avgjøres etter en helhetsvurdering der det legges vekt på den kompetanse som er nødvendig for stillingen, anstrengelse, ansvar og arbeidsforhold. Retten til likelønn gjelder uavhengig av om arbeidene tilhører ulike fag eller om lønnen reguleres i ulike tariffavtaler, jf. § 5 andre ledd, se boks 3.3.

Lovens § 6 presiserer at kvinner og menn har lik rett til utdanning. Etter samme bestemmelse skal arbeidsgiver likestille kvinner og menn når det gjelder opplæring, videreutdanning og permisjon i forbindelse med utdanning mv.

Paragraf 7 fastsetter at læremidler som benyttes i skole eller annen undervisningsinstitusjon skal bygge på likestilling mellom kjønnene.

Etter § 8 skal foreninger være åpne på like vilkår for kvinner og menn når medlemskap er av betydning for det enkelte medlems yrkesmuligheter eller faglige utvikling, eller når foreningens formål i det vesentlige er å bidra til løsningen av alminnelige samfunnsproblemer. Bestemmelsen gjelder ikke for foreninger som har til hovedformål å fremme det ene kjønns interesser.

Etter § 8 a er det forbud mot trakassering på grunn av kjønn og seksuell trakassering. Slik tra-

Boks 3.2 Fra LDOs kasusbeskrivelse: Religiøse hodeplagg

I perioden 2007-2009 mottok ombudet seks klager på diskriminering på grunn av bruk av hijab. I tillegg fikk ombudet en klage på en arbeidsgivers forbud mot bruk av turban til uniform. Den typiske klageren i slike saker er en enkeltperson, kvinne, i alderen 15-44 år, med minoritetsbakgrunn, fra Oslo, som jobber i handels- og service-næringen.

Sakene gjelder oppsigelse, ansettelse og forbud mot bruk av hodeplagg (herunder beskjed om å slutte hvis fortsatt bruk). Ombudet kom med uttalelse i seks av sakene fra 2007-2009, mens én sak ble henlagt. Saken ble henlagt fordi klagen ble trukket, siden partene hadde kommet frem til minnelig løsning. I de øvrige sakene kom ombudet til at loven var brutt fem av seks ganger.

I lovanvendelsen ser man det slik at et forbud mot bruk av hijab må vurderes som et tilfelle av direkte diskriminering på grunn av religion, mens et forbud mot bruk av hodeplagg fordi det ikke er i overensstemmelse med uniformsreglement må vurderes som et tilfelle av indirekte diskriminering.

Spørsmål om diskriminering på grunn av forbud mot bruk av hijab eller hodeplagg kan også vurderes opp mot likestillingsloven. Dette var tilnærmingen før man fikk diskrimineringsloven på plass (1. januar 2006), men ombudet har i flere uttalelser etter dette også henvist til likestillingsloven. Sakene ses da som indirekte diskriminering av kvinner, fordi det er flere kvinner enn menn som bruker (religiøse) hodeplagg.

Sakene kan altså vurderes som diskriminering på grunn av både religion og kjønn – altså en interseksjonell tilnærming. Dette er blitt gjort i alle sakene som er analysert fra perioden 2007-2009, med unntak av den ene saken som gjaldt bruk av turban i arbeidstiden.

Eksempel på typisk sak¹

En kvinne kontaktet ombudet og opplyste at hun hadde blitt oppsagt fordi hun brukte hijab på jobben. Under jobbintervjuet hadde kvinnen brukt hijab. Hun uttalte til ombudet at hun ønsket å være ærlig med en potensiell fremtidig arbeidsgiver og vise at hun kom til å benytte hijab på jobben. I løpet av den korte tiden hun arbeidet hos arbeidsgiver mottok imidlertid verken kvinnen eller daglig leder for butikken klager fra kundene. De som reagerte og ytret misnøye med at kvinnen brukte hijab var butikkansatte fra nabobutikkene. Daglig leder spurte om hun kunne tenke seg å slutte å

bruke hijab, noe hun følte sterkt krenkende. Hun opplyste at hun ikke hadde tenkt å slutte å bruke hijab. Kvinnen ble deretter oppsagt.

I uttalelsen vurderte ombudet om vernet mot diskriminering på grunn av religion omfatter bruk av hodeplagg. Ombudet kom frem til at bruk av hodeplagg er i kjernesonen av hva diskrimineringsvernet er tenkt å beskytte. Her bygger ombudet blant annet på hva Den Europeiske Menneskerettighetsdomstolen har lagt til grunn ved det tilsvarende vernet i Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen.

Spørsmålet ombudet derfor måtte vurdere var om arbeidsgiveren hadde lagt vekt på klagers bruk av hijab da kvinnen ble oppsagt. Ombudet konkluderte bekreftende på dette.

Diskrimineringsloven gir unntaksvis anledning til å forskjellsbehandle mennesker på grunn av religion. Unntaksadgangen skal imidlertid tolkes snevert.

Arbeidsgiveren redegjorde for at bruk av hodeplagg generelt ikke passet inn i butikkjens profil. Samtidig fremla arbeidsgiveren ingen dokumentasjon på at man hadde forsøkt å få arbeidstakeren til å tilpasse sin hijab, slik at den ville være i overensstemmelse med selskapets profil. Arbeidsgiveren la heller ikke frem noen form for dokumentasjon på at det var bestemt at de ansatte skulle følge en bestemt kleskode som passet med firmaets profil.

Arbeidsgivers profil eller andre omstendigheter rundt et selskap er etter ombudets mening ikke nok til å nekte all bruk av hijab. Et moment i vurderingen var at arbeidsgiveren ikke hadde forsøkt å komme fram til en løsning med hensyn til hvilken hijab arbeidstakeren kunne benytte. Det var dermed ikke grunnlag for å gjøre unntak fra hovedregelen om forbud mot diskriminering på grunn av religion.

I vurderingen av om oppsigelsen var i strid med likestillingsloven fulgte nåværende Likestillings- og diskrimineringsombud den praksis som var slått fast av den tidligere Klagenemnda for likestilling. Klagenemnda har tidligere påpekt at arbeidsgivers behov for restriksjoner på bruk av hodeplagg av hensyn til profilering og markedsføring kan bli ivaretatt ved at hodeplagget tilpasses estetisk.

Ombudet fastslo at arbeidsgiveren handlet i strid med både diskrimineringsloven § 4 annet ledd og likestillingsloven § 3 tredje ledd, ved å si opp arbeidstakeren fordi hun brukte hijab.

¹ Sak 07/627 LDO.

kassering anses som forskjellsbehandling i strid med generalklausulen, jf. § 3. Trakassering på grunn av kjønn er etter bestemmelsen definert som uønsket adferd knyttet til en persons kjønn, og som virker eller har til formål å krenke en annens verdighet. Seksuell trakassering er etter bestemmelsen definert som uønsket seksuell oppmerksomhet som er plagsom for den oppmerksomheten rammer. Arbeidsgiver og ledelsen i organisasjoner eller utdanningsinstitusjoner har ansvar for å forebygge og søke å hindre seksuell oppmerksomhet i strid med bestemmelsen.

Det gjelder visse unntak både fra lovens virkeområde, lovens diskrimineringsforbud og fra håndhevingen av loven.

Unntatt fra diskrimineringsforbudet er indirekte forskjellsbehandling som er saklig begrunnet. Etter § 3 fjerde ledd er indirekte forskjellsbehandling tillatt i særlige tilfeller dersom forskjellsbehandlingen har et saklig formål uavhengig av kjønn, forskjellsbehandlingen er egnet til å realisere formålet og virkningen ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den som forskjellsbehandles. Det er således flere vilkår som må oppfylles.

Forskjellsbehandling i trossamfunn på grunn av kjønn som er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller dem som forskjellsbehandles, er tillatt, jf. § 3 femte ledd. Ved ansettelse i trossamfunn må kravet til et bestemt kjønn i tillegg ha avgjørende betydning for utøvelsen av arbeid eller yrke.

I tillegg forutsettes det at noen svært unntaksvise former for direkte forskjellsbehandling er saklige, og dermed lovlige. Et eksempel er hvis det er nødvendig med et spesielt kjønn for å fylle arbeidsoppgavene, for eksempel dersom en teatergruppe trenger en kvinnelig skuespiller til å spille den kvinnelige hovedrollen i et stykke.

Brudd på loven. Vern mot gjengjeldelse, bevisbyrde og sanksjoner

Det er forbudt å gjøre bruk av gjengjeldelse overfor noen som har fremmet klage over brudd på likestillingsloven, eller som har gitt uttrykk for at klage kan bli fremmet, jf. § 3 femte ledd. Vernet mot gjengjeldelse gjelder ikke dersom klageren har opptrådt grovt uaktsomt. Vernet mot gjengjeldelse gjelder også for vitner.

Delt bevisbyrde er lovfestet i § 16. Hvis det foreligger omstendigheter som gir grunn til å tro at det har funnet sted direkte eller indirekte for-

Boks 3.3 Fra LDOs kasusbeskrivelse: Likelønn

I 2008/2009 mottok ombudet 14 klagesaker med spørsmål om brudd på likelønnsbestemmelsen i likestillingsloven § 5. Den typiske klageren er en enkeltperson, kvinne (11 saker), fra Østlandet utenom Oslo (fire saker) eller Vestlandet (fire saker). Ombudet har ingen registrering av klagerens etnisitet, men ut fra navn ser alle klagerne ut til å være etnisk norske.

Innklagede er offentlige virksomheter / institusjoner i alle sakene innkommet i perioden.

Ombudet ga uttalelse i ni saker, mens fem klager henlagt. I syv av uttalelsene ga ombudet uttalelse om at virksomheten ikke handlet i strid med likestillingsloven § 5, jf. § 3. To av disse sakene ble brakt inn for nemnda. Nemnda kom til samme resultat som ombudet. I to saker ga ombudet uttalelse om at virksomheten handlet i strid med likestillingsloven. Disse ble også brakt inn for nemnda. Nemnda kom til motsatt resultat. I sak 08/2006 (nemndas saksnummer 2010/38) viste nemnda til at brudd på aktivitetsplikten ikke kan sanksjoneres. Nemnda fant dermed at «aktivitetsplikten etter likestillingsloven § 1a ikke kan begrunne et vedtak om at likestillingsloven § 5, jf. § 3, er brutt, dersom det først er sannsynliggjort at lønnsforskjellen har en annen begrunnelse enn kjønn.»

I sak 08/529 (nemndas sak 2010/44) kom nemnda kom til motsatt resultat under henvisning til at klagers lønn var oppjustert på vedtakstidspunktet. Nemnda la til grunn at klager og de mannlige kollegaene hadde lik lønn på vedtakstidspunktet, og at det derfor ikke var brudd på loven. Dette må anses å være gjeldende forvaltningspraksis.

I de fem sakene som ble henlagt, hadde klagerne trukket klagen. I to av sakene oppgis justering av lønn som årsak. I to saker viser klager til at saken har vært belastende. I en sak var det en kombinasjon av disse årsakene.

Det typiske er altså at ombudet ga en uttalelse om at loven ikke er brutt. Dette er også typisk for nemndas behandling.

skjellsbehandling i strid med loven, skal det legges til grunn at slik forskjellsbehandling har funnet sted, hvis ikke den ansvarlige sannsynliggjør

at slik forskjellsbehandling likevel ikke har skjedd.

Omstendighetene skal gi «grunn til å tro» at det har funnet sted diskriminering. Med dette menes at klager må etablere en presumsjon for at diskriminering har skjedd, basert på sakens ytre omstendigheter. En påstand alene, som ikke understøttes av konkrete omstendigheter, er ikke tilstrekkelig til at bevisbyrden går over. Det er imidlertid ikke et krav om sannsynlighetsovervekt. Når bevisbyrden er gått over, må den innklagede sannsynliggjøre at det er mer enn 50 prosent sannsynlighet for at diskriminering i strid med loven ikke har funnet sted.

Personer som er blitt behandlet i strid med diskrimineringsforbudet i likestillingsloven kan kreve erstatning og oppreisning, jf. § 17. Det må da reises sak for domstolene. I arbeidsforhold kan det kreves erstatning og oppreisning uavhengig av om arbeidsgiver kan bebreides. Erstatningen fastsettes til det beløp som er rimelig under hensyn til det økonomiske tap, arbeidsgiverens og arbeidstakerens eller arbeidssøkerens forhold og omstendigheter for øvrig. Utenfor arbeidslivet gjelder de alminnelige reglene om erstatning og oppreisning ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av loven.

3.3.2 Regler om kjønnsrepresentasjon

Likestillingsloven § 21 stiller krav til kjønnsrepresentasjon når et offentlig organ oppnevner eller velger utvalg, styrer, råd, nemnder mv.¹³

Det kan gjøres unntak fra kravet til kjønnsrepresentasjon når det foreligger særlige forhold som gjør det åpenbart urimelig å oppfylle kravene, jf. § 21 andre ledd. Likestillingsloven § 21 gjelder ikke for utvalg mv. som etter lov bare skal ha medlemmer fra direkte valgte forsamlinger. For utvalg mv. valgt av folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner gjelder bestemmelsene i kommuneloven.

Likestillingsloven § 21 håndheves av Barne- og likestillings- og inkluderingsdepartementet. Håndhevingen av bestemmelsen baseres på at det søkes om dispensasjon hvis lovens krav til kjønnsrepresentasjon skal fravikes. Loven inneholder

ingen sanksjoner for tilfeller hvor det er oppnevnt utvalg som ikke fyller kravene til kjønnsbalanse og hvor søknad om dispensasjon ikke er forelagt departementet. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet hadde i 2009 et forslag om bedre oppfølging av lovens § 21 på høring. Utvalget er ikke kjent med status for departementets oppfølging av denne høringen.

Også i annet lovverk har vi regler som stiller krav til kjønnsrepresentasjon.

Kommuneloven inneholder krav til kjønnsrepresentasjon i komiteer og utvalg. Etter kommuneloven § 10 a skal kommunestyrekomiteer og fylkestingskomiteer sammensettes forholdsmessig etter den kjønnsmessige fordeling blant de som skal velges. Kommuneloven § 16 inneholder regler om kjønnsrepresentasjon ved opprykk og nyvalg. Fylkesmennene følger opp bestemmelsene i kommuneloven som ledd i legalitetskontrollen med kommunene.

I 2003 vedtok Stortinget å innføre krav om kjønnsbalanse i styrer i allmennaksjeselskaper (ASA) og i alle offentlig eide selskaper (det vil si statsaksjeselskaper, statsallmennaksjeselskaper, statsforetak, enkelte særlovsselskaper samt interkommunale selskaper). Endringene ble fastsatt i allmennaksjeloven § 6-11 a, aksjeloven § 20-6, statsforetaksloven § 19, stiftelsesloven § 27 a. Reglene trådte i kraft for de offentlig eide selskapene 1. januar 2004 med en overgangsperiode frem til 1. januar 2006. For de private allmennaksjeselskapene trådte reglene i kraft 1. januar 2006 med en overgangsperiode frem til 1. januar 2008.

Fra 1. januar 2008 ble det innført samme krav for samvirkeforetak med flere enn 1000 medlemmer (ca 4000 stk i Norge), og 1. januar 2010 ble kravet gjeldende for kommunale aksjeselskaper hvor kommunen eier to tredjedeler eller mer av selskapet. Overgangsordningen gjelder frem til 1. januar 2012.

Utvalget er kjent med at regjeringen skal vurdere en utvidelse av reglene om kjønnsbalanse til å omfatte alminnelige aksjeselskaper.¹⁴

Etter stiftelsesloven § 27 a gjelder likestillingsloven § 21 tilsvarende når staten, en fylkeskommune eller kommune oppnevner hele styret i en stiftelse. Når staten, en fylkeskommune eller kommune oppnevner deler av styret i en stiftelse, gjel-

¹³ Dersom utvalget har to eller tre medlemmer, skal begge kjønn være representert. Har utvalget fire eller fem medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst to. Har utvalget seks til åtte medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst tre. Har utvalget ni medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst fire, og har utvalget flere enn ni medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst 40 prosent. Reglene gjelder både for medlemmer og varamedlemmer.

¹⁴ Et aksjeselskap må ha en minimums aksjekapital på 100 000 kr som skal være fordelt likt på én eller flere aksjer. Et allmennaksjeselskap (som oftest er et større selskap) må blant annet ha en aksjekapital på minimum en million kr, og aksjer må kunne tegnes av eller selges til en ubestemt krets, «allmennheten».

der første punktum tilsvarende for de styremedlemmene dette gjelder.

3.3.3 Forslaget om en samlet diskrimineringslov

Diskrimineringslovutvalget foreslo i NOU 2009: 14 *Et helhetlig vern mot diskriminering* en samlet diskrimineringslov, som skulle erstatte likestillingsloven, diskrimineringsloven, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, deler av arbeidsmiljølovens likebehandlingsregler og reglene om diskrimineringsvern i boliglovene (burettslagslova, budstadsbyggjelagslova, eierseksjonsloven og husleieloven). Vernet i samlet diskrimineringslov skulle omfatte følgende grunnlag, opplistet i loven: kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel og adopsjon, etnisitet, funksjonsnedsettelse, religion, livssyn, politisk syn og alder. Forslaget innebar altså en videreføring av dagens diskrimineringsgrunnlag, men med noen andre formuleringer. Videre foreslo et flertall av utvalget en utvidelse av grunnlagene ved at grunnlag som ikke er listet opp i loven skal kunne påberopes, en såkalt «sekkekategori» («andre lignende vesentlige forhold ved en person»). Dette skulle være en snever kategori, som skulle fungere som en sikkerhetsventil der det påberopte diskrimineringsgrunnlaget er i ytterkanten eller beslektet med de opplistede grunnlagene.

I september 2011 varslet Barne-, likestillings- og inkluderingsminister Audun Lysbakken at det ikke blir arbeidet videre med en samlet diskrimineringslov.¹⁵ Ifølge statsråden vil en egen lov om kjønnslikestilling gi de beste rammene for arbeidet for å bedre kvinners stilling. Dette betyr at likestillingsloven, diskrimineringsloven, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og diskrimineringsvernet i arbeidsmiljøloven for alder blir videreført, i tillegg til en ny lov mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. Det blir opplyst at departementet tar sikte på å legge frem en lovproposisjon i 2012/2013 med forslag til en ny lov og endringer i gjeldende lover. Selv om det ikke blir en samlet lov slik Diskrimineringslovutvalget foreslo, vil departementet ta opp forbedringspunktene fra diskrimineringslovutvalgets innstilling. Blant de spørsmål departementet ifølge pressemeldingen arbeider

med, er hvordan reglene i de ulike lovene kan gjøres mer like.

Det er noen problemstillinger fra NOU 2009: 14 som utvalget ser som særlig viktige med hensyn til å styrke virkemiddelapparatet på likestillings- og diskrimineringsfeltet. Utvalget ser i likhet med Diskrimineringslovutvalget behov for å styrke og konkretisere aktivitetsplikten for arbeidsgivere, jf. kapittel 3.5.1. Utover dette fremmer utvalget egne forslag om aktivitetsplikten for offentlige myndigheter, jf. kapittel 3.5.2. Videre behandler og fremmer utvalget egne forslag om forbud mot sammensatt diskriminering, jf. kapittel 3.4. Da det er klarlagt at likestillingsloven blir beholdt er utvalgets forslag til lovendringer konsentrert om likestillingsloven.

3.4 Vern mot sammensatt diskriminering

3.4.1 Bakgrunn

Begreper og tilnæringsmåter

Diskrimineringsjussen har tradisjonelt behandlet diskriminering éndimensjonalt, etter separate diskrimineringsgrunnlag og uten å legge vekt på samspillet mellom kjønn og andre grunnlag, som etnisitet. Diskrimineringsrettslig er det i dag stor oppmerksomhet rundt de særskilte utfordringene som følger av krysningspunkter; det vil si sammenhenger der ulikhet, og ulemper, ikke kan tilbakeføres til bare ett enkeltstående diskrimineringsgrunnlag. I slike tilfeller vil en tradisjonell tilnærming til diskrimineringsaker, der ett og ett grunnlag sees på adskilt, ikke være egnet. Denne typen diskriminering krever både et egnet begrepsapparat og juridiske verktøy som er tilpasset diskrimineringsens karakter, og som tar høyde for at diskriminering kan være mer kompleks enn oppdeling etter ulike grunnlag indikerer. I en gitt sak kan det være vanskelig å skille ulike diskrimineringsgrunnlag fra hverandre. I en del tilfeller vil det også være kombinasjonen av to eller flere diskrimineringsgrunnlag som fører til diskrimineringen, for eksempel kjønn og etnisk minoritetsbakgrunn, kjønn og funksjonsnedsettelse, eller kjønn og alder.

De diskrimineringsformene som diskrimineringsretten behandler som krysningspunkter, skiller gjerne mellom sammensatt diskriminering, sammenvevd diskriminering og diskriminering på flere grunnlag. I EU brukes gjerne begrepet *multiple discrimination* (multiple discrimination). I

¹⁵ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets pressemelding 2. september 2011. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/aktuelt/nyheter/2011/arbeidet-med-ny-diskrimineringslovgivning.html?id=653933>

Boks 3.4 Sammensatt diskriminering

Eksempler fra praksis. Likestillings- og diskrimineringsnemnda og domstolene¹

En sak som ble behandlet av nemnda i 2007 kan illustrere sammensatt diskriminering:

Saken gjaldt avvisning av to kvinner av asiatisk opprinnelse på et hotell i Oslo. Den ene kvinnen har hjemstedsadresse i Oslo. Hotellet har retningslinjer som gir personalet adgang til å avvise personer med hjemstedadresse i Oslo og omegn. Da kvinnene ba om en forklaring på hvorfor de ble nektet rom, opplyste resepsjonisten om retningslinjene og forklarte at bakgrunnen for retningslinjene var at personer bosatt i Oslo og omegn kunne være prostituerte eller narkomane som tok seg inn på hotellet for å lage bråk. Kvinnene var anstendig kledd, uten sminke, og de var ikke beruset. I denne saken gjorde både ombudet og nemnda en samlet vurdering av diskrimineringsforbudene kjønn og etnisitet. Ombudet og nemnda fant at hotellet la vekt på kvinnenenes kjønn og etnisitet da de nektet dem å ta inn på hotellet, og at kombinasjonen av kjønn og etnisk bakgrunn var grunnlag for avvisningen.

Domstolsbehandling. Diskriminering på flere grunnlag²

Saken gjaldt diskriminering på grunn av kjønn og alder. En kvinnelig brannkonstabel A som fra

før var ansatt på deltid søkte vikariat som brannkonstabel i 100 prosent stilling. I utlysningsteksten fremgikk det et krav om at søker burde være mellom 22 og 35 år. A var på dette tidspunktet 40 år. En mannlig søker B, som oppfylte alderkravet, ble tilsatt. Senere ble stillingen utlyst fast, med samme alderskrav, og B fikk den faste stillingen. A søkte også da, men ble innstilt som nr. 3. Ved senere omorganisering av brannvesenet i kommunen, ble antallet deltidsstillinger redusert. Retten kom til at arbeidsgiveren hadde brutt forbudet mot aldersdiskriminering ved å sette alderkravet. Retten kom også til at arbeidsgiveren hadde brutt likestillingslovens forbud mot forskjellsbehandling på grunn av kjønn, og fant at A var like godt eller bedre kvalifisert enn de to som var innstilt til stillingen foran henne. A ble tilkjent både erstatning for økonomisk tap (kr 300 000) og en oppreisning for ikke-økonomisk tap (kr 150 000). Oppreisningen ble utmålt på grunnlag av en kombinasjon av aldersdiskriminering og kjønnsdiskriminering.

¹ Nemndas sak 1/2008, ombudets sak 07/649

² Dom av 17. mars 2010 i Øst-Finnmark tingrett, saksnr.09-136827TVI-OSFI.

en rettslig sammenheng vil utvalget benytte begrepet sammensatt diskriminering som en samlebetegnelse på slike tilfeller.

Gjeldende rett

Verken likestillingsloven, diskrimineringsloven, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven eller arbeidsmiljølovens regler om diskrimineringsvern har eksplisitte bestemmelser om forbud mot sammensatt diskriminering. Lovene gir i dag likevel en viss mulighet for å behandle slike diskrimineringsformer.¹⁶

I mandatet for Likestillings- og diskrimineringsombudet er ombudets oppgave formulert slik:

«Ombudet skal se de ulike diskrimineringsgrunnlagene i sammenheng, utvikle tverrfag-

lig kompetanse og evne til å håndtere multipel diskriminering samt diskriminering i skjæringspunktet mellom kjønn og andre diskrimineringsgrunnlag»¹⁷

Både ombudet og nemnda har behandlet saker om sammensatt diskriminering, se fra ombudets kasusbeskrivelser i boks 3.4.

¹⁶ Diskrimineringslovutvalget ga i sin utredning uttrykk for at deres forslag til helhetlig lov ga hjemmel for at ombudet, nemnda og domstolene kan prøve saker hvor det påberopes diskriminering på mer enn ett grunnlag, forutsatt at de grunnlag som påberopes vernes av loven. I NOU 2009: 14 gikk utvalget inn for at det burde fremgå av lovens forarbeider at saker om diskriminering på flere grunnlag, både multipel diskriminering og interseksjonalitet, ville bli vernet av loven.

¹⁷ Se forskrift om organisasjon og virksomhet for Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda, § 1 andre ledd.

Internasjonale anbefalinger

Også internasjonalt har det vært økt oppmerksomhet knyttet til sammensatt diskriminering. FNs kvinnekommisjonskomité har i sin generelle anbefaling nr. 28, jf. punkt 18 som blir behandlet i kapittel 3.2.2.1, anbefalt at nasjonal lovgivning skal forby det som her benevnes som interseksjonelle former for diskriminering.

EUs likebehandlingsdirektiver har ikke egne bestemmelser om diskriminering på flere grunnlag. Direktivene anerkjenner likevel at det kan være interaksjon mellom de ulike diskrimineringsgrunnlagene, særlig krysningspunkter mellom kjønn og øvrige grunnlag. I fortalen til rammedirektivet (2000/78/EF) punkt 3 og rasediskrimineringsdirektivet (2000/43/EF) punkt 14 fastsettes at når prinsippet om likebehandling gjennomføres, bør det i henhold til EF-traktaten artikkel 3 nr. 2 tilstrebes å fjerne ulikheter og fremme likebehandling mellom kvinner og menn, da kvinner ofte er ofre for dobbel diskriminering.

FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne fra 2006 forbyr diskriminering av mennesker med funksjonsnedsettelser. Konvensjonen anerkjenner at kvinner med funksjonsnedsettelser er utsatte for diskriminering både på grunn av kjønn og funksjonsnedsettelse. Etter konvensjonens artikkel 6 skal konvensjonsstatene treffe tiltak for å sikre menneskerettighetene og grunnleggende friheter til kvinner med funksjonsnedsettelse.

EU-kommisjonen har også tatt opp problemstillinger knyttet til sammensatt diskriminering i sin strategi for likestilling mellom kvinner og menn 2010-2015.¹⁸ I strategien blir det uttalt at konsekvensene av diskriminering på to eller flere grunnlag, for eksempel alder og kjønn i saker om eldre kvinners adgang til arbeidslivet, må ivaretas gjennom relevant lovgivning. EU-kommisjonen har dessuten behandlet dette temaet i anbefalinger og veiledning, se EU-kommisjonens rapport *Tackling Multiple Discrimination. Practices, policies and laws*, 2007, der det blir gitt eksempler på god praksis med hensyn til hvordan sammensatt diskriminering kan møtes. Rapporten anbefaler blant annet at medlemsstatene innfører spesifikke lovbestemmelser for å motvirke sammensatt diskriminering.¹⁹

¹⁸ Strategy for equality between women and men 2010-2015, vedtatt av kommisjonen september 2010.

¹⁹ Lovgivning som tar høyde for multipl diskriminering blir også anbefalt av European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) i EU-midis 2010:05 Data in Focus Report Multiple Discrimination.

Flere land har innført forbud mot diskriminering på flere grunnlag i sin lovgivning, for eksempel Storbritannia, Tyskland, Østerrike og Canada, og i Finland er dette foreslått.²⁰

3.4.2 Utvalgets vurdering

Forbud mot sammensatt diskriminering er en sentral problemstilling for utvalget, med tanke på utvalgets mandat om å vurdere kjønnslikestilling i lys av et klasse-, etnisitets- og livsløpsperspektiv.

Saker om sammensatt diskriminering utgjør per i dag en god del av klagesakene hos ombudet og nemnda (LDO 2011a). Av 244 saker som ombudet behandlet i perioden 2008-2009 var det registrert 53 saker (eller 22 prosent) med spørsmål om diskriminering på flere grunnlag.²¹ For utvalget aktualiserer dette behovet for å innføre egne bestemmelser om forbud mot sammensatt diskriminering i lovverket.

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. En flerdimensjonal tilnærming vil også bidra til et mer effektivt diskrimineringsvern, fordi tilnærmingen fanger opp og synliggjør diskriminering som ikke lar seg tilbakeføre til et enkelt diskrimineringsgrunnlag, eller lar seg påvise.

Utvalget går inn for at det innføres et forbud mot sammensatt diskriminering. Etter utvalgets vurdering vil slikt forbud styrke vernet mot diskriminering. Det vil gi en økt forutberegnelighet i lovverket, og gi klarere føringer for behandlingen av slik diskriminering for de særskilte håndhevingsorganene ombud og nemnd og for domstolene. Et slikt forbud vil også skape økt bevisst-

²⁰ Storbritannia har et forbud mot «dual discrimination» i Equality Act. Et annet eksempel er den canadiske føderale menneskerettsloven av 1985 som forbyr diskriminering på grunn av rase, nasjonal eller etnisk opprinnelse, hudfarge, religion, alder, kjønn, ekteskapeleg status, familiestatus, seksuell orientering, funksjonshemming og for tidligere straffedømte. Loven hadde tidligere en uttømmende opplisting av diskrimineringsgrunnlag, som ikke kunne utvides av domstolen. Det var derfor ikke mulig for domstolen å håndheve saker om interseksjonell diskriminering. For å avhjelpe dette ble loven derfor endret i 1998. Det ble da tilføyd en presisering om at diskrimineringsforbudet omfatter de tilfeller der forskjellsbehandlingen er basert på ett eller flere grunnlag, samt de tilfeller der den ulike virkningen skyldes en kombinasjon av flere grunnlag (section 3.1). (European Commission 2007, side 24).

²¹ Kartleggingen omfattet saker på grunnlag av kjønn, etnisitet med mer (inkluderer etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning og hudfarge), religion, språk, alder og seksuell orientering.

het om personer eller grupper som er særlig sårbare når det gjelder diskriminering, og om faktorer som spiller sammen slik at enkelte kommer dårligere ut.

Utvalgets forslag

Ved utformingen av et særskilt forbud mot sammensatt diskriminering må det avklares hvilke diskrimineringsgrunnlag vernet skal knyttes til. Et lovforbud som det er knyttet sanksjoner til, må være klart utformet. Utvalget går derfor inn for at vernet mot sammensatt diskriminering skal være knyttet til de diskrimineringsgrunnlagene som fra før har et vern i lovverket. Utvalget åpner således ikke for å kombinere vernede diskrimineringsgrunnlag med ikke-vernede grunnlag.

Utvalget foreslår derfor at det blir innført en egen lovbestemmelse i hver av de aktuelle lovene. I likestillingsloven kan det innføres en ny bestemmelse i § 3 a som eksempelvis kan få slik ordlyd:

«Diskriminering på grunn av kjønn i kombinasjon med etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion, livssyn, alder, politisk syn, seksuell orientering eller funksjonsnedsettelse er forbudt.»

Nåværende § 3 a i likestillingsloven endres til § 3 b.

Utvalget foreslår at tilsvarende bestemmelser om forbud mot sammensatt diskriminering blir tatt inn i diskrimineringsloven, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, arbeidsmiljøloven og i den nye loven som skal gi vern mot diskriminering på grunn av seksuell orientering og kjønnsidentitet.

3.5 Plikt til aktivt likestillingsarbeid

3.5.1 Aktivitets- og redegjørelsesplikt for arbeidsgivere mv.

3.5.1.1 Bakgrunn

Allerede da likestillingsloven ble vedtatt i 1978 hadde den en bestemmelse om at offentlige myndigheter skulle legge til rette for likestilling. I 2002 ble det fastsatt regler i likestillingsloven om plikt til aktivt kjønnslikestillingsarbeid for arbeidsgivere og for organisasjonene i arbeidslivet (se kapittel 3.3.1). Reglene trådte i kraft 1. juli 2002. I 2008 ble aktivitetsplikten utvidet til grunnlagene etnisitet, religion og nedsatt funksjonsevne, jf. lovendringer i diskrimineringsloven og bestemmel-

ser i den nye diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Reglene trådte i kraft fra 1. januar 2009. Plikten gjelder for både offentlige og private virksomheter.

Aktivitetsplikten omfatter plikt til aktivt, målrettet og planmessig arbeid for å fremme likestilling og hindre diskriminering på de nevnte grunnlagene. Den er ifølge forarbeidene til likestillingsloven knyttet til arbeidsgiverens personalpolitiske funksjoner i vid forstand, som rekruttering, ansettelse, arbeidstid, fordeling av arbeidsoppgaver, lønn og permisjonsordninger (Ot.prp. nr. 77 (2000-2001), side 19). Plikten er generelt utformet og pålegger ikke bestemte tiltak. Det er opp til hver enkelt virksomhet å vurdere hva som er relevante tiltak, ut fra egne utfordringer.

Plikten har et noe ulikt omfang i de aktuelle lovene. Etter likestillingsloven omfatter aktivitetsplikten alle private virksomheter med arbeidstakere, mens den for etnisitet, religion og nedsatt funksjonsevne gjelder for private virksomheter med mer enn 50 ansatte. For offentlige virksomheter gjelder plikten uansett størrelse.

Arbeidslivets organisasjoner har aktivitets- og redegjørelsesplikt når det gjelder diskrimineringsgrunnlagene kjønn, etnisitet, religion og nedsatt funksjonsevne. Plikten omfatter organisasjonenes virksomhet som part i tariffavtaler eller som interesseorganisasjon for arbeidstakere og arbeidsgivere. Plikten må ses i sammenheng med avtaleforhandlinger og holdningsskapende arbeid overfor egen medlemsmasse. Et eksempel på tiltak arbeidslivets organisasjoner kan gjennomføre er kartlegging av lønnsforskjeller mellom kvinner og menn, med sikte på å avdekke eventuelle kjønnsdiskriminerende forskjeller (Ot.prp. nr. 77 (2000-2001), side 20).

Redegjørelsesplikt

Det er også en plikt til å redegjøre for tiltak som er planlagt og gjennomført i virksomheten for å oppfylle aktivitetsplikten i årsberetningen. I tillegg skal virksomheten redegjøre for den faktiske tilstanden når det gjelder kjønnslikestilling. Formålet med plikten er å skape økt og mer systematisk oppmerksomhet om likestilling i virksomheten.

Når det gjelder etnisitet, religion og funksjonsnedsettelse er det ikke plikt til å redegjøre for den faktiske tilstand, men for planlagte og gjennomførte tiltak for å oppfylle aktivitetsplikten.

Redegjørelsesplikten i årsberetningen fremgår av både regnskapsloven og av likestillingsloven, diskrimineringsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Offentlige myndigheter og

virksomheter, som har redegjørelsesplikt i sin rolle som arbeidsgiver, men som ikke er pliktige til å utarbeide årsberetninger, skal gi en tilsvarende redegjørelse i de årlige budsjettene. Kommunenes og fylkeskommunenes plikt til å redegjøre for likestillingstiltak i årsberetningene følger av kommuneloven.

Håndheving

Ombudet kan etter klage eller på eget initiativ kontrollere at årsberetningene tilfredsstiller lovens krav. LDO kan kontrollere at virksomhetene faktisk har en redegjørelse for likestilling og selve innholdet i redegjørelsen. Dersom redegjørelsen er mangelfull, kan ombudet gi en uttalelse om dette. Ombudets uttalelse kan påklages til Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Hvis redegjørelsen mangler eller er mangelfull kan nemnda fastsette vedtak om tvangsmulkt.

Ombudet kontrollerer kun at *redegjørelsesplikten* er fulgt opp. Når det gjelder aktivitetsplikten kan LDO be om opplysninger, foreta undersøkelser, gå i dialog og påpeke manglende oppfølging av aktivitetsplikten. Men LDO har ingen myndighet til å sanksjonere brudd på aktivitetsplikten. Ombudet kan derfor ikke avgi uttalelse eller treffe vedtak om konkrete tiltak som skal gjennomføres som ledd i aktivitetsplikten.

Praksis fra Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Redegjørelsesplikt for kjønn

Når det gjelder redegjørelsene for likestilling har Likestillings- og diskrimineringsnemnda hatt flere prinsippavgjørelser (sak 17/2009 LDN) som gjaldt en kommune, er oppsummert slik:

«Hovedpoenget er at det redegjøres for forhold som er relevante og hensiktsmessige for å vurdere graden av likestilling. Likestillingsloven har selv, i sin forbudsdel, hovedfokus på lønn, deltid og permisjonsordninger. Derfor vil det være naturlig å fokusere på slike forhold.

En mer generell oppsummering av tilstanden vil ikke være tilstrekkelig.»

Videre heter det:

«Om kommuners likestillingsredegjørelser anses å tilfredsstille lovens krav eller ikke avgjøres etter en helhetsvurdering, der man også ser hen til den enkelte kommunes størrelse. Generelt for kommuner gjelder imidlertid at de må regnes som forholdsvis store virksom-

heter sammenlignet med mange private virksomheter. Videre la Nemnda vekt på at kommunene gjennom rapporteringen til KS nokså enkelt kan framskaffe relevant statistikk, at kommuner er komplekse virksomheter der likestillingsspørsmål oppstår på mange ulike måter og nivåer, og at man ut fra lovens forarbeider må forvente bedre rapportering av offentlige virksomheter enn av private virksomheter.

Når det gjelder kommuners redegjørelser stilles det derfor krav om kjønnsfordelt statistikk over lønnsforhold, arbeidstid, permisjonsuttak, videreutdanning, rekruttering, avansement og sykefravær. Videre må fordelingen av kvinner og menn på ulike stillingskategorier og nivå beskrives.»

Det er gitt veiledning på dette området. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har utarbeidet en rapporteringsmal for statlige virksomheter.²² Rapporteringsmalen er veiledende for statlige virksomheter og gir råd om hvordan departementene skal rapportere. De ulike trinnene i prosessen knyttet til pliktene som arbeidsgiver blir gjennomgått. Malen gjelder i hovedsak plikten som arbeidsgiver.

3.5.1.2 Konkretisering av aktivitetsplikten

Diskrimineringslovutvalget foreslo at aktivitetsplikten for arbeidsgivere skulle gjelde for alle virksomheter uavhengig av størrelse, men at plikten for virksomheter med mer enn 50 ansatte blir konkretisert i forskrift. Diskrimineringslovutvalget foreslo at virksomhetenes aktivitetsplikt ble utformet på en slik måte at den kan innarbeides i virksomhetenes systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (HMS-arbeid). I sammenheng med at aktivitetsplikten skulle gjennomføres i virksomhetenes systematiske HMS-arbeid, foreslo Diskrimineringslovutvalget at Arbeidstilsynet skulle føre tilsyn med plikten. Forslaget om å knytte plikten til virksomhetenes HMS-arbeid, og å legge tilsynsansvaret til Arbeidstilsynet, møtte imidlertid motstand i høringen.²³

²² FAD: Stalige virksomheters likestillingsredegjørelser etter aktivitets- og rapporteringsplikten (2010).

²³ Blant de høringsinstanser som gikk imot forslaget om å knytte plikten til HMS-systemet var LDO og en rekke av organisasjonene som mente at spørsmål som rekruttering, likelønn, forfremmelse og arbeidsforhold ikke passer inn i HMS-systemet. Arbeidsdepartementet og Arbeidstilsynet selv gikk imot å legge tilsynsansvaret til Arbeidstilsynet.

Diskrimineringslovutvalget foreslo også at forskriften skal fastsette en plikt til å utarbeide dokumentasjon om den faktiske tilstanden når det gjelder kjønnslikestilling i virksomheten, og for iverksette og planlagte tiltak for å fremme likestilling. Plikten til å dokumentere skulle ifølge Diskrimineringslovutvalget erstatte dagens redegjørelsesplikt for arbeidsgivere i årsbudsjetter og årsberetninger. Redegjørelsesplikten i lovverket (regnskapsloven, kommuneloven og de aktuelle diskrimineringslovene) ble dermed foreslått opphevet.

I meldingen til Stortinget om *Likestilling for likelønn* har regjeringen gitt uttrykk for at den vil sikre at det blir utarbeidet lønnsstatistikker knyttet til kjønn på virksomhetsnivå.²⁴ I meldingen blir det varslet at Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet vil følge opp forslag om lønnsstatistikk i sammenheng Diskrimineringslovutvalgets innstilling.

Regjeringen har i meldingen til Stortinget *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv* behandlet tiltak mot ufrivillig deltid.²⁵ Et av tiltakene som regjeringen skal vurdere er hvordan ufrivillig deltid kan inngå som ledd i virksomhetenes aktivitets- og redegjørelsesplikt etter likestillingsloven.

3.5.1.3 Utvalgets vurdering

Arbeidslivet er uten tvil en viktig arena for å gjennomføre likestilling.

Aktivitets- og redegjørelsesplikten for arbeidsgivere kan være et sentralt virkemiddel i arbeidet med å oppnå full likestilling i arbeidslivet.

Formålet med likestillingsloven, diskrimineringsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven er ikke bare å forhindre diskriminering, men også å fremme like muligheter. Et lovforbud alene er ikke tilstrekkelig for å oppnå disse formålene (Ot.prp. nr. 44 (2007-2008), side 207). Terskelen er høy for å anmelde opplevd diskriminering, både fordi det er vanskelig å bevise at diskriminering har funnet sted og av frykt for konsekvensene. Praksis og organisasjonskultur hos arbeidsgiverne kan ha en diskriminerende virkning som arbeidsgivere ikke alltid er bevisst på. Det er derfor behov for at arbeidsgivere arbeider for å forebygge diskriminering. Dette var bakgrunnen for at aktivitets- og redegjørelsesplikten for arbeidsgivere når det gjelder kjønn, etnisitet, religion og nedsatt funksjonsevne ble innført.

Forslag til konkretisering av aktivitetsplikten

Både i diskrimineringsloven og i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven er det angitt at aktivitetsplikten omfatter blant annet rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, forfremmelse, utviklingsmuligheter og beskyttelse mot trakassering. En tilsvarende presisering er ikke tatt inn i likestillingsloven. Utvalget foreslår derfor at det tas inn tilsvarende presisering i likestillingsloven § 1 a andre ledd, nytt andre punktum om dette. Denne presiseringen følger langt på vei allerede av likestillingslovens forarbeider.²⁶ Den skal gjelde uavhengig av virksomhetens størrelse. Siden bruk av ufrivillig deltid er utbredt i arbeidslivet, foreslår utvalget at plikten blir presisert til å omfatte arbeidstid, og i denne sammenheng også ufrivillig deltid. Dette er i samsvar med at regjeringen i Meld. S 29 (2011-2012) har varslet at den skal vurdere hvordan ufrivillig deltid kan inngå som ledd i virksomhetenes aktivitets- og redegjørelsesplikt etter likestillingsloven. I tillegg foreslår utvalget at individuell tilrettelegging blir omfattet. Tilrettelegging på grunn av kjønn kan for eksempel være knyttet til tilrettelegging i arbeidslivet for kvinner i sammenheng med graviditet, og det kan være tilrettelegging for begge kjønn i sammenheng med foreldrepermisjon.

I tillegg foreslår utvalget at kravene til virksomheter med mer enn 50 ansatte blir konkretisert. Utvalget bygger i sitt forslag delvis på forslaget fra Diskrimineringslovutvalget i NOU 2009: 14 om at aktivitetsplikten skal gjelde for alle virksomhetene, uavhengig av størrelse, men at aktivitetsplikten blir konkretisert for virksomheter mer enn 50 ansatte. Utvalget er i denne sammenheng kjent med at LDO har påpekt at lovteksten om aktivitetsplikten er for generelt utformet og at det er behov for en klargjøring av pliktens innhold.²⁷

Utvalget ser at mange virksomheter vil ha behov for en større forutsigbarhet med hensyn til hva som omfattes av aktivitets- og redegjørelsesplikten. Forskere har også kritisert ordlyden i lovens aktivitetsplikt og den manglende spesifiseringen.²⁸

I kartleggingen av kommunalt og regionalt likestillingsarbeid blir det vist til at det hersker stor usikkerhet blant kommuner og andre offentlige virksomheter omkring hvordan de skal rap-

²⁴ Meld. St. nr. 6 (2010-2011).

²⁵ Meld. St. nr. 29 (2010-2011).

²⁶ Se Ot.prp. nr. 77 (2000-2001), side 19-20.

²⁷ LDOs brev 18.12.2009 til BLD.

²⁸ Ronald Craig, Leiden: Martinus Nijhoff Publishing, *Systemic Discrimination in Employment and the Promotion of Ethnic Equality* 2007, side 270-272.

portere og arbeide videre med aktivitets- og redegjørelsesplikten (Guldvik mfl. 2011, side 74).

Utvalget støtter Diskrimineringslovutvalgets forslag til en konkretisering av aktivitetspliktene for arbeidsgivere, og at konkretiseringen skal gjelde for virksomheter med minst 50 ansatte. En svært generell utforming av pliktene, som i dag, kan gjøre det vanskelig å fastslå om en arbeidsgiver har oppfylt sin plikt. Utvalget mener derfor at en klargjøring av denne plikten vil bidra til at formålet med aktivitetsplikten blir oppfylt. Utvalget viser til at plikten må være så konkret at den kan gi veiledning for virksomhetene. Samtidig må reglene utformes slik at de ivaretar hensynet til fleksibilitet i virksomheten, og dermed ikke stenger for gode løsninger som virksomhetene selv utvikler. Utforming av kravene må dessuten ta høyde for at virksomhetene er en sammensatt målgruppe, og loven må åpne for slik variasjon. Det er mer enn 170 000 arbeidsgivere i Norge, og tre fjerdedeler av disse har færre enn ti ansatte.²⁹

En konkretisering av aktivitetsplikten kan etter utvalgets syn like gjerne skje i loven, uten å gå veien om forskrift. En konkretisering i loven betyr at det er Stortinget som lovgiver som tar stilling til omfanget av pliktene. Dersom plikter blir fastsatt ved forskrift, er omfanget av plikten fastsatt av forvaltningen. Utvalget mener likevel at det bør innføres en hjemmel for at aktivitets- og redegjørelsesplikten ytterligere kan utdypes ved forskrift, se forslaget § 1 a, tredje ledd.

Utvalget foreslår at arbeidsgivers aktivitetsplikt blir fastsatt i en egen bestemmelse i likestillingsloven ny § 1a. Arbeidsgivere omfatter både offentlige og private virksomheter.

Utvalget foreslår at likestillingsloven § 1 a første ledd skal lyde slik:

Arbeidsgivere skal 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.

I private virksomheter med mer enn femti ansatte og i alle offentlige virksomheter kan aktivitetsplikten konkretiseres slik (likestillingsloven § 1 a andre og tredje ledd):

I private virksomheter med minst 50 ansatte og offentlige virksomheter uavhengig av størrelse skal arbeidsgiver:

- a. fastsette mål for kjønnslikestillingsarbeidet,*
- b. gjennomgå virksomhetens praksis og kultur for å identifisere barrierer for kjønnslikestilling, herunder ha oppmerksomhet på kjønnsdiskriminering i sammenheng med de andre diskrimineringsgrunnlagene etnisitet, religion, livssyn, alder, seksuell orientering og nedsatt funksjonsevne,*
- c. utarbeide lønnsstatistikk fordelt etter til kjønn,*
- d. kartlegge bruk av ufrivillig deltid innen virksomheten,*
- e. forebygge diskriminering, seksuell trakassering og trakassering på grunn av kjønn,*
- f. holde oversikt over fordeling av ansvar, oppgaver og myndighet når det gjelder kjønnslikestilling, og*
- g. sørge for at virksomheten driver systematisk arbeid på områdene i bokstav a-f.*

Kongen kan fastsette nærmere plikter for virksomhetenes likestillingsarbeid i forskrift.

Til § 1 a andre ledd:

Virksomheten skal for det første sørge for å fastsette mål for likestillingsarbeidet, jf. utvalgets forslag til *ny bokstav a*. Målene skal forholde seg til virksomhetens kartlegging av barrierer og hva som er aktuelle likestillingsutfordringer i virksomheten.

Et annet sentralt element i det aktive likestillingsarbeidet er at virksomheten skal gjennomgå sin praksis og kultur med sikte på å identifisere barrierer når det gjelder kjønnslikestilling, jf. forslaget *ny bokstav b*. Utvalget ser i tillegg at det er behov for at arbeidsgivere øker sin bevissthet om sammensatt diskriminering. I gjennomgangen bør derfor arbeidsgiver ha en plikt til å se kjønnslikestilling i sammenheng med de øvrige vernede diskrimineringsgrunnlagene, jf. også utvalgets forslag om forbud mot sammensatt diskriminering i kapittel 3.4.

Utvalget foreslår at plikt til å utarbeide lønnsstatistikk blir et eget tema i lovbestemmelsen, jf. forslaget *ny bokstav c*. Likestillings- og diskrimineringsnemnda har i sak 17/2009 allerede slått fast at kjønnsfordelt statistikk for lønn skal fremgå av *kommunenenes* likestillingsredegjørelser, jf. kapittel 3.5.1.1. I likelønnsmeldingen blir det tatt til orde for flere hensyn som må ivaretas ved den nærmere utformingen av lønnsstatistikk (Meld. St. nr. 6 (2010-2011), side 91). Ifølge departementet er det nødvendig at arbeidsgiver har oversikt over lønns-

²⁹ NOU 2009: 14 *Et helhetlig diskrimineringsvern*, side 212.

forskjeller i virksomheten og hvor problemene med hensyn til lønnsforskjeller ligger. Lønnsstatistikker må derfor utformes slik at de blir gode indikatorer på de ansattes lønn fordelt på kjønn og stillingskategorier. Det må også utvikles sammenlignbare lønnskomponenter. Videre blir det gitt uttrykk for at plikten til å utarbeide lønnsstatistikk bare bør gjelde virksomheter over en viss størrelse, fordi slike statistikker vil være upresise indikatorer i små virksomheter. I små grupper kan tilfeldig og individuell variasjon i arbeidstakernes kvalifikasjoner og arbeidsoppgaver ha så stor betydning at gruppeforskjeller ikke gir god mening. Departementet viser også til at hensynet til personvernet tilsier at plikten ikke bør gjelde for små virksomheter. Det blir antydning at en grense kan være 50 ansatte. Videre legger departementet til grunn at lønnsstatistikken må være tilgjengelige for alle ansatte, og ikke kun for tillitsvalgte. For at lønnsstatistikk knyttet til kjønn kan bli presise indikatorer for lønnsforskjeller, legger utvalget til grunn at det må utvikles nærmere kriterier for utarbeidelsen av lønnsstatistikk. Utvalget viser til at departementet vil vurdere dette i det videre arbeidet med oppfølgingen av Diskrimineringslovutvalgets innstilling.

I *ny bokstav d* foreslår utvalget at bruk av ufri-villig deltid innen virksomheten skal kartlegges. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet utarbeidet i 2010 en veileder om likestillingsredegjørelser i statlige virksomheter (FAD 2010). I denne veilederen blir virksomhetene rådet til å registrere andelen av hvert kjønn som arbeider deltid. Nemnda har allerede i sin praksis slått fast at kommunenes likestillingsredegjørelser skal innholde kjønnsdelt statistikk for arbeidstid der deltid inngår, jf. nemndas sak 17/2009.

Videre foreslår utvalget at det presiseres at virksomheten skal forebygge diskriminering og trakassering på grunn av kjønn, samt seksuell trakassering, jf. *ny bokstav e*. En slik presisering når det gjelder seksuell trakassering er i tråd med den verneregelen som allerede gjelder for arbeidsgivere etter likestillingsloven § 8 a, og som gjelder alle arbeidsgivere, uavhengig av størrelse. Videre må virksomheten sørge for at påstander om diskriminering og trakassering på grunn av kjønn, samt påstander om seksuell trakassering, blir fulgt opp.

Fordeling av ansvar, oppgaver og myndighet når det gjelder kjønnslikestillingsarbeidet har stor betydning for gjennomføringen av virksomhetens proaktive likestillingsarbeid. I kartleggingen av kommunalt og regionalt likestillingsarbeid (Guld-vik mfl. 2011, side 75) blir lederforanking og

ansvarsfordeling trukket fram som en viktig faktor i likestillingsarbeidet til sentrale aktører som kommuner, fylkeskommuner og fylkesmannsembeter. Utvalget foreslår at virksomheten skal ha en plikt til å føre oversikt over fordeling av ansvar, oppgaver og myndighet, jf. forslaget *ny bokstav f*.

En sentral del av aktivitetsplikten er å sørge for et systematisk arbeid for likestilling og mot diskriminering og trakassering på grunn av kjønn samt seksuell trakassering, jf. *ny bokstav g*. Det systematiske arbeidet omfatter tiltak som virksomheten definerer ut fra gjennomgangen av den faktiske tilstanden, jf. bokstav b-f, og de mål for kjønnslikestilling som virksomheten har satt etter bokstav a. Systematisk arbeid omfatter å kartlegge, sette mål, igangsette, planlegge, iverksette og følge opp tiltak.

Diskrimineringslovutvalget foreslo i stedet for redegjørelsesplikten en plikt for virksomheten til å utarbeide dokumentasjon om faktisk tilstand og om tiltak som er iverksatt eller planlegges iverksatt, fastsatt i forskriften. Men siden utvalget går inn for at redegjørelsesplikten skal videreføres, foreslår utvalget ikke at det i tillegg skal være en dokumentasjonsplikt.

Til § 1 a tredje ledd:

Utvalget foreslår at det åpnes for at Kongen kan utdype de nærmere pliktene til likestillingsarbeid ytterligere ved forskrift, jf. tredje ledd.

Beholde redegjørelsesplikten

Utvalget legger til grunn at det vil innebære en svekkelse av arbeidsgivers plikter til aktive likestillingstiltak å oppheve redegjørelsesplikten i årsberetninger/årsbudsjetter, slik Diskrimineringslovutvalget foreslo. Utvalget viser til at offentlig tilgjengelige likestillingsredegjørelser vil innebære en viktig synliggjøring hos virksomhetene, og dermed vil innebære en bevisstgjøring.

Utvalget viser til begrunnelsen for redegjørelsesplikt da den ble innført (Ot.prp. nr. 77 (2000-2001), side 24-25), der det fremgår at departementet mener at en bestemmelse om pliktige redegjørelser vil kunne skape økt og mer systematisk oppmerksomhet på likestilling og kjønnspektiv i virksomheten. Det blir vist til at årsberetningen er en viktig kilde for den som søker informasjon om en virksomhet. I et samfunn der oppmerksomheten i større grad enn tidligere er rettet inn mot hvordan næringslivet drar nytte av menneskelige ressurser, vil virksomhetens holdning til sosiale forhold, arbeidsmiljø og likestilling være viktige indikatorer på dens tilpasningsevne i

markedet, og kan også si noe om virksomheten som arbeidsplass.

Utvalget vil også vise til at likestilling inngår i regjeringens politikk når det gjelder virksomhetenes samfunnsansvar, se blant annet stortingsmeldingen om aktivt eierskap³⁰ og Stortingsmeldingen om næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi³¹, se nærmere om dette i kapittel 2.1.

Offentlig tilgjengelige likestillingsredegjørelser vil gjøre det mulig å kontrollere om aktivitetsplikten blir fulgt opp i den enkelte virksomheten. Utvalget kan ikke se at formålet med redegjørelsene vil kunne ivaretas på noen alternativ måte.

Hvor omfattende redegjørelsen skal være må tilpasses virksomhetens størrelse, slik at jo større virksomhet det er tale om, dess mer kan en forvente av omtalen (NOU 2009: 14, side 205). Videre vil det kunne stilles større krav til offentlige arbeidsgiveres redegjørelse, noe som også følger av dagens praksis i nemnda, jf. referert sak 17/2009 i nemnda, se kapittel 3.5.1.1. Plikten til redegjørelse forutsetter en systematisk beskrivelse av forhold som er relevante for å vurdere graden av likestilling i virksomheten.

Utvalget går inn for at redegjørelsesplikten blir beholdt, og foreslår at likestillingsloven § 1 a fjerde ledd skal lyde slik:

Virksomheter som i lov er pålagt å utarbeide årsberetning, skal i årsberetningen redegjøre for den faktiske tilstanden når det gjelder likestilling i virksomheten. Det skal også redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å fremme likestilling og for å forhindre forskjellsbehandling i strid med denne loven. Offentlige virksomheter som ikke er pliktige til å utarbeide årsberetning, skal gi tilsvarende redegjørelse i årsbudsjettet.

Til § 1 a fjerde ledd:

Fjerde ledd tilsvarende nåværende tredje og fjerde ledd, og innebærer ingen realitetsendringer.

Håndheving og kontroll

Utvalget vil se oppfølgingen og kontrollen med aktivitets- og redegjørelsesplikten i sammenheng med sin vurdering av de eksisterende institusjonelle/organisatoriske rammene for likestillingsarbeid i offentlig regi på sentralt, regionalt og lokalt nivå, jf. mandatpresiseringen i brev av

21.10.2011. Å styrke oppfølging av aktivitets- og redegjørelsesplikten er i denne sammenhengen et viktig premiss for utvalgets forslag når det gjelder et statlig likestillingsapparat, jf. kapittel 6.2.3. Det er i dag allerede etablert et system med at LDO kontrollerer likestillingsredegjørelsene, og at ombudets uttalelse i sammenheng med kontrollen kan bringes inn for nemnda (LDN). I sammenheng med sitt vedtak kan nemnda gi pålegg, og fastsette tvangsmulkt dersom pålegg ikke følges. Kontrollene er innarbeidet, og de to organene har opparbeidet fagkompetanse. Utvalget går derfor inn for at kontrollene med likestillingsredegjørelsene for arbeidsgivere fortsatt skal ligge til LDO og LDN.

Utvalget vil samtidig understreke viktigheten av at ombudets kontroll med arbeidsgiveres redegjørelsesplikt blir styrket, jf. utvalgets anbefaling om dette i kapittel 8.2.4.2.

Utvalget foreslår at det på hensiktsmessig måte åpnes for at departementet kan gi et nytt direktorat i oppgave å gi veiledning om aktivitets- og redegjørelsesplikten for arbeidsgivere.

Utvalget viser til sitt samlede lovforslag om aktivt likestillingsarbeid i kapittel 3.5.3.

Utvalget mener at tilsvarende lovregler som konkretiserer aktivitets- og redegjørelsesplikten bør vurderes i diskrimineringsloven, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, arbeidsmiljøloven (for alder) og i den varslede nye loven om vern mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk.

3.5.2 Aktivitets- og redegjørelsesplikt for offentlige myndigheter mv.

3.5.2.1 Bakgrunn

I kapittel 3.5.1 har utvalget behandlet arbeidsgiveres aktivitets- og redegjørelsesplikt. Offentlige virksomheter omfattes av den plikten som er behandlet der, i kraft av sin rolle som arbeidsgiver. Offentlige myndigheters aktivitetsplikt (behandlet her) skiller seg fra arbeidsgiveres aktivitetsplikt ved at plikten omfatter virksomheten i kraft av å ha en myndighetsrolle. Plikten omfatter den offentlige myndigheten i egenskap av både å være myndighetsutøver og som tjenesteyter. Med offentlige myndigheter menes her alle statlige virksomheter, kommuner og fylkeskommuner.

Offentlige myndigheter har aktivitets- og redegjørelsesplikt for diskrimineringsgrunnlagene kjønn, etnisitet, religion og funksjonsnedsettelse, jf. likestillingsloven § 1 a, lov mot etnisk diskriminering § 3 a og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 3.

³⁰ Meld. St. 13 (2010-2011).

³¹ St. meld. nr. 10 (2008-2009).

Aktivitetsplikten innebærer en plikt til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme lovenes formål. For det offentlige innebærer aktivitetsplikten ikke bare en plikt til å gjennomføre konkrete likestillingstiltak, men også å se til at likestillingshensynet integreres i all offentlig virksomhet. Dette innebærer for eksempel å påse at forslag til nytt regelverk er i samsvar med likestillingsloven, diskrimineringsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, og å iverksette forvaltningstiltak som har som siktemål å fremme likestilling. Videre innebærer det en plikt til å påse at øvrige forvaltningsvedtak som gjennomføres er i samsvar med likestillingspolitiske hensyn (Ot.prp. nr. 77 (2000-2001), side 20).

Forarbeidene til de ulike lovbestemmelsene om aktivitetsplikt for offentlige myndigheter beskriver i liten grad innholdet i selveplikten. Det heter at aktivitetsplikten er ment «å markere at alle offentlige myndigheter, innen vedkommende myndighets ansvarsområde, skal gi arbeidet med likestilling høy prioritet» (Ot.prp. nr. 33 (1974-75) side 18 følg.). Videre understreker proposisjonen nødvendigheten av en rekke konkrete tiltak for å fremme likestilling.

Likeverdig tjenesteyting brukes i dag som begrep i offentlig sektor, men begrepet har et uklart innhold. Forarbeidene til aktivitetspliktene i diskrimineringsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven kan tjene som en veiledning for hva som forventes av offentlige myndigheter (Ot.prp. nr. 44 (2007-2008), side 210):

«For offentlige myndigheter vil aktivitetsplikten ikke bare innebære en plikt til å gjennomføre konkrete tiltak i forhold til likestilling uavhengig av etnisitet, religion mv. og funksjonsevne. Det innebærer også å se til at hensynet til likestilling integreres i all offentlig virksomhet, og at regelverk og forvaltningsvedtak er i samsvar med formålet i diskrimineringsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Det betyr blant annet at informasjon fra offentlige myndigheter må tilrettelegges for ulike brukergrupper, både personer med etnisk minoritetsbakgrunn og personer med nedsatt funksjonsevne. Riktig bruk av tolk er et annet eksempel. Myndighetene må legge til rette for god kommunikasjon, og tilegne seg kunnskap og verktøy for å se brukernes behov og synspunkter. For at likestillingsarbeidet skal ha den ønskede effekten, må det forankres både hos ledelsen og hos alle ansatte, i plandokumenter, serviceerklæringer og budsjetter. Departe-

mentet foreslår ikke at det lovfestes en plikt til å gjennomføre bestemte tiltak. Offentlige myndigheter vil selv, ut fra en analyse av tilstanden og utfordringene i den enkelte virksomhet, måtte vurdere hvilke tiltak som er aktuelle og hensiktsmessige.»

Aktivitetsplikten for offentlige myndigheter innebærer at virksomheten må vurdere hvilke forhold som kan fungere som likestillingsbarrierer og hvilke tiltak som kan medvirke til å fjerne disse barrierene. Som ledd i dette arbeidet er det påkrevet at offentlige myndigheter har systemer og rutiner som setter dem i stand til å legge til rette for god kommunikasjon og riktig tilpasset informasjon til sine brukere.

Utvalget vil oppsummere de ulike lovforarbeidenes konkretisering av offentlige virksomheters aktivitetsplikt slik:

- Virksomhetene skal gi arbeidet med likestilling høy prioritet.
- Virksomhetene skal aktivt iverksette konkrete tiltak for å fremme likestilling.
- Virksomhetene skal definere både målet for arbeidet og hvem som er ansvarlig for å oppfylle dette.
- Myndigheter skal utarbeide og følge en bevisst strategi for å fremme likestilling.
- Likestillingshensynet skal integreres i all offentlig virksomhet. Dette betyr at regelverket må endres hvis det er i strid med likestillingsloven. Videre betyr det at det må vurderes om forslag til regelverk er i overensstemmelse med loven. Det betyr også at virksomhetene må iverksette tiltak som tar siktpå å fremme likestilling, og at øvrige forvaltningsvedtak må være i samsvar med likestillingspolitiske hensyn.

Virksomhetene skal ha systemer og rutiner som setter dem i stand til:

- å legge til rette for god kommunikasjon og riktig tilpasset informasjon,
- å tilegne seg kunnskap og verktøy for å se brukernes utfordringer, behov og synspunkter,
- å gjennomføre en analyse av tilstand og utfordringer,
- å vurdere utforming eller tilpassing av tjenestetilbudet for å møte disse utfordringer og behov,
- å forankre arbeidet med likestilling både hos ledelsen og hos alle ansatte, og
- å integrere et likestillingsperspektiv i alt offentlig plan- og budsjettarbeid, serviceerklæringer og utredningsarbeid.

Redegjøringsplikt for offentlige myndigheter

Redegjøringsplikten er en plikt til å redegjøre for virksomhetens likestillingsarbeid i årsbudsjettet.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) har i et rundskriv av 13.11.09 til departementets tilknyttede virksomheter konkretisert redegjøringsplikten. Rundskrivet kan også tjene som veiledning om aktivitetsplikten:

«Som offentlig myndighet bør virksomhetene redegjøre for følgende:

- utfordringer med hensyn til likestilling og diskriminering på grunn av kjønn, etnisitet og nedsatt funksjonsevne i sektoren
- hvis etaten mangler oversikt, bør den presentere en plan som viser hvordan en skal få kunnskap om utfordringer i sektoren
- målsettinger, planer og tiltak som er satt i gang eller skal settes i gang for å fremme likestilling og hindre diskriminering i sektoren
- eventuelle tiltak som er iverksatt eller planlegges iverksatt for å tilrettelegge offentlige tjenester (for eksempel bruk av tolk, tilrettelagt informasjon mv.)
- eventuelle tiltak som er iverksatt eller planlegges iverksatt for å integrere et likestillingsperspektiv (kjønn, etnisitet og nedsatt funksjonsevne) i all offentlig virksomhet (for eksempel i utredningsarbeid, plan og regelverksutvikling, HR-arbeid, budsjettarbeid, tilskuddsforvaltning mm)»

Det har vært uklart om det er knyttet en redegjøringsplikt til offentlige myndigheters myndighetsutøvelse og tjenesteyting, og spørsmålet har vært forelagt Justisdepartementets Lovavdeling. Lovavdelingen viste i sin uttalelse 15. september 2010 til at aktivitets- og redegjøringsplikten er sentrale virkemidler for å oppnå lovens formål. Forarbeidene i Ot.prp. nr. 77 (2000-2001) side 110 viser en klar kopling mellom aktivitetsplikten og redegjøringsplikten, og redegjøringsplikten er en forutsetning for å kunne vurdere om virksomhetene eller myndighetene hadde oppfylt sin aktivitetsplikt. Lovavdelingen viste likevel til at redegjøringsplikten ikke var klart uttalt i lovtekst og forarbeider. Lovavdelingen konkluderte under adskillig tvil med at redegjøringsplikten trolig ikke omfatter offentlige myndigheter i rollen som myndighetsutøver og tjenesteyter. Utvalget oppfatter Justisdepartementets svar dit hen at det

ikke gis noen sikker konklusjon, men at det blir opp til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet å ta initiativ som kan avklare dette spørsmålet videre.

Hvordan har offentlige myndigheters aktivitetsplikt blitt fulgt opp?

Utvalget har inntrykk av at det har vært lite kunnskap, lite oppmerksomhet og liten oppfølging av hvordan offentlige myndigheter følger opp aktivitetsplikten. Inntil 2010 har det vært lite oppmerksomhet rettet mot myndigheters aktivitetsplikt i deres rolle som myndighetsutøver.

Funn i den regionale kartleggingen (Guldvik mfl. 2011) tyder også på at denne aktivitetsplikten ikke følges opp.

LDO har ikke gjennomført kontroll av myndigheters oppfyllelse av aktivitetsplikten i deres rolle som myndighetsutøver – bare som arbeidsgiver. Ombudets skriftlige veiledning har heller ikke hatt særskilt oppmerksomhet på rollen som myndighetsutøver. I desember 2010 igangsatte imidlertid ombudet, med økonomisk støtte fra EU-programmet PROGRESS og BLD, et større prosjekt om likeverdige offentlige tjenester.

Utredningsinstruksen er viktig for offentlige myndigheters aktive likestillingsarbeid. BLD utarbeidet i 2011 en ny veileder til utredningsinstruksen *Konsekvenser for likestilling. Utredning i forhold til kjønn, nedsatt funksjonsevne, etnisk opprinnelse, religion mv.* BLD har også utarbeidet rundskriv, omtalt over. Videre har BLD arbeidet med å integrere kjønnsperspektivet i budsjettet, jf. omtale i kapittel 4.2.2.2.

Diskrimineringslovutvalgets forslag i NOU 2009: 14

Diskrimineringslovutvalget foreslo en aktivitetsplikt for offentlige myndigheter for alle lovens grunnlag. Det vil si at offentlige myndigheter i tillegg skulle få en aktivitetsplikt knyttet til alder, seksuell orientering og politisk syn. Diskrimineringslovutvalget mente at det ikke burde være noen redegjøringsplikt for offentlige myndigheter, uten at dette begrunnes nærmere.

3.5.2.2 Utvalgets vurdering

Utvalget vil understreke at aktivitetsplikten for offentlige myndigheter er et viktig bidrag til å oppfylle likestillings- og diskrimineringslovgivningens formål.

Myndighetsutøvelse

Offentlige virksomheters myndighetsutøvelse omfatter blant annet å utarbeide lovforslag, forskrifter og å behandle enkeltsaker, å treffe enkeltvedtak og gi veiledning. Det omfatter også andre tiltak, som å utrede sentrale reformer og tiltak, endringer i lovverket, fremme budsjettforslag og innhente relevant kunnskap. Offentlige myndigheter skal også evaluere sin virksomhet og tiltak fra tid til annen.

Av utredningsinstruksen følger det plikt til å utrede alle vesentlige konsekvenser i offentlige utredninger, forskrifter, reformer, tiltak samt proposisjoner og meldinger for Stortinget.³² Konsekvensutredningen skal inneholde en vurdering av alle hensyn som er vesentlige i den foreliggende saken (§ 2.3.2). I mange tilfelle er det ifølge instruksen aktuelt å vurdere likestillingsmessige konsekvenser, blant annet sett på bakgrunn av likestillingspolitiske målsettinger. I veiledning til instruksen blir likestilling mellom kjønnene omtalt slik:

«Likestilling mellom kjønnene betyr at kvinner og menn skal ha samme muligheter til å realisere sine rettigheter, bidra til politisk, økonomisk, sosial og kulturell utvikling og nyte godt av resultatene. Dersom saken kan ha vesentlige konsekvenser for likestilling mellom kjønnene, skal dette utredes. Det kan for eksempel gjelde reformer og tiltak innen arbeidsliv, utdanningspolitikk, forskning, næringspolitikk og innenfor helse og familie.»

Instruksen viser til en egen veileder utarbeidet av BLD. Utredningsinstruksen med veilederen er for øvrig behandlet i kapittel 4.2.2.2.

I Storbritannia er det en «equality duty» pålagt offentlige myndigheter i Equality Act. Plikten omfatter å foreta likestillingsanalyser. Ved vurdering av hvilket omfang plikten har, skal det tas hensyn til virksomhetens størrelse, ressurser og funksjoner og til viktigheten av likebehandling og gode relasjoner.

«Policy needs to be understood broadly to embrace the full range of your policies, practices, activities and decisions: essentially everything you do, whether it is formally written

down or it is informal custom and practice. This includes your existing policies and any new policies under development.»

Tjenester som ytes av det offentlige. Likeverdige offentlige tjenester

Tjenesteyting er ofte en viktig del av offentlige myndigheters virksomhet. Utvalget viser til at det norske befolkningsmangfoldet (kjønn, etnisitet, religion, alder, funksjonsnedsettelse og seksuell orientering) på mange måter utfordrer likhetstanken den offentlige tjenesteyting skal bygge på. Dersom alle skal behandles likt, kan det føre til at noen systematisk får et dårligere tilbud og redusert utbytte av tjenestene. Å behandle ulike tilfeller likt kan føre til usaklig forskjellsbehandling (og dermed diskriminering) like mye som å behandle like tilfeller ulikt. Etter utvalgets vurdering er målet således ikke å bare tilby like tjenester, men likeverdige tjenester som tar hensyn til at borgerne har ulike ståsted, ønsker og behov.

Utvalget mener at likeverdig tjenesteyting kan utdypes på følgende måte:

- (1) Tjenesteytingen verdsetter mangfold ved å akseptere at mennesker med ulik bakgrunn med hensyn til kjønn, etnisitet, religion, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering mv. er prinsipielt likeverdige medlemmer av samfunnet.
- (2) Tjenesteytingen identifiserer behovene til folk med ulik bakgrunn og utvikler og tilpasser tjenester som samsvarer med disse behovene.
- (3) Tjenesteytingen kompenserer for ulemper som oppstår på grunn av at folk har ulik bakgrunn, og ulike behov.

Konkretisering av plikten

Utvalget foreslår en ny bestemmelse i likestillingsloven § 1 b om plikt til aktivt likestillingsarbeid for offentlige myndigheter. I høringen av NOU 2009: 14 påpekte LDO behovet for å konkretisere aktivitetsplikten ved forskrift.³³ KS uttalte at kommunene er nærmest til å klargjøre innholdet i sin aktivitetsplikt som myndighet og tjenesteutøver.³⁴

Etter utvalgets vurdering er det behov for en konkretisering av aktivitetsplikten for offentlige myndigheter. Dagens ordlyd gir ikke en tilstrekkelig konkretisering av pliktens innhold. De ulike lovforarbeidene konkretiserer plikten nærmere,

³² Forskrift 2000-02-18 nr.108: Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget.

³³ LDOs høringsbrev av 18.12.2009.

³⁴ KS høringsbrev av 12.01.2010.

jf. utvalgets gjennomgang i kapittel 3.5.2.1. Utvalget tar i sitt forslag utgangspunkt i disse ulike lovforarbeidenes spesifiseringer om plikten. Konkretiseringen følger dermed i all hovedsak av gjeldende rett.

En konkretisering av aktivitetsplikten kan etter utvalgets syn like gjerne skje i loven, uten å gå veien om forskrift, slik utvalget har foreslått for arbeidsgiveres aktivitetsplikt i likestillingsloven, jf. kapittel 3.5.1.3. En konkretisering i loven betyr at det er Stortinget som lovgiver som tar stilling til omfanget av pliktene. Dersom plikter blir fastsatt ved forskrift, er omfanget av plikten fastsatt av forvaltningen, nærmere bestemt av Kongen i statsråd. Utvalget mener likevel at det i tillegg bør innføres en hjemmel for at Kongen kan utdype aktivitetsplikten ytterligere i forskrift.

Utvalget foreslår at offentlige myndigheters aktivitetsplikt blir samlet i en ny bestemmelse i likestillingsloven § 1 b om plikt til aktivt likestillingsarbeid for offentlige myndigheter. Offentlige myndigheters aktivitetsplikt i rollen som arbeidsgiver fremgår av utvalgets forslag til lovbestemmelse i § 1a i likestillingsloven. Utvalget foreslår at det blir presisert i § 1 b første ledd at offentlige myndigheters aktivitetsplikt omfatter både myndighetens rolle som myndighetsutøver og som tjenesteyter. Utvalget foreslår at plikten blir konkretisert i andre ledd.

Likestillingsloven § 1 b første og andre ledd kan lyde slik:

Offentlige myndigheter skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene på alle samfunnsområder. Plikten gjelder for både myndighetsutøvelse og tjenesteyting.

Offentlige myndigheter skal

- a) fastsette mål for kjønnslikestillingsarbeidet,
- b) kartlegge tilstand og utfordringer når det gjelder barrierer for kjønnslikestilling, herunder ha oppmerksomhet på kjønnsdiskriminering i sammenheng med de andre diskrimineringsgrunnlagene etnisitet, religion, livssyn, alder, seksuell orientering og nedsatt funksjonsevne,
- c) holde oversikt over ansvar, oppgaver og myndighet når det gjelder kjønnslikestilling,
- d) der dette er relevant, forebygge diskriminering, seksuell trakassering og trakassering på grunn av kjønn, hatvold og kjønnsrelatert vold,
- e) motarbeide og bekjempe fordommer og stereotyper,
- f) sørge for at virksomheten driver systematisk arbeid på områdene a-e,
- g) dokumentere tiltakene som følger av bokstav a-f.

Til § 1 b andre ledd:

Virksomheten skal for det første sørge for å fastsette mål for kjønnslikestillingsarbeidet, jf. forslaget til *ny bokstav a*. Målene skal forholde seg til virksomhetens kartlegging av tilstand og utfordringer når det gjelder barrierer for kjønnslikestilling, jf. omtalen av bokstav b nedenfor.

I forslaget til *ny bokstav b* inngår at myndigheten skal kartlegge tilstand og utfordringer når det gjelder barrierer for kjønnslikestilling på sitt område. Dette er sentralt for både for myndighetsutøvelse og for å kunne gi likeverdige tjenester til brukerne. Virksomheten skal etter bokstav b vurdere utforming og tilpasning av tjenestetilbudet for å møte de utfordringene som virksomheten allerede har kartlagt og kommet frem til. Utvalget ser i tillegg at det er behov for at myndigheten øker sin bevissthet om sammensatt diskriminering. I arbeidet med å foreta en gjennomgang av organisasjonenes praksis og kultur bør det derfor være en plikt til å se kjønnslikestilling i sammenheng med de øvrige venede diskrimineringsgrunnlagene, jf. utvalgets forslag til forbud mot diskriminering på flere grunnlag, eller sammensatt diskriminering i kapittel 3.4.

Fordeling av ansvar, oppgaver og myndighet når det gjelder kjønnslikestillingsarbeidet har stor betydning for gjennomføringen av det proaktive arbeidet. I *ny bokstav c* foreslår utvalget derfor en plikt til å holde oversikt over dette.

Utvalget går inn for at det blir presisert at myndigheten, skal ha plikt til å forebygge diskriminering og trakassering, bekjempe hatvold, kjønnsrelatert vold og seksuell trakassering, jf. forslaget til *ny bokstav d*. Plikten skal gjelde der det er relevant.

Myndigheten bør også ha ansvar for å motarbeide og bekjempe fordommer og stereotyper, noe som er særlig aktuelt når det gjelder kjønn, jf. forslaget til *ny bokstav e*.

En sentral del av aktivitetsplikten er å sørge for et systematisk arbeid for kjønnslikestilling, jf. forslaget til *ny bokstav f*. Det systematiske arbeidet omfatter tiltak som virksomheten definerer ut fra gjennomgangen av den faktiske tilstanden og de mål for kjønnslikestilling som virksomheten har satt. Utvalget vil peke på at grunnprinsipper for utforming av en aktivitetsplikt må ha oppmerksomhet på at virksomheten etablerer systemer og rutiner som bereder grunnen for forbedringsprosesser. Offentlige virksomheters likestillingsarbeid må være basert på en vurdering eller gjennomgang av utfordringer og at likestillingsarbeidet planlegges, organiseres, utføres, evalueres og følges opp. Det er også viktig at offentlige myndig-

heter forankrer likestillingsarbeidet hos ledelsen og alle ansatte, i plandokumenter, serviceerklæringer og budsjetter.

I forslaget til *ny bokstav g* er det fastsatt en plikt til å dokumentere tiltakene i bokstav a-f. En slik dokumentasjonsplikt skal komme i stedet for en redegjørelsesplikt. Dokumentasjon vil gjøre det mulig å følge opp virksomhetene med veiledning, tilsyn og kontroll, jf. nedenfor.

Redegjørelsesplikt

Offentlige myndigheter har en redegjørelsesplikt i kraft av sin rolle som arbeidsgiver, jf. kapittel 3.5.1.1. Forarbeidene har imidlertid ikke klargjort om redegjørelsesplikten gjelder for myndighets- og tjenesteutøverrollen. Utvalget viser til at myndighetene i lang tid har lagt til grunn at det gjelder en slik plikt, og at en redegjørelsesplikt er en forutsetning for å vurdere om myndighetene har oppfylt sin aktivitetsplikt.³⁵

På den annen side bør en redegjørelsesplikt for offentlige myndigheter vurderes opp mot behovet for tilsyn og kontroll. Offentlige myndigheter vil ofte ha et bredt ansvarsområde, noe som kan tilsi at en redegjørelsesplikt vil være omfattende. Det kan også være uklarhet knyttet til hvor omfattende en slik rapportering i tilfelle bør være. Utvalget mener at behovet for innsyn i sammenheng med tilsyn vil kunne løses ved at det skal være en plikt for virksomheten til å dokumentere de tiltakene som iverksettes for å følge opp plikten i den enkelte virksomhet, jf. forslaget til ny § 1 b andre ledd bokstav g. Det vil da ikke være det samme behovet for en redegjørelsesplikt.

Veiledning, tilsyn og annen oppfølging

Aktivitetsplikten for offentlige myndigheter har til nå ikke vært fulgt opp gjennom veiledning og kontroll rettet mot de enkelte myndighetene. Det har dessuten vært liten oppmerksomhet knyttet til oppgavene og oppfølgingen av plikten, jf. nærmere omtale i kapittel 3.5.2.1.

Offentlige myndigheters plikt, både når det gjelder myndighetsutøvelse og tjenesteyting, kommer i en annen stilling enn den plikten arbeidsgivere har i tilknytning til personalforvaltning mv. Plikten er nært knyttet til myndighetsutøvelse og politikktutvikling, og til integreringsstrategien, jf. også kapittel 4.2. Barne-, likestillings- og

inkluderingsdepartementet (BLD) har en koordinerende rolle på dette området. Tilsynet med plikten bør derfor ligge til BLD, men med mulighet for departementet til å delegerer sin myndighet til et annet utøvende organ. Utvalget behandler BLDs rolle nærmere i kapittel 4.2.2 og foreslår i kapittel 6.2 et direktorat for likestilling. Utvalget ser et stort behov for at offentlige virksomheter får tilgang til veiledning, og mener at slik veiledning vil kunne være en sentral oppgave for et slikt nytt direktorat, med regionkontorer, jf. kapittel 6.2.4.

Utvalget foreslår at veiledning, tilsyn og annen oppfølging av aktivitetsplikten for offentlige myndigheter blir lagt til et slikt fremtidig direktorat. Et nærmere utviklingsarbeid må avklare hvordan pliktene kan følges opp og hvordan det kan føres tilsyn med pliktene. Et slikt utviklingsarbeid kan gjøres av et nytt direktorat.

Utvalget foreslår at det åpnes for at Kongen kan gi regler om veiledning og tilsyn i forskrift, jf. forslag til *ny § 1 b tredje ledd*:

Departementet, eller det organ departementet delegerer myndigheten til, skal føre tilsyn med og gi veiledning om offentlige myndigheters aktivitetsplikt. Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om innholdet i aktivitetsplikten, og om veiledning og tilsyn med plikten.

Det vises ellers til utvalgets samlede lovforslag i kapittel 3.5.3.

Aktivitetsplikt for offentlige myndigheter for alle lovens diskrimineringsgrunnlag

Utvalget mener at det bør vurderes tilsvarende lovregler som konkretiserer aktivitets- og redegjørelsesplikten i diskrimineringsloven, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, og i ny lov om vern mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. Det bør i tillegg vurderes å innføre en aktivitetsplikt for offentlige myndigheter når det gjelder alder.

3.5.3 Utvalgets samlede forslag. Aktivitets- og redegjørelsesplikt mv.

Utvalgets samlede forslag til endringer i likestillingsloven:

§ 1 a (*Plikt til aktivt likestillingsarbeid for arbeidsgivere mv.*)

Arbeidsgivere skal 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 tilretteleg-

³⁵ I høringen av Diskrimineringslovutvalgets forslag går en rekke instanser inn for at det skal være en redegjørelsesplikt for myndighetene.

ging, utviklingsmuligheter og beskyttelse mot seksuell trakassering og trakassering på grunn av kjønn. Arbeidslivets organisasjoner har tilsvarende aktivitetsplikt innenfor sitt virkefelt.

