



Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Vår referanse: 11/02349-6
Arkivkode: 006
Saksbehandler: Jørgen Rodal
Deres referanse:
Dato: 09.03.2012

Høringsuttalelse fra KS til Likestillingsutvalgets utredning "Struktur for likestilling" (NOU 2011:18)

Det vises til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets høringsbrev av 9. desember 2011, med høringsfrist 9. mars 2012. Likestillingsutvalgets forslag har blitt behandlet av KS Hovedstyre, og følgende høringsuttalelse baserer seg på vedtakene fattet her.

1. Bakgrunn

Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) mottok i november 2011 den første delutredningen fra Likestillingsutvalget ledet av professor Hege Skjeie. Utvalgets mandat har vært å vurdere de organisatoriske rammene og virkemiddelapparatet for det offentlige arbeid for likestilling mellom kvinner og menn på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Utvalget har kartlagt det offentlige likestillingsarbeidet i regi av departementer, fylkesmenn, fylkeskommuner og kommuner. Videre har Likestillings- og diskrimineringsombudets og Likestillings- og diskrimineringsnemdas oppgaver og arbeid blitt særskilt vurdert. Utredningen fra utvalget skal benyttes av regjeringen i arbeidet med å legge frem en ny stortingsmelding om fremtidens likestillingspolitikk våren 2013.

KS har gitt innspill til utvalgets arbeid i to ulike sammenhenger. På et møte i april 2011 redegjorde KS for sitt kjønnslikestillingsarbeid, og på et møte i mai 2011 informerte KS om kommunesektorens arbeid med kjønnslikestilling som myndighetsutøvere og som tjenesteytere. KS har i sine innspill til utvalget lagt vekt på viktigheten av et inkluderende, integrerende og mangfoldig arbeids- og samfunnsnivå, hvor det sikres like muligheter og rettigheter for den enkelte. KS har også fremhevet at det er helt sentralt at fokuset på kjønnslikestilling opprettholdes bl.a. fordi arbeidslivsforskning har konkludert med at ulikheter og mangfold er en forutsetning for at virksomheter kan opprettholde kvalitet i tjenestetilbudet over tid.

Skjeie-utvalget har lagt frem en rekke forslag av både juridisk, organisatorisk og økonomisk art knyttet virkemiddelapparatet på likestillings- og diskrimineringsfeltet. KS er opptatt av at det offentlige skal ha høye ambisjoner i likestillingspolitikken, men flere av forslagene som utvalget har fremmet vil etter KS vurdering ikke være kloke å innføre for å oppnå et mer likestilt samfunns- og arbeidsliv. KS mener utvalgets forslag til tiltak gjenspeiler utvalgets sammensetning, med manglende representanter fra arbeidsgiversiden og kommunesektoren. Dette er beklagelig fordi mange av forslagene kan få stor betydning for kommuner og fylkeskommuner både som arbeidsgivere, myndighetsutøvere og tjenesteytere dersom de blir realisert.

KS synes det er spesielt at utvalget foreslår endringer av virkemiddelapparatet før det har blitt gjennomført en grundig analyse av de likestillingsutfordringene som virkemiddelapparatet faktisk skal bidra til å løse. Vi er klar over at fakta og statusgrunnlag for kjønnslikestillingen i Norge vil legges frem i del to av Skjeie-utvalgets utredning, men KS vurdering er at rekkefølgen på de to delutredningene burde vært omvendt.

I det følgende kommenteres de forslagene fra utvalget med størst relevans for kommunesektoren.

2. Forbud mot sammensatt diskriminering

En bestemmelse om at diskriminering på grunn av kjønn i kombinasjon andre nærmere opplistede diskrimineringsgrunnlag er forbudt, er etter KS oppfatning ikke nødvendig i tillegg til det vernet som allerede foreligger etter arbeidsmiljøloven, likestillingsloven, diskrimineringsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Det er KS syn at diskrimineringsvernet bør gjelde spesielt utsatte grupper, og ikke vannes ut ved lovbestemmelser som gir et uforutsigbart og uklart rettsvern, både for arbeidsgiver og arbeidstaker. En beskyldning om diskriminering kan være stigmatiserende for den disse beskyldningene rettes mot, og ofte vil den være det for den som påstås diskriminert. Når en arbeidstaker oppfatter seg utsatt for urett, må han eller hun vurdere både personlig belastning og risiko ved å forfølge dette. Grensen mot det som er saklig kan være vanskelig å trekke i forkant, og bestemmelsen åpner derfor for unødvendige tvister.

