

Høringsnotat: "Styrking av aktivitets- og redegjørelsesplikten på likestillingsområdet"

Innhold

1	Hovedinnhold	4
1.1	Innledning	4
1.2	Departementets forslag – sammendrag	4
1.2.1	Aktivitets- og redegjørelsespliktene som del av virksomheters samfunnsansvar	4
1.2.2	Styrket aktivitetsplikt for arbeidsgivere og offentlige myndigheter	5
1.2.3	Redegjørelsesplikt for arbeidsgivere og foretak.....	6
1.2.4	Redegjørelsesplikt for offentlige myndigheter.....	6
1.2.5	Veiledning og kontroll – Likestillings- og diskrimineringsombudet	7
2	Bakgrunn for lovforslaget.....	7
2.1	Innledning	7
2.2	Graver-utvalget	7
2.3	Skjeie-utvalget	8
2.3.1	Innledning.....	8
2.3.2	Skjeie-utvalgets forslag om aktivitetsplikten	9
2.3.3	Skjeie-utvalgets forslag om redegjørelsesplikten.....	13
2.3.4	Skjeie-utvalgets forslag om håndheving og kontroll.....	14
2.4	Aktivt likestillingsarbeid som en del av samfunnsansvar	15
3	Aktivt likestillingsarbeid i andre nordiske land.....	17
3.1	Sverige	17
3.2	Finland	18
3.3	Island.....	20
4	Internasjonale forpliktelser	21
4.1	EU/EØS-rett	21
4.2	FN-konvensjoner.....	25
4.3	Europarådet	27
4.4	ILO-konvensjoner	29

5	Styrket aktivitets- og redegjørelsesplikt	29
5.1	Innledning	29
5.2	Dagens aktivitets- og redegjørelsesplikt	29
5.2.1	Arbeidsgivers aktivitets- og redegjørelsesplikt	29
5.2.2	Arbeidslivets organisasjoners aktivitetsplikt	31
5.2.3	Offentlige myndigheters aktivitetsplikt	32
5.2.4	LDOs pådriverarbeid og veiledning	33
5.2.5	Diskrimineringsnemndas håndheving	34
5.3	Tre modeller for aktivitets- og redegjørelsespliktene	34
5.3.1	Innledning	34
5.3.2	Modell 1 – Samfunnsansvarsmodellen	34
5.3.3	Modell 2 – Likestilling som en del av HMS-arbeid	43
5.3.4	Modell 3 – Likestillingsutvalg i virksomheter	46
5.3.5	Departementets vurdering og forslag	49
5.4	Vurdering av fellestrekk for modellene	51
5.4.1	Lønnskartlegging	52
5.4.2	Ufrivillig deltid	58
5.4.3	Kjønnsrelatert vold	60
5.4.4	Sammensatt diskriminering	63
5.4.5	Konkret arbeidsmetode	65
6	Administrative og økonomiske konsekvenser	66
6.1	Innledning	66
6.2	Eksisterende ordning	67
6.3	Departementets vurdering av nytte og kostnader	67
6.3.1	Samfunnsmessige konsekvenser	67
6.3.2	Konsekvenser av styrkede aktivitetsplikter	68
6.3.3	Konsekvenser av styrkede plikter for myndigheter	70
6.3.4	Konsekvenser av modell 1	71
6.3.5	Konsekvenser av modell 2	74
6.3.6	Konsekvenser av modell 3	76
7	Merknader til lovforslaget	76
8	Lovforslag	81

8.1	Utkast til endring i likestillings- og diskrimineringsloven.....	81
8.2	Utkast til endring i diskrimineringsombudsloven.....	82
8.3	Utkast til endringer i andre lover	83

1 Hovedinnhold

1.1 Innledning

I dette høringsnotatet legger Barne- og likestillingsdepartementet frem forslag til endringer i lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven), lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven) og enkelte andre lover. Forslaget er en oppfølging av anmodningsvedtak nr. 1119 (2016-2017) der: Stortinget ber regjeringen om å *"bevare aktivitets- og redegjørelsesplikten, samt styrke den ved å følge opp Skjeie-utvalgets anbefalinger til endringer, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte med en sak om dette."*

Bestemmelsene om aktivt likestillingsarbeid er hovedsakelig samlet i likestillings- og diskrimineringslovens kapittel 4. Loven stadfester en aktivitetsplikt for offentlige myndigheter, arbeidslivets organisasjoner og arbeidsgivere, jf. §§ 24, 25 og 26. Likestillings- og diskrimineringsloven pålegger også barnehager, skoler og andre utdanningsinstitusjoner en plikt til å sørge for at læremidlene og undervisningen bygger på likestillings- og diskrimineringslovens formål, jf. § 27. Det er gitt bestemmelser om kjønnsbalanse i offentlige utvalg mv i lovens § 28, og lovens § 19 fastsetter en plikt til å arbeide aktivt for å fremme universell utforming. Departementet avgrenser drøftelsen opp mot §§ 19, 27 og 28.

Likestillings- og diskrimineringslovens formål er å fremme reell likestilling. For å oppnå reell likestilling er det ikke tilstrekkelig med et diskrimineringsvern for enkeltindivider. Reell likestilling forutsetter aktiv innsats for likestillingsarbeid. Dette innebærer at blikket skal rettes mot samfunnsmessige rammebetingelser, strukturer og holdninger, som kan bidra eller føre til diskriminering. Likestillings- og diskrimineringslovens regler om aktivitets- og redegjørelsespliktene pålegger offentlige og private aktører forpliktelser til å fremme dette strukturelle arbeidet.

1.2 Departementets forslag – sammendrag

1.2.1 Aktivitets- og redegjørelsespliktene som del av virksomhetens samfunnsansvar

Departementet foreslår at aktivt likestillingsarbeid inngår som en del av virksomhetens samfunnsansvar. Dette innebærer at plikten til å redegjøre for aktivt likestillingsarbeid forankres i regnskapsloven § 3-3c om redegjørelse om samfunnsansvar. Skjeie-utvalget viste til at likestilling kan anses som en del av næringslivets samfunnsansvar. Hvorvidt likestilling skal integreres i rapporteringen etter regnskapsloven § 3-3c ble også vurdert, da regnskapsloven § 3-3c ble innført, uten at det på daværende tidspunkt ble fremmet forslag om dette. Det vises til omtalen av modellen i punkt 5.3.2.

1.2.2 Styrket aktivitetsplikt for arbeidsgivere og offentlige myndigheter

Styrket aktivitetsplikt for arbeidsgivere

Etter gjeldende lov har alle arbeidsgivere i offentlige og private virksomheter en generell plikt til å arbeide aktivt for å fremme likestilling og for å hindre diskriminering på alle lovens diskrimineringsgrunnlag, med unntak av alder, jf. § 26 første ledd i likestillings- og diskrimineringsloven. Departementet foreslår at dette videreføres. Videre foreslås det at arbeidsgivers plikt til å forebygge seksuell trakassering tydeliggjøres. Arbeidsgiver skal rette særlig oppmerksomhet mot sammensatt diskriminering (diskriminering på flere grunnlag samtidig). Departementet foreslår at dette presiseres i loven.

Alle arbeidsgivere i offentlige virksomheter, og arbeidsgivere i private virksomheter som jevnlig sysselsetter mer enn 50 ansatte, er etter gjeldende lov omfattet av en konkretisert aktivitetsplikt, jf. § 26 andre ledd i likestillings- og diskrimineringsloven. Departementet foreslår at den lovbestemte arbeidsmetoden i § 26 andre ledd også skal gjelde for arbeidsgivere i private virksomheter, som har mellom 20 og 50 ansatte, når en av arbeidslivets parter krever det. Dette betyr at disse arbeidsgiverne skal undersøke om det finnes risiko for diskriminering, analysere årsakene til de identifiserte risikoene, iverksette korrigerende tiltak og vurdere resultatene av de gjennomførte tiltakene. Arbeidet skal gjennomføres aktivt, målrettet og planmessig, og virksomheter skal benytte en systematisk og kontinuerlig tilnærming i sitt likestillingsarbeid.

Departementet foreslår en utvidelse av aktivitetspliktene for virksomheter med mer enn 50 ansatte og for de med mellom 20 og 50 ansatte der en av arbeidslivets parter krever det. Forslaget innebærer at disse arbeidsgiverne pålegges en plikt til å utarbeide en skriftlig oversikt over lønn fordelt etter kjønn, kartlegge hvor mange som ønsker og har anledning til økt stillingsprosent/fulltidsstilling (ufrivillig deltid), gjennomføre lønnskartlegging og forebygge kjønnsrelatert vold der dette er relevant. Med kjønnsrelatert vold menes vold som er rettet mot en kvinne fordi hun er kvinne og vold som i uforholdsmessig stor grad rammer kvinner, samt annen kjønnsavhengig vold. Disse arbeidsgiverne skal i tillegg arbeide med de temaene som fremgår av den gjeldende likestillings- og diskrimineringsloven § 26 første ledd.

Departementet foreslår videre at aktivitetsplikten forankres i selskapers styre ved endringer i aksjelovgivningen.

Konkretisert aktivitetsplikt for offentlige myndigheter

Departementet foreslår at offentlige myndigheters aktivitetsplikt konkretiseres.

Departementet foreslår at formuleringen av aktivitetsplikten endres slik at det av lovteksten fremgår at myndighetene skal kartlegge tilstand og utfordringer når det gjelder barrierer for likestilling og mangfold, og at myndighetene skal ha oppmerksomhet på sammensatt diskriminering der flere diskrimineringsgrunnlag påvirker tilstanden samtidig. Det foreslås at enkelte temaer, som myndighetene skal jobbe med, fremheves særlig.

Disse er forebygging av trakassering, herunder seksuell trakassering og kjønnsrelatert vold.

1.2.3 Redegjørelsesplikt for arbeidsgivere og foretak

Departementet foreslår at arbeidsgivere i alle offentlige virksomheter, og private arbeidsgivere med mer enn 50 ansatte eller mellom 20 og 50 ansatte der en av arbeidslivets parter krever det, skal redegjøre for sitt likestillingsarbeid. Forslaget innebærer at disse virksomhetene skal redegjøre for 1) den faktiske tilstanden for kjønnslikestilling i virksomheten og 2) hva de gjør for å oppfylle aktivitetsplikten etter § 26 i likestillings- og diskrimineringsloven. Redegjørelsesplikten skal sikre at aktivitetsplikten blir fulgt opp.

Alle regnskapspliktige foretak skal i tillegg redegjøre for hva de gjør for likestilling og ikke-diskriminering. Plikten knyttes til rapporteringen om samfunnsansvar. Disse virksomhetene skal redegjøre for hva de gjør for å integrere hensynet til likestilling og ikke-diskriminering i sine forretningsstrategier, i sin daglige drift og i forholdet til sine interessenter. Videre skal de regnskapspliktige foretakene opplyse hvordan de arbeider med å omsette retningslinjer og prosedyrer om likestilling, til handling. Foretakene skal gi en vurdering av resultatene som er oppnådd i likestillingsarbeidet og forventninger de har til dette arbeidet framover. Disse opplysningskravene fremgår av regnskapsloven § 3-3c.

Departementet foreslår at store regnskapspliktige virksomheter skal rapportere om likestilling og ikke-diskriminering i årsberetningen, eller i et annet offentlig tilgjengelig dokument, i samsvar med regnskapsloven § 3-3c femte ledd. Små regnskapspliktige virksomheter skal redegjøre for sitt arbeid i et offentlig tilgjengelig dokument.

Departementet foreslår at det inntas en forskriftshjemmel i likestillings- og diskrimineringsloven for å kunne gi nærmere regler om offentliggjøring av redegjørelsen, og om styrebehandling av denne.

1.2.4 Redegjørelsesplikt for offentlige myndigheter

Departementet foreslår at offentlige myndigheter, som myndighetsutøvere og tjenesteytere, skal ha en plikt til å redegjøre for sitt arbeid med likestilling. Departementet foreslår at offentlige myndigheter skal være omfattet av tilsvarende opplysningskrav som foretak etter regnskapsloven § 3-3c. Departementet foreslår at offentlige myndigheter skal redegjøre for hva de gjør for å integrere hensynet til likestilling i sitt arbeid, i sin daglige drift og i forholdet til sine interessenter og samarbeidspartnere. Offentlige myndigheter skal redegjøre for hvordan virksomheten arbeider med å omsette prinsipper, prosedyrer og standarder for likestilling til handling. Myndighetene skal også vurdere resultatene som er oppnådd i likestillingsarbeidet og opplyse om hvilke forventninger de har til dette arbeidet fremover.

Statlige myndigheter skal ha en plikt til å offentliggjøre dokumentasjonen i årsbudsjettet. Kommunale og fylkeskommunale myndigheter skal ha en plikt til å offentliggjøre dokumentasjonen i årsberetningen.

1.2.5 Veiledning og kontroll – Likestillings- og diskrimineringsombudet

Departementet foreslår at Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) får ansvaret for veiledning og kontroll av aktivitets- og redegjørelsespliktene, både for private og offentlige aktører. Departementet foreslår at aktivitetsplikten ikke håndheves eller sanksjoneres utover den kontrollen LDO skal utføre.

2 Bakgrunn for lovforslaget

2.1 Innledning

Departementets forslag er en oppfølging av et anmodningsvedtak fra Stortinget. Formålet med departementets forslag er å fremme likestillingsarbeidet med underliggende strukturer og systemer som kan bidra til diskriminering (det strukturelle diskrimineringsvernet). I dette kapitlet redegjør departementet for Graver- og Skjeie-utvalgenes anbefalinger om aktivt likestillingsarbeid, jf. NOU 2009: 14 og NOU 2011: 18. Departementets forslag innebærer en oppfølging av Skjeie-utvalgets anbefalinger. Ved utforming av mulige løsninger på hvordan aktivitets- og redegjørelsesplikten kan styrkes har departementet også sett hen til Graver-utvalgets forslag.

Departementets forslag bygger på tanken om at likestilling inngår i virksomhetenes samfunnsansvar. Bruken av begrepet "*samfunnsansvar*" vil derfor drøftes i punkt 2.4 i dette kapitlet.

2.2 Graver-utvalget

Graver-utvalget, som ble oppnevnt i 2007, fikk som oppgave å foreta en helhetlig utredning av diskrimineringsvernet. Utvalgets utredning NOU 2009: 14 innebar bl.a. forslag om regulering av aktivt likestillingsarbeid.

Utvalget foreslo at:

- arbeidsgivers plikt å arbeide aktivt for likestilling utvides til å omfatte alle diskrimineringsgrunnlag vernet i loven
- aktivitetsplikten skulle styrkes ved at den innlemmes i virksomhetenes systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (HMS)
- arbeidsgivers aktivitetsplikt skulle konkretiseres og tydeliggjøres i lov og forskrift, og i samsvar med arbeidsmiljølovens regler om systematisk HMS-arbeid

- virksomheter pålegges en plikt til å dokumentere faktisk tilstand for likestilling og tiltak som er iverksatt eller som planlegges iverksatt. Redegjørelsesplikten skulle oppheves.
- Arbeidstilsynet skulle håndheve pliktene som et ledd i sin ordinære tilsynsvirksomhet.
- offentlige myndigheter skulle ha en aktivitetsplikt på alle lovens diskrimineringsgrunnlag. Utvalget foreslo ikke en redegjørelsesplikt for offentlige myndigheter
- aktivitetsplikten for arbeidslivets organisasjoner skulle oppheves

Utredningen NOU 2009: 14 Et helhetlig diskrimineringsvern ble sendt på høring høsten 2009. Flere høringsinstanser, herunder Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeidstilsynet, motsatte seg forslaget om arbeidsgiveres aktivitetsplikt og håndheving av denne plikten. Motstanden var særlig basert på at likestillingsarbeid, som i stor grad er knyttet til privatrettslige arbeidsforhold, ikke passer inn i HMS-strukturen. Flere høringsinstanser var bekymret for at likestilling skulle få for lite plass i HMS-arbeidet, mens andre var redd for at likestillingsarbeid skulle ta plass fra det tradisjonelle HMS-arbeidet.

Vurdering av Graver-utvalgets forslag

Departementet mener at utvalgets modell har flere fordeler. Modellen er basert på en systematisk arbeidsmetode og en kontinuerlig intern oppfølging på arbeidsplassen. I likhet med utvalget mener departementet at modellen kan innebære effektivisering. Gjeldende lov stadfester aktivitetsplikter for HMS-arbeid og for likestillingsarbeid på overlappende områder. Arbeidsgivere har ansvaret for at arbeidsmiljøet på arbeidsplassen er fullt forsvarlig. Fullt forsvarlig psykososialt arbeidsmiljø innebærer bl.a. at ingen skal utsettes for trakassering eller seksuell trakassering, jf. arbeidsmiljøloven §§ 4-1 og 4-3.

Arbeidsgivere har også etter likestillings- og diskrimineringsloven en plikt til å forebygge og hindre trakassering og seksuell trakassering. Samordning av aktivitetspliktene og en helhetlig tilnærming til disse kan gi en bedre forståelse av arbeidsmiljøutfordringer og kan bidra til utvikling av gode løsninger. Departementet foreslår derfor Graver-modellen, med modifikasjoner, som ett alternativ. Departementet gir en nærmere redegjørelse for dette alternativet i kapittel 5.3.3.

2.3 Skjeie-utvalget

2.3.1 Innledning

Skjeie-utvalget ble oppnevnt februar 2010 for å utrede kjønnslikestilling med utgangspunkt i livsløp, etnisitet og klasse. Utvalget vurderte i sin utredning NOU 2011: 18 Struktur for likestilling de eksisterende institusjonelle og organisatoriske rammene for arbeidet med likestilling.

Skjeie-utvalget uttalte at likestilling kan anses som et element av virksomheters samfunnsansvar. Utvalget viste til stortingsmeldingen om aktivt eierskap (Meld. St. 13 (2010-2011)) og Stortingsmeldingen om næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi (Meld. St. 10 (2008-2009)) og ga uttrykk for at oppmerksomheten rundt næringslivets samfunnsansvar er økende, både nasjonalt og internasjonalt, jf. NOU 2011: 18 side 21 og 51. Utvalget uttalte:

"[d]et 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."

Utvalget anbefalte at aktivitetsplikten for arbeidsgivere og offentlige myndigheter, som myndighetsutøvere og tjenesteytere, konkretiseres i loven. Utvalget foreslo at virksomheter som er pålagt å utarbeide årsberetning, skulle redegjøre for kjønnslikestilling i årsberetningen. Offentlige virksomheter, som ikke har en plikt til å utarbeide årsberetning, skulle gi en redegjørelse om likestilling i årsbudsjettet. Utvalget mente at BLD skulle gis myndighet til å føre tilsyn med aktivitetsplikten for offentlige myndigheter, og at departementet skulle ha mulighet til å delegere denne oppgaven til et underliggende organ (direktorat). LDO skulle ha ansvaret for å kontrollere oppfyllelsen av arbeidsgiveres redegjøringsplikt.

2.3.2 Skjeie-utvalgets forslag om aktivitetsplikten

Skjeie-utvalget mente at aktivitets- og redegjøringsplikten for arbeidsgivere er et sentralt virkemiddel for å fremme kjønnslikestilling i arbeidslivet.

Skjeie-utvalget anbefalte at arbeidsgivere skulle pålegges en generell aktivitetsplikt:

- arbeidsgivere skulle pålegges en plikt til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene innenfor sin virksomhet
- aktivitetsplikten skulle omfatte blant annet rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, arbeidstid, herunder ufrivillig deltid, individuell tilrettelegging, utviklingsmuligheter og beskyttelse mot seksuell trakassering og trakassering på grunn av kjønn

På lik linje med Graver-utvalget, mente Skjeie-utvalget at pliktene for virksomheter med minst 50 ansatte skulle konkretiseres. En kartlegging av kommunalt og regionalt likestillingsarbeid hadde også avdekket usikkerhet blant kommuner og andre offentlige virksomheter omkring hvordan arbeide med likestilling og hvordan rapportere om det, jf. rapporten "*Vedvarende vikeplikt*" 2011 og NOU 2011: 18 kapittel 3.5.1.3.

Skjeie-utvalget anbefalte at kravene til private virksomheter som har mer enn 50 ansatte, og for alle offentlige virksomheter, skulle konkretiseres, jf. NOU 2011: 18 kapittel 3.5.1.3. I disse virksomhetene skulle 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.

Med henvisning til kartleggingen om kommunalt og regionalt likestillingsarbeid "*Vedvarende vikeplikt*" (2011), uttalte utvalget at lederforankring og ansvarsfordeling er viktige elementer i kommunalt og regionalt likestillingsarbeid, jf. også. Utvalget understreket også viktigheten av et systematisk tilnærming til likestillingsarbeid som innebærer å kartlegge, sette mål, planlegge, iverksette og følge opp tiltak. Utvalget anbefalte videre at Kongen kunne utdype nærmere pliktene til likestillingsarbeid ved forskrift.

Vurdering av gjeldende aktivitetsplikt for arbeidsgivere opp mot utvalgets forslag
Likestillings- og diskrimineringslovens regler hovedsakelig ivaretar de hensynene som Skjeie-utvalget påpekte i sin anbefaling når det gjelder den konkretiserte aktivitetsplikten for de overfor nevnte arbeidsgivere. Etter den gjeldende likestillings- og diskrimineringsloven § 26 skal alle arbeidsgivere fastsette mål for likestillingsarbeid. Alle arbeidsgivere skal "*etter en analyse av situasjonen*" vurdere tiltak som skal iverksettes, jf. Prop. L 81 (2016-2017) merknader til § 26.

Det følger av den gjeldende likestillings- og diskrimineringsloven at arbeidsgivere med mer enn 50 ansatte, samt arbeidsgivere i alle offentlige virksomheter skal gjennomgå virksomhetens praksis og kultur for å identifisere risiko for diskriminering og barrierer for likestilling, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 26 andre ledd. Bestemmelsen dekker hovedsakelig utvalgets anbefaling bokstav b).

Likestillings- og diskrimineringslovens intensjon er å motvirke sammensatt diskriminering. Departementet legger til grunn at arbeidsgivere skal, allerede i dag, ha oppmerksomhet på sammensatte former for diskriminering i sitt aktive likestillingsarbeid. Departementet mener likevel at forpliktelsen til å ha oppmerksomhet på sammensatt diskriminering bør tydeliggjøres.

Departementet følger opp Skjeie-utvalgets anbefaling til å pålegge arbeidsgivere i visse, noe større virksomheter, og arbeidsgivere i offentlige virksomheter, å gjennomføre lønnskartlegging fordelt etter kjønn og å kartlegge bruken av ufrivillig deltid. En nærmere redegjørelse for dette fremgår av kapittel 5.4.1 og 5.4.2 i høringsnotatet.

Alle arbeidsgivere har etter likestillings- og diskrimineringsloven en plikt til å forebygge og forhindre trakassering, jf. §§ 13 og 26 i likestillings- og diskrimineringsloven. I likhet med Skjeie-utvalget mener departementet at aktivitetsplikten knyttet til seksuell trakassering skal presiseres.

Når det gjelder utvalgets anbefaling knyttet til å holde oversikt over ansvar og oppgaver, legger departementet til grunn at denne plikten gjelder allerede i dag. Etter gjeldende lov er det arbeidsgiver som har ansvaret for å jobbe aktivt, målrettet og planmessig med likestilling. I likhet med Skjeie-utvalget mener departementet at lederforankring er en viktig faktor i likestillingsarbeid.

Departementet følger opp Skjeie-utvalgets anbefaling om at arbeidsgivere skal ha en plikt til å jobbe systematisk med de områdene som er definert i loven, jf. Skjeie-utvalgets anbefaling bokstav g.

Arbeidslivets organisasjoners aktivitetsplikt

Skjeie-utvalget anbefalte at arbeidslivets organisasjoner skulle ha en tilsvarende aktivitetsplikt, innenfor sine virkefelt, som arbeidsgivere. Dette innebar at arbeidslivets organisasjoner skulle pålegges en plikt til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene innenfor sin virksomhet. Aktivitetsplikten skulle omfatte bl.a. rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, arbeidstid herunder ufrivillig deltid, individuell tilrettelegging, utviklingsmuligheter og beskyttelse mot seksuell trakassering og trakassering på grunn av kjønn.

Vurdering av gjeldende aktivitetsplikt for organisasjonene opp mot utvalgets forslag

Likestillings- og diskrimineringsloven pålegger i dag en generell plikt for arbeidslivets organisasjoner for å fremme likestilling og hindre diskriminering. Dette gjelder alle de diskrimineringsgrunnlagene som er vernet i loven, med unntak av alder. Departementet mener at det er en fordel at organisasjonenes plikter er generelt utformet slik at de, "innenfor sine virkefelt", dvs. både gjennom arbeidslivspolitikken (tariffpolitikken og forhandlinger mellom partene) og gjennom råd og veiledning av medlemmer, selv kan vurdere hvilke temaene som til enhver tid skal settes på agendaen, og hvilke tiltak som er aktuelle for å fremme likestilling og mangfold i arbeidslivet. Skjeie-utvalgets anbefalinger, når det gjelder presiseringer av temaene organisasjonene skal jobbe med, foreslås derfor ikke inntatt i loven.

Offentlige myndigheters aktivitetsplikt

Skjeie-utvalget utredet de dagjeldende aktivitets- og redegjørelsespliktene til offentlige myndigheter og kom frem til at det var behov for en konkretisering av pliktene.