I private virksomheter med minst 50 ansatte og alle offentlige virksomheter uavhengig av størrelse skal arbeidsgiver:

- a) fastsette mål for kjønnslikestillingsarbeidet,
- b) gjennomgå virksomhetens praksis og kultur for å identifisere barrierer for kjønnslikestilling, herunder ha oppmerksomhet på kjønnsdiskriminering i sammenheng med de andre diskrimineringsgrunnlagene etnisitet, religion, livssyn, alder, seksuell orientering og nedsatt funksjonsevne,
- c) utarbeide lønnsstatistikk fordelt etter kjønn,
- d) kartlegge bruk av ufrivillig deltid innen virksomheten,
- e) forebygge diskriminering, seksuell trakassering og trakassering på grunn av kjønn,
- f) holde oversikt over fordeling av ansvar, oppgaver og myndighet når det gjelder kjønnslikestilling, og
- g) sørge for at virksomheten driver systematisk arbeid på områdene i bokstav a-f.

Kongen kan fastsette nærmere plikter for virksomhetenes likestillingsarbeid i forskrift.

Virksomheter som i lov er pålagt å utarbeide årsberetning, skal i årsberetningen redegjøre for den faktiske tilstanden når det gjelder likestilling i virksomheten. Det skal også redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å fremme likestilling og for å forhindre forskjellsbehandling i strid med denne loven. Offentlige virksomheter som ikke er pliktige til å utarbeide års-

beretning, skal gi tilsvarende redegjørelse i årsbudsjettet.

Ved håndhevingen av fjerde ledd gjelder reglene i diskrimineringsombudsloven.

§ 1 b (Offentlige myndigheters plikt til aktivt likestillingsarbeid)

Offentlige myndigheter skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene på alle samfunnsområder. Plikten gjelder for både myndighetsutøvelse og tjenesteyting.

Offentlige myndigheter skal

- a) fastsette mål for kjønnslikestillingsarbeidet,
- b) kartlegge tilstand og utfordringer når det gjelder barrierer for kjønnslikestilling, herunder ha oppmerksomhet på kjønnsdiskriminering i sammenheng med de andre diskrimineringsgrunnlagene etnisitet, religion, livssyn, alder, seksuell orientering og nedsatt funksjonsevne,
- c) holde oversikt over ansvar, oppgaver og myndighet når det gjelder kjønnslikestilling,
- d) der dette er relevant, forebygge diskriminering, seksuell trakassering, trakassering på grunn av kjønn, hatvold og kjønnsrelatert vold,
- e) motarbeide og bekjempe fordommer og stereotyper,
- f) sørge for at virksomheten driver systematisk arbeid på områdene a-e.
- g) dokumentere tiltakene som følger av bokstav a-f.

Departementet, eller det organ departementet delegerer myndigheten til, skal føre tilsyn med og gi veiledning om offentlige myndigheters aktivitetsplikt. Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om innholdet i aktivitetsplikten, og om veiledning og tilsyn med plikten.

Kapittel 4

Departementenes likestillingsarbeid

4.1 Innledning

En del av utvalgets mandat (gitt oktober 2010) er å vurdere de institusjonelle/organisatoriske rammene for likestillingsarbeid i offentlig regi på sentralt, regionalt og lokalt nivå, og eventuelt fremme forslag til tiltak som kan videreutvikle og styrke den offentlige innsatsen. I dette kapitlet (4) redegjøres det for departementenes arbeid med likestilling.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) har et overordnet politisk og administrativt ansvar for regjeringens likestillingspolitikk og arbeidet mot diskriminering. Men alle departementer har ansvar for likestilling på sine ansvarsområder, derfor er også andre departementers arbeid på feltet kort behandlet i dette kapitlet. Arbeidet mot vold og overgrep i nære relasjoner er viktig innenfor likestillingsarbeid både i BLD og flere andre departementer. Dette arbeidet gis en omtale på overordnet plan. Enkelte sider av forholdet mellom statlige myndigheter og private stiftelser på likestillingsfeltet behandles også kort.

Grunnlaget for fremstillingen av departementenes likestillingsarbeid er en spørreundersøkelse utvalget har gjennomført rettet mot alle departementer og en gjennomgang foretatt av relevante proposisjoner til Stortinget, tildelingsbrev fra BLD til underliggende og tilknyttede direktorater, årsrapporter, relevante meldinger til Stortinget, handlingsplaner og studier av offentlig likestillingsarbeid. I tillegg har utvalget gjennomført møter med departementer, direktorater og en rekke kompetansesentre for likestilling.

4.2 Organiseringen av likestillingsarbeid i sentralforvaltningen

Sektoransvar

Sentralforvaltningen omfatter departementene samt forvaltningsorganer utenfor departemen-

tene med hele landet som virkefelt, som direktorater, tilsyn og forvaltningsbedrifter. Departementene forbereder saker for regjeringen, og skal også se til at Stortingets og regjeringens vedtak blir iverksatt. Forvaltningen av et saksområde kan være organisert som en departementsavdeling eller som et direktorat, eller begge deler. Bakgrunnen for organisering i direktorat er gjerne å avlaste departementet og dermed statsråden, eller å øke den faglige uavhengigheten i virksomheten (Difi 2008).

Ansvar for likestillings- og diskrimineringsfeltet er organisert inn i et departement, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD), og en departementsavdeling, Samlivs- og likestillingsavdelingen. Samtidig er det et såkalt *sektoransvarsprinsipp* som ligger til grunn for regjeringens arbeid med å fremme likestilling. Det betyr at alle fagmyndigheter, sektorer og forvaltningsnivåer på sine områder har samme ansvar for å fremme likestilling og vurdere tiltak for å sikre at alle i befolkningen får del i tjenestetilbudet. Sektoransvarsprinsippet følges av det som kalles en *integreringsstrategi*.

Integrering av et likestillingsperspektiv

Å integrere et likestillingsperspektiv på alle fagområder og på alle fagnivåer har vært en uttalt strategi i den offentlige likestillingspolitikken siden midten av 1980-tallet (NOU 1995: 15, side 9). I internasjonale sammenhenger benyttes ofte begrepet «mainstreaming» om denne strategien. Integreringsstrategien innebærer at arbeidet for å fremme likestilling skal integreres i det løpende daglige arbeidet i virksomhetene, i alle beslutningsprosesser, på alle nivå og i alle steg av prosessen og av de aktører som normalt sett deltar i arbeidet med å fatte beslutninger. Dette arbeidet skal blant annet synliggjøre og vurdere virkningene politiske beslutninger har for kvinner og menn, jenter og gutter, hvordan tilsynelatende kjønnsnøytral politikk og forvaltning kan bidra til å opprettholde eller forsterke stereotype kjønns-

roller. Integreringsstrategien omfatter i Norge i stadig større grad også arbeidet for å fremme likestilling når det gjelder etnisitet, religion, nedsatt funksjonsevne og seksuell orientering. Både internasjonal og nasjonal forskning understreker at integreringsstrategien ikke bidrar til aktivt likestillingsarbeid om den ikke følges opp med tilstrekkelig finansiering, spesialkompetanse på likestilling og veiledning (Davis 2005, Guldvik mfl. 2011). For å sikre at et likestillingsperspektiv inngår i alle fagmyndigheters arbeid og politikktutvikling, er BLD gitt et overordnet samordningsansvar¹. Integreringsstrategien kan sies å ha et rettslig fundament ved at alle departementer har en lovpålagt plikt til å arbeide aktivt for å fremme likestilling i rollen som myndighetsutøver, jf. aktivitets- og redegjøringsplikten i diskrimineringslovgivningen.

4.2.1 BLDs forvaltningsansvar

Likestilling som politisk saksfelt har siden starten vært plassert i det departementet som hadde ansvar for familiepolitikken, fra 1991 i det som het Barne- og familiedepartementet.² Politikken for å fremme likestilling mellom kvinner og menn har slik vært forankret i samme departement i over 20 år.

Departementet har frem til i dag skiftet navn ved flere anledninger, og oppgaveporteføljen er blitt endret. Fra 1.1.2008 fikk departementet ansvaret for å koordinere arbeidet for å fremme likestilling og hindre diskriminering ikke bare når det gjelder kjønn og seksuell orientering, som departementet allerede hadde et ansvar for, men også når det gjelder alder, nedsatt funksjonsevne, etnisitet og religion. Departementet fikk sitt nåværende navn Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) i 2010 da ansvaret for å samordne politikken og tiltak på integrerings- og inkluderingsområdet ble lagt til BLD. Departementet er organisert i fem avdelinger og en kommunikasjonsenhet, og har 206 ansatte per 1.1.2011.

BLD har ansvar for mange sektorovergripende oppgaver, herunder forbrukerpolitikken, samlivs-, familie- og likestillingspolitikken, barne-

og ungdomspolitikken, integrerings- og inkluderingspolitikken, politikken overfor personer med nedsatt funksjonsevne og politikken for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner.

Avdelingen med et overordnet ansvar for likestilling er Samlivs- og likestillingsavdelingen.³ I tillegg til arbeidet for å fremme likestilling og hindre diskriminering, koordinerer Samlivs- og likestillingsavdelingen arbeidet for likestilt foreldreskap og gode vilkår for barnefamilieene. Avdelingen har ansvar for overføringsordninger som barnetrygd, kontantstøtte og foreldrepenger ved fødsel og adopsjon, samt reglene for foreldrepermisjon. Videre har avdelingen ansvar for oppgaver knyttet til samliv og foreldreskap, som bidrag, mekling og familievern. Avdelingen arbeider tverrdepartementalt med tiltak mot vold i nære relasjoner, og forvalter finansieringsordninger for krisesentre og incest- og voldtektssentre. Arbeidet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse var tidligere også forankret i denne avdelingen, men ble fra februar 2010 overført til Integrerings- og mangfoldsavdelingen.

Per 1.1.2011 har Samlivs- og likestillingsavdelingen 52 ansatte, og et budsjett på om lag 17,2 milliarder kr til tiltak for familie, likestilling og ikke-diskriminering. Nærmere 15 milliarder av de i alt 17,2 milliarder kr til familie- og likestillingstiltak er til barnetrygd. Om lag 1,4 milliarder kr er til kontantstøtte.

Tabell 4.1 viser fordelingen av midler til tiltak for familie, likestilling og ikke-diskriminering i 2011.

Samlivs- og likestillingsavdelingen forvalter i tillegg 15 milliarder kr til foreldrepenger ved fødsel og adopsjon.⁴ De store familiepolitiske arbeidsområdene knyttet til foreldrepermisjon og barnetrygd er ikke gjenstand for vurdering i denne utredningen.

4.2.1.1 Fagdirektorater under BLD

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) har to underliggende direktorater:

- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)

¹ BLDs ansvar for samordning av likestillingspolitikken innebærer at departementet skal være en pådriver for at målene på området nås, og koordinere politikken på tvers av departementene.

² I 1977 ble ansvaret for å samordne og iverksette den statlige likestillingspolitikken lagt til Familie- og likestillingsavdelingen i Forbruker- og administrasjonsdepartementet.

³ BLD har fem avdelinger og en kommunikasjonsenhet. De fem avdelingene er Plan- og administrasjonsavdelingen (PAA), Forbrukeravdelingen (FOR), Barne- og ungdoms-avdelingen (BUA), Integrerings- og mangfoldsavdelingen (IMA) og Samlivs- og likestillingsavdelingen (SLA).

⁴ Jf. Prop. 1 S (2010 – 2011) for BLD Programkategori 28.50, side 159.

Tabell 4.1 Tiltak for familie, likestilling og ikke-diskriminering fordelt på kapittel

		(i 1 000 kr)
Kap.	Benevning	Budsjettforslag 2011
840	Krisetiltak ¹	99 000
841	Samliv og konfliktløsning	33 476
842	Familievern	337 730
843	Likestillings- og diskrimineringsnemnda	2 363
844	Kontantstøtte	1 437 000
845	Barnetrygd	14 950 000
846	Forsknings- og utredningsarbeid, tilskudd mv ²	69 556
847	Tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne	213 613
849	Likestillings- og diskrimineringsombudet	52 713
Sum kategori 11.10		17 195 451

¹ Kap. 840 omfatter blant annet tilskudd til krisesenter, tilskudd til incest- og voldtektssenter, tilskudd til voldsforebyggende tiltak og spesielle driftsutgifter (blant annet finansiering av tiltak i *Handlingsplan mot vold i nære relasjoner* (2008 – 2011), tiltak knyttet til implementering av krisesenterloven, tiltak mot menneskehandel mfl.)

² Kap. 846 omfatter blant annet forskning, tilskudd til likestillingssentre, tilskudd til internasjonalt familie- og likestillingsarbeid, tiltak for lesbiske og homofile og ulike tiltak og prosjekt for å fremme kjønnslikestilling. I tillegg dekkes spesielle driftsutgifter som oppfølging av regjeringens *Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering* (2009 – 2012), utgifter knyttet til rådsstilling ved EU-delegasjonen i Brussel og etablering av et ressurscenter for kunnskap om seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk.

Kilde: Prop. 1 S (2010 – 2011) for BLD Programkategori 11.10, side 89.

I tillegg deltar BLD i styringsdialogen med Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV) som er underlagt Arbeidsdepartementet.

Buudir er først og fremst et fagdirektorat for barne- og familiepolitikken. Oppgaver på likestillingsfeltet når det gjelder kjønn er begrenset til forvaltningen av tilskudd til familie- og likestillingspolitiske organisasjoner, forvaltningen av tilskudd til incestsentrene og voldtektssentrene, samt enkelte oppgaver knyttet til vold i nære relasjoner og krisesentertilbudet. Buudir har for eksempel ansvaret for oppfølging av tiltak i *Handlingsplan mot vold i nære relasjoner* (2008 – 2011), *Handlingsplan mot tvangsekteskap* (2008 – 2011) og *Handlingsplan mot kjønnslemlestelse* (2008 – 2011). Videre har direktoratet ansvar for nasjonal statistikk om krisesentertilbudet.⁵

IMDi er et fagdirektorat for gjennomføring av bosetting, og tiltak i integrerings- og inkluderingspolitikken overfor personer med innvandrerbakgrunn. Arbeidet med introduksjonsordning, norskopplæring og kvalifiseringsprogrammet Ny sjanse er sentrale oppgaver for IMDi. Blant direktoratets oppgaver med særlig relevans for likestilling kan det vises til IMDis rekrutteringsarbeid (mangfoldsportalen, mangfoldsprisen og arbeidet

med å øke andelen innvandrere i heleide statlige virksomheter) og direktoratets arbeid for å sikre likeverdige offentlige tjenester.⁶

Arbeids- og velferdsdirektoratet leder Arbeids- og velferdsetatens (NAV) arbeid med å gjennomføre sentrale deler av arbeids- og velferdspolitikken. I tillegg ivaretar direktoratet oppgaver på sosial- og levekårsområdet. Arbeids- og velferdse-

⁵ I juni 2010 fikk Buudir overført en oppgaveportefølge fra Helse- og omsorgsdepartementet knyttet til sektorovergripende tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne. Samtidig ble Delta-senteret, som er Statens kompetansesenter for deltakelse og tilgjengelighet for mennesker med nedsatt funksjonsevne, og Statens råd for likestilling av funksjonshemmede administrativt lagt inn under Buudir. Buudir skal i 2011 etablere et ressurscenter for kunnskap om seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. Buudir har også ansvar for oppfølging av tiltak i flere handlingsplaner for likestilling knyttet til ulike grunnlag på egne ansvarsområder, som for eksempel innenfor barnevernet og familievernet.

⁶ IMDi har også ansvar for å følge opp fire av tiltakene i regjeringens *Handlingsplan mot tvangsekteskap* (2008 – 2011), herunder minoritetsrådgivere, integreringsrådgivere, kompetanseteamet mot tvangsekteskap og støtte til frivillige organisasjoners holdningsskapende arbeid mot tvangsekteskap, jf. nærmere omtale i kapittel 5.2.2 Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM) er administrativt knyttet til IMDi. KIM omtales nærmere i kapittel 7.2.1.

taten utfører oppgaver på flere departementers ansvarsområder. Etaten skal ivareta vanskeligstilte gruppers behov og bekjempe fattigdom, blant annet ved å stimulere til arbeid og deltakelse. Etaten har ansvar for å sikre inntekt ved arbeidsløshet, svangerskap og fødsel, aleneomsorg for barn, sykdom og skade, uførhet, alderdom og dødsfall. Arbeids- og velferdsdirektoratet er i tildelingsbrevet for 2011 ikke tildelt konkrete oppgaver for å fremme likestilling mellom kjønn, men forvalter likevel flere sentrale virkemidler for å fremme likestilling i arbeidslivet og et likestilt foreldreskap. Foreldrepengeordningen er et sentralt familie- og likestillingspolitisk virkemiddel, som gjør det mulig for både mødre og fedre å beholde tilknytningen til arbeidslivet i småbarnsfasen og dele på omsorgen i hjemmet. Det er et mål at foreldrene deler stønadperioden mer likt og at flere fedre tar ut mer permisjon. NAV skal gi informasjon om fedres rettigheter i foreldrepengeordningen og om mulighetene til å dele stønadperioden.⁷

Ingen av de ovennevnte direktoratene har et ansvar for å være et fagdirektorat for likestilling mellom kjønn.

4.2.1.2 Arbeidet mot vold i nære relasjoner

Lenge ble vold i nære relasjoner betraktet som et privat anliggende, og ikke et offentlig ansvar. Utviklingen av hjelpetilbudet på dette området ble hovedsakelig drevet frem av private krefter. Dette gjelder særlig etableringen av en rekke krisesentre og incestsentre på 70-, 80- og 90-tallet, i tillegg til etableringen av et behandlingstilbud til voldsutøvere i regi av stiftelsen Alternativ til vold.

Offentlige myndigheter har etter hvert overtatt stadig mer av ansvaret for tiltakene. Lov om kommunale krisesentertilbud, som trådte i kraft 1. januar 2010, er et eksempel på at det offentlige har overtatt ansvaret for tiltak som har vært utviklet og drevet av frivillige. Samtidig har også familievernet oppgaver knyttet til arbeidet mot vold i nære relasjoner.

Myndighetene har prioritert arbeidet med å bygge opp og styrke kompetansen hos aktører som møter de voldsutsatte, men også på å institutionalisere hjelpen til dem som utsettes for vold i

nære relasjoner. Eksempler er etableringen av Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS), samt etableringen av fem regionale ressursentre om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS).

Ansvaret for arbeidet mot vold i nære relasjoner er delt mellom flere departementer med underliggende direktorater, blant annet Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD), Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Justisdepartementet. En rekke offentlige instanser på ulike forvaltningsnivå har oppgaver knyttet til voldsutsatte og/eller voldsutøvere, blant annet NAV, helsetjenesten, familievernet, barnevernet og politi og rettsapparatet. Dette krever samarbeid og koordinering mellom ulike departementer, profesjoner og lokale velferdstjenester. Myndighetene samarbeider også med private aktører på feltet, som for eksempel Reform - ressursenter for menn, som drifter mannstelefonen og tilbyr sinnemestringskurs, og Alternativ til vold (ATV), som gir et behandlingstilbud til voldsutøvere. ATV omtales nærmere i kapittel 5.2.2.

Det er Justisdepartementet som koordinerer regjeringens *Handlingsplan mot vold i nære relasjoner, Vendepunkt* (2008 – 2011), som er den tredje handlingsplanen på dette området. BLD er ansvarlig for flere av tiltakene i planen.

BLD forvalter krisesenterloven som slår fast at kommunene skal sikre et godt og helhetlig krisesentertilbud til personer som er utsatt for vold eller trusler om vold. Krisesentrene skal også ta imot ofre for menneskehandel.⁸ Departementet gir veiledning til kommunene om krisesenterloven.

BLD har videre ansvar for tilskudd til drift av incestsentrene og voldtektssentrene. Fra 2011 har BLD overtatt finansieringsansvaret for Alternativ til vold (ATV) fra Justisdepartementet. ATV er en privat stiftelse som gir behandlingstilbud til voldsutøvere. Målet er at det skal etableres et landsdekkende hjelpe- og behandlingstilbud, jf. også omtale i kapittel 5.2.2.

Tvangsekteskap og kjønnslemlestelse defineres som vold i nære relasjoner.⁹ Det overordnede ansvaret for arbeidet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse er forankret i BLD, som koordinerer regjeringens handlingsplaner på dette fel-

⁷ NAV har for øvrig et særlig ansvar for å bidra til at personer med nedsatt funksjonsevne og innvandrere skal komme i arbeid eller annen aktivitet, jf. også NAVs arbeidslivssentre som er ressurs- og kompetansesentre for virksomheter med IA-avtale. I tillegg er Statens seniorråd administrativt under NAV, se nærmere omtale av rådet i kapittel 7.2.1.

⁸ Det øremerkede statstilskuddet til drift av krisesentre ble fra 1.1.2011 lagt inn i kommunerammen. Om lag 238 mill. kr er innlemmet i rammetilskuddet til kommunene for 2011.

⁹ Se omtale i *Handlingsplan mot vold i nære relasjoner* (2008 – 2011), side 4.

et.¹⁰ Oppfølgingsansvaret for flere av tiltakene i *Handlingsplan mot tvangsekteskap* (2008 – 2011) er delegert til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Helsedirektoratet har ansvar for oppfølgingen av mange av tiltakene i *Handlingsplan mot kjønnslemlestelse* (2008 – 2011).

4.2.2 BLDs oppgaver og virkemidler på likestillings- og diskrimineringsfeltet

Den viktigste oppgaven for alle departementer er å være faglig sekretariat for politisk ledelse.¹¹ Det innebærer at departementene skal bidra til politikkutforming og gi råd og bistand til politisk ledelse. I tillegg skal departementene gjennomføre sektorpolitikken og utføre de forvaltningsoppgaver som er lagt til departementet, herunder styring av underliggende direktorater og tilknyttede virksomheter, tilskuddsforvaltning mv.

Utvalget har vurdert nærmere hva Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets (BLDs) overordnede ansvar for likestillings- og diskrimineringsfeltet innebærer i praksis og hvilke virkemidler departementet har til rådighet for å utøve dette ansvaret. Departementets ansvar for likestilling på sentralt nivå, omfatter følgende hovedoppgaver:

- Å forvalte lover og sikre gjennomføring av FN konvensjoner på likestillings- og diskrimineringsfeltet.
- Å være pådriver, veileder og koordinator for regjeringens likestillingsarbeid (nasjonalt og internasjonalt)
- Å bidra til utvikling av kunnskap om likestilling og vold i nære relasjoner. Videre skal departementet bidra til kunnskap om metoder og verktøy for arbeidet med å fremme likestilling

I tillegg er BLD ansvarlig for å integrere et likestillingsperspektiv på alle de sektorområder departementet selv er ansvarlig for, som for eksempel barnevern, familievern, politikken overfor nyankomne innvandrere mv. Håndhevingsapparatet for likestillings- og diskrimineringslovgivningen, Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (LDN), sorterer administrativt under BLD. LDO har i tillegg til lovhåndhe-

vingsoppgavene også omfattende generelle kompetanse- og pådriveroppgaver på likestillings- og diskrimineringsfeltet, som er presisert i forskrift for ombudet.

4.2.2.1 Lovforvalter

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) forvalter på likestillingsfeltet blant annet likestillingsloven, diskrimineringsloven, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven samt bestemmelsene i arbeidsmiljøloven om diskriminering. Av andre lover av særlig relevans for arbeidet med likestilling kan det vises til at BLD også forvalter krisesenterloven, ekteskapsloven og regelverk knyttet til foreldrepenge og foreldrepermisjon i folketrygdloven. Med forvaltning menes at departementet er ansvarlig for å utarbeide og videreutvikle lovgivning på dette feltet. Departementet er blant annet ansvarlig for arbeidet med oppfølging av lovforslag om et helhetlig diskrimineringsvern, jf. NOU 2009: 14. Departementet håndhever selv paragraf 21 i likestillingsloven om representasjon av begge kjønn i alle offentlige utvalg mv. BLD er også ansvarlig for gjennomføring av FNs kvinneskrediskrimineringskonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon i norsk rett.

4.2.2.2 Pådriver og koordinator

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) har et overordnet ansvar for å samordne regjeringens likestillingspolitikk. Det innebærer at BLD skal være en pådriver for at likestillingspolitiske målsettinger nås, og koordinere politikken på tvers av departementene. BLD har ingen myndighet til å pålegge andre departementer oppgaver på dette feltet.

I pådriverarbeid på likestillingsfeltet kan BLD imidlertid vise til lovpålagte plikter (aktivitets- og redegjøringsplikten), vedtatte strategier (integreringsstrategien), og instruksjoner om å utrede konsekvenser for likestilling (utredningsinstruksen).

Departementet kan ta initiativ til at det utarbeides handlingsplaner, meldinger og utredninger om likestilling. Gjennom å forankre dette arbeidet i regjeringen kan også departementene bli instruert om hvilke prioriteringer og hensyn som skal legges til grunn. Departementets rolle som koordinator omfatter videre å koordinere Norges innspill til rapporteringer, blant annet knyttet til FNs kvinneskrediskrimineringskonvensjon, FNs rasediskrimineringskonvensjon og FNs barnekonven-

¹⁰ Siden slutten av 1990-tallet har arbeidet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse vært organisert gjennom handlingsplaner.

¹¹ Se for eksempel Statskonsult 2007: *Ja vel, statsråd? Om departementenes utfordringer i rollen som sekretariat for politisk ledelse*. Rapport 2007:27.

sjon. Departementet arbeider også med ratifisering av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. Videre har BLD ansvaret for oppfølging av det internasjonale arbeidet på likestillingsfeltet gjennom det nordiske samarbeidet, europarådssamarbeidet, EØS-avtalen, en rekke FN konvensjoner, andre internasjonale konvensjoner og OECD-samarbeidet. BLD bidrar også til politikk- og regelverksutvikling innen EU.¹²

Nedenfor gis en nærmere omtale av BLDs arbeid som pådriver overfor departementer og andre forvaltningsorgan på sentralt nivå, med utgangspunkt i aktivitets- og redegjørelsesplikten i diskrimineringslovgivningen.

Departementene har en aktivitetsplikt både som arbeidsgiver og som offentlig myndighet. Det er pådriverarbeidet når det gjelder departementenes aktivitetsplikt som offentlig myndighet som i hovedsak vektlegges videre her. Som offentlig myndighet skal departementene fremme likestilling i all sin myndighetsutøvelse og i all tjenesteyting.

Aktivitets- og redegjørelsesplikten

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) har som lovforvalter et ansvar for å gjøre aktivitetsplikten kjent, og bidra til å øke kunnskapen om hvordan de best kan følges opp. Dette arbeidet har i hovedsak vært konsentrert om produksjon av skriftlig veiledningsmaterieil.

Etter at aktivitetsplikten ble utvidet i 2009 til også å omfatte etnisitet, religion og nedsatt funksjonsevne har departementet sendt ut informasjonsbrev til alle departementer og fylkesmenn om pliktene. BLD utarbeidet i 2009, i samarbeid med partene i arbeidslivet og Likestillings- og diskrimineringsombudet, en veileder for arbeidslivet i aktivitets- og redegjørelsesplikten. I 2010 bidro BLD til utarbeidelse av en veiledende rapporteringsmal for statlige virksomheters redegjørelser etter aktivitets- og redegjørelsesplikten som arbeidsgiver (Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet 2010).

Likestillings- og diskrimineringsombudet har til nå stått for mesteparten av den praktiske opplæringen som er gitt til statlige virksomheter om aktivitets- og redegjørelsesplikten, blant annet

med støtte fra EU-programmet PROGRESS¹³. Departementet har kun i begrenset omfang selv arrangert opplæringstiltak om aktivitets- og redegjørelsesplikten for andre departementer med underliggende direktorater. Ingen av BLDs underliggende direktorater er tildelt et særskilt ansvar for å følge opp aktivitets- og redegjørelsesplikten i arbeidslivet.

Det er per i dag ikke utviklet et system for å følge med på hvordan departementene med underliggende direktorater følger opp sin aktivitetsplikt som offentlig myndighet. Det er utarbeidet noen skriftlige veiledningshefter som omhandler deler av offentlige myndigheters aktivitetsplikt, herunder et eget veiledningshefte om å utrede konsekvenser for likestilling i statlig utredningsarbeid og et veiledningshefte om å integrere et kjønns- og likestillingsperspektiv i budsjettarbeidet (se omtale nedenfor). Det som er utarbeidet av veiledere når det gjelder offentlig tjenesteyting dekker i hovedsak grunnlagene funksjonsnedsettelse og etnisitet. Departementet har ikke utarbeidet særskilte veiledere rettet mot offentlige myndigheter på kommunalt nivå.

I Danmark er det utviklet et elektronisk system for å følge med på hvordan offentlige myndigheter følger opp sin aktivitetsplikt. Se nærmere omtale i boks 4.1.

Integrering av et kjønnsperspektiv i statsbudsjettet

Siden begynnelsen av 2000-tallet har ulike former for likestillingsvedlegg til statsbudsjettet vært brukt som verktøy for å integrere et likestillingsperspektiv. Arbeidet har vært inspirert av internasjonalt samarbeid både i regi av OECD og samarbeid på nordisk nivå.

Regjeringen la tre år på rad frem et særskilt likestillingsvedlegg til statsbudsjettet (2003 – 2005). Vedlegget redegjorde for hvordan departementene konkret arbeider for å fremme likestilling som en integrert del av budsjettarbeidet og politikkkutformingene på et bredt spekter av fagområder. BLD koordinerte arbeidet. Etter tre år besluttet regjeringen å videreføre ordningen med

¹² Utvalget har ikke utredet myndighetenes internasjonale arbeid på likestillingsfeltet. Se Difi rapport 2010: 16 *Organisering av internasjonalt arbeid*, for en nærmere oversikt over BLDs internasjonale arbeid.

¹³ PROGRESS er en forkortelse for *Programme for Employment and Social Security* og omfatter fem områder: arbeid, sosial sikkerhet og integrasjon, arbeidsvilkår, bekjempelse av diskriminering og likestilling mellom kvinner og menn. PROGRESS støtter opp under EUs ikke-diskrimineringspolitikk og regelutvikling, i form av studier, forskning og analyser samt informasjons- og kompetansetiltak i form av seminarer og kampanjer. Det lyses årlig ut prosjektmidler under programmet.

Boks 4.1 Likestillingsrapportering i Danmark

I Danmark er det utviklet et system for likestillingsredegjørelser og rapporter for å følge med på hvordan offentlige myndigheter følger opp sin aktivitetsplikt når det gjelder arbeidet for kjønnslikestilling. Rapporteringssystemet omfatter også aktivitetsplikten som arbeidsgiver.

I henhold til den danske likestillingsloven skal offentlige myndigheter innenfor deres område arbeide for likestilling og innarbeide likestilling i all planlegging og forvaltning. Etter likestillingsloven skal alle kommuner, regioner, departementer samt statlige direktorater, institusjoner og virksomheter med mer enn 50 ansatte utarbeide likestillingsredegjørelser hvert annet år. Likestillingsredegjørelsene skal gi borgerne, politikerne og øvrige interesserte et innblikk i den offentlige innsatsen for å fremme likestilling. Etter likestillingsloven er den enkelte minister også pålagt å utarbeide en likestillingsrapport på bakgrunn av likestillingsredegjørelsene fra etatene på ministerens område. Alle likestillingsredegjørelser og likestillingsrapporter skal sendes til likestillingsministeren. Departementene er ansvarlige for at likestillingsvurderinger blir foretatt ved utarbeidelse av nye lovforslag.

Det er utarbeidet et rapporteringsopplegg som stilles til rådighet for staten, kommuner og regioner. Likestillingsredegjørelsene fra 2009 består av fire deler; likestillingspolitikk på sektorområdet/serviceområdet, likestillingspolitikk på personalområdet, integrering av et kjønnsperspektiv og likestillingsvurderinger samt kjønns sammensetning i styrever, råd, nemnder og utvalg. Hjemmesiden www.lige.dk inneholder verktøy for å integrere et kjønnsperspektiv. Det er etablert et system for å måle/rangere virksomheters innsats på grunnlag av de svar som gis i rapporteringen.

dette gjennom kurs, konferanser og bilaterale møter.

Arbeidet med å integrere et likestillingsperspektiv i budsjettet ble også tydeligere forankret i Finansdepartementets årlige Hovedbudsjettsskriv fra 2007. Dette ble knyttet direkte til offentlige myndigheters aktivitetsplikt. I Hovedbudsjettsskrivet for 2012 fra Finansdepartementet heter det blant annet:

«(...) Vidare følger det av §1 a i likestillingslova at offentlige styresmakter skal arbeide aktivt, målretta og planmessig for å fremje likestilling på alle samfunnsområde (aktivitetsplikta). Departementa skal innarbeide kjønns- og likestillingsperspektivet i fagproposisjonen der ein finn det relevant og formålstenleg. Ei samla framstilling av departementet si oppfølging av aktivitetsplikta kan plasserast i del III i fagproposisjonen.»

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har på oppdrag fra BLD følgeevaluert hvordan departementene har integrert et kjønns- og likestillingsperspektiv i budsjettarbeidet i årene 2006 – 2009 (Difi 2009). Evalueringen vurderte verktøyet som nyttig. Omtalen av kjønns- og likestillingsperspektivet i departementenes budsjettproposisjoner ble gradvis mer handlingsorientert, ved at mål og tiltak ble gitt en mer sentral plass. Det er også blitt vanligere med en samlet omtale av fagområder hvor kjønns- og likestillingsperspektivet er relevant samt hvilke prioriteringer som departementene ønsker å gjøre på disse områdene.

Difis evaluering viser også at departementene generelt synes å ha behov for drahjelp fra BLD. Det synes å være en samstemmig oppfatning at uten aktivitet fra BLD på dette området, vil det i mange departementer skje lite (Difi 2009, side 30). Flere etterlyser enda større aktivitet fra BLD. Det kan likevel synes som om BLD i perioden 2009 – 2011 i mindre grad har vært aktiv pådriver overfor andre departementer i arbeidet med å integrere et kjønns- og likestillingsperspektiv i budsjettarbeidet. BLD rapporterer for disse årene ikke på særskilte innsatser på dette feltet i statsbudsjettet.

likestillingsvedlegg, men med endrede former. I perioden 2005 – 2007 la BLD frem et årlig tematisk vedlegg til statsbudsjettet.¹⁴

En egen veileder til likestillingsvurderingen og omtalen i departementenes budsjettproposisjoner ble utgitt i 2006 av BLD. BLD gav noen år departementene veiledning og oppfølging om

¹⁴ De tematiske statistikkvedleggene var: *Fordeling av økonomiske ressurser mellom kvinner og menn* (2005), *Yrkesdeltakelse og arbeidstid blant mødre og fedre* (2006) og *Helse og bruk av helsetjenester – forskjeller mellom kvinner og menn* (2007)

Analyser av konsekvenser for likestilling

En anbefaling om å utrede konsekvenser for likestilling er nedfelt i *Utredningsinstruksen*¹⁵ som gjelder arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, reformer og tiltak, samt proposisjoner og meldinger til Stortinget. Instruksen gjelder for alt utredningsarbeid som utføres i eller på oppdrag for statlige forvaltningsorganer, det vil si departementer, direktorater og andre underliggende virksomheter. Punkt 2.3.3 i instruksen omhandler krav om å utrede andre vesentlige konsekvenser av et tiltak i tillegg til den generelle plikten til å utrede økonomiske og administrative konsekvenser. Som eksempler på områder der det i mange tilfeller vil være aktuelt å vurdere konsekvenser nevnes blant annet:

- Likestillingsmessige konsekvenser, blant annet sett på bakgrunn av likestillingspolitiske mål.
- Forholdet til menneskerettighetene. Utreder skal vurdere og, der det er relevant, redegjøre for om menneskerettskonvensjonene stiller krav til myndighetene på det aktuelle området.

Å vurdere konsekvenser for likestilling betyr blant annet å analysere om et tiltak kan medføre at personer eller grupper kommer dårligere ut sammenlignet med andre. Dersom tiltaket har uheldige konsekvenser for personer eller grupper må fordelene med tiltaket vurderes opp mot ulempe sett i lys av målet om likestilling og fravær av diskriminering.

BLD utga i 2010 en ny veileder til *Utredningsinstruksen Konsekvenser for likestilling - Utredning i forhold til kjønn, nedsatt funksjonsevne, etnisk opprinnelse, religion mv.* Denne veilederen erstatter to tidligere veiledere for likestillingsmessige konsekvenser: *Utredningen av konsekvenser for likestilling* (1999) som omfatter kjønn, og veilederen *Likestillingsmessige konsekvenser for personer med innvandrerbakgrunn, samer og nasjonale minoriteter* (2007).

Det gjennomføres per i dag ikke systematisk opplæring i bruk av veilederen på sentralt nivå, verken til departementer eller direktorater.¹⁶

Det foreligger per i dag heller ingen evaluering av i hvor stor grad konsekvenser for likestilling blir vurdert i forbindelse med statlig utredningsarbeid. Utvalget har innenfor rammen av sitt arbeid ikke hatt anledning til å kartlegge dette nærmere.

I spørreundersøkelsen som utvalget har gjennomført om departementenes arbeid med likestilling fremgår det at ti av totalt 16 departementer som svarer, har hatt ansvar de siste fem år for meldinger, utredninger eller lovproposisjoner hvor likestilling inngår som et sentralt tema. Kun to departementer svarer at de har konkrete retningslinjer som følges opp med kontroll/veiledning for å orientere om veileder til utredningsinstruksen om likestilling ved igangsetting av utredningsarbeid mv. (se nærmere omtale av denne kartleggingen i kapittel 4.3). Om vi sammenholder disse svarene med utredninger og meldinger utvalget selv har sett nærmere på i sitt arbeid, er det grunn til å anta at konsekvenser for likestilling eller integrering av et kjønnsperspektiv ikke blir godt nok ivarettatt i statlig utredningsarbeid i dag.

Handlingsplaner, meldinger og redegjørelser for likestilling

Det er BLD som har ansvar for utarbeiding av sektorovergripende handlingsplaner og meldinger til Stortinget om likestilling.

Den første handlingsplanen for likestilling i Norge kom i 1981 og var blant annet en oppfølging av den FN initierte internasjonale satsingen for å bedre kvinners stilling.¹⁷ Handlingsplanen gjaldt for perioden 1981 – 1985 og hadde hovedvekt på arbeidsliv og utdanning. Denne ble fulgt opp av et nytt handlingsprogram for likestilling i 1986 – 1990 hvor ønsket var å utvide likestillingspolitikken til å gjelde flere felt. Det ble også lagt frem egne stortingsmeldinger om likestilling, se St.meld. nr. 69 (1984 – 85) *Om tiltak og virkemidler i likestillingspolitikken* og St.meld. nr. 70 (1991 –

¹⁵ Utredningsinstruksen ble vedtatt ved kongelig resolusjon av 16. desember 1994, og er senere revidert i flere omganger, senest ved kongelig resolusjon i 2005. Allerede i utredningsinstruksen fra 1994 er likestillingsmessige konsekvenser nevnt som eksempel på mulige vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser. Før den tid hadde man noe som het regelverksinstruksen som ble vedtatt ved kongelig resolusjon fra 1985. Denne inneholdt bestemmelser om representasjon av begge kjønn i utvalg i tillegg til et punkt om bruk av kjønnsnøytrale uttrykk i lover og forskrifter.

¹⁶ Utvalget er kjent med at BLD har gjennomført et seminar 8. juni 2011 med opplæring av departementsansatte i internasjonale konvensjoner, diskrimineringslovgivning og utredningsinstruksen, jf. tiltak 1 i *Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering* (2009 – 2012).

¹⁷ På FNs kvinnekongress i Mexico i 1975 ble det vedtatt en verdenshandlingsplan for å bedre kvinners stilling, og FN erklærte 1975 - 1985 som det internasjonale kvinnetåret. Alle medlemsland ble oppfordret til å utarbeide nasjonale handlingsplaner for å nå målene i kvinnetåret.

92) *Likestillingspolitikk for 90-åra*. De to siste stortingsmeldingene om likestilling er St.meld. nr. 8 (2008 – 2009) *Om menn, mannsroller og likestilling* og Meld. St. 6 (2010 – 2011) *Likestilling for like-lønn*.

I 1997 og 1999 la likestillingsministeren frem likestillingspolitiske redegjørelser for Stortinget. Disse redegjørelsene beskrev samfunnsutviklingen med hensyn til likestilling på noen utvalgte områder og ga signaler om regjeringens politikk. Viktige tema i 1997 var likestilling i utdanning og arbeidsliv, foreldrepermisjon og barnehager, og kjønn og ledelse. I 1999 var kjønn, makt og innflytelse hovedtemaer samt ungdom og likestilling.

I boks 4.2 gis det en omtale av likestillingspolitiske redegjørelser i Danmark, Sverige og Finland.

Sektorovergripende handlingsplaner på likestillingsfeltet har i hovedsak vært knyttet til andre diskrimineringsgrunnlag enn kjønn, med unntak av handlingsplanene som omhandler områder som tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og vold i nære relasjoner.¹⁸ På disse områdene har regjeringen prioritert betydelige midler. Om lag 70 mill. kr per år er for eksempel bevilget til oppfølging av *Handlingsplan mot tvangsekteskap* (2008 – 2011). Kostnadsrammen for *Handlingsplan mot vold i nære relasjoner* (2008 – 2011) er anslått til 150 mill. kr.¹⁹ Bevilgningene til *Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering* (2009 – 2012) og *Handlingsplan: Bedre livskvalitet for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner* (2009 – 2012) er små i sammenligning.²⁰

¹⁸ Oversikt over sektorovergripende handlingsplaner som BLD koordinerer på likestillingsfeltet:

- *Handlingsplan: Bedre livskvalitet for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner* (2009 – 2012)
- *Handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet* (2009 – 2013)
- *Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering* (2009 – 2012)
- *Handlingsplan mot tvangsekteskap* (2008 – 2011)
- *Handlingsplan mot kjønnslemlestelse* (2008 – 2011)

Handlingsplan mot vold i nære relasjoner, Vendepunkt (2008 – 2011) koordineres av Justisdepartementet. I 2008 la BLD fram en statusrapport for departementenes likestillingsarbeid. Se rapporten *Likestilling 2009? Departementenes mål, strategier og tiltak for å sikre likestilling mellom kvinner og menn*.

¹⁹ Det er vanskelig å angi eksakte beløp da mange departementer er inne med midler, og mange av tiltakene dekkes innenfor større samleposter på budsjettet.

²⁰ Det er ikke mulig å anslå den totale kostnadsrammen for disse planene, da det ikke er spesifisert hva tiltakene koster. Det vises i stor grad til at tiltakene dekkes innenfor ordinære budsjettammer. BLD ble ikke tilført såkalte «friske midler» til arbeidet med disse planene.

Boks 4.2 Likestillingspolitiske redegjørelser i Danmark, Sverige og Finland

Både Danmark, Sverige og Finland har de senere årene forankret det offentlige likestillingsarbeidet i sine respektive nasjonalforsamlinger, gjennom redegjørelser om likestilling (Emerek og Jørgensen 2011, Freidenvall 2011 og Nousiainen 2011). Likestillingsministeren i Danmark har siden 2002 utarbeidet en årlig redegjørelse samt *Perspektiv- og Handlingsplan* til Folketinget, som utgjør regjeringens samlede handlingsplan på likestillingsområdet. Den finske likestillingsministeren la i 2010 frem en redegjørelse om likestilling mellom kvinner og menn for den finske nasjonalforsamlingen, den første i sitt slag. Redegjørelsen staker ut retningslinjen for likestillingspolitikken frem mot år 2020. I Finland har man dessuten, siden 1972, hatt en parlamentarisk delegasjon for likestillingsspørsmål, hvor representanter for de politiske partier sitter. Og frivillige kvinneorganisasjoner har fungert som rådgivere for delegasjonen. Delegasjonen for kjønnslikestilling fungerer som et diskusjonsforum som formidler likestillingsspørsmål til det politiske system. I Sverige har man i årene 2007 – 2010 tilført likestillingspolitikken om lag 1,6 milliarder SEK til en særskilt likestillingssatsing. Satsingen har blitt fulgt opp med en redegjørelse til den svenske riksdagen om hvordan midlene er blitt brukt og foreløpige resultater (jf. Regeringens skrivelse 2009/10: 234. *Redovisning av den särskilda jämställdhetssatsningen*).

Høsten 2011 skal regjeringen legge frem en ny handlingsplan for likestilling mellom kjønnene, *Likestilling 2014*. Handlingsplanen gjelder for perioden 2011 – 2014 og er sektorovergripende. Handlingsplanen var ikke lagt frem da denne utredningen gikk i trykken. Utvalget er også kjent med at Justisdepartementet arbeider med en ny melding til Stortinget om vold i nære relasjoner og en ny handlingsplan mot vold i nære relasjoner. Arbeidet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse vil bli videreført i 2012 med samme styrke.

Det vises for øvrig til at en rekke departementer har fremmet egne handlingsplaner for likestilling på egne sektorområder, se nærmere omtale under kapittel 4.3, boks 4.4.

Boks 4.3 Den særskilte satsingen for kjønnslikestilling i Sverige

Sverige har i perioden 2007 – 2010 gjennomført en omfattende satsing på likestillingsområdet. Politikken for kjønnslikestilling ble tilført 1,6 milliarder SEK til en særskilt satsing i denne perioden, noe som innebar en tidobling av de ressurser likestillingspolitikken tidligere er tilført. I juni 2010 overleverte regjeringen en redegjørelse til Riksdagen om hvilke innsatsområder og tiltak som inngår i satsingen og hvordan midlene er brukt frem til juni 2010. Tabellen nedenfor viser fordelingen av midler fordelt på delmål og områder innenfor den særskilte likestillings-satsingen.

Tabell 4.2 Fordeling av midler til den særskilte satsingen for kjønnslikestilling i Sverige 2007 – 2010

Område	Midler (i 1 000 SEK)
En jevn fordeling av makt og innflytelse	40 550
Økonomisk likestilling	273 825
Jevn fordeling av det ubetalte hjemme og omsorgsarbeidet	17 730
Menns vold mot kvinner, hedersrelatert vold og vold i samkjønnede relationer	453 211
Tiltak mot prostitusjon og menneskehandel for seksuelle formål	184 769
Likestillingsintegrering	158 160
Kunnskapsutveksling og oppfølging	138 005
Midler til likestillingsprosjekt til ideelle organisationer	26 122
Totalt	1 292 372¹

¹ Satsingen var ikke avsluttet da redegjørelsen ble avholdt.

Den svenske likestillingssatsingen er svært omfattende. Den største satsingen er rettet mot

å bekjempe menns vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (453 mill. SEK). Innenfor området økonomisk likestilling inngår for eksempel 84,5 mill. SEK til likestillingstiltak innenfor utdanningssystemet, fra grunnskole til videregående og høyere utdanning. 158 mill. SEK går til innsatser for å styrke likestillingsarbeidet innenfor offentlig sektor. Mesteparten av disse midlene, 145 mill. SEK, er blitt tildelt Sveriges Kommuner og Landsting (SKL) til arbeidet med likestillingsintegrering¹ i svenske kommuner. Innsatsen rettet mot kommunene har blitt videreført ut 2013. Totalt har SKL derfor fått 225 mill. SEK til arbeidet med likestillingsintegrering i kommuner, fylker og regioner.

Midlene til likestillingsintegrering er for øvrig brukt til arbeidet med regjeringens handlingsplan for likestillingsintegrering i regjeringsapparatet. I perioden 2004 – 2010 er det gjennomført et omfattende forandringsarbeid i regjeringskanselliet i Sverige for å gjennomføre likestillingsintegrering. Utgangspunktet har vært å skape varige endringer i de ordinære arbeidsmetodene. Innenfor rammen av arbeidet har kunnskaper og erfaringer med likestillingsintegrering blitt samlet inn og analysert. I 2008 ble det utviklet og prøvd ut opplæringsmodeller i likestilling for nøkkelgrupper innenfor regjeringskanselliet. Hensikten har vært å innlemme disse opplæringene i statsforvaltningens ordinære opplæringssystem.

For å støtte statlige myndigheters arbeid med likestillingsintegrering, ga regjeringen i juli 2008 Nationella sekretariatet för genusforskning ved Göteborgs universitet et oppdrag (13 mill. SEK) som blant annet omfattet å utvikle konkrete metoder for likestillingsintegrering. Prosjektet, som har navnet *Program Jämi 2008 – 2010* er avsluttet. Det er laget en egen webportal med tilgjengelig informasjon om likestillingsintegrering i staten.²

¹ I Sverige benyttes begrepet *jämställdhetsintegrering* om en strategi for å integrere et likestillingsperspektiv i alle beslutningsprosesser.

² Se også *Faktarapport om jämställdhet i Sverige* (Freidenvall 2011) for mer informasjon om den særskilte satsingen for kjønnslikestilling i Sverige.

4.2.2.3 Kunnskapsutvikler

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) har ansvar for å bidra til og fremskaffe ny kunnskap om likestilling og sikre at kunnskap om likestilling blir oppdatert. Det vises for øvrig til at alle departementer har et ansvar for å fremskaffe kunnskap om likestilling på sine ansvarsområder i tråd med sektoransvarsprinsippet.

BLDs bidrag til forsknings- og kunnskapsutvikling skjer både gjennom langsiktige bevilgninger til programforskning i Norges forskningsråd, samarbeid med Statistisk sentralbyrå og gjennom direkte prosjektbevilgninger til fagmiljø i institutt-, universitets- og høyskolesektoren, jf. Prop. 1 S (2010 – 2011), side 171 for BLD. I tillegg gir BLD støtte til flere private stiftelser og offentlige sentre på likestillingsfeltet.

BLD støtter blant annet programmet *Kjønnsforskning* (2008 – 2012) under Norges forskningsråd. Programmet støttes med 4 mill. kr i 2011. BLD har over mange år bidratt til å finansiere velferdsforskningen i Norges forskningsråd. I 2011 støtter BLD programmet *Velferd, arbeidsliv og migrasjon* med 17,3 mill. kr. BLD hovedfinansierer også IT Funk (2007 – 2012) (IT for personer med funksjonsnedsettelse) med 5,6 mill. kr i 2011.

Siden 2004 har BLD delfinansiert en halv stilling som likestillingskoordinator i Statistisk sentralbyrå (SSB). Likestillingskoordinatoren har en nøkkelrolle i SSB når det gjelder å ha en tverrfaglig oversikt over all statistikk som kan fordeles etter kjønn. Dette gjelder blant annet statistikk om sysselsettingsnivå, yrkesfordeling, næringsfordeling, utdanningsnivå, inntektsnivå og lønn. I tillegg har koordinatoren ansvar for årlig publisering av *Indeks for kjønnslikestilling i kommunene*.

Til sammenligning kan det vises til at SSB også har en innvandrerkoodinator, som er finansiert av BLD med 870 000 kr (6 månedeverk) i 2011. Denne stillingen inngår i en rammeavtale mellom BLD og SSB om gjennomføring av prosjekter om innvandrrelatert statistikk. Prosjektene som inngår i rammeavtalen avtales på årlige møter.²¹ Prosjektene utføres av flere seksjoner i SSB, hvorav flere stillinger er direkte knyttet til innvandrerstatisikk.

²¹ For 2011 utgjorde dette til sammen 8 100 000 kr, statsbudsjettets Kap. 821, post 21 til statistikkutvikling og analyse når det gjelder migrasjons- og innvandrrelatert statistikk.

På integrerings- og inkluderingsfeltet er det utviklet et verktøy for å følge med på utviklingen over tid på sentrale levekårsområder, jf. ordningen *Mål for inkludering* som skal bidra til å synliggjøre utviklingen og være et grunnlag for å vurdere resultatene av det arbeidet myndighetene gjør. Det er formulert 17 mål med tilhørende indikatorer på ansvarsområdet til åtte departementer. Det er rapportert årlig i budsjettet på disse målene siden de ble lansert i 2005, se Prop. 1 S 2010 – 2011, side 179 for BLD.²² Ingen av de 17 målene med tilhørende indikatorer fanger opp forskjeller mellom kvinner og menn.

Som ledd i oppfølging av *Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering* (2009 – 2012) har BLD tatt initiativ til å opprette et forum for likestillingsdata mellom databrukere (utvalgte departementer med underliggende etater og Likestillings- og diskrimineringsombudet) og dataprodusenter (Statistisk sentralbyrå, forskningsinstitusjoner). Dette skal være ledd i innsatsen for å få til en mer helhetlig og systematisk tilnærming til innhenting av data som kan belyse likestilling og diskriminering etter ulike grunnlag. Arbeidet er i startfasen.

BLD gir årlig støtte til flere forsknings- og utviklingsprosjekter på likestillingsfeltet. Eksempler på forskning/studier som BLD har gitt støtte til i 2010/2011 er en studie av familiepraksis og likestilling i innvandrersfamilier, en kartleggingsanalyse av det kjønnsdelte arbeidsmarkedet, og en analyse av «likestilling hjemme» i samarbeid med likestillingsutvalget. Når det gjelder arbeidet mot vold i nære relasjoner gir BLD støtte til forskningsprosjekter i regi av Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS).

BLD mfl. gir også driftstøtte og/eller prosjektstøtte til flere private stiftelser og andre offentlige sentre som skal bidra til å utvikle kunnskap om kjønn og betydningen av kjønn. Her kan nevnes: KUN senter for kunnskap og likestilling, Likestillingsssenteret, Senter for likestilling, Galdú – Kompetansesenteret for urfolks rettigheter og Reform – ressurscenter for menn. Det vises til kapittel 5.2.2 for en nærmere omtale av likestillingsssentre som arbeider for å fremme likestilling regionalt.

²² SSB har utviklet en egen monitor for introduksjonsordningen for å følge med på i hvilken grad deltakerne får jobb eller kommer i utdanning.

4.2.3 Utvalgets vurdering

Utvalget ser klare fordeler ved at likestillingsarbeidet er forankret i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD), som er et departement med mange sektorovergrepene oppgaver. Offentlige myndigheters plikt til aktivt å fremme likestilling omfatter alle departementers virkeområder. Og likestilling som saksfelt omfatter hele livsløpet fra barndom, via ungdom og voksenliv til alderdom. Utvalget vurderer det også som en styrke at politikken for å fremme likestilling mellom kjønn har ligget fast i ett departement over lang tid. Dette gir grunnlag for å forankre kunnskap i forvaltningen og sikre kontinuitet i arbeidet.

Det er hensiktsmessig at ett departement har et overordnet ansvar for likestilling. Men en slik ansvars plassering er ikke i seg selv tilstrekkelig til å sikre at et likestillingsperspektiv integreres i all offentlig virksomhet på sentralt nivå. Departementet må ha praktiske virkemidler til rådighet, og myndighet til å gjennomføre sitt samordningsansvar. Per i dag ser ikke virkemidlene ut til å være tilstrekkelig konkretisert. Utvalget foreslår i kapittel 3 en konkretisering av aktivitetsplikten i likestillingsloven. Utvalget understreker videre at oppfølgingen og tilsynet med aktivitetsplikten for offentlige myndigheter bør ligge hos BLD, men med mulighet for BLD til å delegerer oppgaven til en underordnet virksomhet. Utvalget mener at dette vil kunne styrke BLDs rolle vis-à-vis den øvrige sentralforvaltningen.

At arbeidet for å fremme likestilling knyttet til ulike diskrimineringsgrunnlag er samlet i ett departement, gir også et godt utgangspunkt for å utvikle en flerdimensjonal tilnærming til likestilling. Det følger opp styrkingen av diskrimineringsvernet for flere grunnlag enn kjønn i lovverket. Gjennom nye lovvedtak i 2008, omfatter den lovfestede aktivitets- og redegjørelsesplikten i dag også flere diskrimineringsgrunnlag (kjønn, nedsatt funksjonsevne, etnisitet og religion) En samling av likestillingsarbeid når det gjelder alle vernede diskrimineringsgrunnlag innenfor rammen av ett departement, kan gi større rom for å trekke veksler på de erfaringer og praksiser som er utviklet på ett diskrimineringsgrunnlag i arbeidet med andre diskrimineringsgrunnlag. Å etablere en flerdimensjonal tilnærming til likestilling er like fullt et krevende arbeid. Det forutsetter et sterkt kunnskapsgrunnlag på ulike fagområder og utvikling av nye metoder og verktøy for aktivt likestillingsarbeid.

Etter utvalgets vurdering er departementenes arbeid med å integrere et likestillingsperspektiv i

budsjettet eksempel på et område hvor forvaltningen kan vise til målrettet arbeid over en viss periode. Difis evaluering (2009) viser likevel at arbeidet krever kontinuerlig fokus og at departementene stadig har behov for opplæring og veiledning. Likestillingsomtalen i budsjettproposisjonen sikrer også en jevnlig presentasjon for Stortinget av regjeringens innsats for arbeidet med likestilling. Etter utvalgets vurdering er denne forankringen viktig, særlig siden Norge ikke har en praksis med jevnlig likestillingspolitiske redegjørelser for Stortinget eller jevnlig brede sektorovergrepene meldinger om likestilling til Stortinget. Arbeidet med å integrere et likestillingsperspektiv i budsjettet kan tas ett skritt videre ved at kjønn ses i sammenheng med andre diskrimineringsgrunnlag. Et slikt perspektiv bør forankres i Finansdepartementets årlige Hovedbudsjettsskriv. Budsjettsskrivet må også samsvare med norsk lovgivning og omtale offentlige myndigheters og arbeidsgivers plikter både når det gjelder kjønn, nedsatt funksjonsevne, etnisitet og religion.

Det finnes ingen samlet tilgjengelig informasjon om hvor mye staten investerer i en god likestillingspolitikk, og ingen budsjettering som synliggjør dette. Utvalget mener at en samlet likestillingsbudsjettering kan være et egnet mål for den statlige innsatsen, men innser at dette er krevende å gjennomføre i praksis. Det vises likevel til den svenske programsatsingen for kjønnslikestilling, som dokumenterer 1,6 «friske» milliarder SEK i perioden 2007 – 2010, jf. omtale i boks 4.3. Samtidig stiller utvalget seg noe tvilende til effekten av slike særskilte innsatser innenfor en begrenset tidsperiode, dersom det ikke samtidig etableres permanente strukturer for det videre arbeidet. Det bør være et statlig ansvar å sikre helhetlig oversikt over det arbeidet som pågår, hvilke metoder og tiltak som virker, og hvor utfordringene til enhver tid er størst. Dette behovet dekkes ikke gjennom likestillingsvedlegg til statsbudsjettet.

Å vurdere konsekvenser for likestilling vil etter utvalgets vurdering være en oppfølging av statlige virksomheters aktivitetsplikt som offentlig myndighet. At offentlige myndigheter nå kan forholde seg til en veileder som dekker både kjønn, funksjonsnedsettelse, etnisitet og religion er en styrke. Men det mangler et permanent system for å gi veiledning til departementer og direktorater om hvordan analyser av konsekvenser for likestilling best kan gjennomføres. Offentlige utvalg kan åpenbart trenge veiledning om hvordan de følger utredningsinstruksen med hensyn til utredning av likestillingsmessige konsekvenser. Slike conse-

kvensanalyser for likestilling bør heller ikke begrenses til statlig utredningsarbeid. Men gjennomgående er det per i dag et svært stort gap mellom ambisjoner og realiteter når det gjelder bruken av dette likestillingsverktøyet.

Etter utvalgets vurdering bør evalueringer og politikkkutvikling på likestillingsfeltet og undersøkelser av levekår være forskningsbaserte. Et overordnet ansvar for likestilling bør innebære å følge systematisk med på utviklingen over tid på viktige levekårsarenaer, og sørge for analyser som kan klargjøre hva som er særlige utfordringer i det offentlige likestillingsarbeidet. Det er også en utfordring å ivareta et flerdimensjonalt perspektiv i denne kunnskapsinnhenting. Utvalget vurderer indeksen for kjønnslikestilling som SSB har utarbeidet som et nyttig verktøy for kommunenes arbeid med likestilling. Utvalget er kjent med at indeksen har bidratt til at flere kommuner som skårer lavt har økt sin forståelse for behovet for likestillingsarbeid og iverksatt tiltak. Etter utvalgets vurdering er det et stort potensiale for å bruke denne statistikken mer aktivt også på nasjonalt nivå for å følge med på utvikling over tid. Utvalget har merket seg at statistikk om innvandrere er samlet i en rammeavtale, mens statistikk om kjønnslikestilling ikke har hatt tilsvarende prioritering.²³ Etter utvalgets vurdering er det behov for å styrke formidlingen og samkjøringen av kjønnsdelt statistikk, og analyser som inkluderer flerdimensjonalitet. Dette kan sikres gjennom en egen rammeavtale for likestillingsdata mellom BLD og SSB.

4.3 Kartlegging av departementenes likestillingsarbeid

Utvalget har gjennomført en egen kartlegging av departementenes arbeid med kjønnslikestilling. Det er avholdt møte med kontaktpersoner fra departementene og et spørreskjema er sendt ut til alle departementer. Totalt 16 av 17 departementer besvarte skjemaet. Spørreskjema ble ikke sendt Statsministerens kontor. Finansdepartementet besvarte ikke spørreskjemaet. Utvalgte departementer har også gitt utvalget en grundigere beskrivelse av sitt arbeid med likestilling. Dette gjelder Arbeidsdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Helse- og

omsorgsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Kunnskapsdepartementet og Utenriksdepartementet.

Det ligger utenfor mandatet for denne utredningen å vurdere hvert enkelt departements innsats på feltet eller kvaliteten på det arbeidet som er gjennomført. Kartleggingen som er gjennomført er på et generelt og overordnet nivå.

4.3.1 Hovedfunn

Nedenfor oppsummeres funn fra utvalgets kartlegging av departementenes arbeid med kjønnslikestilling. Noen eksempler på hvordan departementer arbeider med å fremme likestilling på egne sektorområder presenteres i boks 4.5 – 4.8.

Mål for likestilling

Kartleggingen viser at de aller fleste departementene har formulert likestillingspolitiske målsettinger på minimum ett av sine ansvarsområder. Det er få departementer som viser til at de har likestillingspolitiske målsettinger på flere av sine ansvarsområder. Alle departementene oppgir også at målsettinger for likestilling inngår som del av føringer i tildelingsbrev til underliggende og tilknyttede virksomheter når det gjelder gjennomføring av sektorpolitikken. Åtte av departementene viser til at de i tildelingsbrevene har mer konkrete likestillingspolitiske målsettinger på egne sektorområder. De øvrige viser til mer generelle føringer, eventuelt med henvisning til aktivitets- og redegjørelsespliktene, herunder både plikten som arbeidsgiver og som offentlig myndighet.

Handlingsplaner for likestilling og grad av flerdimensjonalitet

Ni av 16 departementer har egne handlingsplaner for kjønnslikestilling eller er ansvarlig for å koordinere oppfølgingen av interdepartementale handlingsplaner for kjønnslikestilling (spørsmålet omfattet handlingsplaner på politikkområdene siste fem år). Flere departementer viser til at de bidrar med tiltak inn i planer som koordineres av andre departementer. *Handlingsplan for meir entreprenørskap blant kvinner* ble for eksempel lagt frem av åtte ministre. Halvparten av departementene svarer at handlingsplanene for kjønnslikestilling som de har fremmet/bidratt til har trukket frem hensyn/utarbeidet tiltak hvor kjønn ses i sammenheng med etnisitet. Mange departementer viser også til at den varslede handlingsplanen for å fremme likestilling mellom kjønnene vil se

²³ Flere forskere i SSB jobber med statistikkanalyser relevant for likestilling, og BLD har finansiert flere prosjekter, blant annet analyser av LOGG. Dette er imidlertid forskning, og ikke formidling av (enkler) statistikk på årlig basis, og det fins ingen samlet oversikt over alle prosjekter.

kjønn i sammenheng med flere diskrimineringsgrunnlag. Se boks 4.4 for en oversikt over handlingsplaner for kjønnslikestilling som departementene har fremmet.

Åtte departementer viser til at de har bidratt til andre handlingsplaner hvor likestilling har vært ett av flere tema. Blant departementene med ansvar for sentrale levekårsområder er det kun Arbeidsdepartementet som svarer at de ikke har hatt ansvaret for handlingsplaner for kjønnslikestilling på sitt politikkområde.

Ti departementer svarer at de har hatt ansvaret for offentlige utredninger, meldinger eller proposisjoner til Stortinget de siste fem år hvor likestilling inngår som et sentralt tema.

I hvor stort omfang departementenes handlingsplaner generelt har integrert et kjønns- eller likestillingsperspektiv har utvalget ikke oversikt over. Men utvalgets egen gjennomgang av handlingsplaner for å fremme likestilling og inkludering knyttet til andre diskrimineringsgrunnlag enn kjønn viser at kjønnspektivet i disse planene er svært begrenset eller fraværende.²⁴

Handlingsplan for å fremme likestilling i barnehage og grunnsopplæring (2008 – 2010) er et eksempel på en handlingsplan for kjønnslikestilling hvor kjønn i svært liten grad ses i sammenheng med etnisitet. Ett eksempel på en handlingsplan for likestilling som etter utvalgets vurdering har en flerdimensjonal tilnærming til likestillingsarbeid er *Handlingsplan: Bedre livskvalitet for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner* (2009 – 2012). Denne planen har en livsløpstilnærming og knytter seksuell orientering både til kjønn, etnisitet, alder og nedsatt funksjonsevne.

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) har i rapporter til FN om Norges oppfølging av rasediskrimineringskonvensjonen og kvinnekonvensjonen i 2011 kritisert myndighetene for å mangle en helhetlig og interseksjonell tilnærming i sitt likestillingsarbeid (LDO 2011b, LDO 2011 c). Ombudet viser blant annet i sin supplerende rapport til FNs rasediskrimineringskomité til at lesbiske og homofile som tvangsgiftes ikke vies oppmerksomhet i Integrerings- og mangfoldsdirektoratets arbeid mot tvangsekteskap. Det vises også til at *Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering* (2009 – 2012) ikke berører problemstillinger knyt-

Boks 4.4 Handlingsplaner for kjønnslikestilling

- *Handlingsplan for likestilling i barnehage og grunnsopplæring* (2008 – 2010), (Kunnskapsdepartementet).
- *Handlingsplan for meir entreprenørskap blant kvinner*, (Interdepartemental, Nærings- og handelsdepartementet koordinerer).
- *Strategiplan for likestilling i landbrukssektoren 2007*, (Landbruks- og matdepartementet).
- *Likestilling i reindriften 2010*, (Landbruks- og matdepartementet).
- *Handlingsplan for jevnere kjønnsrepresentasjon i norsk filmproduksjon*, (Kulturdepartementet).
- *Handlingsplan for økt kvinneandel i marin sektor*, (Fiskeri- og kystdepartementet).
- *Handlingsplan mot kjønnslemlestelse* (2008 – 2011), (Interdepartemental, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet koordinerer).
- *Handlingsplan mot tvangsekteskap* (2008 – 2011), (Interdepartemental, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet koordinerer).
- *Handlingsplan mot vold i nære relasjoner, Vendepunkt*, (2008 – 2011), (Interdepartemental, Justisdepartementet koordinerer).
- *Regjeringens handlingsplan for gjennomføring av FNs Sikkerhetsråds resolusjon 1325 (2000) om kvinner, fred og sikkerhet 2006*.
- *Kvinner, fred og sikkerhet, Strategisk plan* (2011–2013).
- *Handlingsplan for kvinners rettigheter og likestilling i utviklingssamarbeidet* (2007 – 2009), videreføres 2010 – 2013, (Utenriksdepartementet).
- *Handlingsplan mot kvinnelig kjønnslemlestelse FGM* (2003), videreført ut 2010, (Utenriksdepartementet).
- *Kvinnehelsestrategien* (2003 – 2013), (Helse- og omsorgsdepartementet).

²⁴ Se for eksempel *Handlingsplan for inkludering og integrering av innvandrerbefolkningen* (2007 – 2010), *Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering* (2009 – 2012) eller *Handlingsplan for å bedre levekårene for rom i Oslo* (2009).

Boks 4.5 Dobbel forankring av likestillingsarbeidet. Utenriksdepartementet

Utenriksdepartementet har valgt en dobbel strategi for likestillingsarbeidet. Den ene er å integrere et likestillingsperspektiv på flere nivå og på de fleste fagområder departementet har ansvar for. Den andre er å opprette et særskilt likestillingsteam som koordinerer oppfølgingen av departementets handlingsplaner og meldinger om likestilling, samt fungerer som kompetansebase og rådgiver.

Hovedansvaret for likestilling på fagområdene ligger i avdelingen for FN, fred og humanitære spørsmål, Seksjon for globale initiativ og likestilling (GIL) som ble opprettet i 2007. Det er tre faste stillinger til likestilling. Teamet har hovedansvar for oppfølging av handlingsplanene for Sikkerhetsrådsresolusjonen (SR) 1325 om kvinner, fred og sikkerhet, og handlingsplanen for kvinners rettigheter og likestilling i utviklings-samarbeidet. Som følge av en ekstern evaluering i 2006, som viste at integreringsstrategien for likestilling i utviklings-samarbeidet i stor grad hadde feilet, ble det utarbeidet en handlingsplan (2007) og en stortingsmelding (2008) som fastslo at ansvaret for å følge opp likestilling ligger i

ledelsen i den enkelte avdeling/enhet/utestasjon. Teamet i GIL fyller rollen som kompetansebase og rådgiver. For å følge opp likestillingsmålene i blant annet St.meld. nr. 11 (2007-2008) *På like vilkår*, har de fleste avdelinger og seksjoner likestillingsoppgaver innen sine ansvarsområder. Et særlig oppfølgingsansvar er i de fleste tilfeller tillagt en person som koordinerer internt i avdeling/seksjon. Likestilling internt er forankret i Avdeling for kompetanse og ressurser. Representanter fra denne avdelingen deltar fast i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets embetsgruppe for likestilling.

Utenriksdepartementet har også rutiner for rapportering. Det er Økonomiseksjonen som spesifiserer i de regulære budsjettbestillingene at likestilling er et prioritert mål som skal rapporteres på av alle. På samme måte inkluderer Seksjon for etatsstyring og budsjettforvaltning (Regionalavdelingen) likestilling i styringsdialogen med ambassadene (virksomhetsplanprosessen, treårige strategiske planer) og etatene (blant annet Norad), i dialog med GIL.

tet til innvandrere som er lesbiske, homofile, bifile eller transpersoner. Også skyggerapporten²⁵ som frivillige organisasjoner har utarbeidet om Norges oppfølging av kvinnekonvensjonen i 2011 understreker behovet for en flerdimensjonal tilnærming i det offentlige likestillingsarbeidet. Rapporten viser blant annet til at det mangler oppmerksomhet rettet mot voldsutsatte kvinner med nedsatt funksjonsevne. Minoritetskvinnens manglende tilgang på rettighetsinformasjon er også et tema som fremheves.

Forankring av likestillingsarbeidet

Utvalget har i spørreundersøkelsen til departementene også kartlagt hvordan arbeidet med likestilling er forankret. Her er det stor variasjon mellom departementene og flere viser til at arbeidet

er forankret i flere avdelinger. Fem departementer (Kunnskapsdepartementet, Utenriksdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Forsvarsdepartementet) har forankret arbeidet i en fagavdeling. Elleve departementer har forankret likestillingsarbeidet i plan- og administrasjonsavdelingen/budsjettavdelingen. Syv departementer svarer dessuten at alle avdelinger har et like stort ansvar for arbeidet med likestilling. Under halvparten av departementene svarer at departementets likestillingspolitikk har vært oppe på minst ett administrativt sjeffsmøte i 2010, hvorav tre oppgir intern personalpolitikk som tema. Både Kunnskapsdepartementet og Utenriksdepartementet, som begge har forankret arbeidet med likestilling både i en fagavdeling og i andre avdelinger, utmerker seg med å vise til større aktivitet på feltet. Også Landbruks- og matdepartementet utmerker seg ved å bruke et bredt spekter av virkemidler for å fremme likestilling på tvers av ansvarsområdene.

²⁵ *NGO Shadow report to CEDAW 2011 – Supplementing and commenting on Norway's 8th Periodic Report on the Implementation of CEDAW (Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women).*

Boks 4.6 Nasjonal forankring, men hvordan nå ut til sektoren? Kunnskapsdepartementet

Kunnskapsdepartementet (KD) har etablert et likestillingsnettverk som koordinerer departementets likestillingsarbeid på tvers av avdelingene, samtidig har hver avdeling et ansvar for likestilling på sine fagområder. Arbeidet med likestilling i budsjettproposisjonen er forankret i budsjettavdelingen.

Bestemmelser om likestilling er nedfelt i formålsbestemmelsene i barnehageloven og opplæringsloven. Likestillingsloven stiller også krav om at læremidler som nyttes i skole eller annen utdanningsinstitusjon skal bygge på likestilling mellom kjønn. KD har fremmet en handlingsplan for likestilling i barnehage og grunnopplæring (2008 – 2010). Utdanningsdirektoratet har hatt ansvaret for oppfølging og koordinering av arbeidet med handlingsplanene og skal støtte fylkesmannens regionale arbeid for likestilling i barnehagene og grunnopplæringen.

I 2010 fikk departementet utarbeidet to rapporter med status for likestillingsarbeidet i barnehager og grunnopplæring. Statusrapportene viser at skole og grunnopplæring i liten grad har et likestillingsperspektiv i sitt daglige virke. Undersøkelsen i skolesektoren viste at målsettingen om likestilling er lavest prioritert av alle målsettinger i skolens planverk (Støren mfl. 2010). Undersøkelsen viser også at det synes å være liten bevissthet i skolen om muligheten for å arbeide med for eksempel kjønnsstypiske utdanningsvalg, kjønnsrelatert mobbing og jenters

tendens til å velge bort realfag. Økt leselyst og bedre leseferdigheter blant gutter er det enkelttiltaket som synes å ha fått størst oppmerksomhet.

Universitets- og høyskoleloven inneholder bestemmelser om likestilling ved ansettelse.

Kunnskapsdepartementet krever at universiteter og høyskoler utarbeider handlingsplaner for likestilling. Departementet har også satt i verk flere egne tiltak. Komité for integreringstiltak – kvinner i forskning, ble opprettet i 2004 for å fremme likestilling mellom kvinner og menn på universiteter og høyskoler. Mandatet ble senere utvidet til også å omfatte forskningsinstituttene. En ny komité ble oppnevnt for en tredje periode i 2010: Komité for kjønnsbalanse i forskning (KIF). Komiteen støtter institusjonene i arbeidet med å integrere likestilling i deres virksomhet, og fremme forslag til tiltak jf. KIFs håndbok *Talenter på spill – eksempler på god forskningsledelse* 2010.

Departementet har også iverksatt en incentivordning for å øke kvinneandelen i høyere vitenskapelige stillinger i MNT-fag (matematiske, naturvitenskapelige og teknologiske fag). Formålet er å premiere universiteter og høyskoler ved at hver tilsetting av en kvinne i stillingene førsteamanuensis, førstelektor, professor og dosent innen MNT-fag utløser midler til institusjonen. Ordningen omfatter nå ni institusjoner som gir doktorgradsutdanning innenfor MNT-fag.

Behov for veiledning i forbindelse med integrering av likestillingshensyn

I kartleggingen er det også spurt om departementene har behov for veiledning i forbindelse med integrering av likestillingshensyn. Tre departementer svarer at det bør utvikles et sterkere kompetansemiljø i eget departement, mens fem departementer svarer at det bør utvikles et kompetansemiljø som gir veiledning til alle departementer. Ett departement mener Statistisk sentralbyrå og forskningsmiljøer bør benyttes mer. Ingen departement krysser av for at de ønsker mer bistand fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD). Fem departementer (Arbeidsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kom-

munal- og regionaldepartementet, Olje- og energidepartementet og BLD) mener det ikke er behov for økt bistand da departementet har god kompetanse innen eget felt.

Difis evaluering av arbeidet med integrering av kjønns- og likestillingsperspektiv i statsbudsjettet (Difi 2009) viser ellers at det er store forskjeller mellom departementene. Kjønns- og likestillingsperspektivet kommer klarest til uttrykk i budsjettproposisjonene til departementene som har ansvar for velferdsstatens tjenester og departementer som har mye tilskuddsforvaltning. Departementer som Olje- og energidepartementet, Miljøverndepartementet og Samferdselsdepartementet har større problemer med å identifisere kjønnsperspektivet innenfor sine ansvarsom-

Boks 4.7 Er integreringsstrategien tilstrekkelig? Arbeidsdepartementet

I Arbeidsdepartementet har fagavdelingene likestillingsansvar på de respektive fagområdene. Departementet har ikke forankret arbeidet i en egen stilling eller avdeling med likestilling som særskilt ansvar.

Arbeidsdepartementet har ikke fremmet egne handlingsplaner med likestilling som hovedtema de siste fem årene. Departementets likestillingspolitikk var i 2010 heller ikke et tema på de administrative sjefsmøtene. Likestilling mellom kjønnene omtales ikke under regjeringens mål for arbeids- og velferdspolitikken i Prop. 1 S (2010 – 2011) for Arbeidsdepartementet. I arbeidet med pensjonsreformen er imidlertid ett av målene at pensjonssystemet skal ha en god fordelings- og likestillingsprofil. Departementet viser ikke til andre konkrete likestillingspolitiske målsettinger på egne saksområder i sine innspill til utvalget.

Departementet fremhever imidlertid at likestilling er et viktig tema i arbeidet med pensjonsspørsmål, i arbeidet med inntektsoppgjørene og

likelønn, i arbeidet med permisjonsrettigheter og arbeidstidsbestemmelser og IA-avtalen. Det vises også til at departementet i arbeidet med statistikk, evalueringer og analyser i tilknytning til utforming og gjennomføring av arbeidsmarkeds- og inntektspolitikken legger vekt på likestilling mellom kvinner og menn. I dette arbeidet ses det også spesielt på kvinner med innvandrerbakgrunn.

Ufrivillig deltid er et tema som behandles i regjeringens melding til Stortinget om arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerhet i norsk arbeidsliv, jf. Meld. St. 29 *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv* (2010 – 2011). Blant tiltakene som foreslås er en evaluering av fortrinnsretten og at et forslag om en lovregulert plikt for arbeidsgivere til jevnlig å drøfte bruk av deltidsstillinger med tillitsvalgte skal sendes på høring. Det vises også til at regjeringen vil bruke 75 mill. kr over en treårsperiode på forsøksprosjekt for å redusere antallet som arbeider ufrivillig deltid.

råder. Finansdepartementet kommer gjennomgående dårlig ut alle årene det er kontrollert for. Også BLD ender opp blant departementene som har større problemer med å identifisere kjønnsperspektiv innenfor sine politikkområder.²⁶

Difi understreker at arbeidet med likestillingsvurderinger, handlingsplaner eller strategier

innenfor et definert område, har reell betydning for å styrke kjønns- og likestillingsperspektivet i departementenes budsjettarbeid. Denne formen for arbeid bygger opp en konkret forståelse for relevansen av likestillingsperspektivet på det aktuelle området. Slike virkemidler fremheves også som uttrykk for organisasjonsmessige prioriteringer, som knyttes opp mot ressurser og oppmerksomhet i organisasjonen (Difi 2009, side 24).

²⁶ Da er Samlivs- og likestillingsavdelingens budsjettomtale ikke inkludert i vurderingen.

Boks 4.8 Likestilling i landbruk og reindrift. Landbruksdepartementet

Landbruks- og matdepartementet har på landbruksområdet en målsetting om at kvinner og menn skal ha like reelle muligheter til eierskap, til å overta og bosette seg på landbrukseiendommer og til å drive næringsvirksomhet med basis i landbruket.

Landbruks- og matdepartementet har fremmet flere planer for likestilling: *Strategiplan for likestilling i landbrukssektoren* (2007) og *Likestilling i reindriften* (2010). *Handlingsplan for Inn på TUNET* (2007) skal stimulere til arbeidsplasser innenfor nye næringer i landbruket. Departementet har også medansvar for tiltak i *Handlingsplan for meir entrepenørskap blant kvinner* fra 2008.

Strategi for likestilling i landbruket kom i 2007 og omfatter hele landbrukssektoren. Strategien har et mål om 40 prosent kvinnelig representasjon i eierskap, næringsutøving og deltakelse i styrende organ i landbrukssektoren. Som en del av strategien for likestilling i landbruket arbeider departementet med å rekruttere til eierskap og bosetting til landbrukssteder, rekruttering til styrer og næringsliv med tilknytning til landbruket.

Bygdeutviklingsmidlene (BU-midlene) er det viktigste virkemidlet til Landbruks- og mat-

departementet for å nå målet om næringsutvikling i og i tilknytning til landbruket. Et viktig resultatmål for BU-midlene er å bidra til å øke sysselsettingen i bygdene, særlig for kvinner. Totalt ble det i 2010 gitt tilsagn på 409,5 mill. kr i BU-tilskudd, hvorav 189,5 mill. kr ble gitt til kvinner. Totalt 17,6 mill. kr ble innvilget til etablererstipend, hvorav 13,3 mill. kr til kvinner.

For å styrke kvinners deltagelse i reindriften, har partene i reindriftsforhandlingene utarbeidet rapporten *Likestilling i reindriften* som gjennomgår feltet og foreslår tiltak. I forbindelse med det årlige reindriftoppgjøret er det satt av 1 mill. kr til kvinnerettede tiltak for å fremme likestilling i næringen.

Kvinnerettede tiltak er prioritert som arbeidsområde i departementets arbeid knyttet til internasjonal utviklingspolitikk i landbruket.

Departementets administrasjons- og økonomiavdeling har et koordinerende ansvar for likestilling i forbindelse med budsjettarbeidet og forskjellige rapporteringer, mens fagavdelingene har ansvar for likestillingsarbeidet på sine fagområder.

4.3.2 Oppsummering

Gjennomgangen viser at det er store variasjoner departementene imellom med hensyn til prioritering av arbeidet med likestilling. Det samme vises internt i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD). BLD har i dag få muligheter til å pålegge andre departementer oppgaver knyttet til likestilling. Spørreundersøkelsen utvalget har gjennomført blant departementene, viser også manglende interesse fra departementene for veiledning og bistand fra BLD i likestillingsspørsmål. En god del departementer har handlingsplaner for å fremme likestilling på egne sektorområder. Et flerdimensjonalt perspektiv er imidlertid fraværende i mange av planene. Selv om departementene gir generelle føringer i tildelingsbrev til direktorater og andre tilknyttede virksomheter om plikten til aktivt likestillingsarbeid, så viser kun omlag halvparten til konkrete føringer om likestil-

lingspolitiske målsettinger og tiltak. At mange departementer velger å forankre arbeidet med likestilling i sine plan- og administrasjonsavdelinger, kan indikere at arbeidet med likestilling på sektorområdene ikke gis nødvendig prioritet. Utvalget ser det som klart bekymringsfullt at både Finansdepartementet, med sitt overordnede ansvar for arbeidet med statsbudsjettet, og BLD med et overordnet ansvar for likestilling kommer dårlig ut i Difis evaluering av departementenes integrering av et likestillingsperspektiv i budsjettarbeidet.

De departementer som har sikret en god forankring av arbeidet med likestilling, med egne saksbehandlere eller team som er ansvarlig for spørsmål som gjelder likestilling, kan vise til større aktivitet både når det gjelder å fastsette likestillingspolitiske målsettinger og iverksette tiltak.

Departementer som Arbeidsdepartementet, som ikke har forankret et særskilt ansvar for

arbeidet med likestilling i noen avdeling eller team, viser i mindre grad til aktivt og målrettet arbeid med å fremme kjønnslikestilling innenfor eget fagområde. Dette til tross for at arbeidslivet anses som en av de viktigste arenaene for å fremme likestilling.

4.4 Utvalgets vurdering

Gjennomgangen i dette kapittelet viser at det er satt ambisiøse mål for likestillingsarbeidet i offentlig regi. Det er lovfestet plikt til aktivt likestillingsarbeid både for offentlige myndigheter og for arbeidsgivere. Forvaltningens arbeid skal integrere et likestillingsperspektiv i all virksomhet. Og alle departementer, direktorater og andre ytre etater er pålagt å vurdere konsekvenser for likestilling av sine forslag. Likestillingsarbeidet per i dag skal omfatte diskrimineringsgrunnlagene kjønn, etnisitet, religion og nedsatt funksjonsevne. Nye krav om å ha en flerdimensjonal tilnærming til likestilling er i tråd med rettsutviklingen på dette feltet. Men etter utvalgets vurdering er iverksettingsstrukturen på det sentrale forvaltningsnivået altfor svak til å realisere ambisjonene for likestillingspolitikken.