På bakgrunn av utvalgets fremstilling av internasjonale anbefalinger vedrørende sammensatt diskriminering, kan det heller ikke utledes et behov for en slik ny lovbestemmelse. Utvalget viser videre til nemndsak 1/2008 og Øst-Finnmark tingretts dom av 17. mars 2010, som legger til grunn at det forelå diskriminering på grunnlag av kombinasjonen av kjønn og henholdsvis etnisk bakgrunn og alder. Gjeldende diskrimineringsvern har derfor allerede tilstrekkelige hjemler til å verne kvinner som også rammes av andre diskrimineringsgrunnlag. Det følger av nevnte dom at arbeidsgiver hadde diskriminert på grunn av alder, men at også et annet grunnlag for diskriminering forelå. Dersom det ikke skal foretas bevisvurdering knyttet til det enkelte grunnlag, men utelukkende en skjønsmessig helhetsvurdering av om det foreligger diskriminering på to grunnlag, vil dette være vanskelig å forutsi det nærmere innholdet i bestemmelsen. Det bør fortsatt være slik at det må kunne bevises at det foreligger diskriminering på ett grunnlag, eventuelt i samvirke med annet grunnlag. Av rettssikkerhetshensyn bør disse vurderes særskilt, særlig ettersom det er omvendt bevisbyrde i diskrimineringssaker.

Etter KS vurdering har forslaget et uklart materielt innhold. Det er særlig uheldig med diskrimineringsbestemmelser som åpner for skjønsmessige grensedragninger. Det er viktig å ha et klart og forutsigbart regelverk for dem som skal anvende regelverket i praksis. KS mener videre at diskrimineringsvernet bør være for særlig utsatte grupper. Det vil derfor skape uklarhet å lovfeste forslaget som tillegg til de grunnlag som allerede foreligger i ulike lover. Særlig er dette viktig når det er omvendt bevisbyrde i slike saker, og dersom også nemnda tillegges myndighet til å pålegge å betale oppreisning på objektive grunnlag.

3. Konkretisering av aktivitetsplikten for arbeidsgivere

I 2002 ble det i likestillingsloven § 1a innført en plikt for offentlige myndigheter, arbeidsgivere og arbeidslivets organisasjoner om å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme kjønnslikestilling. Aktivitetsplikten i likestillingsloven har frem til nå vært generelt utformet og ikke pålagt bestemte tiltak. Det har vært opp til den enkelte virksomhet å vurdere hva som er relevante tiltak ut fra egne utfordringer. Likestillings- og diskrimineringsnemnda har imidlertid for kommunenes arbeidsgiverrolle gjennom flere prinsippavgjørelser avklart nærmere hva kommunenes redegjørelser bør inneholde når det gjelder kjønnslikestilling.

Nemnda har vært tydelig på at forarbeidene bruker ord som «bør» og «for eksempel» og at dette tyder på at lovgiver har ment å gi en fleksibel regel der virksomhetene gis en del frihet så lenge redegjørelsen

gir en «systematisk beskrivelse» av forhold som er relevante for å vurdere graden av måloppnåelse. Nemnda har lagt vekt på at lovforarbeidene nevner at kjønnsfordelt statistikk over lønnsforhold, arbeidstid, permisjonsuttak, videreutdanning, rekruttering, avansement eller sykefravær er relevante eksempler på hva som kan tas med i redegjørelsen. Nemnda viser også til at lovgiver uttaler at man bør beskrive fordelingen av kvinner og menn på ulike stillingskategorier og nivå. Det følger av nemndas praksis at det rettslige innholdet av lovens krav må fastlegges særskilt for hver virksomhet og hver kommune. Nemndas uttalelser illustrerer at kommunale og fylkeskommunale arbeidsgivere frem til nå har hatt relativt stor grad av fleksibilitet så lenge redegjørelsen som gis er systematisk og faktabasert.