Hovedtrekk i utvalgets anbefaling til offentlige myndigheters aktivitetsplikt var basert på dagjeldende rett, og dermed på innfallsvinkelen som forutsetter at likestillingshensynet skal integreres i all offentlig virksomhet.

Utvalget anbefalte at offentlige myndigheter skulle arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene på alle samfunnsområder. Plikten skulle gjelde for både myndighetsutøvelse og myndighetenes tjenesteyting. Offentlige myndigheter skulle:

- 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 stereotypier
- f) sørge for at virksomheten driver systematisk arbeid på områdene a-e.

Utvalget uttalte at det systematiske arbeidet skulle innebære en gjennomgang av den faktiske tilstanden, fastsetting av mål for kjønnslikestilling, og iverksetting av tiltak på bakgrunn av dette. Virksomhetens arbeid med likestilling skulle bygge på etablerte systemer og rutiner når det gjelder planlegging, organisering, utførelse, evaluering og oppfølging.

Vurdering av gjeldende aktivitetsplikt for myndigheter opp mot utvalgets forslag
Offentlige myndigheter har i dag en generell aktivitetsplikt på likestillingsområdet. Departementet mener at det er behov for en styrket aktivitetsplikt til offentlige myndigheter og vil hovedsakelig følge opp Skjeie-utvalgets anbefalinger til dette.

Utvalget anbefalte at offentlige myndigheter skulle pålegges en plikt til å forebygge hatvold. Hovedvekten i utredningen var lagt på en gjennomgang av det sivilrettslige diskrimineringsvernet. Det strafferettslige diskrimineringsvernet ble ikke diskutert nærmere. Utvalget diskuterte ikke innholdet av begrepet "*hatvold*" heller, men viste til at det var enkelte straffebud som er særskilt knyttet til diskriminering. Utvalget nevnte straffebestemmelsen om diskriminerende og hatefulle ytringer i straffeloven § 185 og det strafferettslige forbudet mot nektelse av varer eller tjenester i straffeloven § 186. Utvalget viste videre til strafferettslige bestemmelser om vold og voldtekt, men vurderte ikke betydningen av disse fra et diskrimineringsrettslig perspektiv. Det vises til NOU 2011: 18 kapittel 3.3.

Likestillings- og diskrimineringsloven § 39 om straff for grov overtredelse av diskrimineringsforbudet som er begått av flere i felleskap er en særskilt bestemmelse knyttet til diskrimineringsgrunnlagene etnisitet, religion eller livssyn. I forarbeidene til likestillings- og diskrimineringsloven, Prop. 81 L (2016-2017) kapittel 28.6, viste departementet til at straffeloven også har andre straffebestemmelser som legger vekt på om lovbrudd er motivert av diskriminerende hensyn. Dette har betydning ved avgjørelsen av om lovbruddene er grove, og rammet av høyere strafferamme, jf. straffeloven § 174 om tortur, § 264 om grove trusler, § 272 om grov kroppskrenkelse § 274 om grov kroppsskade og § 352 om grovt skadeverk. Videre fremgår det av straffeloven § 77 bokstav 1) at det ved straffutmålingen skal i skjerpende retning tas i betraktning at lovbruddet *"har sin bakgrunn i andres religion eller livssyn, hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, homofile orientering, funksjonsevne eller andre forhold som støter an mot grupper med et særskilt behov for vern."*

Departementet mener at *"hatvold"*, som en form for grov overtredelse av diskrimineringsforbudet, i utgangspunktet kan tenkes på alle diskrimineringsgrunnlag. Departementet mener likevel at begrepets diskrimineringsrettslige meningsinnhold og rekkevidden av handlinger som kan falle inn under begrepet *"hatvold"* bør utredes nærmere før en aktivitetsplikt knyttes til det. Departementet har varslet en helhetlig gjennomgang av det strafferettslige diskrimineringsvernet som omfatter både likestillings- og diskrimineringsloven og straffeloven. Departementet har uttalt at en slik gjennomgang vil *"se på hvilke grunnlag som skal gis en strafferettslig beskyttelse, i hvilke tilfeller, hvilke(n) lov(er) straffebestemmelsene bør hjemles i og sammenhengen mellom de ulike bestemmelsene"*, jf. Prop. L 81 (2016-2017) kapittel 28.6.8. På bakgrunn av dette vil departementet ikke, på nåværende tidspunkt, følge opp anbefalingen om å pålegge myndigheter en aktivitetsplikt knyttet til hatvold.

2.3.3 Skjeie-utvalgets forslag om redegjørelsesplikten

Arbeidsgivers redegjørelsesplikt

Skjeie-utvalget anbefalte at arbeidsgivere skulle pålegges en redegjørelsesplikt. Skjeie-utvalget mente at offentlig tilgjengelige redegjørelser vil innebære en synliggjøring og bevisstgjøring, og vil kunne skape økt og mer systematisk oppmerksomhet på likestilling i virksomhetene, jf. Ot.prp. nr. 77 (2000-2001) kapittel 5. Årsberetningen ble ansett som en viktig kilde når det gjelder hvordan næringslivet benytter menneskelige ressurser, om virksomhetens holdning til likestilling, og om virksomheten som arbeidsplass. Departementet viser til NOU 2011: 18 kapittel 3.5.1.3.

Skjeie-utvalget anbefalte virksomheter som i lov er pålagt å utarbeide årsberetning, en plikt til å redegjøre i årsberetningen for den faktiske tilstanden når det gjelder kjønnslikestilling i virksomheten. Virksomhetene skulle redegjøre for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å fremme likestilling og for å forhindre

forskjellsbehandling. Utvalget anbefalte at offentlige virksomheter som ikke har en plikt til å utarbeide årsberetning, skulle redegjøre for likestilling i årsbudsjettet.

Vurdering av gjeldende redegjørelsesplikt for arbeidsgivere opp mot utvalgets forslag
Arbeidsgiveres redegjørelsesplikt for kjønnslikestilling etter gjeldende lov samsvarer med Skjeie-utvalgets forslag. Plikten omfatter likevel kun en liten del av virksomheter, ettersom små virksomheter ikke lenger har en plikt til å levere en årsberetning.

Offentlige myndigheters redegjørelsesplikt

Skjeie-utvalget vurderte spørsmålet om offentlige myndigheter også skal ha en plikt til å redegjøre for sitt arbeid med likestilling. Ifølge utvalget hadde myndighetene lagt til grunn at det gjaldt en slik plikt, men at det i lys av forarbeidene til de tidligere likestillings- og diskrimineringslovene var uklart om myndighetene i sin myndighetsutøvelse og tjenesteyting hadde en redegjørelsesplikt. Justisdepartementets Lovavdeling tok også stilling til spørsmålet og kom frem til, under adskillig tvil, at myndighetene trolig ikke hadde en redegjørelsesplikt, jf. Lovavdelingens uttalelse 15. september 2010.

Utvalget viste til at en redegjørelsesplikt for offentlige myndigheter burde vurderes opp mot behovet for kontroll. Myndighetene hadde ofte et bredt ansvarsområde, noe som kunne medføre en omfattende redegjørelsesplikt. Behovet for innsyn i forbindelse med tilsyn kunne, ifølge utvalget, løses ved at det istedenfor en redegjørelsesplikt skulle være en dokumentasjonsplikt. Skjeie-utvalget foreslo følgelig at offentlige myndigheter skulle ilegges en plikt til å dokumentere tiltakene som følger av bestemmelsene om myndighetenes aktivitetsplikt. Dokumentasjonsplikten skulle erstatte for en redegjørelsesplikt. Dokumentasjonen skulle være grunnlaget for oppfølging av virksomhetene, med veiledning og kontroll.

Vurdering av utvalgets anbefaling

I likhet med Skjeie-utvalget mener departementet at offentlige myndigheter, i rollen som myndighetsutøver og tjenesteyter, skal dokumentere arbeidet med likestilling. Departementet mener samtidig at åpenhet i form av offentliggjøring av dokumentasjonen, er også et viktig virkemiddel for likestilling noe som taler for en redegjørelsesplikt for myndighetene.

2.3.4 Skjeie-utvalgets forslag om håndheving og kontroll

Skjeie-utvalget mente at det var behov for å overvåke og sikre at aktivitetsplikten følges opp i praksis. Da utvalget ga sin utredning i 2011, var oppgaven til å kontrollere likestillingsredegjørelsene tillagt LDO. LDO kunne gi en uttalelse knyttet til kontrollen, som igjen kunne klages inn for den tidligere Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Nemnda kunne fatte et vedtak, gi pålegg, og fastsette tvangsmulkt dersom pålegg ikke ble fulgt. Utvalget mente at den etablerte ordningen skulle videreføres og at LDO og nemnda skulle fremdeles kontrollere likestillingsredegjørelsene for arbeidsgivere. Utvalget påpekte at ombudet hadde konsentrert sin kontrollvirksomhet om kommunenes

likestillingsredegjørelser, og mente at det var grunn til intensivere og styrke ombudets arbeid med kontroll, også utover dette.

Utvalget påpekte at aktivitetsplikten for offentlige myndigheter ikke hadde vært fulgt opp gjennom veiledning eller kontroll. Det var lite kunnskap og oppmerksomhet rundt myndigheters aktivitetsplikt og oppfølgingen av plikten, jf. omtalen av dette i kapittel 3.5.2.1 i NOU 2011: 18. Utvalget mente at det var et stort behov for at offentlige virksomheter skulle få veiledning. Oppgaven til å gi veiledning skulle tillegges nytt direktorat, jf. kapittel 6.2.4 NOU 2011: 18. Utvalget anbefalte at Barne- og likestillings- og inkluderingsdepartementet skulle føre tilsyn med offentlige myndigheters aktivitetsplikt, men at departementet skulle ha mulighet til å delegere sin myndighet til et annet utøvende organ, dvs. til et nytt direktorat for likestilling. Det vises til NOU 2011: 18 kapittel 3.5.2.2.

Vurdering av gjeldende rett om veiledning og håndheving opp mot utvalgets anbefaling
Diskrimineringsombudsloven av 2017 viderefører ordningen med at LDO gir veiledning om arbeidsgivers aktivitetsplikt. Ombudet skal, som før, gi veiledning om hvordan arbeidsgiver kan jobbe for likestilling og mangfold i virksomheten, og spre kunnskap om dette bl.a. annet gjennom brosjyrer og kurs, jf. Prop. 80 L (2016-2017) merknader til § 5. Diskrimineringsnemnda skal ikke håndheve offentlige myndigheters, arbeidslivets organisasjoners eller arbeidsgiveres aktivitetsplikt. Nemnda skal likevel håndheve arbeidsgivers redegjørelsesplikt. Det vises til omtalen av gjeldende rett i kapittel 5.2.4 og 5.2.5 i høringsnotatet.

Departementet vil ikke følge opp Skjeie-utvalgets anbefaling om å tillegge oppgavene knyttet til veiledning og kontroll av offentlige myndigheters aktivitetsplikt, til et nytt direktorat. Departementet har vurdert om disse oppgavene skal tillegges Bufdir. Departementet har kommet til at ombudet, som er et landsdekkende, veletablert og faglig uavhengig organ, er bedre egnet til å utføre disse oppgavene enn Bufdir. Dette gjelder spesielt overfor statlige myndigheter. Internasjonale standarder legger også til grunn at organer som overvåker menneskerettigheter må ha en uavhengig stilling når det gjelder deres forhold til regjeringen.

2.4 Aktivt likestillingsarbeid som en del av samfunnsansvar

Et premiss for høringsnotatet er at virksomheter har et etisk og rettslig ansvar for mennesker og lokalsamfunn som påvirkes av virksomheter. Begrepet "*samfunnsansvar*" brukes på ulike måter. Samfunnsansvar omtales ofte i forbindelse med næringslivets frivillige, etiske aktivitet som går utover å oppfylle de krav som fastsettes i den nasjonale lovgivningen eller i lovgivningen i det landet virksomheten opererer. I Stortingsmeldingen om næringslivets samfunnsansvar, jf. St.meld. nr. 10 (2008-2009) kapittel 1.3, er det imidlertid lagt til grunn at næringslivets samfunnsansvar i tillegg kan omfatte overholdelse av lovbestemmelser som ikke nødvendigvis håndheves effektivt av lokale myndigheter. Det fremgår også av forarbeidene til regnskapslovens regler om rapportering

om samfunnsansvar, jf. Prop. 48 L (2012-2013) kapittel 2.5.2.3, at forståelsen av begrepet "*samfunnsansvar*" ikke skal avgrenses til å omfatte kun det foretak gjør frivillig, siden en slik avgrensning bidrar til å skape en unødvendig og kunstig skille når det gjelder rammene for virksomheters rapportering. Departementet legger til grunn at likestilling og ikke-diskriminering inngår som en del av næringslivets samfunnsansvar og offentlige myndigheters ansvar for sine respektive forvaltningsområder.

Likestilling som en del av virksomhetenes etiske og juridiske samfunnsansvar innebærer, for det første, at arbeidsgivere i offentlige og private virksomheter skal jobbe aktivt for likestilling i egen virksomhet, i samsvar med likestillings- og diskrimineringslovens regler. Departementet viser til Meld. St. 10 (2008-2009) om næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi, og mener at foretak bør respektere internasjonalt anerkjente menneskerettigheter, herunder prinsippet om ikke-diskriminering, uavhengig av om overtredelser av slike handlingsnormer sanksjoneres i vertslandet. Dette vil være relevante hensyn særlig i de landene, hvor menneskerettighetsbrudd ofte forekommer, jf. St.meld. nr. 10 (2008-2009).

Myndighetene har ansvar for sine respektive forvaltningsområder. Når det gjelder offentlige myndigheters ansvar for å fremme likestilling, vises det til gjeldende regler om myndighetenes aktivitetsplikt i likestillings- og diskrimineringsloven. Internasjonale menneskerettskonvensjoner forplikter staten til å iverksette aktive tiltak for å gjennomføre konvensjonspliktene. Likestilling omtales også i sammenheng med internasjonale initiativer for å fremme global bærekraftig utvikling, som Norge deltar i. Det vises bl.a. til FNs 17 bærekraftsmål frem mot 2030 som FNs medlemsland vedtok høsten 2015. Mål nr. 5 og 8 har betydning for regjeringens arbeid for en mer bærekraftig samfunnsutvikling. Mål nr. 5 omhandler likestilling og styrking av jenters og kvinners stilling. Mål nr. 8 omhandler varig, inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst, full sysselsetting og anstendig arbeid for alle. Finansdepartementets rapport om implementering av 2030 agenda om bærekraftig utvikling (2016) gir uttrykk for at følgende områder er utfordrende fra et likestillingsperspektiv: kjønnsdelt arbeidsmarked, vold i nære relasjoner, manglende integrering av kvinnelige innvandrere og representasjon av kvinner i toppledelsen i privat sektor. Videre vises det til at forebygging og hindring av vold mot kvinner og seksuell overgrep har høy prioritet i regjeringens arbeid. Ifølge rapporten skal Norge være en kraftig stemme for kjønnslikestilling og emansipering av kvinner internasjonalt.

Begrepet "*samfunnsansvar*" knyttes også til rapportering om likestilling og ikke-diskriminering. Det legges i det følgende til grunn at likestillingsrapporteringen bør omfatte både virksomheters regelverksetterlevelse når det gjelder aktivitetsplikten for arbeidsgivere etter likestillings- og diskrimineringsloven, og annet arbeid foretakene gjør for å fremme likestilling.

Offentlige myndigheters omdømme vil avhenge av måten myndighetene ivaretar sitt ansvarsområde. Offentlige myndigheter skal bidra til ansvarlig politikk- og regelverksutforming på likestillingsområdet, og sørge for at myndighetsutøvelse og

tjenesteyting bygger på bærekraftige prosesser og høy etisk bevissthet om likestillingsutfordringer i samfunnet. Det skal stilles særlige forventninger til offentlige myndigheter, og arbeidsgivere i statsforetak og selskaper med statlig eierandel, når det gjelder likestillingsarbeid. Også kommunale og fylkeskommunale myndigheter har et etisk ansvar i sin tjeneste- og myndighetsutøvelse, i forvaltning av felleskapets ressurser, og som kommunale og fylkeskommunale arbeidsgivere.

3 Aktivt likestillingsarbeid i andre nordiske land

3.1 Sverige

I Sverige er aktivt likestillingsarbeid regulert i diskrimineringslagen (2008:567). Diskrimineringslagen gir vern mot diskriminering på grunn av kjønn, kjønnsoverskridende identitet eller uttrykk, etnisk tilhørighet, religion eller annen trossoppfatning, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering og alder. Diskrimineringslagene pålegger arbeidsgivere og utdanningsinstitusjoner en plikt til å utføre et arbeid knyttet til aktive likestillingstiltak. Det legges til grunn at arbeidet med aktive tiltak skal omfatte alle lovens diskrimineringsgrunnlag. Diskrimineringslagen 3 kapittel 1 § gir en definisjon om begrepet "*aktive tiltak*". Med "*aktive tiltak*" menes forebyggende og likestillingsfremmende arbeid i en virksomhet for å motvirke diskriminering og fremme like rettigheter og muligheter uavhengig av diskrimineringsgrunnlagene vernet i loven.

Arbeidsgivere og utdanningsinstitusjoner har etter diskrimineringslagen en plikt til jobbe systematisk og fortløpende med likestilling og iverksette aktive tiltak. Dette innebærer at arbeidsgivere og utdanningsinstitusjoner har en plikt til å forebygge diskriminering og fremme likestilling gjennom å undersøke om det finnes risiko for diskriminering eller andre hindrer for like rettigheter og muligheter, analysere årsakene til risikoer og hindrer, vedta forebyggende og likestillingsfremmende tiltak, og følge opp og evaluere arbeidet, 3 kapittel 2 § i diskrimineringslagen. Det systematiske arbeidet for likestilling skal skje i samarbeid med arbeidsgivere og arbeidstakere/den som organiserer utdanningen, studenter og ansatte i utdanningsinstitusjoner. De temaene aktivitetsplikten omfatter, er definert i loven.

Det fremgår av diskrimineringslagen at alle arbeidsgivere skal gjennomføre en lønnskartlegging hvert år. De skal analysere bestemmelser og arbeidsgivers praksis med hensyn til avlønning og andre arbeidsvilkår, og lønnsforskjeller mellom kvinner og menn som utfører likt eller likeverdig arbeid, jf. 3 kapittel 8 §. Loven gir også nærmere bestemmelser om hvordan lønnsforskjeller som er oppdaget, skal analyseres, jf. 3 kapittel 9 §. Formålet er å avdekke og forhindre usaklige lønnsforskjeller mellom kvinner og menn, som utfører likt arbeid eller arbeid av lik verdi. Loven gir også en definisjon om arbeidet som er å betrakte som likeverdig med et annet arbeid, jf. 3 kapittel 10 §.

Fra og med 1. januar 2017 er det ikke lenger et krav om å utarbeide en likestillingsplan. Likestillingsplanen er erstattet med et krav om at alle deler av det systematiske arbeidet

hvert år skal dokumenteres skriftlig. Dette gjelder arbeidsgivere i virksomheter som har minst 25 ansatte, samt utdanningsinstitusjoner. Dokumentasjonskravet knyttet til lønnskartleggingen omfatter flere arbeidsgivere. Arbeidsgivere som ved inngangen av kalenderåret sysselsatte minst 10 ansatte skal dokumentere arbeidet med lønnskartleggingen.

Dokumentasjonen skal inneholde en redegjørelse av resultatet av lønnskartleggingen og analysen. Videre skal den inneholde en redegjørelse av hvilke lønnsjusteringer og andre tiltak som skal gjennomføres for å rette lønnsforskjeller som har direkte eller indirekte sammenheng med kjønn. Redegjørelsen skal også inneholde en kostnadsberegning og en tidsplan ut fra målsettingen at lønnsjusteringene skal gjennomføres så snart som mulig og senest innen tre år. Tilsynsmyndigheten er tillagt Diskrimineringsombudsmannen og Nämnden mot diskriminering. Diskrimineringsombudsmannen gir råd og veiledning, og fører kontrollerende tilsyn med at pliktene til aktivt likestillingsarbeid etter diskrimineringslagen følges. Det er gitt en definisjon av begrepet "*tilsyn*" i diskrimineringslagen. Hvis arbeidsgivere eller utdanningsinstitusjoner ikke oppfyller aktivitetspliktene, kan det gis et pålegg, og ilegges et tvangsmulkt for at pliktsubjektet fullfører sine forpliktelser. Diskrimineringsombudsmannen gir en innstilling om tvangsmulkt, og Nämnden kan vedta at arbeidsgiveren eller utdanningsinstitusjonen skal betale denne dersom pliktsubjektet ikke oppfyller sine forpliktelser.

3.2 Finland

Finlands grunnlov (Suomen perustuslaki) forbyr usaklig forskjellsbehandling på grunn av en rekke forhold ved en person (diskrimineringsgrunnlag). Grunnlovens 6 § fjerde ledd stadfester prinsippet om at likestilling mellom menn og kvinner skal fremmes i samfunnsmessig virksomhet og i arbeidslivet, særlig når det gjelder lønnsfastsetting og andre ansettelsesvilkår: "*Jämställdhet mellan könen i samhällelig verksamhet och i arbetslivet främjas enligt vad som närmare bestäms genom lag, särskilt vad gäller lönesättning och andra anställningsvillkor.*"

Jämställdhetslagens (Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta, L 609/1986) formål er å forhindre diskriminering på grunn av kjønn og særlig forbedre kvinners stilling i arbeidslivet. Loven gir et vern mot diskriminering på grunn av kjønn, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. Jämställdhetslagens vern mot diskriminering på grunn av kjønnsidentitet og/eller kjønnsuttrykk omfatter diskriminering på grunn av at en person, ut fra sine biologiske kjønnskarakteristika, ikke entydig kan defineres ved fødsel som en jente/kvinne eller en gutt/mann. Mao. omfatter begrepene kjønnsuttrykk og kjønnsidentitet også interkjønnede personer, jf. 3 § sjette ledd og lovproposisjonen HE 19/2014 kapittel 1.5.

Loven har bestemmelser om aktivt likestillingsarbeid. Myndighetene har en generell plikt å fremme likestilling, jf. 4 §. Myndighetene og utdanningsinstitusjonene har en plikt til å sørge for at gutter og jenter, og kvinner og menn, har samme muligheter til utdanning og yrkesmessig utvikling og at undervisning, undervisningsmateriell og forskning fremmer

lovens formål, jf. 5 §. Utdanningsinstitusjonene har en plikt til å utarbeide en likestillingsplan hvert år, jf. 5 a §, i samarbeid med de ansatte og studenter/elever. Likestillingsplanen skal omfatte en redegjørelse om tilstand for kjønnslikestilling og om likestillingstiltak. Resultater av iverksette tiltak skal evalueres. Utdanningsinstitusjonene skal ha særlig oppmerksomhet på bl.a. opptak av elever/studenter, måten undervisning organiseres på og forebygging og forhindring av seksuell trakassering og kjønnsbasert trakassering.

Jämställdhetslagen har bestämmelser om arbeidsgivers aktivitetsplikt. Alle arbeidsgivere skal fremme likestilling. Dette arbeidet skal være målrettet og planmessig. De temaene arbeidsgivere skal jobbe med er presisert i lovens 6 §. Arbeidsgivere som jevnlig sysselsetter minst 30 ansatte, skal hvert annet år utarbeide en likestillingsplan, som særlig omfatter avlønning og andre arbeidsvilkår. Likestillingsplanen skal utarbeides i samarbeid med de ansattes representanter – tillitsvalgte, verneombudet eller andre representanter, jf. 6 a §. Likestillingsplanen skal innebære en redegjørelse om tilstand for kjønnslikestilling i arbeidsplassen, herunder en kjønnsfordelt oversikt over stillingsinnehavere. Likestillingsplanen skal også omfatte en kjønnsfordelt lønnskartlegging som omfatter alle stillingskategorier, lønn, og lønnsforskjeller. Likestillingsplanen skal også omfatte tiltak for å fremme likestilling og en evaluering av tidligere iverksatte tiltak. Det er gitt nærmere bestemmelser om formålet og gjennomføring av lønnskartleggingen, jf. 6 b §.

Jämställdhetslagen pålegger offentlige myndigheter, utdanningsinstitusjoner og arbeidsgivere en plikt til å forebygge diskriminering på grunn av kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk, jf. 6 c §.

Jämställdhetsombudsmannen (tasa-arvovaltuutettu) og diskriminerings- og jämställdhetsnämnden (yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta) håndhever Jämställdhetslagen. Jämställdhetsombudsmannen gir råd og veiledning i saker som angår Jämställdhetslagens anvendelsesområde, herunder i saker om likestillingsplaner. Jämställdhetsombudsmannen kan også gjennomføre kontroll på arbeidsplassen dersom det er grunn til å tro at lovens forpliktelser ikke har blitt oppfylt. Jämställdhetsombudsmannen kan bringe en sak om oppfyllelse av aktivitetsplikten til Diskriminerings- og jämställdhetsnämnden. Diskriminerings- og jämställdhetsnämnden kan pålegge en utdanningsinstitusjon eller en arbeidsgiver å utarbeide likestillingsplan og det kan settes en tidsfrist for dette.

Diskrimineringslagen (L 1325/2014) gir vern mot diskriminering på grunn av alder, opprinnelse, nasjonalitet, språk, religion, overbevisning, opinion, politisk aktivitet eller aktivitet i en fagforening, familiære forhold, helse, nedsatt funksjonsevne, seksuell orientering og andre forhold knyttet til en person. Diskriminering er forbudt uavhengig av om det er basert på et faktisk forhold eller en antakelse når det gjelder denne personen selv eller noen annen.