Det er hensiktsmessig at det overordnede ansvaret for likestilling på alle grunnlag er i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartemen-

tet (BLD). Men hele koordineringsansvaret hviler på én departementsavdeling, Samlivs- og likestillingsavdelingen. Avdelingen har begrenset kapasitet og få kraftfulle virkemidler i arbeidet med å gjennomføre de politiske ambisjonene på likestillings- og diskrimineringsfeltet. En departementsavdeling skal først og fremst bistå politisk ledelse i politikktutforming på feltet. Det mangler rett og slett et fullgodt iverksettingsapparat på sentralt forvaltningsnivå. Dagens direktoratstruktur under BLD har andre hovedoppgaver. Den konkrete veiledningen og metodeutviklingen for aktivt likestillingsarbeid skjer i dag i hovedsak i regi av LDO og noen private aktører på feltet. Men LDO skal etter lov og forskrift opptre uavhengig av statlige myndigheter. Uavhengighet for lovhåndhevingen på diskrimineringsfeltet følger også av internasjonale forpliktelser. Denne organiseringen innebærer at politiske myndigheter mangler et eget fagorgan for konkret iverksetting av likestillingspolitikken. Det gjelder for kjønnslikestilling, men også andre vernede diskrimineringsgrunnlag.

I kapittel 6 gir utvalget en samlet vurdering av den statlige forvaltningen av likestilling. Her presenteres også utvalgets forslag til organisatoriske reformer som kan styrke gjennomføringsevnen på likestillingsfeltet. Utvalget foreslår et nytt direktorat for likestilling.

Kapittel 5

Regionalt og lokalt likestillingsarbeid

5.1 Innledning

En del av utvalgets mandat (gitt oktober 2010) er å vurdere de institusjonelle/organisatoriske rammene for likestillingsarbeid i offentlig regi på sentralt, regionalt og lokalt nivå, og eventuelt fremme forslag til tiltak som kan videreutvikle og styrke den offentlige innsatsen. I dette kapittelet (5) redegjøres det for likestillingsarbeid i regi av fylkesmannsembeter, fylkeskommuner og kommuner.

I tråd med mandatet legges det særlig vekt på det offentlige arbeidet med kjønnslikestilling, men arbeid på andre diskrimineringsgrunnlag blir også omtalt. Det gis i tillegg en generell beskrivelse av de organisatoriske rammene for arbeidet mot vold i nære relasjoner på regionalt og lokalt nivå.

Redegjørelsen for kommunenes, fylkeskommunenes og fylkesmannsembetenes arbeid for å fremme likestilling er basert på en kartlegging Likestillingssenteret på Hamar i samarbeid med Østlandsforskning, har gjort på oppdrag fra utvalget (Guldvik mfl. 2011). Oppdraget gikk ut på å kartlegge om og hvordan det arbeides aktivt med likestilling i kommuner og fylkeskommuner. Oppdraget inkluderte også fylkesmannsembetenes likestillingsarbeid.¹

5.2 Stat og kommune på likestillingsfeltet

Kommunene og fylkeskommunene er både politiske institusjoner og forvaltningsorganer. Det vil si at de skal fungere i spenningsfeltet mellom lokalsamfunnets behov for å styre egen utvikling og statens behov for å implementere nasjonal politikk på lokalt nivå og med lokal medvirkning.² Kommunestyrene og fylkestingene er ansvarlige

for kommunal og fylkeskommunal virksomhet. De har derfor stor grad av frihet med hensyn til hvordan de vil forankre, organisere og utøve arbeidet for å fremme likestilling. Fylkesmannen er statens representant i fylkene og et viktig bindeledd mellom den sentrale statsforvaltningen og kommunene. Fylkesmannen skal være en pådriver for at kommunene arbeider aktivt for å fremme likestilling knyttet til ulike diskrimineringsgrunnlag.

Utvalget konstaterte ved oppstarten av arbeidet at det ikke fantes noen samlet oversikt over likestillingsarbeid i regi av kommuner og fylkeskommuner. Likestillingssenteret på Hamar fikk, i samarbeid med Østlandsforskning, derfor i oppdrag å kartlegge om og hvordan det arbeides aktivt med likestilling i kommuner og fylkeskommuner. Oppdraget inkluderte også fylkesmannsembetenes likestillingsarbeid.

Kartleggingen vurderer hvordan kommunene, fylkeskommunene og fylkesmennene arbeider for å fremme likestilling, både som offentlig myndighet (herunder planlegging og tjenesteyting) og som arbeidsgivere. Målet med kartleggingen er å undersøke i hvilken grad og eventuelt hvordan det arbeides systematisk med likestilling og på hvilke sektorområder innsatsen er størst.³

Kartleggingen er gjennomført som en landsdekkende kvantitativ spørreundersøkelse til kommuner, strukturerte intervjuer med fylkeskommuner og fylkesmannsembeter, intervjuer med sentrale likestillingsaktører og dokumentanalyser av redegjørelsene for likestilling i årsberetninger fra kommuner og fylkeskommuner, samt fylkesmannsembetenes årsrapport. I tillegg er et utvalg kommuneplaner og alle fylkesplaner/regionale planstrategier gjennomgått.

¹ Se Guldvik mfl. 2011: *Vedvarende vikeplikt, En kartlegging av kommunalt og regionalt likestillingsarbeid*, juni 2011.

² Jf. St.meld. nr. 12 (2006 – 2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*.

³ Kartleggingen omfatter ikke hvordan offentlige myndigheter på regionalt og lokalt nivå arbeider mot vold i nære relasjoner.

5.2.1 Statlig styring av kommunesektoren

Statens styring av kommunesektoren har som mål å sikre et likeverdig tjenestetilbud uavhengig av bosted, samtidig som kommunene og fylkeskommunene får rom til å prioritere tjenester lokalt i tråd med lokale forhold.⁴ Staten styrer kommunesektoren gjennom lov og regelverk, rapporteringer, finansieringsordninger og mykere styringsvirkemidler som retningslinjer, informasjons-spredning, dialog og samhandling.

Kommunenes plikt til å fremme likestilling er nedfelt i flere lover. Det gjelder likestillings- og diskrimineringslovgivningen, men også lover på spesifikke fagområder inneholder bestemmelser om likestilling som kommunene er bundet av, som for eksempel opplæringsloven og barnehageloven.

Allerede da likestillingsloven ble vedtatt i 1978 hadde den en bestemmelse om at offentlige myndigheter skulle legge til rette for likestilling. Fra 2002 fikk offentlige myndigheter, arbeidsgivere og arbeidslivets organisasjoner en plikt til aktivt likestillingsarbeid når det gjelder kjønn. Arbeidsgivere skal i tillegg redegjøre i årsberetning/årsbudsjett for hvordan aktivitetsplikten blir fulgt opp, jf. aktivitets- og redegjørelsesplikten i likestillingsloven. Tilsvarende plikt trådte i kraft fra 2009 når det gjelder funksjonsnedsettelse, etnisitet og religion i henholdsvis ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov og i diskrimineringsloven, jf. nærmere omtale kapittel 3.5.

Likestillingsarbeid i regi av kommuner og fylkeskommuner følger samme hovedstrategi som likestillingsarbeid på sentralt forvaltningsnivå; det vil si en bred integreringsstrategi. Det har foregått kommunalt forankret likestillingsarbeid siden 1970-tallet, og da først gjennom politisk etablerte, kommunale likestillingsutvalg. På midten av 1990-tallet ble det gjennomført en samlet gjennomgang av evalueringsrapporter om likestillingsarbeid på lokalt nivå. Gjennomgangen konkluderte med at det var nødvendig med «friske penger» og spesifikke/øremerkede stillinger til likestillings- og kvinnerett til taksarbeid i kommune-Norge (Halsaa 1995).

Flere rapporter og prosjekter om lokalt og regionalt likestillingsarbeid har de siste årene også kommet fra tre sentre for likestilling: KUN senter for kunnskap og likestilling (Steigen), Likestillingssenteret (Hamar) og Senter for likestilling (Kristiansand). De tre sentrene har alle

gjennom prosjektet *Regionale sentre for likestilling og mangfold*⁵ drevet informasjons- og pådriverarbeid og videreutvikling av kunnskap og metoder for praktisk likestillingsarbeid. De tre sentrene har hatt Aust- og Vest-Agder, Hedmark, Oppland, Sør- og Nord-Trøndelag, Finnmark, Troms og Nordland som målfylker. Prosjektet har rapportert om utbredt mangel på kunnskap om hvordan integreringsperspektivet kan omsettes til praktisk likestillingsarbeid (KUN senter for kunnskap og likestilling og Likestillingssenteret 2011)

Aktivitets- og redegjørelsesplikten er per i dag generelt utformet i lovverket og heller ikke konkretisert i forskrift. Likestillings- og diskrimineringsnemnda har imidlertid for kommunenes arbeidsgiverrolle gjennom flere prinsippavgjørelser avklart nærmere hva kommunenes redegjørelser må inneholde når det gjelder likestillingstilstand.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD), som koordinerer regjeringens likestillingspolitikk, har liten mulighet til selv å gi opplæring og veiledning til kommuner. Ingen av BLDs underliggende eller tilknyttede direktorater er per i dag tildelt et overordnet ansvar for å sikre en god oppfølging av aktivitets- og redegjørelsesplikten når det gjelder alle grunnlag som er omfattet av plikten. Frem til i dag er det først og fremst Likestillings- og diskrimineringsombudet som har gitt veiledning til kommunene om aktivitets- og redegjørelsesplikten, samt de tre likestillingssentrene som er omtalt ovenfor. Ombudet har også kontrollert kommuners likestillingsredegjørelser når det gjelder kjønn og gitt veiledning til kommunene i forbindelse med kontrollene. De tre likestillingssentrene mottar støtte fra BLD for å gi råd og veiledning til kommuner og fylkeskommuner i aktivt likestillingsarbeid.

Konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren/KS er regjeringens hovedarena for dialog med kommunesektoren. Ordningen består av fire faste årlige møter, i tillegg til omfattende bilateral kontakt. Kontakten er både administrativ og politisk. Regjeringen har også årlige kontaktkonferanser med fylkeskommuner hvor statsråder fra flere departementer og fylkeskommunenes politiske ledelse møtes.

Fylkesmannen, som statens representant i fylkene har et ansvar for å være pådriver overfor kommunene i arbeidet med aktivitets- og redegjørelsesplikten. Denne oppgaven er nedfelt i

⁴ Jf. Ot.prp. nr. 10 (2008 – 2009) *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)*.

⁵ Se nærmere omtale av prosjektet i kapittel 5.2.2.

embetsoppdraget til fylkesmannen.⁶ Det vises til omtale nedenfor av fylkesmannens oppgaver.

Når det gjelder arbeidet mot vold i nære relasjoner og tvangsekteskap har staten et større regionalt apparat, se omtale i kapittel 5.2.2.

Det finnes ingen faste statlige tilskuddsordninger til kommunene eller lokale virksomheter til arbeid med å fremme likestilling generelt. Det som finnes av finansieringsordninger er først og fremst støtte til mer kortvarige prosjekter i kommunene eller støtte til særlige satsinger rettet mot konkrete formål. De særlige satsingene er gjerne rettet mot spesifikke likestillingspolitiske målsettinger eller utfordringer, som for eksempel å øke andelen kvinner i kommunestyrene, redusere bruken av ufrivillig deltid eller øke andelen kvinnelige entreprenører.

Nedenfor gis en kort omtale av ulike prosjekt- og tilskuddsmidler staten forvalter for å fremme likestilling på regionalt og lokalt nivå.

Utstillingsvindu for kvinner i lokalpolitikken (2007–2011)

Satsingen *Utstillingsvindu for kvinner i lokalpolitikken* har som formål å oppnå en jevn fordeling av kvinner og menn i kommunestyrene, spesielt i ledende verv. Totalt 22 kommuner fra hele landet deltar i prosjektet. Tiltakene i prosjektet kan grovt deles inn i fem typer:

1. Tiltak med sikte på å få partiene til å rekruttere bredere og få med nye kvinner inn i lokalpolitikken.
2. Tiltak overfor nominasjonskomiteene og partiene med sikte på å få opp kvinneandelen blant toppkandidatene på listene.
3. Tiltak overfor lokalmedia for å synliggjøre kvinnelige kandidater og kvinnelige politikere.
4. Tiltak med sikte på å bedre arbeidsvilkårene for lokalpolitikere.
5. Tiltak for å styrke kapasiteten til nye lokalpolitikere.

Satsingen evalueres av Uni Rokkansenteret. Prosjektet varer i hele valgperioden fra 2007 til 2011. Om lag 20 mill. kr er gitt i støtte til kommunene.

⁶ I det elektroniske embetsoppdraget fra 2004 fremgår det at fylkesmannen skal være en pådriver for regjeringens likestillingspolitikk på de politikkområder fylkesmannen har ansvar for. Det vises til likestillingslovens bestemmelser om aktivtets- og redegjørelsesplikt. Embetsoppdraget når det gjelder likestilling er fra 2009 i tråd med rettsutviklingen på feltet, utvidet til å omfatte flere grunnlag enn kjønn.

Kommunal- og regionaldepartementet følger opp kommunene som deltar i prosjektet med årlige samlinger/konferanser.

Kvinner i næringslivet

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) legger vekt på tiltak som kan påvirke bostedsvalg og bidra til entreprenørskap. Departementets mål er at 40 prosent av de næringsrettede midlene skal gå til kvinner innen 2013. Næringsrettede midler omfatter i denne sammenheng direkte bedriftsrettede midler og tiltak. Innsatsen skal bidra til å nå regjeringens mål om at kvinner skal utgjøre minst 40 prosent av nye entreprenører.

Samlet tilsagn i 2010 til direkte bedriftsstøtte var på 844,8 mill. kr. Innovasjon Norge forvaltet 762,8 mill. kr av disse midlene. Resten ble forvaltet av fylkeskommuner, kommuner og regionråd (Prop. 1 S 2011 – 2012 for Kommunal- og regionaldepartementet).

Innovasjon Norge har i tillegg et eget program *Kvinner i ledelse* som skal bidra til økt verdiskapning og innovasjon gjennom å styrke kvinners deltakelse og posisjon i næringslivet som gründere, i ledelse og i styrer. Programmet omfatter tiltak for mobilisering av kvinner i næringslivet gjennom Innovasjon Norges eksisterende tjenestetilbud (integreert satsing), og noen særskilte ordninger rettet mot kvinner. I 2010 ble det brukt 11,2 mill. kr fra KRDs budsjetttramme og 2 mill. kr fra Nærings- og handelsdepartementets budsjetttramme til programmet (Innovasjon Norge 2010).

Gjennom kundedialogen utfordres bedrifter og gründere når det gjelder bedre kjønnsmessig balanse. I enkelte saker stilles det krav om økt kvinneandel i ledelse og styrer. Programmet finansierer også drift av en styrekandidatbase (styrekandidater.no) med om lag 2000 profiler, hvorav ca. halvparten er kvinner. I tillegg er det særskilte tilbud til kvinner:

- *Fyrtårn*: Et tilbud til kvinner som eier eller leder bedrift som har passert etableringsfasen og er inne i en utviklingsfase. Et formål med Fyrtårn er å bygge nettverk og synliggjøre deltagerne som forbilder for andre kvinnelige gründere.
- *Ledermentor*: Et utviklingsprogram for kvinnelige ledere som består av både fellessamlinger og personlig oppfølging.
- *Årets Gründerkvinne*: Formålet med prisen er å profilere kvinner som gründere og skapere av nye vekstbedrifter.

Saman om ein betre kommune

Våren 2011 ble programmet *Saman om ein betre kommune* lansert. Programmet er et samarbeidsprosjekt mellom KS, arbeidstakerorganisasjonene og Kommunal- og regionaldepartementet.

Programmet har som mål å ta tak i utfordringer i kommunesektoren som sykefravær, kompetanse/rekruttering, heltid/deltid og omdømme. Programmet innebærer at et antall kommuner vil få bistand i arbeidet med å redusere sykefravær og uønsket deltidsarbeid. Videre skal programmet bidra til å øke kompetansen og rekrutteringen til de kommunale jobbene, og til å øke omdømmet til kommunene. Programmet varer ut 2015. Programmet har hovedfinansiering fra staten ved Kommunal- og regionaldepartementet (prosjektskjønnsmidler) med 5–10 mill. kr i 2011. Rammene for senere år vil bli tilpasset etter aktiviteten i programmet, innenfor gjeldende ramme for prosjektskjønnsmidler. Midlene skal blant annet gå til finansiering av nettverk og konferanser, kompetanseutvikling og stimuleringsmidler til kommunene som deltar. KS og arbeidstakerorganisasjonene skal bidra med kompetanse og eventuelt faglig bistand i programmet.⁷

Utløsning av midler for å begrense ufrivillig deltid

Regjeringen ønsker å få ned omfanget av ufrivillig deltid i Norge. Nesten 70 000 personer oppgir at de er undersysselsatt, og at de ønsker å jobbe enten i en større stillingsandel eller i full stilling. Problemet er spesielt stort for de som over lang tid ikke har fått jobbe så mye som de ønsker. Det er flest kvinner som er undersysselsatt.

Stortinget har for 2011 bevilget 25 mill. kr til forsøk som kan bidra til å redusere omfanget av ufrivillig deltid og styrke muligheten for de som ønsker økt stilling. Arbeidsdepartementet er ansvarlig for forvaltningen av disse midlene som virksomheter og bedrifter kan søke på. Arbeids- og velferdsdirektoratet, i samarbeid med Vox – nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk, behandler søknadene. Det er opprettet en rådgivende gruppe hvor partene i arbeidslivet er representert. Satsningen skal være 3 årig og vil bli evaluert av et eksternt forskningsmiljø.

Prosjektmidler for å støtte opp om aktivitets- og redegjøringsplikten

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har i 2010 og 2011, i samarbeid med partene i arbeidslivet, lyst ut 1,7 mill. kr hvert år til tiltak for å fremme likestilling i arbeidslivet. Dette er et ledd i arbeidet med oppfølging av *Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering* (2009 – 2012). Midlene skal gå til prosjekter som kan bidra til utvikling av rutiner og verktøy for å sikre god oppfyllelse av aktivitets- og redegjøringsplikten. Både offentlige og private arbeidsgivere har hatt mulighet til å søke om midler. Både i 2010 og 2011 ble åtte prosjekter tildelt støtte.

5.2.2 Veiledningscentre regionalt

Nedenfor gis en kort omtale av sentre/stiftelser på likestillingsfeltet som arbeider med å gi råd og veiledning til kommunene om likestillingsarbeid og som mottar statlig støtte. Videre gis det en kort omtale av regionale og lokale aktører i arbeidet mot vold i nære relasjoner og tvangsekteskap.

Pilotprosjektet Regionale sentre for likestilling og mangfold

Det finnes ingen statlige regionale sentre på likestillingsfeltet (med unntak av på voldsfeltet), som gir råd og veiledning til kommunene i likestillingsarbeid. Tre sentre: Likestillingssenteret (Hamar), KUN senter for kunnskap og likestilling (Steigen) og Senter for likestilling (Kristiansand) har siden 2008 mottatt statlig støtte til pilotprosjektet *Regionale sentre for likestilling og mangfold*.⁸ Formålet med prosjektet er at sentrene skal ha en informasjons- og pådriverrolle i sine respektive regioner og gi kommunene informasjon og veiledning om aktivitets- og redegjøringsplikten. Sentrene skal også inkludere mannspektivet i likestillingsarbeidet og synliggjøre kjønnspektivet innenfor øvrige diskrimineringsgrunnlag som etnisitet, funksjonsnedsettelse og seksuell orientering. To av sentrene skal også bidra til at likestilling blir et virkemiddel i det regionale utviklingsarbeidet. Bevilgningen til prosjektet er beskjedent med en total budsjettamme over statsbudsjettet for 2011 på om lag 2,8 mill. kr. I tillegg bidrar fylkeskommuner

⁷ Jf. Avtale mellom Staten ved Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), KS, og forhandlingssammenslutningene LO Kommune, Unio, YS Kommune og Akademikerne.

⁸ Både Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet bidrar med midler i prosjektet. Senter for likestilling (Kristiansand) får ikke støtte fra Kommunal- og regionaldepartementet.

ner med midler til oppdrag i prosjektet. Pilotprosjektet dekker kun halvparten av landets fylker.

Både Likestillingssenteret og KUN senter for kunnskap og likestilling, driftes av private stiftelser. De ble opprettet i henholdsvis 1983 og 1991. Stiftelsene mottar i tillegg driftsstøtte fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet for å øke kunnskapen om kjønn og fremme likestilling mellom kjønn. I 2011 er driftsstøtten på 2 734 000 kr til hver av stiftelsene. Pilotprosjektet *Regionale sentre for likestilling og mangfold* utgjør kun en liten del av stiftelsenes aktiviteter. Stiftelsene er engasjert i mange små og store prosjekter og aktiviteter på likestillingsfeltet regionalt, nasjonalt og internasjonalt.

Senter for likestilling er et samarbeid mellom Universitetet i Agder, Agderforskning og agderregionen, og ble opprettet som et 4-årig prosjekt i 2008. Senter for likestilling mottar ikke driftsstøtte fra staten.⁹

Prosjektet *Regionale sentre for likestilling og mangfold* ble evaluert av Arbeidsforskningsinstituttet i 2010. Evalueringen konkluderte blant annet med at sentrene frem til nå i sitt pådriverarbeid har hatt hovedfokus på kjønnslikestilling, og at innsatsen har vært rettet mot offentlig sektor og aktivitets- og redegjørelsesplikten. Det er bred enighet blant kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn, som er intervjuet, om at det er nødvendig med en regional pådriver for likestilling og mangfold. Sentrene leverer et viktig bidrag til regional utvikling, og anses som nyttige, oppsøkende og på tilbudssiden av sine omgivelser. Noen oppfatter sentrene som litt «ensporede» i sin fokusering på kjønnslikestilling. Omgivelsene ønsker å ha en regional vaktbikkje på likestillings- og diskrimineringsområdet (Egeland og Neumann 2010).

Regionale og lokale aktører i arbeidet mot vold i nære relasjoner

I arbeidet mot vold i nære relasjoner finnes det et større apparat, som både omfatter ulike hjelpe- og behandlingstilbud til voldsutsatte og ulike ressurs- og kompetansesentre for å styrke regional og lokal kompetanse på volds- og traumefeltet. Utvalget vil nedenfor gi en kort beskrivelse av de organisatoriske rammene for det regionale og lokale arbeidet mot vold i nære relasjoner, herunder også arbeidet mot tvangsekteskap. Dette er et eksempel på hvordan staten har bygget opp et

apparat regionalt og lokalt for å møte særskilte utfordringer knyttet til vold i nære relasjoner. I motsetning til det øvrige likestillingsarbeidet, har man på dette feltet langt på vei lyktes med å bygge opp et landsdekkende apparat.

Kommunene har plikt til å sørge for et krisesentertilbud til kvinner, menn og barn som er utsatt for vold i nære relasjoner. Det finnes en ordning med familievoldskoordinatorstillinger i hvert politidistrikt og barnehus i alle regioner. Både barneverntjenesten, familieverntjenesten, helsetjenestene og arbeids- og velferdsetaten er dessuten sentrale aktører lokalt i arbeidet mot vold i nære relasjoner.

Alternativ til vold (ATV) sitt behandlingstilbud til voldsutøvere utgjør en viktig del av det samlede tilbudet på voldsfeltet. ATV er en privat stiftelse med finansiering både fra det offentlige (stat/kommune), fond og private givere. ATV er et behandlings- og kompetansesenter på vold, med særlig vekt på vold i nære relasjoner.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har fra 2011 overtatt ansvaret for forvaltningen av statstilskuddet til ATV fra Justisdepartementet. Målet er å etablere et landsdekkende hjelpe- og behandlingstilbud til voldsutøvere. Her har ATV en sentral rolle. Per i dag er det ni ATV-kontorer. I tillegg kommer et tilbud i Skedsmo kommune driftet av ATV Oslo og et tilbud i Finnmark som er et samarbeid mellom Barne-, ungdoms- og familieetaten/familievernet og ATV. Årlige driftsutgifter for 12 kontorer og ATVs sentrale virksomhet er stipulert til 22,5 mill. kr i 2011 (Prop. 1 S (2010 – 2011) for BLD).

Det er i tillegg etablert fem regionale ressursentre om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS). RVTS sør er administrativt underlagt Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, mens de øvrige fire er underlagt Helseforetakene. RVTS-ene samarbeider blant annet med Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) som også har til oppgave å bistå de regionale ressursentrene. NKVTS har for eksempel i samarbeid med RVTS-ene utarbeidet en veileder for kommunale/interkommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Årlige driftsutgifter til hvert av de regionale ressursentrene er på om lag 12,8 mill. kr.

Formålet med de regionale ressursentrene er først og fremst å styrke regional kompetanse på volds- og traumefeltet, herunder selvmordsforebyggende arbeid, på permanent basis. Sentrene bidrar til kompetanseheving gjennom undervisning, veiledning, konsultasjon og nettverksarbeid på tvers av profesjoner, samfunnssektorer og forvaltningsnivåer.

⁹ Alle de tre sentrene har i 2009 og 2010 etter søknad mottatt ekstra prosjektstøtte fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet for å være pådrivere overfor kommunene om aktivitets- og redegjørelsesplikten.

Boks 5.1 KS arbeid med kjønnslikestilling

KS er interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for alle norske kommuner og fylkeskommuner og har som mål å sikre kommunesektoren best mulig rammebetingelser. KS har om lag 250 ansatte. Av disse arbeider ca. 170 ved hovedkontoret i Oslo, og resten ved KS' distriktskontorer. Landstinget som er KS' øverste myndighet er sammensatt av lokalpolitikere fra kommuner og fylkeskommuner og administrative toppledere fra bedriftsmedlemmer.¹

KS driver med utrednings- og dokumentasjonsarbeid, rådgivningsvirksomhet overfor medlemmene og opptrer som medlemmenes representant overfor staten og arbeidstakerorganisasjonene. Årlig har KS fire faste møter med regjeringen gjennom den såkalte konsultasjonsordningen. Se nærmere omtale av konsultasjonsordningen i kapittel 7.3.1. KS opplyser til utvalget at de gir informasjon og veiledning om likestillingsarbeid og diskrimineringsrett på egne konferanser og samlinger med kommunene. Rådgivningen er særlig rettet mot kommunene som arbeidsgiver, og i mindre grad mot kommunenes arbeid som tjenesteyter.

I lys av det store arbeidskraftsbehovet kommunesektoren vil få de kommende årene er det viktig for KS at kommuner og fylkeskommuner fremstår som attraktive arbeidsplasser for både kvinner og menn. KS fremhever som en utfordring at det er få menn i pleie- og omsorgssektoren, få menn i barnehagene og få kvinnelige rådmenn.

KS viser til at de i sitt pådriverarbeid overfor kommuner og fylkeskommuner benytter seg mye av nettverksarbeid, hvor kompetanseheving og kunnskapsformidling står sentralt. I tillegg finansierer KS ulike likestillingsrelevante forsknings- og utviklingsprosjekter (FOU-prosjekter).

KS arbeider for å øke andelen kvinner i maktposisjoner, særlig i rådmannsstillinger, og driver et kandidatnettverk for kvinnelige toppleder kandidater. KS har finansiert flere forskningsprosjekt om toppledelse i kommunesektoren.² Det er i dag en stor overvekt av menn blant rådmenn i Norge. Forskning viser dessuten at kvinnelige rådmenn står halvparten så lang tid i yrket som menn. KS har samarbeidet med de politiske partiene og gjennomført FOU-prosjektet *Selvsagt-kvinner i politiske maktposisjoner*.³ Målet for prosjektet var å bidra til å øke kvinneandelen i kom-

munestyre og i andre politiske maktposisjoner til minst 40 prosent frem mot valget i 2011.

KS fremhever også at de arbeider for at medlemmene skal redusere omfanget av uønsket deltid, blant annet ved å utprøve ulike former for arbeidstidsordninger. Likelønn er et annet tema KS har satt på dagsorden. KS tilbyr i dag kommunene bistand når det gjelder å utarbeide/fremskaffe kjønnsbasert statistikk basert på det såkalte PAI-registeret. Fra dette registeret kan kommunene blant annet få ut opplysninger om lønn fordelt på kjønn, stillings- og sektornivå, jf. kravene til rapportering på aktivitetsplikten. Gjennom Hovedtariffavtalen (HTA) er de lokale partene forpliktet til å drøfte likelønn hvert år på bakgrunn av tallmateriale som viser lønnsutviklingen blant annet fordelt på kjønn.

De senere årene har KS særlig arbeidet med og iverksatt tiltak for å øke andelen ansatte med minoritetsbakgrunn, og styrke mangfold i ledelsen. Når det gjelder mangfold knyttet til funksjonsnedsettelse, har KS forpliktet seg i henhold til IA-avtalen (delmål II). Det er hovedsakelig innen rammen av IA-avtalen at arbeidet med funksjonsnedsettelse foregår.

KS forholder seg i stor grad til ledernivået, som rådmenn, ordførere og administrative ledere, i sitt arbeid mot medlemmene. Det er lite av KS sitt arbeid mot medlemmene som eksplisitt omhandler likestilling når det gjelder kommunenes rolle som myndighetsutøvere og tjenesteytere. KS har utarbeidet et hefte om hvordan kommunene skal integrere likestillingsperspektiv i sitt planarbeid. For øvrig viser KS selv til at likestilling inngår indirekte i flere av nettverkene KS driver. Spørsmål knyttet til å øke andelen menn i kommunal tjenesteyting og arbeidet med likeverdige offentlige tjenester er eksempler på tema som drøftes i ulike nettverk.

KS samarbeider også med staten og arbeidstakerorganisasjonene om å styrke kommuners etiske kompetanse i helse-, sosial- og omsorgstjenestene.

¹ Det vises til at utvalget har innhentet informasjon om KS arbeid med kjønnslikestilling gjennom møter med KS. Utvalget har også mottatt et skriftlig innspill fra KS om organisasjonens arbeid med kjønnslikestilling.

² Econ Pöyry 2008: *Toppledere i kommunesektoren* og Agenda og PWC 2010: *Styrket toppledelse – turnover og likestilling*.

³ Guldvik og van der Ros 2008: *Selvsagt-kvinner i politiske maktposisjoner*.

RVTS-ene skal blant annet hjelpe det kommunale krisesentertilbudet, incestsentrene og voldtaktssentrene med kompetanseutvikling, informasjon, veiledning og etablering av nettverk. RVTS-ene bistår også kommunene i arbeidet med å utvikle kommunale handlingsplaner mot vold. Sentrene informerer aktivt om planene og tilbyr kommunene sin bistand gjennom web, møter, på fagdager og ved undervisning.¹⁰

Statens arbeid mot tvangsekteskap er regionalt forankret gjennom utplassering av minoritetsrådgivere som tjenestegjør ved et utvalg videregående skoler i åtte fylker. Skolene har en stor andel elever med minoritetsbakgrunn.

Minoritetsrådgiverne skal blant annet gi råd og veiledning til enkeltelever, drive med kompetanseheving og nettverksbygging. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) administrerer ordningen.

I tillegg er det etablert et Kompetanseteam mot tvangsekteskap som består av representanter fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Politidirektoratet (POD), Utlendingsdirektoratet (UDI) og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) som har det administrative ansvaret for teamet.

Kompetanseteamet gir råd, veiledning og assistanse til førstelinjetjenesten i arbeidet med konkrete saker som omhandler tvangsekteskap eller andre former for æresrelatert vold og kontroll. Teamet dekker hele landet. I budsjettet for 2011 er det bevilget 30 mill. kr til utplassering av minoritetsrådgivere ved videregående skoler og 3 mill. kr til kompetanseteamet mot tvangsekteskap.

5.3 Fylkesmannens likestillingsarbeid

Fylkesmennene – eller fylkesmannsembetene – er regionale statlige forvaltningsorgan. Fylkesmannen skal være Kongens og regjeringens representant i fylket, og skal arbeide for å følge opp Stortingets og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer. Et særtrekk ved fylkesmannsembetene er at de utfører fagoppgaver for flere departement og direktorat, samtidig som de har et samordnende ansvar for statlig aktivitet i fylket. I 2011 er fylkesmannen tildelt oppgaver fra 11 departementer.

Administrativt er fylkesmennene underlagt Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet. Hvert departement har likevel direkte faglig

instruksjonsmyndighet over fylkesmannsembetene på sine ansvarsområder. I St.meld. nr. 19 (2008 – 2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap* beskrives disse hovedfunksjonene:

- Være statlig sektormyndighet overfor kommunene på viktige samfunnsområder der nasjonale hensyn veier tungt (for eksempel helse- og sosial, barnevern, barnehage og grunnskole, landbruk, miljø og på området samfunnsikkerhet og beredskap). På disse områdene skal fylkesmannen formidle nasjonale mål og veilede kommunene.
- Samordne kommunene og regional statsforvaltning.
- Føre tilsyn med og være klageinstans for kommunale tjenester og vedtak etter særlovgivningen.
- Være et knutepunkt for informasjon mellom sentrale og lokale myndigheter. Her spiller fylkesmannen en viktig rolle som rådgiver og ressursbank, ikke minst overfor små kommuner.

Fylkesmannen har en viktig rolle i arbeidet for å sikre innbyggernes rettssikkerhet. Fylkesmannen skal på regionalt nivå hjelpe til med at innbyggerne får de tjenestene og blir behandlet på den måten de etter loven har krav på, og at kommuner og fylkeskommuner følger lover og regelverk.

Fylkesmannen har som arbeidsgiver og offentlig myndighet selv en aktivitets- og redegjørelsesplikt etter blant annet likestillingsloven. I tillegg har Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) tildelt fylkesmannen ansvaret for å være pådriver for at kommunene arbeider aktivt for å fremme likestilling knyttet til ulike diskrimineringsgrunnlag. Fylkesmannen er ikke tilført ekstra ressurser knyttet til dette oppdraget.

Under BLDs ansvarsområde har fylkesmannen også ansvar for å føre tilsyn med kommunenes ansvar for tilbud om krisesenter og har flere oppgaver knyttet til integrering og bosetting av innvandrere og flyktninger. Videre har fylkesmannen oppgaver knyttet til universell utforming.

Også på andre fagdepartementers ansvarsområde har fylkesmannen oppgaver knyttet til likestilling. Dette gjelder for eksempel på Kunnskapsdepartementets ansvarsområde, hvor fylkesmannen har en stor oppgaveportefølje. Fylkesmannen skal bidra til å øke rekrutteringen av menn til arbeid i barnehagen, og til utvikling av læringsmiljø som fremmer likestilling mellom gutter og jenter. På Helse- og omsorgsdepartementets ansvarsområde skal fylkesmannen i 2011 være veileder for utvikling av kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner.

¹⁰ Jf. Status for oppfølging av *Handlingsplan mot vold i nære relasjoner* (2008 – 2011) per januar 2011, Justisdepartementet.

Boks 5.2 Fylkesmannens embetsoppdrag for 2011, resultatområde 48 Likestilling

Som offentlig myndighet skal fylkesmannen fremme likestilling knyttet til blant annet kjønn, etnisitet, religion, funksjonsnedsettelse og seksuell orientering på de politikkområder fylkesmannen har ansvar for. Fylkesmannen skal være en pådriver for at kommunene arbeider aktivt for å fremme likestilling knyttet til ulike diskrimineringsgrunnlag.

Sentrale aktiviteter vil være:

- Informere om lovpålagte plikter i ordinære møter med kommunene.
- Inkludere spørsmål om likestilling ved gjennomføring av tilsyn.
- Gi råd og informasjon til kommuner om hvordan aktivitets- og redegjørelsesplikten kan følges opp.
- Være en pådriver for at kommunene integrerer et likestillingsperspektiv i sitt planarbeid.¹

¹ Det vises også til brev av 21.10.2010 fra BLD til alle fylkesmenn med en nærmere konkretisering av fylkesmennes embetsoppdrag når det gjelder likestilling.

5.3.1 Fylkesmannen som offentlig myndighet

Fylkesmannen har altså, i tillegg til sin generelle plikt til å fremme likestilling som offentlig myndighet, også en viktig rolle som pådriver overfor kommunene. Kartleggingen som utvalget har fått gjennomført, viser at det er store variasjoner mellom embetene med hensyn til grad av pådrivervirksomhet (Guldvik mfl. 2011). I alt 12 fylkesmannsembeter svarer at de gir råd til kommunene om hvordan de kan implementere likestilling i daglig drift, og elleve embeter informerer kommunene om aktivitets- og redegjørelsesplikten.¹¹ Kun fire embeter gjennomgår kommunenes redegjørelser om likestilling i årsberetningene.

Åtte fylkesmannsembeter svarer at de har arrangert kurs /konferanser for å fremme kjønnslikestilling de to siste år. Etnisitet og nedsatt funksjonsevne har vært tema på kurs/konferanser hos

¹¹ Det er i kartleggingsundersøkelsen gjennomført intervju med representanter fra alle fylkesmannsembeter.

henholdsvis seks og ti embeter. Det ser ut til at utdanningsavdelingene og helseavdelingene har vært mest aktive til å arrangere kurs. Det har blant annet vært arrangert kurs/konferanser om kjønnslemlestelse og tvangsekteskap. Andre tema om kjønn har handlet om menn i barnehage, vold i nære relasjoner og levekår.

Halvparten av fylkesmannsembetene oppgir at likestilling er en integrert del av deres tilsynsrolle, men det synes ikke å være noen systematikk i hvordan likestilling tas opp med kommunene. De fleste svarer at likestilling tas opp der det faller seg slik. Embetene som svarer at likestilling ikke er en del av deres tilsynsrolle begrunner dette med at likestilling ikke er et spesifisert tema i tilsynsoppgavene. Siden likestilling ikke er lov hjemlet som en tilsynsoppgave, opplever en del embeter at dette ikke er noe de kan ta opp med kommunene, blant annet begrunnet i kommunenes selvråderett.

Fylkesmannen er høringsinstans til kommuneplaner. Nesten alle fylkesmannsembeter svarer at de gjør kommunene oppmerksomme på at likestillingsperspektivet må integreres i planarbeidet. Embetene svarer også at likestillingsperspektivet blir ivaretatt når de avgir høringer. Tema for tilbakemeldinger til kommunene i planarbeid og høringer handler imidlertid i stor grad om universell utforming. Det er svært få som nevner kjønn eller etnisitet som tema i sine tilbakemeldinger.

Fylkesmannsembetene synes å være delt i synet på om likestilling kan integreres i deres tilsynsrolle på ulike sektorområder. Utvalget har selv i eget brev til fylkesmennes arbeidsutvalg bedt om innspill fra alle fylkesmannsembeter blant annet om hvilken rolle fylkesmennene kan ha i et eventuelt fremtidig styrket regionalt apparat på likestillingsfeltet. Interessen for å svare på henvendelsen var liten. Utvalget mottok totalt innspill fra syv embeter.¹²

I innspillene vises det blant annet til at fylkesmannen har en bred oppgaveportefølje av relevans for arbeidet med likestilling. Med bredden i oppgaveporteføljen er det imidlertid en ressurskrevende utfordring å koordinere likestillingsarbeidet internt i embetet. Om fylkesmennene skal styrke sin innsats på dette feltet er det behov for ekstra ressurser og en ytterligere konkretisering

¹² I forkant av denne forespørselen til fylkesmennes arbeidsutvalg, hadde utvalget et eget møte med tre utvalgte fylkesmenn for å drøfte fylkesmannens rolle i det offentlige likestillingsarbeidet. Møtet ble fulgt opp med en forespørsel til fylkesmennes arbeidsutvalg, for å gi alle embeter en mulighet til å uttale seg og gi innspill til utvalget.

av embetsoppdraget, særlig under de ulike fagdepartementenes ansvarsområder.

Forankring av likestillingsarbeidet

Tidligere rapporter om lokalt og regionalt likestillingsarbeid fremhever at forankring i ledelsen er en forutsetning for at forandrings- og utviklingsarbeid på likestillingsfeltet skal bli vellykket. Om lag halvparten av fylkesmannsembetene oppgir i kartleggingen at ansvar for kjønnslikestilling er plassert hos øverste administrative leder (rådmann/administrasjonssjef/fylkesrådmann/fylkesmann). På dette spørsmålet var det mulig å krysse for flere alternativer. Kun en tredel av embetene oppgir at ansvaret er plassert hos sektorleder og/eller personalsjef, mens to embeter oppgir manglende forankring av arbeidet. Dette kan avspeile at kjønnslikestilling ikke sees på som spesielt viktig fagområde, spesielt fordi det var mulig å oppgi flere svaralternativer og øverste ledelse av mange likevel ikke ble oppgitt som ansvarlige.

De fleste fylkesmannsembeter oppgir å ha hatt kjønnslikestilling som tema på ett eller flere ledermøter det siste året. Også etnisitet og religion har vært drøftet på administrative ledermøter hos de fleste embeter. Om lag halvparten av embetene har hatt alder og nedsatt funksjonsevne oppe som tema på ledermøter siste året. Fylkesmannsembetene oppgir at Likestillings- og diskriminingsombudet er den de i størst grad har mottatt informasjon/rådgivning fra, og deltatt på kurs i regi av.

5.3.2 Fylkesmannen som arbeidsgiver

Av kartleggingen fremgår det at fylkesmannsembetene i større grad fremmer likestilling i kraft av sin rolle som arbeidsgiver enn i kraft av sin rolle som myndighetsutøver.

Så godt som alle embeter har personalpolitisk handlingsplan/satsinger som dekker ett eller flere diskrimineringsgrunnlag. Etter en gjennomgang av fylkesmennenes årsrapporter for 2010 konkluderes det likevel i kartleggingen med at halvparten av embetene har en mangelfull redegjørelse, eller de har ingen redegjørelse i det hele tatt.¹³ Flere fylkesmannsembeter oppgir i intervjuet at

det er behov for bedre maler for å kunne gi gode redegjørelser.

5.4 Fylkeskommuners og kommuners likestillingsarbeid

Flere større endringer i fylkeskommunenes ansvar og oppgaver har funnet sted siden opprettelsen i 1976. Fylkeskommunene har i dag de største oppgavene innenfor opplæring og regional samferdsel. På opplæringsområdet har fylkeskommunene ansvar for videregående opplæring, fagskoleutdanning og for å veilede og medvirke til kvalitetsutviklingstiltak på grunnskolefeltet.

Videre har fylkeskommunene blant annet ansvar for nærings- og distriktpolitiske virkemidler, fylkesplanlegging, kultur og kulturminneforvaltning, tannhelsetjeneste og oppgaver knyttet til folkehelsearbeidet. Fylkeskommunen skal ha en pådriver- og samordningsfunksjon for folkehelsearbeidet i fylket. Fylkeskommunen har også fått ansvaret for virkemidler knyttet til styrking av rekruttering, kompetanseheving og likestilling i landbruket.

Fylkeskommunene er tillagt en rolle som regional utviklingsaktør. Med *Forvaltningsreformen*, som ble gjennomført fra 1.1.2010, ønsket regjeringen særlig å styrke denne rollen. Fylkeskommunene har blant annet ansvaret for å etablere møteplasser og lede regionale partnerskap. Fylkeskommunene er også blitt medeier i Innovasjon Norge, som er et særlovsselskap med kontorer regionalt, nasjonalt og internasjonalt, jf. omtale av Innovasjon Norge i boks 5.3. Fram til årsskiftet 2010 var staten ved Nærings- og handelsdepartementet (NHD) eier at Innovasjon Norge. Fra 1. januar 2010 er alle fylkeskommunene kommet inn som medeiere i Innovasjon Norge ved siden av NHD, med en samlet fylkeskommunal eierandel på 49 prosent.

Kommunene utgjør fundamentet i det lokale folkestyret. Den norske kommunestrukturen er kjennetegnet av en relativt stor andel kommuner med lavt innbyggertall. Totalt er det i 2011 430 kommuner i Norge. De har omfattende oppgaver av stor velferdsmessig betydning.

Kommunene har ansvaret for en rekke velferdstjenester til sine innbyggere, blant annet grunnskoleopplæring, barnehager, sosialtjenester, primærhelsetjenesten og pleie- og omsorgsoppgaver. Kommunene er også myndighetsutøvere på en rekke områder, for eksempel i saker etter sosial- og helselovgivningen, plan- og bygningsloven og tilskuddsforvaltning til frivillige

¹³ Fylkesmannen er i henhold til embetsoppdraget for 2010 pålagt å rapportere i årsrapporten for hvordan aktivitetsplikten gjennomføres, jf. embetsoppdraget 2010, resultat-område 48 og resultatområde 98.4. For øvrig vises det til at det er Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet som er ansvarlig for at redegjørelsen for fylkesmannsembetene i Prop. 1 S er i tråd med lovens krav.

Boks 5.3 Innovasjon Norge

Innovasjon Norge er representert i alle fylker. Per april 2011 har Innovasjon Norge 15 distriktskontorer, samt lokalkontorer. De har tilstedeværelse i mer enn 30 land.

Formålsparagrafen oppsummerer Stortingets oppdrag til Innovasjon Norge:

«Innovasjon Norge skal fremme bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling i hele landet, og utløse ulike distrikters og regioners næringsmessige muligheter gjennom å bidra til innovasjon, internasjonalisering og profilering.» (Innovasjon Norge 2010).

Innovasjon Norge forvalter næringsrettede virkemidler på oppdrag fra en rekke departement, og fylkeskommuner og har en særlig satsing rettet mot kvinner i næringslivet. I 2010 forvaltet for eksempel Innovasjon Norge 762,8 mill. kr til direkte bedriftsstøtte på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet (Prop. 1 S 2011 – 2012 for KRD).

35 prosent av tilskuddene er i 2010 definert som kvinnerettede. Målet er at andelen skal økes til 40 prosent innen 2013 (Innovasjon Norge 2010).

I 2009 fikk Innovasjon Norge i oppdrag fra Nærings- og handelsdepartementet å etablere en ny landsdekkende etablererstipendordning (fra 2011 Etablerertilskudd). Ordningen hadde en ramme på 50 mill. kr i 2010. Andelen kvinnerettede prosjekter utgjorde 33 prosent av totalt innvilget beløp. Målet var imidlertid å komme opp i en andel på 40 prosent. Kvinners deltakelse i styret i bedriften (minimum 30 prosent) er et viktig kriterium for det å definere prosjektet som kvinnerettet. For 2011 er målet at 50 prosent av rammen for landsdekkende etablererstipend skal gå til kvinnerettede prosjekter.

Satsingen *Kvinner i næringslivet*, i regi av Innovasjon Norge, skal bidra til å nå regjeringens målsetting om at kvinner skal utgjøre minst 40 prosent av nye entreprenører.

lag og organisasjoner. Videre har kommunene en viktig funksjon i å utvikle lokalsamfunnet, blant annet gjennom tilrettelegging for næringsutvikling.

Kommunene har en bred og stor oppgaveportefølje av stor relevans for arbeidet med likestilling. I tillegg til de lovpålagte pliktene kommunene har til å fremme likestilling innenfor sine virkeområder vil utvalget også vise til at kommunene fra 1.1.2010 har fått ansvaret for å sørge for et krisesentertilbud til alle som er utsatt for vold i nære relasjoner, jf. krisesenterloven. Det øremerkede statstilskuddet til drift av krisesentrene ble lagt inn i kommunerammen i 2011.

5.4.1 Kommuner og fylkeskommuner som offentlig myndighet

I kartleggingen av regionalt og lokalt likestillingsarbeid, som utvalget har fått utført, er det stilt en serie spørsmål om hvor godt offentlige myndigheter kjenner til aktivitets- og redegjørelsesplikten.¹⁴ Kartleggingsundersøkelsen¹⁵ viser at kommunene har mindre kjennskap til aktivitets- og redegjørelsesplikten enn fylkesmannsembeter og fylkeskommuner, og mindre enn en tredel av

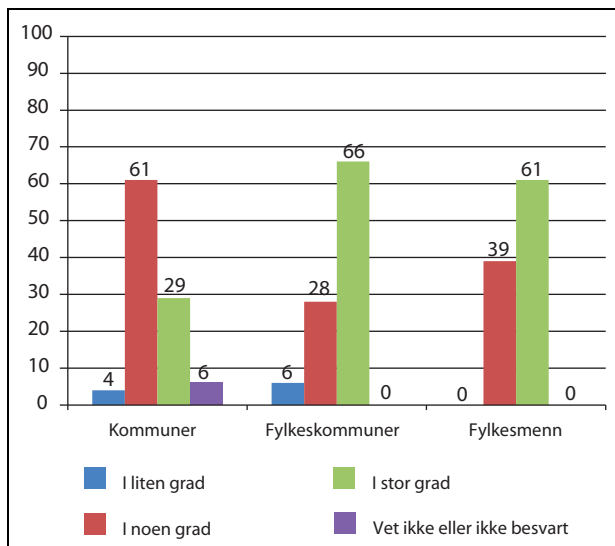
kommunene angir at de har stor grad av kjennskap til plikten, jf. figur 5.1.

Politisk forankring

Det kommunale likestillingsarbeidet kan ses i sammenheng med markeringen av FNs internasjonale kvinneår i 1975. Det ble opprettet kvinneårskomiteer i bortimot 300 kommuner. Barne- og familiedepartementet, KS og det daværende Likestillingsrådet samarbeidet om å skape bedre

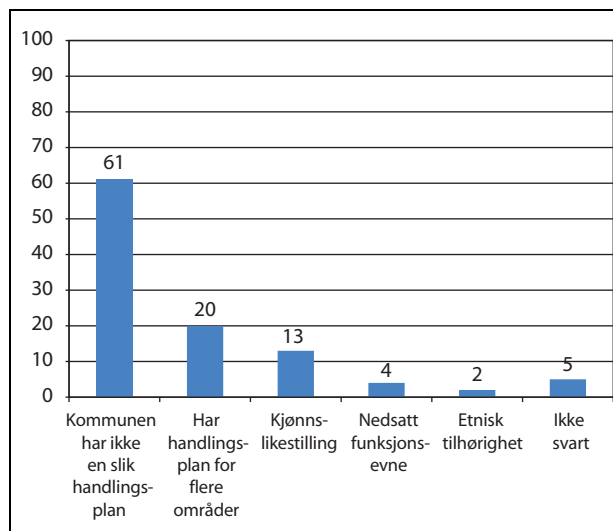
¹⁴ Spørsmålet som det vises til i figur 5.1 viser til aktivitets- og redegjørelsesplikten som offentlig myndighet. Spørsmålsformuleringen var: Alle offentlige virksomheter skal ifølge lovverket arbeide aktivt, målrettet og planmessig med likestilling på grunnlag av kjønn, funksjonsevne, etnisitet, religion mv. på alle samfunnsområder. Hvor godt kjenner kommunen/fylkeskommunen/fylkesmannen til disse aktivitets- og rapporteringspliktene?

¹⁵ Totalt 199 av 430 kommuner svarte på spørreundersøkelsen. En svarprosent på 46 prosent er ikke veldig god, men likevel innenfor et akseptabelt intervall for denne typen undersøkelser. Det er gjennomført intervju med representanter fra alle fylkesmannsembeter og fylkeskommuner. Ved lesing av figurer der kommuner, fylkeskommuner og fylkesmannsembeter inngår i samme diagram er det viktig å være klar over at antall respondenter varierer mye og at metoden for innsamling av data er forskjellig.



Figur 5.1 Hvor godt kjenner kommunen, fylkeskommunen og fylkesmennene til aktivitets- og rapporteringspliktene?

(N=199/N=18/N=18) Prosent
 Kilde: Guldvik mfl. 2011



Figur 5.2 På hvilke områder har kommunene en overordnet handlingsplan for likestilling?

(Respondenten kan krysse av på flere svaralternativ)
 (N=199) Prosent
 Kilde: Guldvik mfl. 2011

betingelser for det kommunale likestillingsarbeidet og i 1979 var det cirka 190 kommuner som hadde politisk oppnevnte likestillingsutvalg. Etter valget i 1991 hadde 353 kommuner slike utvalg. Dette utgjorde 79 prosent av kommunene (Guldvik mfl. 2011). I 1989 hadde også alle fylkeskommuner utvalg med ansvar for likestillingsarbeidet (NOU 1995:15, side 15). Det var det daværende Likestillingsrådet som hadde kontakten med de kommunale likestillingsutvalgene. Rådet støttet opp om det lokale arbeidet med blant annet materiell, ideer, konferanser og skoloring.

Kartleggingsundersøkelsen viser at det i dag i svært liten grad finnes politisk oppnevnte utvalg og råd som tar for seg likestilling. I underkant av halvparten av kommunene som deltok i undersøkelsen har ingen utvalg/råd, mens de som oppgir å ha det, i stor grad refererer til lovpålagte råd for personer med nedsatt funksjonsevne og eldre, og til administrasjonsutvalget.

Bare ti prosent av kommunene har et eget politisk oppnevnt utvalg/råd for kjønnslikestilling.

Fylkeskommunene har alle egne råd/utvalg for nedsatt funksjonsevne. Ingen har egne råd/utvalg for kjønnslikestilling. 15 av de 18 fylkeskommunene har utvalg/råd med ansvar for flere likestillingsområder.

Nærmere to tredeler av kommunene har ingen overordnet handlingsplan for likestilling, og blant de som har det er den største kategorien planer som dekker flere diskrimineringsgrunnlag.

Bare 13 prosent av kommunene oppgir å ha egen overordnet handlingsplan for kjønnslikestilling (se figur 5.2).

Bare to av fylkeskommunene oppgir at de ikke har likestillingsplan. Halvparten av fylkeskommunene som har en likestillingsplan, dekker flere grunnlag, og mangfold og inkludering ser ut til å være dominerende tema i disse. Tre fylkeskommuner har egen handlingsplan for kjønnslikestilling.

Administrativ forankring

Litt over halvparten av kommunene og tre firedele av fylkeskommunene oppgir i undersøkelsen at ansvaret for kjønnslikestilling er forankret hos øverste administrative leder. 17 prosent av kommunene og kun en fylkeskommune oppgir at ansvaret for likestillingsarbeid mellom kjønn ikke er forankret hos noen spesielle.

Om lag 60 prosent av kommunene og de fleste fylkeskommuner har hatt kjønnslikestilling som tema på ett eller flere administrative ledermøter det siste året. Diskrimineringsgrunnlagene etnisitet og religion har vært drøftet hos omlag 40 prosent av kommunene, og hos de fleste fylkeskommuner. Tema som alder og nedsatt funksjonsevne har vært tema på ledermøter hos godt over halvparten av kommunene og fylkeskommunene. Seksuell orientering er det diskrimineringsgrunnlag som i minst grad har vært tema på administrative ledermøter.

Kommuner og fylkeskommuner som samfunnsplanleggere og utviklingsaktører

I kartleggingsundersøkelsen er kommuneplanens samfunnsdel i 36 kommuner og fylkesplan/regional planstrategi i samtlige fylkeskommuner/regioner gjennomgått.¹⁶ Planverket er viktig for synliggjøring av likestillingsperspektivet i det overordnede strategidokumentet som kommunens og fylkeskommunens/regionens øvrige planer tar utgangspunkt i. Dokumentet kan bidra til vektlegging av likestilling innad i organisasjonen, samtidig som planen forplikter utad. Mange aktører er involvert i utarbeiding av kommuneplaner og fylkesplaner/regionale planstrategier, samt oppfølging av disse.

Kartleggingen viser at utover det som er kommunens lovpålagte oppgaver, er tematisering av likestilling sporadisk og tilfeldig i kommuneplanens samfunnsdel. Et mindretall av kommunene tematiserer likestilling, og svært få utdyper dette med konkrete temaer eller mål (seks av 36). I enkelte kommuneplaner løftes imidlertid spesielle tema frem ut i fra lokale forhold. For eksempel har Drammen kommune et gjennomgående fokus på mangfold og integrering i sin kommuneplan. Et annet eksempel er småkommuners vekt på kjønnslikestilling på grunn av kvinneunderskudd. Andre tiltak relatert til kjønnslikestilling i kommuneplanene, er å arbeide for redusert deltid/ufrivillig deltid, rekruttere flere menn til barnehage/skole, og bedre kjønnsbalanse i politisk deltakelse og næringsorganisasjoner. For øvrig står tjenestetilbud og levekår for ulike aldersgrupper sentralt i de fleste kommuneplanene. Om lag 75 prosent av planene omtaler universell utforming.

Kommunene bruker jevnt over et utvidet likestillingsbegrep. I den grad likestilling nevnes i planene, er det like gjerne knyttet til funksjonsevne eller etnisitet, som til kjønn. I spørreundersøkelsen

¹⁶ Kommuneplanen er kommunens overordnede plandokument. Samfunnsdelen skal ta for seg langsiktig utvikling, overordnede mål og strategier. Utvalget av kommuneplaner består av to fra hvert fylke, til sammen 36 planer. Det er valgt ut en stor og en mindre kommune fra hvert fylke. Planene er i gjennomsnitt to til tre år gamle.

Fylkesplanen er et omforent politisk rammeverk som etter plan- og bygningsloven er det sentrale virkemiddelet i regional planlegging. Fylkesplanen er i ferd med å erstattes av et nytt planinstrument, regional planstrategi, som er det eneste obligatoriske planelementet på regionalt nivå etter loven. Fylkeskommunen skal utarbeide planen i samarbeid med kommuner, statlige organer og andre som blir berørt av planen. Sju av fylkeskommunene har per april 2011 erstattet fylkesplanen med en regional planstrategi, mens de resterende elleve fortsatt har fylkesplan. Trøndelags- og Agderfylkene har felles fylkesplan/regional planstrategi, så til sammen er 16 planer gjennomgått.

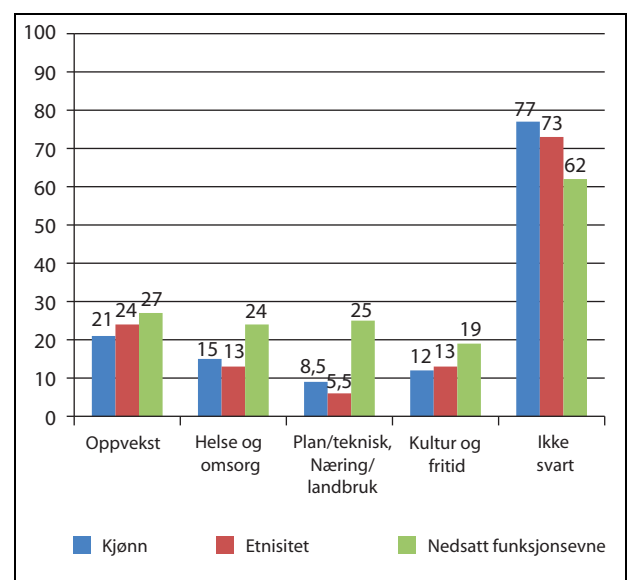
sen er det om lag 30 prosent av kommunene som oppgir at kjønnslikestilling er et tema i kommuneplanens samfunnsdel.

I fylkesplanene og de regionale planstrategiene har ni av 16 med en overordnet uttalelse om å fremme likestilling, noe som er en klart større andel enn i kommuneplanene. Videre er det et tydelig trekk at likestilling i større grad tematiseres i fylkesplaner enn i (nye) regionale planstrategier som så langt er skrevet. Dette kan ha sammenheng med at de regionale planstrategiene som sjanger er kortere og mer overordnet i form sammenlignet med fylkesplanene. Alle fylker/regioner går over til å utvikle regionale planstrategier etter valget høsten 2011.

To tredeler av fylkeskommunene oppgir i spørreundersøkelsen at kjønnslikestilling er med i fylkesplanen/planstrategien. De temaene som tas opp er blant annet tilrettelegging for flere kvinner som entreprenører og flere kvinner i næringslivet, kjønnsdelt arbeidsmarked og mål om redusert deltidsarbeid.

Kommuner og fylkeskommuner som tjenesteytere

Det er en nasjonal målsetting at offentlige tjenester skal være likeverdige. Kommunene er viktige som leverandører av offentlige velferdstjenester. Fylkeskommunene har i dag i mindre grad ansvar for velferdstjenester.



Figur 5.3 Ble det i 2010 gjennomført tiltak for å sikre likeverdige offentlige tjenester på grunnlag av kjønn, funksjonsevne, etnisitet, religion mv. innenfor følgende tjenesteområder?

(N= 199) Prosent
Kilde: Guldvik mfl. 2011

Det er så langt utarbeidet få verktøy og veiledninger i arbeidet med å integrere et likestillingsperspektiv i tjenesteyting, sammenlignet med hva som finnes i Sverige på dette området. I Sverige har man under den særskilte satsingen for kjønnslikestilling bevilget betydelige midler til å utvikle metoder og verktøy for arbeidet med å sikre likeverdige kommunale tjenester (se omtale i boks 5.6). I Sverige er det utarbeidet en egen manual for integrering av et likestillingsperspektiv og en egen veileder for kjønnslikestilling i offentlig tjenesteyting (SOU 2007:15).

I kartleggingsundersøkelsen har et stort flertall av respondentene i kommunene ikke svart på spørsmålet om det i 2010 ble gjennomført tiltak for å sikre likeverdige offentlige tjenester på grunnlag av kjønn, funksjonsevne, etnisitet og religion. 77 prosent av kommunene svarer for eksempel ikke på dette spørsmålet når det gjelder kjønn.

Om lag en firedel av respondentene har svart, og nedsatt funksjonsevne er det området med flest tiltak innen alle sektorene. Den lave svarprosenten og kommentarer som er gitt til dette spørsmålet tyder på at det å vurdere tjenestetilbudet i et likestillingsperspektiv og ut fra bestemte diskrimineringsgrunnlag, ikke er noe man har bevissthet om eller rutiner for i kommunene.

I fylkeskommunene sier fire av 18 respondenter at de ikke kjenner til tiltak for å fremme likeverdige offentlige tjenester. Felles for kommunene og fylkeskommunene er at i den grad tiltak finnes, er det samme type tiltak som går igjen, og disse er gjerne knyttet til lovpålagte oppgaver som universell utforming.

Eksempler på studier av likeverdige offentlige tjenester

Flere undersøkelser viser at det er behov for økt offentlig innsats for å sikre likeverdige offentlige tjenester. Nedenfor vil utvalget gi noen eksempler på studier om likeverdige tjenester knyttet til kjønn. Forskningen på dette feltet synes å være svært begrenset.

Det er først og fremst undersøkelser innenfor barnehage-, skole- og helsesektoren som kan belyse dette temaet. I 2010 ble kjønnslikestilling i barnehage- og skolesektoren kartlagt, som et ledd i oppfølging av Kunnskapsdepartementets *Handlingsplan for likestilling i barnehage og skole*. Rapportene viser at likeverdige tjenester og likestilling i offentlig tjenesteproduksjon på dette området i liten grad vektlegges (Hoel mfl. 2010, Støren mfl. 2010).

Det vises også til boks 5.4 for en omtale av et prosjekt som ble gjennomført i en barnehage i

Boks 5.4 Likestilling i det pedagogiske arbeidet i barnehagen

Mål:

Å undersøke om jenter og gutter hadde like muligheter til å bli sett og hørt, og til å bli oppmuntret til å delta i fellesskap i alle aktiviteter i barnehagen

Kommune:

Kvinesdal kommune – barnehager 2007–2009

Fem barnehager deltok i prosjektet. Barnehagene brukte film som verktøy for å dokumentere og analysere sin praksis. De filmet blant annet garderobesituasjoner og frilek.

Hver barnehage utarbeidet problemstillinger som dreide seg om hvordan personalet henvendte seg til og kommuniserte med gutter og jenter, om de var like tolerante overfor begge kjønn, og hvordan kontakten mellom de voksne og gutter versus jenter var.

Kartleggingen etter første filmanalyse i 2008 viste at gutter fikk mye mer oppmerksomhet fra de voksne enn jenter. Gutter ble oftere tiltalt ved navn av de voksne, de ansatte snakket mer med guttene, og de voksne hadde mer øyekontakt med guttene.

Personalet ønsket å gripe tak i holdningene som voksne formidlet, bevisst og ubevisst, og som preget forventninger til gutter og jenter. Barnehagene tok i bruk praksisfortellinger som metode. Dette er hverdagshistorier fra livet i barnehagen. Denne metoden er velegnet for å reflektere over egen pedagogisk praksis og holdninger i et kjønnsperspektiv.

Barnehagene filmet på nytt i 2009. Analysene viste at jentene fikk mye mer oppmerksomhet enn i 2008, selv om det fremdeles var en tendens i noen barnehager til at guttene fikk lengre samtaleid enn jentene og at gutter ble tiltalt noe oftere ved navn.

Kilde: Moen 2009

Kvinesdal kommune for å undersøke om gutter og jenter hadde like muligheter til å bli sett og hørt.

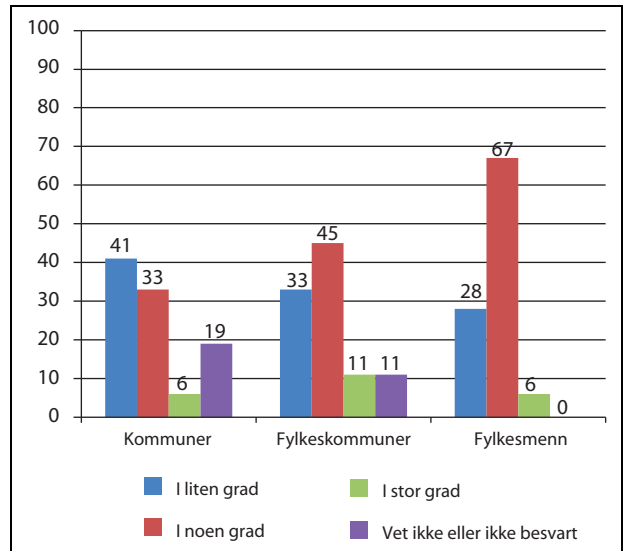
Steinkjer kommune er et eksempel på en kommune som har gjennomført likestillingstester på noen utvalgte tjenesteområder. I et prosjekt som ble gjennomført i 2007 ønsket man å finne ut hvordan kvinner og menn bruker, eller blir tilbudt, ulike tjenester. Resultatene viste at det var kjønnsforskjeller på alle tjenesteområdene som ble testet, med unntak av ett (6 av 7). Kommunen har blant annet fått kartlagt sitt tilbud til kvinner og menn ved en rehabiliteringsinstitusjon. Kartleggingen avdekket store forskjeller i antall liggedøgn etter kjønn og sivilstatus (Guldvik mfl. 2011).

Reform - ressursenter for menn har rettet søkelyset mot at mange helsestasjoner ikke når ut med tilbud som dekker menns behov når det gjelder forberedelser og utvikling av foreldreroller. Undersøkelser viser at mens ni av ti kvinner er fornøyde med hvordan svangerskapskontroller er lagt opp, er det bare halvparten av de blivende fedrene som svarer at de er fornøyde (Reform 2010). Studien *Bærekraftige familier – likestilte livsløp belyser blant annet* hvordan det kommunale tjenestetilbudet påvirker sjansene for at menn skal lykkes som likestilte partnere (Rasmussen mfl. 2010). Forskerne konkluderer blant annet med at helsestasjonene kunne vært den nyetablerte familiens første og viktigste sosialiseringarena, men at de i stedet er kjønnsrollekonserverende institusjoner.

Det finnes en del studier i Norge som belyser utfordringer knyttet til likeverdige offentlige tjenester for personer med minoritetsbakgrunn. Temaer som er dekket er blant annet ivaretagelse av minoritetsperspektivet i barnevern og familievern, praksis og holdninger rundt tolkebruk, omsorgstjenestens møte med eldre innvandrere, likeverdig tjenestetilbud i NAV og politiets møte med etniske minoriteter. NOVA gjennomfører nå på oppdrag fra Likestillings- og diskrimineringsombudet og Alna Bydel et prosjekt om likeverdige offentlige tjenester på helsestasjonene i Alna i Oslo. Likeverdiperspektivet omfatter i denne undersøkelsen kjønn, etnisitet, religion, funksjonsevne, alder og seksuell orientering. Målet med prosjektet er blant annet å øke bevisstheten om hva som kan karakteriseres som likeverdige offentlige tjenester.

5.4.2 Kommuner og fylkeskommuner som arbeidsgiver

Kommuner og fylkeskommuner har aktivitetsplikt både som offentlig myndighet og som arbeidsgiver. Som arbeidsgiver skal de også rapportere i årsberetning om hvordan aktivitetsplikten følges



Figur 5.4 Har aktivitets- og rapporteringsplikten økt innsatsen for å fremme likestilling mellom kvinner og menn?

(Respondenten kan krysse av på ett svaralternativ)

(N=199/N=18/N=18) Prosent

Kilde: Guldvik mfl. 2011

opp. Det skal rapporteres om tilstand når det gjelder kjønn, og på planlagte og gjennomførte tiltak for å fremme likestilling når det gjelder kjønn, nedsatt funksjonsevne, etnisitet og religion. Det er Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) som håndhever redegjørelsesplikten og fører kontroll med kommunenes likestillingsredegjørelser som arbeidsgiver.

I kartleggingsundersøkelsen er det kommunene som i størst grad svarer at aktivitets- og redegjørelsesplikten i liten grad har økt innsatsen for å fremme likestilling mellom kjønn, se figur 5.4. Flertallet av fylkeskommuner og fylkesmannsembeter mener plikten har påvirket arbeidet i noen grad. En mindre del av respondentene mener aktivitets- og rapporteringsplikten i stor grad har økt innsatsen for å fremme likestilling mellom kvinner og menn.¹⁷

¹⁷ Fafo gjennomførte i 2010 en holdningsundersøkelse blant arbeidsgivere og tillitsvalgte om mangfold og likestilling i arbeidslivet. Undersøkelsen viser blant annet at virksomhetsledere i offentlig sektor, og spesielt i staten, i større grad enn i privat sektor mener at aktivitets- og redegjørelsesplikten har bidratt til økt innsats for å fremme likestilling mellom kvinner og menn. I statlig sektor er det mer enn 60 prosent som svarer dette og i privat sektor er det om lag 40 prosent som svarer dette. I fylkeskommunal og kommunal sektor er det om lag 50 prosent som mener at aktivitets- og redegjørelsesplikten i stor, noen eller liten grad har økt innsatsen for å fremme likestilling mellom kvinner og menn (Tronstad 2010). Ettersom metodene for datainnsamling og svaralternativene på spørsmålet er forskjellig i de to undersøkelsene (Tronstad 2010, Guldvik mfl. 2011), er ikke funnene direkte sammenlignbare.

Tabell 5.1 Resultat av LDOs kontroller

	Antall kommuner	Godkjent		Godkjent mangelfull		Ikke godkjent	
		1. kontroll	2. kontroll	1. kontroll	2. kontroll	1. kontroll	2. kontroll
Årsrapport 2006	50	22		15		13	
Årsrapport 2007	64	5	11	18	10	13	7
Årsrapport 2008	46*		23		9		8

* Inkluderer seks som ble klaget inn til nemnda og behandlet der.
 Kilde: LDO 2010

Kommunenenes svar på dette spørsmålet kan sees i sammenheng med spørsmålet om kjennskap til plikten som offentlig myndighet. Slik figur 5.1 viste, er det kommunene som også har minst grad av kjennskap til aktivitets- og redegjørelsesplikten.

Det er utarbeidet veiledere og verktøy i arbeidet med å fremme likestilling som arbeidsgiver, blant annet av LDO og de tre likestillingssentrene, men også av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i samarbeid med partene i arbeidslivet.

LDO har oppsummert erfaringer etter kontroll av 160 likestillingsredegjørelser fra til sammen 86 kommuner. Kontrollene ble foretatt i årene 2007 – 2009, men redegjørelsene gjaldt for årene 2006 – 2008 (LDO 2010). Rapporten omhandler bare erfaringer med kontroll av rapporteringen på kjønnslikestilling. Utvalget er ikke kjent med at LDO så langt har kontrollert fylkeskommuners likestillingsredegjørelser.

Resultatet av LDOs kontroller av kommunene fremgår av tabell 5.1. LDO har i sin kontroll operert med tre vurderinger av innholdet i redegjørelsene: Godkjent, godkjent mangelfull og ikke godkjent. Kommuner som har blitt godkjent som mangelfulle eller ikke har blitt godkjent, er kontrollert i påfølgende år.

Ved kontrollen i 2008 brakte LDO inn likestillingsredegjørelsene til 6 kommuner for behandling i Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Bakgrunnen var at LDO for annen gang hadde kontrollert redegjørelsene, og funnet at de ikke fylte kravene etter likestillingsloven. Likestillings- og diskrimineringsnemnda konkluderte som LDO, med at alle de 6 kommunene brøt likestillingsloven ved at redegjørelsene ikke fylte lovens krav. Også i 2009 ble kommuners likestillingsredegjørelser brakt inn for nemnda. Likestillingssenteret på Hamar har over flere år også analysert kommuners likestillingsredegjørelser, og utarbeid-

det egne rapporter om dette. Både LDOs kontroller og Likestillingssenterets gjennomgang av likestillingsredegjørelser de siste tre årene (Guldvik mfl. 2011) viser at mange kommuner ikke følger opp aktivitets- og redegjørelsesplikten som arbeidsgiver på en tilfredsstillende måte. Rapportene viser også at pådriverarbeid og kontroller som går over to eller flere år, fører til at flere kommuner har tilfredsstillende likestillingsredegjørelser. Dette kan tyde på at lovgivningen i seg selv ikke er nok, men at det kreves oppfølging og veiledning for at kommunene skal følge opp aktivitets- og redegjørelsesplikten. Av de 21 kommunene som har vært kontrollert av LDO i 2010 ble ni godkjent og tolv ikke godkjent (se også omtale i kapittel 8.2.4 om LDO).

Kartleggingen av kommunalt og fylkeskommunalt likestillingsarbeid som utvalget har fått gjennomført, avdekker at kommunene i større grad arbeider med likestilling i rollen som arbeidsgiver sammenlignet med rollen som offentlig myndighet. Til tross for dette, mangler det også systematisk arbeid på dette området. Om lag en tredel av kommunene og to tredeler av fylkeskommunene har personalpolitisk handlingsplan/satsinger som gjelder for flere likestillingsområder. Bare 17 prosent av kommunene og åtte av 18 fylkeskommuner har en personalpolitisk handlingsplan/satsinger for kjønnslikestilling.

Tiltak for å fremme kjønnslikestilling

I kartleggingsundersøkelsen er kommunene og fylkeskommunene spurt om de har iverksatt tiltak for å bedre kjønnsbalansen i sektorer, jf. figur 5.5. De vanligste tiltakene hos både kommuner og fylkeskommuner er at søkere fra det underrepresenterede kjønn prioriteres der to søkere er like godt kvalifisert, og at søkere fra det underrepresenterede kjønn innkalles til intervju. Om lag en fjerde-

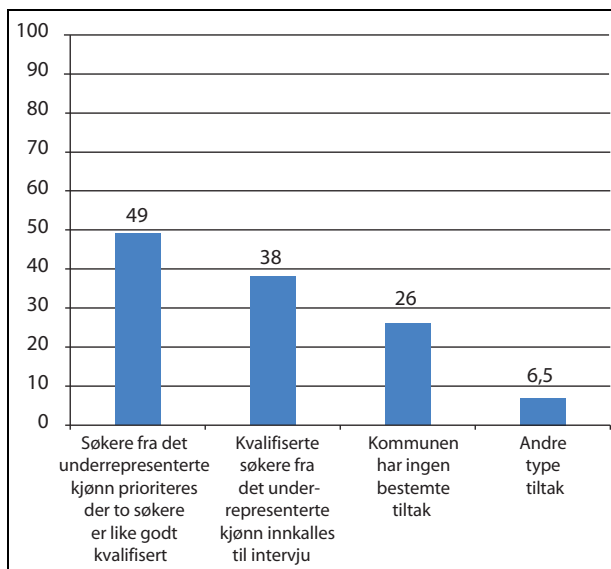
Boks 5.5 Kjønn, lønn og ledelse i kommunesektoren

- Kommunesektoren er svært kvinnedomert, 77 prosent av de ansatte er kvinner. Kvinner innehar om lag 60 prosent av alle mellomlederstillingene i kommunene. 61 prosent av kvinnene som er sysselsatt i kommunesektoren jobber deltid. Blant menn er det 34 prosent av de sysselsatte som jobber deltid. Høyest andel deltidsansatte er det blant kvinner i pleie-, helse- og omsorgssektoren. Av disse arbeider 70 prosent deltid og de har en gjennomsnittlig stillingsstørrelse på 57 prosent. Andelen deltidsansatte i skolefritidsordningen er også høy. (Tallene er per 01.12.2009.)
- Per 16.02.2011 var kvinneandelen blant rådmenn 21 prosent – andelen har vært økende de siste årene, men utviklingen går relativt sakte. Blant lederne i skolesektoren og tek-

nisk sektor er menn i klart flertall. I helse- og sosialsektoren er kjønnsfordelingen mellom kvinner og menn i lederstillinger relativt jevn.

- Ved kommunevalget i 2007 ble kvinneandelen i kommunestyrene 37,5 prosent. Dette er en økning på 2 prosent fra siste valg. Ordførervalgene ga 23 prosent kvinnelige ordførere.
- I KS området utgjør gjennomsnittlig lønn for kvinner 91 prosent av gjennomsnittlig lønn for menn. Det ulike lønnsnivået skyldes hovedsakelig ulik stillingsplassering og utdanning. Det er liten eller ingen forskjell om man sammenlikner kvinners og menns lønn i samme stilling innenfor samme virksomhet.

Kilde: KS



Figur 5.5 Har din kommune iverksatt noen av følgende tiltak for å bedre kjønnsbalansen i sektorer?

(Respondenten kan krysse av på flere svaralternativ)

(N=199) Prosent

Kilde: Guldvik mfl. 2011

del av kommuner og fylkeskommuner har ingen bestemte tiltak.

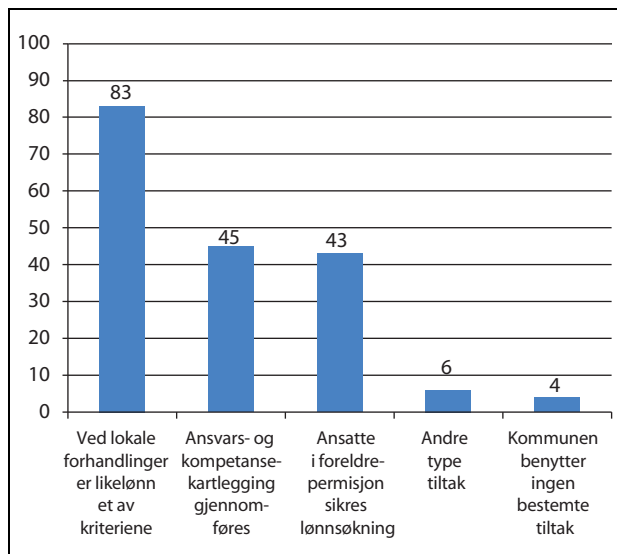
Figur 5.6 gir en oversikt over hva kommunene svarer på spørsmål om tiltak som er iverksatt for å redusere lønnsforskjeller mellom kvinner og menn.

Det vanligste tiltaket for å *redusere lønnsforskjeller mellom kvinner og menn* er likelønn som kriterium ved lokale lønnsforhandlinger. Dette gjelder både for kommuner og fylkeskommuner. At over 80 prosent av kommunene og de fleste fylkeskommuner oppgir dette kan ha sammenheng med at likelønn fikk mye oppmerksomhet etter at Likelønnskommisjonen la fram sin innstilling i 2008, samt at dette var et viktig tema i flere av de siste års lønnsoppgjør. Videre har litt under halvparten av kommunene og fylkeskommunene gjennomført en ansvars- og kompetansekartlegging for å avdekke ulik lønn for arbeid av lik verdi. Kartleggingen viser også at 43 prosent av kommunene og en noe større andel av fylkeskommunene oppgir at ansatte i foreldrepermisjon sikres en gjennomsnittlig lønnsøkning.

Kommunene ble også spurt om tiltak for å *redusere ufrivillig deltid*, og det vanligste tiltaket var å gi deltidsansatte informasjon og fortrinnsrett ved ledige stillinger. Deltidsproblematikken ser ut til å være det området flest kommuner setter inn tiltak på, jf. figur 5.7.

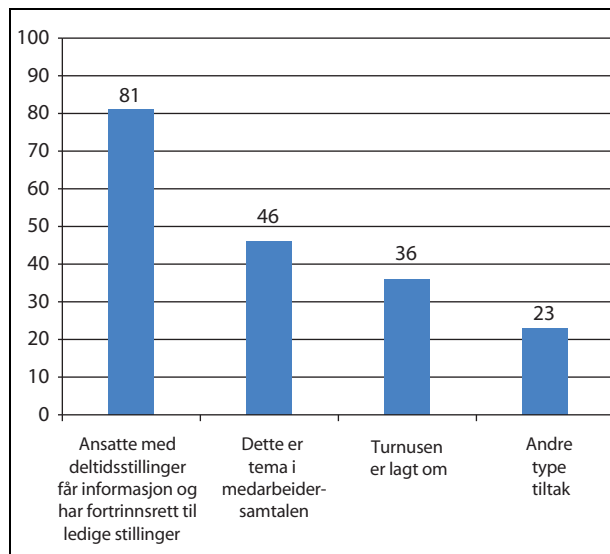
Tiltak for å fremme likestilling på grunn av etnisitet

I den grad kommuner og fylkeskommuner har tiltak for å fremme likestilling på grunnlag av etnisk tilhørighet, er det gjerne rekrutteringstiltak som benyttes. 38 prosent av kommunene oppgir imid-



Figur 5.6 Har din kommune iverksatt noen av følgende tiltak for å redusere lønnsforskjeller mellom kvinner og menn?

(Respondenten kan krysse av på flere svaralternativ)
(N=199) Prosent
Kilde: Guldvik mfl. 2011

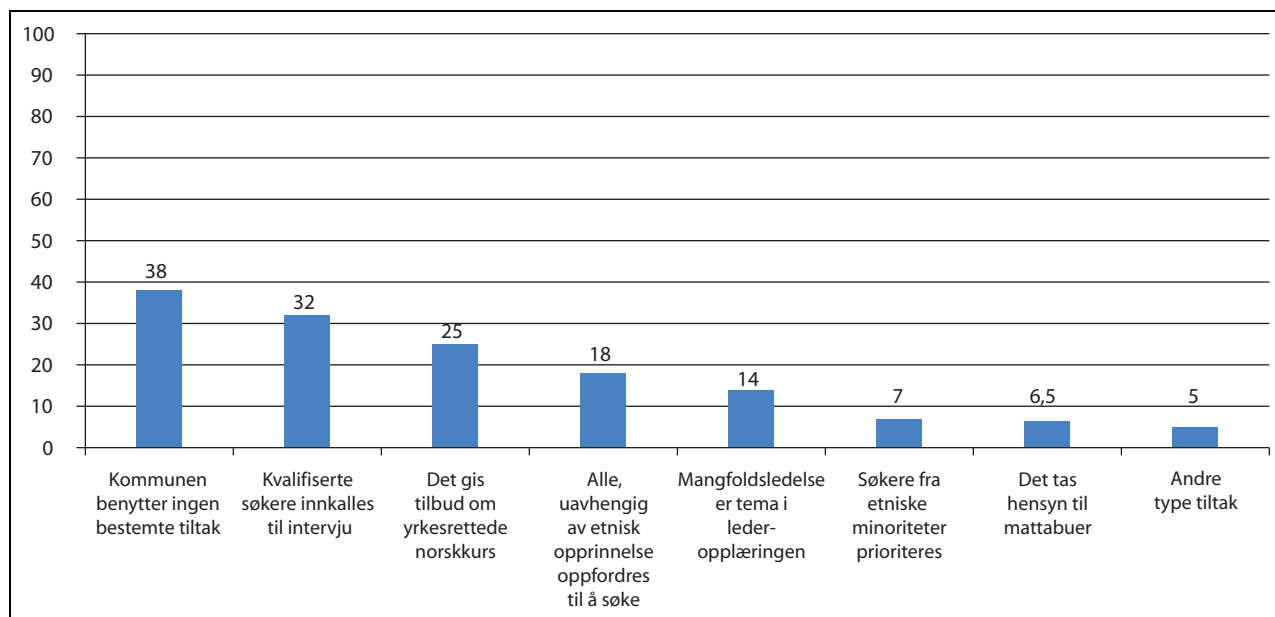


Figur 5.7 Har din kommune iverksatt noen av følgende tiltak for å redusere ufrivillig deltid?

(Respondenten kan krysse av på flere svaralternativ)
(N=199) Prosent
Kilde: Guldvik mfl. 2011

lertid at de ikke har noen bestemte tiltak for å rekruttere etniske minoriteter, jf. figur 5.8. Alle fylkeskommuner oppgir å ha tiltak for å fremme likestilling på grunnlag av etnisitet. De vanligste tiltakene er å innkalle kvalifiserte søkere fra

etniske minoriteter til intervju, og at det gis tilbud om norskkurs. Andre typer tiltak for å fremme likestilling knyttet til etnisk bakgrunn er lite brukt i kommuner og fylkeskommuner.