Til tross for nemndas prinsippavgjørelser, og at det er utarbeidet flere veiledere på området, mener Skjeie-utvalget det er behov for ytterligere klargjøringer av hva som ligger i aktivitetspliktens innhold og at dette nedfelles i Likestillingsloven. Utvalget mener en tydeliggjøring vil bidra til et bedre likestillings- og ikke diskrimineringsarbeid, og at den generelle utformingen som er i dag gjør det vanskelig for mange virksomheter å vite hva som omfattes av aktivitets- og redegjørelsesplikten. Utvalget argumenterer også for at en generell utforming av pliktene, som i dag, gjør det vanskelig å fastslå om arbeidsgiver har oppfylt sin plikt. Utvalget går detaljert til verks og foreslår i § 1 a første ledd at aktivitetsplikten bl.a. skal omfatte: rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, arbeidstid herunder ufrivillig deltid, individuell tilrettelegging, utviklingsmuligheter og beskyttelse mot trakassering på grunn av kjønn og seksuell trakassering.

Utvalget foreslår også ytterligere konkretiseringer av arbeidsgivers aktivitetsplikt i § 1 a andre og tredje ledd. I tillegg til å fastsette mål for kjønnslikestillingsarbeidet skal arbeidsgiver gjennomgå virksomhetenes 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. Utvalget foreslår videre at arbeidsgiver får plikt til å utarbeide lønnsstatistikk fordelt på kjønn, at de skal kartlegge bruk av ufrivillig deltid i virksomheten, at de skal forebygge diskriminering og trakassering på grunn av kjønn og seksuell trakassering. Arbeidsgiver skal også holde oversikt over fordeling av ansvar, oppgaver og myndighet når det gjelder kjønnslikestilling. Utvalget foreslår at virksomhetene skal ha en plikt til å drive systematisk arbeid på disse ulike områdene.

KS støtter ikke Skjeie-utvalgets forslag som er en klar utvidelse av aktivitetsplikten. KS har over flere år understreket at aktivitets- og redegjørelsesplikten er byråkratiserende, medfører stor bruk av ressurser, og at virkningen av bestemmelsen ikke er dokumentert. KS har ment at det er viktig at arbeidsgiver har tilstrekkelig fleksibilitet og spillerom til å oppfylle aktivitets- og rapporteringsplikten og finne de riktige aktiviteter innenfor sin virksomhet på bakgrunn av lokale forhold. KS sin oppfatning har vært at virksomhetene innenfor kommunesektoren selv best definerer behovet for aktiviteter, utfordringer og tiltak ut fra lokale forhold.

Spesifiseringene som utvalget ønsker lovfestet reduserer arbeidsgivers fleksibilitet, og kan føre til at arbeidsgiver blir mer opptatt av å oppfylle lovens krav enn å søke å finne de riktige aktiviteter innenfor sin virksomhet på bakgrunn av lokale forhold. Forslaget fra utvalget er omfattende, vil føre til vesentlig merarbeid i kommunesektoren, og griper inn i det kommunale selvstyre på et område hvor det er viktig å bevare lokal fleksibilitet og handlingsrom for å oppnå resultater. KS finner det nødvendig å understreke at kommunene primært er til for å produsere tjenester til innbyggerne – ikke for å rapportere og redegjøre for likestillingstilstand.

På flere områder synes forslagene fra utvalget til konkretisering av likestillingslovens § 1a uklare, urealistiske og svært krevende for kommunene å følge opp i praksis. I utvalgets forslag til ny bokstav b) pålegges arbeidsgiver å *«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»*. KS stiller spørsmålsteget ved hvordan en slik gjennomgang skal gjennomføres i praksis.

Skal kommuner og fylkeskommuner sende ut spørreskjema til de ansatte om deres holdninger, eller er det ledernes vurdering som skal legges til grunn? Hvilke kriterier skal danne grunnlaget for å avsløre virksomhetens praksis og kultur knyttet til alle diskrimineringsgrunnlagene som er nevnt? En slik bestemmelse virker ikke klargjørende, og vil være vanskelig å praktisere og håndheve.