Diskrimineringslagen har bestemmelser om myndigheters, utdanningsinstitusjoners og arbeidsgivers plikt til å fremme likebehandling. Tiltakene skal være effektive, formålstjenlige og forholdsmessige tatt i betraktning av virksomhetens forhold, ressurser og de øvrige omstendighetene. Disse aktørene skal vurdere hvordan likebehandling oppnås i deres virksomhet og iverksette tiltak for å fremme likebehandling, jf. 5-7 §.

Utdanningsinstitusjonene skal gi elever og deres foresatte/studenter og deres representanter anledning til å uttale seg om tiltak for å fremme likebehandling. Når det gjelder arbeidslivet, skal likestillingsfremmende tiltak behandles i samarbeid med de ansatte eller deres representanter på arbeidsplassen.

Offentlige myndigheter skal utarbeide en likebehandlingsplan. Det samme gjelder arbeidsgivere som jevnlig sysselsetter minst 30 ansatte, og utdanningsinstitusjoner. Likebehandlingsplanen kan kombineres med andre planer, som likestillingsplanen for kjønn, eller den kan utarbeides separat.

Diskrimineringsombudsmannen gir råd og veiledning ved planlegging av tiltak for å forebygge diskriminering. Diskrimineringsombudsmannen kan fremme en sak om forsømmelser av planleggingsplikten til diskriminerings- og jämställdhetsnämnden for behandling. Nämnden kan pålegge pliktsubjektet å iverksette tiltak for å oppfylle sine forpliktelser etter loven.

3.3 Island

Den islandske loven om likestilling og like rettigheter for kvinner og menn (lov nr. 10/2008) har bestemmelser om aktivt arbeid for likestilling. Disse bestemmelsene omhandler likebehandling ved avlønning, rekruttering, yrkesrettet utdanning, omskolering og kompetanseheving, muligheter til å kombinere arbeid og familieliv, kjønnsrelatert vold, kjønnsrelatert trakassering og seksuell trakassering, jf. §§ 19-22.

Arbeidsgivere og arbeidslivets organisasjoner har en plikt til å jobbe aktivt med kjønnslikestilling i arbeidslivet. Virksomheter og institusjoner som årlig sysselsetter mer enn 25 ansatte, skal utarbeide en likestillingsplan eller integrere kjønnslikestillingsperspektivene i sin personalpolitikk. Formålet med likestillingsarbeidet skal defineres. Det skal også utarbeides en plan for å oppnå formålet med å sikre arbeidstakers rettigheter. Likestillingsplan/likestillingsperspektivene skal revideres hvert tredje år.

Fra og med 1. januar 2018 pålegges alle arbeidsgivere med minst 25 ansatte å dokumentere at de tilbyr lik lønn for likt arbeid eller arbeid av lik verdi. Arbeidsgivere skal skaffe en likelønnsertifisering, basert på likelønnsstandarden, for sitt lønssystem. Dette innebærer at dokumentasjonen om lønssystemet skal gjennomgås av statlige inspektører. Sertifiserte arbeidsplasser vil få et eget likelønnsmerke som er gyldig i tre år. Kravet om sertifiseringen skal implementeres trinnvis og gjennomføringsfristen vil være avhengig av virksomhetens størrelse.

Et statlig organ, Likestillingssenteret, kontrollerer likestillingsplanene/ personalpolitikken og tiltaksplanene. Disse dokumentene skal fremlegges for Likestillingssenteret når Likestillingssenteret krever det. Dersom virksomheten eller institusjonen ikke har en likestillingsplan eller integrerte likestillingsperspektiver i personalpolitikken, skal Likestillingssenteret pålegge virksomheten å rette opp forholdet. Det samme gjelder i tilfeller der likestillingsplanen er mangelfull eller dersom integrering av likestillingsperspektivene i personalpolitikken er ikke tydelig nok. Dersom pålegget ikke oppfylles innen fastsatt frist, kan Likestillingssenteret pålegge virksomheten å betale dagbøter. Det er mulig å klage over Likestillingssenterets beslutning. Saken kan klages inn for departementet. Saken kan også bringes inn for domstolen. En klage om Likestillingssenterets beslutning vil utsette iverksettelsen av dagbøter.

I februar 2018 er det fremmet to lovforslag om likestilling og ikke-diskriminering til Alltinget (Alþingi), Islands parlament. Det ene forslaget gjelder likebehandling i arbeidsforhold. Det andre forslaget omhandler likebehandling i alle samfunnsområder, med unntak av arbeidslivet. Forslaget omfatter likebehandling uavhengig av rase eller etnisk opprinnelse. Formålet med forslagene er å bekjempe diskriminering og å oppnå og opprettholde likebehandling av enkeltpersoner i arbeidslivet uavhengig av rase, nasjonal opprinnelse, religion, filosofi, nedsatt funksjonsevne, alder, seksuell orientering og kjønnsidentitet.

4 Internasjonale forpliktelser

4.1 EU/EØS-rett

EU-samarbeidet bygger på Traktaten om den Europeiske Union (TEU) og Traktaten om Den europeiske unions virkemåte (TEUV), som er inngått mellom medlemsstatene. I tillegg er det vedtatt en rekke EU-direktiver og forordninger som angir bestemmelser om likestilling og ikke-diskriminering. Det fremgår av TEUV artikkel 8 at Unionen i all sin virksomhet skal bestrebe seg på å fjerne forskjellsbehandling og fremme likebehandling av kvinner og menn. Traktatens artikkel 19 gir EU-organene myndighet til å vedta egnede tiltak for å bekjempe forskjellsbehandling på grunnlag av kjønn, rase eller etnisk opprinnelse, religion, funksjonsnedsettelse, alder eller seksuell orientering. Det kan også vedtas grunnleggende prinsipper for stimulerings tiltak for å støtte tiltak som medlemsstatene har vedtatt for å oppnå likebehandling. Unionen skal støtte tiltak vedtatt av medlemsland for likebehandling og like muligheter for kvinner og menn i arbeid og på arbeidsmarkedet, jf. artikkel 153.

Den europeiske unions pakt om grunnleggende rettigheter inneholder en rekke bestemmelser om likestilling. Avdeling III i grunnrettighetspakten stadfester at det skal sikres likestilling mellom menn og kvinner på alle områder, jf. artikkel 23. Barnets behov skal være bestemmende ved alle handlinger som vedrører barn, jf. artikkel 24. Unionen anerkjenner og respekterer eldre menneskers rettigheter, jf. artikkel 26 samt retten for

mennesker med funksjonsnedsettelse til å nyte godt av tiltak, som skal sikre deres autonomi, sosiale og ervervsmessige integrasjon og deres deltakelse i samfunnslivet, jf. artikkel 25.

Grunnrettighetspakten er ikke gjort til en del av EØS-avtalen og den vil derfor ikke få automatisk anvendelse i Norge. Det EU/EØS-rettslige homogenitetsprinsippet innebærer imidlertid at EØS-rettslige bestemmelser skal ha samme innhold som de parallelle bestemmelsene i fellesskapsretten. EØS-relevante regler inneholder også ofte henvisninger til grunnleggende rettigheter, friheter og prinsipper som er anerkjent i fellesskapsretten og EMK, noe som tyder på at grunnrettighetspaktens bestemmelser vil kunne ha indirekte relevans for lovtolkning i Norge. Med hjemmel i TEU og TEUV er det vedtatt direktiver og forordninger som har bestemmelser om likestilling og ikke-diskriminering.

Store deler av EUs rettsregler er bindende for Norge gjennom EØS-avtalen. EØS-avtalen er gjennomført i norsk rett gjennom EØS-loven.

EØS-avtalen tilsier at enhver forskjellsbehandling på grunn av nasjonalitet er forbudt innenfor avtalens virkeområde, med de forbehold som følger av avtalen selv, jf. EØS-avtalens artikkel 4. Forbudet mot diskriminering skal sikre fri bevegelse av borgere og foretak innen EUs indre marked.

Likebehandling mellom menn og kvinner er en vesentlig del av samarbeidet mellom medlemstatene, som EØS-avtalens forale gir uttrykk for. Artikkel 69 stadfester prinsippet om lik lønn:

"Hver avtalepart skal gjennomføre prinsippet om lik lønn til kvinnelige og mannlige arbeidstagere for samme arbeid og sørge for at dette prinsipp opprettholdes."

EØS-avtalens artikkel 70 stadfester at: *"[a]vtalepartene skal fremme prinsippet om lik behandling for kvinner og menn ved å gjennomføre de bestemmelser som er angitt i vedlegg XVIII."*

Vedlegg XVIII gjelder bestemmelser om arbeidsrett, likebehandling av menn og kvinner, samt bestemmelser om helse og sikkerhet på arbeidsplassen.

Det er vedtatt flere EU-direktiver om likestilling og ikke-diskriminering. Nedenfor gis det en redegjørelse for direktivenes relevante bestemmelser.

Rammedirektivet (2000/78/EF)

Direktiv 2000/78/EF om generelle rammebestemmelser om likebehandling i arbeidslivet (EUs rammedirektiv) pålegger å innføre vern mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, religion, tro, funksjonsnedsettelse og alder. Direktivet fastsetter en aktivitetsplikt for arbeidsgivere når det gjelder tilrettelegging for personer med

funksjonsnedsettelse, jf. artikkel 5. Artikkel 13 stadfester at medlemstatene skal vedta tiltak for å oppmuntre til dialog mellom arbeidslivets parter med henblikk på å fremme likebehandling innen direktivets anvendelsesområde. Direktivet er ikke en del av EØS-avtalen. Norge har likevel valgt å gjennomføre regelverket i norsk rett gjennom bestemmelser i diskrimineringslovgivningen.

Likebehandlingsdirektivet (2006/54/EF)

Direktiv 2006/54/EF om gjennomføring av prinsippet om like muligheter for og likebehandling av menn og kvinner i forbindelse med arbeid og yrkesdeltakelse (EUs likebehandlingsdirektiv) pålegger medlemsstatene å oppmuntre arbeidsgivere til å iverksette effektive tiltak for å forhindre diskriminering og trakassering i arbeidslivet. Lønnssystemet skal utarbeides slik at forskjellsbehandling på grunn av kjønn er utelukket, jf. artikkel 4. Medlemstatene skal peke ut et organ som skal fremme, analysere, overvåke og støtte kjønnslikestilling og legge til rette for dette, jf. artikkel 20.

Direktivet oppmuntrer til dialog mellom arbeidslivets parter for å fremme likestilling mellom kvinner og menn på arbeidsplassen, på en planlagt og systematisk måte. Arbeidsgivere bør gi arbeidstakers representanter formålstjenlige opplysninger om likebehandling av menn og kvinner i virksomheten. Slike opplysninger kan etter direktivets bestemmelser omfatte en oversikt over kjønnsfordeling mellom menn og kvinner på ulike nivå i organisasjonen, over deres lønn og lønnsforskjeller og over mulige tiltak for å bedre situasjonen i samarbeid med arbeidstakers representanter, jf. artikkel 21. Medlemstatene skal også oppmuntre arbeidsgivere og de som har ansvaret for tilgang til yrkesrettet opplæring, til å iverksette tiltak for å forebygge alle former for forskjellsbehandling på grunn av kjønn, særlig trakassering og seksuell trakassering på arbeidsplassen, når det gjelder tilgang til tilsetning, yrkesrettet opplæring og forfremmelse, jf. artikkel 26. Direktivet er en del av EØS-avtalen og er gjennomført i norsk rett gjennom likestillings- og diskrimineringsloven.

Rasediskrimineringsdirektivet (2000/43/EF)

Direktiv 2000/43/EF om gjennomføring av prinsippet om likebehandling av alle uavhengig av rase eller etnisk opprinnelse (EUs rasediskrimineringsdirektiv) pålegger medlemstatene en plikt til å innføre vern mot diskriminering på grunn av rase og etnisk opprinnelse. Medlemstatene skal vedta ulike tiltak. Det skal bl.a. vedtas tiltak for å oppmuntre til dialog mellom arbeidslivets parter med hensyn til å fremme likebehandling innen direktivets virkeområde, gjennom tilsyn med praksis på arbeidsplassene, kollektive avtaler, regler for god oppførsel, forskning eller utveksling av erfaringer og god praksis, jf. artikkel 11. Direktivet er ikke innlemmet i EØS-avtalen, men er gjennomført i norsk rett gjennom likestillings- og diskrimineringsloven.

Direktivet om likebehandling av menn og kvinner i forbindelse med adgang til og levering av varer og tjenester (2004/113/EF)

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 forbyr direkte og

indirekte forskjellsbehandling på grunn av kjønn, jf. artikkel 2. Medlemsstatene skal vedta nødvendige tiltak for å sikre at prinsippet om likebehandling blir etterlevd innenfor direktivets virkeområde, jf. artikkel 13. Direktivet er en del av EØS-avtalen og er implementert i norsk rett gjennom likestillings- og diskrimineringsloven.

Direktivet om vikararbeid (2008/104/EF)

Formålet med direktiv 2008/104/EF om vikararbeid er bl.a. å beskytte vikaransatte og forbedre kvaliteten av vikararbeid. Prinsippet om likebehandling skal gjelde for vikaransatte, jf. artikkel 2 og 5. Artikkel 5 innebærer et krav om at de grunnleggende arbeids- og ansettelsesvilkårene for vikarer minst skal tilsvare de vilkårene som ville gjelde dersom de hadde blitt ansatt direkte i vedkommende foretak for å utføre samme arbeid. Dette omfatter foretakets regler om likebehandling av menn og kvinner og tiltak for å bekjempe forskjellsbehandling på grunn av kjønn, rase, eller etnisk opprinnelse, religion, tro, funksjonsnedsettelse, alder, eller seksuell orientering. Medlemsstatene skal vedta nødvendige tiltak for å forebygge misbruk ved anvendelsen av artikkel 5. Direktivets fortale gir uttrykk for at direktivet er forenlig med de grunnleggende rettigheter og de prinsipper som anerkjennes i den Europeiske unions grunnrettighetspakt. Direktivet er en del av EØS-avtalen og er implementert i norsk rett gjennom arbeidsmiljøloven, statsansatteloven og ferieloven.

Direktivet om universell utforming av offentlige organers nettsider og mobilapplikasjoner (2016/2102/EU)

Direktivet skal bidra til å bygge ned hindringer mot et felles digitalt marked i EU og til at medlemslandene oppfyller sine forpliktelser etter FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne artikkel 9. Direktivet pålegger offentlige myndigheter en plikt til å gjøre offentlige organers nettsider og mobilapplikasjoner tilgjengelige for brukerne gjennom å følge internasjonale standarder for universell utforming. Medlemslandene skal gjennomføre tilsyn med at direktivets krav følges. Direktivet er EØS-relevant og vil bli gjennomført i norsk rett.

Direktivet om visse store foretaks og konserners offentliggjøring av ikke-finansielle opplysninger og opplysninger om mangfold (2014/95/EU).

Direktiv 2014/95/EU om visse store foretaks og konserners offentliggjøring av ikke-finansielle opplysninger og opplysninger om mangfold fastsetter nye rapporteringskrav om ikke-finansielle opplysninger for store foretak. Direktivet endrer bestemmelser som fremgår av direktivet 2013/34/EU. Direktivet 2013/95/EU er besluttet innlemmet i EØS-avtalen, jf. EØS-komitebeslutning nr. 39/2016 (5. februar 2016).

Direktivet stiller krav om at store foretak av allmenn interesse, og som på balansedagen har gjennomsnittlig antall ansatte gjennom regnskapsåret på mer enn 500, i årsberetningen skal gi en redegjørelse med informasjon om foretakets utvikling, ytelse, posisjon og innflytelse. Foretakets redegjørelse skal minst omhandle forhold knyttet til miljø, antikorrupsjon og bestikkelsessaker. Videre skal det redegjøres for sosiale forhold, personalforhold og respekt for menneskerettigheter. I årsberetningen skal det gis en

beskrivelse av mangfoldsstrategien som følges for foretakets administrasjons-, ledelses- og kontrollorgan når det gjelder for eksempel alder, kjønn, utdannings- og yrkesbakgrunn. Mangfoldsstrategiens mål, hvordan den skal gjennomføres og resultatene skal fremgå av beskrivelsen. Dersom foretaket ikke anvender en slik strategi, skal det i rapporten gis en begrunnelse for dette.

Regnskapslovutvalget, som ble oppnevnt 19. september 2014, har gitt to utredninger. Den andre delutredningen inneholder et forslag om lovendring i rapportering om ikke-finansielle ("*annen forklarende og beskrivende informasjon*") opplysninger for å gjennomføre direktivets krav i norsk lov. Utredningen NOU 2016: 11 ble sendt på høring i august 2016.

Utvalget foreslo at alle regnskapspliktige, som ikke er små foretak, skal gi "*særskilte foretaksspesifikke opplysninger*." Disse opplysningene følger delvis av direktivets artikkel 19 nr. 2. Delvis innebærer disse en videreføring av gjeldende bestemmelser om § 3-3a og § 3-3c i regnskapsloven. Dette gjelder også rapportering om likestilling og diskriminering. Utvalget foreslo at direktivets artikkel 19 a om ikke-finansiell informasjon implementeres gjennom en ny bestemmelse i regnskapsloven. Bestemmelsen skal gjelde for store foretak av allmenn interesse som har gjennomsnittlig antall ansatte over 500.

4.2 FN-konvensjoner

Internasjonale menneskerettighetskonvensjoner utgjør det rettslige fundamentet for likestillings- og ikke-diskrimineringsarbeid. Verdenserklæringen om menneskerettighetene stadfester at samfunnet skal fremme vernet mot diskriminering. Menneskerettighetskonvensjonene, sammen med EU/EØS-retten, setter rammer for den nasjonale likestillingslovgivningen. FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle og sivile rettigheter (ØSK) pålegger medlemstatene en plikt til å fremme menneskerettigheter og friheter uten diskriminering av noen art. I FNs konvensjon mot kvinnediskriminering (CEDAW), FNs konvensjon mot rasediskriminering (CERD), FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD) og FNs barnekonvensjon (BK) er aktivitetspliktene for de grunnleggende menneskerettighetene konkretisert ytterligere. ØSK, SP, CEDAW og BK er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven. Bestemmelsene i disse konvensjonene skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3.

Det eksisterer ikke en egen FN-konvensjon mot diskriminering på grunn av seksuell orientering. I SP er imidlertid seksuell orientering innfortolket under diskrimineringsgrunnlaget kjønn, jf. Human Rights Committee Communication No. 488/1992, Australia.

CEDAW oppstiller en rekke aktivitetsplikter for konvensjonspartene. Konvensjonen angir nærmere bestemmelser om hvilke tiltak som bør iverksettes for å oppnå målsettingen om

faktisk likestilling mellom kvinner og menn. Konvensjonens artikkel 2 e) fastslår at konvensjonspartene skal *"treffe alle tiltak som er nødvendige for å hindre at personer, organisasjoner eller foretak diskriminerer kvinner"*. Artikkel 2 bokstav f) stadfester at medlemslandene skal *«treffe alle egnete tiltak, også i lovs form, for å endre eller oppheve eksisterende lover, forskrifter, sedvaner og praksis som diskriminerer kvinner»*.

CEDAWs artikkel 5 bokstav a) stadfester at konvensjonspartene skal treffe alle tiltak som er nødvendige *"for å endre menns og kvinners sosiale og kulturelle atferdsmønstre, med sikte på å avskaffe fordommer og hevdvunnen og all annen praksis som bygger på stereotype manns- og kvinneroller, eller på forestillingen om at et av kjønnene er det andre underlegent eller overlegent."*

CEDAWs artikkel 11 stiller et krav om at staten skal treffe alle nødvendige tiltak for å avskaffe diskriminering av kvinner i arbeidslivet. Staten skal bl.a. sikre kvinner *"retten til lik lønn, ytelser inkludert, og til lik behandling for arbeid av lik verdi, så vel som lik behandling når kvaliteten på arbeidet skal vurderes."*

Statene har en omfattende plikt til å avskaffe vold mot kvinner på alle områder i samfunnet. Kjønnrelatert vold (*"gender-based violence"*) er diskriminering etter CEDAW, jf. Kvinnediskrimineringskomiteens generelle anbefaling nr. 19. Følgende fremgår av punkt 6:

"The Convention in article 1 defines discrimination against women. The definition of discrimination includes gender-based violence, that is, violence that is directed against a woman because she is a woman or that affects women disproportionately. It includes acts that inflict physical, mental or sexual harm or suffering, threats of such acts, coercion and other deprivations of liberty. Gender-based violence may breach specific provisions of the Convention, regardless of whether those provisions expressly mention violence."

Seksuell trakassering faller innenfor CEDAWs definisjon av vold mot kvinner, jf. Kvinnediskrimineringskomiteens generelle anbefalinger nr. 19 og 20.

Den generelle anbefalingen nr. 19 punkt 9 understreker at konvensjonsstaten kan bli ansvarlig for private aktørers handlinger dersom staten unnlater å iverksette (*"with due diligence"*) forebyggende tiltak for unngå brudd på konvensjonsrettigheter, straffe voldshandlinger og tilkjenne kompensasjon.

Kjønnrelatert vold, som gjør det umulig for kvinner å nyte av sine menneskerettigheter og grunnleggende friheter bl.a. i arbeidslivet, er diskriminering etter CEDAW artikkel 1. Dette er presisert i den generelle anbefalingen nr. 19 punkt 7. CEDAW-komiteen har gjort oppmerksom på at kjønnrelatert vold, herunder seksuell trakassering, alvorlig kan hindre kvinners likebehandling i arbeidslivet, jf. den generelle anbefalingen nr. 19. Komiteen anbefaler at statene skal iverksette alle nødvendige tiltak for å beskytte kvinner mot all

kjønnsrelatert vold, inkludert effektive rettslige tiltak for å beskytte kvinner mot seksuelle overgrep og seksuell trakassering på arbeidsplassene.

Kvinnediskrimineringskomiteens generelle anbefaling nr. 35 omhandler kjønnsrelatert vold mot kvinner. Komiteen anbefaler i punkt 30 bokstav f) at statene implementerer forebyggende tiltak mot kjønnsrelatert vold, herunder gjennom bruk av insentiver, *"corporate responsibility models"* og andre mekanismer, og som også engasjerer aktører i privat sektor i dette arbeidet. Tiltakene skal omfatte bl.a. prosedyrer for håndtering av kjønnsbasert vold som foregår på arbeidsplassene, eller som rammer kvinnelige arbeidstakere.

Kvinnediskrimineringskomiteens generelle anbefaling nr. 27 omhandler eldre kvinner. I anbefalingen vises det til at eldre kvinner opplever sammensatt diskriminering basert på etnisk opprinnelse, seksuell orientering, nedsatt funksjonsevne mv. Komiteen uttaler følgende i punkt 11 *"while both men and women experience discrimination as they become older, older women experience ageing differently. The impact of gender inequality throughout their lifespan is exacerbated in old age and is often based on deep-rooted cultural and social norms."* Eldre kvinner skal anses som viktige ressurser i samfunnet. Statene skal sikre at eldre kvinner kan delta fullt og effektivt på alle samfunnsområder og er forpliktet *«to take all appropriate measures, including legislation, in order to eliminate their discrimination»*. Anbefalingen tilsier også at statene skal *"facilitate the participation of older women in paid work without discrimination based on their age and gender."* Statene er også forpliktet til å sikre at det gis særlig oppmerksomhet til problemer eldre kvinner kan møte i arbeidslivet, jf. punkt 41.

CRPD-konvensjonen artikkel 4 stadfester at konvensjonspartene forplikter seg til å treffe alle hensiktsmessige tiltak for å endre eller oppheve eksisterende lover, forskrifter, sedvane og praksis som innebærer diskriminering av mennesker med nedsatt funksjonsevne. Statene skal også treffe alle hensiktsmessige tiltak for å sikre at ingen personer, organisasjoner eller private foretak diskriminerer mennesker på grunn av nedsatt funksjonsevne.

Det fremgår av CERD-konvensjonens artikkel 2 at konvensjonspartene med alle egnede midler skal forby og bringe til opphør rasediskriminering fra enhver persons, gruppes eller organisasjons side. Konvensjonspartene skal treffe konkrete tiltak på de sosiale, økonomiske, kulturelle og andre områder for å sikre at grupper eller enkeltpersoner med en bestemt rasemessig tilhørighet får tilfredsstillende utvikling og beskyttelse, slik at de kan nyte sine menneskerettigheter og grunnleggende friheter fullt ut og på like vilkår.

4.3 Europarådet

Den europeiske menneskerettskonvensjon

Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 1 stadfester at medlemslandene har en plikt til å sikre konvensjonsrettighetene, herunder retten til ikke å bli diskriminert,

jf. artikkel 14. EMK er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven. Bestemmelsene i EMK skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3. EMK omfatter ikke alle diskrimineringsgrunnlag som er vernet etter likestillings- og diskrimineringsloven. EMK gjelder ikke uttrykkelig "*seksuell orientering*" eller "*alder*". "*Seksuell orientering*" og "*alder*" er imidlertid innfortolket under kategorien "*annen status*" i EMK artikkel 14.