Figur 5.8 Har din kommune iverksatt noen av følgende tiltak for integrering av etniske minoriteter?

(Respondenten kan krysse av på flere svaralternativ)
(N=199) Prosent
Kilde: Guldvik mfl. 2011

Tabell 5.2 Har kommunen mottatt eller oppsøkt/innhentet informasjon om å fremme likestilling og hindre diskriminering fra noen av disse fagmiljøene?

	Skriftlig/ elektronisk informasjons- materiell	Kurs, konferanser, opplæring, rådgivning
Likestillings- og diskrimineringsombudet	46	16
KUN senter for kunnskap og likestilling, Likestillingssenteret, Senter for likestilling (UiA) eller andre kompetansesentre	25	15
Fylkesmannen	14	16
Fylkeskommunen	10	8
Departementer/direktorat/IMDi	14	7
KS	37	25
Andre kommuner, regionråd eller andre	10	15,5

(Respondenten kan krysse av på flere svaralternativ)

(N=199) Prosent

Kilde: Guldvik mfl. 2011

Tiltak for å fremme likestilling på grunn av funksjonsnedsettelse

Det vanligste tiltaket for å fremme likestilling på grunnlag av nedsatt funksjonsevne er å tilrettelegge arbeidsoppgaver og arbeidsplass. Når det kommer til rekrutteringstiltak er dette mindre vanlig i kommunene, og det brukes i mindre grad tiltak for å rekruttere personer med nedsatt funksjonsevne, enn personer med minoritetsbakgrunn. Å innkalle kvalifiserte personer med nedsatt funksjonsevne til intervju, er et tiltak som i mindre grad brukes. Kanskje fordi arbeidsgiver ofte ikke vet om søkeres funksjonsnivå ut fra søknaden. Å oppfordre personer med nedsatt funksjonsevne til å søke er derimot et forholdsvis enkelt tiltak som bare 12 prosent av kommunene bruker, mens åtte av 18 fylkeskommuner har dette tiltaket.

Tiltak for likestilling på ledernivå

Kartleggingen viser at en tredel av kommunene og om lag to tredeler av fylkeskommunene har iverksatt tiltak for å bedre kjønnsbalansen på ledernivå i form av tilbud om lederutviklingskurs og studier for kvinner. Tiltak for å rekruttere personer med nedsatt funksjonsevne og personer med minoritetsbakgrunn til lederstillinger er

langt mindre utbredt. Bare to prosent av kommunene har slike tiltak.

Kunnskapsinnhenting

Tidligere forskning og utviklingsarbeid viser at kunnskap og rådgivning er en vesentlig faktor for at likestillingsperspektivet skal ivaretas. Spesielt er det behov for kunnskap om hvordan implementere likestillingsarbeid i praksis i organisasjonene. Kommunene ble i kartleggingen spurt om de som arbeidsgivere har mottatt informasjonsmateriell og deltatt på kurs/seminar og eventuelt hvilke fagmiljøer de benytter for slik informasjonsinnhenting og kompetanseheving.

Tabell 5.2 viser at kommunene i størst grad benytter seg av skriftlig informasjonsmateriell. Oversikten viser at 46 prosent av kommunene har innhentet eller mottatt informasjonsmateriell fra Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), og 37 prosent fra KS. Når det gjelder kurs, konferanser og opplæring/rådgivning, har flest mottatt informasjon/deltatt på arrangementer i regi av KS. For LDO, likestillingssentrene¹⁸ og fylkesmannen fordeler tallene seg jevnt da ca. 16 prosent oppgir at de har deltatt på kurs/seminarer eller fått rådgivning fra disse aktørene.

¹⁸ Kun senter for kunnskap og likestilling (Steigen), Likestillingssenteret (Hamar) og Senter for likestilling (Kristiansand)

5.4.3 Faktorer som påvirker kommunenes innsats

I kartleggingsundersøkelsen er både kommunene og fylkeskommunene bedt om å svare på hvilke hovedutfordringer de står overfor når det gjelder arbeid med likestilling knyttet til kjønn, etnisitet og nedsatt funksjonsevne. Tabell 5.3 gir en oversikt over hva kommunene svarer på dette spørsmålet.

Kommunene synes å ha større problemer med å prioritere arbeidet med kjønnslikestilling i en travel hverdag enn likestillingsarbeid på grunn av etnisitet og nedsatt funksjonsevne. Etnisitet er det området hvor kommunene i størst grad oppgir at det er uklart hva som forventes. Etnisitet er også det området hvor flest oppgir å ha for lite kunnskap. Kommunene oppgir i minst grad at det er uklart hva som forventes når det gjelder nedsatt funksjonsevne. Dette kan ha sammenheng med at mange har svart ut fra kravet om universell utforming, som er mer konkret enn annet likestillingsarbeid.

Nær 20 prosent av kommunene som har svart, mener at det ikke er utfordringer knyttet til likestilling, eller at tematikken ikke er aktuell i deres kommune.

5.4.4 Kjennetegn ved kommuner som arbeider aktivt med likestilling

I kartleggingsundersøkelsen har man undersøkt nærmere om forhold som kommunestørrelse/antall innbyggere, andel kvinner i kommunesty-

rene og grad av sentralitet har betydning for grad av aktivitet når det gjelder likestillingsarbeid.

Forskerne konkluderer med at det er lite systematiske forskjeller mellom kommunene etter disse variablene når det gjelder kjønnslikestillingsforankring og praksis. Generelt er det lite omfang og få kommuner som har et visst omfang i arbeidet, og hva slags kommuner som viser aktivitet synes nokså tilfeldig.

I kartleggingen understrekes det likevel at det er en klar sammenheng mellom grad av kjennskap til aktivitets- og rapporteringsplikten og kommunenes likestillingsarbeid, både som arbeidsgiver og offentlig myndighet.

5.5 Utvalgets vurdering og oppsummering

Etter utvalgets vurdering viser gjennomgangen i dette kapittelet at mange kommuner ikke følger opp den lovpålagte aktivitets- og redegjøringsplikten. Det foregår noe godt likestillingsarbeid, men den generelle tendensen er at likestillingsperspektivet i liten grad er systematisk integrert i det løpende daglige arbeidet i kommunene. I den grad noe gjøres er det som regel knyttet til isolerte innsatsområder.

Det er på arbeidsgiversiden at kommunene, fylkeskommunene og fylkesmannsembetene arbeider mest med likestilling. Det synes å være relativt lav bevissthet om aktivitetsplikten som offentlig myndighet.

Tabell 5.3 Hvilke hovedutfordringer står kommunen overfor når det gjelder arbeidet med likestilling?

	Kjønn	Etnisitet	Funksjonsevne
Det er uklart hva som forventes	20	24	10
Manglende økonomiske ressurser	18	15	34
Vanskelig å prioritere dette arbeidet i en travel hverdag	32	20	21
Kommunen har for lite kunnskap på feltet	12	19	13
Det mangler gode maler for rapportering	11	X ¹	X
Kommunen ser ingen utfordringer knyttet til dette arbeidet	19	16	19
Dette spørsmålet er ikke aktuelt for vår kommune	X	17	X
Annet	20	13	14

(Respondenten kan krysse av på flere svaralternativ)

(N=199) Prosent

¹ X betyr at dette svaralternativet ikke ble oppgitt når det gjelder et bestemt diskrimineringsgrunnlag

Kilde: Guldvik mfl. 2011

Boks 5.6 Likestillingsarbeid i kommuner og regioner i Sverige

Sverige har brukt betydelige ressurser på arbeidet med kjønnslikestilling i kommuner og regioner. Nedenfor beskrives kort organisatoriske rammer for arbeidet og noen særlige satsinger:

Länsstyrelserna

På regionalt nivå er Sverige inndelt i 21 län (tilsvarende fylke). Länsstyrelsen er statens organ i fylket (tilsvarende fylkesmannsembete i Norge). I hvert län i Sverige finnes det en jämställdhetsexpert, som har det overordnede ansvaret for arbeidet med likestilling i länet. Dette handler først og fremst om å integrere et likestillingsperspektiv i all offentlig virksomhet i fylket.

Under mandatperioden 2006 – 2010 har länsstyrelsen fått store oppgaver knyttet til arbeidet for å motvirke æresrelatert vold og undertrykkelse. I 2008 og 2009 ble länsstyrelsen for eksempel tildelt henholdsvis 32 mill. SEK og 36 mill. SEK til dette arbeidet. Under regjeringens særskilte likestillingssatsing har länsstyrelsen blitt tilført ytterligere midler til arbeidet mot æresrelatert vold og undertrykkelse, støtte til samordning av innsatsen i fylket og støtte til lokalt samarbeid for kvinnefrigjøring.

Statlig støtte til lokal og regional antidiskrimineringsvirksomhet

Ungdomsstyrelsen fordeler årlig statlig støtte til lokal og regional antidiskrimineringsvirksomhet. Det statlige tilskuddet gis til organisasjoner og stiftelser for virksomhet som forebygger og motvirker diskriminering knyttet til de diskrimineringsgrunner som er omfattet av lovgivningen. Formålet med støtten er å forebygge og motvirke diskriminering gjennom gratis rådgivning og informasjon til enkeltpersoner og gjennom holdningsskapende arbeid, kurs- og seminarvirksomhet eller allmenn informasjon og rådgivning. Bare ideelle organisasjoner og ideelle stiftelser kan søke om midler. I 2010 ble 13 organisasjoner tildelt totalt omlag 9,2 mill. SEK i pro-

sjektstøtte (Freidenvall 2011). Organisasjonene er frittstående og har ulik organisering, men mange er tilsluttet Sveriges Antidiskrimineringsbyråer, som er en paraplyorganisasjon.

Sthlm Jämt (2003–2008)

Sthlm Jämt er en regional plattform for langsiktig og strategisk likestillingsarbeid i Stockholms län. Tanken bak plattformen er å vise hvordan strategisk likestillingsarbeid når det gjelder kjønn kan føre til langsiktig regional vekst. Hensikten er å ivareta länets ressurser og kompetanse på beste måte og dermed øke forutsetningene for at kjønnslikestilling får et solid gjennomslag og fotfeste i den lokale og regionale utviklingen. *Sthlm Jämt* hadde en total kostnadsramme på 180 mill. SEK fordelt på 33 forskjellige prosjekter. Suksesskriteriene er at arbeidet var prosessorientert, planene var strategiske og alt ble samlet i en «plattform». Det var en kobling til Regional planstrategi, og arbeidet var forankret hos länets aktører. Prosjektet ble drevet og finansiert av Länsstyrelsen i Stockholms län, Svenske ESF-rådet i Stockholm län og Kommuneforbundet. Over 80 mill. SEK ble dekket av EU-midler (det Europeiske sosialfondet) og resten av nasjonal, regional og lokal medfinansiering (Edström 2008).

Hållbar Jämställdhet

Sveriges Kommuner og Landsting (SKL) har søkt og blitt bevilget 225 mill SEK av regjeringen for støtte til gjennomføring av prosjektet, *Hållbar Jämställdhet* i kommuner, landsting og regioner. Prosjektet startet i 2008 og går frem til 2013. Programmet prøver blant annet å bidra til å kvalitetssikre at offentlige virksomheters arbeid og tjenester ivaretar både kvinners og menns behov, og sikrer gode resultat for begge kjønn. Det pågår våren 2011 om lag 85 utviklingsarbeid over hele landet (Freidenvall 2011).

I den grad kommunene arbeider for å fremme likestilling, legger de fleste en utvidet forståelse av likestilling til grunn, det vil si at også andre diskrimineringsgrunnlag som funksjonsnedsettelse, etnisitet og religion er omfattet av likestillingsarbeidet. Det er imidlertid mye som tyder på at kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn i liten grad ser de ulike diskrimineringsgrunnlag i sammenheng. I den grad det arbeides med likestilling knyttet til nedsatt funksjonsevne handler det i stor grad om universell utforming. Arbeidet for å fremme kjønnslikestilling i tilknytning til etnisk minoritetsbakgrunn er gjerne knyttet til tema som vold og tvangsekteskap eller rekruttering til arbeidslivet.

Verken fylkeskommunene eller fylkesmennene fremstår etter utvalgets vurdering som kompetansemiljøer på arbeidet med kjønnslikestilling. Til tross for at fylkesmennene skal være en pådriver overfor kommunene i dette arbeidet, synes aktiviteten på dette området generelt å være lav, men samtidig varierende.

Statlige myndigheter har brukt lite ressurser på å forankre arbeidet for likestilling regionalt og lokalt, dersom en ser bort fra den innsats som skjer når det gjelder arbeidet mot vold i nære rela-

sjoner. Når det gjelder arbeidet mot vold i nære relasjoner har staten bygget opp et apparat regionalt og lokalt for å møte særskilte utfordringer.

Når det gjelder det øvrige likestillingsarbeidet er fraværet av systematisk veiledning, dokumentasjon og innovasjonsarbeid påfallende. Dette står i kontrast til det mer systematiske arbeidet for kjønnslikestilling som har vært drevet på kommunale og regionale forvaltningsnivåer i for eksempel Sverige (se omtale i boks 5.6). I Norge mangler det metoder og verktøy for hvordan kommunene som offentlige myndigheter kan følge opp aktivitetsplikten. Det er per i dag ikke utviklet noe system for å samle inn og spre erfaringer med lokale likestillingsprosjekt. Kartleggingen av kommunalt og regionalt likestillingsarbeid viser at det behov for et stort løft når det gjelder den offentlige innsatsen for å fremme kjønnslikestilling.

I kapittel 6 gir utvalget en samlet vurdering av den statlige forvaltningen av likestilling. Her redegjøres det også for utvalgets forslag til tiltak for å styrke det aktive likestillingsarbeidet i kommuner og fylkeskommuner. Utvalget foreslår et nytt direktorat for likestilling med regionkontor og et utviklingsprogram for lokalt likestillingsarbeid.

Kapittel 6

Et nytt direktorat for likestilling. Regionale utviklingsmidler

6.1 Innledning

En del av Likestillingsutvalgets mandat er å gi en vurdering av de eksisterende organisatoriske rammene for likestillingsarbeidet i offentlig regi på sentralt, regionalt og lokalt nivå, og eventuelt fremme forslag om tiltak som kan videreutvikle og styrke den offentlige innsatsen.

I dette kapitlet (6) fremmer utvalget forslag om hvordan ansvaret for de proaktive pliktene i likestillingslovgivningen, plikten til aktivitet, kan ivaretas på en systematisk måte i statlig forvaltning. Utvalget konstaterer at forvaltningsstrukturen slik den er i dag er for svak til å realisere ambisjonene i likestillingspolitikken. Utvalget foreslår derfor både konkrete tiltak for å styrke de organisatoriske rammene, og et utviklingsprogram for lokalt og regionalt likestillingsarbeid. Dette todelte forslaget er ment å sikre at det drives et aktivt og mer effektivt offentlig likestillingsarbeid i Norge.

Forslagene bygger på redegjørelser, undersøkelser og kartlegging av likestillingsarbeidet i departementer, og på regionalt og kommunalt forvaltningsnivå, slik dette er beskrevet i kapitlene 4 og 5. I kapittel 4 er det redegjort for oppgavene og arbeidet til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD), som har et overordnet politisk og administrativt ansvar for regjeringens likestillingspolitikk og arbeidet mot diskriminering. Videre er det i kapittel 4 redegjort kort for andre departementers arbeid med likestillingsspørsmål og for arbeidet mot vold i nære relasjoner. I kapittel 5 utredes kommunenes, fylkeskommunenes og fylkesmennenes oppgaver og arbeid når det gjelder likestilling. Det er også gitt en kort omtale av de organisatoriske rammene for arbeidet mot vold i nære relasjoner på regionalt og lokalt nivå, og enkelte sider av forholdet mellom statlige myndigheter og private stiftelser på likestillingsfeltet.

I vurderingen av virkemiddelapparatet legger utvalget en bred forståelse av likestilling til grunn.

Det tas hensyn til at det er et lovfestet vern mot diskriminering på flere grunnlag enn kjønn. Forslagene bygger på dette. Utvalget har særlig vurdert hvorvidt de eksisterende organisatoriske rammene for det offentlige likestillingsarbeidet bidrar til at plikten til aktivt likestillingsarbeid følges opp. Hvorvidt de organisatoriske rammene fremmer en flerdimensjonal tilnærming til likestilling har også vært viktig i utvalgets vurdering av dagens virkemiddelapparat og i forslagene som presenteres.

De uavhengige forvaltningsorganene på likestillingsfeltet, Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda, vurderes nærmere i kapittel 8 – 10.

6.2 Et direktorat for likestilling – bakgrunn og innretning

Myndighetene har ambisiøse målsettinger for det offentlige likestillingsarbeidet.

Likestillingsloven har siden den ble vedtatt i 1978 hatt bestemmelser om at offentlige myndigheter skal fremme likestilling. I 2002 ble det innført en plikt for offentlige myndigheter, arbeidsgivere og arbeidslivets organisasjoner om å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling. Offentlige myndigheter fikk altså en aktivitetsplikt både når det gjelder likestilling som arbeidsgiver og som myndighetsutøver og tjenestetøyter.

Aktivitetsplikten gir et rettslig fundament for den integreringsstrategien som siden midten av 1980-tallet har ligget til grunn for det offentlige likestillingsarbeidet. Integreringsstrategien innebærer at arbeidet for å fremme likestilling skal inngå i det løpende arbeidet i offentlig forvaltning, i alle beslutningsprosesser, på alle nivå, i alle steg av prosessen og av de aktører som deltar i arbeidet med å fatte beslutninger.

Omfanget av pliktene til offentlig likestillingsarbeid har økt de siste årene i takt med rettsutviklingen på diskrimineringsfeltet. Det overordnede ansvaret for likestilling på alle vernede diskrimineringsgrunnlag er fra 1.1.2008 samlet i BLD. Siden 2009 har offentlige myndigheter hatt plikt til aktivt likestillingsarbeid ikke bare når det gjelder kjønn, men også når det gjelder funksjonsnedsettelse, etnisitet og religion. Det dreier seg altså dels om etablerte plikter etter likestillingsloven, og dels om nye plikter etter diskrimineringsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

Hvordan iverksettes så denne plikten til aktivt likestillingsarbeid? Utvalget har gjennomført en undersøkelse av likestillingsarbeidet i departementene, og Likestillingssenteret på Hamar har i samarbeid med Østlandsforskning, på oppdrag fra utvalget, foretatt en kartlegging av likestillingsarbeidet i fylkesmannsembeter, fylkeskommuner og kommuner. Det vises til redegjørelsene i kapittel 4 og 5. Hovedpunkter fra kartlegging og undersøkelser viser at:

- Det er ikke utviklet et system for å ivareta hvordan departementene med underliggende direktorater følger opp sin lovpålagte aktivitetsplikt som offentlig myndighet.
 - Ingen av BLDs underliggende direktorater har et særskilt ansvar for å være fagdirektorat for likestilling på alle de grunnlag som har lovfestet diskrimineringsvern i Norge. Ingen direktorater har heller et særskilt fagansvar for kjønnslikestilling.
 - BLD skal bidra til å fremskaffe ny kunnskap om likestilling på sentrale levekårsområder. Med lite ressurser til rådighet har departementet begrenset mulighet til å følge systematisk med på utviklingen, til å holde seg oppdatert på nasjonal og internasjonal likestillingsforskning, og drive systematisk kunnskapsutvikling.
 - Det er store variasjoner departementene imellom i prioriteringen av arbeid med likestilling. En god del departementer har egne handlingsplaner for å fremme likestilling på egne sektorområder. Et flerdimensjonalt perspektiv er imidlertid fraværende i mange av planene.
 - En evaluering av arbeidet med integrering av kjønns- og likestillingsperspektiv i statsbudsjettet viser tilsvarende til klare forskjeller departementene imellom (Difi 2009).
 - Regjeringens samlede innsats for likestilling fremgår ikke av oppsettet for statsbudsjettet.
 - BLD utga i 2010 en ny veileder til Utredningsinstruksen om konsekvenser for likestilling
- når det gjelder kjønn, nedsatt funksjonsevne, etnisk opprinnelse og religion. Det gjennomføres ikke systematisk opplæring i bruk av denne. Det foreligger heller ingen kunnskap om i hvor stor grad konsekvenser for likestilling faktisk blir vurdert i forbindelse med statlig utredningsarbeid.
- Mange kommuner følger ikke opp den lovpålagte aktivitets- og redegjørelsesplikten. Dette gjelder både aktivitetsplikten som arbeidsgivere og aktivitetsplikten som offentlige myndighetsutøvere og tjenesteytere.
 - Det gis ikke systematisk veiledning om aktivitetsplikten for offentlige myndigheter på kommunalt og fylkeskommunalt nivå i Norge.
 - Verken fylkeskommuner eller fylkesmannsembetene fremstår, samlet sett, som klare kompetansemiljøer på arbeidet med kjønnslikestilling.
 - Det mangler et statlig landsdekkende apparat som kan bistå kommunene med støtte, råd og veiledning. Det er ikke utviklet et system for å samle inn og spre erfaringer med lokale likestillingsprosjekter.

Etter utvalgets vurdering er det et klart behov for å etablere organisatoriske rammer som kan sikre at offentlige myndigheters aktivitetsplikt følges mer systematisk opp. Utvalget foreslår i kapittel 3 en lovendring i likestillingsloven som presiserer og konkretiserer den særskilte aktivitetsplikten for offentlige myndigheter. Utvalget anbefaler også at tilsvarende endringer vurderes gjennomført i diskrimineringsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Den konkretiserte aktivitetsplikten må følges opp gjennom en iverksettingsstruktur for likestillingsarbeid.

Utvalget foreslår på bakgrunn av dette at det etableres et nytt direktorat under BLD med fagansvar for gjennomføring av likestillingspolitikk. Et slikt nytt direktorat for likestilling skal omfatte alle vernede diskrimineringsgrunnlag og samvirket mellom disse.

Det er svært viktig at en slik ny fagetat for likestilling har et tydelig regionalt nedslagsfelt, og kan bidra til å mobilisere kommuner og fylkeskommuner i det offentlige likestillingsarbeidet. Utvalget foreslår at det samtidig tas initiativ til en større satsning på regionalt og kommunalt nivå i form av et tiårig utviklingsprogram for lokalt likestillingsarbeid. Direktoratet forvalter utviklingsprogrammet.

6.2.1 Direktorat som forvaltningsorgan og vurderte alternativer

I St.meld. nr. 19 (2008 – 2009) *Ei forvaltning for demokrati og rettssikkerhet* gis det noen prinsipper som er retningsgivende for organiseringen av statsforvaltningen. Det heter at valg av organisasjonsform bør avhenge av formål, oppgaver, målgrupper og omgivelsene virksomheten skal rette seg mot, samt hvilke økonomiske og administrative rammevilkår som best vil sikre måloppnåelse. Når det gjelder statlige oppgaver knyttet til iverksetting av politiske mål og tiltak, heter det at disse bør organiseres som en del av statsforvaltningen. Oppgaver knyttet til kunnskapsutvikling bør i hovedsak organiseres som en del av staten, men slik at virksomhetene har stor faglig selvstendighet. Det påpekes at staten skal unngå å bruke stiftelser og organisering i særlovsselskap, med mindre det er særlige grunner for dette.

Gitt de oppgaver som må gjennomføres mener utvalget at et ordinært forvaltningsorgan, som et direktorat er, samlet sett best vil kunne ivareta alle de oppgavene som ønskes løst. Det er behov for et fagorgan for iverksetting av likestillingspolitikk som er underlagt departementets og statsrådets instruksjonsmyndighet.

Utvalget har vurdert alternativer til å opprette et direktorat for likestilling. Alternativene som er vurdert er i hovedsak følgende tre: Å spre oppgaver og ansvar til eksisterende direktorater; å gi økt oppgaveportefølje, ressurser og vurdere en regional organisering av Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO); å utvide fylkesmannsembetenes arbeidsoppgaver.

Når utvalget ikke foreslår å spre ansvaret for likestillingsoppgaver på flere eksisterende direktorater, er det av følgende tre grunner:

- Arbeidet for kjønnslikestilling mangler i dag en forankring på direktoratnivå.
- Det er en politisk målsetting å legge til rette for en flerdimensjonal tilnærning til likestilling.
- Det er viktig at arbeidet med likestilling sikres en nødvendig samlet og langsiktig prioritet. Dette sikres ikke ved en fortsatt fragmentert ansvars plassering.

De to eksisterende direktoratene som er underordnet BLD har andre kjerneoppgaver. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har ansvar for barnevernet og familievernnet. Integreerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har

Boks 6.1 Et direktorats roller:

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) kategoriserer et direktorats roller slik:

Iverksettende rolle:

- Myndighetsutøvelse, herunder forvaltning av regelverk og tilskudd
- Løpende iverksetting av vedtatt politikk (tiltak/prosjekter, handlingsplaner, kjøp av tjenester osv.)
- Tjenesteytende rolle overfor innbyggere, næringsliv, organisasjoner

Faglig rolle:

- Faglig rådgiver for departementet
- Kompetanseorgan utad overfor sektoren, andre offentlige organer og allmennheten

Etatsledelse:

- Styre, organisere og utvikle underliggende/ytre etat

Kilde: Difi 2008

ansvar for bosetting og integrering av nyankomne flyktninger og innvandrere. De to direktoratene har regional struktur, men altså allerede omfattende hovedoppgaver. Arbeidet med likestilling vil lett komme i skyggen av de hovedoppgaver eksisterende direktorater har.

Å spre arbeidet for likestilling på eksisterende direktorater vil videre gjøre det vanskelig å ivareta målet om å drive likestillingsarbeid på grunnlag av samvirkende diskrimineringsgrunnlag. Å se ulike grunnlag i sammenheng krever et helhetlig arbeid bygget på kompetanse både om enkeltgrunnlag og om hvordan disse kan samvirke.

Et annet alternativ til et direktorat for likestilling er å tillegge Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) flere oppgaver og økte ressurser. Når utvalget ikke tilrår dette, er det fordi de største svakhetene ved dagens struktur gjelder iverksetting av former for likestillingspolitikk som bør være underlagt departementets og statsrådets instruksjonsmyndighet. LDO skal, etter lov og forskrift, opptre uavhengig av statlige myndigheter. Uavhengigheten for lovhåndhevingen på diskrimineringsfeltet følger av internasjonale forpliktelser. Det samme gjelder LDOs konvensjonstilsyn. LDO kan med andre ord ikke underlegges

instruksjonsmyndighet. Det kan heller ikke private stiftelser.

Et tredje alternativ til foreslåtte direktoratsform er et sentralt direktorat for likestilling, men der ansvaret for å iverksette oppgaver regionalt legges til fylkesmannsembetene. Fylkesmannen har i dag en pådriverrolle overfor kommunene når det gjelder likestilling. Dette er nedfelt i det statlige embetsoppdraget. Men fylkesmennene har svært brede og sammensatte tilsynsoppgaver. Kompetansemiljøene når det gjelder likestilling hos fylkesmannen er spredte og vil være for små og sårbare for å kunne iverksette de oppgaver et direktorat er tenkt å ivareta. Mandatet for pådriverarbeid overfor privat sektor er usikkert. På bakgrunn av dette tilrås ikke en modell med direktorat i kombinasjon med regionale iverksetningsoppgaver under fylkesmannsambetet.

6.2.2 Et direktorat for likestilling på flere diskrimineringsgrunnlag

I sitt arbeid bør direktoratet 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.

Forslag om et direktorat for likestilling på alle vernede grunnlag er i samsvar med regjeringens og Stortingets perspektiver for et aktivt likestillingsarbeid, der flere diskrimineringsgrunnlag inngår. Dette avspeiles også i den lovfestede aktivitetsplikten som i dag omfatter både kjønn, nedsett funksjonsevne, etnisitet og religion.

En flerdimensjonal tilnærming til likestilling krever nybrottsarbeid både når det gjelder organiseringen av det offentlige likestillingsarbeidet og i utvikling av konkrete tiltak for å fremme likestilling. En flerdimensjonal tilnærming til likestilling forutsetter et tettere samarbeid mellom ulike kompetansemiljø som i dag har spesialisert seg på enkeltstående diskrimineringsgrunnlag. Etter utvalgets vurdering vil et eget direktorat for likestilling som omfatter alle vernede grunnlag være det beste utgangspunktet for å utvikle et flerdimensjonalt likestillingsarbeid. Det vil da bli lettere å se de ulike diskrimineringsgrunnlagene i sammenheng og fange opp situasjoner hvor ulike grunnlag samvirker.

Utvalget vil henviser til Likestillings- og diskrimineringsombudets arbeid med problemstillinger knyttet til interseksjonalitet. En kartlegging av Likestillings- og diskrimineringsombudets klagesaker viser at klagesaker relativt ofte omhandler diskriminering knyttet til flere grunnlag, jf. kapit-

tel 8.2.2.2 Etter utvalgets vurdering understreker dette behovet for at fagetater organiseres på en måte som støtter opp om en flerdimensjonal tilnærming til likestilling.

Utvalget vil samtidig understreke at det innenfor et direktorat for likestilling, som omfatter alle grunnlag, vil være behov for kompetanse når det gjelder de oppgaver og utfordringer som er spesifikke for det enkelte grunnlag. Et sektorovergripende direktorat for likestilling, vil også måtte samarbeide tett med ulike fagdirektorater, som har et hovedansvar for iverksetting av offentlig politikk og kunnskapsutvikling på sine sektorområder.

6.2.3 Kjerneoppgaver for et direktorat for likestilling

Et direktorat for likestilling vil ha følgende kjerneoppgaver:

1. Tilsyn med aktivitetsplikten for offentlige myndigheter

Det vises til utvalgets forslag i kapittel 3.5.2 om å lovfeste at offentlige myndigheters aktivitetsplikt som myndighetsutøver og tjenesteyter følges opp av BLD eller det organ departementet delegerer myndigheten til. Aktivitetsplikten innebærer at offentlige myndigheter på alle nivåer skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene. Tilsvarende aktivitetsplikt gjelder også for funksjonsnedsettelse, etnisitet og religion. Utvalget har i kapittel 3.5.2 foreslått en konkretisering av aktivitetsplikten for offentlige myndigheter som myndighetsutøvere og tjenesteytere. Utvalget foreslår som del av konkretiseringen at det skal være plikt til å dokumentere de tiltakene som gjøres for å gjennomføre plikten.

Tilsyn vil være et viktig redskap for å påse at likestillingshensyn blir ivaretatt og at regelverket følges.

Et direktorat for likestilling bør jevnlig føre tilsyn med departementene på vegne av BLD. Gjennom tilsynene kan direktoratet vurdere kvaliteten på likestillingsarbeidet innen det enkelte departements sektoransvarsområde.

Sentrale tema for tilsynene kan være: Mål og ansvarsfordeling når det gjelder likestillingsarbeidet, barrierer for likestilling, styringsdialogen med underliggende virksomheter, arbeidsmetoder og tiltak for å forebygge diskriminering, trakassering, fordommer og stereotyper. Utvalget anbefaler en myk innretning for denne tilsynsfunksjonen, basert på veiledning og dokumenta-

sjonsplikt heller enn redegjørelsesplikt. Direktoratet kan rapportere på grunnlag av funn fra tilsynsarbeidet og fremme forslag til tiltak for å styrke innsatsen. BLD kan ha oppfølgingsmøter med departementene. På bakgrunn av BLDs samordningsansvar bør likestillingsministeren være ansvarlig for å legge frem samlende statusrapporter for Stortinget.

Det enkelte departement er likevel selv ansvarlig for at likestillingsarbeidet innenfor egen sektor er i tråd med sektoransvarsprinsippet.

Direktoratet kan eventuelt føre tilsyn med kommuner og fylkeskommuner etter en tilsvarende mal. Et nærmere utviklingsarbeid må likevel avklare hvordan aktivitetspliktene kan følges opp og hvordan det kan føres tilsyn med pliktene på ulike forvaltningsnivåer.

Direktoratet bør utvikle standarder og veiledere for offentlige myndigheters aktivitetsplikt som tjenesteytere i dialog med andre kompetansemiljøer på feltet. Det er behov for å utvikle metoder og verktøy for arbeid med likestillingsutfordringer som ufrivillig deltid, likelønnsproblematikk, seksuell trakassering, graviditetsdiskriminering, diskriminering av etniske minoriteter og personer med funksjonsnedsettelse på ulike arenaer. Direktoratet bør også utvikle opplæringspakker om likestilling og diskriminering til bruk i skolen, for arbeidslivet, og for frivillige organisasjoner.

2. Opplæring og veiledning om aktivitets- og redegjørelsesplikten

Direktoratet for likestilling bør tilby veiledning og opplæring i aktivitets- og redegjørelsesplikten for offentlige og private arbeidsgivere. Det er behov for et landsdekkende tilbud, og for kraftfull innsats både når det gjelder å gjøre pliktene kjent og hva innholdet i pliktene faktisk innebærer. Viktige målgrupper for direktoratet og regionkontorene bør være private arbeidsgivere, kommuner, fylkeskommuner og statlige virksomheter.

3. Forvalte økonomiske virkemidler innenfor likestillingsarbeid

Direktoratet for likestilling ved dets regionkontorer har ansvar for utlysning og fordeling av utviklingsmidler til regionalt og lokalt likestillingsarbeid. Se omtale av forslaget om utviklingsmidler i kapittel 6.3.

Direktoratet for likestilling bør også administrere tilskudd til offentlige og private aktører på likestillingsfeltet, som tilskudd til ulike kunnskaps- og likestillingssentre og tilskudd til offent-

lige og private aktører på voldsfeltet, herunder tilskudd til incestsentre, voldtektssentre og Alternativ til vold mfl.

Direktoratet for likestilling bør videre ha ansvar for utlysning og tildeling av tilskudd til frivillige organisasjoner som arbeider for å fremme likestilling. Se nærmere omtale av utvalgets forslag om økt støtte til frivillige organisasjoner i kapittel 7.2.3.

4. Iverksette politisk vedtatte tiltak

Ettersom direktorater er underlagt politisk styring innebærer det at statsråden og departementene kan instruere direktoratene om alle sider ved deres virksomhet. Gjennom årlige tildelingsbrev kan direktoratet pålegges å iverksette nasjonale mål og tiltak under departementets ansvarsområde.

Eksempler på oppgaver som kan delegeres til et direktorat for likestilling er iverksetting av tiltak og prosjekter som er forankret i meldinger til Stortinget og nasjonale handlingsplaner. Ett eksempel kan være oppfølging av stortingsmelding *Om menn, mannsroller og likestilling*¹. Meldingen bygger på en strategi om å integrere kjønnsperspektiv i alle sektorer og på alle samfunnsområder også på områder der menn som gruppe kommer dårligere ut, sammenlignet med kvinner. Et direktorat for likestilling kan bidra til oppfølging av flere tiltak som foreslås, som innsats for å rekruttere og beholde menn på kvinnedominerte arbeidsplasser, arbeid for å gjøre det mer attraktivt for gutter å benytte skolehelsetjenesten, og oppfølging for å innarbeide et kjønnsperspektiv i helse- og omsorgstjenestene. Når det gjelder gjennomføring av slike tiltak vil et direktorat for likestilling kunne bidra med sin spesialkompetanse i et samarbeid med andre fagdirektorater.

Direktoratet for likestilling skal bidra med faglige råd og innspill til politikkutvikling. Direktoratet kan delegeres oppgaver knyttet til forskriftsarbeid, og vil være en viktig høringsinstans for en rekke departementer og direktorater. Direktoratet bør få som oppgave å gi faglige råd med hensyn til konsekvensanalyser etter utredningsinstruksen (jf. kapittel 4.2.2.2).

Norsk likestillingspolitikk får stor internasjonal oppmerksomhet. Direktoratet kan få delegert oppgaver når det gjelder Norges deltakelse i det internasjonale arbeidet som skjer på likestillingsfeltet. Et direktorat kan også ha i mandat å opptre som nasjonal koordinator, tilrettelegger og søker

¹ St.meld. nr. 8 (2008 – 2009)

på utlysninger under EUs rammeprogrammer, på linje med for eksempel PROGRESS (2007 – 2013) som Norge deltar i.²

5. Ivareta dokumentasjon og kunnskapsformidling

Direktoratet for likestilling bør ivareta oppgaver knyttet til å dokumentere likestillingstilstand og formidle kunnskap om tilgjengelig forskning.

En nærmere grenseoppgang mellom dokumentasjonsoppgavene til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og nytt direktorat må foretas. Dette vil for eksempel gjelde spørsmål knyttet til samarbeidet med Statistisk sentralbyrå om likestillingsstatistikk og igangsetting av forsknings- og utviklingstiltak. Etter utvalgets vurdering er det viktig at evalueringer av tiltak og politikk er forskningsbaserte.

Det er også behov for en nærmere grenseoppgang mot dokumentasjonsoppgavene Likestillings- og diskrimineringsombudet har ansvar for. Se 6.2.5 og kapittel 8.

En sentral oppgave for direktoratet vil være å bygge opp kunnskapsbaser om praktisk likestillingsarbeid på ulike felter og formidle denne kunnskapen. Direktoratet bør samle inn kunnskap om arbeidsmetoder og erfaringer som gjøres i ulike tiltak og prosjekter nasjonalt, regionalt, lokalt og internasjonalt.

Regionkontorene bør ha i oppgave å fremskaffe god oversikt over likestillingstilstand og likestillingsutfordringer i egen region, og på grunnlag av dette utvikle lokalt tilpassede metoder og tiltak for å fremme likestilling.

6.2.4 Et direktorat med regionkontorer

Et effektivt apparat som skal gi råd og veiledning til kommuner og arbeidsgivere over hele landet bør bestå av regionkontorer med nærhet til befolknings- og næringsstruktur for å få god kjennskap til lokale likestillingsutfordringer. Et direktorat lokalisert ett sted i landet vil vanskelig kunne ivareta behovet for veiledning og aktivt pådriverarbeid på samme måte.

² PROGRESS er en forkortelse for *Programme for Employment and Social Security* og omfatter fem områder: arbeid, sosial sikkerhet og integrasjon, arbeidsvilkår, bekjempelse av diskriminering og likestilling mellom kvinner og menn. PROGRESS støtter opp under EUs ikke-diskrimineringspolitikk og regelutvikling i form av studier, forskning og analyser samt informasjons- og kompetansetiltak i form av seminarer og kampanjer. Det lyses årlig ut prosjektmidler under programmet.

Etter utvalgets vurdering bør et direktorat for likestilling bestå av minimum fem regionkontorer som samlet dekker hele landet. Det er viktig at kompetansemiljøene ikke blir for små og sårbare. Dette tilsier en minimumsbemanning på 12–15 årsverk per fagmiljø ved oppstart. Ett av regionkontorene kan ha et overordnet eller koordinerende ansvar for etatens arbeid med hensyn til for eksempel styringsdialogen med departementet og arbeidet med den helhetlige kunnskapsutviklingen på feltet. Alternativt kan det i tillegg til de fem regionkontorene opprettes en sentral enhet. Sett i lys av oppgaveporteføljen og bemanning i sammenlignbare direktorater, antar utvalget at en absolutt minimumsbemanning for direktorat og regionkontorer ved oppstartstidspunktet er 100 årsverk.

Regionkontorene kan som kompetansemiljøer på likestilling også støtte opp om de oppgavene som fylkesmennene i dag har når det gjelder likestilling. Et direktorat for likestilling med regionkontorer vil være en sentral samarbeidspartner for embetene, samt en viktig støttespiller for fylkeskommunene for å styrke likestillingsperspektivet i arbeidet med regional utvikling, videregående opplæring og som koordinator for folkehelsearbeidet.³

Regionkontorenes inndeling bør etter utvalgets vurdering følge fylkesgrensene. En løsning som kan vurderes er at regionkontorene samlokaliseres i et administrativt fellesskap med enkelte fylkesmannsembeter.

6.2.5 Forholdet til andre aktører

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) bør selv vurdere hvilke konkrete iverksettelsesoppgaver som med fordel kan flyttes fra departement til direktoratet for likestilling.

Eksisterende direktorater

Det kan vurderes om noen av de oppgaver som i dag er lagt til Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Arbeids- og velferdsdirektoratet kan overføres til et nytt direktorat for likestilling. Utvalget har ikke gjennomført en detaljert vurdering av dette, men vil peke på at overføring kan være aktuelt for oppgaver som er nært knyttet til arbeid for å fremme likestilling.

³ Det er en ny overført oppgave for fylkeskommunen å være pådriver for og samordne folkehelsearbeidet i fylket, jf. gjennomføringen av Forvaltningsreformen fra 1.1. 2010.

Fra Bufdir vil det kunne være nærliggende å overføre oppgaver knyttet til krisesentertilbudet, deler av det forebyggende arbeidet mot vold i nære relasjoner, forvaltningen av tilskuddet til familie- og likestillingspolitiske organisasjoner, forvaltningen av tilskudd til ulike aktører på voldsfeltet og arbeidet med å etablere et nasjonalt ressurscenter for kunnskap om seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk.

Utvalget ser også at det kan være hensiktsmessig å legge Bufdirs likestillingsoppgaver når det gjelder funksjonsnedsettelse til et direktorat for likestilling, slik at arbeidet for å fremme likestilling uavhengig av grunnlag samles i ett fagdirektorat. Det har imidlertid ligget utenfor utvalgets mandat å vurdere nærmere de organisatoriske rammene for det offentlige likestillingsarbeidet som særlig knytter seg til nedsatt funksjonsevne.

Opgaver knyttet til likestilling og oppgaver knyttet til integrering og inkludering av etniske minoriteter vil til dels være overlappende. Eksempler på oppgaver som eventuelt kan flyttes fra IMDi til nytt direktorat, kan være IMDis arbeid med mangfoldsrekruttering, arbeidet med likeverdige offentlige tjenester og arbeidet mot tvangsekteskap. Det statlige tverrsektorielle pådriverarbeidet med å sikre mangfold i arbeidslivet og likeverdige offentlige tjenester bør ikke avgrenses til kun å omfatte innvandrere. Arbeidsgivere og offentlige tjenesteytere er også forpliktet til å sikre likestilling for kvinner og menn og for personer med nedsatt funksjonsevne. Det statlige pådriverarbeidet bør derfor i større grad forholde seg samlet til ulike og kryssende diskrimineringsgrunnlag. Oppgavene til direktoratet for likestilling bør uansett avgrenses mot IMDis oppgaver knyttet til bosetting av flyktninger, oppfølging av introduksjonsloven, drifting av Nasjonalt introduksjonsregister, kvalifiseringsprogram som Ny sjanse og IMDis ansvar som nasjonal fagmyndighet på tolkefeltet. Det vil være behov for å etablere faste samarbeidsavtaler mellom direktoratene, da direktoratene vil ha flere oppgaver som grenser opp mot hverandre. Det er særlige utfordringer knyttet til å ivareta et kjønnsperspektiv i integreringsarbeidet. IMDi har påpekt for utvalget at enkelte grupper kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn, særlig kvinner med lav kompetanse og mange barn, kommer dårlig ut i dagens kvalifiseringsordninger på grunn av mangelfull tilrettelegging. Tilsvarende bør det vurderes nærmere om det i dag er oppgaver under Arbeids- og velferdsdirektoratet som kan være tjent med overføring til et direktorat for likestilling. Arbeids- og velferds-

direktoratets arbeid knyttet til utlysning og oppfølging av prosjekter for å redusere bruk av ufrivillig deltid kan være ett eksempel. Dette vil for øvrig også gjelde for de prosjekter som Kommunal- og regionaldepartementet støtter og følger opp under prosjektet *Saman om ein betre kommune*, jf. omtale i kapittel 5.2.1. Statens seniorråd, som i dag er organisert under NAV, kan eventuelt også administrativt knyttes til et direktorat for likestilling.

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)

Kontroll med aktivitets- og redegjørelsesplikten for private og offentlige arbeidsgivere bør fortsatt ligge til Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO). Ombudet har kontrollert redegjørelsesplikten etter likestillingsloven siden 2002, konsentrert om kommunene som arbeidsgiver. De har nå også etablert rammer for tilsynsvirksomheten etter andre grunnlag. Kontrollen med redegjørelsesplikten trenger å intensiveres. Utvalget konstaterer likevel at vi innenfor dagens håndhevingsstruktur, i kombinasjonen av ombudets uttalelser og nemndas vedtaksmyndighet, her har et fungerende system som bør ligge fast. Med hensyn til bredere veiledning av private og offentlige arbeidsgivere om aktivitets- og redegjørelsesplikten, bør LDO og direktoratet for likestilling dele oppgavene med dette. Dette er oppgaver som vil være av stor betydning å styrke. Ombudet har i liten grad hatt kapasitet til å drive landsdekkende veiledning jf. beskrivelsen i kapittel 8.3.2.2

Offentlige myndigheters plikt til aktivitet som myndighetsutøvere og tjenesteytere er av en annen karakter enn deres plikt som arbeidsgivere. Førstnevnte plikt er nært knyttet til myndighetsutøvelse og politikktutvikling, og til integreringsstrategien i likestillingspolitikken. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) har en iverksettende og koordinerende rolle på dette området. Tilsynet med plikten bør derfor ligge til BLD, som da kan delegere sin myndighet til direktoratet for likestilling.

Både LDO og direktoratet for likestilling vil ha ansvar for kunnskap og dokumentasjon, men da med utgangspunkt i hver sine kjernevirksomheter. Når det gjelder direktoratet for likestilling vil kunnskaps- og dokumentasjonsoppgavene ta som utgangspunkt oppgaven med å følge opp ulike offentlige forvaltningsområders aktivitetsplikt som myndighetsutøvere og tjenesteytere, mens LDOs kunnskaps- og dokumentasjonsoppgaver vil ta utgangspunkt i deres oppfølging av diskrimineringsvernet, rettighetsinformasjon tilpasset ulike

grupper av individer og håndheving av redegjørelsesplikten for offentlige og private arbeidsgivere. Ombudet skal dokumentere erfaringer fra egen lovhåndheving. En annen kjerneoppgave for ombudet er å dokumentere art og omfang av diskriminering utover klagesakporteføljen. Denne oppgaven ligger til ombudet nettopp i kraft av ombudets selvstendige og uavhengige stilling. Her vil også ombudets kompetanse i spørsmål som gjelder diskriminering på flere grunnlag, sammensatt og sammenvevd, ha stor betydning for kunnskapsproduksjonen.

Fylkesmannen

Fylkesmannen bør i tillegg til sin generelle plikt til å fremme likestilling som offentlig myndighet fortsatt være en pådriver for at kommunene arbeider aktivt for å fremme likestilling på ulike diskrimineringsgrunnlag, jf. embetsoppdraget for fylkesmannen 2011. Gjennomgangen i kapittel 5.3 viser at fylkesmennenes aktivitet på dette området generelt er lav, selv om dette varierer noe. Fylkesmannen har en bred oppgaveportefølje med ansvar for tilsyn med kjernevirksomheten til kommunene. Etter utvalgets vurdering bør arbeidet for å fremme likestilling integreres i de tilsynsoppgaver fylkesmennene allerede har. Dette arbeidet kan styrkes ved at fagdepartementene i større grad konkretiserer likestillingsoppgaver i sine respektive embetsoppdrag.

Kompetansemiljøene når det gjelder likestilling hos fylkesmannen fremstår som små og spredte. Et direktorat for likestilling med regionkontor vil derfor være en sentral samarbeidspartner for embetene.

Sentre for likestilling

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet gir i dag statlig støtte, både i form av driftsstøtte og prosjektsstøtte, til flere private stiftelser som skal bidra til å utvikle kunnskapen om kjønn og betydningen av kjønn. Dette gjelder blant annet KUN senter for kunnskap og likestilling (Steigen), Likestillingssenteret (Hamar) og Reform – ressurscenter for menn som er lokalisert i Oslo. BLD gir også prosjektsstøtte til Senter for likestilling (Kristiansand) som er et samarbeid mellom Universitetet i Agder, Agderforskning og Agderregionen. I tillegg gir BLD støtte til ulike kompetansesentre på voldsfeltet, jf. kapittel 5.2.2.

Gjennom pilotprosjektet *Regionale sentre for likestilling og mangfold* er tre av likestillingssentrene siden 2008 gitt en pådriverrolle i sine

respektive regioner når det gjelder aktivitets- og redegjørelsesplikten. De skal gi kommunene informasjon og veiledning om pliktene. Pilotprosjektet dekker kun halvparten av landets fylker.

Gjennom årlige tilskuddsbrev gir departementet føringer om bruken av midlene stiftelsene/sentrene mottar fra staten. At staten har lagt ut pådriveroppgaver til private aktører på feltet skyldes, slik utvalget forstår det, at statsforvaltningen mangler et regionalt iverksettingsapparat for likestillingspolitikken.

Ved opprettelse av et nytt direktorat for likestilling bør typiske forvaltningsoppgaver primært legges til nytt direktorat. Et nytt direktorat må så vurdere hvilke tjenester det vil være hensiktsmessig å innhente fra sentre for likestilling. Sentre for likestilling vil også selv kunne initiere kompetansebygging på feltet ved å søke lokale og regionale utviklingsmidler (se kapittel 6.3).

6.3 Utviklingsprogram for lokalt likestillingsarbeid

Etter utvalgets vurdering har statlige myndigheter hittil brukt lite ressurser på å støtte opp om det regionale og lokale likestillingsarbeidet. Midlene som allokeres til slikt arbeid er gjerne spredt over flere departementers ansvarsområder, i form av del-innsatser under ulike andre områdesatsninger. Den samlede effekten av slike spredte innsatser er vanskelig å måle.

Utvalget viser til at man i Sverige har en stortilt satsning for utvikling av offentlig likestillingsarbeid. Den særskilte satsningen for kjønnslikestilling i Sverige har en ramme på 1,6 milliarder SEK (2007 – 2010). 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 blitt bevilget 225 mill. SEK til denne satsningen (2008 – 2013).

De erfaringene som gjøres i Sverige har overføringsverdi til norske forhold. Det gjelder også prosjektet *Sthlm Jämt* (2003 – 2008) som er en regional plattform for langsiktig og strategisk likestillingsarbeid i Stockholm, jf. nærmere omtale i kapittel 5.5, boks 5.6.

Utvalget foreslår et tilsvarende norsk krafttak for utviklingsarbeid på likestillingsfeltet. Et utviklingsprogram for lokalt likestillingsarbeid bør etter utvalgets vurdering omfatte alle vernede diskrimineringsgrunnlag, og disponere årlige øre-

merkede midler over statsbudsjettet i ti år. Gjenom å tilføre det regionale og lokale likestillingsarbeidet øremerkede ressurser innenfor rammen av en samlet programsatsning, vil det være mulig å oppnå en bedre samordning og kunnskapsutvikling enn i dag.

Etter utvalgets vurdering er det altså behov for en satsning av en viss størrelsesorden. Å drive utviklingsarbeid på likestillingsfeltet krever både tid og ressurser. Utviklingsmidlene skal både støtte opp om, og gi innovasjonsmuligheter for, likestillingsarbeidet regionalt og lokalt. Det er viktig at midlene gjøres tilgjengelige for et bredt spekter av aktører, og systematisk bygger metoder for gjensidig læring og erfaringsutveksling.

Utviklingsmidlene bør bidra til utvikling av tiltak knyttet opp mot den aktivitets- og redegjørelsesplikten som både offentlige og private arbeidsgivere og arbeidslivets organisasjoner er omfattet av. Det vil innebære at midlene kan gå til innovasjonsarbeid knyttet til å fremme likestilling både når det gjelder kjønn, nedsatt funksjonsevne, etnisitet og religion. I dette utviklingsarbeidet er det også viktig å utvikle kompetanse knyttet til sammensatt diskriminering. Det samme gjelder utviklingsarbeid knyttet til kommuners og fylkeskommuners aktivitetsplikt som tjenesteytere og myndighetsutøvere.

Kommunenes Sentralforbund (KS) og arbeidslivets parter for øvrig vil være viktige samarbeidspartnere for myndighetene i en større satsning for å styrke det regionale og lokale likestillingsarbeidet. Det bør derfor åpnes for at også partene kan søke om midler til større satsninger rettet mot sine medlemsorganisasjoner.

En del av det regionale utviklingsarbeidet på likestillingsfeltet, særlig når det gjelder kjønn, skjer i regi av private stiftelser. Utvalget mener eksisterende stiftelser bør kunne søke om midler til utviklingsprosjekter med formål å styrke det regionale og lokale likestillingsarbeidet.

Ansvaret for forvaltningen av midlene kan legges til direktoratets regionkontorer. En viktig oppgave for regionkontorene vil være å samle inn og videreformidle gode erfaringer og kunnskap om prosjektene.

Utvalget foreslår at det settes av 200 mill. kr årlig til utviklingsmidler for å fremme likestillingsarbeid lokalt og regionalt over en 10 - års periode. Det bør etter utvalgets vurdering stilles krav om egenandel ved tildeling av midler, for å sikre god forankring og eierskap til prosjektene som igangsettes.

Prosjekteksampler

Nedenfor vil utvalget komme med noen eksempler på typer av prosjekter som bør kunne omfattes av ordningen.

1. Lokale og regionale analyser av offentlig tjenesteyting

Det er behov for lokalt tilpassede metoder for å sikre likeverdige offentlige tjenester på områder som helse, opplæring og omsorg. Videre er det behov for opplæring av ledere og nøkkelpersonell i kommuner og fylkeskommuner.

Analysen som kan avdekke hvordan offentlige tjenester er tilrettelagt for begge kjønn, for etniske minoriteter og personer med funksjonsnedsettelse, er et viktig lokalt innsatsområde.

For fylkesmannen er det særlig et behov for å utvikle standarder for hvordan arbeidet med likestilling kan integreres i tilsynsarbeidet.

Innenfor fylkeskommunenes ansvar for videregående opplæring er det flere mulige innsatsområder. Arbeidet mot seksuell trakassering blant elever i videregående opplæring er ett eksempel. Et annet eksempel er arbeidet med å legge til rette for at ungdom kan velge mindre kjønnstradisjonelt i utdanning.

2. Likestillingsprosjekter på virksomhetsnivå

Prosjekter rettet mot konkrete likestillingsutfordringer i den enkelte virksomhet eller kommune kan omfattes av utviklingsmidlene. Dette kan for eksempel være prosjekter for å begrense bruken av ufrivillig deltid, tiltak for å bidra til mangfoldsrekruttering på alle nivå i virksomhetene og tiltak for å sikre kjønnsbalanse og mangfold i styreverv.

Ulike type mentorprogram er også et eksempel på tiltak som bør kunne omfattes av ordningen. Det kan vises til at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i 2009 til sammen ga 990.000 kr til mentorprogram for minoriteter, henholdsvis til *Womentor* i regi av HSH (nå Virke) og til *Global Future* i regi av NHO. NHO fikk ytterligere støtte fra Nærings- og handelsdepartementet på 1 mill. kr i 2010 og 3 mill. kr i 2011 til sitt mentorprogram. Etter utvalgets vurdering er det behov for å utvikle mer kunnskap om hvilken effekt ulike mentorprogram har for ulike grupper av individer.

Boks 6.2 Likestillingsatsning i Sør-Trøndelag: Handlingsplan mot seksuell trakassering i videregående opplæring

Fylkestinget i Sør-Trøndelag vedtok i desember 2006 at Sør-Trøndelag fylkeskommune skulle starte et arbeid mot seksualisert trakassering i skolen. Arbeidet skulle ta utgangspunkt i et samarbeid mellom kommuner, fylkesmann, departement, fagmiljø og interesseorganisasjoner. Innsatsen skulle bidra til økt kompetanse og bevissthet i skolen om fenomenet, samt sørge for å integrere arbeid mot seksualisert trakassering i skolens helsearbeid.

For å følge opp vedtaket ble NTNU, Psykologisk institutt, engasjert. Oppdraget var å gjennomføre en kvantitativ og kvalitativ undersøkelse for å kartlegge forekomsten av seksualisert trakassering blant elever og ansatte i de videregående skolene i fylket. Rapportene konkluderte med at seksuell trakassering er et omfattende problem blant elever i videregående skole i Sør-Trøndelag (Bendixen og Kennair 2008 og 2009).

Det er særlig verbale former for seksuell trakassering som er utbredt. Dette rammer både jenter og gutter. Seksuell trakassering finner sted både i og utenfor skolens kontekst. Når det gjelder den groveste formen for seksuell trakassering, å bli tvunget til samleie eller munnsex mot sin vilje, hadde 10 prosent av jentene blitt

utsatt for dette. 4 prosent av jentene hadde opplevd dette siste året. Tilsvarende gjaldt 2 prosent av guttene, både i løpet av livet og det siste året (Bendixen og Kennair 2008, side 17). Lærerne utsettes også for seksuell trakassering. Rundt en av fem ansatte oppga å være utsatt for seksuell trakassering fra elever, særlig verbal trakassering. Videre indikerer resultatene at minoritetsgrupper er mer utsatt for seksuell trakassering, dette gjelder både jenter og gutter. Både seksuelle minoriteter og etniske minoriteter er særlig utsatt (Bendixen og Kennair 2008).

Sør-Trøndelag fylkeskommune har utarbeidet en egen handlingsplan for arbeidet mot seksuell trakassering blant elever og ansatte i videregående opplæring i Sør-Trøndelag fylkeskommune for perioden våren 2011 til og med våren 2014. Arbeidet skal evalueres årlig.

Fylkeskommunes strategi for arbeidet mot seksuell trakassering i videregående opplæring bidrar til å sette problemet på dagsorden på ulike nivå og forum i fylket, og derved øke kunnskapen, bevisstheten og handlingskompetansen knyttet til temaet. Tiltakene i planen omfatter både fylkesadministrasjonen, skolene, skoleledelsen, ansatte i skolen, elevene og elevrådene.

3. Brede samarbeidsprosjekter

Samarbeid på tvers av kommunale etater, interkommunalt samarbeid og samarbeid på tvers av forvaltningsnivå kan være nødvendig for å møte store likestillingsutfordringer.

Ett eksempel på et slikt bredt samarbeidsprosjekt er *Fritt Valg – 10 - års satsningen for likestilling på Sørlandet*. Bakgrunnen for prosjektet var at Agderfylkene scorer svært lavt på statistikker over likestilling i arbeidslivet. Prosjektets mål er å bidra til god kjønnsbalanse i yrkeslivet på Agder. Budsjettet for 2011 er på om lag 3,8 mill. kr.⁴ Det er et samlende og overbyggende prosjekt for hele landsdelen, jf. boks 6.3 for en nærmere omtale.

Likestillingsutfordringer kan også være knyttet til bestemte demografiske sammensetninger og næringsgrunnlag. Gode likestillingsprosjekter i én bykommune kan være egnet også for andre bykommuner, og tilsvarende for distriktskommuner. Utvalget mener at samarbeid mellom kommuner med demografiske eller næringsmessige likheter kan være viktig for å få til nødvendig erfaringsoverføring av gode likestillingstiltak. Slike samarbeidende kommunenettverk bør kunne utløse utviklingsmidler.

⁴ For perioden 2008–2010 har prosjektet hatt om lag 6,2 mill. kr i utgifter totalt.

Boks 6.3 10-års satsningen for likestilling på Sørlandet: Fritt valg

Mål:

1. God kjønnsbalanse i yrkeslivet på Agder
2. Ungdom tar kjønnsuavhengige utdannings- og yrkesvalg ut fra egne talenter, mer enn nedarvede tradisjoner og fordommer

Ansvarlig:

Agderrådet er oppdragsgiver. Vest-Agder og Aust-Agder fylkeskommuner er prosjekteiere

Bakgrunnen for prosjektet er Agderfylkenes ønske om å endre likestillingssituasjonen når det gjelder likestilling i arbeidslivet. Målgruppen for prosjektet er ungdom i alderen 13 – 19 år. Både helsestasjon, barnehage, barneskole, ungdomskole, videregående opplæring og universitetet har delprosjekter innen Fritt valg-prosjektet.

I dag er det åtte kommuner, fylkeskommuner og universitet som har prosjekter som skal

utvikle tiltak og metoder som kan bidra til at unge tar frie og modige valg. Tiltakene spenner vidt:

- Presentasjon av rollemodeller og informasjon om utradisjonelle utdanningsvalg.
- Praksis i utradisjonelle yrker.
- Kompetanseheving og bevisstgjøring om likestillingstematikk blant ansatte som jobber med barn og ungdom (ansatte i barnehage, lærere, rådgivere), som i fremtiden skal jobbe med barn og unge (lærer- og førskolestudenter), ungdom (elever) og foreldre.
- Likestillingsperspektivet inn i læringsplaner og elevsamtaler.
- Utvikling av verktøykasser til bruk i undervisning og lek på skoler (*Mot og selvfølelse*) og barnehager (*Likestillingskofferten*).

Fritt valg følgeevalueres (2009 – 2012) av Østlandsforskning. Publikasjoner og mer informasjon om prosjektet finnes på www.frittvalg.no

Kilde: Guldvik mfl. 2011

Kapittel 7

Samråd med likestillingsorganisasjoner og med partene i arbeidslivet

7.1 Innledning

En del av utvalgets mandat (gitt oktober 2010) er å vurdere ulike modeller for å ivareta samarbeid og dialog mellom offentlige myndigheter og sivilt samfunn på likestillings- og diskrimineringsområdet samt partene i arbeidslivet.

I dette kapitlet redegjøres det for de gjeldende organisatoriske rammer for samarbeidet mellom offentlige myndigheter og sivilt samfunn, og for dagens regelverk for og omfang av tilskudd til frivillige organisasjoner. På dette grunnlaget fremmes forslag om et kontaktutvalg mellom myndighetene og organisasjoner på likestillingsfeltet, og økt tilskudd til organisasjonene. Dernest gjennomgås og vurderes samarbeidet mellom myndighetene og partene i arbeidslivet på likestillingsfeltet, og det fremmes forslag om et forum for likestilling i arbeidslivet.

7.2 Frivillige organisasjoner

Utvalget tolker «sivilsamfunn» som frivillige ideelle organisasjoner som arbeider for å fremme likestilling og motvirke diskriminering. Videre omtales kun samarbeidet mellom frivillige organisasjoner og myndighetene på sentralt nivå.

Frivillige organisasjoner er en viktig del av norsk samfunnsliv. En undersøkelse fra 2009 viser at nesten 70 prosent av den norske befolkningen er medlem av en eller flere frivillige organisasjoner (Wollebæk og Sivesind 2010). Men, i kontrast til de tradisjonelle folkebevegelsene er nyere organisasjoner i stor grad preget av en kortsiktig orientering, som uformelle og uforpliktende aktiviteter knyttet til nærmiljø og fritid (Guldbrandsen og Ødegård 2011, side 14-15).

Under utbyggingen av den moderne velferdsstaten ble organisasjoner på velferdsfeltet fortolket som bærere av interesser og argumenter fra grasrotnivå opp til myndigheter og politikere

(Lorentzen 2011, side 6). Forholdet mellom sivile aktører og offentlige myndigheter kan slik knyttes til at frivillige organisasjoner og andre sammenslutninger sees som politiske aktører som fremmer medlemmenes krav og behov, skaper debatt i offentlig rom og er en viktig del av demokratiet (Lorentzen 2011, side 6).

Siden etterkrigstiden har organisasjonslandskapet endret karakter. Mange organisasjoner opplever synkende medlemstall, nedgang i lokal aktivitet og vansker med å rekruttere tillitsvalgte (Guldbrandsen og Ødegård 2011, side 7-8). Samtidig finner forskere at dagens organisasjonslandskap i økende grad blir profesjonalisert, eksempelvis ved at aktiviteter i større grad blir utført av ansatte med faglig utdanning.

7.2.1 Organisasjoner på likestillingsfeltet og samråd med myndighetene

Det finnes ingen fullstendig oversikt over organisasjoner i Norge som arbeider med likestillingstematikk. Men i rapporten *Organisasjonslandskapet i eit kjønnsperspektiv, 1990–2007*, gis en oversikt over kvinneorganisasjoner, mannsorganisasjoner, kjønnspolitiske organisasjoner, etnisk-, nasjonalitets-, eller minoritetsbaserte organisasjoner og religionsbaserte organisasjoner (Eggebo mfl. 2007). Fellesnevneren for organisasjonene i rapporten er at de har en uttalt kjønnsdimensjon.

Som en følge av ovennevnte rapport ble det opprettet en organisasjonsbase¹ som samler informasjon om frivillige organisasjoner i Norge med kjønns- og likestillingsprofil og engasjement for kjønns- og likestillings spørsmål. Databasen gir ikke en fullstendig oversikt over organisasjonslandskapet, men videreutvikles fortløpende.²

¹ www.orgbase.no

² Orgbase hadde 73 registrerte lokale og nasjonale organisasjoner per oktober 2011

Databasen er finansiert av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og driftes av Kilden – informasjonssenter for kjønnsforskning.

Kontakten mellom myndighetene og likestillingsorganisasjoner har de senere årene i liten grad vært knyttet til faste kontaktpunkter.

Likestillingsrådet (1972–1997)

Samråd mellom likestillingsorganisasjoner og myndighetene har hatt ulike former. Likestillingsrådet ble opprettet i 1972, og avløste da det tidligere Likelønnsrådet (startet 1959). Medlemmene i likestillingsrådet ble oppnevnt av regjeringen; syv var oppnevnt på individuell basis blant personer som i særlig grad hadde deltatt i samfunnsdebatten om likestilling, to var oppnevnt etter forslag fra LO, to etter forslag fra NAF (nå NHO) og to etter forslag fra daværende Norske Kvinners Nasjonalråd³. Likestillingsrådet skulle ifølge sitt mandat arbeide for likelønn, men skulle i tillegg fungere som et rådgivende og koordinerende organ for offentlige myndigheter. Rådet skulle også være et rådgivende organ for organisasjoner i spørsmål om likeverd mellom kvinner og menn (NOU 1995: 15, side 10–11).

Likestillingsrådet ble lovfestet i 1978 og året etter ble mandatet og rådets sammensetning revurdert. Rådet skulle fungere som et kontaktorgan til organisasjoner som arbeidet med likestilling, og som bindeledd mellom organisasjonene og offentlige myndigheter. Men fra og med 1979 mistet kvinneorganisasjonene sine representanter i rådet, som da besto av seks rådsmedlemmer. Leder og nestleder ble særskilt oppnevnt, og bare LO og NAF (nå NHO) ble tilbudt representasjon med ett medlem hver. Likestillingsrådet var administrativt underlagt Barne- og familiedepartementet frem til det ble nedlagt i 1997.

I St.meld. nr. 70 (1991–92) la regjeringen fram forslag til en omorganisering av Likestillingsrådet. Det fremgår her at Likestillingsrådet hadde spilt en sentral rolle i utviklingen av norsk likestillingspolitikk i 1970-årene.⁴ Men regjeringen mente at likestillingsrådets betydning både som dagsordensetter, myndighetenes rådgiver og overvåker og kontaktformidler mellom det offentlige og

«grasrota» var blitt svekket i løpet av 1980- og 1990-årene.

Et offentlig utvalg som ble nedsatt våren 1994 for å gjennomgå det offentlige likestillingsapparatet fikk i oppdrag å vurdere Likestillingsrådets oppgaver, organisering og sammensetning og skissere alternative organisasjonsformer, se NOU 1995: 15 *Et apparat for likestilling*. Utvalgets flertall foreslo at Likestillingsrådet ble nedlagt, men at den faglige kompetansen i rådets sekretariat skulle videreføres i et faglig uavhengig likestillingssenter med et eget styre. I tillegg skulle det opprettes et kontaktutvalg for likestilling. I 1997 ble Kompetansesenter for likestilling etablert. Senteret endret senere navn til Likestillingssenteret. Likestillingssenteret var et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, administrativt underlagt Barne- og familiedepartementet, se nærmere omtale av Likestillingssenteret i kapittel 8.2.1.

Kontaktutvalg for likestilling ble oppnevnt i mars 1998. Dette var et forum der organisasjoner som arbeidet med kvinne-, manns- og likestillingspolitiske spørsmål ble invitert til å delta i en årlig eller halvårlig konferanse med likestillingsministeren. Utvalget skulle fungere idéskapende samtidig som det skulle gi organisasjonene anledning til å gi myndighetene tilbakemelding på den politikken som ble ført. Utvalget skulle også være en kanal for informasjon om likestillingsrelevante saker fra likestillingsministeren til organisasjonene og omvendt. Sekretariatsfunksjonen skulle ivaretas av departementet. Kontaktutvalget eksisterte bare i to år, og hadde i alt fire møter i løpet av 1998 og 1999.

I 2005 ble Likestillingssenteret nedlagt, men en del av oppgavene ble videreført gjennom etableringen av Likestillings- og diskrimineringsombudet i 2006.

Forum for kvinner og utviklingsspørsmål (FOKUS)

Det som i dag finnes av faste strukturer for samarbeid mellom myndighetene og likestillingsorganisasjoner når det gjelder kjønn, er knyttet til en årlig kontaktkonferanse som arrangeres av paraplyorganisasjonen Forum for Kvinner og Utviklingsspørsmål (FOKUS).

FOKUS er et kompetanse- og ressurscenter for internasjonale kvinnespørsmål med vekt på informasjonsformidling og kvinnerett utviklingssamarbeid. FOKUS ble formelt etablert i 1995 og består per februar 2010 av 76 kvinneorganisasjoner og kvinneutvalg i politiske partier, fagforbund, solidaritets- og bistandsorganisasjo-

³ Norske kvinneorganisasjoner fikk sin første paraplyorganisasjon i 1904 i form av Norske Kvinners Nasjonalråd. Organisasjonen, som fra starten fungerte som et samlende råd for kvinnesaksforeninger, ble oppløst i 1989.

⁴ Se også Ot.prp. nr. 51 (1996-97) punkt 3.1.

ner.⁵ FOKUS overordnede mål er å bidra til å bedre kvinners sosiale, økonomiske og politiske situasjon internasjonalt. FOKUS får hovedtyngden av sin økonomiske støtte fra Utenriksdepartementet og NORAD.

Den årlige kontaktkonferansen har som hovedformål å forberede og diskutere innspill til møter i FNs kvinnekommisjon. Et bredt spekter av organisasjoner som arbeider på likestillingsfeltet inviteres til konferansen hvert år. Kontaktkonferansen finansieres av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) med en halv mill. kr i året og inngår som en del av en samarbeidsavtale mellom FOKUS og BLD. I 2009 ble kontaktkonferansen organisert i samarbeid med BLD, Utenriksdepartementet (UD), Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) og Reformressurscenter for menn. I Prop. 1 S (2010–2011) for BLD fremgår det at departementet i 2011 vil utvide kontaktkonferansen til å handle om alle diskrimineringsgrunnlag.

Utover den årlige kontaktkonferansen, som er rettet mot Norges internasjonale forpliktelser og FNs kvinnekommisjon, finnes det i dag ikke faste samråd mellom myndighetene og organisasjoner på likestillingsfeltet når det gjelder kjønnslikestilling. Den øvrige kontakten mellom organisasjoner og myndighetene finner sted i form av ad hoc møter.

Det vises for øvrig til at LDO har et brukerforum som skal være et tverrfaglig samarbeidsutvalg for erfaringsutveksling mellom LDO, interesseorganisasjoner og frivillige organisasjoner på feltet.

Andre kontaktutvalg og råd

Det finnes i dag altså ikke et eget kontaktutvalg for kjønnslikestilling mellom myndighetene og frivillige organisasjoner. Utvalget vil til sammenligning nedenfor redegjøre kort for andre kontaktforum/råd mv. som finnes mellom myndigheter og sivilsamfunn.

Statens seniorråd

Statens seniorråd ble opprettet i 1970 under navnet Rådet for eldreomsorgen. I 1985 ble navnet endret til Statens eldreråd og deretter i 2002 til Statens seniorråd. Navneendringene illustrerer hvordan rådet har utviklet seg og utvidet temaområder gjennom årene. I begynnelsen var det

hovedsakelig rettet mot helse og omsorg for eldre. Senere er områder som kultur, arbeidsliv, deltakelse, bolig, IKT og universell utforming også blitt viktige for rådet.

Statens seniorråd er et rådgivende organ for offentlige myndigheter og institusjoner på nasjonalt nivå om forhold som gjelder seniorers aktivitet og deltakelse i samfunnet. Rådet består av 15 medlemmer som til sammen representerer bred samfunnsmessig erfaring, og som har spesiell innsikt i seniorers stilling i samfunnet. Med seniorer menes personer over 50 år. Inntil 1998 var alle rådets medlemmer representanter fra organisasjonslivet. I dag oppnevnes to medlemmer etter forslag fra Norsk pensjonistforbund mens resten oppnevnes av regjeringen. Oppnevnelserne gjelder for fire år. Rådet holder møter minst fire ganger i året. Departementer kan delta på møter der saker innen deres arbeidsområder behandles. Rådet hører administrativt under NAV. Sekretariatet til Statens seniorråd er bemannet med fire hele stillinger. Det er satt av om lag 4 mill. kr til drift av Statens seniorråd i 2011 (jf. tildelingsbrevet for Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2011).

Ifølge mandatet for perioden 2010–2013 skal rådet:

- Gi anledning til drøftinger mellom rådets medlemmer og representanter for offentlige instanser og institusjoner om spørsmål av betydning for seniorers situasjon.
- Uttale seg om vesentlige spørsmål som gjelder seniorer.
- Innhente informasjon om behov, problemer og løsningsmåter lokalt og regionalt og sentralt for å kunne komme med initiativ og tilrådinge overfor offentlige instanser og institusjoner.
- Ha en veiviserfunksjon for publikum og private og offentlige instanser.
- Kunne drive utadrettet informasjon.

Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM)

KIM er et uavhengig rådgivende organ for myndighetene i saker som omhandler personer med innvandrerbakgrunn. KIM har vært gjennom flere omorganiseringer siden opprettelsen i 1984. 1. januar 2010 fikk KIM ny struktur. Tidligere besto utvalget av personer med minoritetsbakgrunn i tillegg til faste representanter fra departementene, politiske partier og KS. I det nåværende KIM sitter det kun personer med minoritetsbakgrunn. KIM vil fortsatt invitere politikere og andre relevante parter til dialog, men disse

⁵ FOKUS er i dag den eneste paraplyorganisasjonen på kjønnslikestillingsfeltet.

partene har ikke fast plass i KIM. Hvem som inviteres avhenger av sakene som drøftes i utvalget.

Utvalgsperiodene i utvalget samsvarer med stortingsperiodene. KIM består av 23 medlemmer fra alle fylkene i Norge, i tillegg til utvalgsleder. KIMs medlemmer oppnevnes av regjeringen etter forslag fra minoritetsorganisasjoner. Hvert fylke har et medlem i KIM og inntil tre varamedlemmer i utvalget. Unntakene er Oslo og Akershus: Oslo har fire medlemmer og inntil åtte varamedlemmer, og Akershus har to medlemmer og inntil fire varamedlemmer. Medlemmene i KIM skal representere bredden i innvandrerbefolkningen. Fra oktober 2009 har det overordnede ansvaret for KIM ligget hos Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD). KIMs sekretariat på seks personer holder til i Oslo og er administrativt under Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). I 2011 fikk KIM omlag 6 mill. kr til drift over statsbudsjettet (Prop. 1 S (2010–2011) for BLD, side 64–65).

KIM møtes minimum fire ganger i året. Utvalget kan invitere departementene til sine møter når tema som faller innenfor departementenes ansvarsområder behandles.

I følge mandatet for 2010–2013 skal KIM ha følgende kjerneoppgaver:

- Avgi høringsuttalelser på saker som angår utvalgets saksfelt.
- Gi råd og komme med innspill til politiske og administrative myndigheter, Stortinget, institusjoner, organisasjoner mfl.
- Være synlig i offentligheten og bidra i samfunnsdebatten rundt spørsmål knyttet til migrasjon, integrering og inkludering.
- Arrangere regionale aktiviteter, og minst to landsomfattende konferanser i løpet av perioden, blant annet for å styrke kontakten mellom KIMs medlemmer og lokale innvandrerorganisasjoner og miljøer. De regionale aktivitetene kan arrangeres i samarbeid med IMDIs regionkontorer og /eller andre lokale samarbeidspartnere.
- KIM står fritt til å ta opp de sakene de selv ønsker. Kim har anledning til å arrangere møter, seminarer, konferanser etc. der myndighetene og andre inviteres.

Statens råd for likestilling av funksjonshemmede (SRLF)

Statens råd for likestilling av funksjonshemmede er et uavhengig, rådgivende organ for offentlige instanser og institusjoner. Rådet skal bidra med innspill til sentrale myndigheters arbeid for at kunnskap om og deltagelse og likestilling på alle samfunnsområder kan bli ivaretatt for personer med nedsatt funksjonsevne. Rådet ble opprettet første gang i 1969, den gang som Rådet for omsorgen for funksjonshemmede. Siden den gang har rådet endret sin arbeidsform, navn og sammensetning. Frem til 1999 representerte lederne i rådet et politisk parti fra regjeringen. Siden den gang har rådet blitt ledet av personer med bred faglig erfaring på feltet.

Statens råd for likestilling av funksjonshemmede møtes minst fire ganger i året. Rådet har til sammen 14 medlemmer som representerer bred erfaring og innsikt i barrierer personer med nedsatt funksjonsevne møter i samfunnet. Fem av medlemmene er oppnevnt etter forslag fra organisasjoner for personer med funksjonsnedsettelse. Rådet skal være regjeringens kompetanseorgan på politikk for likestilling av personer med funksjonsnedsettelser. Rådet hadde i 2010 et sekretariat på til sammen 5,8 årsverk. Siden juni 2010 er rådet administrativt tilknyttet Barne-, ungdoms- og familiendirektoratet (Bufdir). I 2011 fikk Statens råd for likestilling av funksjonshemmede 1 mill. kr til drift av rådet. Lønnsutgifter til sekretariatet blir dekket over budsjettet til Bufdir.

I følge mandatet har Statens råd for likestilling av funksjonshemmede følgende kjerneoppgaver:

- Gi anledning til drøftinger mellom rådets medlemmer og representanter for offentlige instanser og institusjoner om spørsmål av betydning for likestilling av funksjonshemmede.
- Uttale seg om spørsmål det blir forelagt.
- Innhente informasjon om behov, problemer og løsningsmåter lokalt og regionalt og sentralt for å kunne komme med initiativ og tilrådinger overfor offentlige instanser og institusjoner.
- Kunne drive utadrettet informasjon.

Konsultasjon med samiske organisasjoner

Det finnes ingen fast konsultasjonsordning direkte mellom statlige myndigheter på nasjonalt nivå og samiske organisasjoner. Det er Sametinget som har dialog med disse organisasjonene. Sametinget, som er en folkevalgt forsamling for samer i Norge, ble opprettet i 1989 i tråd med Samelovens bestemmelser. Det er også Sametin-

get som forvalter tilskudd til samiske organisasjoner.⁶

Kontaktforum mellom nasjonale minoriteter og myndighetene

I 2003 ble Kontaktforum mellom statlige myndigheter og nasjonale minoriteter⁷ arrangert for første gang. Forumet har som mål og møtes en gang per år. Kontaktforumet kom i stand etter oppfordring fra Europarådet, og skal bidra til synliggjøring, dialog og innspill til myndighetene fra organisasjoner som representerer ulike nasjonale minoriteter (Nytt om nasjonale minoriteter 2006). Dette er ikke et kontaktforum med et eget sekretariat, men årlige møter mellom departementer og organisasjoner til nasjonale minoriteter. Møtene ledes av politisk ledelse i Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD). Andre departementer inviteres til å delta på møtene og legge frem saker på eget ansvarsområde.

7.2.2 Tilskuddsordninger på likestillingsfeltet

Påvirkningsmulighetene som ligger hos frivillige organisasjoner må sees i sammenheng med de økonomiske ressursene organisasjonene har til rådighet. Myndighetene forvalter ulike tilskuddsordninger som frivillige organisasjoner kan søke om for å drive sin virksomhet. Tilskuddsordningene kan grovt sett deles inn i to ulike kategorier: Driftsstøtte som går til organisasjoners daglige drift, og prosjektstøtte som bindes til virksomhetenes konkrete arbeid og prosjekter.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) forvalter flere tilskuddsordninger som bidrar til å fremme likestilling. Kun en av tilskuddsordningene har kjønnslikestilling som

⁶ Som urfolk har samene rett til å bli konsultert i saker som kan få direkte betydning for dem. For å sikre at arbeidet med saker som kan påvirke samene direkte gjennomføres på en tilfredsstillende måte, har regjeringen og Sametinget utarbeidet retningsgivende prosedyrer som skal legges til grunn ved konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget, jf. prosedyrer for konsultasjoner av 11. mai 2005.

Det skal også avholdes faste halvårslige politiske møter mellom statsråden for samiske saker og Sametingspresidenten. Fagstatsråder deltar på disse møtene etter behov. I de faste halvårslige politiske møtene skal en ta opp situasjon og utviklingsbehov for samiske samfunn, saker av grunnleggende prinsipiell karakter og pågående prosesser.

⁷ I Norge er kvener, jøder, skogfinner, rom (sigøynere) og romanifolk (tatere) nasjonale minoriteter.

eksplicit formål: *Tilskudd til familie- og likestillingspolitiske organisasjoner*. Denne omtales nærmere nedenfor. Som sammenligningsgrunnlag vises det kort til andre tilskuddsordninger som BLD forvalter som er knyttet til spørsmål vedrørende barn og unge, innvandrere, personer med funksjonsnedsettelse og lesbiske, bifile, homofile og transpersoner. Videre vises det kort til tilskuddsordninger som Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet forvalter til nasjonale minoriteter og Sametingets tilskuddsordning til frivillige organisasjoner.

Tilskudd til familie- og likestillingspolitiske organisasjoner

Målet med tilskuddsordningen er å bidra til debatt, økt kunnskap og synliggjøring av familie- og likestillingspolitiske tema (Prop. 1 S (2010–2011) for BLD, side 97). Ordningen skal legge til rette for at de frivillige organisasjonene kan supplere og korrigere det offentlige familie- og likestillingspolitiske arbeidet, utvikle demokratiet, skape deltakelse og bidra til kunnskap, debatt og holdningsendringer (Rundskriv Q 17/11). Tilskuddsordningen blir forvaltet av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir).

Tilskuddsordningen(e) blir benyttet til tiltak og prosjekter (aktivitetstilskudd) og til driftstilskudd til frivillige organisasjoner. Det er i budsjettet for 2011 satt av 4, 636 mill. kr til familie- og likestillingspolitiske organisasjoner under kap. 846, post 70. I 2011 evaluerte Institutt for samfunnsforskning tilskuddsordningene til familie- og likestillingspolitiske organisasjoner.⁸ I evalueringen ble det vist til at i alt 18 organisasjoner mottok driftstilskudd mens 15 fikk aktivitetstilskudd i 2010. Et vilkår for driftstilskudd er at mottakerne skal ha familie- og likestillingsarbeid som sin kjernevirksomhet. En «streng» fortolkning av dette kriteriet tilsier at slike mål må være eksplisitt nevnt i organisasjonenes statutter for å være innfridd. Evalueringen viste at sju av 15 mottakere av driftsstøtte over post 70 ikke tilfredsstilte dette

⁸ Frem til 2011 bestod Tilskudd til familie- og likestillingspolitiske organisasjoner av tre tilskuddsordninger beregnet på sivile aktører. De tre ordningene var plassert i statsbudsjettet under kapittel 846, postene 70 og 71. Post 71 rommet en tilskuddsordning som var øremerket tre organisasjoner; Aleneforeningen, Vi som har et barn for lite og Foreningen 2 foreldre. Post 70 var delt i to: En del som formidler aktivitetstøtte og en annen som rommer driftsstøtte, begge til sivile aktører etter nærmere angitte kjennetegn. Institutt for samfunnsforskning har evaluert disse tre tilskuddsordningene (Lorentzen 2011). Kapittel 846, post 71 ble avviklet fra 2011, og midlene, 1, 086 mill. kr ble overført til post 70.