I utvalgets forslag til ny bokstav d) pålegges arbeidsgiver å «kartlegge ufrivillig deltid innen virksomheten». Å redusere uønsket deltidsarbeid er en tematikk som kommunesektoren har på dagsorden, men administrasjonen finner det ikke hensiktsmessig å ta denne bestemmelsen inn i arbeidsgivers aktivitetsplikt. Det er en stor diskusjon om hva som ligger i begrepet uønsket deltid, og en kartlegging i seg selv vil ikke nødvendigvis føre til at det mest adekvate tiltaket blir iverksatt. For kommunesektoren er det store omfanget av frivillig deltidsarbeid en minst like stor utfordring som utfordringene knyttet til uønsket deltid. En reduksjon i andelen som jobber frivillig deltid vil også føre til en reduksjon i andelen som jobber uønsket deltid. Dersom kommunesektoren skal pålegges en plikt til kartlegging av uønsket deltid må det være sannsynliggjort at lovbestemmelsen faktisk vil få den ønskede effekten. I dette tilfellet er dette ikke i tilstrekkelig grad sannsynliggjort.

Utvalget ønsker å beholde arbeidsgivers redegjøringsplikt hvor kommuner og fylkeskommuner er pliktig til redegjøre for den faktiske likestillingstilstanden og for tiltak som er planlagt og gjennomført i årsbudsjett. Utvalget foreslår at Likestillings- og diskrimineringsombudet fremdeles skal føre kontroll med arbeidsgivers redegjøringsplikt, og at ombudets kontroll med redegjøringsplikten blir styrket. KS ønsker redegjøringsplikten i likestillingsloven fjernet. Det beste likestillingsarbeidet får man i virksomheter som på eget initiativ ser at et godt og systematisk arbeid med likestilling og integrering bidrar til økt lønnsomhet og styrket omdømme. Pålegg om å rapportere i årsbudsjett fører ikke nødvendigvis til større grad av likestilling.

4. Konkretisering av aktivitetsplikten for offentlige myndigheter

Kommuner og fylkeskommuner har ut fra likestillingsloven ikke kun en aktivitetsplikt som arbeidsgivere, men også i kraft av å være offentlige myndigheter. Aktivitetsplikten innebærer en plikt til å jobbe aktivt, målrettet og planmessig. Forarbeidene til denne lovbestemmelsen beskriver i liten grad innholdet i selve plikten. Det heter at plikten er ment «å markere at alle offentlige myndigheter, innen vedkommende myndighets ansvarsområde, skal gi arbeidet med likestilling høy prioritet». Utvalget mener at lovbestemmelsen har begrenset verdi om den ikke konkretiseres og foreslår at dette gjøres i likestillingslovens § 1 b.

I § 1 b første ledd foreslås det at aktivitetsplikten for offentlige myndigheter spesifiseres slik at både rollen som både myndighetsutøver og rollen som tjenesteyter fremgår. For kommuner og fylkeskommuner betyr dette at en i rollen som myndighetsutøver bl.a. må ivareta likestillingshensyn når enkeltvedtak treffes og regelverk utformes. I rollen som tjenesteyter må kommunen og fylkeskommunen bl.a. passe på å tilby tjenester som er tilpasset både gutter og jenter, kvinner og menns behov. KS mener at spesifiseringen av det offentliges to roller ikke er nødvendig da dette allerede følger av dagens lovverk.

I § 1 b andre ledd er det i ny bokstav a) foreslått at offentlige myndigheter skal «fastsette mål for kjønnslikestillingsarbeidet» og i ny bokstav b) skal offentlige myndigheter «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». I en kompleks virksomhet som kommunesektoren som spenner over et mangfold av tjenesteområder vil det være svært utfordrende og krevende å skulle klare å oppfylle dette lovkravet på en god måte. KS stiller spørsmål ved hvordan kommunesektoren i praksis skal kunne klare å kartlegge barrierer for kjønnslikestilling. Skal dette skje gjennom spørreskjemaundersøker blant alle innbyggerne og brukerne av tjenester, eller er det tilstrekkelig at offentlige myndigheter har en bevissthet om tematikken? KS stiller også spørsmål ved hvordan dette er tenkt håndhevet/ført tilsyn med.