Istanbul-konvensjonen

Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbul-konvensjonen), som Norge ratifiserte 16. mai 2017, bygger på forståelsen av at vold mot kvinner utgjør alvorlig diskriminering av kvinner, og erkjenner at reell likestilling mellom menn og kvinner er en nøkkelfaktor i arbeidet med å forebygge vold mot kvinner. Konvensjonen bygger på en forståelse av at vold mot kvinner er strukturelt sett kjønnsavhengig og at vold er en av de viktigste sosiale mekanismene for å tvinge kvinner i en underordnet stilling sammenlignet med menn, jf. konvensjonens fortale. Konvensjonen har som formål å verne kvinner mot alle former for vold, medvirke til avskaffing av diskriminering av kvinner og fremme reell kjønnslikestilling, jf. artikkel 1. Konvensjonen pålegger omfattende generelle aktivitetsplikter til konvensjonspartene til å iverksette tiltak for å oppnå konvensjonens formål, jf. artikkel 12. Konvensjonen pålegger også konvensjonspartene konkretiserte plikter til å kriminalisere psykisk og fysisk vold, voldtekt og annen seksuell vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og tvangsabort, jf. artiklene 33 og 35-39. Konvensjonspartenes forpliktelser knyttet til rettsforfølging av seksuell trakassering er definert i artikkel 40:

"Partane skal ved lovgiving eller på annan måte treffe dei tiltaka som er nødvendige for å sikre straffeforfølging eller anna rettsforfølging av ei kvar form for uønskt verbal, ikkje-verbal eller fysisk åtferd av seksuell art som har som føremål eller verknad å krenkje ein person sin vørnads, særleg når åtferda skaper eit truande, fiendtleg, fornedrande, audmjukande eller ubehageleg miljø."

Europarådets anbefaling om diskriminering på grunn av seksuell orientering og kjønnsidentitet

Europarådet vedtok i 2010 en anbefaling om å sikre effektiv lovgivning for å bekjempe diskriminering på grunn av seksuell orientering og kjønnsidentitet (CM/Rec (2010)5). Anbefalingen erkjenner at lesbiske, homofile, bifile og transpersoner opplever homofobi, intoleranse og diskriminering på grunn av seksuell orientering eller kjønnsidentitet og at det derfor er behov for særskilte tiltak for å sikre deres menneskerettigheter. Medlemslandene skal arbeide aktivt for å bekjempe diskriminering på grunn av seksuell orientering på alle aktuelle områder.

Europarådets anbefaling om eldre personers menneskerettigheter

Europarådet har vedtatt en rekommandasjon om eldre personers menneskerettigheter. Europarådets rekommandasjon (CM/Rec/2014/2) anbefaler at det gis særlig oppmerksomhet til å hindre aldersdiskriminering i ulike livsområder.

4.4 ILO-konvensjoner

Den internasjonale arbeidsorganisasjonen ILO vedtok i 1951 en konvensjon om lik lønn for kvinner og menn for arbeid av lik verdi. ILO-konvensjonen nr. 100 ble ratifisert av Norge i 1960. Den har i stor grad dannet norm og vært retningsgivende for nasjonal og EU-rettslig lovgivning om likelønn. Konvensjonen pålegger staten å gjennomføre prinsippet om lik lønn for arbeid av lik verdi. Dette innebærer at lønn skal være fastsatt uten hensyn til kjønn.

ILO vedtok i 1959 en konvensjon om diskriminering i sysselsetting og yrke på grunn av rase, farge, kjønn, religion, politisk oppfatning, nasjonal opprinnelse eller sosial herkomst, jf. ILO-konvensjon nr. 111. Konvensjonen omfatter blant annet lønnsdiskriminering.

5 Styrket aktivitets- og redegjørelsesplikt

5.1 Innledning

Aktivt likestillingsarbeid har fått stadig økt oppmerksomhet. Likestillings- og diskrimineringslovgivningens regler om aktivt likestillingsarbeid har også blitt styrket og utvidet. Allerede likestillingsloven av 1978 hadde en bestemmelse om at offentlige myndigheter skulle legge til rette for likestilling. Det ble i 2002 vedtatt bestemmelser i likestillingsloven om plikten til aktivt kjønnslikestillingsarbeid for arbeidsgivere og for arbeidslivets organisasjoner. Ved lovendringer i 2008 ble aktivitetsplikten utvidet til å omfatte nye diskrimineringsgrunnlag, dvs. etnisitet, religion og nedsatt funksjonsevne. De nye pliktene gjaldt for både offentlige og private virksomheter. I forbindelse med lovendringer av 2013 ble aktivitets- og redegjørelsespliktene i likestillingsloven, diskrimineringsloven om etnisitet og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven videreført. I diskrimineringsloven om seksuell orientering av 2013 ble det innført en tilsvarende aktivitets- og redegjørelsesplikt. Nedenfor gis det en redegjørelse for aktivitets- og redegjørelsespliktene etter gjeldende lov.

5.2 Dagens aktivitets- og redegjørelsesplikt

5.2.1 Arbeidsgivers aktivitets- og redegjørelsesplikt

Arbeidsgivers aktivitetsplikt

Likestillings- og diskrimineringsloven trådte i kraft 1. januar 2018. Likestillings- og diskrimineringsloven § 26 første ledd pålegger arbeidsgivere en plikt til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling når det gjelder diskrimineringsgrunnlaget kjønn, inkludert graviditet og permisjon ved fødsel og adopsjon, og omsorgsoppgaver. Aktivitetsplikten omfatter også etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk.

Det fremgår av likestillings- og diskrimineringsloven § 26 første ledd at arbeidet skal omfatte temaer tilknyttet arbeidsforhold og personalpolitikk, for eksempel rekruttering,

lønns- og arbeidsvilkår, forfremmelse, utviklingsmuligheter, tilrettelegging, mulighet for å kombinere arbeid og familieliv og forebygging av trakassering. Departementet presiserer i forarbeidene til likestillings- og diskrimineringsloven at aktivitetsplikten er fleksibel i det at virksomheter selv, "*etter en analyse av situasjonen*", må vurdere hvilke tiltak som skal iverksettes, jf. Prop. L 81 (2016-2017) merknader til § 26. Omfanget må tilpasses virksomhetens type, størrelse og geografiske beliggenhet. Etter departementets syn vil derfor plikten ikke være byrdefull for små virksomheter.

Likestillings- og diskrimineringsloven § 13 pålegger arbeidsgivere en særskilt plikt til å forebygge og forhindre trakassering og seksuell trakassering. Plikten etter § 13 gjelder ledelsen i organisasjoner og utdanningsinstitusjoner, i tillegg til arbeidsgivere.

Lovens § 26 andre ledd pålegger en ytterligere aktivitetsplikt til alle arbeidsgivere i offentlige virksomheter, og private arbeidsgivere som jevnlig har mer enn 50 ansatte. Denne bestemmelsen beskriver et obligatorisk arbeidsverktøy for disse arbeidsgiverne. Bestemmelsen gir en beskrivelse av hvordan arbeidsgivere skal jobbe for å forbedre likestillingssituasjonen.

Etter § 26 andre ledd skal alle offentlige virksomheter, uavhengig av størrelse, og i private virksomheter som jevnlig sysselsetter mer enn 50 ansatte, innenfor sin virksomhet undersøke a) om det finnes risiko for diskriminering eller andre hindre for likestilling i egen virksomhet. Med "*hindre*" menes det, etter lovens forarbeider, konkrete og mer usynlige hindre, så som for eksempel holdninger, fordommer og strukturer. Undersøkelsen bør skje for eksempel i form av en gjennomgang av rutiner, samtaler med de ansatte eller medarbeiderundersøkelser.

Det fremgår av bestemmelsens andre ledd bokstav b) at arbeidsgiver deretter må analysere årsakene til identifiserte risikoer for diskriminering eller hindre for likestilling. Som et eksempel på dette nevnes det i lovproposisjonen lønnsforskjeller i virksomheten som kan knyttes til et diskrimineringsgrunnlag. Et eksempel kan også være barrierer som forhindrer at personer med funksjonsnedsettelse ikke kan arbeide i virksomheten.

Bestemmelsen § 26 andre ledd bokstav c) beskriver tredje trinn i arbeidet. Bokstav c) fastsetter et krav om at arbeidsgivere må iverksette relevante tiltak for å motvirke diskriminering og bidra til økt likestilling og mangfold i egen virksomhet. Tiltakene er relevante når de er egnet til å avhjelpe de likestillingsutfordringer som er avdekket. Som et eksempel nevnes i lovproposisjonen gjennomføring av medarbeidersamtale når en ansatt kommer tilbake til arbeid etter endt foreldrepermisjon for å kartlegge vedkommendes arbeidssituasjon, herunder arbeidsoppgaver. Et tiltak kan også være at det utarbeides interne retningslinjer for varsling om trakassering. Uforholdsmessig kostbare tiltak kreves ikke gjennomført.

Bestemmelsen i andre ledd bokstav d) innebærer en plikt til deretter å vurdere resultatet av arbeidet som er utført. Det fremgår av lovens § 26 tredje ledd at arbeidet skal skje fortløpende og i samarbeid med de ansattes representanter.

Arbeidsgivers redegjørelsesplikt

Likestillings- og diskrimineringsloven ble vedtatt i juni 2017 uten en redegjørelsesplikt for arbeidsgivere. Det ble fremmet et representantforslag i november 2017 om å videreføre arbeidsgivers redegjørelsesplikt. Forslaget ble behandlet av Stortinget 15. desember 2017 og redegjørelsesplikten ble gjeninnført for alle diskrimineringsgrunnlag, med unntak av alder, fra januar 2018. Dette fremgår av § 26 a i likestillings- og diskrimineringsloven. Bestemmelsen § 26 a er en kombinasjon av redegjørelsespliktene for arbeidsgivere som gjaldt etter den tidligere likestillingsloven § 24 og etter de tre tidligere diskrimineringslovene som ble opphevet 1. januar 2018. Forslagstillerne vurderte ikke endringene som ble gjort i aktivitetsplikten gjennom likestillings- og diskrimineringsloven. Gjeldende regulering av arbeidsgivers aktivitetsplikt § 26 og redegjørelsesplikt § 26 a henger derfor ikke sammen.

Etter likestillings- og diskrimineringsloven § 26 a skal alle arbeidsgivere redegjøre for den faktiske tilstanden når det gjelder kjønnslikestilling i virksomheten, og for likestillingstiltak som er iverksatt og som planlegges iverksatt for å fremme lovens formål om likestilling uavhengig av kjønn.

Videre skal arbeidsgivere i privat sektor som jevnlig sysselsetter mer enn 50 ansatte, og arbeidsgivere i offentlig sektor, redegjøre for likestillingstiltak som er iverksatt og som planlegges iverksatt for å fremme lovens formål om likestilling, uavhengig av etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk.

Redegjørelsesplikten gjelder for arbeidsgivere i private virksomheter som er pålagt å utarbeide årsberetning. Stortinget vedtok i desember 2017 forenklinger i regnskapsloven. Lovendringene innebærer at små foretak ikke lenger behøver å levere årsberetning, jf. Lovvedtak 5 (2017-2018). Tall fra SSB viser at ved inngangen til 2016, ville 98 % av virksomheter i Norge, sannsynligvis falle inn under regnskapslovens betegnelse «*små foretak*», og er unntatt plikten å levere årsberetning. Det vises til lovforarbeidene til regnskapsloven, Prop. 160 L (2016-2017) og regnskapsloven §§ 1-6 og 3-1. Det fremgår av § 26 a fjerde ledd at offentlige myndigheter og offentlige virksomheter, som ikke er pålagt å utarbeide årsberetning, skal redegjøre for likestilling i årsbudsjettet.

5.2.2 Arbeidslivets organisasjoners aktivitetsplikt

Likestillings- og diskrimineringsloven § 25 pålegger arbeidslivets organisasjoner en plikt til å arbeide aktivt for likestilling. Plikten omfatter organisasjonenes rolle både som part i tariffavtaler og som interesseorganisasjon, jf. Prop. 81 L (2016-2017) merknader til § 25. Bestemmelsen viderefører aktivitetsplikten i de tidligere likestillings- og ikke-diskrimineringslovene, jf. likestillingsloven § 14, diskrimineringsloven om etnisitet § 14,

diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 19 og diskrimineringsloven om seksuell orientering § 13.

På lik linje med offentlige myndigheter skal arbeidslivets organisasjoner, innenfor sine virkefelt, arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel og adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. Diskrimineringsgrunnlaget alder er ikke omfattet av arbeidslivets organisasjoners aktivitetsplikt. Plikten innebærer ikke at organisasjoner må gjennomføre bestemte tiltak, men det må iverksettes konkrete tiltak innenfor organisasjonenes virkefelt som organisasjoner mener er aktuelle, jf. kravet om at arbeidet må være "*aktivt*". For eksempel kan kartlegging av lønnsforskjeller mellom kvinner og menn være et slikt tiltak. Organisasjonenes aktivitetsplikt innebærer likevel ikke en plikt til å kontrollere at medlemmene oppfyller sin aktivitetsplikt, jf. Prop. 81 L (2016-2017) merknader til § 25. Organisasjonene må definere målet for sitt arbeid med likestilling. De må også ha en plan for det. Organisasjonene må videre utpeke en ansvarlig for aktivt likestillingsarbeid, jf. kravet om at arbeidet må være "*målrettet*" og "*planmessig*", jf. samme punkt i lovproposisjonen.

5.2.3 Offentlige myndigheters aktivitetsplikt

Offentlige myndigheter skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å oppfylle lovens formål. Dette fremgår av likestillings- og diskrimineringsloven § 24. Bestemmelsen erstattet og videreførte likestillingsloven § 12, diskrimineringsloven om etnisitet § 13, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 18 og diskrimineringsloven om seksuell orientering § 12. Begrepet "*offentlige myndigheter*" omfatter statlige, kommunale og fylkeskommunale forvaltningsorganer, når det gjelder deres myndighetsutøvelse og tjenesteyting. Det forventes at offentlige myndigheter har oppmerksomhet på, legger vekt på og i en viss grad prioriterer likestillingshensyn, jf. Prop. L 81 (2016-2017) merknader til § 24. Departementet ga i samme lovproposisjon kapittel 24.2.9. uttrykk for at myndighetene skal integrere likestillingsperspektivet i all offentlig virksomhet:

"Det følger av tidligere forarbeider at plikten innebærer å påse at likestillingshensyn integreres i all offentlig virksomhet, og den skal markere at offentlige myndigheter skal gi likestillingsarbeid høy prioritet, jf. Ot.prp. nr. 33 (1974–75) side 18 flg. Offentlig virksomhet må vurdere hvilke forhold som virker mot likestilling og hvilke tiltak som kan bidra til å fjerne slike barrierer. Videre omfatter plikten å iverksette konkrete likestillingstiltak, og å sikre at forslag til nye lover, forskrifter mv. og forvaltningsvedtak er i tråd med likestillings- og diskrimineringsloven."

Plikten til å iverksette konkrete tiltak omfatter tiltak for å fremme likestilling og tiltak for å hindre diskriminering. Virksomheten må sette mål og lage en plan for likestillingsarbeidet. Hvor ansvaret for likestillingsarbeid ligger må være klart definert i virksomheten. Offentlige myndigheters aktivitetsplikt er generell, på samme måte som

aktivitetsplikten som omfatter alle arbeidsgivere, jf. § 26 første ledd. Loven krever ikke at det iverksettes bestemte tiltak. Offentlige myndigheter skal *"ut fra en analyse av situasjonen"* vurdere hvilke tiltak som skal iverksettes. Hvordan situasjonen skal analyseres er ikke nærmere definert.

Myndighetene skal påse at lovforslag ivaretar likestillingshensyn og er i samsvar med likestillings- og diskrimineringsloven, EU-rett og internasjonale konvensjoner. Plikten innebærer også at myndighetene skal ta initiativ til å endre regelverk som strider mot likestillings- og diskrimineringsloven. Myndighetene skal påse og sikre at tjenesteyting er likeverdig. Dette innebærer bl.a. tilrettelegging av informasjon, bruk av tolk eller annen form for individuell tilrettelegging. Det presiseres i lovproposisjonen at offentlige myndigheter også har en plikt til å jobbe aktivt mot sammensatt diskriminering.

5.2.4 LDOs pådriverarbeid og veiledning

LDOs pådriverarbeid

Det fremgår av diskrimineringsombudsloven § 5 at LDO skal arbeide for å fremme reell likestilling og hindre diskriminering på alle samfunnsområder som er gitt vern i likestillings- og diskrimineringsloven. Dette omfatter kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel og adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk og alder. LDO skal også arbeide for å fremme likebehandling i arbeidslivet, uavhengig av politisk syn, medlemskap i arbeidstakerorganisasjon, og alder, jf. arbeidsmiljøloven kapittel 13 og diskrimineringsombudsloven § 1 annet ledd og § 5 første ledd.

LDO skal være en aktiv pådriver for mer likestilling i samfunnet. Dette innebærer bl.a. at LDO skal ha oversikt over tilstand for likestilling og omfang av diskriminering. LDO skal bidra til bevisstgjøring, spre kunnskap om likestillingstilstand og utfordringer, samt utvikle kompetanse på og dokumentasjon om likestilling. LDO skal jobbe for å endre holdninger og diskriminerende atferd. LDO arbeider mot diskriminering på strukturelt nivå. Ombudet har et ansvar for å identifisere diskriminerende barrierer. Loven regulerer ikke hvordan pådriverfunksjonen skal utøves i praksis, eller hvilke områder LDO til enhver tid skal prioritere. LDO står derfor fritt til å bestemme hvordan det vil utøve denne funksjonen, jf. Prop. L 80 (2016-2017) merknader til § 5 ombudets oppgaver.

LDOs veiledningsoppgaver knyttet til aktivitetsplikten

LDO skal gi veiledning om bestemmelsene i likestillings- og diskrimineringsloven § 1 annet ledd, dvs. veiledning om bestemmelsene i likestillings- og diskrimineringsloven og bestemmelser om diskriminering i annen lovgivning. Alle kan henvende seg til LDO for veiledning, jf. § 5 annet ledd i likestillings- og diskrimineringsloven. LDO skal gi informasjon, støtte og veiledning i arbeidet for å fremme likestilling, både i offentlig, privat og frivillig sektor, jf. Prop. 80 L (2016-2017) kapittel 6.5.2.3 og merknader til § 5.

LDO gir veiledning om arbeidsgivers aktivitetsplikt. LDO skal også spre kunnskap om hvordan arbeidsgiver kan jobbe for likestilling og mangfold i virksomheten. LDO har ikke oppgaver knyttet til håndheving av likestillings- og diskrimineringsloven eller av bestemmelser om diskriminering i annen lovgivning. LDO kontrollerer heller ikke oppfyllelsen av aktivitets- og redegjørelsesplikten.

5.2.5 Diskrimineringsnemndas håndheving

Diskrimineringsnemnda håndhever bestemmelsene i likestillings- og diskrimineringsloven, med unntak av de bestemmelsene som er oppregnet i § 7 første ledd bokstav a-h. Det følger av § 7 i diskrimineringsombudsloven at nemnda har kompetanse til å føre tilsyn med arbeidsgiveres, organisasjoners og utdanningsinstitusjoners plikt til å forebygge og forhindre trakassering og seksuell trakassering, jf. § 13 sjette ledd. Departementet presiserer i lovforarbeidene at nemnda kan fatte vedtak om institusjonen ikke har oppfylt sin plikt til å forebygge og forhindre trakassering, jf. Prop. 81 L (2016-2017) kapittel 18.9.4.4.

Nemnda håndhever ikke offentlige myndigheters, arbeidslivets organisasjoners eller arbeidsgivers plikt til å jobbe aktivt for likestilling, jf. § 7 i diskrimineringsombudsloven. Arbeidsgivers redegjørelsesplikt er regulert i likestillings- og diskrimineringsloven § 26 a. Det følger av diskrimineringsombudsloven § 7 at nemnda skal håndheve bestemmelsen om arbeidsgiveres redegjørelsesplikt.

5.3 Tre modeller for aktivitets- og redegjørelsespliktene

5.3.1 Innledning

Departementet har vurdert alternative måter å følge opp Stortingets anmodningsvedtak om å bevare og styrke aktivitets- og redegjørelsesplikten, jf. anmodningsvedtaket nr. 1119 (2016-2017). Departementet har tatt utgangspunkt i tre modeller for ny regulering av aktivitets- og redegjørelsespliktene. Disse modellene presenteres nedenfor og fremlegges høringsinstansene til uttalelse.

5.3.2 Modell 1 – Samfunnsansvarsmodellen

Bakgrunn

Utgangspunktet for denne modellen er Skjeie-utvalgets anbefalinger om hvordan aktivitets- og redegjørelsesplikten skal reguleres. Skjeie-utvalget viste i sin utredning til at likestillingsarbeid er i ulike stortingsmeldinger ansett som et element i virksomheters samfunnsansvar, jf. NOU 2011: 18 kapittel 2.1 og 3.5.1.3.

Flere internasjonale initiativer har retningslinjer og anbefalinger om samfunnshensyn, menneskerettigheter og diskriminering, rettet mot bedrifter og myndigheter.

OECD har gitt retningslinjer for flernasjonale selskaper, der menneskerettigheter og diskriminering diskuteres. FNs Global Compacts prinsipper om bærekraftig utvikling har bestemmelser om at selskaper skal sikre at de ikke medvirker til menneskerettsbrudd.

Et internasjonalt samarbeidsnettverk, Global Reporting Initiative, har utviklet prinsipper og måleindikatorer for rapportering om samfunnsansvar. Det vises også til omtalen av internasjonale menneskerettskonvensjoner i kapittel 4. Nasjonale regler og EU-rettslige direktiver gir nærmere føringer for samfunnsansvarsrapporteringen, jf. regnskapsloven § 3-3a og § 3-3c, jf. EU-direktiv 2014/95/EU.

Hvorvidt likestilling skal inngå som en del av rapporteringsplikten om samfunnsansvar, ble diskutert da regnskapslovens bestemmelser om samfunnsansvarsrapportering ble innført. Muligheter for en helhetlig tilnærming for rapportering om samfunnsansvar og bærekraft ble også vurdert, jf. Innst. S. nr. 200 (2008-2009). Finansdepartementet opprettet en arbeidsgruppe som utredet rapporteringskrav om næringslivets samfunnsansvar, og likestilling inngikk i arbeidsgruppens definisjon av samfunnsansvarsbegrepet, jf. Prop. 48 L (2012-2013).

Lovforslaget om regnskapslovens bestemmelser om rapportering om samfunnsansvar ble sendt på høring. Flere høringsinstanser etterlyste en samordning av rapporteringskravene. Noen påpekte at arbeidsgruppen hadde beskrevet en svært mangelfull etterlevelse av rapporteringskravene knyttet til bl.a. likestilling, samtidig som den slo fast at likestilling inngår i samfunnsansvarsbegrepet. Arbeidsgruppen hadde likevel konkludert med at det ikke er behov for en tilpasning av rapporteringskravene. Noen høringsinstanser mente at likestillingsarbeid burde rapporteres inn i forbindelse med store foretaks samfunnsansvarsrapportering. Det ble etterlyst et helhetlig rammeverk og krav til rapporteringen, der også bl.a. likestilling burde inngå.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartement viste i sin høringsuttalelse til at det ikke burde gjøres endringer i rapporteringskravene før den nye diskrimineringslovgivningen var på plass.

Den nye likestillings- og diskrimineringsloven trådte i kraft 1. januar 2018. De tidligere fire likestillings- og diskrimineringslovene ble opphevet og reglene ble hovedsakelig videreført og samordnet i en felles lov.

Hovedtrekkene ved samfunnsansvarsmodellen

Samfunnsansvarsmodellen innebærer at aktivitets- og redegjørelsespliktene skal forstås som en del av ulike samfunnsaktørers bidrag til et bærekraftig samfunn. De særskilte kjennetegnene ved modell 1 er:

- redegjørelsesplikt for arbeidsgivere i offentlige virksomheter, og for arbeidsgivere som skal følge lovbestemt arbeidsmetode
- redegjørelsesplikt som en del av samfunnsansvarsrapportering, etter regnskapsloven, for alle regnskapspliktige foretak.
- veiledning og kontroll av aktivitets- og redegjørelsespliktene utføres av LDO

Plikten til å redegjøre om samfunnsansvar gjelder i dag kun for såkalte store foretak, og likestilling og ikke-diskriminering er ikke omfattet av rapporteringsplikten, jf. regnskapsloven § 3-3c.

Aktivitetsplikt for arbeidsgivere

Etter samfunnsansvarsmodellen vil alle arbeidsgivere, uavhengig av virksomhetens størrelse, pålegges en generell aktivitetsplikt på alle lovens diskrimineringsgrunnlag, med unntak av alder, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 26 første ledd.

Samfunnsansvarsmodellen innebærer dermed at gjeldende rettstilstand videreføres på dette punktet. Arbeidsgivere vil, som i dag, pålegges en generell plikt til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering på de her nevnte diskrimineringsgrunnlagene. Plikten omfatter de temaene som er nevnt i lovens § 26 første ledd, dvs. bl.a. rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, forfremmelse, utviklingsmuligheter, tilrettelegging, mulighet for å kombinere arbeid og familieliv og forebygging av trakassering. Arbeidsgivers plikt til å forebygge seksuell trakassering og rette oppmerksomhet mot sammensatt diskriminering tydeliggjøres ved at disse pliktene nevnes i loven.