Tabell 7.1 Driftstilskudd til familie- og likestillingspolitiske organisasjoner i 2010¹

Tilskudd i 2010		
Søkeravn	Tilskudd kr.	Formål
Association of International Professional and Business Women	65 000	Driftstilskudd
Enestående Adoptanters Forening	73 000	Driftstilskudd
Ensliges landsforbund	200 000	Driftstilskudd
Fødsel i fokus - org. for svangeskap, fødsel og spebarnstid	100 000	Driftstilskudd
Jenter i Skogbruket	100 000	Driftstilskudd
Kvinnefronten	165 000	Driftstilskudd
Kvinnegruppa Ottar	200 000	Driftstilskudd
Liv Laga-organisasjon for svangerskaps-, fødsels- og barselomsorg	130 000	Driftstilskudd
Norges Bygdekvinnelag	270 000	Driftstilskudd
Norges Kvinne og Familieforbund	270 000	Driftstilskudd
Norsk Kvinnesaksforening	165 000	Driftstilskudd
Prematurforeningen	165 000	Driftstilskudd
SingelSammen! - interesseorganisasjon	130 000	Driftstilskudd
Tvillingforeldreforeningen	200 000	Driftstilskudd
Ønskerbarn, Norsk forening for fertilitet og barnløshet.	200 000	Driftstilskudd

¹ I tillegg fikk tre organisasjoner (Vi som har et barn for lite, Aleneforeldreforeningen og Foreningen 2 foreldre) i 2010 kr 1 053 0000 til fordeling seg imellom.

kriteriet.⁹ Evalueringen fant også at sammenslutninger med få medlemmer er mer avhengige av statlig driftsstøtte for sin eksistens enn store, som får mer midler fra kontingenter og kommersielle kilder. Samtlige mottakere av driftsstøtte tilfredstilte kravene om status som frivillig organisasjon med 50 betalende medlemmer som nedre terskel, jf. tabell 7.1 som viser oversikt over organisasjonene som fikk driftstilskudd.

Evalueringen peker blant annet på at de «klassiske» kvinnepolitiske aktørene har fått selskap av organisasjoner med en sterkere brukerorientering, der kunnskapsformidling nedover i rekkene står mer sentralt enn utadrettet, politisk aktivitet. Felles for de «klassiske» kvinnepolitiske aktørene er at alle har forholdsvis lave medlemstall. I 2009 hadde Kvinnefronten 266 medlemmer, Kvinne-

gruppa Ottar hadde 559 og Norsk kvinnesaksforening 347. Organisasjonene med høyest medlemstall i 2009 var Norges bygdekvinnelag med 14 257 medlemmer, Norsk Kvinne- og familieforbund med 5015 medlemmer. Norske kvinners sanitetsforening hadde 52 297 medlemmer i 2009.¹⁰

Aktivitetstilskuddet ble, ifølge evalueringen, fordelt ut fra vurderinger av aktivitetens innhold, med et relativt stort rom for skjønn fra tilskuddstildelers side. En relativt stor andel av aktivitetstilskuddene dreide seg om formidling av informasjon, kunnskap og kultur.

Andre tilskuddsordninger

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) har det overordnede forvaltningsansvaret for en rekke tilskuddsordninger som bidrar til å fremme likestilling knyttet til andre diskrimineringsgrunnlag enn kjønn, selv om likestilling ofte

⁹ For organisasjonene under post 70 har forskerne ikke vurdert forholdet mellom målene med tilskuddet og mottakerens aktiviteter, da det ikke var knyttet vilkår til bruken av midlene. Forskerne påpeker at Vi som har et barn for lite vanskelig lar seg klassifisere som en familie- og likestillingspolitisk organisasjon.

¹⁰ Norske Kvinners Sanitetsforening har ikke mottatt midler over statsbudsjettet.

ikke eksplisitt fremgår i tilskuddsordningenes formål.¹¹

BLD forvalter *Tilskudd til innvandrersorganisasjoner og annet frivillig virke* som i budsjettet for 2011 beløper seg til om lag 48,5 mill. kr (se kapittel 821, post 71 i BLDs Prop. 1 S 2010–2011). Tilskuddsordningen består av fire delordninger: 1) Tilskudd til frivillig virksomhet i lokalsamfunn som medvirker til deltakelse, dialog og samhandling (15,6 mill. kr). Tilskuddet går både til driftsstøtte og til tiltak. Hoveddelen av tilskuddet blir fordelt av fylkeskommunene. 2) Tilskudd til drift av landsdekkende organisasjoner på innvandrerfeltet som arbeider landsomfattende og/eller med problemstillinger av nasjonal karakter (14 mill. kr pluss 0,3 mill. kr til kontakt mellom innvandrersorganisasjoner og myndighetene). 3) Tilskudd til frivillige organisasjoners holdningsskapende/forebyggende arbeid mot tvangsekteskap (10 mill. kr) og 4) Informasjons- og veiledningstiltak rettet mot innvandrere (7,06 mill. kr).

I statsbudsjettet for 2012 foreslår regjeringen å opprette en ny støtteordning som gir direkte driftsstøtte til ressursmiljøer på integreringsfeltet.

¹¹ Å utlyse midlene og tildele midlene er i stor grad delegert til et underliggende direktorat.

Forslaget innebærer at støtteordningen til landsdekkende organisasjoner faller bort.

Videre kan det vises til at BLD forvalter *Tilskudd til funksjonshemmedes organisasjoner* som i 2011 beløper seg til 161,4 mill. kr, se kap. 847, post 70 i BLDs Prop. 1 S (2010–2011). Målet med ordningen er å gi de funksjonshemmedes organisasjoner styrket mulighet til å drive interessepolitisk arbeide, og yte service til sine medlemmer. Ordningen skal i tillegg bidra til å styrke paraplyorganisasjonene Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) og Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO) sine muligheter til å drive interessepolitisk arbeid og service til medlemsorganisasjonene.

BLD forvalter også driftstilskudd til homopolitiske organisasjoner og tilskudd til prosjekter i regi av disse. I budsjettet for 2011 beløper dette seg til i overkant av 9 mill. kr, se kapittel 846, post 72 i BLDs Prop. 1 S (2010–2011).

BLD forvalter også tilskudd til Barne- og ungdomsorganisasjoner. Formålet er å legge til rette for barn og ungdoms deltakelse. Tilskuddet er i 2011 på om lag 100 mill. kr.

Tilskudd til nasjonale minoriteter ligger under Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD). Tilskuddsordningen har som mål å støtte virksomhet som bidrar til aktiv samfunns-

Tabell 7.2 Tilskudd til nasjonale ressursmiljøer

Organisasjon	Tilskudd 2011 kr. Gammel ordning	Tilskudd 2012 kr. Ny ordning
Antirasistisk senter (ARS)	1 700 000	2 175 000
Human Rights Service (HRS)	1 835 000	900 000
Innvandrerne landsorganisasjon (INLO)	907 000	850 000
Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA)	1 265 000	1 265 000
Minotenk - minoritetspolitisk tenketank (ny i 2010)	750 000	750 000
MiRA - ressurscenter for innvandrere og flyktningkvinner	1 291 000	1 300 000
Multikulturelt initiativ og ressursnettverk (MIR) (ny i 2011)	500 000	500 000
Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS)	1 967 000	1 970 000
Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD)	1 438 000	1 440 000
Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)	1 844 000	1 850 000
LIM – Likestilling, integrering og mangfold – nettverk for liberale muslimer (ny i 2012)		500 000
Utrop (ny i 2012)		500 000
Totalt	13 497 000	14 000 000

Kilde: Prop. 1 S (2011–2012), side 61. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

deltakelse, sikrer like muligheter og motvirker diskriminering. Tilskudd over ordningen gis som grunnstøtte til organisasjoner som representerer de nasjonale minoritetene, men også som prosjektstøtte til ulike prosjekter som formidler kunnskap om situasjonen for minoritetsgruppene, dokumenterer diskriminering og til holdningsskape arbeid, selvhjelpsvirksomhet og kontakt og samarbeid mellom nasjonale minoriteter. *Tilskudd til nasjonale minoriteter* er i statsbudsjettet 2011 på 5,8 mill. kr., se kap. 1540, post 70 i FADs Prop. 1 S (2010–2011).

Sametinget forvalter tilskudd til samiske organisasjoner, herunder samiske hovedorganisasjoner, samiske grenseoverskridende organisasjoner, samiske kultur- og ungdomsorganisasjoner, samiske næringsorganisasjoner og samiske likestillingsorganisasjoner. I 2011 er tilskuddet til samiske likestillingsorganisasjoner på 300 000 kr.

Det har ligget utenfor utvalgets mandat å vurdere nærmere hvorvidt mottakerne av de ovenfor nevnte tilskuddsordningene har likestilling mellom kjønn som et av flere tema innenfor organisasjonenes innsatsområder og tiltak. Utvalget er imidlertid kjent med at noen av organisasjonene har en flerdimensjonal tilnærming i sitt arbeid, selv om kjønnslikestilling ikke er et eksplisitt formål under tilskuddsordningene.

7.2.3 Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere ulike modeller for å ivareta samarbeid og dialog mellom offentlige myndigheter og sivilt samfunn på likestillings- og diskrimineringsområdet.

Gjennomgangen overfor viser at det i dag 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 vi sammenligner med arbeidet som skjer knyttet til andre grunnlag som nedsatt funksjonsevne og etnisitet.

Etter utvalgets vurdering er det stadig 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. Frivillige organisasjoner innehar viktig faglig kompetanse på sitt interesseområde, som myndighetene har behov for å kjenne til.

En viktig premiss som ligger til grunn for forslagene er å ivareta frivillige organisasjoners selvstendige og uavhengige rolle vis-à-vis offentlige myndigheter.

Dersom myndighetene ønsker dialog med frivillig sektor når det gjelder likestilling mellom kvinner og menn, må rammebetingelsene for dette samarbeidet åpenbart bedres.

Utvalget foreslår to tiltak for å styrke samarbeidet mellom myndighetene og frivillige organisasjoner:

- Opprette et kontaktutvalg for kjønnslikestilling.
- Øke driftsstøtten til organisasjoner som arbeider med kjønnslikestilling.

Kontaktutvalg for likestilling

Utvalget mener det er behov for faste strukturer for kontakt mellom myndighetene og frivillige organisasjoner utover den årlige kontaktkonferansen som avholdes i forbindelse med forberedelser til FNs kvinnekommisjon (Commission on the Status of Women, CSW). Det bør etter utvalgets vurdering arrangeres jevnlige møter mellom myndighetene og frivillige organisasjoner i spørsmål knyttet til kjønnslikestilling. Dersom slike dialogmøter skal fungere etter hensikten kreves det god forberedelse av saker som skal drøftes, og organisasjonene må selv få mulighet til å sette dagsorden. Det bør derfor opprettes et kontaktutvalg for kjønnslikestilling, med et eget sekretariat.¹²

Utvalget foreslår at det etableres et uavhengig kontaktutvalg for kjønnslikestilling, bestående av representanter fra frivillige organisasjoner og aktører på likestillings- og diskrimineringsfeltet. Kontaktutvalget skal primært være en kanal for dialog mellom frivillige organisasjoner og myndighetene. Et slikt kontaktutvalg vil bestå av representanter fra frivillige organisasjoner på likestillingsfeltet, fortrinnsvis organisasjoner som arbeider for å fremme likestilling mellom kjønn. For å sikre en flerdimensjonal tilnærming til likestilling i utvalgets arbeid, bør også frivillige organisasjoner som har sin likestillingsinnsats primært knyttet til andre grunnlag, men som ser dette i lys av kjønn, gis mulighet til å være representert i utvalget.

Myndighetenes behov for dialog med enkeltpersoner med ekspertise på feltet kan ivaretas på annen måte.

Hovedoppgaver for kontaktutvalget vil være:

¹² Utvalget hadde møte med flere frivillige organisasjoner på likestillingsfeltet 13. september 2011. På møtet kom det frem at organisasjoner i varierende grad vurderer sin kontakt med myndighetene som tilfredsstillende. Organisasjonene mente at et fast kontaktutvalg vil kunne bidra til å styrke kjønnslikestillingsfeltet om kontaktutvalget har definerte oppgaver og funksjoner. Flere aktører mente at det i tillegg er behov for en bred kontaktkonferanse der et stort antall organisasjoner kan delta.

- Avgi høringsuttalelser på saker av særlig relevans for likestilling.
- Gi råd og komme med innspill til politiske og administrative myndigheter og Stortinget mfl.
- Være synlig i offentligheten og bidra i samfunnsdebatten rundt spørsmål knyttet til likestilling.
- Arrangere nasjonale aktiviteter på likestillingsfeltet, eksempelvis årlige konferanser om likestilling.

Kontaktutvalget for likestilling bør også fungere som et forum hvor myndighetene tar opp og får innspill til likestillingspolitiske tema og problemstillinger.

Kontaktutvalget bør ha et eget sekretariat som kan forberede møtene og som kan tilrettelegge for kontakten mellom myndighetene og utvalget. En slik sekretariatsfunksjon for kontaktutvalget kan administrativt knyttes til et direktorat for likestilling jf. kapittel 6. Utvalget kan invitere departementene til møter når tema som faller innenfor deres ansvarsområde skal behandles.

Økt økonomisk støtte til likestillingsorganisasjoner (kjønn)

Likestillingsorganisasjonene kan i dag i liten grad basere sine inntekter og aktiviteter på medlemsavgifter. Mange av dagens likestillingsorganisasjoner har lave medlemstall. Økt støtte til frivillige organisasjoner som arbeider for å fremme kjønnslikestilling vil være et viktig tiltak for å øke disse organisasjonenes muligheter til å sette dagsorden i sentrale likestillingsspørsmål og kunne være en aktiv pådriver for offentlig politikktutforming.

Offentlige myndigheter kan, som en prøveordning, etablere en ny tilskuddsordning som kan stimulere til aktivitet i frivillige organisasjoner knyttet til flerdimensjonalt likestillingsarbeid. Dette vil også være i tråd med europeiske anbefalinger på feltet. I rapporten *Tackling Multiple Discrimination – Practices, policies and laws* fra EU kommisjonen (2007) anbefales det at myndighetene støtter og oppmuntrer til at det etableres frivillige organisasjoner som jobber på tvers av grunnlag. I tillegg anbefales det at det legges til rette for dialog mellom politikktutviklere og organisasjoner som dekker flere grunnlag, og at det gis støtte til nettverk for «peer learning» mellom organisasjoner som arbeider på tvers av grunnlag og organisasjoner som arbeider med et grunnlag, jf. anbefaling nr. 7 i rapporten.

Et eksempel på en aktør som har som uttalt mål å arbeide for likestilling på tvers av grunnlag

er Menneskerettsalliansen¹³. Menneskerettsalliansen er en uavhengig allianse som arbeider for fulle menneskerettigheter for alle ut fra det grunnleggende prinsippet at: Alle er like for loven og har uten noen form for forskjellsbehandling rett til lik beskyttelse av loven (www.menneskerettsalliansen.no).

7.3 Samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet

Utvalget er bedt om å drøfte ulike modeller for å ivareta samarbeid og dialog mellom offentlige myndigheter og partene i arbeidslivet på likestillings- og diskrimineringsområdet. Organisasjonene i arbeidslivet er omfattet av aktivitets- og redegjøringsplikten etter likestillingsloven mfl. Aktivitetsplikten innebærer at arbeidslivets organisasjoner skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering når det gjelder kjønn, etnisitet, religion og funksjonsnedsettelse. Plikten gjelder både som arbeidsgiver og innenfor organisasjonenes arbeidsområder.

Utvalget redegjør her nærmere for sentrale samarbeidsfora mellom partene i arbeidslivet og myndighetene av særlig relevans for arbeidet med likestilling. Utvalget har innenfor tidsrammen for arbeidet med denne utredningen ikke kunnet utrede partenes betydning for utvikling av arbeidet med likestilling i arbeidslivet. Hvordan partene konkret arbeider med likestillingsspørsmål er heller ikke utredet i sin fulle bredde. Utvalget vil likevel gi noen eksempler på hvordan hovedorganisasjonene arbeider med likestilling.

På arbeidstakersiden er man i Norge organisert gjennom fire hovedorganisasjoner i tillegg til noen mindre frittstående forbund. Hovedarbeidstakerorganisasjonene er Landsorganisasjonen (LO), Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede (Unio), Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) og Akademikerne. Arbeidsgiversiden er representert med fire hovedorganisasjoner (i tillegg til staten som arbeidsgiver ved Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet). Disse fire er Næringslivets

¹³ Menneskerettsalliansen består av Foreningen for Transpersoner, Harry Benjamin Ressurscenter, Kvinnefronten, LLH- Landsforeningen for lesbiske, homofile og transpersoner, Landsorganisasjonen for Romanifolket, Norges Handikapforbund, Skeiv Ungdom, Stiftelsen Rettferd for taperne, Stopp Diskrimineringen, Synshemmede Akademikere, Taterfolkets landsforening og ULOBA- Andelslag for borgerstyrt personlig assistanse.

hovedorganisasjon (NHO), Arbeidsgiverforeningen Spekter, Hovedorganisasjonen Virke (tidligere HSH) og Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS).

Utvalget gir til slutt en vurdering av hvordan samarbeidet mellom Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) som har det overordnede ansvaret for regjeringens likestillingspolitikk, og partene i arbeidslivet kan styrkes.

7.3.1 Sentrale samarbeidsorganer mellom myndighetene og partene

I Norge er det lange tradisjoner for partssamarbeid. Lønnsdannelsen kjennetegnes av sterk grad av koordinering mellom organisasjoner på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden og myndighetene (NOU 2008: 6, side 79). Den norske organisasjonsgraden er høyere enn i mange andre europeiske land, men betydelig lavere enn i de øvrige nordiske landene.

Regjeringens Kontaktutvalg med organisasjonene i arbeidslivet og Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene er viktige fora for det inntektspolitiske samarbeidet mellom myndighetene og partene. Partene i arbeidslivet og myndighetene inngikk i 2001 en *Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv* (IA-avtalen). Denne avtalen er videreført frem til i dag. Avtalen drøftes mellom partene og myndighetene i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd.

I perioden 1995 til 2001 eksisterte det et Forum for likestilling i arbeidslivet. Formålet med forumet var dialog mellom partene i arbeidslivet og likestillingsministeren. Forum for likestilling i arbeidslivet møttes to til tre ganger i året frem til det ble nedlagt. Barne-, likestillings- og inkluderingsministerens kontakt med partene har senere blitt videreført gjennom enkeltstående møter i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd.

Regjeringens kontaktutvalg med organisasjonene i arbeidslivet

Kontaktutvalget mellom regjeringen og organisasjonene i arbeidslivet er et inntektspolitisk samarbeidsorgan som startet i 1962. Kontaktutvalget ledes av statsministeren og består av LO, YS, Unio, Akademikerne, NHO, Virke, Spekter, KS, Norges Bondelag/Norges Bonde- og Småbrukarlag og Norges Fiskarlag. I tillegg deltar aktuelle departementer avhengig av møtetema. Kontaktutvalget har møter to ganger i året, ett om høsten i forbindelse med fremleggingen av statsbudsjettet og ett foran inntektsoppgjørene om våren. Like-

stilling er ikke et eget tema på møtene i Kontaktutvalget, men tas eventuelt opp gjennom saker som er relevante i lønnsoppgjørene.

Konsultasjonsordningen mellom regjeringen og KS

Konsultasjonsordningen mellom regjeringen og KS startet i 2001 som dialogforum for makroøkonomiske forhold og enkeltsaker knyttet til det økonomiske opplegget for kommunesektoren i statsbudsjettet. Det er også rom for å bringe inn andre saker med stor betydning for kommunesektoren. Konsultasjonsordningen skal fremme samarbeid mellom regjeringen og kommunesektoren ved KS, og har som mål å fremme politisk og administrativ kontakt. Den politiske kontakten er konsentrert til fire årlige konsultasjonsmøter. Hvert av møtene er gitt særskilte tema. De fire konsultasjonsmøtene er plassert på viktige tidspunkter når de gjelder regjeringens arbeid med statsbudsjettet for kommende år.

Gjennom konsultasjonsordningen har KS og regjeringen for eksempel blitt enige om et systematisk samarbeid om barnevernet gjennom en avtale mellom Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og KS. Avtalen skal blant annet legge til rette for et bedre samarbeid om barnevernet mellom stat og kommune og bidra til kvalitetsutvikling.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) har også innledet møter med KS om krisesentrene, dette samarbeidet er foreløpig ikke forankret i avtale. Videre har BLD innledet et samarbeid med KS for å bidra til at den statlige ordningen med å innkalle minst én kvalifisert søker med etnisk minoritetsbakgrunn til intervju ved ansettelser i større grad også tas i bruk i det kommunale rekrutteringsarbeidet.

Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU)

I det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) er alle de åtte hovedorganisasjonene i arbeidslivet representert. I tillegg møter Arbeidsdepartementet, Finansdepartementet, Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet og Statistisk sentralbyrå. Teknisk beregningsutvalg startet i 1967 og ledes av en uavhengig leder. Mandatet til TBU er å legge frem best mulig tallmessig bakgrunnsmateriale til inntektsoppgjørene i form av to rapporter hvert år; en foreløpig utgave i februar, og en endelig utgave i slutten av mars som inneholder oversikter over lønns- og inntektsutviklingen, prisutviklingen inkludert en

prisprognose for inneværende år og utviklingen i konkurranseevnen. TBU produserer tall og fakta på likelønn og inntektsforskjeller mellom menn og kvinner i sine rapporter. Utvalget legger også frem en oppsummerende rapport om lønnsoppgjørene inkludert statistikk for lønns- og inntektsfordelingen.

Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd

Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd ble opprettet i 2004 som Arbeidslivspolitisk råd, et samarbeidsforum mellom statsråden for arbeidslivspolitikk og lederne for de åtte største partene i arbeidslivet. Rådet ble utvidet i 2009 til også å omfatte pensjonspolitiske spørsmål, derav navnet Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd. I rådet møter de åtte hovedorganisasjonene i arbeidslivet. I tillegg til partene møter arbeidsministeren fast, staten som arbeidsgiver er representert ved Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD). Direktoratet for arbeidstilsynet og Arbeids- og velferdsetaten (NAV) er også representert på møtene. Barne-, likestillings- og inkluderingsministeren møter vanligvis én til to ganger i året. Ved disse møtene er likestilling og inkludering et av flere temaer som kan tas opp. Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd er et drøftende organ som ikke fatter beslutninger, derfor foreligger det heller ikke offentlige referater fra møtene. En av de viktigste sakene som drøftes i rådet er *Intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv* (IA-avtalen), som drøftes i rådet hvert halvår. Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd følger opp IA-avtalen i diverse arbeidsgrupper og faggrupper.

Den første IA-avtalen ble undertegnet i 2001. Samarbeidet om et mer inkluderende arbeidsliv er nå inne i sin tredje avtale. Dagens IA-avtale gjelder fra 1. mars 2010 til 31. desember 2013 og er inngått mellom regjeringen ved arbeidsministeren og de åtte hovedorganisasjonene. IA-avtalens overordnede mål er å forebygge og redusere sykefravær, styrke jobbnærværet og bedre arbeidsmiljøet, samt hindre utstøting og frafall i arbeidslivet.

De overordnede og nasjonale målene i IA-avtalen er operasjonalisert i tre delmål:

1. Reduksjon av sykefraværet med 20 prosent i forhold til nivået i andre kvartal 2001. Dette innebærer at sykefraværet på nasjonalt nivå ikke skal overstige 5,6 prosent.
2. Økt sysselsetting av personer med redusert funksjonsevne. De konkrete målene fra tidligere tilleggsavtaler videreføres.
3. Yrkesaktivitet etter fylte 50 år forlenges med seks måneder. Med dette menes en økning

sammenlignet med 2009 i gjennomsnittlig periode med yrkesaktivitet for personer over 50 år. (Fra Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv 2010–2013).

Videre har avtalen en rekke mål og forpliktelser på virksomhetsnivå. Det er inngått avtale om konkrete forpliktelser for arbeidsgiverne og arbeidstakerne, partene i arbeidslivet og myndighetene. NAVs arbeidslivssentre, som er plassert i hvert fylke, ble etablert i 2002 som følge av IA-avtalen. Arbeidslivssentrene er ressurs- og kompetansesentre for et inkluderende arbeidsliv og følger opp virksomheter med IA-avtale.

På oppdrag fra Arbeidsdepartementet gjorde SINTEF en helhetlig evaluering av IA-avtalen (2001–2009). I rapporten fra SINTEF kommer det frem at det er økt fokus på IA i virksomheter både med og uten IA-avtale. I tillegg kommer det frem at IA-virksomhetene i stor grad har fulgt opp sin del av avtalen.

Evalueringen viser at nasjonale mål kun er innfridd for delmål 3, der forventet pensjonsalder har økt med et halvt år. IA-avtalen har fungert for dårlig når det gjelder å inkludere personer utenfor arbeidslivet (delmål 2) og reduksjonen av sykefraværet var ikke stor nok til å oppfylle delmål 1. IA-avtalen ser ut til å ha fungert best i privat sektor, noe som sees i sammenheng med ulike forutsetninger for å drive inkluderingsarbeid i ulike sektorer.

Evalueringen slår fast at det er særlig blant menn at sykefraværet har gått ned og forventet pensjonsalder økt. Derfor anbefaler SINTEF at kjønnsperspektivet i avtalen diskuteres. I tillegg mener SINTEF at politikere og andre har vært for utålmodige når det gjelder effektene på sykefraværsutviklingen og forventet pensjonsalder. SINTEF understreker i sin evaluering at de samfunnsøkonomiske gevinstene, selv med marginale endringer i sykefraværet og forventet pensjonsalder, er betydelige.

Også andre samarbeidsområder mellom myndighetene og partene i arbeidslivet enn IA-avtalen har blitt forankret i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd. Utvalget kan for eksempel vise til et samarbeid om å øke rekrutteringen av personer med ikke-vestlig bakgrunn i arbeidslivet. Arbeidet med dette startet i 2006. Samarbeidet resulterte blant annet i *Mangfoldsløftet* som innebar at det ble iverksatt lokale samarbeidsprosjekter i Fredrikstad, Skien og Søndre Nordstrand i Oslo med deltagere fra kommunene, NAV og partene i arbeidslivet for å sikre økt rekruttering av personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn (avsluttet i

2010). Videre ble nettportalen www.mangfoldsportalen.no lansert i mars 2009. Portalen retter seg mot arbeidsgivere, tillitsvalgte og opplærings- og HR-ansvarlige i virksomheter i offentlig og privat sektor med informasjon og veiledning om rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn, samt om mangfoldsarbeid. Gjennom partsamarbeidet ble det også utviklet et nettbasert opplæringsprogram for ledere og tillitsvalgte i offentlig og privat sektor, som er tilgjengelig på mangfoldsportalen.

Et annet eksempel på samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet som er forankret i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd, er samarbeid om utforming av mål og tiltak i regjeringens *Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering (2009–2012)* og oppfølging av disse. Dette samarbeidet har blant annet resultert i:

- En veileder for arbeidslivet om aktivitets- og redegjørelsesplikten.
- En holdningsundersøkelse blant arbeidsgivere og tillitsvalgte.
- Igangsetting av prosjekt i virksomheter for å fremme likestilling.¹⁴

Annet samarbeid mellom partene og myndighetene

Det finnes ingen fullstendig oversikt over alle departementer og direktoraters samarbeid med partene. En rekke departementer og direktorater samarbeider med partene i arbeidslivet på sine ansvarsområder. Slikt samarbeid kan dreie seg om fast eller mer uformelt samarbeid. Det samarbeides blant annet om enkeltprosjekter, handlingsplaner, seminarer og konferanser mv. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har blant annet bilaterale og uformelle møter med KS, og har samarbeidet med partene i 2010/2011 om konferanser om familievennlig arbeidsliv. Partene i arbeidslivet samarbeider også med myndighetene om utdeling av Mangfoldsprisen. Hensikten med prisen er å gi oppmerksomhet til de gode eksemplene på etnisk mangfold i arbeidslivet, for slik å gi kunnskap og inspirasjon til andre.

7.3.2 Eksempler på likestillingsarbeid i regi av partene

Likestillingsarbeidet til hovedorganisasjonene kan grovt sett deles inn i to: Det arbeidet som partene legger inn i forbindelse med lønnsforhandlin-

ger, og det likestillingsarbeidet som partene initierer overfor egne medlemmer og i form av politisk påvirkning.

Det foreligger ingen fullstendige oversikter over likestillingsarbeidet til hovedorganisasjonene i arbeidslivet. En del av likestillingsarbeidet hos partene iverksettes gjennom kurs, opplæring og rådgivning fra hovedorganisasjon til underliggende virksomheter.¹⁵

I dette avsnittet presenteres noen eksempler på likestillingsarbeid i regi av partene. Flere av organisasjonene har utarbeidet rammeavtaler for likestilling i sine hovedavtaler, for eksempel i hovedavtalen mellom NHO og LO, og hovedavtalen mellom YS og Virke. Flere av arbeidsgiverorganisasjonene har iverksatt konkrete lederrekrutterings- eller mentorprosjekter som Female Future og Global Future (NHO) og Womentor (Virke). Virke har samarbeid med LO/HK og ser nærmere på oppfølging av- og tilrettelegging for gravide i varehandelen. KS har gjennomført et prosjekt, kalt Gjennomslag, for å øke andelen kvinner i kommunal toppledelse, og gjennomfører en rekke FoU-prosjekter på kjønnslikestillingsområdet. KS har som mål å oppnå en balansert/lik fordeling av kvinner og menn i rådmannsstillinger innen 2015. I 2011 inngikk Spekter en forpliktende avtale med Fagforbundet som skal redusere deltid og bedre kompetansen blant sykehusansatte.

Arbeidstakerorganisasjonene har likestilling som egne politikkefelt og har i større grad egne likestillingsansvarlige i sekretariatene enn arbeidsgiversiden. LO har for eksempel et eget likestillings- og familieutvalg som møtes seks ganger i året. Tilsvarende utvalg finnes også på regionalt og lokalt nivå. LO har i samarbeid med Krisesentersekretariatet, Hvitt bånd og Reform - ressurscenter for menn utgitt en brosjyre om menns vold mot kvinner. YS har en egen rådgiver på likestillingsfeltet og et eget likestillingsråd. YS arbeider med likestilling på flere grunnlag, og deler årlig ut en likestillingspris. Formålet med prisen er å stimulere til økt innsats i arbeidet for å fremme likestilling og like muligheter for alle, uansett kjønn, alder eller minoritetstilknytning (for eksempel etnisitet, seksuell orientering eller nedsatt funksjonsevne). Unio definerer også likestilling under en egen fane på sine nettsider, og arbeider blant annet med likestilling knyttet til spørsmål om like lønn og arbeidsvilkår. En del av arbeidet blir også

¹⁴ Se Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets statusrapport for oppfølging av handlingsplanen per. 1.1.2010.

¹⁵ På møtet mellom likestillingsutvalget og partene i arbeidslivet den 1. mars 2011 kom det frem at det er vanskelig å gi en fullstendig oversikt over likestillingsarbeidet som gjennomføres på lokalt og regionalt nivå.

gjennomført hos medlemsforbundene. Akademikerne arbeider med kjønnslikestilling knyttet til det kjønnsdelte arbeidsmarkedet og utdanningsvalg.

Unio, Akademikerne, YS, Spekter og Virke har alle utelukkende sentrale strukturer. KS, LO og NHO har derimot regionale organisasjonsledd. Uavhengig av om en organisasjon har sentral eller regional struktur blir mye av det aktive likestillingsarbeidet gjennomført av medlemsforbund eller medlemsbedrifter.

7.3.3 Utvalgets vurderinger og forslag

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. Barne-, likestillings- og inkluderingsministeren deltar 1-2 ganger i året i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd, når spørsmål knyttet til likestilling diskuteres. Etter utvalgets vurdering fremstår det etablerte samarbeidet mellom partene og myndighetene når det gjelder kjønnslikestilling som svært begrenset. Både i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd og i regjeringens Kontaktutvalg med partene i arbeidslivet blir viktige arbeidslivsspørsmål som lønn, deltid, sykefravær, arbeidstid og lignende diskutert. Evalueringen av IA-avtalen etter spurte et tydeligere kjønnsperspektiv i avtalen (SINTEF 2009). På bakgrunn av dette mener utvalget at det er behov for et sterkere likestillingsperspektiv i arbeidslivssaker, og flere og sterkere kontaktpunkter mellom likestillingsministeren og partene i arbeidslivet.

Utvalget vil under skissere to modeller for å styrke samarbeidet mellom myndighetene og partene i arbeidslivet på likestillings- og diskrimineringsområdet.

En arbeidsgruppe for likestilling under Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd

Det er mulig å etablere en arbeidsgruppe under Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd som arbeider med likestilling med hovedmål om å bidra til oppfølging av aktivitets- og redegjørelsesplikten i diskrimineringslovgivningen. I en slik arbeidsgruppe er det naturlig at BLD er representert. Utvalget mener imidlertid at det er en fare for at likestillingspolitiske tema ikke vil gis tilstrekkelig prioritet om det forankres i en egen gruppe under Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd. Dette rådet

anses primært som arbeidsministerens forum for dialog med partene.

Et forum for likestilling i arbeidslivet

Utvalget foreslår derfor at det etableres et nytt forum for likestilling i arbeidslivet, der likestilling er hovedtema i dialogen mellom myndighetene og de åtte hovedorganisasjonene i arbeidslivet.

Selv om det er lange tradisjoner for partsamarbeid i Norge, er det etablerte samarbeidet mellom partene og myndighetene når det gjelder kjønnslikestilling begrenset. Utvalget mener at det er behov for flere og sterkere kontaktpunkter mellom likestillingsministeren og partene i arbeidslivet, for å sikre at et likestillingsperspektiv ivaretas i alle arbeidslivspolitiske spørsmål. Arbeidslivets parter har førstehåndskjennskap til hvordan arbeidslivet fungerer og bør derfor være en sentral dialogpartner for likestillingsministeren i arbeidet med å fremme likestilling i arbeidslivet generelt, og når det gjelder utviklingsarbeid knyttet til aktivitets- og redegjørelsesplikten spesielt. Dette bør omfatte sentrale likestillingspolitiske tema som mangfoldsrekruttering, retten til like lønn, arbeidstid, ufrivillig deltid, seksuell trakassering og diskrimineringsvern.

Et nytt forum for likestilling mellom myndighetene og partene i arbeidslivet skal ivareta et helhetlig og flerdimensjonalt perspektiv på arbeidet for å fremme likestilling i arbeidslivet og bidra til kunnskapsutvikling på feltet. Forum for likestilling bør være en pådriver for at likestillingsperspektivet også integreres i de øvrige samarbeidsorgan som eksisterer mellom myndighetene og partene i arbeidslivet.

Et overordnet mål for forumet vil være å bidra til oppfølging av aktivitets- og redegjørelsesplikten i diskrimineringslovgivningen, og til utvikling av god praksis på dette feltet. Arbeidet kan bygge videre på det samarbeidet som myndighetene og partene har etablert i tilknytning til *Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering* (2009–2012). Et hovedmål med dette samarbeidet er altså å sørge for god implementering av aktivitets- og redegjørelsesplikten knyttet til kjønn, nedsatt funksjonsevne, etnisitet og religion i arbeidslivet.

Barne-, likestillings- og inkluderingsministeren leder forumet. Andre ministre kan inviteres til å delta ved behov. Det vil være aktuelt å etablere en arbeidsgruppe på lavere nivå som kan forberede saker for forumet.

Kapittel 8

Et landsdekkende lavterskeltilbud. Likestillings- og diskrimineringsombudet

8.1 Innledning

En del av utvalgets mandat (gitt oktober 2010) er å foreta en særskilt vurdering av Likestillings- og diskrimineringsombudets (LDO) roller og oppgaver. I dette inngår en vurdering av den organisatoriske ordningen «ombud», en vurdering av de ulike typene oppgaver ombudet er tillagt (lovhåndheving og pådriverarbeid), samt tilsynet med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med internasjonale menneskerettslige forpliktelser.

I dette kapitlet (8) beskrives og drøftes LDOs oppgaver med lovhåndheving, kontroll og veiledning med aktivitets- og redegjørelsesplikten, samt ombudets generelle kompetanse- og pådriveroppgaver. LDOs tilsyn med norske myndigheters oppfølging og etterleving av internasjonale konvensjoner behandles i kapittel 9. Gjennomgangen av LDOs roller og oppgaver er gjort på grunnlag av en serie møter med ledelse og ansatte med særlig saks-/områdeansvar hos LDO, samt analyser av redegjørelser og annen dokumentasjon som er utarbeidet av ombudet. LDO har også, på oppdrag fra utvalget, gjennomført en omfattende kartlegging av egne klagesaker.¹ I denne kartleggingen inngår både en breddeanalyse av generelle utviklingsmønstre i klagesaker over tid og en dybdeanalyse av et utvalg saker.

I utvalgets vurderinger av LDOs oppgaver når det gjelder lovhåndheving, kontroll og veiledning, kompetanse- og dokumentasjonsarbeid, legger utvalget stor vekt på at ombudet skal være et lavterskeltilbud for individer som mener seg diskriminert. Videre vektlegges ombudets gjennomføring av kontroll med redegjørelsesplikten for arbeidsgivere. Ombudets muligheter til å drive kompetanse- og dokumentasjonsbygging med utgangspunkt i egen kjernevirksomhet, samt

ombudets arbeid med sammensatt diskriminering vektlegges også. På dette grunnlaget fremmer utvalget forslag til presiseringer av LDOs mandat.

8.2 Lovhåndheverfunksjonen

8.2.1 Bakgrunn, prinsipper, kompetanse og praksis

Da likestillingsloven ble vedtatt i 1978 ble håndhevingen av loven lagt til et Likestillingsombud og en Klagenemnd for likestilling. Ordningen var en nyvinning i internasjonal sammenheng.

Helt siden slutten av 1950-tallet har det i Norge vært et forum for myndighetskontakt og pådriverarbeid i likestillingsspørsmål; først Likelønnsrådet, deretter Likestillingsrådet, se kapittel 7.2.1. Fra august 1997 ble Likestillingsrådet lagt ned og erstattet av Likestillingssenteret.² Likestillingssenteret skulle ivareta pådriveroppgavene og oppgaven med holdningsskapende arbeid for likestilling og mot kjønnsdiskriminering. I 2005 ble Likestillingssenteret nedlagt, men en del av oppgavene ble videreført ved etableringen av Likestillings- og diskrimineringsombudet i 2006 og ombudets pådriveroppgaver.

Det norske Likestillingsombudet i 1978 var det første ombudet på sitt felt. Senere har ombudsordninger blitt etablert i både Sverige og Finland. Sverige hadde fire ombud på diskrimineringsområdet. Det var Jämställdhetsombudsmannen (Jämo), Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO), Handikappombudsmannen (HO) og Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell lægning (HoMO). Fra 2009 ble disse ombudsmannsinstitusjonene slått sammen til én instans, Diskrimineringsombudsmannen, som behandler saker om diskriminering på alle lovens

¹ LDO 2011a: LDOs klagesaker 2007–2010 for utvalgte diskrimineringsgrunnlag og områder.

² Først etablert som Kompetansesenter for likestilling, endret snart navn til Likestillingssenteret.

diskrimineringsgrunnlag. I Finland er tilsvarende funksjoner lagt til Jämställdhetsombudsmannen og Minoritetsombudsmannen.

I Norge ble Senter mot etnisk diskriminering (SMED) etablert i 1999, som en prøveordning for å sikre vern mot diskriminering på grunn av trosbekjennelse, rase, hudfarge, nasjonal og etnisk opprinnelse. Hovedoppgaven til SMED var å yte retts hjelp til personer som var utsatt for etnisk diskriminering med råd og individuell veiledning, samt dokumentere art og omfang av denne typen diskriminering.

Det rettslige vernet mot etnisk diskriminering ble utredet av et lovutvalg, Holgersenutvalget, som i 2002 la frem et lovforslag i NOU 2002: 12 *Et rettslig vern mot etnisk diskriminering*. Stortinget vedtok diskrimineringsloven i juni 2005. Holgersenutvalget mente det var viktig å begrense domstolsbehandling av sivile saker om etnisk diskriminering, og at det burde opprettes et lavterskeltilbud hvor diskriminerings saker kan bringes inn. Holgersenutvalget foreslo derfor at det, etter mønster av det daværende Likestillingsombudet og Klagenemnda for Likestilling, skulle etableres et tilsynsorgan for diskrimineringsloven, med en tilhørende klagenemnd. Videre ble det foreslått at SMED skulle omdannes til et Kompetansesenter for etnisk likestilling.

I 2002 ble diskrimineringsvernet i arbeidslivet utredet av Arbeidslivslovutvalget, som la fram sitt lovforslag i NOU 2003: 2 *Skjerpert vern mot diskriminering* i desember 2002. Utredningen omfattet innføring av EUs rådsdirektiv 2000/78/EF om gjennomføringen av prinsippet om likebehandling i arbeidslivet i norsk rett. Et nytt kapittel i arbeidsmiljøloven med vern mot diskriminering på grunn av funksjonshemming, alder, seksuell orientering, politisk syn og medlemskap i arbeidstakerorganisasjon ble vedtatt i 2004. De nye reglene trådte i kraft 1. mai 2004. Håndhevingen var fra starten av privatrettslig, det vil si at en person som mente seg krenket kunne reise sivil sak for domstolene.

I 2003 ble spørsmålet om et felles håndhevingsapparat for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet utredet av en interdepartemental arbeidsgruppe. Arbeidsgruppen foreslo et felles håndhevingsapparat for diskriminering på grunn av kjønn og etnisitet.³ Arbeidsgruppen foreslo et tilsyn eller ombud som skulle behandle enkeltsaker og ha en pådriverrolle, en holdnings-

og adferdspåvirkningsrolle, en støtte og veiledningsrolle, og ansvar for dokumentasjon og overvåking. Videre ble det foreslått en felles klagenemnd for diskrimineringsgrunnlagene kjønn, etnisitet og religion. I Barne- og likestillingsdepartementets forslag til diskrimineringsombudslov omfattet håndhevingen også likebehandlingsreglene i arbeidsmiljøloven og diskrimineringsforbudene i boliglovene. Departementet gikk inn for at håndhevingen ble lagt til et felles ombud og tilhørende nemnd, og fra 1. januar 2006 ble det nåværende Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda etablert. Det nye håndhevingsapparatet tok opp i seg det eksisterende likestillingsapparatet - Likestillingssementret, Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling - og deler av oppgavene til Senter mot etnisk diskriminering. Det nye felles Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) fikk seg tillagt både funksjonene som pådriver og som lovhåndhever.

Det rettslige vernet mot diskriminering er spredd på flere lover (jf. utvalgets redegjørelse i kapittel 3.3.1), og LDO skal føre tilsyn med og medvirke til gjennomføringen av følgende regelverk:

- likestillingsloven,
- diskrimineringsloven,
- diskriminerings- og tilgjengelighetsloven
- arbeidsmiljølovens vern mot diskriminering på grunn av alder, seksuell orientering, politisk syn og medlemskap i arbeidstakerorganisasjon, og
- diskrimineringsforbudene i boliglovene (husleieloven, eierseksjonsloven, burettslagslova og bustadbyggjelagslova).

(Diskrimineringsombudsloven § 1 annet ledd).

LDO ble fra opprettelsen av oppnevnt for en periode på fire år med mulighet for én gangs gjenoppnevning. I 2009 ble åremålsperioden i de ulike lovene som regulerer Likestillings- og diskrimineringsombudet, Forbrukerombudet og Barneombudet endret til seks år, uten mulighet for gjenoppnevning. Et av formålene med å fjerne adgangen til gjenoppnevning av disse ombudene var å styrke ombudenes uavhengighet.⁴

Ombudet har i 2011 et saldert budsjett på 52, 713 mill. kr. I Prop. 1 S (2011–2012) blir det foreslått en bevilgning på 54,347 mill. kr til LDO. LDO har 60 ansatte. Fra etableringen i 2006 har budsjettet økt i tråd med at nye oppgaver ble til-

³ Felles håndhevingsapparat for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet. Rapport fra en tverrdepartemental arbeidsgruppe 2003. <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/rap/2003/0015/ddd/pdfv/182685-handheving-diskriminering.pdf>

⁴ Ot.prp. nr. 74 (2008–2009), Dokument nr. 8:55 (2007–2008) og Innst S nr. 35 (2008–2009).

delt. Ombudets budsjett var for budsjettåret 2008 på 30,343 mill. kr og økte for budsjettåret 2009 til 48,574 mill. kr i sammenheng med at ombudet fikk ansvaret for diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. LDO er organisert i fire fagavdelinger: avdeling for lov og rettigheter, veiledningsavdeling, dialog- og utviklingsavdeling og avdeling for kunnskap og analyse.

8.2.1.1 Internasjonale standarder og krav til organer som skal arbeide med vern mot diskriminering

FN har fastsatt internasjonale standarder for nasjonale organer som arbeider med menneskerettigheter gjennom Paris-prinsippene⁵. Organer som skal følge opp og overvåke vernet mot diskriminering skal oppfylle internasjonale standarder. Paris-prinsippene, som ble vedtatt på FNs generalforsamling i 1993, legger til grunn at organer som har som oppgave å overvåke menneskerettigheter må ha en uavhengig stilling når det gjelder forholdet til regjeringen. Det anbefales at organets uavhengige stilling blir forankret i lovgivning eller en annen konstitusjonell ramme. Videre bør organet være bredt sammensatt, ha et bredt mandat, adekvat myndighet for å etterforske eller fremskaffe opplysninger. Et annet krav er at organet må ha tilstrekkelige ressurser.

Europarådets kommisjon mot rasisme og intoleranse, ECRI, vedtok i 2002 generell anbefaling Nr. 7.⁶

Anbefaling nr. 7 angir en rekke krav for hvordan nasjonal lovgivning mot etnisk diskriminering bør utformes. Særlig relevant når det gjelder utvalgets mandat er anbefalingen i kapittel III nr. 10 om at nasjonal lovgivning bør sikre ofre for diskriminering enkel tilgang til juridiske og/eller administrative klageprosedyrer, herunder tilgang til megling, hesteprosedyrer og midlertidige avgjørelser. En annen anbefaling i punkt V nr. 24 er at lovgivningen skal sikre etablering av uavhengige spesialiserte organer for å arbeide mot diskriminering på nasjonalt nivå. Et slikt organ bør ha myndighet til å assistere ofre for diskriminering, myndighet til å innhente opplysninger, rett til

å reise sak og delta i saker for domstolene, overvåke lovgivningen og gi råd til lovgivende og utøvende myndigheter, foruten å støtte bevisstgjøringstiltak og tiltak for å fremme likestilling i samfunnet.

ECRI har også gitt anbefaling nr. 2 om funksjon og myndighet til spesialorganer som skal arbeide mot rasisme, fremmedfrykt, antisemitisme og intoleranse vedtatt i 1997.⁷ Foruten at spesialorganet skal være uavhengig, kan slike organer anta forskjellige former i samsvar med de rettslige og forvaltningsmessige tradisjonene i landene hvor de etableres. Rollen og funksjonene bør innehas av organer som for eksempel kan ha form av nasjonale komiteer for etnisk likestilling, ombudsmenn mot etnisk diskriminering, sentre/kontorer for kamp mot rasisme og for å fremme reelle like rettigheter, eller andre former, blant annet organer med en bredere målsetting på menneskerettighetsområdet. Anbefaling nr. 2 omfatter også et prinsipp (prinsipp 6) om at slike spesialorganer skal være tilgjengelige for dem hvis rettigheter de tar sikte på å beskytte.

FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne forplikter landene til å ta i bruk virkemidler for å hindre diskriminering på dette grunnlaget. Norge har signert konvensjonen, men har foreløpig ikke ratifisert den. Statene skal i henhold til konvensjonen etablere en eller flere uavhengige mekanismer for å støtte, beskytte og overvåke gjennomføringen av konvensjonen. Det fremgår av konvensjonen at statene, når det etableres slike mekanismer, skal ta Paris-prinsippene i betraktning.

Flere av EUs rådsdirektiver forplikter medlemsstatene til å etablere uavhengige organer for å fremme likebehandling, blant annet følger en slik forpliktelse av artikkel 20 i EUs rådsdirektiv 2006/54/EF.

Det følger av direktivet at medlemsstatene skal opprette et eller flere organer til å fremme likestilling. Oppgaven er å fremme, evaluere og overvåke likestilling, samt arbeide til støtte for likestilling. Videre skal medlemsstatene sørge for et eller flere organer som kan bistå ofre for diskriminering slik at de kan få behandlet sine klager. Medlemsstatene skal også sørge for et eller flere organer som kan foreta uavhengige undersøkelser om diskriminering og offentliggjøre rapporter og henstillinger i spørsmål om diskriminering. En annen oppgave er å utveksle opplysninger med til-

⁵ The Paris' Principles, «Principles relating to the status of National Institutions. Competence and responsibilities» vedtatt av Human Rights Commission 1992/54 og FNs Generalforsamling i resolusjon 48/134 1993.

⁶ General Recommendation No 7 on national legislation to combat racism and racial discrimination, heretter anbefaling nr. 7. Selv om Paris-prinsippene og ECRI oppstiller standarder som ikke er rettslig bindende, må medlemsstatene i FN og Europarådet ta disse i betraktning.

⁷ General Recommendation No 2 on specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level.

svarende organer på europeisk nivå. Direktiv 2006/54/EØF inngår i EØS-avtalen og er gjennomført i norsk rett.

Det er en tilsvarende bestemmelse i artikkel 12 i EUs rådsdirektiv 2004/113/EF om gjennomføring av prinsippet om likebehandling av menn og kvinner i forbindelse med adgang til og levering av varer og tjenester. Direktivet er innlemmet i EØS-avtalen.⁸

EUs rådsdirektiv 2000/43/EF mot etnisk diskriminering⁹ artikkel 13 har også en tilsvarende bestemmelse når det gjelder organer som skal arbeide med likebehandling uavhengig av etnisitet. EUs rådsdirektiv 2000/43/EF inngår ikke i EØS-avtalen, men har blitt innarbeidet i norsk rett i diskrimineringsloven og i sammenheng med etableringen av det nye felles Likestillings- og diskrimineringsombudet i 2006.

8.2.1.2 Faglig uavhengighet

Ombudet er et forvaltningsorgan som har sin faglige uavhengighet fastsatt i lov, jf. diskrimineringsombudsloven § 2. Administrativt er ombudet underordnet Kongen og departementet (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet). At ombudet er faglig uavhengig innebærer at Kongen eller departementet ikke kan instruere ombudet om behandlingen av enkeltsaker eller om ombudets faglige virksomhet for øvrig. Ombudets faglige uavhengighet er knyttet både til håndhevingen av loven i enkeltsaker og til utføringen av kompetanse- og pådriveroppgaver, så lenge disse utføres innenfor rammene av det mandat som er gitt i lov og forskrift.

Ifølge internasjonale standarder på menneskerettsfeltet er uavhengigheten grunnleggende for at disse organene skal kunne ta opp mangler ved gjennomføringen av internasjonale menneskerettslige forpliktelser som påhviler statene.

8.2.1.3 Landsdekkende lavterskeltilbud

Et av hovedmålene bak opprettelsen av Likestillings- og diskrimineringsombudet skulle være å skape et lavterskeltilbud hvor enkeltpersoner som mener seg utsatt for diskriminering kan hen-

vende seg, og få ivarett sine rettigheter etter de ulike lovene.

Ved etableringen av LDO ble det lagt stor vekt på behovet for en rask, effektiv og ikke for kostnadskreven mekanisme for å ta opp diskrimineringsklager (Ot.prp. nr. 34 (2004–2005), side 63). Denne håndhevingsmekanismen skulle komme i tillegg til de alminnelige domstolene. Stortinget mente det var viktig at folk opplever å bli hørt også i saker som kanskje ikke gjelder diskriminering i juridisk forstand, men som omhandler dårlig behandling mer generelt. Ombudet har derfor plikt til å veilede den som bringer en sak inn, uavhengig av om ombudet har myndighet til å uttale seg etter loven her, og ombudets veiledningsplikt må strekke seg langt.¹⁰ Ombudet fikk sitt kontor i Oslo. Både ombudet og nemnda skal ha en landsdekkende funksjon. I forarbeidene til diskrimineringsombudsloven ble det lagt vekt på at ombudet måtte arbeide for at tilbudet gjøres tilgjengelig lokalt.¹¹

8.2.1.4 Nærmere om ombudets myndighet. Lovhåndheving

Ombudets rolle som lov håndhever omfatter to hovedtyper av oppgaver. For det første skal ombudet behandle enkelthenvendelser og klager over brudd på forbudene mot diskriminering i de lovene ombudet forvalter. For det andre skal ombudet føre kontroll med at redegjørelsesplikten i arbeidslivet blir oppfylt, jf. kapittel 3.3.1 og kapittel 3.5.1.1.

I henvendelser om konkrete tilfeller av diskriminering gir ombudet veiledning til den enkelte. Veiledningen kan omfatte alle relevante forberedende og opplysende forhold knyttet til det aktuelle diskrimineringsproblemet. Det kan for eksempel være aktuelt å veilede om muligheter etter annet lovverk, for eksempel i saker om oppsigelse eller avskjed etter arbeidsmiljøloven. Det kan også være aktuelt å henvise videre til rette instans, for eksempel søknader og klager over forvaltningsvedtak og klage over politiets adferd. Slik veiledning skal ikke innebære å representere parten utad.

Dersom et mulig diskriminerende forhold blir tatt opp som en klage, vil ombudet normalt undersøke saken nærmere, innhente uttalelse fra den som er klaget inn og selv gi en skriftlig uttalelse. Slike uttalelser er ikke rettslig bindende. Ombu-

⁸ I Prop. 72 S (2009–2010) blir Stortinget bedt om å gjøre vedtak om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning. Godkjent i statsråd 12. februar 2010, ble innlemmet i EØS-avtalen ved Stortingets vedtak 20. april 2010, jf. Innst. 202 S (2009–2010).

⁹ EUs rådsdirektiv 2000/43/EF om likebehandling av alle uansett rase eller etnisk bakgrunn.

¹⁰ Jf. diskrimineringsombudsloven § 3 og Innst. O nr. 71 (2004–2005), flertallets merknader side 27.

¹¹ Ot.prp. nr. 34 (2004–2005), side 44–45.

det skal med sin uttalelse bidra til at partene frivillig innretter seg i tråd med kravene i de respektive lover. I praksis vil det være opp til partene selv å innrette seg etter en uttalelse.

I sammenheng med etableringen av ombudet og utformingen av ombudets mandat la departementet i forarbeidene til grunn at troverdigheten til ombudet ville bli svekket dersom ombudet skulle tillegges vedtaksmyndighet i enkeltsaker (Ot.prp. nr. 34 (2004–2005), side 63). Det ble vist til at det er en risiko for at organets troverdighet som en uavhengig og objektiv instans kan bli svekket dersom enheten samtidig skal ivareta en kritiker- og pådriverrolle. Muligheten for en slik svekkelse av lovhåndheverrollen var en medvirkende årsak til at departementet ikke gikk inn for at førsteinstansen gis vedtakskompetanse i sin rolle som lovhåndhever. Et ombud vil ha en friere stilling til å drive pådrivervirksomhet enn et organ som kan treffe bindende vedtak. Vedtaksmyndigheten er derfor lagt til Likestillings- og diskrimineringsnemnda, men med unntak av at ombudet kan treffe et hastevedtak.¹²

Ombudet kan bringe saker inn for Likestillings- og diskrimineringsnemnda, for at nemnda skal fatte bindende vedtak, innen rammen av sin myndighet. Nemndas myndighet er nærmere beskrevet i kapittel 10.2. I særlig vanskelige og prinsipielle saker kan ombudet bringe saken inn for nemnda av eget tiltak slik at en bredere drøftelse kan finne sted. Partene selv kan be om å få saken behandlet på nytt av Likestillings- og diskrimineringsnemnda, dersom de er uenige i ombudets uttalelse.

Ombudet skal også føre tilsyn med at plikten til aktivt likestillingsarbeid i arbeidslivet overholdes når det gjelder kjønn, etnisitet, religion og funksjonsnedsettelse. Dette er en plikt som virksomheter med ansatte må følge opp for å ivareta likestilling og ikke-diskriminering. Virksomhetene skal redegjøre for mål, planer og iverksatte tiltak i årsberetningene. I tillegg skal det redegjøres for tilstand når det gjelder kjønnslikestilling. Ombudet kan i slike saker innhente redegjørelser for hvordan virksomhetene har drevet sitt aktive likestillingsarbeid, og gjennomgå redegjørelsene. I sammenheng med gjennomgangen kan

ombudet vurdere om redegjørelsen er i samsvar med de lovpålagte pliktene. Dette innebærer at ombudet både kan kontrollere at virksomheten faktisk har en redegjørelse for likestilling, og selve innholdet i den. Ombudet kan med andre ord foreta en kvalitetskontroll av redegjørelsen. Hvis årsberetningen har en mangelfull redegjørelse kan ombudet ta kontakt med virksomheten for å påpeke dette og informere om lovens krav. Ombudets uttalelse kan bringes inn for Likestillings- og diskrimineringsnemnda til ny vurdering.

8.2.2 Veiledningsaker og klagesaker hos ombudet

8.2.2.1 Kartlegging av klagesaker

Ombudet publiserer årlige oversikter over veilednings- og klagesaker i heftet *Praksis*. Utvalget ønsket en mer omfattende analyse av saker enn den som gis gjennom *Praksis*, og har samarbeidet med LDO om en nærmere kartlegging av klagesaker på utvalgte grunnlag og samfunnsområder. Utvalget ønsket opplysninger om hvem som bruker ombudet, det vil si trekk ved klagere (kjønn, klasse, hvor i landet klageren bor), om klageren har støtte i en fagforening, organisasjon mv., trekk ved innklagd (offentlig eller privat sektor), hva saken handler om, trekk ved saken og utfallet, og om og hvordan saken blir løst (LDO 2011a). Utvalget gjengir her funn med særlig relevans for vurderingen av LDO som lavterskeltilbud. Kartleggingen gir informasjon som kan bidra til en vurdering av i hvilken grad ombudsordningen, med hensyn til klagesaker, faktisk fungerer som et landsdekkende lavterskeltilbud. Også informasjon om utfall og løsninger i klagesaker kan gi viktig informasjon om ulike typer diskriminering. Derfor har utvalget i kartleggingen bedt særlig om en redegjørelse av ulike sakers utfall og løsninger. En påbegynt klagesak har flere mulige utfall hos LDO. I kartleggingen skilles det mellom utfall som uttalelse, henleggelse og avvisning. En løsning på en klagesak omhandler hvorvidt saken følges opp og hva som blir endelig løsning i sakene. Dette er aktuelt i saker der ombudet har kommet til at det er brudd på diskrimineringsforbud. I saker som har fått det LDO omtaler som en positiv løsning betyr det at den som har vært klaget inn i slike saker erkjenner at forholdet er i strid med loven, vil endre sin praksis eller at innklagede gir et tilbud om økonomisk kompensasjon.

I tillegg til behandling av konkrete klager, driver ombudet et omfattende veiledningsarbeid i diskriminerings spørsmål. Veiledningen er gratis,

¹² Dersom ombudet ikke oppnår frivillig ordning, og det i tillegg antas å medføre ulempe eller skadevirkning å avvende nemndas vedtak, kan ombudet treffe et såkalt hastevedtak. Hastevedtak innebærer at ombudet kan treffe vedtak med pålegg om stansing, retting og andre tiltak som er nødvendige for å sikre at diskriminering, trakassering, instruks eller gjengjeldelse opphører og for å hindre gjentakelse. Vedtaket kan påklages til nemnda.

Tabell 8.1 Klagesaker per år (2007–2010)

	2007	2008	2009	2010	Total
Kjønn	77	62	63	71	273
Etnisitet med mer	41	61	45	54	201
Alder	16	22	21	14	73
Seksuell orientering	2	0	2	0	4
Religion	5	8	4	5	22
Språk	4	4	5	3	16
Total	145	157	140	147	589

Kilde: LDO 2011a

og må sees som en viktig del av lavterskelfunksjonen. Veiledningssakene er imidlertid kun kartlagt når det gjelder diskrimineringsgrunnlag og samfunnsområde. De utvalgte diskrimineringsgrunnlagene er kjønn, etnisitet (inkluderer i tillegg til etnisitet nasjonal opprinnelse, avstamning og hudfarge), religion, språk, alder og seksuell orientering.¹³

I perioden 2007–2010 omfattet et flertall av veiledningssakene i utvalget kjønnsdiskriminering. Kartleggingen viser at hoveddelen av veiledningssakene som omhandlet kjønn var relatert til arbeidslivet. Nest etter grunnlaget kjønn veiledet LDO mest på grunnlaget etnisitet i perioden 2007–2010. Denne typen veiledningssaker omhandlet også i stor grad arbeidslivsspørsmål, men også en betydelig andel av veiledningssakene på etnisitet omhandlet offentlig forvaltning. Noen saker omhandlet aldersdiskriminering, også her handlet de fleste om arbeidslivet. Veiledningssaker om seksuell orientering, religion og språk skiller seg ut ved å være færre i antall enn for kjønn og etnisitet i perioden. Veiledningssaker om seksuell orientering, religion og språk fordeler seg jevnere på et bredere spekter av samfunnsområder.

8.2.2.2 Trekk ved klager, saksutfall og løsning

I kartleggingen av klagesaker inngår både en breddeanalyse av generelle utviklingsmønstre i klagesaker over tid (2007–2010), og en dybdeanalyse av et utvalg saker for årene 2008–2009. De utvalgte diskrimineringsgrunnlagene er kjønn,

etnisitet (inkluderer i tillegg til etnisitet nasjonal opprinnelse, avstamning og hudfarge), religion, språk, alder og seksuell orientering.¹⁴

Kartleggingen viser at saker på disse diskrimineringsgrunnlagene utgjør 64 prosent av de innkomne klagesakene i perioden 2007–2010. Totalt var det 851 klagesaker i perioden, men klager over nedsatt funksjonsevne, kategorien fagforeningsmedlemsskap, annet og blankt/flere er ikke tatt med i utvalget av saker. Tabell 8.1 gir en oversikt over antall klagesaker fordelt på ulike diskrimineringsgrunnlag (perioden 2007–2010). Det er ingen klar tendens i hvordan andelen saker på ulike diskrimineringsgrunnlag endrer seg over tid. Av de diskrimineringsgrunnlagene som utvalget har nærmere informasjon om er det kjønn og etnisitet med mer som utgjør de fleste klagesakene.

Kartleggingen 2007–2010 viser at arbeidsliv er det klart dominerende området gjennom hele perioden. LDO sin kartlegging av klagesaker viser at et flertall av disse klagenes handler om rekruttering og ansettelse. Spørsmål knyttet til lønn utgjør omlag en av fem klagesaker på arbeidslivsområdet.

Klagesaker for 2008–2009 er grundigere kartlagt og analysert. Tabell 8.2 viser klagesaker fordelt på saksområde og diskrimineringsgrunnlag.

Etnisitet og kjønn er de grunnlagene som de fleste klagesakene dreier seg om i 2008–2009. De fleste klagesakene omhandler arbeidslivet. Mens nesten samtlige klagesaker om kjønn tilfallet arbeidslivet, ser man at klager på etnisitet i større grad også gjelder andre områder som rettsikkerhet (se tabell 8.2).

¹³ Kartleggingen gjelder utvikling over tid (2007–2010). Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven trådte først i kraft 1. januar 2009.

¹⁴ Kartleggingen omfattet saker som var ferdig opplyst hos ombudet 16.03.2011.

Tabell 8.2 Klagesaker per område og diskrimineringsgrunnlag (2008–2009-utvalget)

Område	Kjønn	Etnisitet med mer	Alder	Religion	Språk	Seksuell orientering	Total
Arbeid	92	35	33	10	6	0	176
Bolig	0	2	0	2	0	0	4
Idrett, kultur og religion (fritid)	0	1	0	0	0	0	1
Velferd, helse og sosial	0	5	1	0	0	0	6
Rettsikkerhet (vedtak, politi, rettsvesen, UDI etc.)	0	34	0	0	1	0	35
Skole og utdanning	0	8	0	0	0	0	8
Varer og tjenester	0	12	0	0	0	0	12
Annet	1	1	0	0	0	0	2
Total	93	98	34	12	7	0	244

Kilde: LDO 2011a

Hvem klager?

I sakene om kjønnsdiskriminering er de fleste klagerne kvinner, mens det i klagen på etnisitet er en overvekt av menn blant klagerne. Opplysninger om alderfordeling blant klagerne er mangelfull, men blant de som er registrert er den største gruppen 25–44 år. Det er en tendens til at menn er eldre enn kvinner blant klagerne. 35 prosent av de mannlige klagerne er i alderen 45–66 år, mens det gjelder 23 prosent av kvinnene.

Analysen fra 2008–2009 viser at mange av klagerne er ledere eller arbeider i akademiske yrker.¹⁵ I dette utvalget er 70 prosent av enkeltpersonene som klager fra Oslo og Østlandsområdet. Denne skjevheten har delvis bakgrunn i at etnisitetsklagen og religionsklagen i all hovedsak er fra Oslo og Østlandet ellers. Når det gjelder kjønn er litt over halvparten av klagen fra disse områdene.

På alle grunnlag kommer flest klager fra enkeltpersoner. Grunnlaget kjønn er det eneste grunnlaget hvor en betydelig andel (14 prosent) klager kommer fra fagforeninger, organisasjoner

mv. Det er også flest som har profesjonell hjelp i kjønnsdiskrimineringssakene (gjelder enkeltpersoner).

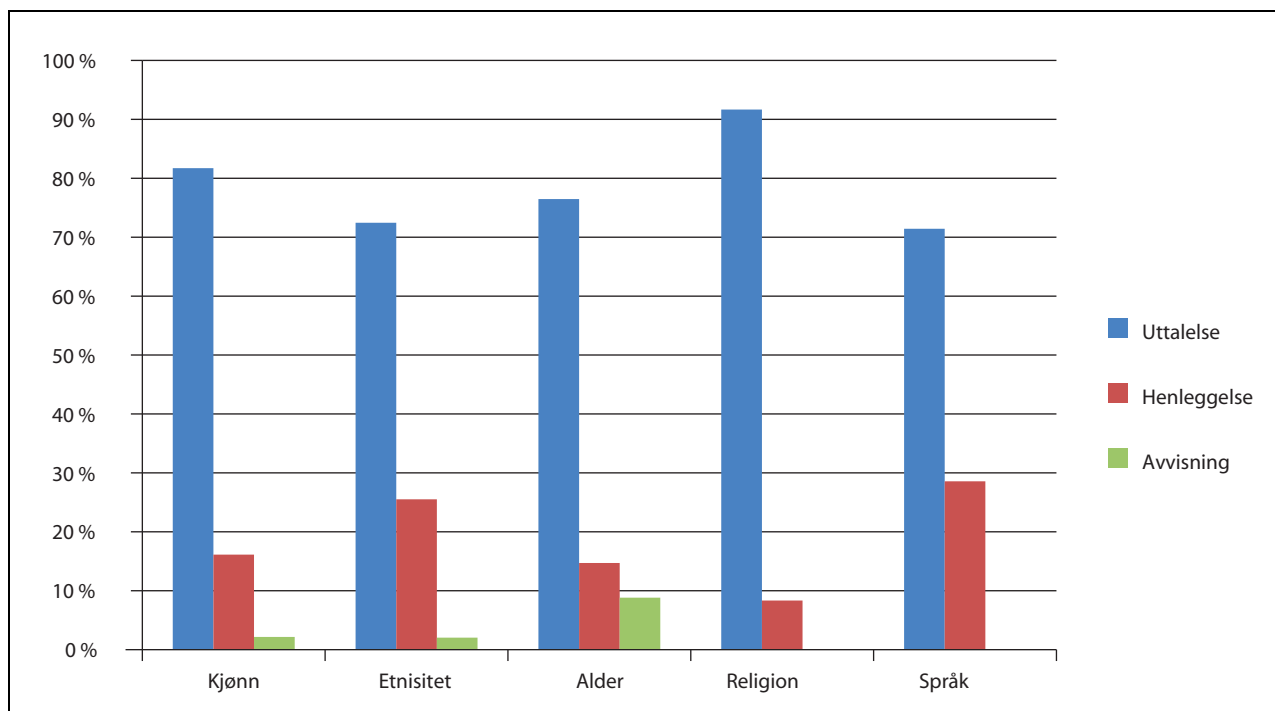
Utfall av klagesaker

Av de 244 sakene i 2008–2009-utvalget ble 55 saker avvist eller henlagt, mens ombudet ga uttalelse i de andre sakene. Se figur 8.1 om andel av type utfall etter diskrimineringsgrunnlag. Henlegelsesprosenten varierer, og er lavest for religionsaker og høyest for saker som gjelder språk og etnisitet.

LDO konstaterte lovbrudd i nesten halvparten av sine uttalelser i klagesaker. For klagesaker som omhandler kjønnsdiskriminering ble det konstatert lovbrudd i over halvparten av sakene, mens det samme gjaldt for bare en av fem saker om etnisk diskriminering.

Også i sakene fra nemnda viser kartleggingen samme utfallsmønster som i ombudets uttalelser. Av de 35 klagesakene fra 2008–2009 som er ferdigbehandlet av nemnda, har nemnda konkludert med brudd på loven i 12 saker, ikke brudd i 21 saker, mens to ble henlagt. Mens halvparten av sakene som omhandler kjønnsdiskriminering endte med konklusjon om lovbrudd, endte nesten åtte av ti saker om etnisitet med konklusjon om ikke-brudd. Henlegelsesprosenten er også høyere for etnisitet enn for andre grunnlag.

¹⁵ Halvparten av personer som klager på diskriminering i arbeidslivet er i administrative lederyrker og akademiske yrker. Klagerens yrke er klassifisert etter yrkesstandard International Standard Classification of Occupations ISCO-88, som er utarbeidet av International Labour Organisation (ILO).



Figur 8.1 Andel av type utfall på diskrimineringsgrunnlagene (2008–2009-utvalget)

Kilde: LDO 2011a

Hvordan går det med saker der det blir konstatert brudd?

Av totalt 62 klagesaker fra 2008–2009¹⁶, der ombudet har gitt uttalelse om brudd, og som ikke er påklaget til nemnda, ble det en positiv løsning i 39

¹⁶ Blant 62 saker der ombudet hadde konstatert brudd, var offentlig sektor innklaget i 26 av sakene, mens virksomheter i privat sektor er innklaget i 33 av sakene. I 15 av sakene der innklaget tilhørte offentlig sektor endte saken med en positiv løsning. For saker der innklaget tilhørte privat sektor gjelder dette i alt 22 saker.

saker, jf. tabell 8.3. Over halvparten av disse sakene gjaldt kjønn, mens 14 gjaldt alder og fire gjaldt etnisitet.

Når det gjelder type positiv løsning, ble økonomisk kompensasjon tilbudt i ni av sakene, hvorav åtte saker om kjønnsdiskriminering. I 21 saker var retting av forholdet løsningen, i fem saker ville innklagede endre praksis, i to saker ble forholdet erkjent og tre saker hadde fått annen positiv løsning, jf. tabell 8.4.

Tabell 8.3 Løsning i saker (2008–2009-utvalget)

Positiv løsning i saken?	Kjønn	Etnisitet med mer	Alder	Religion	Total
Ja	20	4	14	1	39
Nei	2	2	1	0	5
Ingen løsning kjent	2	2	0	1	5
Under oppfølging	9	2	1	0	12
Ikke relevant	0	0	0	1	1
Total	33	10	16	3	62

Kilde: LDO 2011a

Klagesaker likelønn

I perioden 2008–2009 mottok ombudet 14 klagesaker med spørsmål om brudd på likelønnsbestemmelsen i likestillingslovens § 5. Den typiske klageren er kvinne fra Øst- eller Vestlandet.

Alle de innklagde i perioden var offentlige virksomheter/institusjoner. Ombudet gav uttalelse i ni saker, mens fem av klagen ble henlagt. I to saker kom ombudet til at virksomheten handlet i strid med likestillingsloven. Disse to sakene ble brakt inn for nemnda som kom til motsatt resultat. I syv saker konkluderte ombudet med at det ikke var brudd i loven, hvorav to saker ble brakt for nemnda som kom til samme resultat som ombudet.

Graviditet og foreldrepermisjon

Ombudet mottok 51 klagesaker om graviditet/foreldrepermisjon i perioden 2008–2009. Den typiske klageren i disse sakene var en enkeltperson, kvinne i aldersgruppen 25–44 år. Fire av klagesakene var fra menn. Halvparten av klagerne hadde stillinger med krav til høyere utdanning. I halvparten av tilfellene er det offentlige innklaget. Over halvpartene av disse klagesakene kom fra personer bosatt på Østlandet, inkludert Oslo.

I 40 av sakene kom ombudet med uttalelse, hvorav ombudet konkluderte med lovbrudd i 32 av sakene. Ti saker ble henlagt og én avvist. Typisk ble saker henlagt fordi den har løst seg.

Sammensatt diskriminering

LDOs kartlegging av klagesaker tar også opp beskrivelser av ombudets praksis for behandling av klagesaker som reiser spørsmål om sammensatt diskriminering i perioden 2008–2009. Utvalget av saker med sammensatt diskriminering er satt sammen av saker der det er angitt flere grunnlag i klagen og/eller vurdert flere grunnlag i uttalelsen.¹⁷

Av de 244 klagesakene fra 2008–2009 er det registrert 53 saker med spørsmål om sammensatt diskriminering. Av disse utgjør 14 saker kombinasjoner med kjønn, hvorav en like stor andel av klagerne er kvinner og menn. 28 saker gjelder kombinasjoner med etnisitet, fire kombinasjoner med religion og ni kombinasjoner med språk.¹⁸

Av de 53 sakene endte 43 med uttalelse fra ombudet, mens ni saker ble henlagt og en sak avvist. I sakene med uttalelse kom LDO til et eller flere brudd på loven i 18 av sakene.

14 av sakene som gjelder flere grunnlag er blitt klaget inn for nemnda. Av de ti sakene som er ferdigbehandlet kom nemnda til samme konklusjon som ombudet i alle sakene (LDO 2011a, side 52-54).

¹⁷ Saker hvor funksjonsevne inngår er ikke med i dette utvalget.

¹⁸ En sak som er registrert med grunnlag kjønn og etnisitet telles både som en av de 14 sakene som har kombinasjon med kjønn og en av de 28 sakene som har kombinasjon med etnisitet. 37 av sakene gjelder Østlandet (inkludert Oslo). I klagesaker på flere grunnlag gjaldt de fleste sakene området arbeid (35 av 53 saker). I klagesaker på flere grunnlag var private virksomheter innklaget i 25 saker og offentlige virksomheter innklaget i 24 saker.

Tabell 8.4 Type positiv løsning i saker der positiv løsning er kjent (2008-2009-utvalget)

Type positiv løsning	Kjønn	Etnisitet med mer	Alder	Religion	Total
Økonomisk kompensasjon tilbudt	8	0	1	0	9
Retting av forhold	6	4	10	1	21
Vil endre praksis	2	0	2	0	4
Erkjenner forhold	1	0	1	0	2
Annen positiv løsning	3	0	0	0	3
Total	20	4	14	1	39

Kilde: LDO 2011a

8.2.3 Utvalgets vurdering

8.2.3.1 Lavterskeltilbud

Utvalget finner ikke, på basis av kartleggingen av klagesaker, noe grunnlag for å foreslå vesentlige endringer i ombudets kompetanse med hensyn til veiledning i diskrimineringsaker og behandling av klagesaker.

Kartleggingen gir likevel grunnlag for å peke på svakheter i lavterskeltilbudet. Ombudets kartlegging av egne klagesaker viser at det er skjjevheter med hensyn til hvem som benytter seg av denne retten til å få vurdert om de har vært utsatt for diskriminering. Ombudet får mange klagesaker på kjønnsdiskriminering, en del på etnisitet og alder, noen på religion og språk og nesten ingen på seksuell orientering.

En svært stor andel av de som klager over brudd på diskrimineringsforbudene på grunnlag av etnisitet og religion kommer fra Oslo og det sentrale Østlandsområdet.

I kartleggingen sier ombudet følgende om hvem som klager til ombudet (side 67):

«En nøyere gjennomgang av sakene fra 2008/2009, viser at klagerne har en del fellestrekk, uavhengig av hvilken type diskriminering de er utsatt for. Det høye antallet klager fra arbeidslivet tyder på at de fleste klagerne er yrkesaktive, og analysen av utvalget fra 2008/2009 viser at mange er ledere eller arbeider i akademiske yrker. Over halvparten av klagerne har kun kommunisert skriftlig med ombudet.[...]»

Kartleggingen viser dermed at det er en stor utfordring for ombudet når det gjelder å gjøre sitt tilbud kjent og tilgjengelig for alle lag av befolkningen. Utvalget er kjent med at ombudet har gjort et strategiarbeid når det gjelder sitt lavterskeltilbud. En sentral del av ombudets arbeid for å være et reelt lavterskeltilbud er å bygge opp tillit i dialog med ulike grupper, for å nå bredere ut. Ombudet viser til at det jevnlig er i kontakt med utsatte grupper som foreløpig utgjør en liten del av klagesaksstatistikken, for eksempel romfolk. LDO har opplyst til utvalget at de har startet et arbeid for å kartlegge kjennskapet til diskrimineringsvernet og ombudet hos ulike grupper, som grunnlag for å utvikle informasjonstiltak og andre aktiviteter overfor de som i dag ikke har kjennskap til LDO.

Lavterskeltilbudet har også sammenheng med innretningen på ombudets veiledning. LDO omorganiserte seg fra januar 2011, og opprettet en egen veiledningsavdeling, for bedre å ivareta

denne utfordringen. Ifølge ombudet er god veiledning mange ganger et vel så viktig virkemiddel for å løse diskrimineringsaker som klagesaksbehandling. Det blir vist til at terskelen for å ta kontakt er lavere, og sjansen for at saken kan løses lokalt, med mindre personlige omkostninger, vil være større her (LDO 2011a, side 67). Utvalget viser til at det likevel ikke foreligger noen systematisk kartlegging og analyse av veiledningssakene, utover opplysninger om fordeling etter diskrimineringsgrunnlag.

Ombudets saksbehandlingstid har også betydning i et lavterskelperspektiv. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid hos ombudet var i 2010 på 42 uker. Kort saksbehandlingstid er viktig for å realisere et lavterskeltilbud, og en kort saksbehandlingstid kan være med på å redusere belastningen for den enkelte som tar kontakt med ombudet.

8.2.3.2 Ombudets rettanvendelse

Kartleggingen viser at ombudet gir svært få medhold i klager knyttet til etnisitet og språk, i motsetning til for eksempel klager om kjønn og alder, der det oftere blir ansett å være diskrimineringsbrudd. Vi vet ikke hva denne forskjellen i utfall skyldes, og utvalget mener det kan være viktig å gjennomføre en sammenlignende analyse av rettsanvendelsen i saker som gjelder ulike diskrimineringsgrunnlag.

Utvalget har merket seg at en ikke ubetydelig del av ombudets klagesaker gjelder diskriminering på flere grunnlag, og viser til forslaget i kapittel 3.4.2 om et forbud mot sammensatt diskriminering. Utvalget er kjent med at ombudet har arbeidet med en strategi knyttet til utfordringer når det gjelder interseksjonalitet. Formålet er å få interseksjonelle problemstillinger integrert i arbeidet. Etter det utvalget er kjent med, er ombudet det eneste forvaltningsorganet som i dag arbeider systematisk med interseksjonalitetsproblematikk. Ombudet utfører her et viktig nybrottsarbeid, med stor nasjonal så vel som internasjonal betydning.

8.2.3.3 Plikt til å dokumentere og analysere egne saker

Ombudets kartlegging av egne klagesaker gir viktig informasjon for å vurdere lavterskeltilbudet. Utvalget mener at slik systematisk kartlegging og etterfølgende egen analyse av både veilednings- og klagesaker, bør være en integrert del av ombudets ordinære arbeid. Kartlegging og analyse bør danne grunnlag for jevnlig egnevalueringer av

virksomheten. Slik kartlegging kan gi grunnlag for å justere eller endre innsatsområder. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at ombudet får en plikt til å dokumentere og analysere egne saker, og at denne plikten fremgår av forskriften¹⁹, se kapittel 8.3.3.

Kunnskap om løsning

Kunnskap om hvordan saker løses vil tilsvarende være av stor betydning for at ombudet kan vurdere hvordan klagesakstilbudet fungerer. Utvalget mener at det må legges bedre til rette for at ombudet innhenter opplysninger om løsning i sine respektive saker, og vil foreslå at partene får en plikt til å gi opplysninger om økonomisk kompensasjon når de blir bedt om det av ombudet. Ombudet må følge med på nemndas praksis i kraft av at nemnda er det overordnede organet, og bør tilsvarende følge med på rettspraksis på diskrimineringsrettens område, inkludert løsninger i form av eventuell oppreisning/erstatning.

Utvalget foreslår at det tas inn lovendring i bestemmelsen i diskrimineringsombudsloven § 11 om opplysningsplikt som forplikter hver av partene til å gi slike opplysninger når ombudet ber om det.

Forslag til lovendringer:

§ 4 a Opplysninger om løsning i saken:

Diskrimineringsombudsloven ny § 4 a skal lyde:

Ombudet kan innen rimelig tid innhente opplysninger fra en eller begge av partene om løsning i sak ombudet har hatt til behandling.

§ 11 Opplysningsplikt

Nytt femte ledd skal lyde:

Ombudet kan kreve at hver av partene opplyser hvilken løsning saken har fått, herunder om forlik.

8.2.4 Kontroll av arbeidsgiveres redegjørelsesplikt

I dette avsnittet blir ombudets kontroll med arbeidsgiveres redegjørelsesplikten behandlet. Arbeidsgivere har en lovpålagt plikt til å redegjøre eller rapportere for faktisk likestillingstilstand (for kjønn) og for tiltak virksomheten planlegger og iverksetter (for kjønn, etnisitet, religion og funksjonsnedsettelse) innen virksomheten, se nærmere om plikten i kapittel 3.3.1 og kapittel 3.5.1.1 (for

kjønn). Ombudets oppgaver i tilknytning til å gi veiledning om aktivitetsplikten blir behandlet nedenfor i kapittel 8.3.2.2 og 8.3.3.

8.2.4.1 Ombudets praksis

I dette avsnittet behandles ombudets kontroll med redegjørelsesplikten. Ombudet har konsentrert sin kontroll med redegjørelsesplikten om offentlige virksomheter som arbeidsgivere. Hovedfokus har vært på kommunene.

I 2010 oppsummerte ombudet erfaringene etter tre år (2007 – 2009) med kontroll av kommunenes likestillingsredegjørelser i en egen rapport (LDO 2010). Oppsummeringen viste ifølge ombudet at redegjørelsesplikten er et nyttig verktøy for likestilling, men da må redegjørelsen inneholde nyttige fakta om likestillingstilstanden og være framstilt på en systematisk måte.

Fram til 2010 kontrollerte ombudet redegjørelsesplikten etter likestillingsloven. I perioden 2007 – 2009 gjennomførte ombudet kontroll av 160 likestillingsredegjørelser fra til sammen 86 kommuner. Flere saker ble også brakt inn for nemnda, og nemnda trakk i en av sine uttalelser opp noen retningslinjer om hva redegjørelsene skal omfatte, se nærmere om dette i kapittel 3.5.1.1. Ombudet må følge disse retningslinjene i sin praksis.

Av de 21 kommunene som har vært kontrollert i 2010 ble ni godkjent og tolv ikke godkjent. Likestillingsredegjørelsene til to av kommunene ble brakt inn for Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Det var henholdsvis tredje og fjerde gang likestillingsredegjørelsen til disse kommunene ble kontrollert. Ingen av de kontrollerte kommunene redegjorde systematisk for diskrimineringsgrunnlagene nedsatt funksjonsevne, etnisitet og religion. Fordi dette var nye plikter som først ble innført i 2009, valgte ombudet bare å kontrollere redegjørelsene for kjønn. Ombudet ga imidlertid alle de kontrollerte kommunene veiledning i hvordan de kunne redegjøre godt for likestilling på andre grunnlag enn kjønn.