Kommunens plikt til å drive likestillingsarbeid følger også av f.eks. opplæringsloven og barnehageloven, og det gjøres mye godt likestillingsarbeid av kommunene både i kraft av rollen som tjenesteyter og myndighetsutøver. KS er likevel enig med utvalget at det kan være nyttig og viktig å jobbe ytterligere med likestilling i kraft av den rollen som det offentlige både har som myndighetsutøvere og tjenesteytere, men fremfor å følge opp dette gjennom et nytt detaljert lovverk mener KS at andre virkemidler må tas i bruk. KS mener det er hensiktsmessig at dette følges opp gjennom veiledning og støtte til kommunene slik at oppmerksomheten og kunnskapen om viktigheten av å tilby likeverdige offentlige tjenester økes.

5. Opprettelse av et nytt direktorat for likestilling

Utvalget mener de organisatoriske rammene for det offentliges likestillingsarbeid på sentralt nivå har klare svakheter, og vil styrke strukturen for gjennomføringen av likestillingspolitikken. Utvalget foreslår å etablere et likestillingsdirektorat som er underlagt BLD og statsrådets instruksjonsmyndighet.

Direktoratet som foreslås skal ha et regionalt nedslagsfelt (fem regionskontorer), ha en minimumsbemanning på 100 årsverk og ivareta alle vernelde diskrimineringsgrunnlag og samvirket mellom disse. Direktoratet skal bl.a. bidra til å mobilisere kommuner og fylkeskommuner i det offentlige likestillingsarbeidet, og ha følgende kjerneoppgaver: 1) Tilsyn med aktivitetsplikten for offentlige myndigheter. 2) Opplæring og veiledning om aktivitets- og rapporteringsplikten. 3) Forvalte økonomiske virkemidler innenfor likestillingsarbeid. 4) Iverksette politisk vedtatte tiltak. 5) Ivareta dokumentasjon og kunnskapsformidling.

KS er ikke enig med utvalget i at de organisatoriske rammene for det offentliges likestillingsarbeid er så svake at et nytt likestillingsdirektorat må opprettes. Både Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD), Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), fylkesmennene og de regionale likestillingsssentrene utfører allerede i dag et utstrakt og omfattende arbeid innenfor de fleste av kjerneområdene og kjerneoppgavene som direktoratet er tiltenkt. I tillegg utfører både Bufdir og IMDi likestillingsrelevante oppgaver på oppdrag fra BLD selv om dette ikke er deres hovedansvar.

Utvalgets fremste begrunnelse for å opprette et nytt likestillingsdirektorat synes å være behovet for å styrke oppfølgingen av aktivitets- og redegjøringspliktene, og mobilisere det offentlige til ytterligere likestillingsinnsats. KS kan ikke se at et nytt direktorat skal gjøre denne jobben bedre enn det de eksisterende likestillingsaktørene gjør i dag. Både BLD, LDO, fylkesmennene og de regionale likestillingsssentrene har per i dag ansvar for å drive veiledning, opplæring og pådriverarbeid knyttet til ARP, og KS inntrykk er at kommuner og fylkeskommuner som ønsker støtte, råd og veiledning til likestillingsarbeid får dette fra disse aktørene i dag.

KS mener det ikke er behov for et nytt statlig direktorat for å mobilisere kommuner og fylkeskommuner til ytterligere likestillingsinnsats. Kommunesektoren har selv et incitament til å arbeide godt på dette området ved at det skaper gode tjenester, sikrer arbeidskraft og gir mangfold i virksomheten som avspeiler befolkningsgrunnlaget. KS mener dessuten at godt likestillings- og ikke diskrimineringsarbeid fremmes best gjennom at motiverte ledere og ansatte sammen har oppmerksomhet på spørsmålet, og ikke økt kontroll og tilsynsvirksomhet som et direktorat vil bidra til.