Konkretisert aktivitetsplikt for arbeidsgivere med hhv. minst 50 eller 20 ansatte

Plikten for arbeidsgivere i virksomheter som har mer enn 50 ansatte vil bli konkretisert, slik som i dag. Den konkretiserte plikten vil gjelde også for virksomheter med mellom 20 og 50 ansatte, når en av arbeidslivets parter i virksomheten krever det. Aktivitetsplikten konkretiseres både når det gjelder *temaene* arbeidsgivere skal jobbe med og når det gjelder *arbeidsmetoden* arbeidsgivere skal bruke. De her nevnte arbeidsgivere skal i tillegg til de temaene som fremgår av den gjeldende likestillings- og diskrimineringsloven § 26 første ledd (dvs. bl.a. rekruttering, arbeids- og lønnsvilkår, forfremmelse, utviklingsmuligheter, tilrettelegging, mulighet for å kombinere arbeid og familieliv, og forebygging av trakassering) også jobbe med følgende: utarbeide en skriftlig oversikt over lønn fordelt etter kjønn, kartlegge bruken av ufrivillig deltid og forebygge kjønnsrelatert vold der dette er relevant.

Arbeidsgivere med hhv. minst 50 eller 20 ansatte skal pålegges en plikt til å jobbe etter den konkretiserte arbeidsmetoden som er beskrevet i den gjeldende likestillings- og diskrimineringsloven § 26 andre ledd. Bestemmelsen beskriver en analytisk arbeidsmetode med fire trinn. Dette innebærer at disse arbeidsgivere skal undersøke risiko for diskriminering, analysere årsakene til disse, iverksette tiltak for å motvirke diskriminering, og vurdere resultatene av arbeidet. Bestemmelsen er inspirert av arbeidsmiljøloven § 7-1, som gir nærmere regler om opprettelse av arbeidsmiljøutvalg, og som differensierer på samme måte i forhold til antall ansatte.

Aktivitetsplikt for arbeidslivets organisasjoner

I samfunnsansvarsmodellen vil arbeidslivets organisasjoners plikt til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling, innenfor sitt virkefelt, bli videreført. Arbeidslivets organisasjoner skal ha en aktivitetsplikt knyttet til alle diskrimineringsgrunnlag oppregnet i

§ 25 i den gjeldende likestillings- og diskrimineringsloven. Aktivitetsplikten vil innebære at organisasjonene, som i dag, skal gi råd, veiledning og opplæring til de tillitsvalgte og medlemsvirksomheter, utarbeide retningslinjer og sørge for at likestillingshensyn blir ivaretatt ved inngåelse av tariffavtaler mv.

Arbeidslivets organisasjoner skal i tillegg ha en aktivitetsplikt og en redegjørelsesplikt som arbeidsgiver, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 26.

Aktivitetsplikt for offentlige myndigheter

Denne modellen innebærer at bestemmelsen om at offentlige myndigheter fremdeles skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å oppfylle likestillings- og diskrimineringslovens formål, videreføres, jf. lovens § 24. Alle offentlige myndigheter skal sørge for at likestillingsperspektivet blir en integrert del av all myndighetsutøvelse og tjenesteyting. Offentlige myndigheters aktivitetsplikt omfatter bl.a. likeverdig tjenesteytelse, lovarbeid, utredninger, handlingsplaner og strategiarbeid.

Modellen innebærer at det skal fastsettes konkrete føringer for hva myndighetene skal gjøre for å integrere hensynet til likestilling og ikke-diskriminering i myndighetsutøvelsen og tjenesteytingen. Departementet viser til Skjeie-utvalgets utredning Struktur for likestilling, jf. NOU 2011: 18 side 57.

I denne modellen skal offentlige myndigheter kartlegge tilstand og utfordringer når det gjelder barrierer for likestilling, herunder ha oppmerksomhet på sammensatt diskriminering. Offentlige myndigheter skal være forbilder ved bekjempelsen av sammensatt diskriminering i all offentlig virksomhet. Myndighetene har allerede i dag en plikt til å arbeide mot sammensatt diskriminering, men departementet foreslår at plikten tydeliggjøres i lovteksten.

Modellen innebærer at det presiseres i loven at temaene som myndighetene skal jobbe med omfatter trakassering, herunder seksuell trakassering, og kjønnsrelatert vold, jf. NOU 2011: 18 kapittel 3.5.3. At kjønnsrelatert vold tydelig defineres som diskriminering i likestillings- og diskrimineringsloven, som alle myndigheter har en plikt til å bekjempe, innebærer en styrking av aktivitetsplikten. Dette vil være i samsvar med den internasjonale menneskerettslige utviklingen de siste tiårene.

Redegjørelsesplikt for arbeidsgivere som har konkret aktivitetsplikt, og for arbeidsgivere i offentlige virksomheter

Modellene i høringsnotatet reiser en del prinsipielle spørsmål knyttet til hensynene til fleksibilitet vs. styrking av pliktene. Regjeringen vil fjerne unødvendig regulering og byråkrati og jobbe for en enklere hverdag for næringsdrivende. Departementet har derfor vurdert nøye hvordan behovet for styrking av aktivitets- og rapporteringspliktene skal balanseres opp mot hensynet til avbyråkratisering og forenkling. Dette gjelder særlig små virksomheter med sårbar økonomisk situasjon og knappe ressurser.

I samfunnsansvarsmodellen er plikten til å gi en redegjørelse om likestilling, todelt. For det første skal *arbeidsgivere* i alle offentlige virksomheter, og arbeidsgivere i private virksomheter som har en konkretisert aktivitetsplikt redegjøre for a) den faktiske tilstanden når det gjelder kjønnslikestilling i virksomheten, og b) hva de gjør for å oppfylle aktivitetsplikten etter § 26 i likestillings- og diskrimineringsloven. Denne rapporteringsplikten er knyttet til aktivitetsplikten for arbeidsgivere i likestillings- og diskrimineringsloven og den innebærer oppfølging av at aktivitetsplikten blir overholdt. Plikten utgjør den mest sentrale delen av redegjørelsesplikten for arbeidsgivere. Arbeidsgivere i små private virksomheter som *ikke* er omfattet av den konkretiserte aktivitetsplikten, er heller ikke omfattet av denne plikten. Dette gjelder private virksomheter med hhv. minst 50 eller 20 ansatte.

For det andre vil *alle regnskapspliktige foretak*, som er hjemmehørende i Norge, i tillegg pålegges en plikt til å redegjøre for likestilling og ikke-diskriminering som del av rapportering om samfunnsansvar, jf. regnskapsloven § 3-3c. Dette omfatter alt arbeid med likestilling regnskapspliktige foretak utfører, og som ikke er omfattet av redegjørelsesplikten for arbeidsgivere beskrevet i forrige avsnitt. Redegjørelsesplikten etter regnskapsloven omfatter alt likestillingsarbeid som små private virksomheter utfører, både som arbeidsgiver, og for øvrig. Plikten er dermed ikke nødvendigvis knyttet til en tilsvarende aktivitetsplikt i likestillings- og diskrimineringsloven.

Plikten etter regnskapsloven innebærer at alle regnskapspliktige foretak skal redegjøre for hva de gjør for å integrere hensynet til likestilling og ikke-diskriminering i sine forretningsstrategier, i sin daglige drift og i forholdet til sine interessenter. Videre skal regnskapspliktige foretak gi opplysninger om retningslinjer, prosedyrer og standarder de benytter i sitt arbeid, og opplyse hvordan de arbeider med å omsette slike retningslinjer, prosedyrer mv. om likestilling, til handling. Foretakene skal gi en vurdering av resultatene som er oppnådd som følge av arbeidet med å integrere likestillingshensynet i sine forretningsstrategier, i sin daglige drift og i forholdet til sine interessenter. Foretakene skal også opplyse om forventninger til dette arbeidet framover. Det fremgår av merknadene til regnskapsloven § 3-3c at "*[i] dette ligger et krav til sammenheng mellom retningslinjene, prinsippene, prosedyrene og standardene som det er opplyst om at foretaket benytter iht. annet punktum, og arbeidet for å følge opp disse retningslinjene mv. etter tredje punktum.*" Hvis foretaket ikke har retningslinjer, prinsipper mv. skal det opplyses om dette. Forslaget omfatter både store og små foretak i regnskapslovens forstand, jf. regnskapsloven §§ 1-5 og 1-6.

Utgangspunktet etter den gjeldende likestillings- og diskrimineringsloven er at redegjørelsesplikten er knyttet til en tilsvarende aktivitetsplikt. Likestillings- og diskrimineringslovens aktivitetsplikt gjelder på norsk territorium. Virksomhetenes handlinger i utlandet er ikke, og skal heller ikke være, omfattet av den lovpålagte aktivitetsplikten, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 3. Samfunnsansvarsmodellen innebærer at redegjørelsesplikten utvides. Redegjørelsesplikten skal omfatte alle foretak som er regnskapspliktige i Norge, jf. regnskapsloven § 1-2. Dette betyr at flernasjonale

selskaper, som opererer i flere land, og som velger å iverksette tiltak mot diskriminering for å fremme bærekraftig drift, rapporterer hva de gjør også utenfor riket. Modellen er i overenstemmelse med bruken av begrepet "*samfunnsansvar*" i regnskapsloven. Store foretak har allerede en tilsvarende plikt til å rapportere om samfunnsansvar når det gjelder menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter, sosiale forhold, det ytre miljøet og bekjempelse av korrupsjon, jf. regnskapsloven § 3-3c, jf. forarbeidene til regnskapsloven (Prop. L 48 (2012-2013) side 19-21)).

Arbeidsgivere i *små foretak* er omfattet av aktivitetsplikten etter den gjeldende likestillings- og diskrimineringsloven. Dette innebærer en plikt for alle arbeidsgivere, uavhengig av størrelse, til å jobbe aktivt, målrettet og planmessig for likestilling. Den klare hovedregelen er at arbeidsgivere skal ha skriftlige rutiner og retningslinjer for sitt likestillingsarbeid for å oppfylle aktivitets- og redegjørelsesplikten. Departementet mener at det likevel vil være en forskjell mellom f.eks. virksomheter som har to eller tre ansatte, og virksomheter med 15 ansatte, når det gjelder i hvilken utstrekning virksomheten skal utarbeide skriftlige rutiner og retningslinjer for sitt likestillingsarbeid, og når det gjelder hvor mye ressurser som skal brukes for å administrere og rapportere om aktivt likestillingsarbeid. Modellen innebærer at de minste foretakene, i en viss utstrekning, og ut fra en kostands-/nyttevurdering, selv vil kunne vurdere om de skal ha skriftlige rutiner for likestillingsarbeidet. Hvis små foretak velger ikke å ha slike rutiner, må de i så tilfelle opplyse om dette. Modellen innebærer at *små foretak* selv skal kunne velge, i hvilken grad de skal rapportere om arbeidet med likestilling. Det vises til forarbeidene til regnskapslovens bestemmelse om samfunnsansvarsrapportering, der det gis en vurdering av rapporteringsbestemmelsens økonomiske konsekvenser for næringslivet, jf. Prop. 48 L (2012-2013) kapittel 5.1.

I denne modellen skal store foretak redegjøre for likestilling i årsberetningen eller i et annet offentlig tilgjengelig dokument. Små foretak skal redegjøre for likestilling i annet offentlig tilgjengelig dokument, jf. regnskapsloven § 3-3c femte ledd. Med offentlig tilgjengelig dokument menes et dokument som er tilgjengelig på virksomhetens hjemmesider, eller i papirform hos virksomheten, og som alle har rett til innsyn i. Likestillingsredegjørelsen skal oppbevares.

Opplysninger i likestillingsredegjørelsen regnes som personopplysninger når opplysningene kan knyttes til en enkeltperson. Dette følger av personopplysningsloven § 2. Dersom personopplysningene kan anonymiseres slik at enkeltpersoner ikke kan identifiseres gjennom opplysningene i redegjørelsen, er utlevering av opplysningene ikke omfattet av personopplysningsloven.

Store foretak skal redegjøre for likestilling i årsberetningen eller i et annet offentlig tilgjengelig dokument. Årsberetningen er offentlig etter regnskapsloven § 8-1 noe som innebærer at alle kan bestille en kopi av årsberetningen gjennom Brønnøysundregistrene. Det er et behov for å ivareta personvern hensyn når det gjelder f.eks. resultatene etter lønnskartleggingen, som det skal redegjøres for i likestillingsredegjørelsen. Samtidig skal

det ivaretas tilstrekkelig åpenhet om resultatene etter lønnskartleggingen. I noen tilfeller kan det være fare for at enkeltansattes lønn blir offentliggjort gjennom lønnskartleggingen. Dette kan skje i menn- /kvinnedominerte, sterkt kjønnssegregerte bransjer der det er f.eks. bare noen få kvinner på en mannsdominert arbeidsplass. I slike tilfeller skal virksomheter vurdere om likestillingsredegjørelsen skal gis i et annet offentlig tilgjengelig dokument, istedenfor årsberetningen som er offentlig for alle gjennom Brønnøysundregistrene. Departementet viser her til den nye personvernordningen som forutsetter at det foretas en vurdering av personvernkonsekvenser for å sikre at de registrertes rettighetene ivaretas, jf. personvernforordningens artikkel 35.

Dersom likestillingsredegjørelsen gitt i et annet offentlig tilgjengelig dokument inneholder personopplysninger, skal disse opplysningene unntas offentlighet. Arbeidsgiver kan likevel gi innsyn i disse opplysningene til virksomhetens ansatte og deres representanter, Diskrimineringsnemnda, Likestillings- og diskrimineringsombudet og forskere. Opplysningene kan bare gis i den utstrekning de er nødvendige for å undersøke om det foreligger usaklig forskjellsbehandling ved lønnsfastsettelsen. Innsynsrett skal kombineres med taushetsplikt. Det vises videre til omtalen av lønnskartleggingen i punkt 5.4.1.

Dersom personopplysninger utleveres til andre kreves det en særskilt lovhjemmel for det. Den foreslås en bestemmelse om innsynsrett i personopplysninger etter begjæring, som gir en slik lovhjemmel.

Tallene fra SSB (per 26. januar 2018) viser at 98,2 % av virksomheter i Norge har under 50 ansatte. Små regnskapspliktige foretak har ikke en plikt å levere årsberetning. Anonymisering av resultatene fra lønnskartleggingen kan være krevende, særlig for små foretak med få ansatte i de ulike stillingskategoriene. Samtidig er det essensiell at det sikres innsyn i lønnskartleggingen når det er en saklig grunn for det. Den foreslåtte reguleringsmodellen sikrer at både personvern hensynet og behovet for åpenhet for å fremme likestilling ved avlønning, blir ivaretatt.

Departementet foreslår at det inntas en forskriftshjemmel i likestillings- og diskrimineringsloven for å kunne gi nærmere regler om offentliggjøring av likestillingsredegjørelsen i eget dokument, og om gjennomføring av innsyn i denne. I forskriften kan det også gis nærmere bestemmelser om små foretaks plikt til å legge ut redegjørelsen på bedriftens hjemmeside. Videre kan det i forskriften fastsettes regler om styrebehandling av likestillingsredegjørelsen.

Redegjørelsesplikt for offentlige myndigheter

I denne modellen skal offentlige myndigheter, i kraft av sin rolle som myndighetsutøvere og tjenesteytere, ha en plikt til å redegjøre for arbeidet med likestilling. Myndighetene skal også ha en plikt til å offentliggjøre denne dokumentasjonen i årsbudsjettet (statlige myndigheter) eller i årsberetningen (kommunale og fylkeskommunale myndigheter).

Offentlige myndigheter skal redegjøre for hva de gjør for å integrere hensynet til likestilling i sitt arbeid, i sin daglige drift, og i forhold til sine interessenter og samarbeidspartnere. Offentlige myndigheter skal redegjøre for hvordan de arbeider med å omsette prinsipper, prosedyrer og standarder til handling. Myndighetene skal også vurdere resultatene som er oppnådd og opplyse hvilke forventninger de har til dette arbeidet fremover. Offentlige myndigheter har ofte et bredt ansvarsområde og forslaget til redegjørelsesplikt kan derfor oppleves som omfattende. Departementet mener likevel at det er behov for en plikt for offentlige myndigheter å redegjøre for arbeidet med likestilling, da disse har et særskilt ansvar på likestillingsområdet og skal fremstå som et forbilde for andre samfunnsaktører. Denneplikten omfatter både statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter.

Mange kommuner har utarbeidet egne retningslinjer for etisk arbeid i kommunen, jf. f.eks. KS' prosessveileder i arbeidet med etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid i kommunen (2006). KS har opprettet en nettbasert etikkportal der uttalelser fra kommunesektorens etikkutvalg er lagt ut.¹ I etikkportalen gis det også råd og veiledning for kommunesektorens etiske arbeid, herunder arbeidet knyttet til likestilling, ikke-diskriminering og mangfold. I kommunelovens formålsparagraf fremgår det at loven skal legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard. Denne modellen går ut på at arbeidet med likestilling og ikke-diskriminering skal prioriteres høyt, og settes på agendaen på kommuners og fylkeskommuners arbeid med etikk og samfunnsansvar.

Veiledning og kontroll

I denne modellen videreføres LDOs veiledningsrolle når det gjelder aktivitetspliktene etter likestillings- og diskrimineringsloven. LDO skal gi veiledning til alle arbeidsgivere, arbeidslivets organisasjoner og offentlige myndigheter. Etter denne modellen skal LDO i tillegg få ansvaret for å kontrollere oppfyllelsen av aktivitets- og redegjørelsespliktene. Det legges til grunn at aktivitets- og redegjørelsespliktene ikke skal håndheves eller sanksjoneres utover den veiledningsbaserte oppfølgingen/kontrollen som ombudet skal ha ansvaret for.

Forslaget innebærer at veilednings- og kontrollfunksjonen gjennomføres av samme organ og at kontroll/oppfølging skal ha en "*myk innretning*". Skjeie-utvalget anbefalte en slik tilnærming for offentlige myndigheters tilsyn med aktivitetsplikten. Det kan stilles spørsmål ved om samme organ bør gi veiledning om aktivitets- og redegjørelsespliktene og kontrollere oppfyllelsen av disse. Forholdet mellom kontroll av oppfyllelse av lovpålagte krav og veiledning utført i forbindelse med tilsyn har blitt drøftet bl.a. i Tilsynsutvalgets utredning NOU 2004: 17 Statlig tilsyn med kommunesektoren og forarbeidene til kommuneloven (Ot.prp. nr. 97 (2005-2006), jf. også Tilsynsmeldingen (St.meld. nr. 17 (2002-2003)). Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har gjennomført

¹ Se <http://www.ks.no/etikkportalen>

en kartlegging av Fylkesmannens tilsyn med kommuner, og vurdert hvordan tilsyn har utviklet seg, jf. Difi-notat 2015:3. Difi konkluderer bl.a. med at et av de viktigste utviklingstrekkene med tilsyn med kommuner er at det utvikles metoder for læringsbasert tilsyn på alle fagområder og at det utvikles metoder for å gi veiledning om regelverk før og etter tilsynet.

Forskning (bl.a. Engestrøm 1995; Fintland, Østebo og Braut 2017) tyder på at tilsynsmodeller som oppleves som dialogbaserte av deltagerne, og som er basert på involvering, stimulerer til læring og faglig refleksjon. Samfunnsansvarsmodellen innebærer ikke sanksjonering av eventuelle brudd på aktivitetspliktene. Den økte involveringen av pliktsubjektet og dialogpreget tilnærming i veiledning, utforming av felles forståelse av tilstand, utfordringer og mulige løsninger, kommer derfor ikke i konflikt med ombudets kontrolloppgaver. Departementet vil legge frem et forslag som i størst mulig grad bidrar til kvalitetsutvikling i pliktsubjektene arbeid med likestilling.

LDO skal selv kunne vurdere hvordan det vil utføre sin veiledningsfunksjon. LDO vil f. eks. kunne gi opplæring i lovens krav om aktivt likestillingsarbeid og om redegjørelsesplikten. LDO vil kunne bistå arbeidsgivere med å identifisere likestillingsutfordringer og å iverksette relevante tiltak. LDO kan også gi veiledning om utarbeidelse av rutiner og retningslinjer, samt gi veiledning ved håndtering av avvik i virksomheter.

Målet med LDOs veiledningsarbeid er å formidle kunnskap, gi støtte og bidra til kompetanseutvikling. Denne modellen innebærer at ombudet også skal gjennomføre tilsyn med virksomheter som har en plikt til å jobbe aktivt med likestilling, jf. §§ 24 til 26 i likestillings- og diskrimineringsloven. Denne funksjonen skal utføres på en måte som bidrar til virksomhetenes utviklings- og kvalitetsforbedringsarbeid.

I denne modellen pålegges LDO en plikt til å gi veiledning om aktivitets- og redegjørelsesplikten, samt å gi råd om praktisering av disse bestemmelsene. LDO får også ansvaret for å kontrollere oppfyllelsen av aktivitets- og redegjørelsespliktene. Dette lovfestes gjennom endringer i diskrimineringsombudsloven. Departementet legger til grunn at LDOs veilednings- og kontrollfunksjon skal støtte dynamisk næringslivsutvikling og bidra til å fremme reell likestilling, både i privat og offentlig sektor. LDO og virksomhetens representanter bør utarbeide en felles arbeidsplan og konstruere en felles tilnærming til temaene det skal gjennomføres kontroll på. LDO skal utarbeide maler og skjemaer for virksomheters bruk slik at oppfølging av lovens krav om aktivitets- og redegjørelsesplikten blir enkelt for pliktsubjektene.

Departementet viser til Stortingsmelding om statlige tilsyn (St.meld. nr. 17 (2002-2003)), der utfordringer ved ulike tilsynsorganiseringer ble vurdert. I Stortingsmeldingen ble det uttalt bl.a. at statlige tilsyn ikke bør oppfatte sin rolle "*som en fjern og opphøyet instans som kun skal vurdere om avvik fra regelverket foreligger eller ikke. Tilsynene bør ikke nøye seg med en påpekning av at et gitt forhold ikke er i overensstemmelse med regelverket. Tilsynene bør i sin tilnærming til sakene tilstrebe å være løsningsorienterte ved å komme med forslag til hvordan*

en virksomhet kan finne en løsning som er i overensstemmelse med regelverkets krav. Dette stiller nye krav til tilsynenes kompetanse."

LDO skal på eget initiativ kontrollere at årsberetningen/likestillingsredegjørelsen i et annet offentlig dokument tilfredsstiller lovens krav. LDO skal kontrollere at virksomhetene faktisk har en redegjørelse for likestilling, og at innholdet i redegjørelsen oppfyller lovens krav. LDOs kontroll skal gjennomføres slik at den blir en reell støtte i kvalitetsutviklingen ved virksomheters likestillingsarbeid. Ombudet skal gjennomgå virksomheters likestillingsredegjørelser, analysere funnene, og komme med forslag til forbedringstiltak og styrking av innsats, jf. Skjeie-utvalgets anbefaling om oppgaver for et nytt direktorat for likestilling i NOU 2011: 18 kapittel 6.2.3. Modellen innebærer at aktivitetsplikten ikke håndheves utover den veiledningsbaserte oppfølgingen som ombudet foretar. Det skal også lovfestes en forskriftshjemmel for at ombudets veilednings- og kontrollfunksjon kan utdypes ytterligere.

Likestillingsarbeid forankres i styret

Denne modellen innebærer at ansvaret for å jobbe aktivt med likestillingsfremmende tiltak forankres i selskapers styre. Dette for å sikre ivaretagelsen av likestillings- og mangfoldsperspektivene i selskapenes drift. Formålet er at styreforankring bidrar til å skape en organisasjonskultur med bevissthet om fordelene ved økt likestilling i virksomheten og om likestillingsutfordringer og -barrierer i arbeidslivet. Dette omfatter spørsmål som mangfoldsrekruttering, deltidsarbeid, muligheter til å kombinere familieliv og arbeid, utviklingsmuligheter, forfremmelse, lønnsforskjeller og tilrettelegging, jf. Fafos rapport 2015:25 og Meld. St. 6 (2016-2017) Likestilling for likelønn. En utredning om kvinner i lederstillinger konkluderer at "*forankring og engasjement i toppledelsen er viktig for å realisere en tiltaksorientert strategi for å fremme kjønnsbalanse i lederstillinger,*" jf. Teigen & Reisel 2017. Det vises også til at aksjelovgivningen har bestemmelser om kjønnsrepresentasjon i selskapets styre, jf. allmennaksjeloven § 6-11 a, allmennaksjeloven § 20-6, aksjeloven § 20-6, likestillings- og diskrimineringsloven § 28, statsforetaksloven § 19, lov om interkommunale selskaper § 10, stiftelsesloven § 27 a, samvirkelova § 69 og kommuneloven § 80 a.

Styrets medlemmer har ansvaret for årsberetningen, jf. regnskapsloven § 3-5.

Underskriften etter regnskapsloven § 3-5 omfatter redegjørelsen om likestilling også når det gis i et annet offentlig tilgjengelig dokument. Dette fremgår av regnskapsloven § 3-5 tredje ledd.

5.3.3 Modell 2 – Likestilling som en del av HMS-arbeid

Bakgrunn

Departementet har vurdert Graver-utvalgets anbefalinger til regulering av aktivt likestillingsarbeid som en mulig måte å bevare og styrke aktivitetspliktene. Utvalgets anbefalinger er omtalt i kapittel 2.2. i høringsnotatet. Departementet skisserer med dette en modifisert versjon av Graver-modellen.

