



Oslo kommune
Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
postmottak@bld.dep.no

Dato: 28.01.2016

Deres ref:

Vår ref (saksnr):

Saksbeh:

Arkivkode:

201504357-16

Anne Lise Nes, 23461151

050

HØRINGSUTTAELSE - FORSLAG TIL FELLES LIKESTILLINGS- OG DISKRIMINERINGSLOV

Vedlagt følger høringsuttalelse fra Oslo kommune. Det vises til telefonisk kontakt med politisk ledelse i Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester, hvor Oslo kommune fikk tilsagn om forlenget høringsfrist.

Byråden for eldre, helse og sosiale tjenester avgir på delegert myndighet følgende høringsuttalelse til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets forslag til felles likestillings- og diskrimineringslov:

1. Innledning

Oslo kommune mener det er viktig med et godt diskrimineringsvern i norsk lovgivning og er positiv til forslaget om at det lovfestede diskrimineringsvernet blir samlet i én lov. En felles lov kan øke bevisstheten om diskriminering og gi større grad av forutsigbarhet og rettssikkerhet. I europeisk sammenheng har mange land utviklet en langt sterkere bevissthet om diskrimineringsvern og -tiltak enn Norge.

Oslo kommune synes videre det er positivt med departementets forslag til tydeliggjøring av at det er et særlig sterkt diskrimineringsvern i arbeidslivet og ved diskriminering på grunn av graviditet og foreldrepermisjon. På dette området er det imidlertid av vesentlig betydning at andre statlige tiltak bidrar til økt likestilling i samvirke med diskrimineringslovgivningen.

Oslo kommune støtter også departementets forslag om å tydeliggjøre i lovteksten at "sammensatt diskriminering" (diskriminering som har flere grunner) er forbudt. Dette er en nødvendig og viktig presisering av at flere forhold kan virke sammen i diskrimineringsopplevelser. I Oslo er 32 % av befolkningen enten født i et annet land enn Norge eller har foreldre som er født utenfor Norge. Oslos befolkning er svært sammensatt også av andre grunner enn etnisitet og opphav. Dette gjør det viktig med en strukturert innsats for diskrimineringsforebygging og oppfølging.

2. Til høringsnotatet kapittel 3, Lovens formål

Postadresse:
Rådhuset, 0037 Oslo

E-post: postmottak@byr.oslo.kommune.no

I dagens formålsbestemmelse i likestillingsloven er det presisert at loven tar særlig sikte på å bedre kvinners stilling. Diskriminerings- og tilgjengelighetslovens formålsbestemmelse fremhever funksjonshemmende barrierer. Departementet foreslår at disse presiseringene ikke skal videreføres og viser til at en ny, felles lov skal gi et mer helhetlig og rettferdig diskrimineringsvern for alle. Særskilte diskrimineringsgrunnlag skal derfor ikke trekkes frem i formålsbestemmelsen.

Departementet uttaler at selv om ingen grunnlag fremheves særskilt, vil likevel vernet være særlig aktuelt for visse personer fordi noen utsettes for diskriminering i større grad enn andre. Videre at formålsbestemmelsen må tolkes i lys av hvem som er mest ulikestilt. Oslo kommune kan ikke se at dette er tilstrekkelig og mener presiseringene i formålsbestemmelsen bør beholdes. Etter vår vurdering gir det samlede lovforslaget ikke grunnlag for økt likestilling og et styrket vern mot diskriminering, men tvert imot grunnlag for et svekket vern.

Det er fortsatt slik, som departementet også viser til i høringsnotatet, at enkelte grupper diskrimineres i større grad enn andre, f.eks. er kvinner mer utsatt for mer diskriminering enn menn. Oslo kommune vil i den sammenheng påpeke at likestillingsloven har hatt stor betydning i arbeidet for å ivareta kvinners posisjon i samfunnet, og at likestilling mellom kjønnene er, og har vært, en viktig understreking av verdier som anses som viktig i det norske samfunn.

Særlig i egenskap av å være landets største arbeidsgiver, med en overvekt av kvinneorienterte arbeidsplasser, blir denne problemstillingen viktig for Oslo kommune. De strukturelle forskjellene mellom kvinneorienterte og mannsorienterte yrkesgrupper lar seg ikke overvinne uten at de anerkjennes. Dette gir spørsmålet om formålsbestemmelsen særlig tyngde. Oslo kommune mener at den normerende virkningen av å spesifisere formålet med lovgivningen også kan bidra til å styrke oppmerksomheten om diskriminering som strukturelt problem, samtidig som et sterkt individuelt vern er en forutsetning for å oppnå resultater på dette området.