Ombudet kontrollerte i 2009 likestillingsredegjørelsene til Fiskeri- og kystdepartementet og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, og kom til at ingen av disse oppfylte kravene i likestillingsloven. I 2010 kontrollerte ombudet likestillingsredegjørelsene til Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Olje- og energidepartementet. Redegjørelsene til Fornyings-, administrasjons- og kirkepar-

¹⁹ Forskrift 2005.16.12.1524 om organisasjon og virksomhet for Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda.

tementet og Kunnskapsdepartementet ble ikke godkjent.²⁰

Videre har ombudet kontrollert likestillingsredegjørelsene til flere utdannings- og forskningsinstitusjoner. I 2009 ble fem institusjoner kontrollert og i 2010 ble seks institusjoner kontrollert. Ingen av likestillingsredegjørelsene ble vurdert til å oppfylle lovens krav. De seks utdanningsinstitusjonene som ombudet kontrollerte i 2010 ble kontrollert for kjønn, etnisitet og funksjonsnedsettelse, men fordi det var omfattende mangler når det gjaldt etnisitet og funksjonsnedsettelse, valgte ombudet kun å omtale kjønn i sin juridiske vurdering. Men heller ikke noen av disse likestillingsredegjørelsene ble vurdert til å oppfylle lovens krav. I 2010 kontrollerte også ombudet likestillingsredegjørelsene til fem av de største revisjonsselskapene. Denne kontrollen omfattet både kjønn, etnisitet og nedsatt funksjonsevne i redegjørelsene. Ingen av likestillingsredegjørelsene ble vurdert til å oppfylle lovens krav.

8.2.4.2 Utvalgets vurdering

I dette avnittet vurderes ombudets *kontroll* med aktivitetsplikten gjennom redegjørelsene. Veiledningen om aktivitetsplikten i arbeidslivet hører etter dagens ordning til ombudets kompetanse- og pådriveroppgaver, og blir derfor behandlet nedenfor i kapittel 8.3.2 og kapittel 8.3.3.

I lys av utvalgets forslag i kapittel 6.2 om et nytt direktorat for likestilling har utvalget vurdert plasseringen av kontrollen med redegjørelsesplikten. Etter utvalgets vurdering bør kontrollen fortsatt være et ansvar for ombudet og nemnda. Utvalget viser til at kontrollene er innarbeidet, at disse organene har kompetanse knyttet til denne oppgaven og at det er knyttet sanksjonsmuligheter til nemndas behandling.

Det er utvalgets inntrykk at det arbeidet ombudet har gjort når det gjelder redegjørelsespliktene i arbeidslivet har vært godt. Men det er samlet sett svært få virksomheter som har vært

kontrollert, og kontrollaktiviteten viser at det blant de kontrollerte virksomhetene er svært få som redegjør godt nok for likestillingsarbeidet til å oppfylle lovens krav. Mange kan rett og slett ha mangelfull kjennskap til disse pliktene, og til hva de innebærer, jf. drøfting i kapittel 3.5.1.3. For utvalget er problemstillingen dermed de mange uløste oppgavene i tilknytning til aktivitets- og redegjørelsesplikten for arbeidsgivere.

Utvalget anser at aktivitets- og redegjørelsesplikten for arbeidsgivere kan få stor betydning som et verktøy for praktisk likestillingsarbeid i arbeidslivet. Arbeidslivet er en viktig arena for kjønnslikestilling. Utvalget foreslår derfor at aktivitets- og redegjørelsesplikten i likestillingsloven og de øvrige diskrimineringslovene blir konkretisert, jf. kapittel 3.5.1.3 og 3.5.2.2. Den kartleggingen utvalget har fått gjennomført om regionalt likestillingsarbeid viser at mindre enn en tredel (29 prosent) av kommunene angir at de har stor grad av kjennskap til plikten (Guldvik m.fl. 2011). Se nærmere omtale av den regionale kartleggingen i kapittel 5.

Ombudet har hittil først og fremst konsentrert sin kontrollvirksomhet om *kommunenes* likestillingsredegjørelser, noe som synes å ha vært en riktig prioritering ut fra ombudets begrensede kapasitet. I tillegg har enkelte andre offentlige virksomheter vært kontrollert. Ombudet har til nå ikke kontrollert virksomheter i privat sektor, med unntak for kontrollen av fem revisjonsselskaper som ble gjennomført i 2010. Private virksomheter har hittil så og si ikke løpt noen risiko for å bli kontrollert. Samtidig er privat sektor svært viktig for å realisere likestilling i arbeidslivet. Med unntak av revisjonsselskapene i 2010, har ombudet konsentrert arbeidet om grunnlaget kjønn.

Utvalget anbefaler på denne bakgrunnen at ombudet intensiverer sitt arbeid med kontroll av likestillingsredegjørelsene når det gjelder kjønn, etnisitet, religion og funksjonsnedsettelse.

Utvalget vil avgrense ombudets ansvar mot tilsyn med offentlige myndigheters aktivitetsplikt, og viser til kapittel 6.2 der det blir foreslått et likestillingsdirektorat. Dette er svært omfattende og per i dag uløste oppgaver. Utvalget mener at et nytt direktorat for likestilling bør få ansvar for å veilede og føre tilsyn med aktivitetsplikten for offentlige myndigheter på alle forvaltningsnivåer, jf. kapittel 3.5.2.2 og kapittel 6.2.3. Et nærmere utviklingsarbeid må avklare hvordan oppfølgingen av offentlige myndigheters aktivitetsplikt konkret skal foregå.

²⁰ Kunnskapsdepartementet formidlet i brev av 25.03.2011 til LDO synspunkter på gjennomføringen av LDOs kontroll der det ble vist til at LDO i sine henvendelser ikke hadde vært presise nok med hensyn til hva som skulle kontrolleres, hva ombudet forventet av rapporter og i hvilken form. I sitt svarbrev av 30.05.2011 viste LDO til at LDO ikke kan kontrollere oppfyllelse av aktivitetsplikten, som interne papirer, rutiner og interne forhold. Men at kontrollen baserer seg på innhold i årsberetning/årsbudsjett, det vil si dokumenter som allerede foreligger. Gjensidige avklaringer om forventinger og gjennomgang av prosessen ville ikke endret på den innholdsmessige kontrollen.

8.2.5 Lavterskeltilbud for klager om seksuell trakassering - en ny oppgave for ombudet

8.2.5.1 Bakgrunn

Likestillingsloven har et forbud mot trakassering på grunn av kjønn og seksuell trakassering (§ 8 a). Med trakassering på grunn av kjønn menes uønsket adferd som er knyttet til en persons kjønn og som virker eller har til formål å krenke en annens verdighet. Med seksuell trakassering menes uønsket seksuell oppmerksomhet som er plagsom for den oppmerksomheten rammer.

Både likestillingsloven, diskrimineringsloven, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og arbeidsmiljøloven har et eksplisitt vern mot trakassering.

Forbudene mot trakassering i likestillingsloven er fulgt av en særskilt vernebestemmelse, om at arbeidsgiver og ledelsen i organisasjoner eller utdanningsinstitusjoner har ansvar for å forebygge og å søke å hindre trakassering i strid med forbudet, jf. likestillingsloven § 8 a tredje ledd. Diskrimineringsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven har tilsvarende vernebestemmelser.

Ombudet og nemnda håndhever forbudene mot trakassering på grunn av kjønn, etnisitet, religion, funksjonsnedsettelse, alder, seksuell orientering og politisk syn.

Ombudet håndhever også de særskilte vernebestemmelsene knyttet til trakassering. Ombudet og nemnda håndhever imidlertid ikke forbudet mot seksuell trakassering.

Arbeidsmiljøloven har også et forbud mot trakassering, jf. § 4-3 nr. 3 om krav til det psykososiale arbeidsmiljøet, der det heter:

«Arbeidstaker skal ikke utsettes for trakassering eller annen utilbørlig oppførsel.»

Seksuell trakassering vil derfor også kunne omfattes av arbeidsmiljøloven. Det er Arbeidstilsynet som fører tilsyn med at virksomhetene ivaretar sitt ansvar etter arbeidsmiljøloven. Hovedstrategien til Arbeidstilsynet er å sørge for at virksomhetene selv ved systematisk helse-, miljø og sikkerhetsarbeid forebygger brudd på loven.

I sammenheng med trakasseringsbrudd kan ombudet gi en ikke-bindende uttalelse og en vurdering av om den ansvarlige virksomheten har oppfylt vernebestemmelsen om å hindre og forebygge seksuell trakassering. Men ombudet kan ikke fastslå om seksuell trakassering har skjedd i

et konkret tilfelle, slik det vil kunne gjøre når det gjelder all annen trakassering.

Det særskilte forbudet mot seksuell trakassering ble innført i likestillingsloven i 2002. Bakgrunnen var blant annet forskning som viser at seksuell trakassering er et stort problem på mange samfunnsområder (Ot.prp. nr. 77 (2000–2001) *Om lov om endringer i likestillingsloven mv.*, side 68). Det fremgår av forarbeidene at det er viktig å behandle seksuell trakassering som et problem for miljøet, og at det ikke skal være opp til den som utsettes for trakasseringen å løse problemet.

Da forbudet mot seksuell trakassering ble innført i likestillingsloven i 2002, ble slike saker henviset til domstolsapparatet. Dette ble ikke begrunnet utover en generell henvisning til «rettssikkerheten» (Ot.prp. nr. 77 (2000–2001), side 72). Samtidig ble det gjort et særskilt unntak fra reglene om delt bevisbyrde i slike saker (Ot.prp. nr. 77 (2000–2001), side 97). Også her ble hensynet til rettssikkerheten anført som begrunnelse for at alminnelige bevisregler i sivile saker skulle komme til anvendelse. Ved lovendring i 2005 ble dette unntaket fra reglene om delt bevisbyrde opphevet, slik at reglene om delt bevisbyrde også gjelder for seksuell trakassering. Ved lovendringen ble det blant annet vist til at departementet ikke ønsket et lavere beskyttelsesnivå i saker om seksuell trakassering enn det som gjelder andre områder med forbud mot trakassering.²¹

Da forbudet mot seksuell trakassering ble innført i 2002, ble det heller ikke innført objektivt erstatningsansvar (ansvar uten krav om skyld) for seksuell trakassering, verken etter forbudsbestemmelsen eller etter vernebestemmelsen. Også dette unntaket ble endret ved lovendring i 2005, ved at erstatning og oppreisning på arbeidslivets område kan kreves uten hensyn til skyld (Ot.prp. nr. 35 (2004–2005)).

Ombudet håndhever likevel den særskilte vernebestemmelsen når det gjelder vern mot seksuell trakassering. Ombudet kan her opptre etter klage eller på eget initiativ, og kan gi en uttalelse om hvorvidt den ansvarlige har oppfylt plikten. Vurderingstemaet er da om den ansvarlige har gjort nok for å forebygge eller søke å hindre at seksuell trakassering oppstår i virksomheten, og om det er gjort tilstrekkelig for å løse aktuelle problemer. Nemnda kan overprøve alle sider ved ombudets behandling av en slik sak.

²¹ Ot.prp. nr. 35 (2004–2005) *Om lov om endringer i likestillingsloven mv.*, side 57.

8.2.5.2 Utvalgets vurdering

Seksuell trakassering forekommer på ulike samfunnsarenaer. Ved innføringen av vernet mot seksuell trakassering i likestillingsloven ble det uttalt:

«I tillegg til å utgjøre et omfattende problem på arbeidslivets område, er seksuell trakassering utbredt både i idrettsmiljøer, på skoler og universiteter, blant barn og unge, i foreningsliv og i pasient, klient og kundeforhold. »(Ot.prp. nr. 77 (2000–2001), side 68).

Levekårsundersøkelsen 2009 viste at 3,4 prosent av alle yrkesaktive rapporterte at de var utsatt for seksuell trakassering minst én gang i måneden, og at dette var vanligere blant kvinner enn blant menn.²² Enkelte yrkesgrupper rapporterer også at de var særlig utsatt for seksuell trakassering, for eksempel servicepersonell innen hotell- og restaurantbransjen (24 prosent), pleie- og omsorgsarbeidere (14 prosent) og sykepleiere (13 prosent). Både svenske og norske undersøkelser viser at seksuell trakassering er utbredt (se for eksempel Helseth 2007, side 20 samt Bendixen og Kennair 2008).

Ut fra denne kunnskapen om forekomst av seksuell trakassering mener utvalget det er viktig at det også blir etablert et lavterskeltilbud for denne formen for diskriminering, slik at enkeltpersoner får et sted å henvende seg i enkeltsaker. Utvalget kan ikke se noen gode grunner til at seksuell trakassering skal vurderes forskjellig fra annen trakassering. Rettsutviklingen de seneste årene har gått i retning av å sidestille seksuell trakassering med annen trakassering knyttet til de ulike diskrimineringsgrunnlagene når det gjelder delt bevisbyrde og reaksjoner på trakassering. I noen tilfeller vil seksuell trakassering og trakassering på grunn av kjønn dessuten overlape hverandre. Ombudet kan i dag behandle enkeltsaker om trakassering på grunn av kjønn, men ikke enkeltsaker om seksuell trakassering, en forskjell som fremstår som lite ønskelig.

Ombudet har også ved flere anledninger påpekt at det er et stort behov for et lavterskeltilbud når det gjelder seksuell trakassering, for eksempel i brev av 18.12.2009 til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Ombudet viser til at det ikke kjenner noen saker der den som har vært utsatt for seksuell trakassering har gått til sak. Ifølge ombudet blir saker om seksuell

trakassering håndhevet av de fleste likestillings- og diskrimineringsorganer i Europa.

Seksuell trakassering er i dag den eneste formen for trakassering der ombudet og nemnda ikke kan behandle og ta stilling i individuelle klage tilfeller. Dette innebærer at den som har vært utsatt for slik diskriminering ikke får tilgang til det samme lavterskeltilbudet som ellers gjelder for diskrimineringssaker.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at saker om seksuell trakassering skal håndheves av ombudet og nemnda innenfor rammen av diskrimineringsombudsloven, og ikke lenger være unntatt.

Utvalget foreslår at vernebestemmelsen i likestillingsloven, jf. omtale i kapittel 8.2.5.1 blir videreført. Etter denne har arbeidsgivere og ledelsen i utdanningsinstitusjoner plikt til å forebygge trakassering, også seksuell trakassering. I tillegg foreslår utvalget at plikten til å forebygge seksuell trakassering blir inkludert i en ny bestemmelse om konkretisert aktivitets- og redegjøringsplikt for arbeidsgivere med minst femti ansatte, se kapittel 3.5.1.3.

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at de særskilte unntakene for håndheving av vernet mot seksuell trakassering i likestillingsloven oppheves.

Likestillingsloven § 8 a fjerde og femte ledd oppheves.

Likestillingsloven § 9 (håndheving av loven) første ledd skal lyde:

«Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda skal, med unntak av § 17 og de begrensninger som framgår av §§ 1a og 1b, føre tilsyn med og medvirke til gjennomføringen av loven her, jf. diskrimineringsombudsloven.»

8.2.6 Alternativer for tilsyn med diskrimineringslovene. Utvalgets vurdering

8.2.6.1 Oppgaver til et ombud eller til et tilsyn

Ifølge mandatet skal utvalget vurdere ombudets lovhandhevings- og tilsynsoppgaver i relasjon til andre typer organisatoriske løsninger for denne type oppgaver.

I St. meld. nr. 19 (2008–2009) har regjeringen Stoltenberg II lagt denne føringen for organisasjonsform for forvaltningsoppgaver:

²² Meld St. 29 (2011–2012) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsmiljø*, side 77.

«Regjeringa meiner at organisasjonsform må veljast etter ei vurdering av dei oppgåvene verksemda skal utføre, og av rammevilkåra i sektoren der dei opererer. Eit sentralt spørsmål for val av organisasjonsform er kor tett den politiske styringa skal vere, og kor stort fagleg, økonomisk eller administrativt sjølvstende den underliggjande verksemda i tilfelle treng. Dette er overordna forvaltningspolitiske spørsmål som rører ved statsrådsansvaret overfor Stortinget og den demokratiske kontrollen med dei fellesressursane som forvaltninga rår over.»

Det følger av våre internasjonale forpliktelser at Norge skal etablere uavhengige organer på diskrimineringsfeltet. Håndhevings- og tilsynsoppgaver i tilknytning til diskrimineringsforbud kan altså ikke organiseres innenfor rammen av et departements instruksjonsmyndighet. Det vil være i strid med Paris-prinsippene, standardene fra ECRI og kravene i EUs rådssdirektiver, se nærmere om dette i kapittel 8.2.1.2. Det organ som håndhever lovverket om diskrimineringsvern må fritt kunne reise kritikk også mot offentlige virksomheter. Uavhengighet er helt sentralt for legitimiteten og troverdigheten til det aktuelle organet.

Spørsmålet om å omgjøre Likestillings- og diskrimineringsombudet og Forbrukerombudet til tilsyn under forvaltningen har vært reist for Stortinget i et forslag Dokument 8:55 (2007–2008) fra stortingsrepresentantene Erna Solberg, Per Kristian Foss og Olemic Thommessen. Det ble blant annet vist til at flere av de eksisterende ombudene i realiteten er tilsyn.²³ Stortinget behandlet dokument 8-forslaget 21. november 2008 og vedtok ikke å foreslå endringer i ombudenes tilknytningsform til Barne- og likestillingsdepartementet.

Utvalget legger til grunn at den faglige uavhengigheten til håndhevingsorganet må tillegges stor vekt ved vurderingen av organisatorisk løsning, samtidig som det altså er avgjørende at det ikke kan reises noen tvil om at diskrimineringssakene blir behandlet av organer som er uavhengige av departement og som ikke kan instrueres.

Ombudet skal gi et lavterskeltilbud, se nærmere om dette i kapittel 8.2.1.4 og 8.2.3.1. Arbeidsmåten til Likestillings- og diskrimineringsombudet innebærer at ombudet tar stilling til enkeltklager eller andre henvendelser, og gir en uttalelse om forholdet er diskriminering i strid med lovverket. En viktig del av ombudets arbeid er å søke at partene frivillig retter seg etter uttalelsen. Den kartleggingen som utvalget har fått gjennomført, viser at et

²³ Dokument 8:55 (2007–2008) og Innst S nr. 35 (2008–2009).

stort antall saker ikke går videre til nemnda for behandling i dag, men blir løst uten at det fattes vedtak. Ombudet ga uttalelse i 189 klagesaker fra 2008 og 2009. I 83 av disse sakene konstaterte ombudet brudd på diskrimineringsforbud, og 21 av disse sakene ble brakt inn for nemnda. Ombudet opplyser at det er kjent med at det har blitt en positiv løsning i 39 av klagesakene, mens 12 saker fremdeles var under oppfølging.²⁴ Ombudet representerer altså en ordning som innebærer at diskrimineringsaker kan løses med relativt lavt konfliktnivå.

Stortinget har lagt stor vekt på at det skal finnes et lavterskeltilbud i diskrimineringsaker. Dette omfatter blant annet at organisasjonen må framstå som åpen og tilgjengelig for folk flest. Bare i 2010 ga ombudet veiledning i 1631 saker. *Praksis* forteller at det var mer enn 4000 veiledningssaker i årene 2007–2009. En åpen veiledning og bistand til personer som mener at de har blitt diskriminert krever at organisasjonen blir oppfattet å være uten bindinger til noen part.

Ombudets kartlegging av egne klagesaker, jf over, viser riktignok at ombudet har utfordringer knyttet til lavterskeltilbudet. Det gjelder både for trekk ved klagerne og trekk ved utfallene i klagesaker. Men dette er ikke utfordringer vi kan regne med blir mindre ved en annen organisering. Utvalget går derfor inn for at lovhåndhevingsoppgavene fortsatt bør ligge til et ombud. Ombudsordningen er en sterk likestillingsrettslig tradisjon. Ombud som organisatorisk ramme for organet vil passe best med den uavhengigheten lovhåndhevingen krever, og med andre oppgaver og funksjoner som Norge er forpliktet til å ha på ikke-diskrimineringsområdet.

Utvalget går derfor inn for at lovhåndheveroppgavene til LDO blir videreført innenfor rammen av et ombud. Dette gjelder også tilsynet med FNs kvinnekongresskonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon og kontrollen med arbeidsgiveres aktivitetsplikt.

8.2.6.2 Ett eller flere ombud

Utvalget er kjent med at enkelte organisasjoner har tatt til orde for å dele LDO i to ombud, ett ombud for grunnlaget kjønn, slik som den tidligere organisering med et Likestillingsombud, og ett ombud for de andre grunnlagene.²⁵

²⁴ I fem saker var det ingen løsning og i fem saker var ikke ombudet kjent med om det var kommet til en løsning.

²⁵ Se LOs høringsuttalelse til NOU 2009:14, brev av 16.12.2009. <http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Høringer/2009/NOU%202009%2014/LO-47.pdf>

Det er avklart at regjeringen vil beholde likestillingsloven. Diskrimineringsvernet knyttet til etnisitet og religion og til nedsatt funksjonsevne vil bestå i sine respektive lover som i dag, og regjeringen har varslet at det vil komme forslag til en ny lov om diskrimineringsvern knyttet til seksuell orientering. Det vises for øvrig til kapittel 3.3.3.

Utvalget vil peke på at ombudets kartlegging av egne klagesaker 2007–2010, se kapittel 8.2.2, viser at en stor andel av både klagesakene og veiledningsakene gjelder kjønn. Det er ikke mulig å konkludere med at antall klagesaker på dette grunnlaget avtar. Alle klagesaker behandles under den norske ombudsordningen. Plikten til aktivt likestillingsarbeid gjelder flere diskrimineringsgrunnlag. Arbeidsgivere og partene i arbeidslivet vil ikke forholde seg isolert til de ulike diskrimineringsgrunnlagene i gjennomføringen av aktivitetspliktene. Kontroll med aktivitets- og redegjørelsesplikten har til nå kun omfattet kjønn. Med utvidelsen av aktivitetsplikten til flere grunnlag, vil tilsvarende kontrollarbeid gjennomføres på flere grunnlag. Utvalget anbefaler også at ombudet styrker arbeidet med kontroll av redegjørelsespliktene etter diskrimineringslovgivningen. Etablering av fellesstandarder for dette arbeidet kan bli vanskeligere ved en oppdeling i flere ombudsorganisasjoner.

Utvalget vil også vise til at Likestillings- og diskrimineringsombudet har gjort et omfattende arbeid med problemstillinger knyttet til interseksjonalitet. Kartleggingen av ombudets egne klagesaker 2007–2010 viser dessuten at en ikke ubetydelig del av ombudets klagesaker gjelder sammensatt diskriminering, se kapittel 3.4.2. En oppdeling av ombudsorganisasjonen vil kunne svekke arbeidet med sammensatt diskriminering. En slik konsekvens vil være uheldig, også i lys av CEDAW-komiteens generelle anbefaling om å anerkjenne statens ansvar for å arbeide med sammensatt diskriminering, noe som også inkluderer et rettslig vern mot slik diskriminering (General Recommendation no 28 para. 18)²⁶, se nærmere om dette i kapittel 3.4.1.

8.3 Ombudets pådriver- og kompetansefunksjon

8.3.1 Bakgrunn

I mandatet bes utvalget vurdere fordeler og ulemper ved å samle pådriveroppgaver og håndhevingsoppgaver i en instans. Det følger av diskrimineringsombudslovens § 1 og § 3 at det er en nær sammenheng mellom lovhåndheving og pådriverarbeid på likestillings- og diskrimineringsfeltet. Internasjonalt blir begge typer oppgaver anført for organer som arbeider med menneskerettigheter. Men i sammenheng med opprettelsen av LDO i 2006 fikk ombudet en mer spesifisert pådriver- og kompetansefunksjon, som er presisert i forskriften for Likestillings- og diskrimineringsombudets virksomhet, se boks 8.1.

De oppgavene som følger av disse funksjonene er først og fremst en videreføring av oppgaver som tidligere lå til Likestillingssenteret og Senter mot etnisk diskriminering, se kapittel 8.2.1.1. Men oppgavene er utvidet til å omfatte flere diskrimineringsområder enn kjønn og etnisitet. De organisatoriske rammene for lovhåndheving og generelt pådriverarbeid på likestillings- og diskrimineringsfeltet har stått sentralt i den politiske og offentlige debatten om likestillingsapparatets organisering helt siden 1990-tallet. Det har vært stadige kontroverser rundt dette spørsmålet: uavhengige organer for å håndheve likestillingsloven og annen diskrimineringslovgivning og uavhengige organer som i særlig grad kan være pådrivere for likestilling. Spørsmålet ble drøftet i NOU 1995: 15 *Et apparat for likestilling*, der flertallet anbefalte en fortsatt organisering av hovedoppgavene i atskilte organer, altså et likestillingsombud/nemnd og et likestillingsråd/senter. Holger-senutvalget, som utredet vernet mot etnisk diskriminering, foreslo en tilsvarende organisatorisk todeling av oppgavene for diskrimineringsgrunnlaget etnisitet. Sammenslåing av oppgavene innenfor rammen av én organisasjon ble først anbefalt av en interdepartemental arbeidsgruppe i 2003, og deretter fremmet for Stortinget i forslaget til ny diskrimineringsombudslov i Ot.prp. nr. 34 (2004–2005).

Proposisjonen la til grunn at en ombudsfunksjon uansett vil omfatte pådriverarbeid, i den forstand at «man er en talsperson for likestillingssaken», der pådriverarbeid både utføres gjennom rettspolitisk arbeid og utvikling av likestillings- og diskrimineringsretten, gjennom arbeid med hørings saker og vurderinger av likestillingsperspektivet i regelverkutforming, og gjennom gene-

²⁶ General Recommendation no. 28 on the core obligations of State parties under article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, para. 18. CEDAW /C/GC/28.

Boks 8.1 LDOs pådriver- og kompetansefunksjon (forskrift)

«Pådriver- og kompetansefunksjonen innebærer følgende oppgaver:

a. Pådriverfunksjon

Ombudet skal være en pådriver for likestilling og mot diskriminering, og følge utviklingen i samfunnet med sikte på å avdekke og påpeke forhold som motvirker likestilling og likebehandling.

b. Holdnings- og adferdspåvirkning

Ombudet skal bidra til bevisstgjøring om likestilling og likebehandling og være en pådriver for endring i holdninger og atferd. Ombudet skal drive opplysningsvirksomhet om status og utfordringer rettet mot allmenheten.

c. Støtte og veiledning

Ombudet skal gi informasjon, støtte og veiledning i arbeidet for å fremme likestilling og motarbeide diskriminering, både i offentlig, privat og frivillig sektor.

d. Veiledningstjeneste om etnisk mangfold i arbeidslivet

Ombudet skal gi råd og veiledning om etnisk mangfold i arbeidslivet til arbeidsgivere i offentlig og privat sektor. Tjenesten skal være gratis og tilpasses den enkelte arbeidsgiver. I tillegg skal ombudet bidra til å spre gode eksempler og bidra til kunnskap om metoder for å fremme etnisk mangfold i arbeidslivet.

e. Kompetansefunksjon

Ombudet skal ha oversikt over og formidle kunnskap og bidra til å utvikle kompetanse og dokumentasjon om likestilling og likebehandling, samt overvåke art og omfang av diskriminering.

f. Forumsfunksjon

Ombudet skal være et møtested og informasjonssentrum for et bredt publikum og tilrettelegge for samarbeid mellom aktører som arbeider mot diskriminering og for likestilling.»

Forskriften § 1 tredje ledd.

rell informasjonsvirksomhet (Ot.prp. nr. 34 (2004–2005), side 15).

8.3.2 Oppgaver

Utvalget viser innledningsvis til at den omfattende debatten om organiseringen av uavhengige organer på likestillings- og diskrimineringsfeltet generelt har kretset om to forhold: Er det et motsetningsforhold mellom lovhåndheving og pådriverarbeid på likestillingsfeltet? Og hvordan vil en kombinasjon av funksjoner påvirke det innbyrdes forholdet mellom de to? Om disse spørsmålene har ulike aktører ment ulike ting, og ulike evalueringer har pekt i ulike retninger. Standpunkter til samorganisering av lovhåndhever- og pådriveroppgaver har både hatt politiske og faglige begrunnelser. Dette er dokumentert i blant annet Hegnhøi mfl. (2008) og Lothrington (2010), jf. også Holst (2010) og AFIs evaluering av LDO (Egeland og Neumann 2009). Utvalget vil innledningsvis understreke at begge typer oppgaver tilligger organer som arbeider med menneskerettigheter, jf. også kapittel 9.2 om konvensjonstilsyn.

I drøftingen av ombudets pådriver- og kompetansefunksjon behandler utvalget de ulike oppgavene som spesifiseres her med utgangspunkt i for-

skriften, men i den rekkefølgen utvalget finner formålstjenlig. Til grunn for drøftingen ligger forarbeidene til diskrimineringsombudsloven (Ot.prp. nr. 34 (2004–2005)), opplysninger og notater fra ombudet til utvalget, samt gjennomgang av ombudets publikasjoner.

Forskriften benytter pådriver- og kompetansefunksjonen som en paraplybetegnelse, mens pådriverfunksjonen også beskrives nærmere i forskriften bokstav a, og kompetansefunksjonen i bokstav e.

8.3.2.1 Kunnskap og dokumentasjon

Kompetansefunksjonen innebærer både å ha oversikt over kunnskap, formidle kunnskapen og bidra til kunnskapsutvikling. Å overvåke art og omfang av diskriminering inngår i kompetansefunksjonen.

I forarbeidene (Ot.prp. nr. 34 (2004–2005), side 46-58) blir det lagt en del føringer for denne oppgaven. Kunnskapsutvikling innebærer ansvar for å vedlikeholde og videreutvikle kompetanse på fagområdet likestilling og diskriminering, herunder innhenting, samordning, analyse og formidling av kunnskap. Kilder for datainnsamling kan for eksempel være enkeltsaker som kommer inn til ombudet, prosjektbaserte kartlegginger gjen-

nomført av ombudet eller informasjon fra andre kunnskapsbaser.

Beskrivelsen av kompetansefunksjonen i forarbeidene angir et omfattende sett av oppgaver. Ombudet skal være en nasjonal kunnskapsbase med bred faglig kompetanse, også når det gjelder internasjonalt arbeid på sitt felt. Ombudet skal også holde seg oppdatert om kunnskapen og dokumentasjonen som utvikles av andre instanser, og bidra til å sikre helheten i dokumentasjonen. Det ble vist til at dette forutsetter at ombudet samarbeider med forskningsmiljøer, frivillige organisasjoner, forvaltningsorganer og andre institusjoner om å avdekke kunnskapsbehov, komme med innspill til nye forskningstemaer og, hvor det er mulig, arbeide for å sikre felles kriterier for innsamling av data.

Samtidig ble det understreket at Ombudets rolle som kunnskapsutvikler først og fremst burde innebære bearbeiding og formidling av bidrag fra andre kompetansemiljøer, og i mindre grad egen produksjon av kunnskap. Det ble vist til at en viktig oppgave for det nye ombudet ville være å bidra til at statistikk og forskningsresultater blir gjort mer kjent og brukt. Det kan være aktuelt å foreta egne, mindre kartlegginger. Mer omfattende undersøkelser og forskning bør ikke foretas av ombudet, men heller utføres av andre kompetansemiljøer. Ombudet kan imidlertid gjerne involveres i slike større forskningsprosjekter, for eksempel gjennom deltakelse i referansegruppe eller lignende. Departementet understreket at nær kontakt med forskningsmiljøene er svært viktig, også i forbindelse med kunnskapsformidlerfunksjonen.

Det ble også vist til at ombudet innenfor sine budsjettammer, kan innlede uavhengige undersøkelser om diskriminering, offentliggjøre rapporter og komme med anbefalinger om diskrimineringsspørsmål.²⁷

Forarbeidene skiller ikke klart i spesifiseringen av kompetanseoppgaver (bokstav e i forskriften og veiledningsoppgaver i bokstav c i forskriften), i den forstand at forskningsformidling, prosjektsamarbeid, statistikkproduksjon mv. omtales under begge punkter.

Kort om ombudets arbeid

Ombudet publiserer årlig rapporten SaLDO. Formålet med SaLDO er å vise likestillingstilstanden

på ulike samfunnsområder for alle diskrimineringsgrunnlag. SaLDO bygger på Likestillingsbarometeret som det tidligere Likestillingssenteret utarbeidet, og som da omhandlet kjønn. SaLDO gir oversikt over tilgjengelig statistikk og en analyse for de aktuelle områdene. Ombudet mener selv at SaLDO har hatt en viktig funksjon ved å sette søkelys på hovedutfordringer for likestilling. Den årlige rapporten *Praksis* dokumenterer uttalelser som er avgitt i klagesaker, presenterer statistikk over klage- og veiledningssaker og siterer fra høringsuttalelser som er skrevet i løpet av året.

Ombudet opplyser at det gjennom arbeidet med å utvikle SaLDO til å omfatte alle diskrimineringsgrunnlag på ulike samfunnsområder, har fått oversikt over hva slags data og statistikk som eksisterer for de ulike diskrimineringsgrunnlagene. I denne prosessen har det vært en oppgave å påpeke områder hvor det ikke finnes god dokumentasjon og å oppfordre ansvarlige institusjoner som NAV, SSB og ulike departementer til å utvikle dette slik at det skal være mulig å måle diskriminering og mangel på likestilling.

Egne kunnskapsprosjekter omfatter blant annet en kartlegging av diskriminering i statlig sektor, en kartlegging av likestilling i idretten, det EU-fiansierte prosjektet *Fostering Caring Masculinities*, prosjektet *Common Measures for discrimination* og prosjektet *Fostering good Practices in the Workplace*. Ombudet driver i 2011 et EU-finansiert prosjektarbeid om utvikling av likeverdige offentlige tjenester.²⁸

Et eksempel på annen form for dokumentasjon ombudet har gjennomført er oppsummeringen *Tre år med kontroll av kommunens likestillingsredegjørelser. Erfaringer 2007–2009*. Rapporten gir en gjennomgang av ombudets arbeid med aktivtets- og redegjørelsesplikten i arbeidslivet, og systematiserer erfaringene. Et annet eksempel er ombudets kartlegging av egne klagesaker som ble foretatt på bestilling av utvalget, se kapittel 8.2.2.1 og 8.2.2.2.

8.3.2.2 Støtte og veiledning

Støtte- og veiledningsfunksjonen skal bestå i å gi informasjon, støtte og veiledning for å fremme likestilling og motvirke diskriminering på alle samfunnsområder. I forarbeidene er det sagt at denne rollen innebærer å gi støtte og veiledning spesielt rettet mot de som arbeider for å fremme likestilling og motvirke diskriminering, både i

²⁷ Jf. EUs rådsdirektiv 2000/43/EF artikkel 13 og direktiv 2002/73/EF artikkel 8a. EUs rådsdirektiv 2002/73/EF er nå avløst av rådsdirektiv 2006/54/EF. Se en nærmere omtale av disse forpliktelsene i vedlegg 1.

²⁸ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet finansierer egenandelen til prosjektet.

offentlig, privat og frivillig sektor (Ot.prp. nr. 34 (2004–2005), side 54). Det ble vist til at det kan dreie seg om å veilede om opplegg for likestillingsprosjekter, formidle relevant statistikk, informasjonsmateriell og nye forskningsresultater, inngå samarbeid med offentlige myndigheter og andre sentrale aktører for å fremme likestilling. Denne generelle støtte- og veiledningstjenesten skiller seg fra ombudets veiledning i enkeltsaker til enkeltpersoner som mener å være utsatt for diskriminering, se om slik veiledning i kapittel 8.2.2.1.

Ombudet har en særlig støtte- og veiledningsrolle når det gjelder aktivitetsplikten for arbeidsgivere. Likestillingsloven pålegger offentlige myndigheter å arbeide aktivt for likestilling på alle samfunnsområder, og pålegger offentlige og private arbeidsgivere å arbeide aktivt, planmessig og målrettet for kjønnslikestilling, og tilsvarende plikter gjelder også for etnisitet og funksjonsnedsettelse. Dette innebærer at ombudet skal veilede og støtte de som arbeider med å gjennomføre aktivitets- og redegjøringsplikten. Forskriften fastslår at ombudet skal være en veiledningstjeneste om etnisk mangfold i arbeidslivet, men ved innføringen av aktivitets- og redegjøringsplikt i diskrimineringsloven i 2008 følger ombudets veiledningsansvar for etnisitet av den ordinære støtte- og veiledningsrollen.

Kort om ombudets arbeid. Veiledning om aktivitets- og redegjøringsplikten

Veiledning om aktivitets- og redegjøringsplikten kan i utgangspunktet gjelde aktivitetsplikten for både offentlige myndigheter og arbeidsgiveres aktivitetsplikt.

Veiledning til arbeidsgivere har ombudet blant annet drevet i sammenheng med kontroll av kommuners aktivitetsplikt. Ombudet mener selv at det er kombinasjonen av kontroll og veiledning som gir best resultat og størst forståelse for redegjøringsplikten som verktøy for likestilling. Ombudet har inngått i et samarbeid med flere departementer for å utvikle en standardisert mal for likestillingsredegjørelser for arbeidsgivere i statlig sektor. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet tilrår alle statlige virksomheter til å bruke malen når de skal redegjøre for likestilling, se om malene i kapittel 3.5.1.1. Ombudet har tatt initiativ til et lignende samarbeid for å utarbeide en tilsvarende standardmal for universitets-, høyskole- og forskningsinstituttsektoren, etter at flere institusjoner innenfor denne sektoren ikke hadde fått godkjent sine redegjørelser. Ombudet har i liten grad

gitt konkret veiledning til arbeidsgivere i privat sektor, men har nylig innledet et samarbeid med Hovedorganisasjonen Virke²⁹. Gjennom Virke er det inngått et samarbeid med Rema 1000 og IKEA om veiledning i systematisk likestillingsarbeid og opplæring i aktivitets- og redegjøringsplikten. Metoden er i første omgang dialog og veiledning, og Virke følger dette arbeidet tett. Ombudet har også tatt kontakt med store aktører innen revisjonsbransjen for å diskutere hvordan de kan sikre at virksomheter som de reviderer overholder redegjøringsplikten i sine årsberetninger.

Ombudet har gitt ut en praktisk håndbok for arbeidsgivere i hvordan de kan arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering. En tilsvarende håndbok tilpasset universitets- og høyskolesektoren og forskningsinstituttsektoren er også blitt utarbeidet. Formålet med håndbøkene er å gi konkrete råd i det aktive arbeidet for en mer likestilt personalpolitikk. Begge håndbøkene er tilgjengelige på internett. Det samme er en håndbok om religion på arbeidsplassen, og heftet *Overser du kompetanse? Nedsatt funksjonsevne – full arbeidsevne*, som er laget i samarbeid med Helsedirektoratet og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.

Ombudet har innledet et utviklings-/ veiledningsarbeid når det gjelder likeverdige offentlige tjenester, og har holdt foredrag og avholdt kurs for ledere og ansatte i ulike kommunale og statlige etater. Temaene som har vært tatt opp er offentlige myndigheters aktivitetsplikt i diskrimineringslovverket, hva diskriminering er og konsekvenser av diskriminering, og hvordan en skal få til et systematisk likestillingsarbeid.

8.3.2.3 Pådriverfunksjonen

Om pådriverfunksjonen heter det i forskriften at ombudet skal være en pådriver for likestilling og mot diskriminering og følge samfunnsutviklingen med sikte på å avdekke og motvirke forhold som motvirker likestilling og likebehandling.

I forarbeidene fremgår det at pådriverrollen krever variert virkemiddelbruk, og at ombudet på dette området står relativt fritt i valg av virkemidler (Ot.prp. nr. 34 (2004–2005), side 50-53). Som eksempler er nevnt medietuspill, å arrangere seminarer og konferanser, foredragsvirksomhet, publisering av relevant informasjon og informasjonsspredning. Det blir framhevet at mange problemstillinger ikke knytter seg til enkeltpersoner,

²⁹ Tidligere Handels- og servicenæringens Hovedorganisasjons (HSH)

men til strukturelle forhold i samfunnet og barrierer som vanskeliggjør eller hindrer reell likestilling. Forarbeidene framhever at:

«Pådrivervirksomhet bør knyttes tett til ombudets lovhåndhever- og dokumentasjonsrolle, og at dette vil gi tyngde i pådriverrollen.»

Grunnlaget for utøvelsen av pådriverrollen skal være forankret i dokumenterbare erfaringer, forskning og statistisk materiale.

I forarbeidene ble dette kommentert mot lovhåndheverfunksjonen blant annet på følgende måte (Ot.prp. nr. 34 (2004–2005), side 53):

«Det er likevel grenser for hvor politisk pågående og utfordrende et ombud kan være uten at det mister legitimitet som en uavhengig og objektiv håndheverinstans, selv om det ikke har formell vedtakskompetanse. Likestillings- og diskrimineringsombudet må her bruke skjønn og finne den riktige balansen mellom de to rollene. Departementet mener imidlertid ombudet vil ha stor frihet så lenge det holder seg innenfor rammene som er trukket opp ovenfor, altså når ombudets pådrivervirksomhet baseres på det empiriske underlagsmaterialet som de konkrete enkeltsakene utgjør, eller på annet dokumentasjons- eller kunnskapsmateriale.»

Kort om Ombudets arbeid

Forarbeidene kopler pådriveroppgavene tett opp mot kunnskapsutvikling og dokumentasjon. I notat til utvalget framhever ombudet at en betydelig del av pådriverarbeidet er å være premissleverandør og å levere gode argumenter som fører til at beslutningstakere endrer praksis eller inkorporerer et bredt likestillingsperspektiv i politikktviklingen. Dette gjøres ved å delta i møter, i referansegrupper, delta i debatter, komme med skriftlige innspill hvor ombudet oppfordrer til konkrete initiativ eller kommer med innspill i prosesser og i høringer.

Ombudet opplyser at hun har tatt initiativ overfor ulike myndigheter for å sikre en mer likestilt praksis, for eksempel bedre studiefinansiering for studenter med nedsatt funksjonsevne og endringsforslag gjennom innspill og kommentarer til handlingsplanar, veiledere og andre dokumenter som blir utarbeidet av departementer og direktorater. Ombudet nevner at innføring av spørreforbud om graviditet i jobbintervjuer og adgangen for homofile til å inngå ekteskap er

eksempler på pådriverarbeid som, sammen med andre faktorer, har fått gjennomslag.

Ombudet bruker foredrag, kurs og mediekontakt for å bidra til å skape bevisstgjøring og engasjement for endring, og ser dette som en viktig del av pådriverarbeidet, i tillegg til at det inngår i deres kompetansefunksjon.

8.3.2.4 Holdnings- og atferdspåvirkning

Oppgaver med hensyn til holdnings- og atferdspåvirkning er også spesifisert i forskriften for ombudet. Den innebærer at ombudet skal bidra til bevisstgjøring om likestilling og likebehandling i samfunnet som helhet. Det ble i forarbeidene vist til at dette omfatter blant annet å arbeide for å påvirke holdninger og atferd i arbeidslivet, skolen, organisasjonsliv, offentlig forvaltning, familieliv/privatsfære og likebehandling, og være en pådriver for endringer i holdninger og atferd (Ot.prp. nr. 34 (2004–2005), side 54). Sentralt i denne rollen står opplysningsvirksomhet om status og utfordringer rettet mot den brede allmennhet.

Kort om Ombudets arbeid

Arbeidet med denne oppgaven omfatter gjerne generell foredragsvirksomhet, kursvirksomhet, seminarer, konferanser og mediekontakt, se også omtale under forumsfunksjonen.

8.3.2.5 Forumsfunksjon

Gjennom forumsfunksjonen skulle ombudet fungere som et møtested og brukssenter for alle - enkeltpersoner, organisasjoner, fagbevegelse, media og så videre - som er engasjert i likestillings- og diskrimineringssspørsmål, men også for andre aktører på feltet (Ot.prp. nr. 34 (2004–2005), side 56). Forumsfunksjonen innebærer å etablere arenaer og møteplasser for debatt om utfordringer og veivalg i den statlige politikken på likestillings- og diskrimineringsområdet. Ombudets hovedoppgave i denne forbindelse skulle, i følge forarbeidene, være å fremme meningsutveksling og offentlig debatt mellom andre aktører, og i mindre grad spille en aktiv rolle som selvstendig debattant.

Det ble forutsatt at ombudet skulle legge til rette for en kontinuerlig og systematisk dialog med relevante interesseorganisasjoner og brukergrupper, med sikte på å styrke ombudets kunnskap om aktuelle problemstillinger og tendenser og gi et supplerende grunnlag for ombudets prio-

riteringer. Det ble forutsatt at dette skjer innen rammen av et brukerutvalg.

Kort om Ombudets arbeid

Ombudet har etablert et brukerutvalg som skal være et tverrfaglig utvalg for samarbeid og erfaringsutveksling med interessegrupper og frivillige organisasjoner. Ombudet opplyser at forumsfunksjonen har vært planmessig lagt opp med regelmessige møter med organisasjonene på den ene siden og faste tema- og debattmøter på den andre. I noen grad har ombudet samlet organisasjoner og andre til debatt i andre deler av landet enn Oslo, og da samarbeidet med de tre likestillings-sentrene, som er lokalisert på Hamar, i Steigen og i Kristiansand.³⁰

Ombudet har lagt vekt på å møte organisasjonene regelmessig. Som oftest har disse møtene vært arrangert etter grunnlag, men der det har vært hensiktsmessig har ombudet også hatt møter med organisasjoner på to eller flere grunnlag sammen. Mange enkeltstående møter med organisasjonene har vært knyttet til prosjekter ombudet har jobbet med. I notatet til utvalget framhever ombudet at man har vektlagt å være arena for diskusjon, debatt og idéutveksling. Tema- og debattmøtene har i all hovedsak vært månedlige og tatt utgangspunkt i aktuelle debatter ellers i samfunnet. Disse møtene har også vært brukt til å drøfte aktuelle høringer ut fra ulike perspektiver, for eksempel helhetlig diskrimineringsvern. I noen tilfeller har debattmøtene også vært brukt som pådrivertiltak for enkeltsaker overfor politikere, som for eksempel bedre studiefinansiering for funksjonshemmede.

8.3.3 Utvalgets vurdering

Gjennomgangen over viser at ombudet har gjort et omfattende arbeid knyttet til den forskriftsfestede kompetanse- og pådriverfunksjonen. Gjennomgangen viser også at det er vanskelig å skille klart mellom de ulike oppgavene innenfor paraplyfunksjonen, selv om både forskriften, og forarbeidene til diskrimineringsombudsloven, legger opp til slike utskillinger. Oppgavene glir over i hverandre, i så vel forskrift som i forarbeider og i ombudets praktiske arbeid. Etter utvalgets vurdering bør forskriften forenkles, slik at hovedoppgavene i dette pådriverarbeidet trer tydelig fram. Forskrif-

ten utfyller de lovpålagte oppgavene etter diskrimineringsombudsloven, og forskriften bør tydeliggjøre at øvrig pådriverarbeid for det første innebærer å fremskaffe kunnskap og dokumentasjon om likestilling og diskriminering, og for det andre å veilede og informere om tiltak som kan fremme likestilling og hindre diskriminering.

Kunnskapsfundamentet er avgjørende for ombudets virksomhet. Kunnskapsproduksjon innebærer, kort oppsummert, å innhente, samordne, videreutvikle og formidle kunnskap om likestilling og diskriminering. Særlig sentralt står oppgaven med å dokumentere diskriminering, samt erfaringer knyttet til håndhevingen av redegjørelsesplikten.³¹ Dette er dokumentasjon som er direkte knyttet til ombudets erfaringer i lovhåndhevingen, der ombudet har et unikt utgangspunkt for eksempel med hensyn til å overvåke art og omfang av diskriminering.

Utvalget mener at ombudets dokumentasjonsarbeid må videreføres og styrkes. Kontakten utvalget har hatt med ombudet om analyse av klagesaker har vist at dokumentasjon av egne saker i utgangspunktet ga begrenset informasjon om klager, påklagede, saksutfall og løsninger.

Utvalget foreslår at det blir presisert en plikt for ombudet til å dokumentere egne klage- og veiledningssaker i forskriften. Slik dokumentasjon vil også kunne gi ombudet et solid faktagrunnlag for å vurdere og å følge opp sin egen oppgaveløsning, hvordan lovgrunnlaget virker, hvordan lavterskeltilbudet når ut og til hvem. Videre er det av stor betydning at ombudet holder oversikt om utfallet i behandlingen av klagesaker, og om sakene har fått en løsning, for eksempel ved forlik. Ved å samle opplysninger om utfallet i klagesaker vil man kunne få et bedre grunnlag for å vurdere om diskrimineringsvernet er gjennomført eller gjort effektivt. Videre må ombudet føre oversikt over nemndas praksis, og utvalget foreslår at dette forskriftsfestes.

Det er også av stor betydning at ombudet holder oversikt over domstolspraksis og rettsutviklingen når det gjelder FNs kvinnekongresskonvensjon (KDK) og FNs rasediskrimineringskonvensjon (RDK). Utvalget anser det imidlertid ikke som nødvendig å forskriftsfeste dette.

En annen kjerneoppgave for ombudet er å dokumentere art og omfang av diskriminering utover klagesakporteføljen. Denne oppgaven ligger til ombudet nettopp i kraft av ombudets selv-

³⁰ De tre likestillingssentrene er KUN senter for kunnskap og likestilling (Steigen), Senter for likestilling (Kristiansand) og Likestillingssenteret (Hamar).

³¹ Når det gjelder redegjørelsesplikten har ombudet dokumentert sine erfaringer gjennom rapporten *Tre år med kontroll av kommunenes likestillingsredegjørelser*.

stendige og uavhengige stilling. Også denne oppgaven bør styrkes i ombudets videre arbeid. Her vil ombudets allerede opparbeidede kompetanse i spørsmål som gjelder sammensatt diskriminering, ha stor betydning for kunnskapsproduksjonen.

Behovet for andre aktører i det offentlige likestillingsarbeidet er drøftet i kapittel 6.2, og utvalget foreslår et nytt direktorat for likestilling med regionkontorer. Forslaget reiser spørsmål om arbeidsdelingen mellom et nytt direktorat og LDO. De videre presiseringer om arbeidsdelingen forutsetter dermed at dette forslaget gjennomføres.

Direktoratet vil etter dette forslaget ha oppgaver knyttet til kunnskapsutvikling. Det er derfor hensiktsmessig at forskriften tydeliggjør ombudets særskilte ansvar for å fremskaffe dokumentasjon om art og omfang av diskriminering. Det gjelder alle de vernede diskrimineringsgrunnlagene og ulike kombinasjoner av disse.

Ombudets ansvar for veiledning i arbeidet med å fremme likestilling og motarbeide diskriminering bør fortsatt gjelde bredt. Det er viktig at ombudet fortsatt systematiserer og formidler kunnskap om hvordan diskriminering kan motvirkes og aktivt likestillingsarbeid drives, gjennom veiledningsmaterieell, foredrags- og kursvirksomhet. Det er tilsvarende viktig at ombudet kan gi bred rettighetsinformasjon som er tilpasset ulike samfunnsgrupper, og opplæring i diskrimineringsrett for et bredt spekter av virksomheter i offentlig og privat sektor. Å holde kontakt med ulike brukergrupper, samt organisasjoner på likestillings- og diskrimineringsfeltet, er en del av denne funksjonen.

Veiledning om aktivitets- og redegjørelsespliktene for arbeidsgivere er et viktig virkemiddel for å få til et aktivt lokalt likestillingsarbeid. Det generelle inntrykket er at det er gjort et godt arbeid i den veiledningen LDO har drevet om aktivitets- og redegjørelsespliktene i arbeidslivet. Men ombudet har på ingen måte kapasitet til å veilede alle arbeidsgivere som bør få tilbud om det. Aktivitets- og redegjørelsesplikten i arbeidslivet er derfor et område med et stort og udekket behov for både kontroll og veiledning. Ombudet understreker at veiledning og kontroll må ses i sammenheng. En intensivering av ombudets kontrollvirksomhet når det gjelder redegjørelsene har utvalget behandlet i kapittel 8.2.4. Utvalget forutsetter at ombudet fortsatt gir veiledning i forbindelse med kontroller.

Utvalget vil understreke betydningen av at det drives veiledningsarbeid om aktivitets- og redegjørelsespliktene regionalt og lokalt. Utvalget fore-

slår at det skal være en av hovedoppgavene for et nytt direktorat å gi veiledning om aktivitets- og redegjørelsesplikten i likestillingsloven, diskrimineringsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven for arbeidsgivere, og viser til nærmere drøfting i kapittel 6.2.3. Utvalget foreslår at direktoratet også gir veiledning om aktivitets- og redegjørelsesplikten til organisasjonene i arbeidslivet.

Utvalget går inn for at veiledning og tilsyn med aktivitetsplikten for offentlige myndigheter bør være en kjerneoppgave i den statlige forvaltningen av likestillingspolitikken. Dette er oppgaver som også har en vidtfaende regional og lokal dimensjon, og som i dag i liten grad er ivarettatt. Utvalget foreslår at ansvaret for veiledning og oppfølging av offentlige myndigheters aktivitetsplikt er et hovedansvar for et nytt direktorat, jf. kapittel 6.2.3. Når det gjelder aktivitetsplikten for offentlige myndigheter skal ombudet ikke ha noen kontrollfunksjon, se kapittel 3.5.2.2.

Ombudet har derimot et selvstendig ansvar for å påpeke uoverensstemmelser mellom diskrimineringslovgivningen og annen lovgivning/regelutforming, samt føre tilsyn med gjennomføringen av FNs kvinnekongresskonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon i norsk rett, jf. diskrimineringsombudsloven §§ 1 og 3.

Utvalget foreslår at forskriften § 1 tredje ledd forenkles fra seks til to bokstaver, der bokstav a omhandler kunnskapsproduksjon og dokumentasjon, og bokstav b omhandler veiledning og informasjon.

Ombudets øvrige oppgaver:

a. Kunnskapsproduksjon og dokumentasjon

Ombudet skal bidra til å utvikle kunnskap og dokumentasjon om likestilling samt overvåke art og omfang av diskriminering. Dokumentasjonsoppgavene omfatter alle vernede diskrimineringsgrunnlag, og inkluderer sammensatt diskriminering. Ombudet skal som ledd i dette dokumentere egne klage- og veiledningssaker, saker om kontroll med redegjørelsesplikten og klagesaker for nemnda.

b. Veiledning og informasjon

Ombudet skal arbeide for likestilling og mot diskriminering, og bidra til bevisstgjøring på disse områdene. Ombudet skal innen sitt virksomhetsområde, med grunnlag i kunnskap og dokumentasjon som nevnt under bokstav a, følge utviklingen i samfunnet med sikte på å avdekke og påpeke forhold som motvirker likestilling på alle vernede diskrimineringsgrunnlag i norsk lov. Ombudet skal gi rettighetsinfor-

masjon og veiledning, drive opplysningsvirksomhet om status og utfordringer rettet mot allmennheten, og legge til rette for samarbeid mellom aktører som arbeider mot diskriminering og for likestilling.

8.4 Oppsummerende om lovhåndheving og pådriverarbeid i samme instans. Utvalgets vurdering

Både lovhåndhever- og pådriveroppgaver ligger innenfor ansvarsområdet til organer som arbeider med menneskerettigheter og diskrimineringsvern. Utvalget har, generelt sett, ikke kunnet konstatere en påfallende skjev vektning av de to hovedfunksjonene. Det er også tvilsomt at lovhåndheving har gått på bekostning av de spesielle pådriveroppgavene som er nedfelt i forskrift. Det er heller ikke mulig, med grunnlag i ombudets praksis, å konstatere at dette pådriverarbeidet svekker lovhåndhevingen, eller at ombudet faktisk har fått redusert legitimitet som lovhåndhever gjennom sitt pådriverarbeid.

Heller er nok dette et vedvarende spenningsfelt, og en stadig utfordring, som så og si er innebygd i en institusjon av ombudets type. Den vurderingen som utvalget har fått gjennomført av ombudets konvensjonstilsyn, jf. kapittel 9.3 og 9.4, viser likevel at det er nødvendig at ombudet utdyper de juridiske analysene som danner grunnlag for pådriverarbeidet når det gjelder konvensjonstilsynet. Utvalget har ikke gjennomført tilsvarende vurderinger av ombudets rettsanvendelse generelt, eller forholdet mellom rettsanvendelse og rettspolitiske vurderinger i ombudets håndheving av for eksempel likestillingsloven og diskrimineringsloven.

Ombudet har gjennom forskriftens spesifisering av kompetanse- og pådriveroppgaver fått tildelt et svært omfattende, og diffust avgrenset, sett av generelle oppgaver. Samtidig er det store utfordringer med hensyn til gjennomføringen av deler av den lovpålagte virksomheten. Dette gjelder blant annet omfanget av kontroll med redegjørelsesplikten for arbeidsgivere i både offentlig og privat sektor. Ombudet har heller ikke i særlig grad prioritert undersøkelser om art og omfang av diskriminering, som også hører inn under mandatet. Det er fortsatt utfordringer knyttet til virksomheten som lavterskeltilbud. I kapittel 9 gjennomgår utvalget ombudets tilsyn med FNs kvinnekonsvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon. Arbeidet med disse oppgavene bør også gis større prioritet. På alle disse områdene ligger det således en rekke utfordringer for ombudet når det gjelder prioritering og oppgaveløsning. Utvalget regner med at en forenkling av forskriften som foreslått over, også kan bidra til å gjøre prioriteringen mellom arbeidsoppgaver enklere. Samtidig foreslår utvalget en viss arbeidsdeling for tilsyn og veiledning knyttet til aktivitetsplikten i arbeidslivet, som også vil kunne avlaste ombudet noe.

Utvalget kan for øvrig ikke se sterke argumenter for en ny oppdeling av henholdsvis lovhåndhevings- og pådriveroppgaver. Heller bør sammenhengen mellom dem være tydeliggjort gjennom drøftingen i dette kapittelet av ombudets viktige rolle som lavterskeltilbud på likestillings- og diskrimineringsfeltet. Utvalget foreslår derfor at ombudets oppgaver og myndighet i hovedsak blir videreført som i dag, men at forskriften forenkles med hensyn til beskrivelse av kompetanse- og pådriverrollen, for å sikre kjerneoppgavene.

Kapittel 9

Ombudets tilsyn med FNs kvinunediskrimineringskonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon

9.1 Innledning

En del av utvalgets mandat (gitt oktober 2010) er å foreta en særskilt vurdering av Likestillings- og diskrimineringsombudets (LDO) roller og oppgaver. I dette inngår en vurdering av LDOs tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med internasjonale menneskerettslige forpliktelser.

I dette kapitlet (9) beskrives og drøftes LDOs oppgave med å føre tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med Norges internasjonale forpliktelser etter FNs kvinunediskrimineringskonvensjon (KDK) og FNs rasediskrimineringskonvensjon (RDK). LDOs oppgaver med lovhåndheving, kontroll og veiledning med aktivitets- og redegjørelsesplikten, samt ombudets arbeid med å bygge kompetanse, behandles i det foregående kapitlet (8). Utvalget har i gjennomgangen av LDOs konvensjonstilsyn tatt utgangspunkt i at utvalget i mandatet er bedt om gi en vurdering av om ombudets oppgaver når det gjelder tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med internasjonale menneskerettslige forpliktelser. Det bes om en vurdering av hvordan dette tilsynet gjennomføres i dag, og hvordan det eventuelt kan styrkes. Utvalget har som grunnlag for disse vurderingene fått gjennomført en kartlegging av ombudets konvensjonstilsyn.¹

I kapitlet tas det utgangspunkt i plikten til å etablere en uavhengig nasjonal overvåkingsmekanisme og hva dette innebærer. Deretter redegjøres det for kartleggingen av LDOs arbeid med

konvensjonstilsynet og for anbefalingene i rapporten. Avslutningsvis presenteres utvalgets vurderinger og forslag om å styrke LDOs tilsynsfunksjon.

9.2 Plikt til å etablere en uavhengig nasjonal overvåkingsmekanisme

Norge ratifiserte FNs kvinunediskrimineringskonvensjon i 1981 og FNs rasediskrimineringskonvensjon i 1970. Konvensjonene er gjennomført i norsk rett gjennom inkorporering, men lenge etter at de var ratifisert. Inkorporering betyr at konvensjonene gjelder som norsk lov. FNs kvinunediskrimineringskonvensjon (KDK) er inkorporert i menneskerettsloven og FNs rasediskrimineringskonvensjon (RDK) er inkorporert i diskrimineringsloven. LDO har hatt tilsyn med konvensjonene etter at ombudet ble etablert i januar 2006.

Ratifikasjon av internasjonale konvensjoner medfører at Norge har forpliktet seg til å etablere en uavhengig overvåkingsmekanisme. Opprettelsen av et uavhengig konvensjonstilsyn må i utgangspunktet anses som en del av forpliktelsen for staten etter KDK og RDK. Av forpliktelsen, slik den er angitt i de to konvensjonene, framgår det at et slikt tilsyn skal være uavhengig, tilgjengelig og effektivt gjennomført. De sistnevnte kravene sammenfattes gjerne som et krav om «access to justice», det vil si tilgang til rett eller tilgang til rettigheter. Et konkret uttrykk for denne forpliktelsen er FNs Menneskerettighetskommissjons resolusjon 1992/54 og FNs Generalforsamlings resolusjon 48/134, 1993 (Paris-prinsippene). Paris-prinsippene nedfeller generelle prinsipper for nasjonale institusjoner som skal fremme menneskerettigheter og beskytte mot brudd på menneskerettighetene.

¹ *Kartlegging av Likestillings- og diskrimineringsombudets tilsyn med FNs kvinunediskrimineringskonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon*, 2011. En utredning foretatt av avdeling for kvinnerett, barnerett, diskriminerings- og likestillingsrett (KVIBALD), Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo, ved professor Anne Hellum og advokat Else McClimans.

Boks 9.1 Paris-prinsippenes anbefalinger

I henhold til Paris-prinsippene anbefales statene å opprette en uavhengig nasjonal institusjon som skal:

«3 (a) Nasjonal menneskerettsinstitusjon skal for ethvert tema vedrørende menneskerettighetene og beskyttelse mot overgrep på rådgivende basis utarbeide uttalelser, anbefalinger, forslag og rapporter til utøvede og lovgivende myndigheter, samt andre offentlige instanser – enten på oppfordring fra relevante myndigheter eller på eget initiativ forankret i sitt mandat. Nasjonal menneskerettsinstitusjon kan selv bestemme om de vil offentliggjøre slike utspill.

(b) Nasjonal menneskerettsinstitusjon skal arbeide for og sikre at nasjonal lovgivning og praksis harmoniserer med internasjonale menneskerettskonvensjoner som landet har ratifisert – samt sørge for en effektiv implementering av konvensjonene.

(c) Nasjonal menneskerettsinstitusjon skal oppmuntre til ratifisering av ulike menneskerettskonvensjoner, samt sørge for at de blir implementert.

(d) Nasjonal menneskerettsinstitusjon skal bidra til den rapportering som myndighetene er pålagt å gjøre i tråd med nedfelte

konvensjonskrav. Disse rapportene skal oversendes ulike organisasjoner, komiteer og regionale institusjoner innen FN-systemet. Nasjonal menneskerettsinstitusjon kan også avgi en uttalelse om et aktuelt tema – dersom det ansees som nødvendig – i trygg forvissning om uavhengighet.

(e) Nasjonal menneskerettsinstitusjon skal samarbeide med FN og deres organisasjoner, inkludert regionale kontorer, samt øvrige lands nasjonale institusjoner som arbeider for menneskerettighetene og beskytter mot overgrep.

(f) Nasjonal menneskerettsinstitusjon skal bidra i utarbeidelse av opplærings- og forskningsprogram innenfor menneskerettighetsområdet, samt delta i gjennomføringen på skoler, universiteter og innenfor profesjonelle miljøer.

(g) Nasjonal menneskerettsinstitusjon skal publisere informasjon om menneskerettighetene samt tiltak for å bekjempe alle former for diskriminering – i særskilt basert på rase – gjennom å øke den offentlige oppmerksomheten, spesielt gjennom informasjonskampanjer og utdanning, samt gjennom bruk av media.»

Både KDK og RDK-komiteene understreker viktigheten av at Paris-prinsippene legges til grunn for nasjonale overvåkingsmekanismer.²

Norsk senter for menneskerettigheter (SMR), som ble opprettet ved Kongelig resolusjon av 21. september 2001, er Norges Nasjonale institusjon for menneskerettigheter og en direkte oppfølging av Norges forpliktelser etter Paris-prinsippene. Likestillings- og diskrimineringsombudet har fått ansvar for å føre tilsyn med KDK og RDK. Barneombudet har tilsvarende ansvar for tilsyn med FNs barnekonvensjon.

² RDK-komiteen har i sin generelle anbefaling nr. 17, understreket viktigheten av at Paris-prinsippene benyttes som utgangspunkt også når det gjelder opprettelsen av spesialiserte institusjoner/mekanismer for tilsyn med gjennomføring av rettighetene etter konvensjonen. KDK-komiteen har i sin generelle anbefaling nr. 28 understreket viktigheten av uavhengige overvåkingsorganer slik som nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner eller uavhengige kvinnekommisjoner med mandat å støtte og beskytte rettighetene i KDK.

Et evalueringsteam oppnevnt av Utenriksdepartementet evaluerte i 2011 SMR som Nasjonal institusjon.³ Evalueringen foretok en gjennomgang av samtlige institusjoner som er tillagt konvensjonstilsynsansvar, herunder Likestillings- og diskrimineringsombudet. Norske myndigheter anbefales i lys av evalueringen å:

1) Opprette en norsk menneskerettighetskomisjon bestående av tre kommisjonærer med menneskerettslig kompetanse på høyt nivå som norsk nasjonal institusjon.

2) Innføre en egen lov om nasjonal institusjon som definerer kommisjonens oppgaver, sikrer dens uavhengighet og gir rammer for samarbeid med ombudene som har et lovfestet konvensjonstilsynsansvar samt sivilsamfunnet.

³ Evalueringsteamets rapport: *Protecting and promoting human rights in Norway. Review of the Norwegian Centre for Human Rights in its capacity as a National Human Rights Institution*, mars 2011.

Evalueringen foreslår ingen endringer i Likestillings- og diskrimineringsombudets lovfestede konvensjonstilsynsoppgaver.

9.3 Ombudets konvensjonstilsyn

Ombudets konvensjonstilsyn er lovpålagt, jf. diskrimineringsombudslovens § 1 tredje ledd:

«Ombudet skal føre tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelser Norge har etter følgende konvensjoner:

1. De forente nasjoners internasjonale konvensjon 18. desember 1979 om å avskaffe alle former for diskriminering av kvinner.
2. De forente nasjoners internasjonale konvensjon 21. desember 1965 om avskaffelse av alle former for rasediskriminering.»

Formålet med § 1 tredje ledd var å tydeliggjøre likestillings- og diskrimineringsombudets ansvar for å følge med i hvordan konvensjonens bestemmelser praktiseres (Ot.prp. nr. 34 (2004–2005), side 79-80):

«Departementet vil fremheve at et slikt ansvar vil være med på å sikre overvåkingen av at konvensjonene overholdes. Gjennom en slik bestemmelse vil det tydeliggjøres at ombudet har et ansvar for å følge med på hvordan konvensjonenes bestemmelser praktiseres.»

Det ble samtidig fremhevet at det er departementene som har det overordnede ansvaret for gjennomføringen av konvensjonsvernet i norsk rett. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) har ansvar for gjennomføringen av KDK og RDK i norske rettsregler. BLD skal på vegne av staten rapportere til de internasjonale tilsynsorganene; FNs kvinneskrediteringskomité og FNs rasediskrimineringskomité. I 2009 ble FNs kvinneskrediteringskonvensjon inkorporert i menneskerettsloven, der Justisdepartementet er ansvarlig departement, men uten at BLDs ansvar for rapportering til de internasjonale tilsynsorganene ble endret.

Ombudets tilsynsfunksjon er sparsomt kommentert i lovforarbeidene. Det fremgår imidlertid at ombudets ansvar for slikt tilsyn blant annet vil kunne innebære at ombudet rapporterer eventuelle uoverensstemmelser mellom norsk rett/forvaltningspraksis og konvensjonene til departementet (Ot.prp. nr. 34 (2004–2005) om diskrimineringsombudsloven, side 98).

For utvalget er rapportering om «uoverensstemmelser» det samme som at ombudet skal rapportere om motstrid mellom norsk rett/forvaltningspraksis og de to konvensjonene. Motstrid betyr at norske lovregler, rettspraksis eller forvaltningspraksis er i strid med det som er fastsatt eller følger av rettspraksis knyttet til de to konvensjonene, som Norge har ratifisert. KDK og RDK inneholder, i tråd med alminnelige menneskerettslige forpliktelser, en plikt til å respektere, beskytte og oppfylle de forpliktelser som er vernet av konvensjonen. Hvis det konstateres motstrid, er det nasjonalstaten som må endre loven og/eller sin praksis.

Forarbeidene gir ingen veiledning om den nærmere grenseoppgangen mellom ombudets ansvar for tilsyn med konvensjonen og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets gjennomføringsansvar. I forbindelse med at KDK ble inkorporert i menneskerettsloven i 2009 (jf. Ot.prp. nr. 93 (2008–2009)), ble det heller ikke avklart om det er til BLD ombudet skal rapportere, eller om det er til Justisdepartementet, som har ansvar for menneskerettsloven. Det ble heller ikke foretatt noen grenseoppgang mellom departementets gjennomføringsansvar og ombudets tilsyn med at de menneskerettslige forpliktelsene overholdes.

Forholdet til overvåkingsansvaret til Senter for menneskerettigheter, som har et generelt overvåkingsansvar for menneskerettighetene og ombudets konvensjonstilsyn, er heller ikke berørt i forarbeidene til diskrimineringsombudsloven.

Det er etter dette uklart hva som skal anses som nasjonal rapportering. Forarbeidene omtaler ikke prosedyrer, formkrav og kvalitetsstandarder som bør legges til grunn ved utøvelsen av konvensjonstilsynet.

LDO har utarbeidet selvstendig supplerende rapporter til de to internasjonale overvåkingskomiteene, se nærmere om dette i kapittel 9.3.3. Forarbeidene til diskrimineringsombudsloven gir heller ingen veiledning om dette og om forholdet mellom rapportering til nasjonale og internasjonale organer.

Til tross for at ombudets konvensjonstilsynsfunksjon ikke er klargjort i lovforarbeidene, jf. gjennomgangen over, legger Paris-prinsippene føringer for hvilke elementer som må inngå (Hellum og McClimans 2011, side 47). Følgende elementer må være med i konvensjonstilsynet (i utvalgets rekkefølge):

- Nasjonal rapportering om uoverensstemmelser mellom norsk rett og konvensjonene.

- Rapportering internasjonalt. Ombudets tilsyn er også knyttet opp til det statlige rapporteringssystemet som ledes av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Informasjon. Et fungerende konvensjonstilsyn forutsetter at de som har rettigheter og plikter etter konvensjonene informeres om tilsynet og om konvensjonene som tilsynet gjelder.
- Dokumentasjon om forholdet mellom norsk rett og konvensjonene.

9.3.1 Kartleggingen av konvensjonstilsynet

Utvalget har fått gjennomført en egen kartlegging av ombudets konvensjonstilsyn (Hellum og McClimans 2011).

Kartleggingen omfatter blant annet tolking, organisering og bruk av konvensjonene som rettskilde i ombudets lovhåndhever- og pådriveroppgaver. Kartleggingen har gjennomgått klage- og veiledningssaker, høringsuttalelser, rapporter til internasjonale tilsynsorgan, ombudets årsrapporter, håndbøker, fagartikler mv. Utrederne har deltatt på møter mellom ombudet, departementer og sivilsamfunn om rapportering til overvåkingsorganene i FN, FNs kvinnediskrimineringskomité, KDK-komiteen og FNs rasediskrimineringskomité, RDK-komiteen. I kartleggingen inngår intervjuer med nøkkelinformanter, blant annet hos ombudet selv, og hos Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets fagavdeling. Vurderingene i dette kapittelet bygger i sin helhet på kartleggingen.

I gjennomgangen og vurderingen av ombudets konvensjonstilsyn legger utvalget til grunn de elementene som blir oppregnet i kapittel 9.3.

9.3.2 Ombudets rapportering om motstrid mellom konvensjonene og norsk rett

Kompetanse og rutiner

Ombudet har i senere år tatt en rekke initiativer for å styrke sin interne kompetanse når det gjelder KDK og RDK. Det er opprettet et eget konvensjonstilsynsteam, supplerende statsrapporter er utarbeidet, og ombudet deltar i et nettverk sammen med andre institusjoner som har konvensjonstilsyn som del av sitt mandat.

Å føre tilsyn med de to konvensjonene betinger at ombudet har god oversikt over praksis fra de internasjonale overvåkingsorganene for konvensjonen. Kartleggingen (Hellum og McClimans 2011) viser til at ombudet i liten grad har utviklet rutiner for gjennomgang og oppdatering knyttet

til relevant praksis fra de internasjonale konvensjonstilsynsorganene, herunder individklagesaker, generelle kommentarer og konkluderende kommentarer til statsrapporter.

Rapportering til BLD

Hellum og McClimans påpeker at ombudet i liten utstrekning har rapportert til BLD, som er departementet med gjennomføringsansvar for både KDK og RDK. Det foreligger spredte eksempler på at ombudet med henvisning til § 1 tredje ledd i diskrimineringsombudsloven har rettet skriftlige henvendelser til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, avisredaksjoner og politi om uoverensstemmelser mellom KDK, RDK og norsk lovgivning og forvaltningspraksis. Et fellestrekk ved disse henvendelsene er ifølge kartleggingen at det dreier seg om korte brev hvor henvisningene til KDK og RDK ofte er summariske og uten gjennomgang av relevante internasjonale rettskilder. Henvendelsene har etter Hellums og McClimans vurdering preg av ordinære henvendelser som inngår i ombudets nasjonale lovhåndhevingsoppgave mer enn som rapportering av saker med motstrid mellom konvensjonsforpliktelser og norsk lov eller forvaltningspraksis.

Kartleggingen viser at ombudet heller ikke for sin nasjonale rapportering, det vil si rapportering til BLD og eventuelle andre relevante instanser, har utarbeidet faste rutiner, formkrav og kvalitets-sikringsstandarder.

Nedenfor gjennomgås noen eksempler der ombudet har tatt opp konkrete saker om manglende samsvar mellom norsk rett og forvaltningspraksis og KDK /RDK. Sakene er tatt opp med BLD, andre departementer eller andre institusjoner.

Steriliseringssaken og eggdonasjonssaken (begge sakene refereres nedenfor) er eksempler på at LDO har tatt opp saker som reiser spørsmål om forvaltningspraksis eller lovgivning er i tråd med kvinnediskrimineringskonvensjonen, uten å få gjennomslag hos norske myndigheter. Kartleggingen ser det som et gjennomgående trekk ved begge sakene at ombudets menneskerettslige anførsler er svakt underbygget. I begge tilfeller refererer ombudet til KDK uten å foreta en gjennomgang og analyse av de foreliggende rettskilder. I steriliseringssaken fikk ombudet medhold av et flertall i nemnda, som også viste til KDK uten å foreta noen selvstendig gjennomgang av dens kilder. I eggdonasjonssaken, hvor ombudets uttalelse om at bioteknologilovens forbud mot

Boks 9.2 Forsikringsvilkårssaken¹

Bakgrunnen for forsikringsvilkårssaken var norske forsikringsselskapers bruk av kjønn som faktor ved beregning av forsikringspremie. Ombudet, som mente denne praksisen var i strid med likestillingsloven, tok kontakt med forsikringsselskapene. Ombudets uttalelse om at en slik beregningsmåte var i strid med likestillingsloven når det gjaldt skade- og sykeforsikringer ble gitt medhold av et flertall i nemnda. Nemnda viste i sin avgjørelse til EUs likebehandlingsdirektiv og FNs kvinnediskrimineringskonvensjon. Uten å gi sin tilslutning til nemndas begrunnelse uttalte Justisdepartementets lovavdeling i brev 11. januar 2007 i sak 2006/06485 at

siden nemndas vedtak ikke ble klaget inn for domstolene måtte det legges til grunn at kjønn ikke kan tas hensyn til ved beregning av forsikringsvilkår. EU-domstolens avgjørelse i sak C-236/09 av 1. mars 2011 gjorde det imidlertid klart at ombudet og nemndas vurderinger om at det etter internasjonal rett ikke er adgang til å bruke kjønn som beregningsfaktor var korrekt.

I ettertid har rettspraksis fra EU-domstolen, (Sak C-126/09), vist at ombudets og nemndas vurderinger av forholdet mellom internasjonale diskrimineringsstandarder og norsk rett har vært korrekte, selv om de ikke fikk fullt gjennomslag.

¹ Sak 06/141 LDO, sak 9a og 9b/2006 LDN.

eggdonasjon er i strid med likestillingsloven og KDK ble påklaget, trekker nemnda ikke inn KDK i vurderingen av forholdet mellom de to lovene. Ifølge kartleggingen vitner begge saker om mangel på rutiner og prosedyrer for utredning og oppfølging av tilfeller hvor LDO hevder at norsk for-

valtningspraksis eller lovgivning kan være i strid med internasjonale konvensjonsforpliktelser.

Ombudet har ved flere anledninger, med henvisning til sin kompetanse etter diskrimineringsombudslovens § 1 tredje ledd på eget initiativ tatt opp saker som gjelder rasistiske ytringer. Rasis-

Boks 9.3 Steriliseringsaken¹

Steriliseringsaken gjaldt innføringen av ulike egenandeler ved sterilisering for kvinner og menn. Ombudet rettet i brev av 25. april 2006 en henvendelse til Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) om å revurdere innføringen av ulike priser på sterilisering av kvinner og menn. HOD fant ikke grunn til å revurdere denne praksisen. På bakgrunn av stadige henvendelser fra kvinner som reagerte på de høye egenandelene tok ombudet i brev av 11. september 2008 igjen kontakt med HOD. Etter ombudets syn reiste ulike egenandeler for sterilisering av kvinner og menn spørsmål om likeverdige helsetjenester, og om en slik praksis var i strid med Norges forpliktelser etter KDK. Ombudet viste i sitt brev til HOD til høringsuttalelse fra Avdeling for kvinneverett i forbindelse med inkorporeringen av kvinnekonsensjonen i norsk lov. Høringsuttalelsen framhever at KDK i generell anbefaling nr. 24 om lik rett til helse har uttalt at kvinner og menn skal ha samme adgang til helsetjenester uavhengig av forplantningsmessige og biologiske forskjell-

er. Selv om sterilisering er et inngrep, som på grunn av kvinners og menns ulike fysiologi er forskjellig, vil det, i henhold til Avdeling for kvinneveretts høringsuttalelse, være urimelig å krevne høyere pris for kvinner enn menn.

Det forhold at henvendelsen ikke har blitt fulgt opp av HOD har ikke ført til nye initiativer fra ombudets side. Dette selv om ombudet fortsatt mottar henvendelser fra kvinner som reagerer på de høye egenandelene ved sterilisering. I ombudets brev av 19. januar 2011 til en person som har henvendt seg med klage, fremholdes det at både ombudet og nemnda har konkludert med at denne prisforskjellen er i strid med likestillingsloven og at ombudet på bakgrunn av at kvinnediskrimineringskonvensjonen nå er inkorporert i menneskerettsloven, slik at den har forrang foran «vanlige» lover, vurderer om ombudet på nytt skal anmode departementet om å endre reglene. Dette er per 14. april 2011 ikke gjort.

¹ Sak 08/748 LDO.

Boks 9.4 Eggdonasjonssaken¹

Eggdonasjonssaken begynte som en henvedelse til Likestillingsombudet fra en kvinne som mente seg diskriminert fordi bioteknologiloven § 2-18 forbyr eggdonasjon. Saken ble senere tatt opp av Foreningen for ufrivillig barnløse og behandlet av likestillingsombudet. I brev av 7. desember 2005 til Helse- og omsorgsdepartementet uttalte ombudet at lovbestemmelsen var i strid med likestillingsloven. Helse- og omsorgsdepartementet forela saken for Justisdepartementets lovavdeling, som uttalte at likestillingsombudet hadde gått ut over sin saklige kompetanse. LDO sa seg i brev av 28. mars 2006 uenig i Helse- og omsorgsdepartementets påstand om at ombudets tidligere avgjørelse var ugyldig og konkluderte med at bioteknologilovens forbud mot eggdonasjon strider mot likestillingsloven. LDO fremla etter dette selv saken for Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Ombudet understreker i sitt brev til nemnda av 12. mai 2006 sin lovbestemte plikt til å overvåke om norsk rett og forvaltningspraksis er i samsvar med FNs kvinnekongresskonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon, men uten å

påpeke hvorvidt bioteknologiloven er i konflikt med kvinnekongresskonvensjonen. I brevet uttales det:

«Likestillings- og diskrimineringsombudets kompetanse til å ta opp saker på eget initiativ er i dag regulert i lovens § 3 fjerde ledd. For at ombudet overhodet skal ha mulighet til å løse tilsynsoppgaven i forhold til FNs kvinnekongresskonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon jf. ovenfor, anser ombudet det som en forutsetning at ombudet kan ta opp saker på eget initiativ som gjelder saker om motstrid mellom formell lov og likestillingsloven».

Nemnda, som anså prøving av motstridsspørsmålet for å ligge innenfor ombudets og nemndas kompetanse, konkluderte med henvisning til bioteknologilovens forarbeider som er nyere enn likestillingslovens, med at bioteknologilovens forbud mot eggdonasjon ikke er i strid med likestillingsloven. Nemnda foretok ingen vurdering av forholdet til kvinnekongresskonvensjonen.

¹ Sak 2005/42 hos Likestillingsombudet, sak 2006/141 LDO.

tiske ytringer faller innenfor ombudets kompetanse til å rapportere om uoverensstemmelser mellom RDK og norsk rett og forvaltningspraksis etter § 1 tredje ledd, men faller utenfor ombudets kompetanse etter diskrimineringsloven § 1 andre ledd, som ikke omfatter straffelovens bestemmelser.

Kartleggingen konstaterer at LDOs utøvelse av konvensjonstilsyn gjennom nasjonal rapportering fremstår som lite synlig. Den nasjonale rapporteringen skiller seg, i sin form, i liten grad fra utøvelsen av ombudets nasjonale lovhåndhevings- og pådrivervirksomhet.

Ombudets høringsuttalelser

LDO anser at høringsuttalelser hvor KDK og RDK trekkes inn, inngår i en utøvelse av konvensjonstilsynet etter diskrimineringsombudslovens § 1 tredje ledd.

En gjennomgang av ombudets hørings svar i perioden 2006–2010 viser at ombudet har referert til KDK og RDK i ni uttalelser, noe som utgjør et lavt tall sett i forhold til det totale antall hørings saker (Hellum og McClimans 2011, side 47). I de

fleste høringsuttalelsene refereres det til KDK og RDK, men det foreligger ingen nærmere utredning av hvilke krav som følger av en fortolkning av konvensjonene. Kartleggingen peker også på at ombudets hørings svar konsentrerer seg om likestillings- og diskrimineringslovgivningen med særlig vekt på arbeidslivsdiskriminering og beskyttelse mot seksualisert vold. Det vises til at det brede spekter av rettsforhold som omfattes av KDK dermed ikke reflekteres i ombudets deltakelse i høringsinstituttet.

I ett tilfelle, høringsuttalelsen til forslag om lovfesting av krisesentertilbudet, foretar ombudet en utredning som konkretiserer de krav som følger av konvensjonen. Denne uttalelsen trekker inn et bredt spekter av kilder, både empiri som belyser den private voldens omfang og karakter og internasjonale rettskilder, herunder kvinnekongresskonvensjonens generelle anbefalinger. Ombudets uttalelse førte, sammen med andre høringsuttalelser, til at lovforslaget som ble lagt fram for Stortinget oppstilte krav om at voldsutsette kvinner og menn skulle gis separate botilbud.

Boks 9.5 Eksempel: Høringsuttalelse om kjønnsnøytral utforming av krisesentertilbud

I sin høringsuttalelse til forslag om lovfesting av krisesentertilbudet¹ bemerker ombudet at lovforslagets kjønnsnøytrale utforming ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til den private voldens kjønnede karakter og således kommer i konflikt med kvinnekongressens konvensjonen. Det vises til artikkel 1 og 2s krav om at en lovfesting må utformes slik at den gir kvinner som utsettes for vold reell beskyttelse. Ombudet understreker at det kjønnsnøytrale lovforslagets kvinne- og likestillingsmessige konsekvenser ikke er utredet, verken når det gjelder utredningsinstruksen eller artikkel 1 og 2 i kvinnekongressens konvensjonen. Ombudet viser i denne sammenheng til generell anbefaling nr. 19 om vold mot kvinner som fremhever betydningen av beskyttelsestiltak som er tilpasset voldsutsatte kvinners situasjon.

¹ LDOs brev av 14. januar 2009, sak 08/1714.

I sine høringsuttalelser går ombudet som oftest ikke inn på de konkrete konvensjonsbestemmelsene og de generelle anbefalingene som sammenfatter fortolkningene fra KDK-komiteen og RDK-komiteen.