Hovedtrekkene ved HMS-modellen

Modell 2 innebærer at likestillingsarbeidet implementeres i virksomhetens eksisterende strukturer for helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (HMS-arbeidet).

De særskilte kjennetegnene ved modell 2 er:

- arbeidsgivers aktivitets- og dokumentasjonsplikt reguleres i arbeidsmiljøloven som del av krav som stilles for HMS-arbeid
- virksomheter som har arbeidsmiljøutvalg skal følge lovbestemt arbeidsmetode, og har plikter knyttet til lønnskartlegging, ufrivillig deltid og kjønnsrelatert vold
- LDO gir veiledning om aktivitets- og dokumentasjonsplikten
- Arbeidstilsynet fører tilsyn med og håndhever arbeidsgivers aktivitetsplikt som ledd i det ordinære tilsynet med HMS-arbeid

Aktivitetsplikt for alle arbeidsgivere

I denne modellen vil arbeidsgivers aktivitetsplikt utformes slik at den kan innarbeides i virksomhetenes systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. Pliktene knyttet til virksomhetens HMS-arbeid er definert i arbeidsmiljøloven kapittel 4. Aktivitetsplikten vil innlemmes som eget punkt i arbeidsmiljøloven §§ 4-3 og 4-4 som fastsetter krav til det psykososiale og fysiske arbeidsmiljøet. Virksomhetens arbeidsmiljøutvalg vil være en viktig aktør ved gjennomføring av aktivitetsplikten. Arbeidstilsynet får en sentral rolle ved at det fører tilsyn med arbeidsgivers aktivitetsplikt.

Etter modell 2 vil alle arbeidsgivere, uavhengig av virksomhetens størrelse, pålegges en generell aktivitetsplikt på alle lovens diskrimineringsgrunnlag, med unntak av alder, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 26 første ledd. Arbeidsgivers plikt til å forebygge seksuell trakassering og ha oppmerksomhet på sammensatt diskriminering tydeliggjøres, som i modell 1, jf. punkt 5.3.2.

Konkretisert aktivitetsplikt for arbeidsgivere med hhv. minst 50 eller 20 ansatte

I denne modellen vil plikten for arbeidsgivere i virksomheter som har mer enn 50 ansatte bli konkretisert. Den konkretiserte plikten vil gjelde også for virksomheter mellom 20 og 50 ansatte når en av arbeidslivets parter i virksomheten krever det. Aktivitetsplikten konkretiseres både når det gjelder *temaene* arbeidsgivere skal jobbe med og når det gjelder *arbeidsmetoden* arbeidsgivere skal bruke. Det vises til omtalen av de konkretiserte pliktene i punkt 5.3.2.

I denne modellen skal arbeidsgivere med hhv. minst 50 eller 20 ansatte pålegges en plikt til å jobbe etter arbeidsmetoden som er beskrevet i den gjeldende likestillings- og diskrimineringsloven § 26 andre ledd. I denne modellen vil også plikten til arbeidsgivere, med hhv. minst 50 eller 20 ansatte, til å arbeide etter den konkrete arbeidsmetoden bli lovfestet også i arbeidsmiljøloven. Dette gjøres gjennom endringer i arbeidsmiljøloven §§ 4-3 og 4-4, som fastsetter krav til det psykososiale og fysiske arbeidsmiljøet.

De tillitsvalgte, som de ansattes representanter, skal i denne modellen delta i arbeidet med likestilling som ledd i det systematiske HMS-arbeidet. Dette stadfestes i arbeidsmiljølovens nye bestemmelser om aktivt likestillingsarbeid, og i en egen bestemmelse i likestillings- og diskrimineringsloven.

Modell 2 må leses i sammenheng med arbeidsmiljøloven § 7-1 som gir nærmere regler om opprettelse av arbeidsmiljøutvalg. Følgende fremgår av denne bestemmelsen:

"I virksomhet hvor det jevnlig sysselsettes minst 50 arbeidstakere, skal det vere arbeidsmiljøutvalg, der arbeidsgiveren, arbeidstakerne og bedriftshelsetjenesten er representert. Arbeidsmiljøutvalg skal opprettes også i virksomhet med mellom 20 og 50 arbeidstakere, når en av partene ved virksomheten krever det. Der arbeidsforholdene tilsier det, kan Arbeidstilsynet bestemme at det skal opprettes arbeidsmiljøutvalg i virksomhet med færre enn 50 arbeidstakere."

Arbeidsmiljøutvalget vil etter denne modellen være en sentral aktør i likestillingsarbeidet, og den konkretiserte aktivitetsplikten gjelder for virksomheter som har et arbeidsmiljøutvalg, jf. § 7-1 i arbeidsmiljøloven. Departementet legger til grunn at arbeidsmiljøutvalget vil kunne delegerer likestillingsoppgavene til et underutvalg eller en koordineringsgruppe dersom de lokale forholdene i virksomheter tilsier at dette vil være en hensiktsmessig måte å organisere arbeidet på.

Aktivitetsplikt for arbeidslivets organisasjoner

Etter denne modellen skal arbeidslivets organisasjoner pålegges en generell plikt til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling innenfor sine virkefelt. Arbeidslivets organisasjoner skal, som i dag, ha en aktivitetsplikt knyttet til alle diskrimineringsgrunnlag oppregnet i § 25 i den gjeldende likestillings- og diskrimineringsloven. Det inntas en egen bestemmelse om dette i arbeidsmiljøloven. Aktivitetsplikten vil innebære at organisasjonene skal, som i dag, gi råd, veiledning og opplæring til de tillitsvalgte og medlemsvirksomheter, utarbeide retningslinjer og sørge for at likestillingshensyn blir ivaretatt ved inngåelser av tariffavtalene mv.

Etter denne modellen har arbeidslivets organisasjoner i tillegg en aktivitetsplikt og redegjørelsesplikt som arbeidsgiver.

Aktivitetsplikt for offentlige myndigheter

I denne modellen vil offentlige myndigheter pålegges en konkretisert aktivitetsplikt. Aktivitetsplikten samsvarer med offentlige myndigheters aktivitetsplikt etter samfunnsansvarsmodellen. Det vises til beskrivelsen av dette i punkt 5.3.2.

Dokumentasjon og veiledning

Etter denne modellen skal arbeidsgivere og offentlige myndigheter dokumentere sitt arbeid med likestilling skriftlig, og oppbevare denne dokumentasjonen. I samsvar med Graverutvalgets anbefaling vil arbeidsgivere ha en plikt til å utarbeide dokumentasjon om den

faktiske tilstanden for kjønnslikestillingsarbeidet. Arbeidsgivere skal også utarbeide dokumentasjon om iverksatte og planlagte tiltak for å fremme likestilling og hindre diskriminering på alle vernede diskrimineringsgrunnlag.

Det foreslås en lovhjemmel som gir adgang til å gi nærmere regler om gjennomføring av internkontroll og omfanget av dokumentasjonsplikten i forskrift. Dokumentasjonsplikten vil erstatte plikten for arbeidsgivere til å redegjøre for likestilling i årsberetningen eller i årsbudsjetten. Reglene om redegjørelsesplikten for likestilling i regnskapsloven, i kommuneloven og i likestillings- og diskrimineringsloven vil bli opphevet.

I denne modellen skal offentlige myndigheter pålegges en plikt til å redegjøre for arbeidet med likestilling. Redegjørelsesplikten for offentlige myndigheter samsvarer med myndighetenes redegjørelsesplikt etter samfunnsansvarsmodellen. Det vises til beskrivelsen av plikten i punkt 5.3.2.

Ombudet vil etter modell 2 få som oppgave å gi råd og veiledning om aktivitets- og dokumentasjonsplikten. Ombudet vil veilede arbeidsgivere, både i privat og i offentlig sektor, samt offentlige myndigheter når det gjelder disse pliktene.

Tilsyn

Denne modellen vil innebære at Arbeidstilsynet fører tilsyn med og håndhever arbeidsgivers forpliktelser knyttet til aktivt likestillingsarbeid. Arbeidstilsynet følger opp og håndhever virksomhetenes arbeid for å oppfylle kravet til fullt forsvarlig arbeidsmiljø, jf. arbeidsmiljøloven kapittel 4. I denne modellen skal arbeidsgivers aktivitetsplikt håndheves av Arbeidstilsynet som ledd i det ordinære tilsynet av virksomhetens HMS-arbeid. Denne modellen innebærer at Arbeidstilsynet vil kunne gi pålegg og treffe enkeltvedtak som er nødvendige for oppfyllelse av arbeidsgivers aktivitetsplikt. Dette som en integrert del av bestemmelsene om aktivitetsplikten i arbeidsmiljølovens helse-, miljø- og sikkerhetskrav, samt tilhørende forskrifter, jf. arbeidsmiljøloven § 18-6 (1). Det kan fastsettes en tvangsmulkt for å sikre gjennomføring av pålegget, jf. arbeidsmiljøloven § 18-7.

Styreforankring

I denne modellen forankres ansvaret for å jobbe aktivt med likestillingsfremmede tiltak i selskapers styre. Departementet mener dette vil sikre ivaretagelsen av likestillings- og mangfoldsperspektivene i selskapenes drift. Det vises til omtalen av dette forslaget i kapittel 5.3.2.

5.3.4 Modell 3 – Likestillingsutvalg i virksomheter

Bakgrunn

Det praktiske arbeidet med likestilling kan organiseres på forskjellige måter. En virksomhet kan oppnevne en egen kontaktperson for spørsmål om likestilling. En slik kontaktperson bør ha riktig kompetanse og støtte fra ledelsen. Virksomheter kan også etablere særskilte

organer som har ansvaret for likestillingsarbeidet. Denne formen å organisere arbeidet på har vært brukt i kommuner og fylkeskommuner, og i utdanningssektoren. Arbeidslivets parter har avtalefestet bestemmelser som innebærer at tillitsvalgte kan velges til spesielle oppgaver – enkelte tariffavtaler har bestemmelser om valg av likestillingstillitsvalgt. Arbeidslivets parter kan også avtalefeste at det skal etableres et likestillingsutvalg i virksomheten, jf. f.eks. Hovedavtalen mellom Finans Norge og Finansforbundet for ansatte i medlemsbedriftene i Finans Norge har en bestemmelse der det fremgår at det skal opprettes eget likestillingsutvalg dersom bedriftsledelsen eller tillitsvalgt ber om det, jf. Hovedavtalen § 17.

Kommuner har hatt permanente likestillingsutvalg siden 1970 -tallet, jf. NOU 2011: 18 kapittel 5.2.1. En kartlegging av kommunalt og regionalt likestillingsarbeid viser at antallet kommunale likestillingsutvalg økte til 353, frem til 1991 (79 % av kommuner), jf. rapporten "*Vedvarende vikeplikt*" 2011. Rapporten viser til at Likestillingsutvalgenes oppgaver, rettigheter eller plikter ikke var lovfestet, noe som kan ha vært utfordrende.

Ifølge kartleggingen var det store forskjeller i kommuners, fylkeskommuners, og fylkesembetenes arbeid med likestilling. Noen virksomheter hadde godt forankret likestillingsperspektiv, godt plan- og strategiarbeid, og aktive politiske utvalg, men mange virksomheter hadde manglende systematikk, kontinuitet og forankring. Kartleggingen konkluderte med at forankring, kunnskap og ressurser var de viktigste suksesskriteriene for likestillingsarbeid.

Hovedtrekkene ved likestillingsutvalg-modellen

Modell 3 innebærer at likestillingsarbeidet vil bli forankret i et eget likestillingsutvalg i virksomhetene. De særskilte kjennetegnene ved modell 3 er:

- virksomheter med hhv. minst 50 eller 20 ansatte skal opprette et likestillingsutvalg, som skal følge lovbestemt arbeidsmetode
- generell aktivitetsplikt og dokumentasjonsplikt for alle arbeidsgivere
- konkretiserte aktivitetsplikter knyttet til lønnskartlegging, ufrivillig deltid og kjønnsrelatert vold for virksomheter som har et likestillingsutvalg
- LDO veileder og kontrollerer oppfyllelsen av plikter

Plikten til å etablere et likestillingsutvalg

Departementets tredje modell for regulering av aktivt likestillingsarbeid bygger på tanken om at arbeidsgivere i virksomheter av en viss størrelse pålegges en plikt til å opprette et likestillingsutvalg. Likestillingsutvalget vil være virksomhetens eget organ for drøfting og behandling av spørsmål om likestilling og mangfold, og likestillingsutvalget skal jobbe aktivt og systematisk for likestilling. Arbeidsgiver har ansvaret for oppfyllelsen av aktivitets- og redegjørelsesplikten, og likestillingsutvalget skal bidra til oppfyllelsen av pliktene. Likestillingsutvalget skal delta i planleggingen og gjennomføringen av tiltak.

I denne modellen skal arbeidsgivere, arbeidstakere og virksomhetens likestillingskontaktperson være representert i likestillingsutvalget. Arbeidsgiver skal være forpliktet til sørge for nødvendig opplæring for likestillingskontaktpersonen. LDO kan organisere opplæring og kurs for virksomheters likestillingskontaktpersoner, og det kan utvikles f.eks. e-læring og nettkurs for dette. En forutsetning er at arbeidsgivere sørger for at likestillingskontaktpersonen har tilstrekkelig tid til å utføre oppgavene knyttet til vervet.

Etter denne modellen vil alle arbeidsgivere i virksomheter med minst 50 ansatte pålegges å etablere et likestillingsutvalg. Virksomhetene med mellom 20 og 50 ansatte skal opprette et likestillingsutvalg når en av arbeidslivets parter krever det. Denne måten å differensiere i forhold til antall ansatte er inspirert av bestemmelsen om etablering av et arbeidsmiljøutvalg, jf. arbeidsmiljøloven § 7-1. Hovedregelen er, etter denne bestemmelsen, at virksomheten med minst 50 ansatte skal opprette et arbeidsmiljøutvalg. Etter arbeidsmiljøloven § 7-1 skal arbeidsmiljøutvalg også opprettes i virksomhet mellom 20 og 50 ansatte når en av partene i virksomheten krever det. Allerede lov om arbeidervern og arbeidsmiljø av 1977 hadde en tilsvarende bestemmelse om opprettelse av arbeidsmiljøutvalg, jf. § 23. Differensiering etter antall ansatte (50 eller 20 ansatte) er dermed et godt etablert prinsipp.

Formålet med ordningen med et likestillingsutvalg, er at det legges til rette for en kontinuerlig kvalitetsforbedring i virksomheters likestillingsarbeid. Sammensetningen av likestillingsutvalget og utvalgets forankring i ledelsen, virksomhetens ansatte og kompetansemiljøet på likestillingsfeltet – gjennom en kontaktperson med spesiell kompetanse på likestillingsspørsmål – gir et godt grunnlag for en systematisk tilnærming til likestillingsfremmende arbeid.

Aktivitetsplikt for alle arbeidsgivere

Etter denne modellen vil alle arbeidsgivere ha en generell plikt til å fremme likestilling og hindre diskriminering, jf. den gjeldende likestillings- og diskrimineringsloven § 26. Plikten er likelydende i alle tre modellene. Det vises til beskrivelsen i kapittel 5.3.2. i høringsnotatet.

Konkretisert aktivitetsplikt for arbeidsgivere med hhv. minst 50 eller 20 ansatte

De konkretiserte aktivitetspliktene – både når det gjelder temaene arbeidsgivere skal jobbe med og når det gjelder arbeidsmetoden som skal brukes i dette arbeidet – vil danne grunnlaget for likestillingsutvalgets arbeid. Innholdet av de konkretiserte pliktene for arbeidsgivere samsvarer med de konkretiserte pliktene i de to andre modellene. Det vises til omtalen av pliktene i kapittel 5.3.2.

Aktivitetsplikt for arbeidslivets organisasjoner

I denne modellen vil arbeidslivets organisasjoners plikt til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling, innenfor sitt virkefelt, bli videreført. Organisasjonenes plikter er likelydende i alle modellene. Det vises til beskrivelsen om plikten i kapittel 5.3.2.

Denne modellen innebærer at arbeidstakers representanter vil være representert i likestillingsutvalget. Arbeidslivets organisasjoner har i tillegg en aktivitets- og dokumentasjonsplikt som arbeidsgiver.

Aktivitetsplikt for offentlige myndigheter

Denne modellen innebærer en konkretisering av offentlige myndigheters aktivitetsplikt. Innholdet av aktivitetsplikten for offentlige myndigheter samsvarer med myndighetenes aktivitetsplikt etter de to andre modellene. Det vises til beskrivelsen av dette i kapittel 5.3.2.

Dokumentasjon, veiledning og kontroll

I modell 3 pålegges arbeidsgivere en plikt til å utarbeide dokumentasjon om den faktiske tilstanden for kjønnslikestilling. Arbeidsgivere skal utarbeide dokumentasjon om iverksatte og planlagte tiltak for å fremme likestilling og hindre diskriminering på alle lovens diskrimineringsgrunnlag. Det pålegges en plikt til å oppbevare denne dokumentasjonen og å fremlegge dokumentasjonen til ombudet eller andre interessenter, på oppfordring. Det kan fastsettes en lovhjemmel som gir adgang til å gi nærmere regler om omfanget av arbeidsgiveres dokumentasjonsplikt i forskrift.

Offentlige myndigheter skal pålegges en redegjørelsesplikt. Plikten er likelydende i alle modellene, jf. omtalen av redegjørelsesplikten i kapittel 5.3.2.

I denne modellen vil ombudet ha ansvaret for veiledning og kontroll. En nærmere beskrivelse av ombudets veilednings- og kontrolloppgaver fremgår av kapittel 5.3.2.

Forankring i styret

I denne modellen forankres ansvaret for å jobbe aktivt med likestillingsfremmede tiltak i selskapers styre. Det vises til omtalen av dette i punkt 5.3.2.

5.3.5 Departementets vurdering og forslag

Etter departementets vurdering innebærer alle de tre skisserte modellene en betydelig styrking av det strukturelle arbeidet med likestilling og mangfold.

Samfunnsansvarsmodellen (modell 1) innebærer en erkjennelse av at virksomheter er en integrert del av det samfunnet de opererer i. En vesentlig fordel med denne modellen – sammenlignet med de to andre skisserte modellene – er fleksibiliteten for arbeidsgivere. Denne modellen innebærer at de organisatoriske rammene for likestillingsarbeidet gir rom for lokale løsninger og tilpasninger etter virksomhetens behov. Denne modellen vil antakelig oppleves som enklere og mindre byråkratisk enn de to andre modellene.

Likestillingsrapportering henger sammen med øvrig samfunnsansvarsrapportering. Departementet mener at det er hensiktsmessig at foretakene gir opplysninger om temaer som inngår i bedriftenes samfunnsansvar i ett dokument, dvs. i årsberetningen eller i et annet offentlig tilgjengelig dokument. Dette gjelder uavhengig av om rapporteringen knytter seg til lovpålagte plikter eller til virksomhetens frivillige innsats. Redegjørelse for likestilling som en del av samfunnsansvarsrapportering vil innebære stor grad av fleksibilitet for små virksomheter.

I modell 2 betraktes likestillingsarbeidet som en del av virksomhetens HMS-arbeid. En tydelig og veletablert organisatorisk ramme for likestillingsarbeid vil være en fordel og enkelt å implementere. Mange arbeidsgivere er godt kjent med og har erfaring fra å anvende de generelle reglene om HMS-arbeid, som også kan tilpasses risikoforholdene i egen virksomhet. Denne måten å strukturere arbeidet på vil antakelig gjøre det enklere for arbeidsgivere å ta tak i virksomhetens likestillingsutfordringer, sammenlignet med situasjonen i dag. Likestillingsutfordringer og diskriminering kan påvirke det psykososiale arbeidsmiljøet negativt. Graver-utvalget mente at denne strukturen kan bringe med seg effektiviseringsgevinster knyttet til vekselvirkning av ulike tiltak. For eksempel vil arbeidsmiljølovens krav om fullt forsvarlig arbeidsmiljø og forebyggende arbeid mot trakassering overlappe arbeidsgivers plikt til å forebygge og forhindre trakassering og seksuell trakassering i likestillings- og diskrimineringsloven. Samtidig er det far for at det ikke er nok ressurser til å både jobbe med arbeidsmiljø og likestilling.

Modell 3 innebærer at virksomheter av en viss størrelse skal etablere et likestillingsutvalg. Denne modellen har en struktur som vil kunne innebære en betydelig kvalitetsmessig styrking av virksomhetenes likestillingsarbeid. Større virksomheter pålegges en plikt til å ha et eget organ for drøfting av spørsmål som angår likestilling og ikke-diskriminering. Fordelen med denne modellen er at virksomheter, gjennom likestillingsutvalg og likestillingskontaktperson, skal tilegne seg kunnskap om tilstanden for likestilling i egen virksomhet og kompetanse for å håndtere utfordringer. Ved å opprette et slik utvalg, blir likestillingsarbeidet en integrert del av virksomhetens daglige drift, tilpasset virksomhetens mål og kultur. Ulempen med denne modellen er at organiseringen og arbeidsformen kan oppleves som byråkratisk og byrdefull.

HMS-modellen (modell 2) og likestillingsutvalgs-modellen (modell 3) utvider arbeidslivets organisasjoners ansvar for strukturelt likestillingsarbeid. I tillegg til den generelle plikten organisasjonene allerede har etter § 25 i likestillings- og diskrimineringsloven, vil organisasjonene ha en rolle og funksjon i HMS-arbeid og likestillingsutvalg. Dette legger til rette for en god dialog mellom arbeidslivets parter.

Når det gjelder redegjørelsesplikten, er departementet opptatt av at dette ikke blir en ren papirøvelse, men at dokumentasjon og kontroll i størst mulig grad vil kunne bidra til kvalitetsutvikling hos de aktuelle aktørenes likestillingsarbeid. Departementets forslag for modell 1 og 3 innebærer at kontrollen av aktivitets- og redegjørelsesplikten først og fremst

bør bygge på et samarbeid mellom kontrollmyndigheten og virksomheten. I modellene 1 og 3 skal veilednings- og kontrollfunksjonene slås sammen, og oppfølgingen av aktivitets- og redegjørelsespliktene skal tillegges ombudet. At ombudet skal ilegges nye oppgaver innebærer behov for en ressursmessig styrking.

HMS-modellen innebærer at Arbeidstilsynet gjennomfører tilsyn om oppfølging av aktivitets- og redegjørelsesplikten i forbindelse med sin ordinære tilsynsvirksomhet. Oppfølging og kontroll av likestillingsarbeidet må være en prioritert oppgave hos håndhevingsorganet. Dette forutsetter personalmessige ressurser og kompetanseoppbygging hos Arbeidstilsynet.

Stortinget har i anmodningsvedtaket bedt regjeringen om å bevare og styrke aktivitets- redegjørelsesplikten ved å følge opp Skjeie-utvalgets anbefalinger. Etter departementets vurdering vil samfunnsansvarsmodellen imøtekomme Stortingets anmodning på en egnet måte. Samfunnsansvarsmodellen innebærer mindre byråkrati og gir mer fleksibilitet til virksomhetene enn de to andre modellene, samtidig som den innebærer en betydelig styrking av aktivitets- og redegjørelsespliktene.

Departementet tilrår at aktivitets- og redegjørelsespliktene utformes etter samfunnsansvarsmodellen (modell 1).

5.4 Vurdering av fellestrekk for modellene

De tre skisserte modellene har flere fellestrekk. I alle de tre alternativene vil den generelle aktivitetsplikten for arbeidsgivere og arbeidslivets organisasjoner bli videreført. Den konkretiserte plikten for arbeidsgivere – de nye spesifiserte temaene og arbeidsmetoden – gjelder også for mindre arbeidsplasser dersom behovene lokalt på arbeidsplassene tilsier det. Arbeidslivets parter oppmuntres til dialog om lokale likestillingsrelaterte spørsmål og de ansatte får økt innflytelse på måten likestillingsutfordringer bør gripes fatt i. Det vises særlig til den konkretiserte arbeidsmetoden som foreslås at skal gjelde. Ved å forankre ansvaret for oppfyllelsen av aktivitets- og redegjørelsesplikten i selskapets styre ansvarliggjøres virksomhetens ledelse. Styremedlemmenes undertegning av årsberetningen innebærer at styret står inne for opplysningene om likestillings- og mangfoldsarbeid i årsberetningen, også når likestillingsopplysningene gis i et annet offentlig tilgjengelig dokument, jf. regnskapsloven § 3-5; jf. forarbeidene til regnskapsloven Ot.prp. nr. 42 (1997-1998) kapittel 12.5.5.

I alle tre alternativene vil myndighetenes aktivitetsplikt styrkes gjennom en konkretisering av pliktene. Modellene løfter frem myndighetenes arbeid mot kjønnsrelatert vold og trakassering, herunder seksuell trakassering, og sammensatt diskriminering. Pliktene bidrar til gjennomføring av menneskerettslige konvensjonsforpliktelser og oppfølging av anbefalinger fra internasjonale menneskerettighetsorganer. Alle modellene innebærer i tillegg at offentlige myndigheter pålegges en redegjørelsesplikt. Dette skaper økt åpenhet og oppmerksomhet på hvordan likestillings- og mangfoldsperspektivene integreres i

arbeidet hos offentlige virksomheter. Alle tre modellene innebærer noe merarbeid for virksomheter, noe som etter departementets vurdering også forutsettes i Stortingets anmodningsvedtak om *styrking* av aktivitets- og redegjørelsesplikten, jf. anmodningsvedtak nr. 1119 (2016-2017).