Oslo kommune vil derfor understreke at en samlet lov ikke må svekke diskrimineringsvernet for kvinner. Vi ber derfor lovgiver vurdere om dette hensynet er godt nok ivarettatt i forslaget til ny, felles lov.

Når det gjelder formålsparagrafen i dagens diskriminerings- og tilgjengelighetslov, retter denne oppmerksomheten mot samfunnsskapte funksjonshemmende barrierer. Dette dreier seg også om å anerkjenne strukturelle forhold som bidrar til diskriminering, og gir et viktig signal om at disse barrierene er en vesentlig årsak til at funksjonshemmede stenges ute fra en aktiv og likestilt tilværelse. Oslo kommune mener at dette fortsatt bør synliggjøres i lovens formål i en ny felles likestillings- og diskrimineringslov.

3. Til lovforslagene som knytter seg til arbeidsforhold

Til høringsnotatet kapittel 9 Aktivt likestillingsarbeid

Lovforslaget § 26. Arbeidsgivers plikt til å arbeide for likestilling og ikke-diskriminering

Aktivitetsplikten

Departementet foreslår at arbeidsgivers aktivitetsplikt videreføres for alle offentlige arbeidsgivere uavhengig av størrelse og for alle private arbeidsgivere som jevnlig sysselsetter

mer enn 50 ansatte. Departementet foreslår videre at arbeidsgivers aktivitetsplikt skal konkretiseres i loven i form av en arbeidsmetode.

Når det gjelder den foreslåtte arbeidsmetoden mener Oslo kommune denne ikke ivaretar den fleksibilitet som arbeidet og området krever. Dette blir ivaretatt i dagens lovformulering(er) om at virksomheter skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig. Oslo kommune foreslår derfor at disse kravene videreføres i ny lov, uten en konkretisert og pliktmessig arbeidsmetode som del av loven. Oslo kommune har for øvrig utarbeidet en egen veileder for systematisk likestilling- og mangfoldarbeid som bygger på tilsvarende metode som den som er foreslått i lovforslaget.

Når det gjelder de konkrete områdene aktivitetsplikten skal omfatte, mener Oslo kommune at begrepet «forfremmelse» bør erstattes med «karriere- og utviklingsmuligheter». Vi oppfatter begrepet «forfremmelse» som upresist og lite benyttet i offentlig sektor.

Til slutt viser vi til departementets forslag om å legge ansvaret for veiledning om aktivitetsplikten til Barne-, - ungdoms- og familiedirektoratet. Oslo kommune støtter ikke forslaget og mener veilednings- og tilsynsoppgaver fortsatt bør ligge til Likestillings- og diskrimineringsombudet. Oslo kommune mener ombudet har en viktig rolle i likestillingsarbeidet og at deres kompetanse derfor ikke bør svekkes.

Redegjørelsesplikten

Departementet har vurdert om etterlevelse av arbeidsgivers aktivitetsplikt bør sikres gjennom å videreføre dagens redegjørelsesplikt eller om det i stedet kun bør satses på veiledning og kunnskapsspredning. Departementets forslag er at redegjørelsesplikten ikke videreføres. Forslaget er begrunnet med at tiltak som informasjon, spredning av gode erfaringer og kompetanseutviklingstiltak kan erstatte redegjørelsesplikten. Dette forutsetter at arbeidsgivere selv ønsker å drive likestillingsarbeid, uavhengig av tilsyn og sanksjoner.

Utvalget som utarbeidet forslag til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (NOU 2005:8) mente at aktivitetsplikten kan spille en viktig rolle også uten en redegjørelsesplikt. I tillegg mente utvalget at en aktivitetsplikt kombinert med en plikt til redegjørelse i årsbudsjett eller årsberetning kan virke byråkratiserende. Likestillingsutvalget foreslo derimot i NOU 2011:18 å beholde redegjørelsesplikten og mente det ville svekke aktivitetsplikten om redegjørelsesplikten ble opphevet.

Aktivitetsplikten skal sørge for et systematisk arbeid for likestilling og mot diskriminering. Aktivitetsplikten for offentlige myndigheter innebærer at virksomhetene må vurdere hvilke forhold som kan fungere som likestillingsbarrierer og hvilke tiltak som kan bidra til å fjerne barrierene. Gjennom redegjørelsesplikten skal den offentlige myndigheten deretter redegjøre for virksomhetens likestillingsarbeid i årsbudsjettet.