KS mener utvalget i for liten grad har redegjort for de mulige alternativene til å opprette et nytt likestillingsdirektorat. Det er ikke nødvendigvis slik at det trengs et direktorat for å løse de oppgavene som er foreslått. Eksempelvis burde utvalget i større grad ha gått nærmere inn i og redegjort for hvordan BLD kan organisere sitt arbeid bedre, om fylkesmennene i større grad kan mobiliseres i likestillingsarbeidet, om de regionale likestillingsssentrene i større grad kan utnyttes, og om IMDi og Bufdirs oppgaveportefølje på området i større grad kan økes eller tydeliggjøres. Utvalget burde også ha utredet den opplagte muligheten som ligger i å evt. styrke alle de eksisterende likestillingsaktørene ressurs- og kompetansemessig. KS mener dette kan være et langt mer fornuftig, målrettet og kostnadsbesparende alternativ enn opprette et nytt direktorat.

6. Utviklingsprogram for lokalt og regionalt likestillingsarbeid

Utvalgets vurdering er at staten hittil har brukt for lite ressurser på å støtte opp under det regionale og lokale likestillingsarbeidet. Det foreslås at det øremerkes 200 mill. kr årlig over statsbudsjettet til et utviklingsprogram for å fremme aktivt likestillingsarbeid lokalt. Programmet skal gå over en 10-års periode. Utvalget ønsker at både kommuner, fylkeskommuner, private bedrifter, stiftelser og arbeidslivets parter skal ha mulighet for å søke om prosjektmidler. Det foreslås at støtten skal ytes til likestillingsarbeid knyttet til alle vurnede diskrimineringsgrunnlag. Utvikling av tiltak knyttet opp mot aktivitets- og redegjørelsesplikten, analyser av hvordan offentlige tjenester er tilpasset begge kjønn, for etniske minoriteter og personer med nedsatt funksjonsevne, er eksempler på typer av prosjekter som utvalget mener bør kunne omfattes av ordningen.

KS støtter forslaget til et statlig finansiert utviklingsprogram for lokalt og regionalt likestillingsarbeid. Programmet vil støtte opp om og gi et økonomisk handlingsrom for kommuner og fylkeskommuner med ønske om og behov for å styrke sitt likestillingsarbeid både når det gjelder kjønn, nedsatt funksjonsevne, etnisitet og religion. Det er positivt at det åpnes opp for at arbeidslivets parter også gis mulighet for å søke om prosjektmidler. KS har lang erfaring med å drive og lede utviklingsarbeid og nettverk i samarbeid med kommuner og fylkeskommuner. Pengene som settes av i et eventuelt utviklingsprogram kan bidra til å stimulere til spennende faglige nettverk og utviklingsarbeid knyttet til tema som bl.a. det kjønnsdelte arbeidsmarked, diskriminering av innvandrere og mennesker med nedsatt funksjonsevne i ansettelsesprosesser, deltidsarbeid blant kvinner, og likere deling av arbeid og omsorg mellom kvinner og menn.

7. Forum for likestilling i arbeidslivet

Utvalget har sett nærmere på hvordan samarbeidet mellom BLD som har det overordnede ansvaret for regjeringens likestillingspolitikk, og partene i arbeidslivet kan styrkes. Utvalget foreslår at det opprettes et nytt forum for likestilling i arbeidslivet mellom myndighetene ved likestillingsministeren og de åtte hovedorganisasjonene i arbeidslivet. Forumet skal bl.a. bidra til å sikre at likestillingsperspektivet ivaretas i alle arbeidslivspolitiske spørsmål. Forumet skal også ha fokus på oppfølging av aktivitets- og redegjørelsesplikten, og ta opp tema som mangfoldsrekruttering, retten til likelønn, arbeidstid, ufrivillig deltid, seksuell trakassering og diskrimineringsvern.

Hovedorganisasjonene i arbeidslivet og BLD har allerede i dag to veletablerte arenaer hvor likestillingsrelaterte problemstillinger blir diskutert. For det første møtes hovedorganisasjonene og BLD i arbeidsgruppen i tilknytning til handlingsplanen for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering. For det andre møtes hovedorganisasjonene og BLD på den såkalte møteplassen for likestilling i arbeidslivet. Relevante spørsmål som omhandler kjønnslikestilling og inkludering kan også tas opp i arbeidsliv- og pensjonspolitisk råd hvor Barne-, likestillings- og inkluderingsministeren møter ved behov. KS og partene for øvrig samarbeider også om likestillingsrelevante problemstillinger med andre departementer enn BLD. Et godt eksempel på dette er programmet «Saman om ein betre kommune» hvor KS, hovedsammenslutningene i KS-området og Kommunal- og regionaldepartementet sammen tar tak i utfordringer med en klar kjønnsdimensjon som bl.a. sykefravær og heltid/deltid.