Videre styrker en redegjørelses- eller dokumentasjonsplikt for alle virksomheter oppfølgingen av likestillingsutviklingen i virksomhetene og i samfunnet.

Alle tre modellene innebærer en styrket tilsynsordning, enten gjennom Arbeidstilsynets tilsyn eller gjennom kontrollen som utføres av ombudet. Departementet mener at det er viktigere at virksomhetene jobber aktivt med likestilling, enn at de redegjør for det. For å sikre oppfyllelsen av aktivitetspliktene er det imidlertid nødvendig også med kontrollerende tilsyn. Hovedvekten legges på kvalitetsforbedring, dvs. at virksomhetene faktisk jobber med likestilling og at de får til endringer som innebærer økt likestilling. Modellene har som formål å underbygge mer systematisk og langsiktig likestillingsarbeid, slik at aktivitets- og redegjørelsespliktene kan være et godt virkemiddel for å få til positiv endring. Modellene skal bidra til at det innarbeides bevissthet rundt likestilling i alle ledd i virksomheter, og at det implementeres velfungerende rutiner for dette arbeidet. Videre skal forslagene tilrettelegge for at virksomhetene har tilgang til kunnskap om hvordan arbeidet med likestilling og mangfold kan og bør gjøres, samt økt kunnskap om positive virkninger av å inkludere og om likestilling, jf. suksessfaktorer for likestillingsarbeid som ble løftet frem i kartleggingen om kommunalt og regionalt likestillingsarbeid "*Vedvarende vikeplikt*" 2011 side 97.

Etter departementets vurdering er følgende innsatsområder særlig viktige for det strukturelle likestillingsarbeidet i alle modellene:

- styrke arbeidet for lik lønn for samme arbeid eller arbeid av lik verdi
- redusere bruken av ufrivillig deltidsarbeid i arbeidslivet
- styrke innsatsen for å bekjempe kjønnsrelatert vold på alle samfunnsområder
- skape større oppmerksomhet om sammensatte former for diskriminering
- flere virksomheter skal følge den konkretiserte arbeidsmetoden

I det følgende gis det derfor en nærmere vurdering av tiltak som kan styrke innsatsen på disse områdene.

5.4.1 Lønnskartlegging

5.4.1.1 Forslag

Departementet foreslår at arbeidsgivere i alle offentlige virksomheter, og arbeidsgivere i private virksomheter som jevnlig sysselsetter mer enn 50 ansatte, skal pålegges en plikt til å gjennomføre kjønnsfordelt lønnskartlegging og dokumentere denne. Det samme gjelder arbeidsgivere i private virksomheter som jevnlig sysselsetter mellom 20 og 50 ansatte, når en av arbeidslivets parter i virksomheten krever det.

5.4.1.2 Bakgrunn

Utredninger viser til at det er en sammenheng mellom sosio-kulturelle prosesser som produserer arbeidslivets kjønnssegregering og som skaper ulikheter når det gjelder deltidsarbeid, lønnsforskjeller, utviklingsmuligheter og forfremmelse i arbeidslivet, jf. Meld. St. 6 (2010-2011), jf. NOU 2012: 15 side 32. I Meld. St. 6 (2010-2011) side 12 vises det til at lønnsforskjellene følger det kjønnssegregerte arbeidslivet. Ungdommers yrkesvalg er fortsatt tradisjonelle. Kvinner jobber mye deltid og tar hovedansvaret for omsorgs- og husholdsoppgaver i familien. Kvinnedominerte yrker er lavere lønnet enn mannsdominerte yrker, jf. NOU 2008: 6 side 34. Dette påvirker kvinners posisjon i arbeidslivet, og deres evne til forsørge seg selv. Kvinner har i gjennomsnitt vesentlig lavere inntekt enn menn. Tall fra SSB (2017) viser at kvinner tjener ca. 87 prosent av menns gjennomsnittlige månedslønn. Skjeie-utvalget konstaterte i NOU 2012: 15 at også innvandrerbakgrunn påvirker lønn. Særlig kvinner med ikke-vestlig landbakgrunn har lavt inntektsnivå, både i forhold til kvinner med vestlig bakgrunn og i forhold til menn som har samme landbakgrunn som dem selv.

I Sverige, Island og Finland har lønnslikestilling fått forholdsvis mye oppmerksomhet i diskrimineringslovgivningen. I Sverige skal arbeidsgivere som sysselsetter minst 10 ansatte dokumentere hvert år arbeidet med lønnskartleggingen. Fra 1. januar 2018 har Island innført en likelønnsstandard og en obligatorisk likelønnsertifisering for arbeidsgivere i noe større virksomheter. På Island skal arbeidsgivere i virksomheter med minst 25 ansatte utarbeide en likestillingsplan og skaffe en likelønnsertifisering basert på likelønnstandarden. Formålet med likelønnsstandarden er å dokumentere at virksomheten tilbyr lik lønn for likt arbeid eller arbeid av lik verdi. I Finland har arbeidsgivere som regelmessig sysselsetter minst 30 ansatte en plikt til å utarbeide en likestillingsplan, og som en del av dette gjennomføre en årlig kartlegging av lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. I Finland er prinsippet om å fremme kjønnslikestilling ved lønnsfastsettelse forankret i grunnlovens § 6 fjerde ledd: "*[j]ämställdhet mellan könen i samhällelig verksamhet och i arbetslivet främjas enligt vad som närmare bestäms genom lag, särskilt vad gäller lönesättning och andra anställningsvillkor.*"

Likelønnskommisjonen foreslo en plikt for arbeidsgivere å utarbeide lønnsstatistikk, jf. NOU 2008: 6 Kjønn og lønn, og regjeringen varslet i Meld. St. 6 (2010-2011) Likestilling for likelønn at den vil sikre lønnsstatistikker knyttet til kjønn på virksomhetsnivå. Departementet uttalte i likelønnsmeldingen at det var nødvendig at arbeidsgivere med mer enn 50 ansatte har oversikt over lønnsforskjeller i virksomheten og hvor årsakene til lønnsforskjeller ligger. Lønnsstatistikker skulle være fordelt etter kjønn og stillingskategorier, og det skulle utvikles sammenlignbare lønnskomponenter. Lønnsstatistikken skulle bli tilgjengelig for alle ansatte – ikke bare for tillitsvalgte – og det skulle utarbeides nærmere kriterier for statistikken.

Skjeie-utvalget foreslo at arbeidsgivere i private virksomheter med minst 50 ansatte og alle offentlige virksomheter, uavhengig av størrelse, skulle pålegges en plikt til å utarbeide

lønnsstatistikk, jf. NOU 2011: 18 kapittel 3.5.3. Utvalget viste bl.a. til Likestillings- og diskrimineringsnemndas sak 17/2009 der nemnda slo fast at lønnsstatistikk fordelt etter kjønn skal fremgå av kommuners likestillingsredegjørelser.

Departementet sendte i 2012 på høring et lovforslag som innebar en plikt for arbeidsgivere å utarbeide lønnsstatistikk fordelt etter kjønn, som en del av aktivitets- og redegjørelsesplikten. Plikten til å utarbeide lønnsstatistikker skulle gjelde for private virksomheter med mer enn 50 ansatte og for statlige, kommunale og fylkeskommunale virksomheter uavhengig av størrelse. Departementet konkluderte etter høringen at det likevel bør utredes nærmere hvilke data som skal legges til grunn for lønnsstatistikker. Departementet mente at det måtte undersøkes hvordan dataopplysninger som samles inn på sentralt nivå skulle kunne brukes ved utarbeidelse av lønnsstatistikker på virksomhetsnivå.

5.4.1.3 Gjeldende lov

Etter gjeldende lov skal kvinner og menn i samme virksomhet ha lik lønn for samme arbeid eller arbeid av lik verdi, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 34. Lønnen skal fastsettes på samme måte, uten hensyn til kjønn. Med virksomhet menes samme arbeidsgiver, dvs. den som har ansatt arbeidstakeren, jf. Ot. prp.nr. 77 (2000-2001) side 53. Lønnsbegrepet omfatter alt arbeidsvederlag, tillegg, fordeler og goder.

Likelønnsbestemmelsen skal tolkes i lys av det generelle diskrimineringsforbudet i § 6 i likestillings- og diskrimineringsloven. Retten til likelønn etter § 34 betyr ikke nødvendigvis at kvinner og menn skal ha samme lønn for samme arbeid eller arbeid av lik verdi. Bestemmelsen betyr at lønnen skal fastsettes uten hensyn til kjønn. To ulike arbeid kan være av lik verdi selv om stillingene krever ulike fagbakgrunn eller lønnen reguleres i ulike tariffavtaler. Om arbeidene er av lik verdi avgjøres etter en helhetsvurdering der det legges vekt på for eksempel kompetanse, ansvar, anstrengelse og arbeidsforhold. Forhold som knyttes til den individuelle arbeidstakeren skal ikke inngå i verdivurderingen, men slike forhold kan etter omstendighetene begrunne ulik lønn – forutsatt at dette ikke begrunnes med diskriminerende faktorer, jf. Prop. 81 L (2016-2017), merknader til § 34.

Arbeidsgiver har etter likestillings- og diskrimineringsloven § 32 opplysningsplikt om lønn. Arbeidstakere som har mistanke om diskriminering med hensyn til lønn, kan kreve at arbeidsgiveren skriftlig opplyser om lønnsnivå og kriteriene for fastsettelsen av lønn for navngitte kolleger, jf. Prop. 81 L (2016-2017), merknader til § 32. Det fremgår av andre ledd i bestemmelsen at de som mottar lønnsopplysninger har taushetsplikt og skal underskrive taushetserklæring. Slike opplysninger skal ikke utleveres. Dette gjelder likevel ikke lønnsopplysninger som er offentlige etter offentleglova. En arbeidsgiver som utleverer lønnsopplysninger om en arbeidstaker, skal informere arbeidstakeren om hvilke opplysninger som er utlevert og til hvem, jf. § 32 tredje ledd.

Arbeidsgivers aktivitetsplikt innebærer at arbeidsgiver innenfor sin virksomhet skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering. Arbeidet

skal omfatte lønnsvilkår. Utarbeidelse av lønnsstatistikk eller lønnskartlegging kan være en del av dette arbeidet, men arbeidsgiver har ikke i dag en lovfestet plikt til dette.

5.4.1.4 Departementets vurdering

Departementets forslag innebærer at arbeidsgivere med hhv. minst 50 eller 20 ansatte pålegges en plikt til å gjennomføre kjønnsfordelt lønnskartlegging og dokumentere denne, enten i form av lønnstatistikk eller ved å utarbeide en skriftlig oversikt over ansattes lønn. Etter departementets vurdering kan det lages et effektivt og enkelt verktøy til gjennomføring av lønnskartlegging og for dokumentasjonen av denne til virksomhetens egen bruk. Departementet er opptatt av at små virksomheter ikke skal pålegges byrder som innebærer merkostnader og administrative byrder.

Formålet med lønnskartleggingen er å finne ut om det forekommer lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i virksomheten når det gjelder avlønning av likt arbeid eller arbeid av lik verdi. Lønnsoversikten skal være basert på innsamling av kvantitative data om ansattes lønn. Alle ansatte skal omfattes. Meningen er ikke å forsøke å generalisere kartleggingens resultater om lønnsforhold utover egen virksomhet, eller å konstatere at lønnsdiskriminering har funnet sted. Utarbeidelse av lønnsstatistikk kan oppleves som krevende for små bedrifter. Departementets forslag innebærer derfor en plikt til å utføre en dokumentert lønnskartlegging – og ikke lønnsstatistikk – selv om kartleggingen selvfølgelig også kan presenteres ved å benytte analysemetoder som gjerne brukes i fagfeltet statistikk. Formålet med forslaget er å beregne gjennomsnittslønn av likt arbeid eller arbeid av lik verdi fordelt etter kjønn. Dette kan gjøres uten at det er behov for kompliserte sannsynlighetsteoretiske regnestykker.

Lønnskartleggingen skal gi et grunnlag for å vurdere om det i virksomheten forekommer kjønnsbaserte lønnsforskjeller mellom grupper, der det kan være risiko for lønnsdiskriminering, som krever forebyggende tiltak. Formålet er å fremme kjønnslikestilling i arbeidslivet ved å bidra til at virksomheters systemer for lønnsfastsettelse er gjennomskuelige. Ubegrunnede lønnsforskjeller kan være knyttet til kjønn og til andre diskrimineringsgrunnlag vernet i loven. Etnisk bakgrunn og seksuelle forhold er sensitive personopplysninger, jf. personopplysningsloven § 2. Det vil derfor ikke være aktuelt å pålegge en plikt til å gjennomføre en lønnskartlegging fordelt etter etnisk bakgrunn eller seksuell orientering.

Departementet foreslår at lønnskartleggingen skal være basert på sammenligning mellom stillingsgrupper. Dette kan gjøres slik at det først utformes kategorier for sammenlignbare stillinger, f.eks. kategori 1 – ledelse: direktør, seksjonsleder mv., kategori 2 – administrativt personale: konsulent, førstekonsulent mv. Utgangspunktet kan være stillingskategoriene som arbeidsgiver allerede bruker. De ansatte skal likevel sikres mulighet til å delta i vurderingen av hvilke stillinger som skal inngå i de respektive kategoriene. Utgangspunktet må være at "*likeverdige arbeid*" inngår i samme kategori, dvs. arbeid som ut fra kompetansekrav, anstrengelse, ansvar og andre arbeidsforhold kan anses

som likeverdig. Denne type lønnskartlegging gjennomføres allerede i dag i universitetssektoren.

Departementet foreslår at kategoriene skal basere seg på en vurdering av hvilke stillinger som er sammenlignbare. Lønnskartleggingen skal gi informasjon både om kjønnsbalanse i virksomheten og om gjennomsnittslønn for menn og kvinner i de ulike kategoriene. Kjønnsbalansen gir informasjon om andelen av hvert kjønn i de ulike kategoriene. Dette er viktig informasjon både for å fremme lønnslikestilling og for å fremme kjønnsbalanse i ulike stillingskategoriene, herunder i lederstillinger. Lønnsoversikten kan gi informasjon om månedslønn per heltidsstilling. Med lønn menes alt arbeidsvederlag som arbeidsgiver yter til ansatte, jf. § 34 fjerde ledd i likestillings og diskrimineringsloven. Kvinners lønn kan oppgis i prosentandel av menns lønn, dvs. f.eks. menns månedslønn 100%, kvinners lønn 87%. I tillegg til dette kan virksomheter, på frivillig basis, også sammenligne stillingskategorier som ligger på samme lønnsnivå, utfra kompetansekrav, anstrengelse mv. En slik sammenligning kan bidra til å forebygge lønnsdiskriminering. Ombudet vil kunne utarbeide retningslinjer, maler og skjemaer for gjennomføring av lønnskartlegging. Maler og skjemaer skal være enkle å bruke, også i små virksomheter.

Lønnskartlegging skal utarbeides hvert år i samarbeid med de ansattes representanter. Ansattes representanter skal sikres en reell mulighet til å delta i planleggingen og evalueringen av lønnskartleggingen. Arbeidet med lønnskartleggingen er omfattet av den konkrete arbeidsmetoden etter § 26 andre ledd i likestillings- og diskrimineringsloven. Arbeidsgivere skal etter § 26 andre ledd analysere årsakene til lønnsforskjellene og iverksette tiltak som er egnet til å motvirke lønnsdiskriminering. Resultatene av dette arbeidet skal evalueres i samarbeid med de ansattes representanter. Arbeidsgivers plikt til å gjennomføre lønnskartlegging innføres som en ny bestemmelse i § 26 andre ledd i likestillings- og diskrimineringsloven.

Lønnskartleggingen berører spørsmål om personvern hensyn. Personopplysningsloven fastsetter vilkår for all behandling av personopplysninger, herunder innsamling og sammenstilling av lønnsopplysninger. Forslaget innebærer at arbeidsgivere pålegges en plikt til å dokumentere lønnskartlegging i likestillings- og diskrimineringsloven. Dette vil innebære en lovhjemmel, som er et vilkår for å kunne behandle lønnsopplysninger fra et personvernrettslig perspektiv. Personopplysningsloven begrenser ikke innsynsretten etter offentleglova, eller annen lovbestemt rett til innsyn i personopplysningene, jf. § 6.

Behovet for åpenhet om lønnsopplysninger må balanseres og vurderes opp mot hensynet til personvern. Dersom lønnsversikten er anonym slik at lønnsopplysninger ikke kan knyttes til enkeltpersoner, faller oversikten utenfor personopplysningslovens virkeområde. Departementets forslag innebærer at virksomheter med hhv. minst 50 eller 20 ansatte skal utarbeide lønnsversikt fordelt etter kjønn, og det vil derfor kunne forekomme at den enkelte ansattes lønnsopplysninger vil kunne bli offentliggjort gjennom lønnsversikten. Også i andre nordiske land pålegger likestillingslovgivningen arbeidsgivere å gjennomføre lønnskartlegging i virksomheter med færre enn 50 ansatte.

Datatilsynet har, i sin høringsuttalelse til departementets forslag til lønnskartlegging av 2012, lagt til grunn at lønnsoversikter på gruppenivå kan utleveres i privat sektor når det er minst 5 ansatte av hvert kjønn i gruppen det presenteres lønnsoversikt over. Dersom det er mindre enn 5 personer i gruppen, bør opplysninger bare leveres til tillitsvalgt som har undertegnet taushetserklæringen. Bestemmelsen om arbeidsgivers opplysningsplikt om lønn overfor en arbeidstaker som mistenker lønnsdiskriminering innebærer også at den som mottar lønnsopplysningene har taushetsplikt, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 32.

Departementet mener at arbeidet for likelønn og mot lønnsdiskriminering bør intensiveres gjennom utarbeidelse av lønnsoversikt, og et sentralt verktøy i dette arbeidet er åpenhet om lønn – både i offentlig og i privat sektor. Manglende innsyn i lønnsvilkår er et vesentlig hinder i arbeidet for likebehandling ved avlønning i store deler av arbeidslivet. En dokumentert lønnskartlegging vil kunne være et egnet virkemiddel ved lokale lønnsforhandlinger, både i store og i små virksomheter. Det er også uheldig dersom virksomheter der det er 50 ansatte, med en eller to kvinnelige ansatte, ikke vil bli omfattet av plikten til å gjennomføre lønnskartlegging. Det er grunn til å anta at det er nettopp i slike tilfeller at en kjønnsdelt oversikt over avlønning, og åpenhet om lønnsvilkår, er spesielt viktig.

Det følger av internasjonale konvensjoner at Norge har en plikt til å avskaffe direkte og indirekte diskriminering når det gjelder fastsetting av lønn, jf. EØS-avtalen artikkel 69 og CEDAW artikkel 11. EU-domstolens praksis tilsier at systemene for virksomheters lønnsfastsettelse skal være gjennomskuelige. Domstolen har konstatert at dersom arbeidsgiver ansetter en yrkesgruppe som hovedsakelig består av kvinner, og som avlønnes vesentlig lavere enn en sammenlignbar annen yrkesgruppe som hovedsakelig består av menn, er det arbeidsgiveren som skal godtgjøre at lønnsforskjellen ikke skyldes kjønn. Det vises til EU-domstolens saker *Danfoss* (109/88), *Enderby* (C-127/92) og *Royal Copenhagen* (C-400/93). EU-domstolens praksis fastsetter et krav om gjennomskuelige lønssystemer. Departementets forslag om aktivitetsplikt knyttet til gjennomføring av lønnskartlegging bidrar til implementering av EU-rettslige krav om gjennomskuelige systemer for lønnsfastsettelse.

Departementets forslag styrker aktivitetsplikten ved at det skapes et effektivt verktøy for oppfølging av lønnsutvikling på virksomhetsnivå. Det er en forutsetning at plikten ikke medfører vesentlige administrative merkostnader for næringslivet. Lønnsoversikten gir viktig informasjon med hensyn til å redegjøre for status i kjønnslikestillingen. Arbeidsgiver rapporterer i dag både lønns- og yrkesopplysninger for de ansatte til myndighetene, og lønnsopplysningene er derfor lett tilgjengelig. Det vises også til den tidligere Likestillings- og diskrimineringsnemndas praksis. Nemnda konstaterte i sak 17/2009 at kjønnsfordelt statistikk over lønnsforhold skal inngå som en del av kommuners likestillingsredegjørelser. Lønnsoversikten bør i utgangspunktet være offentlig tilgjengelig informasjon som det skal redegjøres for i forbindelse med arbeidsgivers

rapporteringsplikt. I den grad det kan være fare for at enkeltpersoners lønnsopplysninger offentliggjøres, skal innsynsrett i likestillingsredegjørelsen for små foretak kombineres med taushetsplikt. Mange virksomheter utarbeider lønnsstatistikk allerede i dag og mange har en plikt til å gi innsyn i lønnsopplysninger gjennom offentleglova.

Departementet foreslår at arbeidsgivere i offentlige virksomheter, og arbeidsgivere i private virksomheter som har mer enn 50 ansatte, skal pålegges en plikt til å gjennomføre kjønnsfordelt lønnskartlegging og dokumentere denne. Departement foreslår at plikten til å gjennomføre en kjønnsfordelt lønnskartlegging gjelder også arbeidsgivere i private virksomheter som jevnlig sysselsetter mellom 20 og 50 ansatte, når en av arbeidslivets parter i virksomheten krever det.

5.4.2 Ufrivillig deltid

5.4.2.1 Forslag

Departementet foreslår at arbeidsgivere i alle offentlige virksomheter, og arbeidsgivere i private virksomheter som jevnlig sysselsetter mer enn 50 ansatte, skal pålegges en plikt til å kartlegge hvor mange som ønsker og har anledning til økt stillingsprosent. Det samme gjelder arbeidsgivere i private virksomheter som jevnlig sysselsetter mellom 20 og 50 ansatte, når en av arbeidslivets parter i virksomheten krever det.

5.4.2.2 Bakgrunn

Regjeringen vil fremme en heltidskultur i arbeidslivet. Det norske arbeidsmarkedet er kjønnsdelt i den forstand at kvinner og menn i stor grad jobber i forskjellige sektorer og yrker. Undersøkelsene viser at det jobbes mye deltid i kvinneledominerte sektorer, jf. Meld. St. 7 (2015-2016) Likestilling i praksis, kapittel 1 og 3. Regjeringen viser i stortingsmeldingen til at kvinner fremdeles jobber mye deltid: deltidsandelen blant kvinner er ca. fire ganger høyere enn blant menn når det gjelder småbarnsforeldre. Kvinners utstrakte deltidsarbeid kan føre til svakere tilknytning til arbeidslivet, økonomisk avhengighet og mindre likestilling i familier – dette i tillegg til at deltidsarbeid innebærer mindre arbeidskraft og dårlige inntektsgrunnlag, og kan være en utfordring også fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Det er grunnleggende for likestilling å evne å forsørge seg selv, jf. Meld. St. 7 (2015-2016) kapittel 1.2.

Ca. 40 prosent av alle sysselsatte kvinner jobber deltid. De fleste jobber deltid fordi de ønsker det, jf. Egeland og Drange 2014. Stortingsmeldingen (Meld. St. 7 (2015-2016)) viser til at det var ca. 62 000 undersysselsatte, dvs. personer som ønsker å jobbe mer, har søkt og er tilgjengelig for å jobbe mer. Dette utgjorde ca. 9 prosent av alle deltidsansatte i 2014. Mange kvinner jobber deltid hele sitt liv, og en del av disse gjør det mot sin vilje, jf. Meld. St. 7 (2015-2016) kapittel 3. Tallene fra SSB viser videre at innvandrere i gjennomsnitt har lavere deltakelse i arbeidslivet enn resten av befolkningen. Dette gjelder spesielt kvinner som har landbakgrunn fra asiatiske eller afrikanske land, jf. Meld. St. 7 (2015-2016) kapittel 3.2.

Dette indikerer at det er behov for aktive tiltak, også på virksomhetsnivå slik at det, for de deltidsansatte som ønsker og har mulighet til økt stillingsprosent/heltidsstilling, tilrettelegges for det. Dette gjennom fleksible arbeidstidsordninger, turnusordninger, opplæring- og kompetansehevingstiltak mv. Arbeids- og sosialdepartementet har over flere år finansiert forsøk for å utvikle tiltak som øker stillingsprosent gjennom bl.a. arbeidstidsordninger. Evalueringen tyder på at slike tiltak har positiv effekt på stillingsstørrelsen, jf. Meld. St. 7 (2015-2016).

5.4.2.3 Gjeldende lov

Arbeidsgivers aktivitetsplikt innebærer at arbeidsgiver innenfor sin virksomhet skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering. Arbeidet skal omfatte lønns- og arbeidsvilkår. Kartlegging av omfanget av uønsket deltidsarbeid bør være en del av dette arbeidet, men arbeidsgiver har ikke i dag en plikt til å gjennomføre en slik kartlegging etter likestillings- og diskrimineringsloven.