Oslo kommune er enig i at det er nødvendig å øke kunnskapen om aktivitetsplikten. Informasjons- og veiledningsarbeid kan være gode tiltak overfor så vel private arbeidsgivere som offentlige myndigheter for å øke bevisstheten om både generelt og konkret likestillingsarbeid. Oslo kommunes syn er imidlertid at departementets forslag ikke vil bidra til å opprettholde eller styrke aktivitetspliktens rolle, men at den, slik Likestillingsutvalget uttalte i NOU 2011:18, heller vil bli svekket. Oslo kommune mener derfor det er nødvendig å beholde redegjørelsesplikten dersom en ønsker å øke oppmerksomheten på likestilling og tiltak mot diskriminering, og å oppnå et mer systematisk arbeid på disse områdene i virksomhetene.

Til høringsnotatet kapittel 10 Særlige regler i arbeidsforhold

Lovforslaget § 30. Diskrimineringsforbudet i arbeidsforhold

Departementet foreslår å videreføre at det generelle diskrimineringsforbudet skal gjelde alle sider av et ansettelsesforhold. Diskrimineringsforbudet skal også gjelde ved arbeidsgivers valg og behandling av selvstendig næringsdrivende og innleide arbeidstakere. Departementet understreker at bestemmelsen ikke vil ha selvstendig betydning, men kun er en presisering av det generelle diskrimineringsforbudet. Oslo kommune legger dette til grunn.

Lovforslaget § 31. Forbud mot innhenting av opplysninger ved ansettelse

Departementet foreslår at gjeldende regler om innhenting av opplysninger utvides med diskrimineringsgrunnlagene funksjonsnedsettelse og etnisitet og samles i en bestemmelse. Departementet går videre inn for at forbudet mot innhenting av opplysninger om medlemskap i arbeidstakerorganisasjon og helseopplysninger fortsatt skal reguleres i arbeidsmiljøloven. Det foreslås samtidig en henvisning fra forbudet mot innhenting av opplysninger ved ansettelse i likestillings- og diskrimineringsloven til arbeidsmiljøloven.

Oslo kommune mener det er uheldig at bestemmelser om innhenting av opplysninger ved ansettelse ikke samles i samme lov. Lovregulering av hva arbeidsgiver kan innhente av opplysninger ved ansettelser bør være uttømmende regulert i arbeidsmiljøloven, mens det i likestillings- og diskrimineringsloven kan henvises til de aktuelle bestemmelser i arbeidsmiljøloven.

Lovforslaget § 32. Arbeidsgivers opplysningsplikt overfor arbeidssøker

Arbeidsgiver har i dag kun opplysningsplikt om den ansattes kvalifikasjoner overfor den som mener seg diskriminert ved ansettelse. Departementet foreslår videreføring av gjeldende rett. Oslo kommune støtter forslaget.

Lovforslaget § 34. Arbeidstakers rettigheter ved foreldrepermisjon

Diskriminering på grunn av foreldrepermisjon er særlig aktuelt i arbeidsforhold og innebærer et brudd på lovens generelle diskrimineringsforbud. Departementet foreslår derfor at bestemmelsen om arbeidstakers rettigheter ved foreldrepermisjon videreføres, men understreker at den ikke har noen selvstendig rettslig betydning. Oslo kommune legger dette til grunn.

Lovforslaget § 35. Lik lønn for arbeid av lik verdi

Departementet foreslår å videreføre bestemmelsen om lik lønn for arbeid av lik verdi i dagens likestillingslov og at bestemmelsen bare skal gjelde for diskrimineringsgrunnlaget kjønn. Forbudet mot lønnsdiskriminering på grunn av de andre diskrimineringsgrunnlagene skal følge av det generelle diskrimineringsforbudet. Oslo kommune støtter forslaget.

Lovforslaget § 36. Håndheving av loven

Departementet har vurdert at Likestillings- og diskrimineringsnemndas kompetanse ikke skal utvides til å fastsette oppreisning og erstatning. Samtidig går det frem av høringsnotatet at departementet skal gjennomføre en større utredning av håndhevingsapparatet på likestillings- og diskrimineringsområdet. Utredningen skal legge grunnlaget for en eventuell beslutning om en ny organisering av håndhevingsapparatet. Departementet tar derfor ikke endelig stilling til spørsmålet om nemndas kompetanse før utredningen foreligger.

Oslo kommune støtter dette, og ber om at det utredes ulike modeller for å sikre sanksjonsmuligheter som både ivaretar rettsikkerhet og unngår at terskelen for at individet får tatt opp sin sak blir for høy. Oslo kommune legger til grunn at det blir gjennomført en ny høring i tilknytning til utredningen.