9.3.3 Ombudets rapporter til KDK- og RDK-komiteene

Norge er etter de to konvensjonene forpliktet til å utarbeide nasjonale rapporter til de to internasjonale overvåkingskomiteene. Overvåkingen foregår ved at Norge avgir periodiske rapporter til de to komiteene og deretter blir eksaminert og får en vurdering «Concluding observations». Norge utarbeider nasjonale rapporter til de to komiteene hvert fjerde år. I tillegg er det vanlig at det sivile samfunnet utarbeider sine såkalte «skyggerapporter» ved siden av den nasjonale rapporten. Ombudet har en særskilt og selvstendig tilsynsfunksjon når det gjelder de to konvensjonene, og har derfor siden 2010 utarbeidet selvstendige supplerende rapporter til RDK-komiteen og KDK-komiteen. Disse initiativene legger et grunnlag for en mer systematisk dokumentasjon av forholdet mellom den faktiske og rettslige situasjonen etter norsk og internasjonal rett enn det som hittil har vært tilfelle.

RDK-rapporten er meget bredt anlagt, men den mangler henvisning til de aktuelle konvensjonsbestemmelsene. KDK-rapporten har oppmerksomhet på noen utvalgte forhold som er godt dokumentert både rettslig og empirisk.

9.3.4 Tilrettelagt informasjon og dokumentasjon

Kartleggingen viser at ombudet hittil ikke har utviklet noen informasjonsbase som gjør informasjon om tilsynsordningen, konvensjonene og deres kilder tilgjengelige på ombudets nettsider. Dermed er informasjonen verken tilgjengelig for ombudets egne medarbeidere eller for allmennheten. Ifølge Hellum og McClimans er det heller ikke iverksatt systematiske utadrettede informasjonstiltak som beskriver ombudets konvensjonstilsynsfunksjon og Norges forpliktelser etter KDK og RDK.

Utvalget er senere, etter at kartleggingen var gjennomført, kjent med at ombudet har forbedret informasjonen om konvensjonstilsynet på sine nettsider:

<http://www.ldo.no/no/Tema/Konvensjonstilsyn/>

I kartleggingen blir det vist til at ombudets interne saksbehandlingssystem ikke fanger opp opplysninger knyttet til konvensjonene og konvensjonstilsynet på en systematisk måte. Det er derfor vanskelig for eksterne aktører og rettsansvendere å finne fram til ombudets uttalelser i konkrete saker.

9.3.5 Ombudets organisering av konvensjonstilsynet

Ombudet har fra 2009 tatt en rekke initiativ til å styrke sin interne kompetanse når det gjelder KDK og RDK. Dette kommer særlig til uttrykk i opprettelsen av et eget team for konvensjonstilsyn, deltakelse i et nettverk sammen med andre institusjoner som har konvensjonstilsyn og gjennom utarbeidelse av selvstendige supplerende rapporter til konvensjonstilsynsorganene.

Ombudet har i senere år intensivert arbeidet med dokumentasjon som gjelder forholdet mellom norsk rett og konvensjonene. Ombudet bidrar med årlige innspill til Norsk senter for menneskerettigheters årbok hvor det foretas en omfattende sammenstilling av norsk og internasjonal rett på diskrimineringsområdet.

Ombudet har i liten grad utviklet rutiner for gjennomgang og oppdatering når det gjelder rele-

vante internasjonale rettskilder, herunder individklagesaker, generelle kommentarer og konkluderende kommentarer til statsrapporter fra KDK-komiteen og RDK-komiteen.

9.4 Anbefalinger fra kartleggingen

Hellum og McClimans (2011) anbefaler i kartleggingen å styrke ombudets funksjon når det gjelder konvensjonstilsynet.

Utredningen anbefaler at konvensjonstilsynsfunksjonen ut fra hensynet til tilgjengelighet og effektiv gjennomføring bør fremstå som separat fra ombudets andre nasjonale lovhåndhever- og pådriveroppgaver. Informasjon om konvensjonstilsynsfunksjonen og konvensjonene må gjøres offentlig tilgjengelig. Kartleggingen legger vekt på at ombudet bør ha en informasjonsbase om sin tilsynsfunksjon på sine nettsider.

Av hensyn til konvensjonstilsynsfunksjonens rettslige autoritet og legitimitet bør det ved ombudets utredning av eventuelle uoverensstemmelser mellom internasjonal retts standarder og norsk lovgivning og forvaltningspraksis oppstilles kvalitetskrav og kvalitetssikringsmekanismer. Det bør også være retningslinjer for kvalitetssikring gjennom innhenting av eksterne juridiske ekspertuttalelser.

I kartleggingen blir det, som ledd i dette, anbefalt at det klargjøres hvor og hvordan det skal rapporteres om situasjoner hvor norsk rett og forvaltningspraksis ikke er i tråd med RDK og KDK, og oppstilles rutiner for saksbehandlingen. Kartleggingen peker på behovet for å skille saker som gjelder rapportering om manglende samsvar mellom konvensjonsforpliktelser og norsk rett fra saker som gjelder ombudets nasjonale lovhåndhever- og pådriveransvarfunksjoner.

Videre påpeker kartleggingen at det mangler systematisk oppfølging av saker med sikte på vurdering av hvorvidt og i hvilken grad ombudet får gjennomslag. Det blir også vist til, som en svakhet, at konvensjonstilsynsfunksjonen ikke har noen egen budsjettpost hos ombudet.

Videre bør det være mulig å finne opplysninger om konvensjonene og konvensjonstilsynet i ombudets saksbehandlingssystem.

At ombudet utarbeider selvstendige rapporter til overvåkingskomiteene for KDK og RDK følger av uavhengighetsprinsippet, jf. kapittel 9.2. Kartleggingen påpeker at utarbeidelse av supplerende rapporter til konvensjonskomiteene kan være et godt virkemiddel til å sammenstille den betydelige erfaringsbase ombudet besitter fra sin kon-

krete klagesaksbehandling på nasjonalt nivå. Kartleggingen viser til at en utfordring i selvstendige rapporter til internasjonale konvensjonstilsynsorganer er å sikre at de problemer som løftes fram gjøres til gjenstand for en grundig rettslig vurdering med henblikk på forholdet mellom de aktuelle konvensjonsbestemmelser og lovgivning samt praksis på området.

Kartleggingen anbefaler også å avklare forholdet til andre nasjonale instanser med rapporteringsansvar som dekker diskrimineringsfeltet, særlig Nasjonalt senter for menneskerettigheter og barneombudet. Ettersom ombudenes konvensjonstilsyn på diskrimineringsfeltet er begrenset til BK, RDK og KDK faller en rekke diskrimineringsgrunnlag i praksis utenfor konvensjonstilsynsordningen. For å dekke disse hullene er det behov for bedre samordning mellom Nasjonal institusjon og ombudenes konvensjonstilsyns ansvar på diskrimineringsfeltet.

Videre anbefaler kartleggingen at det blir foretatt en beregning av hvilke ressurser som faktisk medgår og hvilke ressurser som trengs for å gjennomføre et konvensjonstilsyn som er i tråd med de internasjonale kravene som i dag stilles. Det blir anbefalt at ombudet, i den grad det er nødvendig, blir tilført ressurser med sikte å tilfredsstille de krav som stilles til et tilgjengelig og effektivt konvensjonstilsyn.

9.5 Utvalgets vurdering

Styrking av ombudets tilsynsfunksjon

Gjennomgangen av ombudets arbeid viser at det er betydelige utfordringer knyttet til ombudets tilsyn med FNs kvinnekonvensjon (KDK) og FNs rasediskrimineringskonvensjon (RDK). Utvalget støtter vurderingen i kartleggingen om at ombudets konvensjonstilsyn blir styrket, jf. kartleggingens sammenfatning om dette (Hellum og McClimans 2011, side 7):

«Konvensjonstilsynsoppgaven er i lys av den raske internasjonale rettsutviklingen og det økende rettskildevolumet en stadig mer ressurskrevende oppgave. Ombudet må som et ledd i denne oppgaven foreta en selvstendig tolking av et komplekst internasjonalt rettskildetilbilde. Konvensjonstilsynsoppgaven medfører også et omfattende informasjons- og dokumentasjonsansvar. Å styrke konvensjonstilsynets empiriske og juridiske kvalitet er en grunnleggende utfordring som av hensyn til ombudets

faglige autoritet og legitimitet bør gis høy prioritet.»

Utvalget bygger sine anbefalinger og forslag nedfor på flere av anbefalingene fra kartleggingen. Ombudet har gjennom sin lovhåndheving av likestillingsloven og diskrimineringsloven sammen med sitt tilsynsansvar for konvensjonene et svært godt utgangspunkt for å arbeide for at konvensjonenes vern og statens plikter etter konvensjonene blir aktivert.

Plikt til nasjonal rapportering. Presisering

Ombudet har nesten ikke rapportert om uoverensstemmelser til BLD som er det departement som har gjennomføringsansvaret for både KDK og RDK. Det finnes eksempler på at ombudet har henvendt seg til andre departementer, politi, aviser og nettsteder. Ombudet har, med henvisning til § 1 tredje ledd i diskrimineringsombudsloven, rettet skriftlige henvendelser til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, avisredaksjoner og politi om uoverensstemmelser mellom KDK, RDK og norsk lovgivning og praksis. Gjennomgangen av disse sakene, som er tatt opp av ombudet av eget tiltak, viser at konvensjonene på flere områder har en selvstendig betydning når det gjelder forholdet til norsk rett, for eksempel i saker som gjelder kjønns- og rasestereotyper.

Ombudet foretar ingen systematiske undersøkelser av om uttalelsene respekteres og følges opp. Det er på denne bakgrunn ikke mulig å foreta noen systematisk vurdering av hvorvidt og i hvilken grad ombudet får gjennomslag i saker hvor KDK og RDK trekkes inn. Mangel på systematisk oppfølging er et forhold som svekker effektiv gjennomføring av konvensjonstilsynet.

I de høringsuttalelser hvor ombudet trekker inn KDK og RDK viser ombudet direkte til sitt tilsynsmandat etter diskrimineringsombudslovens § 1 tredje ledd. Ombudet bruker i liten grad KDK i høringsuttalelser, og ennå mindre RDK. Av de 9 høringsuttalelser som viser til disse konvensjonene refererer 8 til KDK. De fleste høringsuttalelsene refererer til KDK og RDK uten at det blir foretatt noen nærmere utredning opp mot kravene i konvensjonene.

Ombudet har i liten grad rapportert nasjonalt om motstrid mellom norsk rett og forvaltningspraksis og konvensjonene. Samtidig har ombudet en unik posisjon når det gjelder å fange opp pro-

blemstillinger knyttet til motstrid, i og med sitt mandat, sitt sakstilfang og sin rolle som høringsinstans. Utvalget ser samtidig at det er uklart hvordan og til hvem ombudet skal rapportere.

Utvalget støtter derfor kartleggingens anbefaling om å presisere plikten til nasjonal rapportering. Ombudet vil være en viktig kanal for å få frem kunnskapen om slike saker. Samtidig viser kartleggingen betydningen av klare og ryddige rutiner for rapportering.

Etter utvalgets vurdering er det Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD), som er ansvarlig for at de to konvensjonene blir gjennomført i norsk rett, som bør være ombudets adressat for rapportering om motstrid. BLD får så sørge for behørig varsling om motstrid videre også til Justisdepartementet, som har ansvaret for menneskerettsloven.

Utvalget foreslår at det tas inn en presisering i forskriften om Likestillings- og diskrimineringsombudet om at ombudet skal rapportere om motstrid mellom norsk rett og forvaltningspraksis og konvensjonene til BLD. Etter utvalgets vurdering bør ombudet rapportere løpende til departementet om motstrid. Rapportering bør skje så snart et aktuelt motstridsspørsmål er ferdig utredet hos ombudet. Motstrid kan også være at staten på annen måte unnlater å gjennomføre konvensjonene. Utvalget foreslår derfor en presisering om at også en slik situasjon utløser en plikt til å rapportere til departementet. Unnlattelse av å gjennomføre konvensjonene må her forstås i juridisk forstand. Plikten til å rapportere nasjonalt gjelder ikke for innspill som ombudet har i kraft av sin pådriverfunksjon.

Det bør fremgå klart av ombudets rapportering at den inngår som ledd i konvensjonstilsynet.

Forslag til forskriftsendring:⁴

Ny § 1 a skal lyde:

Ombudets konvensjonstilsyn

Ombudet skal rapportere til departementet om motstrid mellom norsk rett og forvaltningspraksis og FNs kvinneskreddiskrimineringskonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon. Plikten til å rapportere gjelder også for tilfeller der staten på annen måte ikke har fulgt opp sine forpliktelses etter disse konvensjonene.

⁴ Forskrift 2005 16.12.1524 om organisasjon og virksomhet for Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda.

*Andre tiltak for å styrke konvensjonstilsynet.
Formkrav, rutiner, kvalitetskrav og informasjon mv.*

At tilsynsfunksjonen er av høy kvalitet er viktig av hensyn til borgernes menneskerettslige diskrimineringsvern. Det har også stor betydning for ombudets legitimitet og gjennomslag at tilsynsfunksjonene utøves med høy kvalitet. Det vil av disse grunnene være viktig at ombudet arbeider på en systematisk måte, og at tolkningsuttalelser kvalitetssikres og følges opp. Utvalget mener at tolkningsuttalelser og andre vurderinger også bør kunne innhentes ved at ombudet benytter ekstern bistand. Når det gjelder anbefalingene om å innføre formkrav, saksbehandlingsrutiner, kvalitetskrav mv. for den nasjonale rapporteringen, mener utvalget at ombudet selv må vurdere hvordan disse anbefalingene kan følges opp gjennom konkrete organisatoriske tiltak. Det samme gjelder andre av kartleggingens anbefalinger til forbedringer i saksbehandlingssystemet, og om bedre samordning med Senter for menneskerettigheter, som i dag er Nasjonal institusjon for menneskerettigheter.

Forholdet til Nasjonal institusjon for menneskerettigheter

Kartleggingen anbefaler at forholdet til andre nasjonale instanser som fører tilsyn med menneskerettighetene blir avklart, særlig Senter for menneskerettigheter (SMR) som også fører tilsyn med diskrimineringsvern i andre konvensjoner.

En evaluering av Nasjonal institusjon for menneskerettigheter som ble avgitt i mars 2011, fremmet forslag om at SMR blir avløst av en ny norsk menneskerettskommisjon, se kapittel 9.2. Utvalget er ikke kjent med om dette forslaget vil bli fulgt opp.

Utvalget viser til at ombudet har diskriminering som sin sentrale arbeidsoppgave, og mener derfor at tilsynet med KDK og RDK fortsatt bør ligge hos ombudet, uavhengig av en eventuell omorganisering av Nasjonal institusjon.

Utvalget foreslår at ombudet tilføres ressurser for å bedre ivareta oppgavene med konvensjonstilsynet, og vil understreke viktigheten av at LDO kan innhente eksterne juridiske ekspertuttalelser. Det vises ellers til kapittel 12.3.

Kapittel 10

Et effektivt diskrimineringsvern. Likestillings- og diskrimineringsnemnda

10.1 Innledning

En del av utvalgets mandat (gitt oktober 2010) er å vurdere kompetansedelingen mellom Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda i forhold til lov- håndhevingsoppgavene, herunder gjennomslag i offentligheten for uttalelser og vedtak.

I dette kapitlet (10) beskrives det innledningsvis hvilke myndighet Likestillings- og diskrimineringsnemnda har og hvordan nemnda er sammensatt. Drøftinger, vurderinger og forslag i resten av kapitlet er deretter konsentrert om to forhold som utvalget vurderer som avgjørende for å sikre et mer effektivt diskrimineringsvern. Det ene er om nemndas myndighet bør utvides til å treffe vedtak om oppreisning, det vil si erstatning for ikke-økonomisk tap. Det andre forholdet gjelder forvaltningsvedtak, der utvalget vurderer om nemnda bør kunne overprøve forvaltningens avgjørelser i egenskap av arbeidsgiver. Dersom saken gjelder andre forvaltningsvedtak eller forskrifter er det spørsmål om å gi klageren mulighet til å få fri rettshjelp for å få sin sak prøvd for domstolene. Disse områdene representerer allmenne problemer i tilknytning til diskrimineringsvernets effektivitet og lovhåndhevers legitimitet og gjennomslag.

10.2 Nærmere om Likestillings- og diskrimineringsnemndas myndighet

Nemnda kan som utgangspunkt treffe vedtak om at det foreligger brudd på diskrimineringsforbudene i de lovene den er satt til å håndheve.¹ Men

¹ Jf. lov 10.06.2005 nr. 40 om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda og forskrift 16.12.2005 nr. 1624 om organisasjon og virksomhet for Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda.

nemnda kan ikke endre eller oppheve vedtak truffet av andre forvaltningsmyndigheter. Nemnda kan treffe vedtak med pålegg om stansing, retting og andre tiltak som er nødvendige for å sikre at diskriminering, trakassering mv. opphører og for å hindre gjentakelse. Videre kan nemnda sette en frist for oppfyllelse av pålegget.

Nemnda kan fastsette tvangsmulkt, som er en bot som løper inntil et nærmere angitt vilkår er oppfylt. Tvangsmulkten kan ilegges for å sikre gjennomføring av et pålegg, dersom fristen for å etterkomme pålegget er oversittet.

Men Likestillings- og diskrimineringsnemnda kan altså ikke treffe vedtak om oppreisning. Dette til tross for at det skal være effektive reaksjoner ved brudd på diskrimineringsforbudene. I Norge er oppreisning dessuten hovedreaksjonen ved slike brudd. Nemnda kan heller ikke treffe vedtak om erstatning for økonomisk tap som følge av diskriminering. Slike reaksjoner kan bare tilkjennes av domstolene, og den som har vært utsatt for diskriminering, må i så fall reise søksmål for de alminnelige domstolene, dersom det ikke kommer til en frivillig ordning etter en uttalelse fra ombudet, eller et vedtak i nemnda. Nemnda behandler kun saker som først er behandlet av ombudet.

Ved etableringen av både ombudet og nemnda fra 2006 ble det lagt til grunn at disse skulle være et lavterskeltilbud. Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen uttalte i Innst. O nr. 71 (2004-2005), side 27:

«Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, har merket seg at et av hovedmålene bak opprettingen av det nye Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda er å skape et lavterskeltilbud hvor enkeltpersoner som mener seg utsatt for diskriminering kan henvende seg og få ivarett sine rettigheter etter likestillingsloven, diskrimineringsloven,

arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel og diskrimineringsforbudene i boliglovene. Fler-tallet mener det er viktig å sikre at disse orga-nenes tilbud er likeverdig for hele landets befolkning, uavhengig av bosted.»

Følgelig skulle enkeltpersoner som mener seg utsatt for diskriminering ha et sted å henvende seg for å få ivaretatt sine rettigheter.

«Lavterskel» er altså et tilbud om likeverdig, rask og enkelt tilgjengelig behandling av saker om diskrimineringsbrudd. Å reise en sak for domstolene kan kreve store økonomiske ressurser, og domstolsbehandling har derfor innebygde skjevheter med hensyn til hvem som i praksis vil kunne gå til søksmål. Ulike rettshjelpsordninger er ment å motvirke slike skjevheter, men saker om brudd på diskrimineringslovgivningen gir vanligvis ikke grunnlag for fri rettshjelp.

Forvaltningsvedtak

Nemndas myndighet er ikke bare begrenset når det gjelder oppreisning og erstatning for diskrimi-neringsbrudd. Nemnda kan heller ikke treffe vedtak i saker som gjelder enkeltvedtak truffet av andre forvaltningsorganer eller i saker som gjel-der avgjørelser truffet av Kongen eller departe-mentene. Dette innebærer at nemnda ikke kan oppheve eller endre forvaltningsvedtak truffet av andre myndigheter. Begrepet «andre myndighe-ter» betyr i denne sammenheng andre forvalt-ningsorganer enn nemnda selv, i og med at nemnda også er et forvaltningsorgan. Eksempel-vis kan nemnda ikke oppheve eller endre enkelt-vedtak truffet av NAV eller av en kommune. Nemnda kan heller ikke gripe inn i forskrifter og selv fastsette ny eller endret forskrift. Videre kan nemnda ikke gi pålegg om hvordan forvaltnings-myndighet skal nyttes for at den ikke skal komme i strid med de lovene nemnda håndhever. Nemnda kan gi en ikke-bindende uttalelse i slike saker. Nemnda vil stå fritt til å kritisere forvaltningen gjennom sin uttalelse, og forvaltningen vil være forpliktet til å behandle eventuell kritikk som nemnda har reist.

Ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og forflytning i offentlige tjenesteforhold vil være enkeltvedtak. I slike saker kan nemnda konstatere lovbrudd, men ikke treffe vedtak. En rekke andre sider ved ansettelsesforhold er imidlertid ikke enkeltvedtak, og dermed omfattet av nemndas kompetanse til å treffe vedtak. Nemnda kan etter dette prøve vedtak om for eksempel lønn eller andre sider ved arbeidsforholdet, så lenge det

ikke er tale om enkeltvedtak. Privat og offentlig sektor er med andre ord stilt likt i slike tilfeller.

Domstolsprøving av nemndas vedtak

Nemndas vedtak er endelige. Men vedtakene kan bringes inn for domstolene til full prøving av saken. Søksmål må reises innen tre måneder etter at underretning om vedtaket er mottatt. Søksmål rettes mot staten ved nemnda.

Mulighet for fri rettshjelp.

Det er i dag meget snevre muligheter for å få fri rettshjelp til diskrimineringssaker. Slike saker er ikke blant de prioriterte sakene etter rettshjelps-loven, med mindre det gjelder saker om oppsi-gelse fra bolig eller arbeid der fri rettshjelp kan innvilges etter økonomisk behovsprøving. I andre sakstyper kan fri rettshjelp innvilges dersom de økonomiske vilkårene er oppfylte og saken objek-tivt sett påvirker søker i særlig sterk grad. Ved denne vurderingen skal det legges særlig vekt på om saken har likhetstrekk med de prioriterte sakene.

10.3 Nemndas sammensetning

10.3.1 Bakgrunn

Nemnda er et kollegialt organ som består av åtte medlemmer, herunder leder og nestleder. Nemn-das medlemmer oppnevnes av Kongen i statsråd, jf. diskrimineringsombudsloven § 5. Nemnda er delt inn i to avdelinger med fem medlemmer i hver; leder og nestleder inngår i begge avdelinger. Det er oppnevnt fire varamedlemmer. Medlem-mene oppnevnes for fire år med adgang til én gangs gjenoppnevning.

Nemndas leder og nestleder skal være jurister og tilfredsstillende kravet til dommere. De øvrige medlemmene behøver ikke å være jurister. Nemnda har et sekretariat med to fast ansatte.

I sammenheng med at en rekke organisasjo-ner i 2011 ble bedt om å komme med forslag til kandidater til nemnda, gikk arbeidslivets hovedor-ganisasjoner² i svarbrev av 31.05.2011 inn for at det i nemndas behandling av klagesaker skal delta to representanter som har relevant erfaring fra henholdsvis arbeidsgiver- og arbeidstakersiden.

² Næringslivets Hovedorganisasjon, KS, Arbeidsgiverfore-ningen Spekter, Hovedorganisasjonen Virke (tidligere Han-dels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon), LO, UNIO, Akademikerne og YS.

Disse organisasjonene går inn for at oppnevning av nye medlemmer til nemnda skal foretas blant representanter for organisasjonene i arbeidslivet.

10.3.2 Utvalgets vurdering

Utvalget har merket seg at nemnda skal settes sammen med vekt på faglige kvalifikasjoner hos nemndas medlemmer.

For utvalget er det avgjørende å sikre at nemnda skal være et nøytralt og uavhengig lovhåndheverorgan. Nemnda skal kunne treffe vedtak, jf. kapittel 10.2 der det blir gjort nærmere rede for nemndas myndighet. Utvalget foreslår ikke endringer når det gjelder nemndas nøytrale og uavhengige lovhåndheverrolle.

Hvorvidt det foreligger diskriminering, er ikke noe tema for forhandlinger mellom partene i arbeidslivet, og det bør heller ikke være det. Utvalget kan derfor ikke se at det er noe behov for regler om fast representant for organisasjonene i arbeidslivet i behandlingen av saker for nemnda.

10.4 Oppreisning ved diskrimineringsbrudd

10.4.1 Kompensasjon for diskriminering

I det lavterskeltilbudet som ombudet og nemnda representerer, ligger det ikke inne noen mulighet for økonomisk kompensasjon ved diskriminering. Verken ombud eller nemnd har mulighet til å bistå partene i å utforme en slik løsning på saken. Dersom den som har diskriminert ikke frivillig aksepterer å betale oppreisning og eventuelt erstatning for økonomisk tap som følge av diskrimineringen, må altså klageren gå til søksmål for domstolene for å få fastsatt dette. Eventuelt kan en diskriminerings sak bringes direkte inn for domstolene.

Systemet innebærer at diskriminerings saker følger to ulike rettslige spor. Lavterskelsporet – ombuds- og nemndsbehandling – innebærer ingen økonomisk risiko, men garanterer heller ikke økonomisk kompensasjon. Høyterskelsporet – domstolsbehandling – innebærer stor økonomisk risiko, men mulighet for økonomisk kompensasjon.

Det har ikke lyktes utvalget å framskaffe en oversikt over i hvilken utstrekning spørsmål om oppreisning og eventuelt erstatning løses i minnelighet etter et vedtak om diskriminering i nemnda. I Likestillings- og diskrimineringsombudets kartlegging av egne klagesaker, som er gjennomført for Likestillingsutvalget, inngår oversikt over positive løsninger etter behandling hos ombudet

(LDO 2011 a). Av klagesaker i 2008-2009 var ombudet kjent med utfallet i 39 av i alt 62 klagesaker på utvalgte diskrimineringsområder der ombudet slo fast at det forelå brudd på diskrimineringsforbudet. Ombudet opplyser at ni av de 39 sakene der utfallet var kjent, var blitt løst med et tilbud om en økonomisk kompensasjon.

Utvalget er kjent med at svært få diskriminerings saker bringes inn for domstolene. En undersøkelse foretatt av advokat Else Leona McClimans i 2008 viser at domstolene fra 1978 og frem til 2009 kun behandlet 55 tvistesaker om diskriminering.³ Til sammenligning behandlet ombudet 162 klagesaker og 1192 veiledningssaker bare i 2008. McClimans viser til at nemnda årlig behandler 30-40 saker. Det lave antallet saker for domstolene ses i sammenheng med økonomiske ressurser: rettsgebyr og advokatens salærkrav gir dyre saksanlegg i domstolssystemet. Når diskriminerings saker ikke er prioriterte områder for fri rettshjelp, kan den økonomiske risikoen forbundet med å gå til rettssak bli betydelig for den som har vært utsatt for diskrimineringen. Saksøker løper risiko for å måtte bære motpartenes saksomkostninger. En undersøkelse av norsk rettspraksis i diskriminerings saker viser at saksøkeren i en relativt stor andel av sakene som kommer for domstolene, ble ilagt motpartens saksomkostninger (jf. McClimans 2008, side 30 og NOU 2009: 14, side 26).

Utvalget drøfter derfor i det følgende om nemnda bør gis adgang til å fastsette oppreisning, og utvalget avgrenser sin drøfting mot spørsmål om erstatning for økonomisk tap som følge av diskriminering. Erstatning for økonomisk tap vil kunne reise vanskelige vurderinger, blant annet i sammenheng med vurdering av utmåling mv. Utvalget legger derfor til grunn at avgjørelser om erstatning for økonomisk tap fremdeles bør ligge til domstolene. Samtidig er gjeldende regler om oppreisning og erstatning utformet på en slik måte at det vil være behov for å etablere et klarere skille i de respektive lovene mellom de to reaksjonene, noe som bør foretas i det videre arbeidet med utformingen av en oppreisningsordning for nemnda.

I arbeidslivet kan oppreisning fastsettes på objektivt grunnlag, det vil si uten at arbeidsgiverne kan bebreides for diskrimineringen. På andre samfunnsområder er det krav om skyld, enten i form av grov skyld eller såkalt simpel eller vanlig uaktsomhet.

³ Rettspraksis om diskrimineringslovgivning. Avgitt til diskrimineringslovutvalget august 2008.

Utvalget er klar over at spørsmålet om å utvide nemndas kompetanse til å fastsette oppreisning har vært tatt opp i ulike sammenhenger, uten at dette har ført til en slik endring. I det følgende avsnittet refereres en del tidligere påpekinger av dette problemet.

Diskrimineringslovutvalget behandlet i NOU 2009: 14 *Et helhetlig diskrimineringsvern* spørsmålet om å utvide nemndas myndighet, slik at den kan fastsette oppreisning. Et mindretall (fire av de ni medlemmene) gikk inn for at nemnda skulle gis slik myndighet i saker om oppreisning i arbeidslivet. Mindretallets forslag var begrunnet i behovet for en effektiv sanksjonering av overtredelse av diskrimineringsforbudene, og at svært få av de som får medhold i nemnda om at diskriminering foreligger, tar sin sak videre til domstolene. Mindretallet viser også til at det i saker om oppreisning i arbeidslivet ikke er snakk om noen videre bevisføring for at vilkårene for oppreisning foreligger, i og med at oppreisning kan tilkjennes uten hensyn til skyld hos arbeidsgiveren.

I NOU 2002: 12 *Rettslig vern mot etnisk diskriminering* ble det foreslått å legge avgjørelsesmyndighet for spørsmål om oppreisning ved overtredelser av diskrimineringsforbudet til et diskrimineringstilsyn, med mulighet for klage til en klagenemnd. Forslaget var begrunnet med at oppreisning skulle være en hovedreaksjon ved brudd på forbudet mot diskriminering på grunn av etnisitet, og viktigheten av å ha tilgang til en effektiv reaksjon ved diskrimineringsbrudd.

Forslaget ble ikke fulgt opp i forbindelse med diskrimineringsombudsloven. Det ble vist til at effektivitetshensyn måtte veies opp mot hensynet til rettssikkerhet (Ot.prp. nr. 34 (2004-2005), side 75).

Problemstillingen knyttet til nemndas manglende mulighet for å tilkjenne oppreisning for diskrimineringsbrudd har også blitt reist av ombudet og nemnda selv, i et notat av 10. oktober 2008 til Diskrimineringslovutvalget: *Bør håndhevingsapparatet/nemnda gis kompetanse til å ilegge oppreisning?* I notatet gis en oversikt over argumenter for og imot å utvide nemndas myndighet, slik at den kan tilkjenne oppreisning. Det blir ikke konkludert i notatet.

Flere andre instanser har tatt opp spørsmålet om å gi nemnda kompetanse til å fastsette oppreisning med myndighetene, blant andre Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO). FFO gjen tok kravet om å gi nemnda myndighet til å anvende effektive sanksjoner i sammenheng med FFOs krav til statsbudsjettet 2012. Kvinnepanelet

tar i sin rapport av september 2010 til orde for at Likestillings- og diskrimineringsombudet bør få større tilgang til reaksjoner ved diskrimineringsbrudd.

Den europeiske kommisjonen mot rasisme og intoleranse (ECRI) anbefaler i sin fjerde rapport om Norge at nemnda gis kompetanse til å fastsette erstatning til de som har vært utsatt for rasediskriminering.⁴ Ifølge ECRI kan dagens ordning med at saker må bringes inn for domstolene for at det skal være mulig å få økonomisk kompensasjon, redusere viljen hos den som har blitt utsatt for diskriminering til i det hele tatt å ta bryet med å bringe saker inn for ombudet i første omgang.

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) har i rapporten *Access to Justice in Europe: An overview of challenges and opportunities* (2011) gitt en sammenlignende oversikt og analyse av utfordringer og god praksis i EU på dette området. På nasjonalt nivå diskuteres begrensninger i mulighetene for å få til tvisteløsninger, blant annet frister for å fremme klager og søksmål, begrensninger i regler om «legal standing» og utgifter til advokathjelp. Videre tar rapporten opp muligheten til å bruke utenomrettslige prosedyrer for å kunne oppnå gjenoprettelse, samt tilgang til fri retts hjelp og andre alternative virkemidler med samme siktemål om gjenoprettelse.

Konsulentfirmaet Milieu gjennomførte på oppdrag av EU-kommisjonen en sammenlignende studie om tilgang til rettsvern i EU og EØS: *Comparative study on Access to Justice in Gender Equality and Anti-discrimination law* (2011). Rapporten, som gir en sammenstilling av landrapporter utarbeidet av nasjonale eksperter, kommer med en rekke anbefalinger om tiltak på nasjonalt nivå. Mange eksperter nevner også at det er stor avstand mellom intensjonene i lovverket og den praktiske gjennomføringen. Blant tiltakene som anbefales er en forenkling av prosedyrene for å gi tilgang til reaksjoner, og å gjøre systemet for behandling av diskrimineringssaker mer tilgjengelig for den som klager. Andre tiltak er økonomisk støtte og retts hjelp til personer som har vært utsatt for diskriminering, for å få dem til å søke oppreisning. Noen nasjonale eksperter nevner også støtte til forlikshandlinger og å utvide muligheten for hvem som kan reise sak. Rapporten tar også opp begrensninger i mandatet til likestillingsapparatene i de ulike landene. Videre nevner rapporten muligheten for å styrke frivillige

⁴ ECRI's rapport om Norge (fjerde overvåkingssyklus) vedtatt 20. juni 2008 avsnitt 41, side 19 og avsnitt 39, side 18.

organisasjoner slik at de kan innta en mer aktiv rolle i slike saker. Den norske delrapporten (McClimans 2011, side 37) anbefaler at Likestillings- og diskrimineringsombudet og/eller Likestillings- og diskrimineringsnemnda gis myndighet til å ilegge sanksjoner/oppreisning for diskrimineringsbrudd. Anbefalingen er ikke begrenset til oppreisning kun i arbeidslivet, men omfatter alle saksområder.

10.4.2 Internasjonale forpliktelser om effektiv gjennomføring

EUs diskrimineringsdirektiver stiller krav til sanksjoner ved diskrimineringsbrudd. Sanksjonene skal være effektive, stå i et rimelig forhold til overtredelsen og ha en preventiv eller avskrekkende virkning. Dette følger av likebehandlingsdirektivet artikkel 1, direktivet om likebehandling av kvinner og menn med hensyn til varer og tjenester artikkel 14, rasediskrimineringsdirektivet artikkel 15 og rammedirektivet for arbeidslivet artikkel 17, se nærmere om direktivenes EØS-rettslige status i kapittel 3.2.4 og vedlegg 1. Det samme følger av forslaget til horisontalt direktiv om diskriminering utenfor arbeidslivet.⁵ Der medlemsstatene bruker oppreisning og erstatning som reaksjon ved brudd på loven, skal medlemsstatene også påse at disse kravene følges. Disse bestemmelsene er en kodifisering av EF-domstolens praksis med hensyn til kjønnsdiskriminering.

EF-domstolen har lagt til grunn at hensynet til en effektiv gjennomføring av diskrimineringsforbudet krever et ansvar uten hensyn til skyld ved kjønnsdiskriminering på arbeidslivets område, jf. særlig Dekker C-177/ som gjaldt en kvinne som var forbigått fordi hun var gravid. Et ansvar som er betinget av skyld anses ikke tilstrekkelig. Skyld vil si at den som har diskriminert har gjort det vel vitende eller at vedkommende har vært uaktsom. EF-domstolen har også lagt til grunn at beløpet som tilkjennes må være av en viss størrelse og overstige et symbolsk beløp for at den preventive virkningen skal være reell. Det er ikke tilstrekkelig med erstatning for å få dekket de faktiske utgiftene som følge av diskrimineringen. EF-domstolen har også lagt til grunn at det ikke kan fastsettes noe tak for størrelsen på den økonomiske erstatningen.

⁵ Fremmet av EU-kommisjonen 2. juli 2008. Forslag til direktiv om likebehandling uansett religion og tro, funksjonsnedsettelse, alder og seksuell orientering utenfor arbeidslivet. (KOM (2008) 426 endelig).

10.4.3 Nærmere om prosessen for nemnda

10.4.3.1 Generelle krav til prosessen

Den Europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD) har i sin praksis slått fast hvilke grunnprinsipper den nasjonale prosesslovgivningen skal bygge på. Her nevnes at adgang til domstolene er et sentralt prinsipp. En rettergang som er så dyr at den faktisk er utenfor en vanlig saksøkers rekkevidde, kan stride mot prinsippet om adgang til domstolene. Videre er det krav til tilgjengelighet, for eksempel i form av rettshjelpsordninger, lave rettsgebyrer, beliggenhet mv.

En rettferdig rettergang er et overordnet prinsipp. Av underliggende prinsipper nevnes at partene skal ha like muligheter i prosessen for domstolsorganet. Videre er domstolens uavhengighet og upartiskhet, det vil si uavhengig av myndighetene for øvrig og upartisk i relasjon til prosessens parter, av betydning. Kontradiksjon er et viktig prinsipp, som går ut på at hver av partene skal ha rett til å bli hørt, og å bli kjent med hva den annen part gjør gjeldende før saken blir avgjort. Videre må begge parter i utgangspunktet kunne være til stede ved og delta i forhandlingen, i alle fall ved førstegangsbehandlingen, og beslutningen i prosessen må ha en begrunnelse.

Proessen skal i utgangspunktet være offentlig. Momenter av betydning for om rettergangen kan anses å være offentlig, er at partene blir orientert om utfallet, og at samfunnet rundt blir holdt orientert om rettsutviklingen og den konkrete saken.

EMD har lagt til grunn at begrepet domstolsorgan opprettet ved lov («Tribunal») dekker både alminnelige domstoler og andre lignende rettslige beslutningsorganer. For at et organ skal kunne anses å være et domstolsorgan, må det ha myndighet til å treffe en form for rettslig bindende beslutning. Organer som kun har rådgivende eller anbefalende myndighet faller utenfor. Opprettet ved lov innebærer at de viktigste reglene om domstolens funksjon og organisasjon skal være nedfelt i nasjonal rett.

10.4.3.2 Saksbehandlingen i nemnda

Utvalget mener at nemnda vil kunne være egnet til å treffe beslutning om oppreisning. Ved denne vurderingen er det av betydning hvordan organiseringen og saksbehandlingen er i nemnda, sammenlignet med de alminnelige domstolene. Avhengig av hvordan nemndas arbeid og saksbehandling er organisert, vil rettssikkerheten til den

som er innklaget for diskriminering kunne være tilstrekkelig ivaretatt.

De viktigste reglene om nemndas funksjon og organisasjon er nedfelt i diskrimineringsombudsloven. Nemnda har kompetanse til å fatte bindende vedtak. Nemnda er uavhengig av departementet. Videre er nemnda upartisk i relasjon til partene. Det er kontradiksjon i nemndsbehandlingen, det vil si at begge parter har anledning til å imøtegå motpartens argumenter, på samme måte som for domstolene. Sekretariatet sørger for at partene får se og komme med kommentarer til motpartens argumentasjon. Prosessen for nemnda legger opp til bruk av skriftlig dokumentasjon og god forhåndsopplysning av saken. Ofte skjer suppleringer ved den muntlige saksbehandlingen i møtet.

Formelt sett er det liten forskjell på saksbehandlingen i nemnda og domstolene når det gjelder saksgangen frem til forhandlingen. Dersom parter eller andre som antas å ha opplysninger av betydning for saken ikke etterkommer nemndas anmodninger om å legge frem opplysninger, kan nemnda kreve bevisopptak for domstolene. Formkravene til utforming av vedtak og dommer er også tilnærmet like, jf. forskriften til diskrimineringsombudsloven (forskriften) § 21 og tvisteloven § 19-6. Den faktiske situasjonen er imidlertid at forhandlingen i nemnda varer kortere enn i domstolene, og at avgjørelsene ikke bygger på bevisumiddelbarhet. Bevisumiddelbarhet innebærer at bevismaterialet fremlegges umiddelbart for den dømmende rett, med avhør direkte for denne. Bevisumiddelbarhet er imidlertid som hovedregel ikke noe krav etter EMK, og det er lett å finne eksempler utenfor Norge som i det vesentlige bygger på skriftlig saksbehandling.

Nemnda kan innkalle vitner dersom det er nødvendig for sakens opplysning, jf. forskriften § 12. Nemnda kan avhøre parter og vitner. For parter, vitner og sakkyndige som avgir forklaring gjelder tvistelovens regler så langt de passer, jf. forskriften § 15. I kommentarene til forskriften er det uttalt at innkalling av vitner og sakkyndige kun antas å ville skje i begrenset omfang. For domstolene følger vitneplikten av tvisteloven § 24-1.

Partene har like muligheter også i forbindelse med den muntlige behandlingen i nemnda. Partene kan stille med advokat for nemnda dersom de ønsker det. Selv om arbeidsgiver eller en annen profesjonell part skulle stille med advokat, er det ikke uten videre nødvendig at også den parten som hevder å være diskriminert stiller med advokat, fordi nemnda skal sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst. Sekretariatet for nemnda sør-

ger for dette. Sekretariatet ordner og ryddiggjør også partenes argumenter og gir en samlet oppstilling av disse på forhånd i en skriftlig redegjørelse til nemndas medlemmer og partene. For domstolene er det vanlig at begge parter er representert ved advokat, noe som innebærer at mange vil mangle ressursene som trengs for å reise søksmål for domstolene.

Slik nemnda arbeider, vil prosessen for nemnda være offentlig, noe som også er en forutsetning hvis nemnda skal kunne fastsette oppreisning. Møtene er åpne for den som ønsker å følge dem, eksempelvis for pressen, med mindre det er spesielle grunner til behandling for lukkede dører. Videre kreves det at vedtakene skal være offentlige, noe som betyr at vedtakene må gjøres offentlig kjent. Nemndas sekretariat informerer om møtene på nemndas internettside. Videre er nemndas praksis tilgjengelig på hjemmesiden og på Lovdatas betalingstjeneste. Pressen blir også informert når sakene er avsluttet og vedtakene er lagt ut på hjemmesiden.

10.4.4 Eksempler fra andre nordiske land

Eksempler fra de andre nordiske landene illustrerer at det er valgt ulike løsninger på spørsmålet om hvordan saker om diskriminering og økonomisk kompensasjon for brudd på diskrimineringsforbudene skal behandles.

Danmark

Danmark har et felles Ligebehandlingsnævn for alle diskrimineringsgrunnlag som har et vern etter dansk lovgivning. Ligebehandlingsnævnet (nemnda) fikk fra 1. januar 2009 myndighet til å behandle klager som omfattes av diskrimineringsloverket. Nemnda kan treffe avgjørelser og fastsette godtgjørelse hvis diskrimineringsforbudet er overtrådt. Nemnda kan også føre saker for domstolene dersom nemndas avgjørelser ikke etterleveres. Nemnda består av tre dommere og ni øvrige juridiske medlemmer, og avgjør om diskrimineringsforbudet er overtrådt. Nemnda kan på nærmere vilkår også behandle klager fra lønsmottakere over brudd på bestemmelser i kollektive overenskomster. At nemnda kan fastsette godtgjørelse, innebærer at den kan gi både oppreisning for ikke-økonomisk tap og erstatning for økonomisk tap. Videre kan nemnda underkjenne avskjed mv.

Det er gratis å få sin sak behandlet av nemnda. Ankestyrelsen, som er øverste klageinstans på velferdsområdet, stiller sekretariat til rådighet for

nemnda. Sekretariatet forbereder nemndas behandling av klagene. Klagene blir behandlet på grunnlag av skriftlig materiale.

En avgjørelse om godtgjørelse fra nemnda er bindende for partene, men den kan ikke tvangs-gjennomføres uten ved domstolenes hjelp. Hvis en sak avgjøres med økonomisk godtgjørelse har innklagede 14 dager på å betale inn det tilkjente beløpet. I tilfelle et vedtak av nemnda om godtgjørelse ikke følges opp av den diskriminerende parten, kan klageren anmode nemnda om å bringe saken inn for domstolene. Denne behandlingen er gratis, og klageren får fri rettshjelp.

Det er klageren som tar initiativ til å få saken brakt inn for retten ved å henvende seg til nemnda. Nemnda kan ikke på eget initiativ sende en sak til behandling ved retten, og nemnda har ikke mulighet til å følge opp om de avgjørelser som nemnda har truffet blir etterlevd.

Sverige

I Sverige behandler Diskrimineringsombudsmannen (DO) klager på diskriminering på de områdene DO forvalter. DO kan føre saken («føre talan») for domstolene i diskrimineringssaker, det vil si at ombudsmannen er part i saken, og at den som har vært utsatt for diskriminering ikke trenger egen advokat. I saker der DO finner tilstrekkelig grunnlag til å bringe saken inn for domstolene, har DO plikt til først å forsøke å få partene til å godta en frivillig løsning. Dersom dette ikke lykkes, tar DO saken til domstolene for å få utløst diskrimineringserstatning - det vil si erstatning for ikke-økonomisk tap (oppreisning) og erstatning for økonomisk tap.

DO bestemmer selv hvilke saker ombudsmannen skal bringes videre til domstolene, og hvor omfattende utredning som skal gjøres i hvert enkelt tilfelle. En grunnleggende forutsetning er at DO anser at det har vært et lovbrudd, og det legges vekt på bevisituasjonen og sakens prinsipielle betydning. Slik beslutning knyttet til videre behandling kan ikke påklages.

I motivene for å beholde denne ordningen med at ombudsmannen fører saken vises det til at EU-retten forutsetter at medlemsstatene sikrer personer som diskrimineres et hensiktsmessig og effektivt rettslig vern (Prp. 2007/08:95). En myndighet med mulighet til å føre saken er et ledd i å oppfylle denne forpliktelsen. Videre blir det vist til at ombudsmannen har spesialistkunnskap på diskrimineringsfeltet, og at bryet med og den økonomiske risikoen knyttet til å gå til søksmål, vil virke avskrekkende for den enkelte. At en større orga-

nisasjon som ombudsmannen blir part i diskrimineringssak vil også føre til større oppmerksomhet i media, og kan medvirke til økt gjennomslag for lovgivningen. Den enkelte kan imidlertid selv gå til søksmål om diskriminering.

Eksempler fra Diskrimineringsombudsmannens saker er referert i kapittel 10.4.7.

10.4.5 Andre erstatningsordninger i Norge. Eksempler

10.4.5.1 Voldsoffererstatning

Ordningen er begrunnet i et ønske om å skape sikkerhet for at et voldsoffer får erstatning, og det er opprettet en særskilt ordning som innebærer at slike saker ikke må behandles av domstolene.

Voldsofre kan gis oppreisning og erstatning etter søknad, begrenset oppad til 40 G for hvert skadetilfelle. Det må være en klar overvekt av sannsynlighet for at søkeren har vært utsatt for en straffbar handling. Det skal gjøres en selvstendig vurdering av om det foreligger en straffbar handling. Erstatning gis også dersom gjerningspersonen er utilregnelig, under kriminell lavalder, og kan gis selv om det foreligger frifinnende dom eller om straffesaken er henlagt. Erstatning gis kun ved personskade som følge av en «straffbar handling som krenker livet, helsen eller friheten».

Vedtak treffes av Kontoret for voldsoffererstatning. Klageinstans er Erstatningsnemnda for voldsofre, som består av tre medlemmer. Leder og nestleder må være jurister. Ordningen hører inn under Justisdepartementet, og Statens sivilrettsforvaltning er sekretariat for nemnda. De forbereder sakene og skriver en innstilling til nemnda. De fleste saker blir avgjort på bakgrunn av dokumenter, men partene kan møte for nemnda. Forvaltningsloven gjelder for saksbehandlingen, men skadevolder anses ikke som part. Skadevolder blir dermed heller ikke identifisert i vedtaket. Den forvaltningsrettslige veiledningsplikten gjelder, og reduserer behovet for advokathjelp. Eventuell støtte til advokatbistand må søkes iht. lov om fri rettshjelp. For erstatningsutmålingen gjelder de alminnelige reglene i skadeserstatningsloven. Oppreisning kan gis etter en konkret vurdering i den enkelte sak, hvor det legges vekt på hvor belastende det straffbare forholdet har vært for offeret. Staten betaler, men staten kan kreve beløpet tilbake fra skadevolder etter eget vedtak (regress). Dette gjøres kun når skadevolder har blitt dømt, har fått forelegg eller påtaleunntatelse. Det blir en konkret vurdering, hvor det blant

annet tas hensyn til utvist skyld, skadevolders økonomi mv.

Selv om det er staten som utbetaler erstatning til voldsofre, er eksempelet interessant fordi det illustrerer at egne forvaltningsorganer behandler og tar stilling i saker knyttet til erstatning.

10.4.5.2 Forbrukertvistutvalget

Saker om forbrukerkjøp, håndverkertjenester og angrerett kan avgjøres av Forbrukertvistutvalget (FTU) etter at megling hos Forbrukerrådet ikke har ført frem (jf. forbrukertvistloven). Her er det kun skriftlig saksbehandling, likevel slik at FTU kan innhente sakkyndige uttalelser og eventuelt i møte motta muntlig forklaring fra sakkyndige. FTU kan fatte vedtak, blant annet om erstatning. Etter at FTU har fattet vedtak, kan saken bringes inn for tingretten innen fire uker. Dersom dette ikke gjøres, får vedtak fra FTU samme virkning som en rettskraftig dom og kan fullbyrdes etter reglene for dommer. Sakene handler om økonomisk tap ved kontraktsbrudd (ikke personskade), og det er næringsdrivende som blir ilagt erstatning.

Utvalget vurderer Forbrukertvistutvalgets myndighet til å fatte vedtak om erstatning i forbrukertvister som et godt eksempel på forvaltningsorganers myndighet på andre saksområder, der det kan trekkes paralleller til diskrimineringsfeltet.

10.4.6 Utvalgets vurdering

Myndighet til å fastsette oppreisning

Utvalget mener at håndhevingen av diskrimineringsforbudet bør effektiviseres ved å utvide nemndas kompetanse slik at nemnda kan fastsette oppreisning. Oppreisning vil kunne oppnås på kortere tid og i flere tilfeller, i og med at man slipper å gå til domstolene i etterkant av et vedtak fra nemnda. Dette vil legge til rette for en mer effektiv reaksjon for den som har blitt diskriminert.

Et viktig hensyn for utvalget er å gjøre oppreisningsinstituttet til en reell reaksjon (effektiv håndheving), og gjennom dette motvirke at diskriminering forekommer. I dag mangler langt på vei en effektiv håndheving av diskrimineringsbrudd, ved at det er vanskelig, tungvint og forbundet med en stor økonomisk risiko for den enkelte som har vært utsatt for diskriminering, å forfølge sitt krav for domstolene. Dette kan være situasjonen selv etter en langvarig saksbehandling for både ombud og nemnd i forkant, der den

som har fremsatt klage over diskriminering har fått medhold.

Å få sin sak behandlet av nemnda bør fortsatt være et lavterskeltilbud, som det er enkelt, kurant og rimelig å benytte seg av. Utvalget mener derfor at nemnda også bør kunne vurdere spørsmålet om oppreisning på grunnlag av de reglene som gjelder i dag om saksbehandling.

Det har vært reist innvendinger om at rettsikkerheten til den part som kan bli ilagt oppreisning ikke blir ivaretatt i tilstrekkelig grad hvis det er nemnda som skal treffe vedtak om oppreisning. Det er delt bevisbyrde i disse sakene, og innen arbeidslivet kan oppreisning ilegges uten at det foreligger skyld. Utvalget mener likevel at rettsikkerheten til den som kan bli ilagt oppreisning vil bli tilstrekkelig ivaretatt både i prosessen for nemnda og ved at denne parten kan bringe saken inn for domstolene ved søksmål. Utvalget viser her til at det er adgang til full prøving av nemndas vedtak for domstolene, jf. diskrimineringsombudsloven § 12. Forvaltningsvedtak der det fastsettes en oppreisning som sivil reaksjon mot diskriminering vil måtte vurderes på samme måte som andre sivile saker. Utvalget legger til grunn at ordningen med mulighet for full domstolsprøving tilfredsstillende kravene i EMK art. 6 nr. 1 om rett til rettferdig og offentlig rettergang ved upartisk domstol innen rimelig tid.

Søksmål om overprøving av nemndas vedtak må reises innen tre måneder etter at underretning om vedtaket er mottatt, jf. diskrimineringsombudsloven § 12. Utvalget foreslår at den samme søksmålsfristen skal gjelde for å overprøve oppreisningsvedtaket.

En slik endring som utvalget foreslår vil få konsekvenser for nemndas arbeid. Sekretariatet og nemnda må sørge for at saken blir tilstrekkelig opplyst også når det gjelder oppreisningsspørsmålet. Dette vil kreve at sekretariatet får styrket sine ressurser, se nærmere om økonomiske og administrative konsekvenser i kapittel 12.3. Det må også forventes at behandlingen av hver sak vil kreve noe mer arbeid og ta noe lengre tid både under saksforberedelsen og i nemndas møter.

Utvalget foreslår at nemnda får myndighet til å tilkjenne oppreisning og viser til lovforslag nedenfor.

Oppreisningsspørsmålet. Vurderingstemaene for nemnda

Oppreisning vil kunne ilegges arbeidsgivere på grunnlag av et objektivt ansvar. At et ansvar er objektivt vil si at det ikke er noe krav om at den

som har brutt diskrimineringsforbudet er å bebreide. Det er det samme kravet ved diskriminering på grunn av kjønn, etnisitet, religion og funksjonsnedsettelse i arbeidslivet.

Utenfor arbeidslivet er det i dag ulike krav til skyld for å utløse en oppreisning. For å få oppreisning på grunn av kjønnsdiskriminering utenfor arbeidslivet er det etter dagens regler et krav om forsett eller grov uaktsomhet, i motsetning til det som gjelder for øvrige diskrimineringsgrunnlag, det vil si etnisitet, religion og funksjonsnedsettelse, hvor det er tilstrekkelig med vanlig uaktsomhet.⁶ Når det kreves grov uaktsomhet, er det vanskeligere å nå fram med et krav om oppreisning. Utvalget mener at det er urimelig at skyldkravet for å få oppreisning ved kjønnsdiskriminering utenom arbeidslivet er strengere enn ved diskriminering på grunn av etnisitet og religion og for diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse.

Utvalget foreslår at skyldkravet i likestillingsloven § 17 når det gjelder oppreisning blir endret til uaktsomhet, jf. forslag til ordlyd nedenfor. Dermed vil det bli det samme beskyttelsesnivået for kjønn som for andre diskrimineringsgrunnlag.

Utmåling av oppreisning vil være et nytt tema som nemnda får til vurdering. Det er ikke fastsatt noen maksimumsgrense for oppreisning og erstatning i norsk rett, og for de områder Norge er bundet av EF-retten er det heller ikke adgang til å sette maksimumsgrenser.⁷ Det foreligger svært lite rettspraksis knyttet til oppreisning i diskrimineringssaker. Likestillings- og diskrimineringsombudets kartlegging av frivillige løsninger etter at ombudet har hatt klagesaker til behandling viste at størrelsen på den økonomiske kompensasjonen som ble tilbudt kan variere fra kr. 2 000 til 50 000 i oppreisning. I dom fra Øst-Finnmark Tingrett 17. mars 2010 (TOSFI-2009-136827), som gjaldt diskriminering/trakassering i arbeidsforhold, ble det tilkjent en erstatning for økonomisk tap på kr 300 000 og en oppreisning på kr 150 000. Oppreisningen ble utmålt på grunnlag av en kombinasjon av aldersdiskriminering og kjønnsdiskriminering.

Det følger av de ulike oppreisningsbestemmelsene ved diskrimineringsbrudd at utmålingen skal foretas etter en rimelighetsvurdering.

⁶ Se diskrimineringsloven § 14 og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 17, der det bare kreves alminnelig uaktsomhet.

⁷ Jf. blant annet Von Colson C-14/83, Dekker C-177/88, Draehmpael C-180/95 og Marshall-sakene C-152/84 og C-271/91.

Eksempelvis heter det i likestillingsloven § 17 første ledd om dette:

«Oppreisningen fastsettes til det beløp som retten finner rimelig under hensyn til partenes forhold og omstendighetene for øvrig.»

Dermed er reglene egnet til å forhindre at en regel om oppreisning på grunnlag av objektivt ansvar gir urimelige utslag. Videre skal det tas hensyn til de ansvarliges situasjon, at den økonomiske belastningen vil være tyngre for eksempel for en student eller en annen privatperson enn en arbeidsgiver, samt størrelsen på arbeidsgivers bedrift mv., noe som kan føre til at oppreisningsbeløpet blir mindre. Forhold på fornærmedes/den diskriminertes side er også et moment i vurderingen, inkludert økonomiske forhold. Dersom den diskriminerte har provosert frem hendelsen, eller i andre spesielle tilfeller, kan resultatet bli at det ikke fastsettes noe oppreisningsbeløp.

Avgrensning mot erstatning for økonomisk tap

Utvalget foreslår å holde erstatning for økonomisk tap utenfor nemndas myndighet. Likestillingsutvalget deler vurderingen til Diskrimineringslovutvalget i dette spørsmålet; problemstillingen knyttet til fastsettelse av erstatning for økonomisk tap kan reise vanskelige avveininger som derfor bør behandles av domstolene.

Dersom den som har vært utsatt for diskriminering har hatt et økonomisk tap av betydning, vil det som utgangspunkt være nærliggende å behandle spørsmålet om erstatning for økonomisk tap og om oppreisning for ikke-økonomisk skade under ett. I slike tilfeller vil det derfor være naturlig at spørsmålet om både oppreisning og erstatning behandles av domstolene uten å gå veien om nemnda. Den som er blitt diskriminert må likevel ha adgang til å fremsette krav om oppreisning under behandlingen i nemnda, og nemnda må behandle dette kravet på vanlig måte. Det vil også være mulig å gå til domstolene med krav om erstatning etter at nemnda har truffet sitt vedtak. Det må være opp til den enkelte om vedkommende ønsker å benytte denne fremgangsmåten, eller å gå direkte til domstolene med krav om både oppreisning og erstatning. Gjennom å ha fått saken prøvd for ombudet vil klageren ha fått en vurdering av diskrimineringsspørsmålet, og vil derved ha en del holdepunkter for å vurdere hvilken fremgangsmåte som bør følges. Utvalget er for øvrig kjent med at ombudet i et par tilfeller har

opptrådt som partshjelp, til støtte for en part som har blitt diskriminert.

Utvalget har merket seg at det i dagens regler ikke er noe klart skille mellom de momenter som er relevante ved fastsettelse av henholdsvis erstatning og oppreisning innen arbeidslivet. Ifølge likestillingsloven § 17 skal erstatningen på dette feltet fastsettes «til det beløp som under hensyn til det økonomiske tap, arbeidsgiverens og arbeidstakerens eller arbeidssøkerens forhold og omstendigheter for øvrig er rimelig». Samtidig skal oppreisning fastsettes «til det beløp som retten finner rimelig under hensyn til partenes forhold og omstendighetene for øvrig». I de øvrige diskrimineringslovene er det gitt samme regel om oppreisning. Både etter disse lovene, og etter likestillingsloven i saker utenfor arbeidslivet, kan erstatning kreves etter alminnelige erstatningsregler. Dette siste innebærer blant annet at det er det konkrete økonomiske tapet som skal erstattes, uten at andre omstendigheter spiller inn. Men likestillingslovens regel for arbeidslivet åpner for en helhetlig vurdering der både oppreisning og det økonomiske tapet vurderes under ett.

For at nemnda skal kunne gis myndighet til å fastsette oppreisning i samsvar med utvalgets forslag, er det derfor nødvendig at det foretas en opprydding i bestemmelsene, slik at skillet mellom oppreisning og erstatning blir klargjort for alle sakstyper.

Tvangskraft

Dersom behandling i nemnda skal være et reelt alternativ til domstolsbehandling, må det vurderes om nemndas avgjørelse om oppreisning skal få tvangskraft. At nemndas avgjørelse gis tvangskraft innebærer at den har samme virkning som en dom. Eksempelvis har avgjørelser truffet av Forbrukertvistutvalget og av Pasientklagenemnda, som begge tar stilling til erstatning, tvangskraft. Tvangskraften gjelder såfremt søksmål ikke er reist innen nærmere angitte frister. Å gi nemndas avgjørelse om oppreisning tvangskraft vil innebære en viktig effektivisering av diskrimineringsvernet, i og med at oppreisningskravet da på en enkel måte vil kunne inndrives av den som har fått tilkjent oppreisningen.

Hvis det ikke innføres tvangskraft vil den som har blitt utsatt for diskriminering uansett måtte gå til domstolene for å få tvangsgrunnlag for oppreisningskravet. Dette innebærer at saken må prøves fullt ut. Det er i disse tilfelle staten ved nemnda som blir saksøkt.

Utvalget foreslår at nemndas avgjørelse om oppreisning gis tvangskraft, såfremt motparten ikke har reist søksmål for domstolene innen den angitte søksmålsfristen på tre måneder i diskrimineringsombudsloven § 12.

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at nemnda får myndighet til å fastsette oppreisning i saker der den har konstatert at det har funnet sted diskrimineringsbrudd. Vedtaket kan bringes inn for retten til overprøving innen tre måneder fra underretning om vedtaket ble mottatt.

Utvalgets forslag til nytt annet ledd i diskrimineringsombudsloven § 7:

«Når Nemnda kan treffe vedtak, kan den også pålegge betaling av oppreisning til den som er blitt diskriminert i strid med bestemmelsene nevnt i § 1 annet ledd.»

Dersom nemnda gis myndighet til å fastsette oppreisning i samsvar med utvalgets forslag, finner utvalget det naturlig at dette også skal gjelde ved diskriminering etter de andre diskrimineringslovene, ikke bare likestillingsloven. Det synes å være liten grunn til å ha ulik ordning alt etter hvilket diskrimineringsgrunnlag som er aktuelt i den enkelte sak, og i noen saker kan det også være spørsmål om diskriminering på flere grunnlag samtidig, for eksempel kjønn og etnisitet. Utvalgets forslag til endring i diskrimineringsombudsloven § 7 er derfor utformet generelt.

Hvis utvalgets forslag blir fulgt, vil det samtidig bli nødvendig med justeringer også i flere andre lover. I diskrimineringsloven § 13 fastsettes det i dag at ombudet og nemnda skal føre tilsyn med og medvirke til gjennomføring av denne loven «med unntak av §§ 14 og 15». Oppreisning omhandles i § 14 første og annet ledd, og forutsatt at denne bestemmelsen ikke endres, må unntaket begrenses til å gjelde §§ 14 tredje ledd (om erstatning for økonomisk tap) og 15.

I diskriminerings- og tilgjengelighetsloven fastsettes det i § 16 første ledd annet punktum at krav etter § 17 reises for de alminnelige domstolene. Dette må endres til bare å omfatte «krav om erstatning etter § 17 tredje ledd». Eventuelt kan det presiseres at krav om oppreisning kan reises for de alminnelige domstolene eller for nemnda.

Også boliglovene inneholder diskrimineringsbestemmelser som håndheves av ombudet og nemnda, jf. henvisningene i diskrimineringsombudsloven § 1 annet ledd. Utvalgets forslag til til-

føyelse i diskrimineringsombudsloven § 7 omfatter etter sin ordlyd også diskriminering etter disse bestemmelsene. Det aktuelle diskrimineringsgrunnlaget her er seksuell orientering. Bestemmelsene i de ulike lovene er omtrent likt utformet, og det fastslås blant annet at «vanlige erstatningsregler» gjelder ved ulovlig diskriminering. Ombudets og nemndas oppgaver er angitt ved henvisning til det leddet i bestemmelsene som fastsetter selve diskrimineringsforbudet, mens regelen om erstatningsansvar står i et annet ledd. Utvalget har ikke foretatt noen egen drøftelse av om det også bør foretas endring i disse lovene slik at oppreisning kan gis på grunnlag av vanlig uaktsomhet, og om nemnda bør gis samme myndighet til å fastsette oppreisning som ellers. Men det er vanskelig å se at diskrimineringsvernet på nettopp dette grunnlaget i akkurat disse situasjonene skal være svakere enn ellers. Det vil da være nødvendig med noen mindre justeringer også i disse bestemmelsene.

Utvalget foreslår at vedtak fra nemnda om oppreisning skal ha samme virkning som en rettskraftig dom og skal kunne fullbyrdes etter reglene for dommer.

Det må foretas en gjennomgang av de ulike bestemmelsene om oppreisning og erstatning i lovverket med sikte på å skille klarere mellom behandlingen og vurderingen av de to ulike formene for økonomisk kompensasjon.

Skyldkravet i likestillingsloven

Utvalget foreslår at skyldkravet for å få oppreisning utenfor arbeidslivet endres fra grov uaktsomhet til vanlig uaktsomhet.

Likestillingsloven § 17 andre ledd kan lyde slik:

«Den som forsettlig eller uaktsomt opptrer i strid med §§ 3, 6, 7, 8 og 8 a kan pålegges å betale oppreisning til fornærmede. Oppreisningen fastsettes til det beløp som finnes rimelig under hensyn til partenes forhold og omstendighetene for øvrig. Erstatning for økonomisk tap som følge av brudd på loven her kan kreves etter de alminnelige erstatningsregler.»

10.4.7 Andre muligheter for å oppnå et effektivt diskrimineringsvern

Utvalget foreslår altså at nemnda gis myndighet til å fastsette oppreisning når den finner at det har funnet sted brudd på diskrimineringsforbudet. Utvalget fremmer ikke her andre alternativer.

Dersom utvalgets forslag om dette ikke blir fulgt opp, mener utvalget tiden har kommet til å vurdere etablering av andre ordninger som kan gi et mer effektivt diskrimineringsvern. For den som har vært utsatt for diskriminering, kan det være lite verdt å få medhold i nemnda etter en lang saksbehandlingstid hos ombud og nemnd, uten at vedkommende oppnår noen form for kompensasjon. Selv om nemndas vedtak i visse typer saker vil kunne få konkret betydning, for eksempel i lønnsaker der det vil kunne gis pålegg om utjevning av lønnsforskjeller, vil saken i mange tilfeller kun ende med en konstatering av at det har skjedd en forbigåelse i strid med loven, for eksempel i ansettelsessaker. Når den diskriminerte eventuelt må gå til domstolene i etterhånd for å fremme krav om økonomisk kompensasjon, kan det hevdes at nemndsbehandlingen kun bidrar til å gjøre den samlede saksbehandlingstiden ekstra lang.

Utvalget vil her særlig fremheve den svenske ordningen med at Diskrimineringsombuds mannen (DO) selv kan ta sakene til domstolene, se eksempler på dette i boks 10.1. DO opptrer da som part i rettssaken. I sammenheng med at DO har avgjort at den vil ta en sak til domstolene, forhandler DO fram forlik mellom partene i diskrimineringssaker, se Diskrimineringsombuds mannens nettside www.do.se.

Dersom en slik ordning innføres, vil det være aktuelt å legge ned Likestillings- og diskrimineringsnemnda, i alle fall i sin nåværende form. I Sverige er det en egen Diskrimineringsnemnd som behandler klager knyttet til såkalte aktive likestillingstiltak (aktiva åtgärder). Om det er aktuelt å beholde en nemnd for å behandle klager med tilknytning til aktivitets- og redegjøringsplikten, kan eventuelt vurderes nærmere.

Boks 10.1 Eksempler på saker der DO har ført saken for domstolene, forhandlet om forlik mv.

Sexuelle trakassier. Arbetsdomstolens dom 2011-02-16

Arbetsdomstolen dømte Helsingborgs kommun att betala 35 000 respektive 25 000 kronor i skadestånd till två kvinnliga anställda sedan deras chef utsatt dem för sexuella trakassier och den ena av dem även för etniska trakassier.

DO hadde stämt Helsingborgs kommun sedan två kvinnliga anställda enligt ombudsmannen blivit utsatta för sexuella trakassier och den ena av dem även för etniska trakassier av en chef.

Bakgrunnen for saken var: Kvinnorna arbetade under flera år som mentalskötare på ett kommunalt gruppboende för psykiskt sjuka i Helsingborg.

Julen 2007 satte chefen opp en teckning i personalrummet föreställande en manlig person med erektion och diverse julattribut. Trots att kvinnorna gjorde klart for chefen att de inte ville se sådant på sin arbetsplats, mejlade han bilden till dem julen följande år.

Arbetsdomstolen finner att mannen därigenom har utsatt kvinnorna for seksuelle trakassier.

Båda kvinnorna har rötter i östra Europa och reagerade över att den manliga chefen återkommande pratade nedsättande om dem som «östriflickorna». Enligt Arbetsdomstolen är det klarlagt att åtminstone den ena av kvinnorna därigenom utsatts for trakassier som har samband med hennes etniska tilhørighet.

Arbetsdomstolen dömer Helsingborgs kommun att betala 35 000 kronor i skadestånd till den kvinna som utsattes for både seksuelle och etniska trakassier och 25 000 kronor till den kvinna som utsattes for seksuelle trakassier.

Det är första gången som AD fäller en arbetsgivare for diskriminering sedan en chef trakasse-

rat en anställd. Det är också första gången som någon falls for etniska trakassier. Årendenummer: ANM 2009/2143, ANM 2009/2247.

DO førte saken for domstolen.

Sak mot Försäkringskassan

Svea Hovrätt slår i dom 2010.09.30 fast att Försäkringskassan utsatte gravida for könsdiskriminering, när de nekades sjukpenning på grund av sina graviditetsbesvär.

Bakgrunnen for saken var at en busschaufför, en förskollärare, en arbetsmiljöinspektör och en sjuksköterska nekades sjukpenning under graviditeten. Försäkringskassan motiverade sina avslag med att graviditet inte är en sjukdom och att kvinnornas besvär var en naturlig del av livsprocessen.

Hovrätten går på tingsrättens linje som innebär att Försäkringskassan utsatt kvinnorna for direkt könsdiskriminering när de nekats sjukpenning for sina graviditetsbesvär. Hovrätten sänker dock det tidigare beslutade skadeståndsbeloppet och slår fast att Försäkringskassan ska betala 15 000 kronor till var och en av kvinnorna.

DO har överklagat domen till Högsta domstolen. DO begär att skadeståndet ska höjas.

I Stockholm tingsrätts dom 2009.11.03 slår tingretten fast at Försäkringskassan utsatte fyra kvinnor for könsdiskriminering genom att neka dem sjukpenning for att deras besvär berodde på att de var gravida. Försäkringskassan dömdes till att betala 50 000 kronor vardera i skadestånd till kvinnorna. I domen konstaterar tingsrätten att Försäkringskassan har tillämpat ett mer restriktivt synsätt vid bedömningen av kvinnornas rätt till sjukpenning, med hänvisning till att besvären varit relaterade till graviditeten.

10.5 Nemndas myndighet. Forholdet til forvaltningsvedtak

10.5.1 Bakgrunn

Likestillings- og diskrimineringsnemndas myndighet er avgrenset mot andre forvaltningsmyndig-

heters vedtak. Dette slås fast i diskrimineringsombudslovens § 9.

I saker som gjelder forvaltningsvedtak, kan nemnda gi en uttalelse med hensyn til om det foreligger brudd på diskrimineringslovene, men ikke fatte bindende vedtak.

Det kan skilles mellom to typer av forvaltningsvedtak. Det er for det første enkeltvedtak som treffes av forvaltningen som arbeidsgiver, og for det andre vedtak som treffes av forvaltningen som myndighetsutøver på andre områder. Ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og forflytning i tjenesteforhold er enkeltvedtak av førstnevnte type. Begrensningen mot myndighetsutøvelse på andre områder innebærer at nemnda for eksempel ikke kan oppheve eller endre vedtak truffet av NAV eller av en kommune. Nemnda kan heller ikke gripe inn i forskrifter gitt av andre forvaltningsmyndigheter, eller gi pålegg om hvordan forvaltningsmyndighet skal nyttes for at den ikke skal komme i strid med de lovene nemnda håndhever.

I slike saker kan nemnda bare gi en ikke-bindende uttalelse om forholdet til diskrimineringslovene. En slik uttalelse kan da innebære at det reises kritikk mot en praksis fordi denne er i strid med lovgivningen.

Sivilombudsmannen har lagt til grunn at det er i strid med god forvaltningsskikk ikke å følge nemndas uttalelser og avgjørelser, samt ombudets uttalelser hvis de ikke er påklaget.⁸

Saker som reiser spørsmål om forvaltningsvedtak er ikke uvanlige i nemndas praksis. Utvalget har kartlagt Likestillings- og diskrimineringsnemndas saker over fire år, for å undersøke omfanget av denne begrensningen i nemndas myndighet.

2007: Av 23 registrerte saker i 2007 var elleve saker uttalelser, der offentlig myndighet var part i saken. Åtte av disse sakene gjaldt offentlig virksomhet i egenskap av arbeidsgiver.

2008: Av 32 registrerte saker⁹ i 2008 var ni saker uttalelser, der offentlig myndighet var part i saken. Åtte av disse sakene gjaldt offentlig virksomhet i egenskap av arbeidsgiver.

2009: Av 44 registrerte saker¹⁰ i 2009 var 13 saker uttalelser, der offentlig myndighet var part i saken. 12 av disse sakene gjaldt offentlig virksomhet i egenskap av arbeidsgiver.

2010: Av 62 registrerte saker i 2010 er 45 ferdigbehandlet i nemnda per oktober 2011.¹¹ Blant de ferdighandlede sakene var 16 av sakene uttalelser, der offentlig myndighet var part i saken. 13 av disse sakene gjaldt offentlig virksomhet i egenskap av arbeidsgiver.

⁸ Sak nr 94/179 Sivilombudsmannens Årsmelding 1995, side 105 og sak nr 25/78 Sivilombudsmannens Årsmelding 1978, side 16.

⁹ Det mangler opplysninger om fire av disse 32 sakene.

¹⁰ Det mangler opplysninger om to av disse 44 sakene.

¹¹ Se <http://www.diskrimineringsnemnda.no/wips/2094117726/>

Boks 10.2 Tildeling av fastlegehjemmel. Enkeltvedtak¹

En mannlig lege søkte om tildeling av fastlegehjemmel ved et legesenter i en kommune. En annen skandinavisk, og mindre formelt kvalifisert lege, ble tildelt hjemmelen. Mannen hevdet han var forbigått i prosessen ved tildelingen av hjemmelen, på grunn av etnisitet, i strid med diskrimineringsloven § 4. Kommunen hevdet på sin side at fastlegehjemmelen ble tildelt den legen som var best kvalifisert, på bakgrunn av intervjusituasjon og kvalifikasjoner, uten at etnisitet var tillagt vekt.

På bakgrunn av alle de opplysninger som ble fremlagt vurderte nemnda om bevisbyrden hadde gått over på kommunen. Fordi mannen var vesentlig bedre kvalifisert enn den legen som ble tildelt hjemmelen, kom nemnda til at det var opp til kommunen å sannsynliggjøre at det var andre forhold enn etnisitet som var avgjørende ved tildelingen av fastlegehjemmelen. Bevisbyrden gikk over på kommunen. På bakgrunn av uklare omstendigheter i saken, og at prosessen bar preg av å mangle etterprøvbare og tidsnære dokumentasjon, fant nemnda at det ikke i tilstrekkelig grad var sannsynliggjort fra kommunens side at det var andre forhold enn etnisitet som var avgjørende ved tildeling av fastlegehjemmelen. Nemnda kom derfor til at kommunen handlet i strid med forbudet mot diskriminering i diskrimineringsloven § 4 i forbindelse med tildeling av fastlegehjemmelen.

¹ Sak 10/2010 LDN.

Oversikten viser at en stor andel av nemndas saker angår offentlig virksomhet, og at begrensningene i nemndas myndighet kommer til anvendelse i en god del av disse.

I boks 10.2 presenteres et eksempel på et vedtak av forvaltningen i rollen som arbeidsgiver, der nemnda bare kunne gi en ikke-bindende uttalelse.

Å gi nemnda myndighet til å overprøve forvaltningsvedtak ville ifølge forarbeidene til diskrimineringsombudsloven og de tidlige forarbeidene til likestillingsloven innebære at nemnda blir en forvaltningsdomstol, og en slik ordning ville bryte med norsk forvaltningstradisjon.¹²

¹² Ot.prp. nr. 34 (2004-2005) side 65.

Det ble i forarbeidene dessuten vist til at forvaltningsvedtak vanligvis kan overprøves ved klage til et overordnet organ. Det ble også vist til at Likestillingsombudets kritikk i det overveiende flertall av saker tas til følge av det aktuelle forvaltningsorganet¹³. Behovet for å gi nemnda myndighet til å overprøve enkeltvedtak ble derfor ikke antatt å være særlig stort.

10.5.2 Enkeltvedtak ved ansettelse

I eksemplet som vist i boks 10.2, kritiserte nemnda i sin uttalelse et enkeltvedtak om ansettelse. Hadde den innklagede vært en privat virksomhet, ville nemnda kunnet overprøve virksomheten ved å treffe et bindende vedtak. Men siden denne saken gjelder ansettelse i offentlig forvaltning, kunne nemnda kun gi en uttalelse. En rekke sider ved et ansettelsesforhold er imidlertid ikke enkeltvedtak, og er derfor omfattet av Likestillings- og diskrimineringsnemndas kompetanse til å treffe bindende vedtak. Nemnda kan eksempelvis treffe bindende vedtak i saker som angår lønn, fordi lønnsfastsettelse ikke regnes som enkeltvedtak. På dette området er altså private og offentlige virksomheter stilt likt.

En del av begrunnelsen for at nemnda ikke skal kunne overprøve forvaltningsvedtak er at slike vedtak vanligvis kan overprøves ved klage. Men for enkeltvedtak i ansettelsessaker er det ikke klageadgang, jf. forvaltningsloven § 3 andre ledd.¹⁴ Videre er vedtak om oppsigelse eller avskjed som treffes av et kommunalt eller fylkeskommunalt organ unntatt fra reglene om klage i forvaltningsloven §§ 28-34. Saklig sett er enkeltvedtak om ansettelse mv. av samme karakter som ansettelse i det private arbeidsliv.¹⁵

Utvalgets vurdering

Utvalget kan ikke se noen grunn til å behandle offentlige virksomheter som arbeidsgivere annerledes enn private arbeidsgivere når det gjelder spørsmål om nemndas vedtaksmyndighet. For utvalget er det ikke rimelig at arbeidssøkere og arbeidstakere stilles ulikt i sin sak for nemnda, avhengig av om saken gjelder offentlig eller privat sektor. Det bør derfor være samme mulighet for

nemnda til å fatte vedtak, samt eventuelt å treffe vedtak om oppreisning, jf. utvalgets forslag i kapittel 10.4.6.

Ved ansettelser er ofte en annen person allerede tilsatt når den som mener seg diskriminert får kunnskap om avgjørelsen. Selv om klager i slike tilfeller får medhold i nemnda om at det har vært diskriminering i ansettelsen, vil nemnda ikke kunne pålegge virksomheten å ansette klageren. Det vil derfor være tale om å tilkjenne klageren oppreisning, jf. utvalgets forslag i kapittel 10.4.6.

Utvalget går inn for at den generelle begrensningen i nemndas myndighet når det gjelder forvaltningens enkeltvedtak som arbeidsgiver blir opphevet. Aktuelle enkeltvedtak knyttet til en offentlig virksomhet som arbeidsgiver kan foruten ansettelse være oppsigelse, avskjed, suspensjon og forflytning i offentlige tjenesteforhold.

Det er på det rene at de generelle saklighetskrav som gjelder over alt i den offentlige forvaltningen, gjelder også for vedtak av Kongen i statsråd om embetsutnevninger og for departementsvedtak om ansettelser mv. Av dette følger også at slike vedtak ikke skal være diskriminerende. Men konstitusjonelle hensyn står antakelig i veien for å gi nemnda, som er et forvaltningsorgan, kompetanse til å overprøve vedtak av forvaltningsapparatets øverste ledelse.¹⁶ Til dette kommer at en utvidelse av nemndas kompetanse til vedtak av våre sentrale politiske organer utenfor Stortinget ville være vidtrekkende.

Utvalget foreslår at nemndas myndighet blir utvidet til å overprøve forvaltningens enkeltvedtak truffet i rollen som arbeidsgiver. Nemndas myndighet utvides ikke når det gjelder slike vedtak truffet av Kongen i statsråd og av departementene. Se utvalgets forslag i kapittel 10.5.3.

10.5.3 Forvaltningen som myndighetsutøver

Slike vedtak kan gjelde forvaltningens skjønnsutøvelse, vedtak som er bundet av en lov, eller vedtak etter forskrifter.

I nemndas praksis finnes det flere eksempler på slike saker. Utvalget gjengir to saker fra nemndas praksis, der nemnda uttalte at regelverk og

¹³ Ot.prp. nr. 34 (2004-2005), side 65-66.

¹⁴ Vedtak i ansettelsessaker er også unntatt fra reglene om begrunnelse i §§ 24-25, reglene om klage i §§ 28-34 og reglene om omgjøring i § 35 tredje ledd, om ikke vedkommende forvaltningsorgan bestemmer noe annet.

¹⁵ Jf. Eckhoff og Smith, Forvaltningsrett. 9.utgave (Oslo 2010), side 282.

¹⁶ Se grunnloven § 3 jfr. §§ 27 flg. (om at den utøvende makt er hos Kongen i statsråd) og §§ 12 og 62 (om den nære sammenheng mellom Kongen i statsråd og departementene forstått som «statsrådets kontorer»). Jf. nærmere Eivind Smith, « Den konstitusjonelle adgang til å legge vedtaksmyndighet til «uavhengige» organer», NOU 1997:19 *Et bedre personvern* - forslag til lov om behandling av personopplysninger. Vedlegg 5 (s. 214-222).

Boks 10.3 Politiets uniformsreglement

Nemndas sak 8/2010 gjaldt spørsmålet om politiets uniformsreglementet, som forbyr bruk av sivile plagg og effekter i tilknytning til uniformen. Dette innebærer at personer som på grunn av sin religion bærer religiøse hodeplagg, ikke kan søke seg til politiyrket.

Nemnda kom til at uniformsreglementet innebærer en indirekte forskjellsbehandling i og med at det stiller personer som bærer hijab eller andre religiøse hodeplagg i en svakere stilling enn andre søkere til politiyrket.

Reglementet er i utgangspunktet kjønnsnøytralt, men i og med at kvinner utgjør den klart største gruppen blant dem som bruker religiøse hodeplagg i Norge, vil reglementet også ha en indirekte kjønnsdiskriminerende effekt. For at forskjellsbehandlingen skal være lovlig, må den ha et saklig formål, middelet må være nød-

vendig og ikke uforholdsmessig inngripende. Formålet med forbudet, at uniformen skal uttrykke nøytralitet og likhet, er saklig. Nemnda fant imidlertid ikke at departementet har godtgjort at forbudet er nødvendig for å opprettholde tilliten til norsk politis nøytralitet, eller for å opprettholde ro og orden. Nemnda viste til at det er en uttalt målsetting at politiet skal avspeile det norske samfunnet på en god og pålitelig måte. Samfunnet er multikulturelt og mangfoldig og politiet bør også representere et mangfold, nettopp for å opprettholde tilliten på bred basis.

Justisministeren klargjorde senere at departementet ikke ville rette seg etter denne uttalelsen og endre forskriften.¹

¹ Justis- og politidepartementets pressemelding 20.08.2010.

vedtak er i strid med likestillings- og diskrimineringslovverket.

Ett eksempel er Justisdepartementets regler for politiuniformen (nemndas sak 8/2010). Et annet eksempel er en forskrift om arbeidsmarkedstiltak (nemndas sak 16/2006 og 18/2007). Sakene presenteres i boks 10.3 og 10.4.

Utvalgets vurdering

Eksemplene i boks 10.3 og 10.4 illustrerer at nemnda har behandlet saker der det konstateres at likestillings- og diskrimineringslovene er brutt, og der forvaltningen ikke tar dette til følge. Utvalget har vurdert dette forholdet. Situasjonen er uheldig av flere grunner. Diskrimineringsvernet settes i realiteten til side innenfor denne ordningen for lovhåndheving, når altså nemndas myndighet er begrenset til en ikke-bindende uttalelse om saksforholdet og forvaltningen anser at den står fritt med hensyn til oppfølging. En slik tilsidestilling kan også ha uheldige konsekvenser for håndhevingsorganenes legitimitet og gjennomslag i offentligheten mer generelt. Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere nettopp dette, da som et spørsmål om kompetansedeling mellom ombud og nemnd når det gjelder håndhevingsoppgavene. Utvalget mener at spørsmålet om legitimitet og gjennomslag i offentligheten må ses i sammenheng med nemn-

das faktiske myndighet, og begrensningene i denne.