Alt i alt eksisterer det altså en rekke møteplasser mellom hovedorganisasjonene i arbeidslivet og myndighetene ved BLD hvor likestillingsrelevante problemstillinger diskuteres. KS mener derfor at det ikke er behov for å opprette ytterligere et nytt forum for likestilling i arbeidslivet.

8. Nemndas myndighet til å tilkjenne oppreisning

KS mener at Likestillings- og diskrimineringsnemnda ikke skal ha myndighet til å kunne pålegge oppreisningserstatning til den som blir diskriminert. Utvalget legger til grunn at den skriftlige saksbehandlingen er nokså lik frem til forhandling i nemnda og domstolene. Utvalget peker på at det ikke er bevisumiddelbarhet i nemnda, som i domstolene, og at det er lett å finne eksempler på land utenfor

Norge som i det vesentlige bygger på skriftlig saksbehandling. KS mener det er viktig å se reglene i helhet for å vurdere rettssikkerheten i det enkelte rettssystem.

KS mener det bør være bevisumiddelbarhet når det skal pålegges en part å betale oppreisning på objektivt grunnlag, særlig når det er omvendt bevisbyrde. Bevisumiddelbarhet, særlig vitneførsel og mulighet for kontradiksjon av disse, og mulighet for utdypning av dokumentasjonen i saken, vil kunne stille saken i et annet lys enn det som lar seg belyse gjennom dokumentasjon og skriftlig saksforberedelse. Selv om det følger av forskrift om organisasjon og virksomhet for Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda § 12 at nemnda kan innkalle vitner eller sakkyndige dersom den finner det nødvendig, er dette ikke likestilt med bevisumiddelbarhet. KS erfaring i nemnda har vært at det er stor forskjell på saksbehandlingen i nemnda og domstolene, og rettssikkerheten ivaretas etter KS oppfatning ikke i samme grad i nemnda som for domstolene.

Det forhold at oppreisning vil kunne oppnås på kortere tid og i flere tilfeller, kan ikke alene begrunne en slik ordning dersom dette går på bekostning av sentrale rettssikkerhetsprinsipper. Dette er særlig viktig dersom diskrimineringsvernet utvides med en ny bestemmelse vedrørende sammensatt diskriminering. Utvalget viser til at nemnda er et tvisteorgan hvor den enkelte kan få en rask og effektiv håndheving av et oppreisningskrav uten at vedkommende løper stor økonomisk risiko. Som det fremgår av redegjørelsen, er det foretatt en undersøkelse av norsk rettspraksis i diskriminerings saker som viser at saksøkeren i en relativt stor andel av sakene som kommer for domstolene, ble ilagt motpartens sakskostnader, jfr. McClimans (2008) og NOU 2009:14. Dette indikerer at det i en relativt stor andel av saker som anlegges er uberettigede søksmål, hvor den som påstås å diskriminere, blir frifunnet. Det er viktig å ha et regelverk som også ivaretar rettssikkerheten til den som påstås å begå en ulovlig handling, særlig dersom det også ilegges oppreisning.

Samlet sett innebærer forslaget et brudd på det norske systemet hvor det er domstolene etter tvistelovens system som behandler erstatningskrav. Det er prinsipielt svært uheldig å legge en slik kompetanse til et forvaltningsorgan.

9. Nemndas rett til å overprøve vedtak

KS er ikke enig i at den generelle begrensningen i nemndas myndighet når det gjelder forvaltningens enkeltvedtak som arbeidsgiver, skal oppheves. KS mener konstitusjonelle hensyn også tilsier at nemnda ikke skal overprøve vedtak truffet innenfor kommunal sektor, på samme måte som for staten. KS kan ikke se at nemnda skal gis myndighet til å oppheve eller endre vedtak truffet av en kommune. KS er enig i de argumentene som fremkommer i forarbeider til diskrimineringsombudsloven og de tidligere forarbeidene til likestillingsloven, hvor det pekes på at nemnda med en slik funksjon vil bli en forvaltningsdomstol, og vil bryte med norsk forvaltningstradisjon. Det fremgår at klageretten var en viktig årsak til at nemnda ikke den gang ble tillagt slik myndighet, og vedtak om ansettelse og oppsigelse er siden unntatt fra klagereglene i forvaltningsloven. KS mener likevel at det er grunnleggende at kommunal sektor ikke skal underlegges et annet forvaltningsorgan på dette området når det gjelder vedtaksmyndighet utover det som allerede i dag er tillagt Fylkesmannen å prøve.