4. Til behovet for et forbud mot aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet

I høringsnotatet punkt 6.4 foreslår departementet at aldersdiskriminering i arbeidsforhold fortsatt bør reguleres av arbeidsmiljøloven og ikke flyttes over i likestillings- og diskrimineringsloven. Departementet vil først ta stilling til et eventuelt forbud mot aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet etter en ekstern utredning av økonomiske og administrative konsekvenser av et slikt forbud.

Oslo kommune mener at et generelt diskrimineringsvern grunnet alder vil kunne skape utfordringer med å gjennomføre konkrete saklighetsvurderinger for hver enkelt aldersgrense. Et slik generelt vern må også antas å virke prosessdrivende. Vi støtter derfor departementet i å avvente en utredning av de økonomiske og administrative konsekvenser av et slikt forbud, se imidlertid innspill fra Det sentrale eldreråd i Oslo i punkt 6 nedenfor.

5. Til forslagene som knytter seg til opplærings- og utdanningssektoren

Til forslaget om at universell utforming av IKT også skal omfatte opplærings- og utdanningssektoren, høringsnotatet kapittel 8

Oslo kommune vil innledningsvis gjenta at det er nødvendig å være oppmerksom på hvordan samfunnsskapte funksjonshemmende barrierer kan bygges ned og hvordan en kan bidra til å hindre at det skapes nye. Utover dette har vi enkelte kommentarer knyttet til de konkrete forslagene i høringsnotatet kapittel 8.

Dersom lovgiver ønsker å regulere universell utforming av IKT i opplæringssektoren, mener Oslo kommune at lovgiver bør vurdere digitale læremidler særskilt.

Digitale læremidler er av svært mangfoldig karakter, og produseres av så vel store forlag som små gründerbedrifter. De er ofte svært spesifikke og ment for bruk til trening av delferdigheter eller arbeid med små områder innenfor fag eller grunnleggende ferdighet. Utdanningssektoren er opptatt av et mangfold av læremidler, slik at skolene og læreren kan ta i bruk varierte ressurser tilpasset den enkelte elev. Lovgiver bes derfor om å gjøre en grundig vurdering av hvorvidt universell utforming i visse tilfeller kan komme i konflikt med målet om individuell tilpasning, og hvordan statens politikk overfor produsenter av læremidler eventuelt kan tilpasses for å avbøte at slike hensyn kunne komme i strid med hverandre.

I skolesektoren er det dessuten utviklet IKT-programmer spesielt for f.eks. blinde og svaksynte og døve og hørselshemmede. Vi kan ikke se at det i høringsnotatet er vurdert om denne type

spesialtilpassede programmer kan utvikles og/eller opprettholdes for elevgrupper med særlige behov dersom det blir lovfestet et uavgrenset krav om universell utforming. Det er mulig denne type IKT-programmer faller utenfor kravet om universell utforming, dersom de kan anses å falle utenfor virksomhetens alminnelige funksjon. Det bes om at lovgiver vurderer dette nærmere.

Oslo kommunes vurdering er at fristen om at eksisterende IKT skal tilfredsstillе kravene om universell utforming innen 1. januar 2021 er for knapp for Osloskolen. Gjeldende avtale om skoleplattform Oslo utløper i september 2021. Oslo har derfor behov for at fristen for implementering av eksisterende IKT tidligst settes til 1. januar 2022. Å igangsette endringer i allerede eksisterende avtale om skoleplattform Oslo, når det bare gjenstår mindre enn et år av avtaleperioden, er ikke forsvarlig hverken kostnadmessig eller ressursmessig. I tillegg vil det bli svært vanskelig å få gjennomført endringene, innen tiden fra en ikrafttredelse av loven og til fristens utløp.

Når det gjelder ny IKT foreslår departementet at fristen skal være tilsvarende lovens ikrafttredelsestidspunkt. I skolesektoren er det helt avgjørende at IKT er på plass til enhver tid for å sikre kontinuitet i opplæringen. Det er derfor på opplæringsområdet nødvendig med overgangsregler for IKT som på ikrafttredelsestidspunktet alt er lagt ut på anbud, slik at fristen i slike tilfeller sammenfaller med frist for eksisterende IKT.

Departementet har også bedt om høringsinstansenes syn på de økonomiske konsekvensene for skolene og markedet. Det er svært vanskelig å tallfeste dette. Det Oslo kommune imidlertid kan si er at kostnadene vil være betydelige. Kommunen ber derfor lovgiver om å vurdere hvordan eventuelle merutgifter skal kompenseres.