Begrensningene i nemndas myndighet i slike saker reiser likevel vanskelige avveiningsspørsmål. Utvalget ser at et forslag om å gi nemnda utvidet myndighet på dette området vil innebære at den skal kunne kontrollere delegert lovgivningsmyndighet. Det er andre muligheter for kontroll med forvaltningen som heller bør tas i bruk i slike situasjoner. En mulighet kan være å få det aktuelle saksforholdet prøvet for domstolene, dersom det dreier seg om vedtak eller forskrifter som er i strid med lovverket om ikke-diskriminering.

Når saken har vært til behandling i nemnda, og klager har fått medhold her, bør det etter utvalgets syn åpnes for at klageren, i en sak for domstolene, tilkjennes fri rettshjelp uten behovsprøving. En domstolsbehandling vil kunne bidra til at saken finner en tilfredsstillende løsning for den enkelte, og at forskrifter med diskriminerende innhold blir endret.

I St.meld nr. 26 (2008-2009) om fri rettshjelp fremgår det at Justisdepartementet vil vurdere om det bør innvilges rettshjelp til den private parten i saker der søksmål er tilrådd av Likestillings- og diskrimineringsombudet. Dette svarer til ordningen om at Sivilombudsmannen kan anbefale fri rettshjelp i saker han har hatt til behandling. Det blir vist til at en prøving av flere diskrimineringsaker for retten kan medvirke til en mer effektiv

Boks 10.4 Forskrift om arbeidsmarkedstiltak. Ventestønad ved graviditet

Ventestønad er en ytelse til langtidsledige som har brukt opp sin rett til dagpenger og som ikke er i arbeidsmarkedstiltak. Vilåårene for ytelsen står i forskrift om arbeidsmarkedstiltak § 10-2.

En kvinne fikk innvilget ventestønad etter to år med dagpenger. Da NAV fant ut at hun hadde vært i fødselspermisjon og sykemeldt forut for dagpengeperioden, ble ventestønaden stoppet. Sykemeldingen skyldtes svangerskapet. Hennes arbeidssituasjon med tunge løft og skiftarbeid med blant annet nattskift, var uegnet for kvinner i slutten av svangerskapet.

Nemnda bygget sin behandling på tidligere sak 16/2006. I den saken mente nemnda at forskrift om arbeidsmarkedstiltak § 10-2, isolert sett, syntes å være i strid med likestillingsloven § 3, når det gjaldt fødselspermisjon og svangerskapsrelatert fravær som er knyttet til et arbeidsforhold.

Nemnda viste til at kvinner kan komme i en dårligere stilling når de ikke får medregnet alle perioder med foreldrepermisjon og svangerskapsrelatert fravær i grunnlaget for ventestønad. Det samme gjelder menn i forbindelse med foreldrepermisjon. Personer som ikke føder eller ikke tar foreldrepermisjon får medregnet hele den perioden de er i et arbeidsforhold, og

stiller dermed sterkere hvis de senere skal søke om ventestønad.

Unntaksreglene i likestillingsloven § 3 fjerde ledd og den ulovfestede unntaksadgangen ved direkte forskjellsbehandling kom ikke til anvendelse.

Klager i sak 16/2006 ville uansett ikke hatt lang nok arbeidstilknytning til å oppfylle vilåårene. Nemnda tok derfor ikke stilling til om likestillingsloven satte til side de aktuelle vilåårene for ventelønn.

I den aktuelle saken stilte det seg annerledes. Det var klart at klager hadde beholdt ventestønaden dersom alt svangerskaps- og fødselsrelatert fravær fra arbeidsforholdet hadde blitt regnet med.

Nemnda gikk gjennom forarbeidene til arbeidsmarkedsloven § 13, som er hjemmelen for forskriftens regler om ventestønad. Konklusjonen var at lovgiver ikke hadde gitt departementet kompetanse til å gi forskrifter som setter til side de relevante bestemmelsene i likestillingsloven.

Nemnda fant derfor at likestillingsloven § 3 går foran forskriftens vilkår for ventestønad. NAV sin unnlåtelse av å medregne svangerskaps- og fødselsrelatert fravær fra et arbeidsforhold var dermed ulovlig etter norsk lov.

håndheving av regelverket. I saker der søksmål er tilrådd av Sivilombudsmannen blir rettshjelp etter gjeldende regler gitt uavhengig av søkerens inntekts- og formuesforhold. Justisdepartementet gikk inn for at det skulle vurderes nærmere om rettshjelp i saker der søksmål er tilrådd enten av Likestillings- og diskrimineringsombudet eller av Sivilombudsmannen,

Justisdepartementet har spørsmålet om fri rettshjelp i diskrimineringsaker, som ble varslet i St.meld. nr. 26 (2008-2009), til vurdering. Uavhengig av dette mener utvalget at det bør åpnes for fri rettshjelp til personer som har fått nemndas uttalelse om diskriminerende forvaltningsvedtak eller forskrift, slik at klager kan få prøvd saken for domstolene. Fri rettshjelp bør gis uten krav om behovsprøving.

Utvalgets forslag:

Utvalget foreslår at det åpnes for fri rettshjelp i saker der klageren har fått medhold i nemndas uttalelse om diskriminerende forvaltningsvedtak eller forskrift, og nemnda anbefaler det.

Utvalget foreslår at ny § 9 i diskrimineringsombudsloven skal lyde slik:

(Nemndas kompetanse. Forholdet til andre forvaltningsmyndigheter)

Nemndas vedtak er ikke bindende for Kongen eller departementene. Nemnda kan ikke gi pålegg om hvordan myndighet til å treffe andre typer av avgjørelser enn avgjørelser truffet i egenskap av arbeidsgiver, må utøves for ikke å komme i strid med bestemmelsene nevnt i § 1 annet ledd.

Kapittel 11

Utvalgets forslag til lov- og forskriftsendringer med merknader

11.1 Lovendringer

Lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven).

§ 1 a skal lyde:

§ 1 a (Plikt til aktivt likestillingsarbeid for arbeidsgivere mv.)

Arbeidsgivere skal 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, trakassering på grunn av kjønn og seksuell trakassering. Arbeidslivets organisasjoner har tilsvarende aktivitetsplikt innenfor sitt virkefelt.

I private virksomheter med minst 50 ansatte og alle offentlige virksomheter uavhengig av størrelse skal arbeidsgiver:

- a) fastsette mål for kjønnslikestillingsarbeidet,
- b) gjennomgå virksomhetens praksis og kultur for å identifisere barrierer for kjønnslikestilling, herunder ha oppmerksomhet på kjønnsdiskriminering i sammenheng med de andre diskrimineringsgrunnlagene etnisitet, religion, livssyn, alder, seksuell orientering og nedsatt funksjonsevne,
- c) utarbeide lønnsstatistikk fordelt etter kjønn,
- d) kartlegge bruk av ufrivillig deltid innen virksomheten,
- e) forebygge diskriminering, seksuell trakassering og trakassering på grunn av kjønn,
- f) holde oversikt over fordeling av ansvar, oppgaver og myndighet når det gjelder kjønnslikestilling, og
- g) sørge for at virksomheten driver systematisk arbeid på områdene i bokstav a-f.

Kongen kan fastsette nærmere plikter for virksomhetenes likestillingsarbeid i forskrift.

Virksomheter som i lov er pålagt å utarbeide årsberetning, skal i årsberetningen redegjøre for den faktiske tilstanden når det gjelder likestilling i virksomheten. Det skal også redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å fremme likestilling og for å forhindre forskjellsbehandling i strid med denne loven. Offentlige virksomheter som ikke er pliktige til å utarbeide årsberetning, skal gi tilsvarende redegjørelse i årsbudsjettet.

Ved håndhevingen av fjerde ledd gjelder reglene i diskrimineringsombudsloven.

Ny § 1 b skal lyde:

§ 1 b (Offentlige myndigheters plikt til aktivt likestillingsarbeid)

Offentlige myndigheter skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene på alle samfunnsområder. Plikten gjelder for både myndighetsutøvelse og tjenesteyting.

Offentlige myndigheter skal

- a) fastsette mål for kjønnslikestillingsarbeidet,
- b) kartlegge tilstand og utfordringer når det gjelder barrierer for kjønnslikestilling, herunder ha oppmerksomhet på kjønnsdiskriminering i sammenheng med de andre diskrimineringsgrunnlagene etnisitet, religion, livssyn, alder, seksuell orientering og nedsatt funksjonsevne,
- c) holde oversikt over ansvar, oppgaver og myndighet når det gjelder kjønnslikestilling,
- d) der dette er relevant, forebygge diskriminering, seksuell trakassering, trakassering på grunn av kjønn, hatvold og kjønnsrelatert vold
- e) motarbeide og bekjempe fordommer og stereotyper,
- f) sørge for at virksomheten driver systematisk arbeid på områdene a-e.
- g) dokumentere tiltakene som følger av bokstav a-f.

Departementet, eller det organ departementet delegerer myndigheten til skal føre tilsyn med og

gi veiledning om offentlige myndigheters aktivitetsplikt. Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om innholdet i aktivitetsplikten, og om veiledning og tilsyn med plikten.

§ 3 a skal lyde:

§ 3 a (*Forbud mot sammensatt diskriminering*)
Diskriminering på grunn av kjønn i kombinasjon med etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion, livssyn, alder, politisk syn, seksuell orientering eller funksjonsnedsettelse er forbudt.

Nåværende § 3 a blir ny § 3 b (*Særbehandling av det ene kjønn*).

§ 8a (*Trakassering på grunn av kjønn og seksuell trakassering*)
Fjerde og femte ledd oppheves.

§ 9 skal lyde:

§ 9 *Håndheving av loven*
Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda skal, med unntak av § 17 og de begrensninger som framgår av §§ 1 a og 1 b, føre tilsyn med og medvirke til gjennomføringen av loven her, jf. diskrimineringsombudsloven.

§ 17 (Erstatningsansvar)
Nytt andre ledd skal lyde:

Den som forsettlig eller uaktsomt opptrer i strid med §§ 3, 6, 7, 8 og 8 a kan pålegges å betale oppreisning til fornærmede. Oppreisningen fastsettes til det beløp som finnes rimelig under hensyn til partenes forhold og omstendighetene for øvrig. Erstatning for økonomisk tap som følge av brudd på loven her kan kreves etter de alminnelige erstatningsregler.

Lov 10. juni 2005 om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven)

Ny § 4 a *Opplysninger om løsning i saken* skal lyde:

Ombudet skal innen rimelig tid innhente opplysninger fra en eller begge av partene om løsning i sak ombudet har hatt til behandling.

§ 7 *Nemndas vedtaksmyndighet. Pålegg om stansing, retting mv.*

Nytt annet ledd skal lyde:

Når Nemnda kan treffe vedtak, kan den også pålegge betaling av oppreisning til den som er blitt diskriminert i strid med bestemmelsene nevnt i § 1 annet ledd.

§ 9 skal lyde:

§ 9 *Nemndas kompetanse. Forholdet til andre forvaltningsmyndigheter*

Nemndas vedtak er ikke bindende for Kongen eller departementene. Nemnda kan ikke gi pålegg om hvordan myndighet til å treffe andre typer av avgjørelser enn avgjørelser truffet i egenskap av arbeidsgiver, må utøves for ikke å komme i strid med bestemmelsene nevnt i § 1 annet ledd.

§ 11 *Opplysningsplikt*

Nytt femte ledd skal lyde:

Ombudet kan kreve at hver av partene opplyser hvilken løsning saken har fått, herunder om forlik.

11.2 Merknader til lovendringer

Lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven).

Til § 1 a:

Bestemmelsen samler reglene om aktivitets- og redegjøringsplikt for arbeidsgivere og arbeidslivets organisasjoner.

Det vises til utvalgets generelle merknader i kapittel 3.5.1.3.

Til § 1 b:

Bestemmelsen i § 1 b samler reglene om offentlige myndigheters aktivitetsplikt, og er til dels en omredigering av plikten slik den var utformet i § 1 a. Offentlige myndigheter omfatter både statlige, kommunale og fylkeskommunal myndigheter.

Det vises til utvalgets generelle merknader i kapittel 3.5.2.2.

Til § 3 a:

I § 3 a er det tatt inn en ny bestemmelse om forbud mot sammensatt diskriminering på grunn av

kjønn i kombinasjon med de øvrige diskrimineringsgrunnlagene som har vern i gjeldende regler.

Det vises til utvalgets generelle merknader i kapittel 3.4.2.

Utvalget har foreslått at tilsvarende bestemmelser om forbud mot sammensatt diskriminering blir tatt inn i diskrimineringsloven, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, arbeidsmiljøloven og i den nye loven som skal gi vern mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk.

Til § 3 b:

Paragrafen svarer til den tidligere bestemmelsen i § 3 a om særbehandling av det ene kjønn.

Til § 8 a:

Tidligere fjerde og femte ledd oppheves, slik at seksuell trakassering håndheves av Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda, jf. § 9.

Det vises til utvalgets generelle merknader i kapittel 8.2.5.2.

Til § 9:

Paragrafen omhandler Likestillings- og diskrimineringsombudets og Likestillings- og diskrimineringsnemndas håndheving av likestillingsloven, og hvilke begrensinger som gjelder for disse organenes håndheving. I bestemmelsen er det tatt inn en henvisning til ny § 1 b om offentlig myndigheters aktivitetsplikt, der Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har ansvaret for tilsyn, men med mulighet for å delegerer dette til et nytt direktorat for likestilling.

Det vises til utvalgets generelle merknader i kapittel 3.5.2.2 om veiledning, tilsyn og annen oppfølging. Videre er henvisningen til begrensingen i § 8 a om seksuell trakassering tatt ut, jf. utvalgets forslag om at seksuell trakassering skal håndheves innen ombudssystemet (se kapittel 8.2.5).

Til § 17 andre ledd:

Bestemmelsen er endret slik at skyldkravet for å få oppreisning er forsett eller uaktsomhet, jf. første punktum. Det vises til utvalgets generelle merknader i kapittel 10.4.6. I andre ledd tredje

punktum er det presisert at erstatning for økonomisk tap følger alminnelige erstatningsregler. Dette er en videreføring av dagens rettstilstand.

Lov 10. juni 2005 om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven)

Til § 4 a:

Bestemmelsen er ny og omfatter plikt for ombudet til å innhente opplysninger om løsning i saker LDO har behandlet og ikke kjenner løsningen i saken.

Det vises ellers til utvalgets generelle merknader i kapittel 8.2.3.3.

Til § 7 nytt andre ledd:

I andre ledd er det tatt inn myndighet for nemnda til å treffe vedtak om oppreisning til den som har vært diskriminert i strid med de lovreglene nemnda håndhever, jf. diskrimineringsombudsloven § 1 andre ledd. Utvalget foreslår at nemndas myndighet til å treffe vedtak om oppreisning skal gjelde generelt og ikke bare for brudd på likestillingsloven.

Det vises til utvalgets generelle merknader i kapittel 10.4.6.

Til § 9:

Det er innarbeidet en endring om at nemnda kan overprøve forvaltningsvedtak truffet av andre forvaltningsorganer i egenskap av arbeidsgiver.

Det vises til utvalgets generelle merknader i kapittel 10.5.2. For øvrig er bestemmelsen omredigert, men begrensingene med hensyn til nemndas kompetanse videreført.

Til § 11:

I paragrafen er det tatt inn et nytt femte ledd med en presisering om at ombudet kan kreve opplysninger fra hver av partene om løsning og utfall i saker ombudet og nemnda har hatt til behandling.

Det vises til utvalgets generelle merknader i kapittel 8.2.3.3.

11.3 Forslag til forskriftsendringer

Forskrift 2005-12-16 nr.1524 om organisasjon og virksomhet til Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda.

§ 1 mandat for Likestillings- og diskrimineringsombudet

Tredje ledd skal lyde:

Ombudets øvrige oppgaver skal være:

a. Kunnskapsproduksjon og dokumentasjon

Ombudet skal bidra til å utvikle kunnskap og dokumentasjon om likestilling samt overvåke art og omfang av diskriminering. Dokumentasjonsoppgavene omfatter alle vernede diskrimineringsgrunnlag, og inkluderer sammensatt diskriminering. Ombudet skal som ledd i dette dokumentere egne klage- og veiledningssaker, saker om kontroll med redegjørelsesplikten og klagesaker for nemnda.

b. Veiledning og informasjon

Ombudet skal arbeide for likestilling og mot diskriminering, og bidra til bevisstgjøring på disse områdene. Ombudet skal innen sitt virksomhetsområde, med grunnlag i kunnskap og dokumentasjon som nevnt under bokstav a, følge utviklingen i samfunnet med sikte på å avdekke og påpeke forhold som motvirker likestilling på alle vernede diskrimineringsgrunnlag i norsk lov. Ombudet skal gi rettighetsinformasjon og veiledning, drive opplysningsvirksomhet om status og utfordringer rettet mot allmennheten, og legge til rette for sam-

arbeid mellom aktører som arbeider mot diskriminering og for likestilling.

Ny § 1 a Ombudets konvensjonstilsyn skal lyde:

Ombudet skal rapportere til departementet om motstrid mellom norsk rett og forvaltningspraksis og FNs kvinnediskrimineringskonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon. Plikten til å rapportere gjelder også for tilfeller der staten på annen måte ikke har fulgt opp sine forpliktelser etter disse konvensjonene.

11.4 Merknader til forskriftsendringer

Forskrift 2005-12-16 nr.1524 om organisasjon og virksomhet til Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda.

Til § 1 tredje ledd:

Tredje ledd har fått ny overskrift og bokstavene a, b og c erstatter tidligere bokstav a-f. Ny bokstav a og b regner opp LDOs oppgaver i tilknytning til kunnskapsproduksjon og dokumentasjon samt informasjon og veiledning. Det vises til utvalgets generelle merknader i kapittel 8.3.3.

Til § 1 a

§ 1 a omhandler ombudets nasjonale rapportering av motstrid mellom FNs kvinnediskrimineringskonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon på den ene side og norsk rett og forvaltningspraksis på den annen side, og er ny. Det vises til utvalgets generelle merknader i kapittel 9.5.

Kapittel 12

Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser

12.1 Innledning

Utredningen av virkemiddelapparatet på likestillings- og diskrimineringsfeltet følger opp utdypingen av mandat gitt av Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) i brev 21. oktober 2010.

Her ble utvalget bedt om å vurdere de eksisterende institusjonelle/organisatoriske rammene for likestillingsarbeid i offentlig regi på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Likestillings- og diskrimineringsombudets roller og oppgaver skal vurderes særskilt. Det samme gjelder kompetansedelingen mellom ombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda, særlig med henblikk på gjennomslagskraft i offentligheten. Utvalget er bedt om eventuelt å fremme forslag om tiltak som kan videreutvikle og styrke den offentlige innsatsen.

Utvalget har tolket dette som tiltak for å styrke iverksettingsstrukturen for likestillingsarbeid og tiltak som kan sikre et effektivt diskrimineringsvern, og fremmer forslag om tiltak på begge felt. Utvalgets forslag har en svært nøktern profil. Det foreslås tiltak innenfor en samlet ramme på 350 mill. kr per år over statsbudsjettet. Utvalget har konsentrert forslagene om tiltak som med små økonomiske og administrative konsekvenser kan ha stor positiv samfunnsmessig effekt, idet de er egnet til å fremme samfunnsmessig likestilling og styrke individers diskrimineringsvern.

Utvalget vil understreke følgende poeng: Når konsekvenser av forslag vurderes, vektlegges økonomiske kostnader kontra nytte. Samfunnsnytte etterspørres gjerne i økonomiske termer, men nyttebegrepet favner videre. Når likestillingspolitikken har så sterk oppslutning som den har i Norge, henger det blant annet sammen med at velferdsstat, omsorgsordninger, og høy sysselsetting kan forenes med og til og med fremme høy produktivitet og fertilitet. Men når folk ønsker seg en politikk for likestilling, er det også fordi de mener likestilling er et riktig og rettferdig mål for

samfunnsutviklingen. Betragtninger om samfunnsnytte kan uansett ikke ensidig begrunne likestillingspolitikk, fordi dette kan komme til å krenke den retten vi alle har som individer til personlig og sosial respekt.

Av mandatet følger det ellers at utvalget kun skal «indikere på et overordnet nivå» administrative og økonomiske konsekvenser av eventuelle forslag. Utvalget tolker dette til å medføre overordnede vurderinger samt kostnadsanslag for tre typer forslag som utvalget fremmer: lov- og forskriftsforslag, organisasjonsforslag og forslag om økonomiske virkemidler.

Utredningsinstruksen anfører her at konsekvenser for statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning skal angis, samt konsekvenser for næringsvirksomhet og privatpersoner.

I tillegg til de økonomiske og administrative konsekvensene skal også andre vesentlige konsekvenser inngå. Dette er spesifisert som miljømessige konsekvenser, konsekvenser for næringslivet, distriktmessige konsekvenser i lys av distriktpolitiske målsettinger, konsekvenser for befolkningens helse, likestillingsmessige konsekvenser i lys av likestillingspolitiske målsettinger, samt forholdet til menneskerettighetene. Konsekvenser angående målsettinger om enklere regelverk og enklere forvaltning skal også vurderes.

Det understrekes gjennom utredningsinstruksen at minst ett forslag skal baseres på uendret ressursbruk. Utvalget fremmer flere forslag av en slik karakter. Dette gjelder blant annet endringer i forskrift for Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), som kun antas å ha virksomhetsinterne konsekvenser for LDO. Lovforbudet mot sammensatt diskriminering medfører ikke endret ressursbruk. En ny håndhevingsoppgave knyttet til seksuell trakassering forutsettes utført innenfor eksisterende budsjettrammer. Det samme gjelder forslag om et Forum for likestilling i arbeidslivet, der administrasjon og drift er å anse som ordinær virksomhet under BLD.

12.2 Økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslag

Endringer i lovgrunnlaget

Utvalget foreslår at aktivitets- og redegjørelsesplikten i likestillingsloven blir presisert til å omfatte blant annet rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, arbeidstid og individuell tilrettelegging. Plikten omfatter også å føre oversikt over arbeidstid, bruk av ufrivillig deltid samt tilrettelegging knyttet til kjønn. Disse pliktene følger allerede langt på vei av arbeidsmiljøloven, for eksempel når det gjelder tilrettelegging for gravide arbeidstakere.

Utvalget foreslår at aktivitetsplikten som gjelder alle arbeidsgivere og aktivitetsplikten for offentlige myndigheter som myndighetsutøvere og tjenesteytere konkretiseres i likestillingsloven.

Utvalget foreslår et eksplisitt forbud mot sammensatt diskriminering i likestillingsloven.

Aktivitetsplikten som arbeidsgiver

Plikten blir etter forslaget konkretisert for alle offentlige virksomheter og for private virksomheter med mer enn femti ansatte. Konkretiseringen omfatter blant annet krav om lederforankring av arbeidet og at det skal arbeides systematisk.

Denne plikten kan innebære noe administrativt merarbeid for virksomhetene. For offentlige virksomheter, som kommuner, følger disse elementene allerede av praksis slik Likestillings- og diskrimineringsnemnda har fastsatt dette for likestillingsredegjørelsene.

Utvalget har ikke fått foretatt egne beregninger av kostnader og nytte, men når det gjelder konsekvenser av aktivitetsplikten for arbeidsgivere har ECON i 2007 og ECON Pöyry i 2009 foretatt samfunnsøkonomiske analyser av dette.¹

Analysene ECON Pöyry og ECON har gjennomført kan indikere nivået på kostnadene ved en konkretisering av aktivitetsplikten slik utvalget har foreslått. ECON understreket i sin analyse i 2007 viktigheten av at det så langt som mulig bør tydeliggjøres hvilke krav som stilles til virksomhetene, noe som er formålet med utvalgets forslag. ECON Pöyry beregnet i 2009 kostnadene for arbeidsgivere ved å implementere aktivitetsplikt i virksomhetens systematiske arbeid i tilknytning

til HMS-arbeidet. Dette gjaldt diskrimineringsgrunnlagene kjønn, etnisitet, religion, funksjonsnedsettelse, alder og seksuell orientering. ECON Pöyry delte kostnadene inn i administrative kostnader og tiltakskostnader. Tiltakskostnader er kostnader knyttet til tiltak arbeidsgiveren gjennomfører som følge av det systematiske arbeidet, og ville ifølge ECON Pöyry ikke være mulig å estimere.

ECON Pöyry beregnet de administrative kostnadene forbundet med både utvidelse til alle diskrimineringsgrunnlagene som inngikk i Diskrimineringslovutvalgets lovforslag, og kostnadene knyttet til en konkretisering av aktivitetsplikten. Konkretisering av aktivitetsplikten var ikke identisk med den utvalget foreslår, men den hadde likevel mange likhetspunkter ved at den var knyttet til et systematisk arbeid som arbeidsgivere måtte gjøre.

ECON Pöyry fant at den administrative kostnaden for næringslivet år 1 fra innføring av nye regler, var 56 kr per ansatt i privat sektor, og 20 kr per ansatt i kommunal sektor.² De tilsvarende tallene for år 1 var 9 kr per ansatt i statlige helseforetak, og 24 kr per ansatt i statlig sektor for øvrig. Beregningene viser at samlet administrativ kostnad var 79 mill. kr første året med en usikkerhetsmargin pluss minus 25 prosent ble kostnaden 55–99 mill. kr. Forventede administrative kostnader etter oppstartsåret ble anslått til 37 mill. kr årlig, og tillagt en usikkerhetsmargin på pluss/minus 25 prosent ble kostnaden 28–46 mill. kr.³

Etter utvalgets vurdering gir analysene fra ECON Pöyry en klar indikasjon på at kostnadene ved en konkretisering av aktivitetsplikten er svært beskjedne.

ECON Pöyrys analyse viste at ved innføring av aktivitetsplikt for funksjonsnedsettelse og etnisitet ville en økning i antall ansatte på 200–300 personer medføre at de samfunnsøkonomiske nytteeffekter svarte til de samfunnsøkonomiske kostnadene.⁴ Formålet med aktivitetsplikten er å få i stand tiltak for å forebygge diskriminering og tilrettelegge for deltakelse i arbeidslivet på like vilkår. Et inkluderende og ikke-diskriminerende arbeidsliv vil ha store samfunnsøkonomiske effekter.

¹ ECON. *Rapport 2007-027 Aktivitetsplikt mot diskriminering* utarbeidet på oppdrag for Arbeids- og inkluderingsdepartementet, ECON Pöyry. *Rapport 2009-070 Arbeidsgivers likestillingsarbeid – Samfunnsøkonomisk analyse* utarbeidet på oppdrag for Diskrimineringslovutvalget.

² I sammenheng med beregningene ble det tatt flere forbehold.

³ Beregningene av kostnadene bygget på timeverkskostnader basert på de tekniske beregningene til inntektsoppgjøret 29/6-2006, med et påslag på 20 prosent for arbeidsgiveravgift og andre personalkostnader. ECON Pöyry foretok i 2009 en ytterligere oppdatering til 2008-nivå. ECON Pöyry 2009, side 34.

⁴ Ot.prp. nr. 44 (2007–2008), side 241.

Aktivitetsplikten utløser ikke rettigheter for den enkelte, men forslaget må likevel antas å ha nytteeffekt for enkeltpersoner.

Aktivitetsplikten for offentlige myndigheter som myndighetsutøver og tjenesteyter

Offentlige myndigheter er underlagt aktivitetsplikten både i rollen som myndighetsutøver og som tjenesteyter. Utvalget foreslår at aktivitetsplikten blir konkretisert. Videre foreslår utvalget at offentlige myndigheter skal ha plikt til å dokumentere sitt arbeid i disse to rollene, som myndighetsutøver og tjenesteyter, men at det ikke skal være noen redegjørelsesplikt for offentlige virksomheter på disse områdene.

Aktivitetsplikten for offentlige myndigheter blir på denne måten tydeligere og det blir klargjort at virksomhetene skal arbeide systematisk med å følge plikten opp. Offentlige myndigheter har allerede en generell aktivitetsplikt, og skal fremme likestilling uavhengig av kjønn, etnisitet, religion og funksjonsnedsettelse. Selv om plikten til å drive og dokumentere et systematisk likestillingsarbeid er tydeliggjort i lovforslaget, kan denne type arbeid ikke anses som en ny forpliktelse for offentlige virksomheter.

Utvalget har ikke foretatt noen nærmere beregning av kostnadene for offentlige virksomheter. Det vil langt på vei dreie seg om kostnader knyttet til å drive et systematisk arbeid. Utvalget viser for øvrig til ECON Pöyrys vurdering i forbindelse med aktivitetsplikten for arbeidsgivere, om at det ikke er mulig å estimere tiltakskostnader.

At offentlige tjenester utformes slik at begge kjønn kan nyttiggjøre seg tjenestene kan generelt antas å bidra til en samlet bedre ressursutnyttelse. Det samme gjelder for tjenester som utformes slik at kjønn ses i sammenheng med andre grunnlag, som seksuell orientering, etnisitet og funksjonsnedsettelse.

Enkeltpersoner har potensielt stor nytte av at offentlige myndigheter systematisk arbeider med å ivareta likestilling i sin myndighetsutøvelse og yter likeverdige tjenester.

Forbud mot sammensatt diskriminering

For næringslivet, offentlige virksomheter og andre vil forbudet kun ha betydning dersom regelen ikke etterleves. Forbudet knytter seg til diskrimineringsgrunnlag som allerede har et vern i lovverket. Det antas derfor ikke at forslaget vil ha ytterligere økonomiske og administrative konsekvenser. Forslaget utløser ikke behov for økte res-

surser i sammenheng med håndhevingen hos Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda, som allerede behandler saker om sammensatt diskriminering.

Lovteksten tydeliggjør at sammensatt diskriminering er forbudt. Et eksplisitt forbud vil dermed få positive effekter for enkeltpersoner som enten står i fare for, eller faktisk utsettes for urettmessig forskjellsbehandling som ikke kan tilbakeføres til bare ett diskrimineringsgrunnlag, men der det oppstår utfordringer i kombinasjoner av for eksempel kjønn og etnisk minoritetsbakgrunn, kjønn og funksjonsnedsettelse, eller kjønn og alder.

12.3 Økonomiske og administrative konsekvenser av forslag om organisatoriske endringer

Organisatoriske endringer

Utvalget fremmer følgende forslag om økt ressursinnsats og organisatoriske endringer:

- Et nytt direktorat for likestilling med fem regionkontor.
- Et kontaktutvalg for likestilling mellom de sentrale myndighetene og likestillingsorganisasjoner.
- Et forum for likestilling i arbeidslivet mellom barne-, likestillings- og inkluderingsministeren og partene i arbeidslivet.
- Styrket konvensjonstilsyn i Likestillings- og diskrimineringsombudet.
- Styrking av Likestillings- og diskrimineringsnemndas sekretariat.

Utvalget legger til grunn at forslagene om organisatoriske endringer i hovedsak vil innebære økte kostnader for staten. Forslagene vil ikke medføre vesentlige kostnader for næringslivet, fylkeskommuner eller kommuner.

Direktorat for likestilling

Utvalget har foreslått at det etableres et nytt direktorat for likestilling med fem regionkontorer. Videre har utvalget anslått at direktoratet ved oppstart bør ha en bemanning på minimum 100 årsverk. Utvalget har vært i dialog med Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), Senter for statlig økonomistyring (SSØ) og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) med hensyn til hvordan økonomiske kostnader ved opprettelse av nye statlige virksomheter bør beregnes. Det synes klart at det ikke finnes en fast etablert standard for å beregne slike kostnader.

Tabell 12.1 Beregninger av driftsutgifter til nytt direktorat

Driftsutgifter	Kostnader per ansatt i kr	Totalt i kr
Gjennomsnittlig lønn ¹ (lønnstrinn 60) for 100 ansatte	480 900	48 090 000
Arbeidsgiveravgift (14,1 prosent)	67 807	6 780 700
Pensjonspremie (13 prosent)	62 517	6 251 700
Leie av lokaler ²	125 000	12 500 000
IKT, kontorrekvisita mv.	40 000	4 000 000
Reiseutgifter ³	30 000	3 000 000
Forsknings- og utviklingsmidler ⁴	500 000	50 000 000
Sum	1 306 224	130 622 400

¹ Utvalget har tatt utgangspunkt i gjennomsnittlig lønnstrinn per ansatt i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Gjennomsnittlig lønnstrinn er noe lavere i Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

² I beregningene av utgifter til leie av lokaler har utvalget lagt til grunn at direktoratet består av en sentral enhet og fem regionkontorer. Det legges til grunn en minimumsbemanning på regionkontorene på 12 – 15 årsverk.

³ Det legges til grunn at direktoratet vil ha utstrakt reisevirksomhet i forbindelse med opplæring og veiledning om aktivitets- og redegjørelsesplikten og i forbindelse med tilsyn med aktivitetsplikten for offentlige myndigheter. Dette vil i hovedsak dreie seg om reiser innenlands. Utvalget har beregnet 3 000 kr per reise. Det er budsjettet med 1000 reiser per år.

⁴ Det kan vises til at Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) brukte om lag 20 mill. kr til kunnskapsutvikling i 2010, jf. årsrapport for IMDI 2010. Ettersom det nye direktoratet for likestilling skal bidra med kunnskapsutvikling på likestillingsfeltet på alle grunnlag (blant annet kjønn, etnisitet, religion, nedsatt funksjonsevne, alder og seksuell orientering) vil behovet for midler til kunnskapsutvikling være betydelig større enn det IMDi forvalter til kunnskapsutvikling på integreringsfeltet.

Tabell 12.1 viser utvalgets beregninger av driftsutgifter til et nytt direktorat.

Utvalget anslår at driftsutgiftene til et nytt direktorat for likestilling med 100 ansatte vil beløpe seg til i overkant av 130 mill. kr årlig.

Det understrekes at dette kun er foreløpige beregninger. Det er mange usikkerhetsmomenter som kan virke inn på kostnadene. Dette gjelder for eksempel spørsmål knyttet til hvor mange nye stillinger det er behov for og om direktoratet skal overta ansvaret for oppgaver som andre etater i dag har ansvar for. Utgiftene avhenger også av om direktoratet blir samlokalisert i et administrativt fellesskap med andre statlige virksomheter, for eksempel et fylkesmannsembete. Videre vil utgifter til husleie avhenge av hvor i landet direktoratet og dets regionkontor blir lokalisert.

Utvalget vil vise til at det ved opprettelse av nytt direktorat vil være aktuelt å overføre oppgaver fra henholdsvis Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og fra departementets underliggende virksomheter, først og fremst fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) men også fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi).

Departementet bør også vurdere om det er forvaltningsoppgaver på likestillingsfeltet som i dag er lagt ut til private stiftelser, som bør legges til nytt direktorat. Ettersom likestilling er et sek-

torovergripende arbeidsfelt vil det også kunne være aktuelt å overføre oppgaver fra andre departementers /direktoraters ansvarsområder.

Utvalget legger til grunn at forslaget om et direktorat for likestilling vil bidra til å sikre gjennomføringen av lovpålagte plikter samt iverksettning av likestillingspolitiske målsettinger. Et direktorat for likestilling vil være et slagkraftig fagmiljø til nytte både for offentlige myndigheter og for næringslivet.

Kontaktutvalg for likestilling

Utvalget anslår at et nytt kontaktutvalg mellom myndighetene og organisasjonene på kjønnslikestillingsfeltet vil være på om lag 6 mill. kr årlig. Kostnadene omfatter utgifter til et eget sekretariat og møtevirksomhet. Disse kostnadene forutsettes dekket av statlige myndigheter.

Forslaget om et forum for likestilling i arbeidslivet mellom barne-, likestillings- og inkluderingsministeren bør kunne dekkes innenfor eksisterende budsjetttrammer for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Likestillings- og diskrimineringsombudet

Utvalget foreslår endringer i forskriften for ombudets mandat. Endringene vil ha betydning for

LDOs prioritering av de ulike oppgavene. I tillegg foreslår utvalget at ombudet skal håndheve likestillingslovens forbud mot seksuell trakassering. Etter utvalgets vurdering kan disse håndhevingsoppgavene skje uten særskilt økning av ombudets budsjetttrammer. Forslaget knyttet til at ombudet styrker sitt tilsyn med FNs kvinnediskrimineringskonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon gir behov for en ressurstilførsel på 2,5–3,0 mill. kr årlig, eller tilsvarende fire nye stillinger.

Likestillings- og diskrimineringsnemnda

Utvalgets forslag om å legge myndighet til nemnda til å treffe vedtak om oppreisning vil gi merarbeid for nemnda. De øvrige forslagene knyttet til nemndas myndighet når det gjelder å overprøve forvaltningens vedtak som arbeidsgiver antas ikke å få økonomiske og administrative konsekvenser for nemndas virksomhet.

Utvalget antar at nemnda i sammenheng med endringsforslagene bør styrkes med om lag 2,5 mill. kr i årlig budsjett, herunder styrking av nemndas sekretariat.

Fri rettshjelp

Utvalget foreslår at diskriminerings saker skal kunne utløse fri sakførsel dekket under ordningen med fri rettshjelp. Forslaget omfatter saker der klager har fått medhold i Likestillings- og diskrimineringsnemnda i tilfeller der et forvaltningsvedtak eller forskrift er i strid med likestillings- og diskrimineringslovene. Nemnda har årlig ikke mange slike saker. Utvalget anslår at det dreier seg om 1–3 saker årlig, eller om lag 100 000–300 000 kr.

Kostnadene bør følgelig uten videre kunne dekkes innenfor rammene av dagens bevilgning til fri rettshjelp.

12.4 Økonomiske og administrative konsekvenser av forslag om økonomiske virkemidler

Nye økonomiske virkemidler

Utvalget foreslår to tiltak for å styrke de økonomiske virkemidlene på likestillingsfeltet:

- Et tiårig utviklingsprogram for lokalt likestillingsarbeid.
- Økt driftsstøtte til organisasjoner som arbeider med kjønnslikestilling.

Utviklingsprogram for lokalt likestillingsarbeid

Utvalget foreslår at det øremerkes 200 mill. kr årlig over statsbudsjettet til et utviklingsprogram for å fremme aktivt likestillingsarbeid lokalt. Programmet bør ha et tiårs – perspektiv. Utvalget har forutsatt at det skal stilles krav om en egenandel ved tildeling av midler, for å sikre god forankring og eierskap til prosjektene som iverksettes.

Utvalgets forslag til utviklingsmidler vil ikke medføre vesentlige kostnader for næringsliv, kommuner, fylkeskommuner eller enkeltpersoner, utover at det vil bli stilt krav om egenandel ved tildeling av midler. Utviklingsmidlene skal blant annet bidra til å mobilisere kommuner, fylkeskommuner og arbeidsgivere generelt til aktivt likestillingsarbeid. Midlene skal kunne gå til innovasjonsarbeid knyttet til å fremme likestilling på alle grunnlag. Arbeidslivets parter vil være sentrale samarbeidspartnere for myndighetene i denne satsingen.

Utvalget legger til grunn at aktivt likestillingsarbeid bidrar til å ivareta den enkeltes rettigheter og til å sikre bedre bruk av den enkeltes ressurser og potensiale. Utviklingsmidlene vil også kunne bidra til å sikre et bedre tilrettelagt tjenestetilbud for brukerne, uavhengig av for eksempel kjønn, etnisitet og funksjonsevne.

Økt driftsstøtte til organisasjoner som arbeider med kjønnslikestilling

Utvalget foreslår at støtten til familie- og likestillingspolitiske organisasjoner økes til 14 mill. kr. Dette tilsvarer det beløp som er tilskudd til nasjonale ressursmiljø på integreringsfeltet. I 2011 var driftsstøtten til familie- og likestillingspolitiske organisasjoner på om lag 3,3 mill. kr. Forslaget vil innebære en merkostnad for staten på omlag 10,7 mill. kr.

12.5 Andre vesentlige konsekvenser

I tillegg til de økonomiske og administrative konsekvensene skal også andre vesentlige konsekvenser utredes. Utredningsinstruksen gir følgende eksempler på konsekvenser som bør utredes:

- Forholdet til menneskerettighetene
- Likestillingsmessige konsekvenser i lys av likestillingspolitiske målsettinger
- Konsekvenser for næringslivet
- Distriktsmessige konsekvenser i lys av distriktpolitiske målsettinger

- Konsekvenser for befolkningens helse
- Konsekvenser for målsettinger om enklere regelverk og enklere forvaltning
- Miljømessige konsekvenser

Utvalget kan ikke se at forslagene som fremmes i denne utredningen har miljømessige konsekvenser.

Forholdet til menneskerettighetene

Forholdet til menneskerettighetene er en sentral og gjennomgående tematikk i den foreliggende utredningen. Utvalget legger Norges menneskerettslige forpliktelser til grunn for den samlede vurderingen av Likestillings- og diskrimineringsombudets og Likestillings- og diskrimineringsnemndas organisering og virksomhet, og de konvensjonsbundne kravene til norske myndigheter med hensyn til uavhengighet for slike organer. Det er tatt svært grundige hensyn til konvensjonskrav.

Utvalget vil i tillegg framheve utredningen av lovgrunnlaget, der utvalget foreslår vern mot sammensatt diskriminering i likestillingsloven, i pakt med anbefalinger fra FNs kvinnekommisjons General Comment nr. 28, artikkel 18. Det samme gjelder alle anbefalinger med hensyn til Likestillings- og diskrimineringsombudets gjennomføring av konvensjonstilsyn etter FNs kvinnekommisjonskonvensjon (KDK) og FNs rasediskrimineringskonvensjon (RDK), med tilhørende forslag om ressurstilførsel, og forslag som kan for sørge for et mer effektivt diskrimineringsvern, der utvalget foreslår at Likestillings- og diskrimineringsnemnda får kompetanse til å ilegge oppreisning for diskriminering, med tilhørende forslag om ressurstilførsel. Alle forslag på dette området vil styrke det menneskerettslige vernet etter internasjonale konvensjoner.

Likestillingsmessige konsekvenser

Alle tiltak som utvalget foreslår skal bidra til å fremme likestilling på ulike samfunnsarenaer og styrke det individuelle diskrimineringsvernet. Regjeringen har to hovedmål for likestillingspolitikken:

- Likestilling mellom kvinner og menn i familie-, arbeids- og samfunnsliv.
- Et ikke-diskriminerende samfunn for alle uavhengig av blant annet kjønn, seksuell orientering, funksjonsevne og etnisitet.

I tillegg har regjeringen ambisiøse målsettinger for hvordan likestillingspolitikken skal iverksettes. Offentlige myndigheter skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling, et likestillingsperspektiv skal integreres på alle fagområder og nivåer i den offentlige forvaltning og konsekvenser for likestilling skal utredes i statlig utredningsarbeid.

Alle forslagene i denne utredningen vil styrke iverksettingen av likestillingspolitikken på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Forslagene skal også bidra til å styrke en flerdimensjonal tilnærming i det offentlige likestillingsarbeidet.

Nytten av forslaget om å gi Likestillings- og diskrimineringsnemnda myndighet til å fastsette oppreisning vil være at det gis en mer effektiv beskyttelse mot diskriminering. Forslaget om å legge håndhevingen av seksuell trakassering til Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda vil gi tilgang til et lavterskeltilbud for personer som blir utsatt for slik trakassering. Forslaget om forbud mot sammensatt diskriminering vil gi bedre diskrimineringsvern for personer som er i en særlig sårbar situasjon. Forslaget om fri rettshjelp vil kunne gi enkeltpersoner økt rettsikkerhet og et mer effektivt diskrimineringsvern.

Konsekvenser for næringslivet

Utvalget har i kapittel 12.2 gjort rede for konsekvensene ved en konkretisering av aktivitetsplikten for arbeidsgivere. Utvalget anslår at utgiftene i sammenheng med endringene for næringslivet er svært beskjedne. Ved innretning av reglene er det dessuten tatt hensyn til mindre bedrifter ved at konkretiseringen omfatter virksomheter med mer enn femti ansatte.

Opprettelsen av et iverksettingsapparat for likestilling ved et nytt direktorat med regionkontorer vil bety at næringslivet får et lokalt innrettet støtteapparat. Næringslivet vil slik kunne få bedre veiledning om den lovfestede aktivitetsplikten enn tilfellet er i dag. Det vises også til at private arbeidsgivere kan dra nytte av de statlige utviklingsmidlene.

Formålet med å legge myndighet til å ilegge oppreisning for diskrimineringsbrudd til Likestillings- og diskrimineringsnemnda er å effektivisere diskrimineringsvernet slik at oppreisningen kan virke preventivt og dermed forebygge diskriminering. Arbeidsgivere vil ikke måtte betale oppreisning uten at det foreligger regelbrudd. Det foreligger svært lite rettspraksis knyttet til oppreisning i diskrimineringsaker. Likestillings- og

diskrimineringsombudets kartlegging av frivillige løsninger etter at ombudet har hatt klagesaker til behandling, viste at størrelsen på den økonomiske kompensasjonen som ble tilbudt kan variere fra 2 000 til 50 000 kr i oppreisning. Utvalget er kjent med ett tilfelle der det ble tilkjent 150 000 kr i oppreisning. Det er således tale om relativt lave beløp.

Forbudet mot sammensatt diskriminering er en tydeliggjøring av gjeldende praksis, og gjelder diskrimineringsgrunnlag som allerede er vernet i lovverket. Forbudet vil kun ha betydning for næringslivet hvis det ikke etterleves.

Distriktsmessige konsekvenser

Utvalgets forslag vil potensielt kunne ha positive distriktsmessige konsekvenser på flere områder. Det er en distriktpolitisk målsetting å sikre arbeid til alle og at folks ressurser blir tatt i bruk der de bor, herunder at unge og kvinner bør få utnyttet ressursene sine til entreprenørskap og næringsutvikling.⁵

Forslag om utviklingsmidler til lokalt og regionalt likestillingsarbeid vil kunne medvirke til oppfølging av en slik målsetting. Utviklingsmidlene kan tas i bruk av lokale myndigheter og virksomheter, og føre til igangsetting av tiltak av positiv likestillingsmessig karakter både hva gjelder arbeidsplasser, næringsutvikling og tjenestetilbud.

Konsekvenser for befolkningens helse

Utvalgets forslag vil kunne ha konsekvenser for befolkningens helse og for tilgangen på likeverdige offentlige helsetjenester. Regjeringens

utgangspunkt er at det er et offentlig ansvar å fremme helse og forebygge sykdom, og å sikre nødvendige helse- og omsorgstjenester til hele befolkningen. Alle skal ha et likeverdig tilbud om helsetjenester uavhengig av diagnose, bosted, personlig økonomi, kjønn, etnisk bakgrunn og den enkeltes livssituasjon.⁶

Vi vet at seksuell trakassering, vold, diskriminering og utestengning fra arbeidslivet kan få alvorlige helsemessige konsekvenser for den enkelte som rammes. Både offentlige myndigheter og arbeidsgivere har et ansvar for å bekjempe dette.

Både forslaget om et direktorat for likestilling og forslaget om regionale utviklingsmidler vil kunne bidra til å styrke det forebyggende folkehelsearbeidet og arbeidet med å sikre likeverdige offentlige helsetjenester. Utviklingsmidler kan tas i bruk for å gjennomføre lokale og regionale analyser av offentlig tjenesteyting. Direktoratet for likestilling kan være en viktig støttespiller for kommunehelsetjenesten og for fylkeskommunene som koordinerer folkehelsearbeidet. Direktoratet kan også være en viktig støttespiller for kommuner og fylkeskommuner i det forebyggende arbeidet mot for eksempel trakassering og diskriminering.

Konsekvenser for målsettingen om et enklere regelverk og en enklere forvaltning

Utvalget har foreslått at lovbestemmelsene om aktivitetsplikt blir konkretisert både når det gjelder aktivitetsplikten for arbeidsgivere og når det gjelder den særskilte aktivitetsplikten for offentlige myndigheter. Pliktene blir dermed tydeligere enn i dag.

⁵ St.meld. nr. 25 (2008 – 2009) *Lokal vekstkraft og framtidstru. Om distrikts- og regionalpolitikken*

⁶ Prop. 1 S (2011 – 2012) for Helse- og omsorgsdepartementet.

Litteratur

- Agenda og PWC (2010) *Styrket toppledelse – turnover og likestilling*. Rapport nr R654.
- Arbeidsdepartementet (2011) *Jobbstrategi for unge med nedsatt funksjonsevne*. Vedlegg til Prop. 1 S (2011 – 2012) – Statsbudsjettet 2012.
- Barne- og likestillingsdepartementet (2006) *Veiledere til likestillingsvurderingen og omtalen i departementenes budsjettproposisjoner*. http://www.regjeringen.no/upload/kilde/bld/bro/2006/0008/ddd/pdfv/283615-veileder_til_likestillingsvurdering.pdf.
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2009) *Hvordan fremme likestilling og hindre diskriminering – Veileder for arbeidslivet i aktivitets- og rapporteringsplikten*. Q 1135 B. http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Veileder%20diskriminering%20og%20likestilling%202009/Veileder_diskriminering_web.pdf.
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2010) *Konsekvenser for likestilling – Utredning i forhold til kjønn, nedsatt funksjonsevne, etnisk opprinnelse, religion mv*. Q1180 B. <http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Likestilling/2010/BLDveiledernett.pdf>.
- Bendixen, Mons og Leif Edward Ottesen Kennair (2008) *Seksuell trakassering blant elever og ansatte i videregående skole: En resultatrapport*. Psykologisk Institutt, NTNU, Trondheim.
- Bendixen, Mons og Leif Edward Ottesen Kennair (2009) *Bruk av nedsettende bemerkninger om og overfor gutter og jenter i videregående skole: En kvalitativ studie*. Psykologisk Institutt, NTNU, Trondheim.
- CEDAW: General Recommendation no. 28 on the core obligations of State parties under article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW /C/GC/28.
- Craig, Ronald (2007) *Systemic Discrimination in Employment and the Promotion of Ethnic Equality*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishing.
- Crenshaw, Kimberlé (1989) «Demarginalizing the Intersection of Race and Sex. A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics». *University of Chicago Legal Forum*, side 139–67.
- Crenshaw, Kimberlé (1991) «Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color». *Stanford Law Review* 43, 1241-1279.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) (2008) *Direktoratets faglige rolle – en rolle under økende press?* Rapport 2008:14.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) (2009) *På sporet av kjønnsperspektivet – Integrering av et kjønnsperspektiv i budsjettarbeidet*. Rapport 2009:1.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) (2010) *Organisering av internasjonalt arbeid. En gjennomgang av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet*. Rapport 2010:16.
- Eckhoff, Torstein og Eivind Smith (2010) *Forvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- ECON (2007) *Aktivitetsplikt mot diskriminering utarbeidet på oppdrag for Arbeids- og inkluderingsdepartementet*. Rapport 2007-027.
- ECON Pöyry (2009) *Arbeidsgivers likestillingsarbeid – Samfunnsøkonomisk analyse utarbeidet på oppdrag for Diskrimineringslovutvalget*. Rapport 2009-070.
- ECON Pöyry (2008) *Toppledere i kommunesektoren*. Rapport 2008-102.
- Edström, Helene (2008) *Boken om Sthlm Jämt – en regional plattform for langsiktig og strategisk jämsteldhetsarbeid i Stockholms län*. ISBN 91-7281-247-8, Sthlm Jämt.
- Egeland, Cathrine og Cecilie B. Neumann (2009) *Evalueringsrapport: Regionale sentre for likestilling og mangfold*. AFI-rapport /2010.
- Egeland, Cathrine og Cecilie B. Neumann (2010) *Evalueringsrapport: Regionale sentre for likestilling og mangfold*. AFI-rapport /2010.
- Eggebo, Helga, Beatrice Halsaa, Cecilie Thun og Hege Skjeie (2007) *Organisasjonslandskapet i eit kjønnsperspektiv 1990–2007*. Working Paper No 4. Rapport for Femcit og Plureq. http://www.stk.uio.no/til_nedlasting/WP4_WorkingpaperNo1.pdf

- Emerek, Ruth og Martin Bak Jørgensen (2011), *Lige rettigheter - Likestilling i Danmark. Rapport til det norske Likestillingsutvalg over lovgivning om antidiskriminering og handhæving av likestilling, likestillingsministerens mål og planer, og implementering og tilsyn af likestillingen*. CoMID, Aalborg Universitet. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dep/Styrer-rad-og-utvalg/likestillingsutvalget.html?id=612638>
- European Commission (2007) *Tackling Multiple Discrimination – Practices, policies and laws*.
- European Commission (2010) *Strategy for equality between women and men 2010-2015*.
- European Commission against Racism and intolerance (ECRI) (1997) General Recommendation No 2 on specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level.
- European Commission against Racism and intolerance (ECRI) (2008) *ECRI's rapport om Norge*. Fjerde overvåkingssyklus. Vedtatt 20. juni 2008. offentliggjort 24. februar 2009.
- European Commission against Racism and intolerance (ECRI) (2002) General Recommendation No 7 on specialised bodies to promote equality and/or to combat discrimination.
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2011) *Access to Justice in Europe: an overview of challenges and opportunities*.
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2010) Data in Focus Report Multiple Discrimination, EU-midis 2010:05.
- Evalueringssteamets rapport (2011) *Protecting and promoting human rights in Norway. Review of the Norwegian Centre for Human Rights in its capacity as a National Human Rights Institution*. Utenriksdepartementet.
- Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (2010) *Statlige virksomheters redegjørelser etter aktivitets- og rapporteringsplikten. P 0963 B*. http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Lønns-%20og%20personalpolitikk/Veileder_likestillingsredegjørelser.pdf
- Fredman, Sandra (2005) «Double Trouble. Multiple Discrimination and EU Law». *European Anti-Discrimination Law Review*, No. 2, pp. 13-18.
- Freidenvall, Lenita (2011), *Faktarapport om jämställdhet i Sverige*. Stockholms Universitet. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dep/Styrer-rad-og-utvalg/likestillingsutvalget.html?id=612638>
- Gotaas, Nora, Yngvild Grøvdal, Knut Papendorf og Kristian Andenæs (2003) *SMED underveis*. *En prosessevaluering av Sentar mot etnisk diskriminering*. Skriftserie 75/2003 fra Institutt for kriminologi og retts sosiologi, Avd. for retts sosiologi. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Guldbrandsen, Trygve og Guro Ødegård (2011) *Frivillige organisasjoner i en ny tid. Utfordringer og endringsprosesser*. Oslo/Bergen: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Guldvik, Ingrid og Janneke Van der Ros (2008) *Selvsagt - kvinner i politiske maktposisjoner*, ØF-rapport nr. 22/2008.
- Guldvik, Ingrid, Mona Renolen, Signe Psahl, Tonje Lauritzen, Tina Mathisen, Janneke van der Ros, Dag Eirik Orbakk og Goro Ree-Lindstad (2011) *Vedvarende vikeplikt. En kartlegging av kommunalt og regionalt likestillingsarbeid*. Likestillingssenteret og Østlandsforskning. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dep/Styrer-rad-og-utvalg/likestillingsutvalget.html?id=612638>
- Halsaa, Beatrice (1995) *Forsøk til nytte? Erfaringer med likestillingsarbeid lokalt*. Rapport nr. 1/1995, Høgskolen i Lillehammer.
- Hellum, Anne og Else McClimans (2011) *Kartlegging av Likestillings- og diskrimineringsombudets tilsyn med FNs kvinnekongresskonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon*. En utredning foretatt av avdeling for kvinneverett, barneverett, likestillings- og diskrimineringsrett (KVIBALD), Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dep/Styrer-rad-og-utvalg/likestillingsutvalget.html?id=612638>
- Helsedirektoratet (2010) *Overser du kompetanse? Nedsatt funksjonsevne – full arbeidsevne*. Et hefte utgitt i samarbeid med Likestillings- og diskrimineringsombudet og Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet. http://www.ldo.no/Global/Brosjyrer%20PDF/Overser_du_kompetanse.pdf
- Helseth, Hannah (2007) *Kunnskapsstatus om kjønnsrelatert mobbing blant barn og unge*. Utdanningsdirektoratet og Høgskolen i Nesna.
- Hoel, Anette, Vegard Johansen og Mona Renolen (2010) *Nye barnehager i gamle spor? Hva vi gjør og hva vi tror. Status for likestillingsarbeid i norske barnehager 2010*. Likestillingssenteret.
- Holst, Cathrine (2009) «Når ombudet ordner opp». *Nytt Norsk Tidsskrift*. 26(3-4), s 395-407.
- Innst. S. nr. 341 (2008-2009). Innstilling fra justiskomiteen om offentlig rettshjelp. Rett hjelp.
- Innst. S. nr. 35 (2008-2009) Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Erna Solberg, Per

- Kristian Foss og Olemic Thommessen om å utrede en omgjøring av Likestillings- og diskrimineringsombudet, Forbrukerombudet og Barneombudet til organer under Stortinget.
- Innst. O. nr. 71 (2004-2005). Innstilling frå familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven).
- Innst. O. nr. 69 (2004-2005). Innstilling frå arbeidskomiteen om lov om forbod mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven).
- Innovasjon Norge (2010) *Årsrapport 2010*. http://www.innovasjon norge.no/PageFiles/5161/aaret_2010.pdf
- Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv 2010-2013 (IA-avtalen). http://www.regjeringen.no/upload/AD/publikasjoner/webpublikasjoner/2010/IA-avtale_24022010.pdf
- Jon, Nina og Tor Inge Martinsen (2010) *Pappapermen. Et arbeidshefte*. Oslo: Reform og Vofo.
- Justesen, Pia (2007) «Generelt saklighedskrav». *Nordisk tidsskrift for menneskerettigheter*, nr 2 2007.
- Kantola, Johanna and Kevät Nousiainen (2009) «Institutionalizing intersectionality in Europe». *International Feminist Journal of Politics*. Volum 11 No 4 2009.
- KUN senter for kunnskap og likestilling og Likestillings-senteret (2011) *Regionalt senter for likestilling og mangfold 2010*. Rapport 6. januar 2011.
- Kvinnepanelet (2010) *Kvinnepanelets rapport*. Q 11 75 B. http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Rapporter/2010/Kvinnepanelets_rapport_2010.pdf
- Likestillings- og diskrimineringsombudet (2009a) *Håndbok for arbeidslivet. Likestilling og mangfold. Tips og sjekklister for arbeidsplassen*. http://www.ldo.no/Global/Brosjyre%20PDF/LDO_Haandbok%2010-09-09.pdf
- Likestillings- og diskrimineringsombudet (2009b) *PRAKSIS 2009. Diskrimineringsjuss i PRAKSIS*.
- Likestillings- og diskrimineringsombudet (2010) *Tre år med kontroll av kommuners likestillingsredegjørelser. Erfaringer 2007-2009*. http://www.ldo.no/Global/Rapporter/LDO_ARP_erfaringsrapport_PDF.PDF
- Likestillings- og diskrimineringsombudet (2011a) *LDOs klagesaker 2007-2010 for utvalgte diskrimineringsgrunnlag og områder*. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dep/Styrrad-og-utvalg/likestillingsutvalget.html?id=612638>
- Likestillings- og diskrimineringsombudet (2011b) *Likestillings- og diskrimineringsombudets rapport til formøte i CEDAW-komiteen – 1.juni 2011*. http://www.ldo.no/Global/Rapporter/CEDAWrapport_PDF.pdf
- Likestillings- og diskrimineringsombudet (2011c) *Likestillings- og diskrimineringsombudets rapport til CERD – komiteen*. <http://www.ldo.no/no/Aktuelt/publikasjoner/rapporter/CERD-rapport/>
- Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (2008). *Bør håndhevingsapparatet/Nemnda gis kompetanse til å ilegge oppreisning?* En pro/contravurdering. Innspill til Diskrimineringslovutvalget.
- Likestillingsutvalget (2011) *Notat om arbeid med kjønnslikestilling i departementene*. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dep/Styrrad-og-utvalg/likestillingsutvalget.html?id=612638>
- Lorentzen, Håkon (2011) *Statstilskudd til frivillige, familie- og likestillingspolitiske organisasjoner. En evaluering*. ISF Rapport (2011:005) Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Lotherington, Ann Therese (2010) «LDO er løsningen – hva er problemet? En analyse av opprettelsen av likestillings- og diskrimineringsombudet» i Berg, Anne-Jorunn, Anne Britt Flemmen og Berit Gullikstad (red.) *Likestilte norskheter. Om kjønn og etnisitet*, Trondheim: Tapir Akademiske Forlag.
- Makkonen, Timo (2002) *Multiple, compound and intersectional discrimination: Bringing the experiences of the most marginalised to the fore*. <http://www.abo.fi/institut/imr/norfa/timo.pdf>
- McClimans, Else (2008) *Rettspraksis om diskrimineringslovgivning*. Avgitt til diskrimineringslovutvalget august 2008.
- McClimans, Else (2011) *Comparative study on access to justice in gender equality and anti-discrimination law. National Report on Norway*. Brussels: Milieu Ltd.
- Meld. St. 29 (2010-2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv*. Arbeidsdepartementet.
- Meld. St. 13 (2010-2011) *Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi*. Nærings- og handelsdepartementet.
- Meld. St. 6 (2010-2011) *Likestilling for likelønn*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Milieu (2011) *Comparative study on access to justice in gender equality and anti-discrimination law, Synthesis Report*. Brussels: Milieu Ltd.

- Model National Legislation for the Guidance of Government in the Enactment of further legislation against Racial Discrimination. UNCHR, Third Decade to combat Racism and Racial discrimination (1993-2003).
- Moen, Rose Mari (2009) *Jo visst nytter det - Likestilling i det pedagogiske arbeidet i Kvinesdal 2007-2009*. KUN senter for kunnskap og likestilling.
- NGO Shadow report to CEDAW 2011 – Supplementing and commenting on Norway's 8th Periodic Report on the Implementation of CEDAW (Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women).
- Nordisk institutt for kunnskap om kjønn (NIKK) (2008) *Flerdimensjonal diskrimineringspolitikk i Norden - en oversikt*. Oslo: NIKK/Nordisk Ministerråd. <http://www.nikk.no/filestore/Publikasjoner/Diskriminationsrapport-netudgave.pdf>
- NOU 2009: 14 *Et helhetlig diskrimineringsvern*. Diskrimineringslovutvalgets utredning om en samlet diskrimineringslov, grunnlovsværn og ratifikasjon av tilleggsprotokoll nr. 12 til EMK.
- NOU 2008: 6 *Kjønn og lønn. Fakta, analyser og virkemidler for likelønn*.
- NOU 2003: 2 *Skjerpet vern mot diskriminering i arbeidslivet*.
- NOU 2002: 12 *Et rettslig vern mot etnisk diskriminering*.
- NOU 1997: 19 *Et bedre personvern - forslag til lov om behandling av personopplysninger*.
- NOU 1995: 15 *Et apparat for likestilling. En gjennomgang av vurdering av det sentrale likestillingsapparatet med forslag til omorganisering av Likestillingsrådet*.
- Nousiainen, Kevät (2011). *Gender equality and anti-discrimination law, equality bodies, equality planning and cooperation in equality matters in Finland*. University of Turku. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dep/Styrrer-rad-og-utvalg/likestillingsutvalget.html?id=612638>
- Nytt om nasjonale minoriteter (2006) Utgitt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2006 nr 2, Same- og minoritetspolitisk avdeling.
- Ot.prp. nr. 93 (2008-2009) *Om lov om endringer i menneskerettsloven (inkorporering av kvinne-diskrimineringskonvensjonen)*.
- Ot.prp. nr. 74 (2008-2009) *Om endringer i diskrimineringsombudsloven, markedsføringsloven og barneombudsloven*.
- Ot.prp. nr. 10 (2008 – 2009) *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)*.
- Ot.prp. nr. 44 (2007-2008) *Om lov om forbod mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne*.
- Ot.prp. nr. 35 (2004-2005) *Om lov om endringer i likestillingsloven mv.* (Gjennomføring av Europaparlamentets rådsdirektiv 2002/73/EF og innarbeiding av FN-konvensjonen om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner med tilleggsprotokoll i norsk lov).
- Ot.prp. nr. 34 (2004-2005) *Om lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven)*.
- Ot.prp. nr. 33 (2004-2005) *Om lov om forbod mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven)*.
- Ot.prp. nr. 77 (2000-2001) *Om lov om endringer i likestillingsloven mv. (plikt til å arbeide for likestilling, skjerping av forbudet mot forskjellsbehandling)*.
- Ot.prp. nr. 51 (1996-97) *Om lov om endring i lov 9. juni 1978 nr 45 om likestilling mellom kjønnene*.
- Prop. 1 S (2011-2012), *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Prop. 1 S (2011 – 2012) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Prop. 1 S (2010 – 2011) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*. Arbeidsdepartementet.
- Prop. 1 S (2010-2011) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Prop. 1 S (2010-2011) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*. Fornyings- og administrasjonsdepartementet.
- Prop 2007/08:95. Regeringens propotion. *Ett sterkere skydd mot diskriminering*. Stockholm 6. mars 2008.
- Rapport fra en tverrdepartemental arbeidsgruppe (2003) *Felles håndhevingsapparat for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet*. <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/rap/2003/0015/ddd/pdfv/182685-handhevingdiskriminering.pdf>
- Rasmussen, Paal, Pål Klethagen og Helge Svare (2010) *Bærekraftige familier – likestilte livsløp*. Arbeidsforskningsinstituttet.
- Regeringens skrivelse 2009/10: 234. *Redovisning av den särskilda jämställdhetsatsningen*. <http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=37&rm=2009/10&bet=234&typ=prop>

- Riksrevisjonen (2008) *Riksrevisjonens undersøkelse av Justisdepartementets samordningsansvar for samfunnsikkerhet*. Dokument nr. 3:4 (2007-2008).
- Rundskriv Q 17/11, *Retningslinjer for tilskudd til frivillige organisasjoner på familie- og likestillingsområdet i 2011*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Schiek, Dagmar og Victoria Chege (2008) *European Non-Discrimination Law: Comparative Perspectives on Multidimensional Equality Law*. London: Routledge.
- SINTEF (2009) *Evaluering av IA-avtalen 2001-2009*. Rapport A11947.
- Skjeie, Hege og Trude Langvasbråten (2009) «Intersectionality in practice? Antidiscrimination reforms in Norway». *International Feminist Journal of Politics*, vol. 11, nr. 4.
- Smith, Eivind (1997) «Den konstitusjonelle adgang til å legge vedtaksmyndighet til "uavhengige" organer»: I: NOU:19 *Et bedre personvern-forslag til lov om behandling av personopplysninger*. Vedlegg 5. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, s 214-222.
- Sosial- og Hälsovärdsministeriet (2010) *Statsrådets redogörelse om jämställdheten mellan kvinnor och män*. Publikation 2010:9 Sosial- och Hälsovärdsministeriet, Finland.
- SOU 2007:15 *Gender Equality in Public services*.
- Squires, Judith, (2005) «Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation» *Social Politics*, 12(3): 366-388.
- Statskonsult (2007) *Ja vel, statsråd? Om departementenes utfordringer i rollen som sekretariat for politisk ledelse*. Rapport 2007:27.
- Statskontoret i Sverige (2011) *Aktiva åtgärder mot diskriminering, effekter og kostnader*. Rapport 2011: 4.
- St.meld. nr. 26 (2008-2009) *Rett hjelp*. Justis- og politidepartementet.
- St. meld nr. 19 (2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*. Fornyings- og administrasjonsdepartementet.
- St.meld. nr. 8 (2008 – 2009) *Om menn, mansroller og likestilling*. Barne- og likestillingsdepartementet.
- St.meld. nr. 12 (2006 – 2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.meld. nr. 17 (2002-2003) *Om statlige tilsyn*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- St.meld. nr. 70 (1991-92) *Likestillingspolitikk for 1990-årene*. Barne- og familiedepartementet.
- St.meld. nr. 69 (1984 – 85) *Om tiltak og virkemidler i likestillingspolitikken*. Forbruker- og familiedepartementet.
- Støren, Liv Anne, Erica Waagene, Clara Åse Arnesen og Elisabeth Hovdhaugen (2010) *"Likestilling er jo ikke lenger det helt store...." Likestillingsarbeid i skolen 2009-2010*. Rapport 15/2010 Nifu Step.
- The Paris' Principles, «Principles relating to the status of National Institutions. Competence and responsibilities » vedtatt av Human Rights Commission 1992/54 og FNs Generalforsamling i resolusjon 48/134 1993.
- Tronstad, Kristian Rose (2010) *Mangfold og likestilling i arbeidslivet – Holdninger og erfaringer blant arbeidsgivere og tillitsvalgte*. FAFO rapport 2010: 39.
- Verloo, Mieke, (2002) «The Development of Gender Mainstreaming as a Political Concept for Europe » Conference Gender Learning, Leipzig 6-8 September.
- Wollebæk, Dag og Karl Henrik Sivesind (2010) *Fra folkebevegelse til filantropi? Frivillig innsats i Norge 1997-2009*. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- World Bank (2012) *World Development Report 2012: Gender Equality and Development*.
- Yuval-Davis, Nira, (2005) «Gender mainstreaming och interseksjonalitet». *Kvinnovetenskaplig tidskrift*, 2-3: 19-29.
-

Vedlegg 1

Norges internasjonale forpliktelser

1 Innledning

I dette vedlegget gis en kort gjennomgang av Norges internasjonale forpliktelser om diskrimineringsvern. Her behandles de konvensjonene og forpliktelsene som ikke er behandlet i kapittel 3.

FN-konvensjoner

FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne

FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne fra 2006 forbyr diskriminering av mennesker med funksjonsnedsettelse på alle områder, og forplikter statene til å treffe lovgivningsmessige og andre tiltak for å oppfylle menneskerettighetene også for mennesker med funksjonsnedsettelse. Det gjelder sivile og politiske rettigheter som retten til liv, frihet fra tortur, yringsfrihet og retten til privatliv. Det gjelder også økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter som retten til utdanning, retten til helsetjenester og retten til sosial sikkerhet og en viss levestandard.

Et grunnleggende prinsipp i konvensjonen er prinsippet om ikke-diskriminering, jf. artikkel 3 b. Prinsippet om ikke-diskriminering er utdypet i artikkel 5. Konvensjonsstatene skal forby enhver form for diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne, og sikre mennesker med nedsatt funksjonsevne lik og effektiv rettslig beskyttelse mot diskriminering. Med sikte på å fremme likhet og avskaffe diskriminering skal konvensjonsstatene treffe alle hensiktsmessige tiltak for å sikre rimelig tilrettelegging.

Konvensjonen ble vedtatt av FNs generalforsamling 13. desember 2006. Norge har undertegnet konvensjonen, men har foreløpig ikke ratifisert. Ratifikasjon innebærer at man påtar seg en folkerettslig forpliktelse til å etterleve konvensjonens bestemmelser. Undertegning innebærer en forpliktelse til ikke å handle i strid med konvensjonens formål og at Norge tar sikte på å ratifisere konvensjonen på et senere tidspunkt. Spørsmålet om ratifikasjon er under vurdering.

Norge har ikke signert tilleggsprotokollen om individuell klagerett ved brudd på rettighetene etter konvensjonen. Spørsmålet om Norge skal tilslutte seg denne er også under vurdering.

FNs konvensjon mot diskriminering i undervisning

FNs konvensjon mot diskriminering i undervisning fra 1960 gjelder ifølge artikkel 1 enhver forskjell, utelukkelse, begrensning eller begunstiggelse på grunn av rase, farge, kjønn, språk, religion, politiske eller andre anskuelser, nasjonal eller sosial opprinnelse, økonomiske forhold eller fødsel, hvis formål eller virkning er å oppheve eller svekke likestilling i undervisningen. Etter konvensjonen er statene forpliktet til å sørge for, om nødvendig ved lovgivning, at det ikke er noen diskriminering med hensyn til elevenes adgang til undervisningsinstitusjoner, jf. artikkel 3. Etter artikkel 4 forplikter statene seg til å formulere, utvikle og gjennomføre en nasjonal politikk som vil bidra til å fremme lik adgang og behandling i undervisningsspørsmål. Det hører ikke et eget internasjonalt overvåkingsapparat til konvensjonen.

ILO-konvensjoner

ILO (The International Labour Organization) er en av FNs særorganisasjoner. Organisasjonen har som en del av sitt mandat å bedre arbeids- og levekår gjennom vedtak av internasjonale konvensjoner om lønn, arbeidstid, ansettelsesvilkår og sosial sikkerhet.

ILO-konvensjon nr. 100 forplikter staten til fremme prinsippet om lik lønn for kvinner og menn.

Etter ILO-konvensjon nr. 111 om diskriminering i arbeidsforhold er staten forpliktet til å følge en politikk som tar sikte på, ved metoder som er avpasset nasjonale forhold, å fremme like muligheter og likebehandling, med henblikk på å fjerne diskriminering i arbeidslivet (artikkel 2). Med dis-

kriminering menes i konvensjonen enhver forskjellsbehandling, utelukkning eller særfordel som på basis av rase, farge, kjønn, religion, politisk oppfatning, nasjonal opprinnelse eller sosial herkomst virker slik at det opphever, eller vanskeliggjør lik adgang til, eller behandling i sysselsetting eller yrkesutøving (artikkel 1).

ILO-konvensjon nr. 169 om urfolks rettigheter «urfolkskonvensjonen» ble lagt ut for undertegning i 1989. Norge ratifiserte konvensjonen som første stat, 20. juni 1990. For Norges del har konvensjonen sentral betydning for den samiske befolkning.

Konvensjonen inneholder viktige bestemmelser for urfolkenes kultur og næringsliv. Ikke-diskriminering ligger under som viktige forutsetninger for konvensjonen.

I artikkel 20 nr. 2 pålegges myndighetene en plikt til å gjøre «alt som er mulig» for å hindre enhver diskriminering mellom arbeidstakere fra vedkommende folk og arbeidstakerne for øvrig, og særlig med hensyn til:

«Adgang til sysselsetting, inkludert fagarbeid, foruten tiltak for opprykk og forfremmelse;

Lik lønn for arbeid av lik verdi;

Medisinsk og sosial bistand, helse og sikkerhet i arbeidsforhold, alle trygdeytelser og enhver annen yrkesmessig betinget ytelse og til bolig;

Rett til organisering og frihet til å drive all lovlig fagforeningsarbeid, og rett til å inngå kollektive avtaler med arbeidsgiver eller arbeidsgiverorganisasjoner.»

Artikkel 20 nr. 3 gir anvisninger på hvilke tiltak som er hensiktsmessige for å oppnå formålene. I samme artikkel nr. 1 pålegges myndighetene å treffe særlige tiltak for å sikre at arbeidstakere som er medlemmer av urfolk og stammefolk får effektivt vern med hensyn til rekruttering til arbeidslivet og sysselsettingsvilkår, med mindre dette vernet allerede er tilstrekkelig godt i den generelle arbeidsrett.

Europarådet

Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK)

Etter den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 14 skal utøvelsen av konvensjonens rettigheter sikres uten noen som helst diskriminering på grunn av kjønn, rase, hudfarge, språk, religion, politisk eller annen mening, nasjonal eller sosial opprinnelse, tilknytning til en nasjonal minoritet, eiendom, fødsel eller noe annet forhold.

Konvensjonen har ingen bestemmelser som relaterer seg direkte til arbeidsforhold. Enkelte rettigheter, som for eksempel retten til privatliv i

artikkel 8, vil imidlertid også ha betydning for arbeidstakere, blant annet ved at en arbeidsgiver ikke kan iverksette kontroll-/overvåkingstiltak bare overfor enkelte grupper arbeidstakere.

Europarådet har vedtatt en tilleggsprotokoll nr. 12 til EMK. Tilleggsprotokollen gir et generelt vern mot diskriminering. Det er ikke tatt stilling til om Norge skal ratifisere tilleggsprotokollen.¹

Den europeiske sosialpakt

Etter Den europeiske sosialpakt skal staten ha som målsetting for sin politikk å virkeliggjøre sosialpolitiske rettigheter og prinsipper, som rett til arbeid, rettferdige arbeidsvilkår, trygge og sunne arbeidsforhold mv. Ved revisjonen av sosialpakten i 1996 kom det inn en bestemmelse om ikke-diskriminering. Del V artikkel E slår nå fast at rettighetene i sosialpakten skal sikres uten diskriminering på grunn av rase, farge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen overbevisning, nasjonal bakgrunn eller sosial opprinnelse, helse, tilhørighet til en nasjonal minoritet, fødsel eller annen status.

Rammekonvensjon for beskyttelse av nasjonale minoriteter

Europarådets rammekonvensjon for beskyttelse av nasjonale minoriteter (fra 1995) trådte i kraft i 1998, og ble ratifisert av Norge 17. mars 1999.

Etter artikkel 4 forplikter partene seg til å garantere for personer som tilhører nasjonale minoriteter retten til likhet for loven og til lik beskyttelse for loven. I denne forbindelse skal enhver diskriminering basert på tilhørighet til en nasjonal minoritet være forbudt. Partene forplikter seg til, der det er nødvendig å treffe egnede tiltak for å fremme full og effektiv likestilling mellom personer som tilhører en nasjonal minoritet og dem som tilhører majoriteten, på alle områder av det økonomiske, sosiale, politiske og kulturelle liv. I denne forbindelse skal de ta behørig hensyn til de særlige forhold som gjelder for personer som tilhører nasjonale minoriteter.² Rammekonvensjonen overvåkes av en særskilt oppnevnt rådgivende komité bestående av 18 medlemmer, som behandler statenes etterlevelse av konvensjonen gjennom behandling av statsrapporter.

¹ Spørsmålet har vært utredet av Diskrimineringslovutvalget som i NOU 2009: 14 er delt i synet på om den bør ratifiseres NOU 2009: 14, side 293-301.

² NOU 2009: 14, side 50.

EU- og EØS-rettslige forpliktelser om ikke-diskriminering

Diskriminering på grunn av nasjonalitet

Etter både EF-traktaten og EØS-avtalen er det forbud mot diskriminering på grunn av nasjonalitet, jf. EF-traktaten artikkel 12 og EØS-avtalen artikkel 4. Begrepet nasjonalitet betyr i denne sammenheng tilknytning til EU/EØS-land, og tar sikte på å hindre at et medlemsland favoriserer egne borgere på bekostning av borgere fra andre EU/EØS-stater. Hensynet bak dette diskrimineringsforbudet er å sikre fri bevegelighet som en forutsetning for utvikling av EUs indre økonomiske marked.

Oversikt over relevante direktiver

Det er vedtatt en rekke direktiver om likestilling mellom kvinner og menn i arbeidslivet, som er del av EØS-avtalen. Direktiver som omfattes av EØS-avtalen er bindende for Norge, og Norge er forpliktet til å implementere direktivene i nasjonal lovgivning. Direktiver som ikke omfattes av EØS-avtalen er i utgangspunktet ikke bindende for Norge, og Norge er ikke forpliktet til å implementere slike direktiver i norsk lovgivning. Norge har likevel valgt å implementere enkelte av direktivene på diskrimineringsfeltet i sin lovgivning, jf. nedenfor.

EUs rådsdirektiv 2006/54/EF om gjennomføring av prinsippet om like muligheter for og likebehandling av menn og kvinner samler en rekke av direktivene om kjønnsdiskriminering og kodifiserer rettsutviklingen på området, blant annet likelønnsdirektivet 75/117/EØF og bevisbyrdedirektivet 97/80/EF. Direktivet som avløste tidligere kjønnslikestillingsdirektiver som Norge var bundet av gjennom EØS-avtalen, ble innlemmet i EØS-avtalen i 2008.

Direktiv 2004/113/EF om gjennomføring av prinsippet om likebehandling av menn og kvinner

i forbindelse med adgang til og levering av varer og tjenester ble innlemmet i EØS-avtalen i 2010.³

EU har i tillegg vedtatt direktiv 2000/43/EF om forbud mot diskriminering på grunn av rase eller etnisitet (rasediskrimineringsdirektivet) og direktiv 2000/78/EF om generelle rammebestemmelser om likebehandling i arbeidsforhold som nedfeller et forbud mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, religion, tro, funksjonshemming og alder (rammedirektivet). Disse direktivene er hjemlet i EU-traktaten artikkel 13 og faller derfor i utgangspunktet utenfor EØS-samarbeidet. Norge har likevel valgt å implementere direktivene i nasjonal lovgivning.

EU-kommisjonen fremmet 2. juli 2008 forslag til nytt direktiv om likebehandling uansett religion og tro, funksjonsnedsettelse, alder og seksuell orientering utenfor arbeidslivets område.⁴ Direktivforslaget er hjemlet i EU-traktaten artikkel 13, og faller derfor i utgangspunktet utenfor EØS-samarbeidet. Hvorvidt dette skal innlemmes i EØS-samarbeidet vil bli behandlet av EFTA-landene.

I tillegg er det vedtatt direktiver til vern mot forskjellsbehandling av deltidsansatte og midlertidig ansatte (97/81/EF og 99/70/EF), og om vikararbeid (2008/104/EF). Direktivene er omfattet av EØS-avtalen, og dermed bindende for Norge.

Manglende implementering av direktiver som ikke omfattes av EØS-avtalen kan ikke bringes inn for overvåkningsorganet ESA eller EFTA-domstolen. Dette gjelder selv om Norge har valgt å implementere direktivet.

De relevante direktivene er såkalte minimums-direktiver. Det innebærer at statene kan innføre eller opprettholde bestemmelser som er bedre egnet til å fremme likebehandling enn det som følger av direktivene.

³ EØS-komiteen besluttet ved beslutning nr. 147/2009 av 4. desember 2009, å innlemme rådsdirektiv 2004/113/EF om likebehandling av kvinner og menn ved tilgang til varer og tjenester. Direktivet ble innlemmet i EØS-avtalene ved Stortingets vedtak 20. april 2010, jf. Prop. 72 S (2009-2010) og Innst. 202 S (2009-2010).

⁴ KOM (2008) 426 endelig.

Norges offentlige utredninger

2010 og 2011

Statsministeren:

Arbeidsdepartementet:

Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet.
NOU 2010: 1.

Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2010.
NOU 2010: 4.

Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering.
NOU 2010: 5.

Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2011.
NOU 2011: 5.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet:

Nemndsbehandling av forbrukertvister. NOU 2010: 11.

Velferd og migrasjon. NOU 2011: 7.

Bedre integrering. NOU 2011: 14.

Struktur for likestilling. NOU 2011: 18.

Finansdepartementet:

Pensjonslovene og folketrygdreformen I.
NOU 2010: 6.

Bedre rustet mot finanskriser. NOU 2011: 1.

Ny finanslovgivning. NOU 2011: 8.

Fiskeri- og kystdepartementet:

Fornyings-, administrasjons- og kirke- departementet:

Håndhevelse av offentlige anskaffelser. NOU 2010: 2.

Forsvarsdepartementet:

Helse- og omsorgsdepartementet:

Drap i Norge i perioden 2004–2009. NOU 2010: 3.

Arbeid for helse. NOU 2010: 13.

Økt selvbestemmelse og rettssikkerhet. NOU 2011: 9.

Innovasjon i omsorg. NOU 2011: 11.

Når sant skal sies om pårørendeomsorg. NOU 2011: 17.

Justis- og politidepartementet:

Ny klageordning for utlendingssaker. NOU 2010: 12.

I velferdsstatens venterom. NOU 2011: 10.

Juryutvalget. NOU 2011: 13.

Standardisert personskadeerstatning. NOU 2011: 16.

Kommunal- og regionaldepartementet:

Kompetansearbeidsplasser – drivkraft for vekst
i hele landet. NOU 2011: 3.

Rom for alle. NOU 2011: 15.

Kulturdepartementet:

Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt –
om moderne mediestøtte. NOU 2010: 14.

Ytringsfrihet og ansvar i en ny mediehverdag.
NOU 2011: 12.

Kunnskapsdepartementet:

Mangfold og mestring. NOU 2010: 7.

Med forskertrang og lekelyst. NOU 2010: 8.

Et åpnere forskningssystem. NOU 2011: 6.

Landbruks- og matdepartementet:

Mat, makt og avmakt. NOU 2011: 4.

Miljøverndepartementet:

Et Norge uten miljøgifter. NOU 2010: 9.

Tilpassing til eit klima i endring. NOU 2010: 10.

Nærings- og handelsdepartementet:

Mellomlagerløsning for brukt reaktorbrensel og
langlivet mellomaktivt avfall. NOU 2011: 2.

Olje- og energidepartementet:

Samferdselsdepartementet:

Utenriksdepartementet:

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:
Departementenes servicesenter
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Privat sektor:
Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Xpress 11/2011