Utvalget peker på at enkeltvedtak om ansettelse m.v er av samme karakter som ansettelse i det private arbeidsliv. KS vil likevel peke på den saksbehandlingsgarantien som ligger i saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og forskrifter, herunder partsinnsynsreglene og offentleglova, ivaretar søkerne på en tilstrekkelig betryggende måte. Det vises også til at kommunene er underlagt sivilombudsmannens prøvelse av forvaltningsvedtakene, jfr. sivilombudsmannsloven § 10. Selv om ombudsmannens uttalelser ikke er bindende, retter den enkelte kommune som er innklaget og kommunesektoren seg normalt etter de føringer som ombudsmannens uttalelser gir. KS mener derfor at nemnda ikke skal gis myndighet som foreslått til å endre eller oppheve vedtak på arbeidsgiverområdet i kommunal sektor.

KS er enig i at nemnda ikke skal gis myndighet til å endre vedtak truffet av forvaltningen som myndighetsutøver.

Med vennlig hilsen



Sigrun Vågeng



Per Kristian Sundnes

Vedlegg: Vedtak fattet av KS Hovedstyre
Kopi: Kommunal- og regionaldepartementet

Vedlegg:

Vedtak fattet av Hovedstyret 8. mars 2012

- KS mener at dagens lovverk gir tilstrekkelig vern mot sammensatt diskriminering, og støtter ikke forslaget om ny § 3 a i likestillingsloven.
- KS støtter ikke forslaget til endring/utvidelse av aktivitetsplikten for arbeidsgivere i likestillingslovens § 1 a, og endring/utvidelse av aktivitetsplikten for offentlige myndigheter i likestillingslovens § 1 b. Utvalgets lovendringsforslag er unødig detaljstyrende, vil kreve mye merarbeid og kan i verste fall bidra til å hindre utvikling av godt lokalt likestillingsarbeid.
- KS mener likestillingsarbeidet i kommuner og fylkeskommuner er så aktivt at det ikke er behov for ytterligere statlig detaljstyring gjennom et nytt likestillingsdirektorat. Det vises i denne sammenheng til den nylig avgitte landstingsuttalelsen som sier at Landstinget forventer at staten *«foretar en kritisk gjennomgang av omfanget, mandatet og praktiseringen til de statlige direktoratene og overfører myndighet til folkevalgte organ»*.
- KS er positive til å opprette et statlig finansiert utviklingsprogram for lokalt og regionalt likestillingsarbeid.
- KS går imot forslaget om å opprette et nytt forum for likestilling i arbeidslivet mellom barne- likestillings- og inkluderingsministeren og partene i arbeidslivet. Det finnes flere fora hvor disse spørsmålene naturlig kan drøftes.
- KS mener at Likestillings- og diskrimineringsnemnda ikke skal ha myndighet til å pålegge betaling av oppreisning til den som blir diskriminert.
- KS er ikke enig med utvalget i at den generelle begrensningen i nemndas myndighet til å gi pålegg om hvordan vedtak i arbeidsgiversaker må utøves innenfor kommunal sektor, skal oppheves. KS er enig med utvalget i at nemnda ikke skal gis myndighet til å endre vedtak truffet av forvaltningen som myndighetsutøver.
- KS er ikke enig i utvalgets vurdering av tiltakenes økonomiske og administrative konsekvenser. Forslagene om konkretisering av aktivitetsplikten for arbeidsgivere og offentlige myndigheter innebærer betydelige utvidelser av dagens plikter på området, og må etter KS syn kostnadsberegnes på nytt. KS tar det som en selvfølge at dersom utvalgets forslag blir realisert må merkostnader for kommunesektoren fullfinansieres av staten.