Til forslaget om innhold i læremidler og undervisning, høringsnotatet kapittel 9

Departementet foreslår i høringsnotatet punkt 9.2 *Innhold i læremidler og undervisning* en ny bestemmelse om at læremidler og undervisning i bl.a. skoler skal bygge på likestillings- og diskrimineringslovens formål, ny diskrimineringslov § 28. Norsk læreplanverk legger opp til at skolene skal benytte et mangfold ulike læremidler og ressurser, ikke minst digitale. Elevene oppmuntres også til selv å søke informasjon og kunnskap som supplerer det skolen stiller til rådighet. På grunn av ovennevnte vil det være svært vanskelig for skolene å imøtegå eventuelle påstander om diskriminering knyttet til undervisning og bruk av læremidler. Vi konstaterer at ny diskrimineringslov § 39 om oppreisning og erstatning ikke omfatter brudd på § 28. Vi støtter denne vurderingen.

En ny bestemmelse om at læremidler og undervisning i bl.a. skoler skal bygge på likestillings- og diskrimineringslovens formål, stiller krav til skolenes arbeid med kildekritikk og bevissthet rundt innholdet som brukes i undervisningen. Departementet presiserer i pkt. 9.2.2.2 at dersom læremidler og undervisning fremstiller fakta på en svært skjev måte, bør det bringes inn et element av refleksjon eller kritisk tenkning rundt de diskriminerende holdningene. Oslo kommune er enig i vurderingen, og mener at dette i dag til en viss grad fanges opp gjennom føringene i formålsbestemmelsen i opplæringslova § 1-1 sjette ledd, som lyder "[e]levane og lærlingane skal lære å tenkje kritisk [...]".

6. Til høringsnotatet kapittel 4, Lovens virkeområde: Bør loven forby diskriminering i familieliv og andre rent personlige forhold?

I høringsnotatet drøfter departementet om en samlet diskrimineringslov bør gjelde på alle samfunnsområder eller om det bør gjøres unntak for familieliv og andre rent personlige forhold. Det er lagt til grunn at et forbud mot diskriminering i familieliv og andre rent personlige forhold ikke vil kunne håndheves, blant annet på grunn av store bevismessige utfordringer. Spørsmålet er imidlertid om loven likevel bør gi et signal om at diskriminering i familieliv og andre rent personlige forhold også er forbudt.

Diskrimineringslovutvalget foreslo i NOU 2009:14 å unnta familieliv og andre rent personlige forhold fra lovens saklige virkeområde.

Oslo kommune er uenig i Diskrimineringslovutvalgets tidligere forslag og mener at loven også bør forby diskriminering innenfor familieliv og andre rent personlige forhold. Oslo kommune mener det har større betydning at loven gir et signal om at diskriminering ikke er rettslig og moralsk akseptabelt i nære mellommenneskelige forhold enn at det følger enkelte ulemper med lovbestemmelser som kun har en symbolsk betydning. Å gjøre unntak for ”familieliv og andre rent personlige forhold” slik lovutvalget foreslår, vil i tillegg medføre en svekkelse av den beskyttelse mot diskriminering vi har i dag etter eksisterende lovgivning, jf. likestillingsloven § 2.

7. Uttalelser fra brukerrådene i Oslo kommune

Det sentrale eldreråd har i innspill til kommunens høringsuttalelse uttalt følgende om vern mot diskriminering på grunn av alder også utenfor arbeidslivet:

«Det sentrale eldreråd mener det foreligger et faktisk og dokumentert behov for et vern mot diskriminering på grunn av alder også utenfor arbeidslivet. Et forbud mot usaklig forskjellsbehandling på grunn av alder kan ikke gjøres avhengig av mulige økonomiske og administrative konsekvenser.»

Rådet mener for øvrig det er hensiktsmessig å samle alle diskrimineringslovene i en egen lov.

Hele uttalelsen følger vedlagt, jf. vedlegg 1.

Rådet for funksjonshemmede har i innspill til kommunens høringsuttalelse uttalt følgende om forslag til å samle lovene i en felles lov:

«Rådet har ingen innvendinger mot å erstatte de fire gjeldende likestillings- og diskrimineringslovene i en felles lov. Rådet forutsetter at dagens rettigheter opprettholdes og styrkes i den nye loven.»

Med hilsen

Endre Sandvik
kommunaldirektør

Robert Hansson
økonomi- og forvaltningssjef

Godkjent og ekspedert elektronisk

Vedlegg: Uttalelse fra det sentrale eldreråd