5.4.2.4 Departementets vurdering

Departementets forslag om å pålegge visse arbeidsgivere en plikt å kartlegge uønsket deltidsarbeid styrker arbeidsgivers aktivitetsplikt på alle lovens diskrimineringsgrunnlag, bl.a. kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver og etnisitet. Forslaget innebærer atplikten innføres i § 26 i likestillings- og diskrimineringsloven. En oversikt over ansatte som ønsker og har anledning til økt stillingsprosent vil utgjøre et godt utgangspunkt, når det gjelder å identifisere strukturelle barrierer for likestilling i arbeidslivet. På bakgrunn av en slik oversikt vil arbeidsgivere kunne vurdere om det er behov for å iverksette tiltak, og hvilke tiltak som eventuelt kan være aktuelle. De gjennomførte forsøkene for å iverksette tiltak mot ufrivillig deltid viser at færre små stillingsbrøker bidrar til bedre arbeidsmiljø, og økt kompetanse og faglighet i virksomheten, jf. Fafo 2015:25. En slik oversikt kan enkelt skaffes gjennom en samtale med den ansatte, og plikten vil derfor ikke medføre nevneverdige administrative kostander for virksomheter.

Oversikt over kjønnsfordeling mellom heltids- og deltidsansatte og forekomsten ufrivillig deltidsarbeid, samt tiltak for å øke heltidsarbeid, vil være en del av arbeidsgivers redegjørelse om likestilling. Det vises også til veilederen "*Hvordan fremme likestilling og hindre diskriminering. Veileder for arbeidslivet i aktivitets- og rapporteringsplikten*", utarbeidet av Barne- og likestillingsdepartementet, LDO og partene i arbeidslivet i 2009, og til veilederen "*Statlige virksomheters likestillingsredegjørelser etter aktivitets- og rapporteringsplikten*" (FAD 2010) der arbeidsgivere ble anbefalt å jobbe aktivt med disse temaene, og å redegjøre for tiltak.

Departementet foreslår at arbeidsgivere i offentlige virksomheter, og arbeidsgivere i private virksomheter som har mer enn 50 ansatte, skal pålegges en plikt til å kartlegge omfanget av uønsket deltidsarbeid, dvs. hvor mange som ønsker og har anledning til økt stillingsprosent. Det samme gjelder arbeidsgivere i private virksomheter som jevnlig

sysselsetter mellom 20 og 50 ansatte, når en av arbeidslivets parter i virksomheten krever det.

5.4.3 Kjønnrelatert vold

5.4.3.1 Forslag

Departementet foreslår at arbeidsgivere i alle offentlige virksomheter, og arbeidsgivere i private virksomheter som jevnlig sysselsetter mer enn 50 ansatte, skal pålegges en plikt til å forebygge kjønnsrelatert vold der dette er relevant. Det samme gjelder arbeidsgivere i private virksomheter som jevnlig sysselsetter mellom 20 og 50 ansatte, når en av arbeidslivets parter i virksomheten krever det.

Departementet foreslår at offentlige myndigheters plikt til å forebygge kjønnsrelatert vold tydeliggjøres og presiseres i lovteksten. De foreslås en bestemmelse som innebærer at offentlige myndigheter skal forebygge kjønnsrelatert vold der dette er relevant.

5.4.3.2 Bakgrunn

Kjønnsrelatert vold er et alvorlig samfunnsproblem. Internasjonale konvensjoner forutsetter at statene jobber aktivt for å bekjempe vold mot kvinner. Kjønnsrelatert vold har ofte alvorlige konsekvenser for de som blir rammet og reduserer kvinners livskvalitet og trygghet på en grunnleggende måte. Kjønnsrelatert vold rammer i all hovedsak kvinner og unge jenter både i Norge, og i andre land og verdensdeler. Også menn og gutter blir utsatt f.eks. for seksuelle overgrep, nettopp på grunn av kjønn. Kjønnsrelatert vold er likevel et fenomen som hovedsakelig rammer kvinner. Kvinner og jenter blir utsatt for vold på grunn av at de er kvinner, f.eks. som en straff for brudd av kulturelle kjønnsnormer i nære relasjoner, eller volden rammer kvinner og jenter i en uforholdsmessig stor grad. Dette omfatter voldsforbrytelser, som voldtekt og seksuelle overgrep, jf. CEDAWs definisjon av kjønnsrelatert vold. Kjønnsrelatert vold omfatter ulike former av vold og overgrep både i nære relasjoner, og vold som skjer i andre kontekster – f.eks. i arbeidslivet. Kjønnsrelatert vold omfatter bl.a. voldtekt, seksuelle overgrep og seksuell trakassering, og kjønnsrelatert vold skjer gjennom tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Kjønnsrelatert vold er diskriminering på grunn av kjønn. Kjønnsrelatert vold er en form for hatvold, som koster gjennom psykiske og fysiske lidelser for de som blir rammet. Kjønnsrelatert vold er et folkehelseproblem og det hindrer de utsattes muligheter til å delta i samfunnet.

Likestillingsmeldingen, Meld. St. 7 (2015-2016), viser til at de fleste voldsutøvere er menn. Menn utgjør 87 prosent av alle siktede når det gjelder forbrytelser mot liv, legeme og helbred. Menn utgjør 81 prosent av siktede for forbrytelser i familieforhold. Menn blir oftest utsatt for vold i det offentlige rom, mens kvinner blir oftest utsatt for vold i nære relasjoner, voldtekt, seksuelle overgrep, og seksuell trakassering. Offentlige myndigheter har et særlig ansvar for å bekjempe kjønnsrelatert vold. Likestillingsmeldingen viser til at Norge har en god helse- og omsorgstjeneste, og et godt hjelpetilbud til voldsutsatte gjennom familievern, barnevern, krisesentre, sentre mot incest og seksuelle overgrep,

politi og rettsapparat. Det vises til Meld. St. 7 (2015-2016) kapittel 4; Meld. St. 15 (2012–2013) Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner – Det handler om å leve, handlingsplan mot vold i nære relasjoner Et liv uten vold (2014–2017), tiltaksplanen En god barndom varer livet ut (2014–2017) og Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet (2013–2016).

Kjønnsrelatert vold forekommer i alle miljøer, men saker om vold og overgrep blir kraftig underrapportert. Ifølge en nasjonal forekomstsstudie av vold i Norge (NKVTS 2014) hadde ca. åtte prosent av de spurte kvinnene vært utsatt for alvorlig vold fra partner. En studie fra NKVTS (2015) viser videre at 13,3 prosent av jentene og 3,7 prosent av guttene i alderen 16-17 år hadde opplevd seksuelle overgrep i løpet av livet. I perioden 1990–2012 ble det begått 177 partnerdrap i Norge. Av de drepte var 144 kvinner, jf. masteroppgave Fjellidalen 2012 (UiO). Vold i nære relasjoner koster det norske samfunnet mellom 4,5 og 6 milliarder kroner hvert år, jf. Meld. St. 7 (2015-2016) kapittel 4.

Ifølge den nasjonale forekomstsstudie av vold (NKVTS 2014) ble langt flere kvinner enn menn utsatt for mindre alvorlig vold fra kunder, klienter og pasienter. Etter denne studien hadde nesten 20 % av kvinner vært utsatt for alvorlig vold fra kunder, pasienter og klienter, etter fylte 18 år. SSBs levekårsundersøkelse (2010) viser at kvinnelige arbeidstakere i helse- og sosialsektoren har en høy risiko for å bli utsatt for vold på jobben.

Metoo-kampanjen høsten 2017 har skapt oppmerksomhet rundt seksuell trakassering, og satt problemet på den politiske dagsorden. Undersøkelser viser at seks av ti elever i videregående skole hadde opplevd minst én form for seksuell trakassering siste år, jf. Bendixen og Kennair 2009 og 2014. Seksuell trakassering er et utbredt problem også i arbeidslivet. SSBs levekårsundersøkelse om arbeidsmiljø (2016) viser at 7 prosent av kvinner og 2 prosent av menn hadde blitt utsatt for uønsket seksuell oppmerksomhet på arbeidsplassen en gang i måneden eller oftere. Seksuell trakassering og annen kjønnsrelatert vold er diskriminering som skal motarbeides – aktivt, målrettet og planmessig.

Skjeie-utvalget mente at offentlige myndigheters ansvar for å forebygge og hindre kjønnsrelatert vold gjennom aktive tiltak, skal lovfestes som en del av aktivitetsplikten. LDO har gitt uttrykk for at det skal arbeide for forebygging og bekjempelse av kjønnsrelatert vold som en form for diskriminering på grunn av kjønn, jf. LDOS notat *"Likestillings- og diskrimineringsombudets policy: Kjønnsbasert vold og trakassering som særlig rammer kvinner og jenter."*

5.4.3.3 Gjeldende lov

Offentlige myndigheter har etter likestillings- og diskrimineringsloven en plikt til å forebygge diskriminering på grunn av kjønn. Arbeidslivets organisasjoner skal fremme likestilling og hindre diskriminering på grunn av kjønn. Det vises til likestillings- og

diskrimineringsloven §§ 24 og 25. Det fremgår av likestillings- og diskrimineringsloven § 26 første ledd at alle arbeidsgivere, innenfor sin virksomhet, skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering på grunn av kjønn.

Kvinnediskrimineringskomiteen har i sine generelle anbefalinger nr. 19, 20 og 35 stadfestet at kjønnsrelatert vold er en alvorlig form for diskriminering, der manglende likestilling mellom kvinner og menn er underliggende årsak. CEDAW-konvensjonens definisjon om diskriminering i artikkel 1 omfatter kjønnsrelatert vold. Kvinnediskrimineringskonvensjonen er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven, og konvensjonen skal dermed gjelde som norsk lov. Konvensjonen skal ved motstrid gå foran annen lovgivning, jf. menneskerettsloven §§ 2 og 3.

Departementet legger vekt på Kvinnediskrimineringskomiteens klare tolkningsuttalelser om hvordan konvensjonens bestemmelser skal forstås. Departementet legger i dette høringsnotatet følgerig til grunn at kjønnsrelatert vold er omfattet av forbudet mot diskriminering på grunn av kjønn etter likestillings- og diskrimineringsloven. Pliktsubjektenes aktivitetsplikt knyttet til kjønn omfatter også kjønnsrelatert vold.

5.4.3.4 Departementets vurdering

Departementet mener at offentlige myndigheter skal prioritere arbeidet for å forebygge og hindre vold og overgrep høyt, og vil i dette høringsnotatet følge opp Skjeie-utvalgets anbefaling om å konkretisere myndigheters ansvar når det gjelder kjønnsrelatert vold. Departementet foreslår at offentlige myndigheters aktivitetsplikt tydeliggjøres slik at det fremgår av lovteksten at alle myndigheter har en plikt til å forebygge og forhindre kjønnsrelatert vold. Dette innebærer en styrking av aktivitetsplikten. Det foreslås at likestillings- og diskrimineringsloven § 24 endres, ved å ta inn en ny bestemmelse om myndigheters aktivitetsplikt knyttet til kjønnsrelatert vold.

I høringsnotatet foreslås det videre at aktivitetsplikten styrkes ved at alle arbeidsgivere i offentlige virksomheter og arbeidsgivere i private virksomheter, med hhv. minst 50 eller 20 ansatte, pålegges en plikt til forebygge kjønnsrelatert vold, der dette er relevant. Det foreslås at dette innføres som en egen bestemmelse i § 26 likestillings- og diskrimineringsloven. Plikten til å forebygge kjønnsrelatert vold innebærer at de aktuelle virksomhetene skal bruke den konkretiserte arbeidsmetoden i sitt forebyggende arbeid, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 26 andre ledd. Kjønnrelatert vold forekommer ofte i enkelte sektorer, men rammer ikke alle yrkesgrupper. Mange utsettes for vold i arbeidslivet som ikke er kjønnsrelatert. Kvinnelige arbeidstakere i omsorgs- og serviceyrker er i større grad utsatt for kjønnsrelatert vold. Sykepleiere, barnevern, omsorgstjenester for psykisk utviklingshemmede kan nevnes som eksempler der vold mot kvinner ofte forekommer. Arbeidsgivere skal vedta tiltak knyttet til forebygging av kjønnsrelatert vold, der dette er relevant.

Offentlige myndigheter har allerede i dag en plikt til å forebygge kjønnsrelatert vold som en form for kjønnsdiskriminering. Lovforslaget vil dermed ikke medføre ekstra kostnader for det offentlige. Arbeidsgivere vil i enkelte tilfeller måtte sette av ekstra ressurser for å oppfylle lovens forpliktelser, men også arbeidsgivere har etter arbeidsmiljøloven allerede i dag en plikt til å forebygge og håndtere vold og trusler mot arbeidstakere. Det fremgår av § 4-1 i arbeidsmiljøloven at arbeidsmiljøet skal *«være fullt ut forsvarlig ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet som kan innvirke på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd.»* Videre fremgår det av § 4-3 tredje ledd at arbeidstaker ikke skal utsettes for trakassering eller annen utilbørlig oppførsel, og så langt det er mulig, beskyttes mot vold, trusler og uheldige belastninger som følge av kontakt med andre, jf. § 4-3 fjerde ledd. Selv om disse pliktene allerede er regulert i arbeidsmiljøloven mener departementet at en aktivitetsplikt knyttet til å forhindre kjønnsrelatert vold også skal innføres i likestillings- og diskrimineringsloven. Dette for å synliggjøre og øke bevisstheten om at kjønnsrelatert vold er en form for kjønnsdiskriminering. Lovforslaget bidrar til gjennomføring av Norges internasjonale konvensjonsforpliktelser knyttet til å bekjempe kjønnsrelatert vold.

Departementet foreslår at arbeidsgivere i offentlige virksomheter, og arbeidsgivere i private virksomheter som har mer enn 50 ansatte, skal pålegges en plikt til å forebygge kjønnsrelatert vold der dette er relevant. Det samme gjelder arbeidsgivere i private virksomheter med mellom 20 og 50 ansatte, når en av arbeidslivets parter i virksomheten krever det.

Departementet foreslår videre at offentlige myndigheters plikt til å forebygge kjønnsrelatert vold tydeliggjøres. De foreslår en bestemmelse i likestillings- og diskrimineringsloven som innebærer en presisering om at offentlige myndigheter skal forebygge kjønnsrelatert vold.

5.4.4 Sammensatt diskriminering

5.4.4.1 Forslag

Arbeidsgiver skal, ved utførelsen av pliktene, rette oppmerksomhet mot sammensatte former for diskriminering. Departementet foreslår at dette tydeliggjøres i loven.

5.4.4.2 Bakgrunn

Begrepet "*sammensatt diskriminering*" bygger på teorien om "*interseksjonalitet*." Interseksjonalitet viser til at individer tilhører gjerne flere identitetskategorier som kjønn, alder, etnisitet mv. Interseksjonalitet viser videre til at individer kan samtidig oppleve både diskriminering og privilegium, på grunn av f.eks. kjønn eller etnisitet. På den annen side kan individer oppleve diskriminering som skyldes et samvirke av flere diskrimineringsgrunnlag.

I diskrimineringsrettslig sammenheng innebærer dette at diskriminering kan være sammensatt. Dette betyr at diskriminering ikke nødvendigvis skjer på grunn av kjønn,

eller på grunn av etnisitet alene, men som følge at kjønn og etnisitet påvirker en persons livsforhold samtidig. En og samme handling kan ha forskjellige konsekvenser f.eks. for kvinner, menn, interseksuelle, eller transseksuelle personer avhengig av deres etnisitet, funksjonsnivå, seksuelle orientering, eller andre forhold knyttet til denne personen. F.eks. kan en person komme dårligere ut, ikke på grunn av at hun er kvinne eller at hun har nedsatt funksjonsevne, men på grunn av at begge disse forholdene påvirker samtidig. Sammensatt diskriminering vil ofte innebære en ekstra belastning for den det gjelder, og det kan til dels være vanskelig å identifisere sammensatt diskriminering i rettslig sammenheng. Denne type handlinger innebærer gjerne ofte indirekte diskriminering eller gjenspeiler strukturelle barrierer for likestilling.

5.4.4.3 Gjeldende rett

Sammensatt diskriminering er forbudt etter likestillings- og diskrimineringsloven § 6. Det fremgår av denne bestemmelsen at diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder *eller kombinasjoner av disse grunnlagene* er forbudt.

Offentlige myndigheter skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å oppfylle lovens formål, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 24. Lovens formål fremgår av § 1 i likestillings- og diskrimineringsloven. Det fremgår av § 1 at lovens formål er å fremme likestilling og hindre diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder og andre vesentlige forhold ved en person.

Arbeidsgivere skal arbeide aktivt for å fremme likestilling og hindre diskriminering på alle lovens diskrimineringsgrunnlag, med unntak av alder, jf. § 26 i likestillings- og diskrimineringsloven.

5.4.4.4 Departementets vurdering

Departementet mener at offentlige myndigheter skal være forbilder når det gjelder å bekjempe sammensatt diskriminering. Myndighetene har allerede i dag en plikt til å arbeide mot sammensatt diskriminering, men departementet foreslår at dette tydeliggjøres i lovteksten, av informasjonshensyn. Reell likestilling i samfunnet forutsetter at myndighetene retter oppmerksomhet mot sammensatt diskriminering. Forslaget innebærer at plikten presiseres i en egen bestemmelse i § 24 i likestillings- og diskrimineringsloven. Dette innebærer en styrking av aktivitetsplikten. Dette innebærer ikke en innføring av nye diskrimineringsgrunnlag. Sammensatt diskriminering dreier seg om en innfallsvinkel som hjelper til å identifisere likestillingsutfordringer, som gjennom enkelte diskrimineringsgrunnlag ikke kan fanges opp. Offentlige myndigheter har allerede i dag en plikt til å jobbe imot sammensatt diskriminering, og lovforslaget innebærer kun en

tydeliggjøring av denne plikten. Formålet med dette er å øke myndighetenes bevissthet rundt sammensatte former for diskriminering.

Departementet mener at også arbeidsgivere skal rette oppmerksomhet mot sammensatt diskriminering, og foreslår at dette tydeliggjøres i loven. Sammensatt diskriminering kan skje i alle ledd i et arbeidsforhold, og også i forbindelse med rekruttering og ansettelse. Aktivitetsplikten for arbeidsgivere innebærer at arbeidsgivere skal undersøke om det finnes risiko for sammensatt diskriminering, analysere årsaker til dette, vedta og iverksette tiltak mot sammensatt diskriminering og evaluere disse. Plikten vil ikke innebære betydelig merarbeid for arbeidsgivere, da arbeidsgivere allerede i dag har en aktivitetsplikt på alle lovens diskrimineringsgrunnlag, med unntak av alder.

Departementet understreker at arbeidsgiver skal, ved utførelsen av pliktene, rette oppmerksomhet mot sammensatte former for diskriminering. Departementet foreslår at dette tydeliggjøres i loven.

5.4.5 Konkret arbeidsmetode

Departementets forslag innebærer at arbeidsgivere i virksomheter med hhv. minst 50 eller 20 ansatte pålegges en plikt til å jobbe med likestilling etter den konkrete arbeidsmetoden som fremgår av § 26 andre ledd i likestillings- og diskrimineringsloven.

Denne måten å differensiere etter antall ansatte er inspirert av bestemmelsen om etablering av et arbeidsmiljøutvalg i arbeidsmiljøloven § 7-1. Spørsmålet kan drøftes og avgjøres i de eksisterende samarbeidsfora for arbeidslivets parter i virksomheten. I likestillingsutvalgmodellen danner de konkretiserte pliktene grunnlaget for likestillingsutvalgets arbeid. I modell 2, der likestilling er en del av HMS-arbeid i virksomheten, vil arbeidsmiljøutvalget ha en sentral rolle i virksomhetens aktive likestillingsarbeid i det at de konkretiserte pliktene gjelder i virksomheter som har etablert et arbeidsmiljøutvalg.

Departementets forslag til ny regulering av pliktene innebærer en styrking av likestillingsarbeidet, sammenlignet med den tidligere reguleringen. Dette gjelder alle de tre skisserte modellene. Den konkrete arbeidsmetoden i § 26 andre ledd i likestillings- og diskrimineringsloven utvides til å omfatte flere, og mindre, virksomheter enn før. Arbeidsmetoden ligner på en velkjent metode for kvalitetsutvikling, "*Demings sirkel*", som også bygger på fire trinn – "*plan, do, study, act*". Arbeidsmetoden systematiserer likestillingsarbeid og bidrar til kritisk refleksjon rundt virksomhetens egen praksis. Det er et konkret hjelpemiddel for arbeidsgivere slik at de vet hva de skal gjøre for å oppnå mer likestilling, og for å vurdere når en endring innebærer en forbedring og hvilke tiltak som skal iverksettes for å komme frem til målet. At forslagene vil innebære merarbeid for virksomheter som pålegges konkrete forpliktelser, er uunngåelig, jf. Stortingets anmodningsvedtak nr. 1119 (2016-2017) som forutsetter at aktivitets- og redegjørelsespliktene skal styrkes. Små virksomheter er imidlertid omfattet kun av den

generelle aktivitetsplikten – den konkretiserte arbeidsmetoden vil være kun veiledende for små bedrifter.

Departementet mener at konkretisering av pliktene innebærer en styrking av det aktive likestillingsarbeidet ved at omfanget og innholdet av pliktene blir tydelig definert. Det blir lettere for pliktsubjektene å innrette seg etter lovens krav når de vet hva de, helt konkret, skal gjøre, og hvordan de skal jobbe med likestilling for å oppfylle lovens krav.

Alle de tre modellene bygger på ideen om at arbeidsgivere skal jobbe med likestilling fortløpende og i samarbeid med de ansattes representanter. Alle modellene styrker dialogen med arbeidslivets parter og de ansattes muligheter til reell medvirkning i spørsmål som angår likebehandling på arbeidsplassen. Dette gjelder også avgjørelse av spørsmålet om virksomheten skal jobbe med flere temaer enn før og om arbeidsmetoden i fire trinn skal gjelde. Forslaget bidrar til å gjennomføre forpliktelser, etter internasjonale konvensjoner, om å styrke de ansattes innflytelse.

Departementets forslag innebærer at arbeidsgivere i virksomheter med hhv. minst 50 eller 20 ansatte pålegges en plikt til å følge den lovbestemte arbeidsmetoden som fremgår av § 26 andre ledd i likestillings- og diskrimineringsloven.

6 Administrative og økonomiske konsekvenser

6.1 Innledning

I dette høringsnotatet fremmer Barne- og likestillingsdepartementet forslag til endringer i offentlige myndigheters og arbeidsgiveres aktivitets- og redegjørelsesplikter. Formålet med forslaget er å bidra til mer likestilling i samfunnet ved å bevare og styrke likestillings- og diskrimineringslovens regler om aktivt likestillingsarbeid.

I høringsnotatet tematiseres aktivt likestillingsarbeid i form av tre alternative modeller:

- Modell 1 – Likestillingsarbeid som en del av virksomheters samfunnsansvar
- Modell 2 – Likestillingsarbeid som en del av HMS-arbeidet
- Modell 3 – Likestillingsutvalg i virksomheter

Departementet foreslår lovendringer der aktivt likestillingsarbeid forstås som en del av virksomheters samfunnsansvar, altså modell 1. Enkelte av departementets forslag har begrensede budsjettmessige konsekvenser. Departementet tar sikte på at de nye reglene om aktivitets- og redegjørelsespliktene vil tre i kraft fra januar 2020. De budsjettmessige konsekvensene vil bli behandlet i forbindelse med statsbudsjettet 2020. Økt bevilgning for LDO vil likevel være en forutsetning for at de nye reglene om aktivitets- og redegjørelsesplikten kan tre i kraft. Det tas derfor forbehold om at endringene ikke vil tre i kraft før det er budsjettmessig dekning for det. Det vises til omtalen av konsekvensene for LDO i punkt 6.3.4.

I den grad forslagene innebærer en videreføring av gjeldende rett, vil forslagene ikke gi økonomiske eller administrative konsekvenser.

Departementet vil gjennomgå mulige administrative og økonomiske konsekvenser av endringene nedenfor i dette kapittelet.

6.2 Eksisterende ordning

Den gjeldende likestillings- og diskrimineringsloven § 26 første ledd pålegger arbeidsgivere en generell plikt til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling. Plikten omfatter alle diskrimineringsgrunnlag, med unntak av alder. Aktivitetsplikten er fleksibel i det virksomheter selv, "*etter en analyse av situasjonen*", må vurdere hvilke tiltak som skal iverksettes, og det er ikke et krav om at analysen skal utføres etter en bestemt metode. Lovens § 26 andre ledd pålegger en ytterligere aktivitetsplikt for alle arbeidsgivere i offentlige virksomheter og arbeidsgivere i private virksomheter som jevnlig har mer enn 50 ansatte.

Offentlige myndigheter og arbeidslivets organisasjoner har også en generell plikt til arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering, jf. likestillings- og diskrimineringsloven §§ 24 og 25. Alder som diskrimineringsgrunnlag er ikke omfattet av dagens aktivitetsplikt for arbeidslivets organisasjoner.

Etter gjeldende lov gir LDO veiledning om likestillings- og diskrimineringslovens bestemmelser. Diskrimineringsnemnda håndhever aktivitetsplikten knyttet til likestillings- og diskrimineringsloven § 13 sjette ledd og arbeidsgivers redegjørelsesplikt etter likestillings- og diskrimineringsloven § 26 a.

Gjeldende håndhevingsapparat har et årlig budsjett på til sammen 61,419 mill. kroner, fordelt med 42,821 mill. kroner på LDO og 18,598 mill. kroner på Diskrimineringsnemnda.² LDO er lokalisert i Oslo.

6.3 Departementets vurdering av nytte og kostnader

6.3.1 Samfunnsmessige konsekvenser

Departementet legger til grunn at forslaget om å styrke aktivitets- og redegjørelsesplikten på likestillingsområdet vil kunne gi nytteeffekter på flere samfunnsområder.

De konkrete nytteeffektene vil være vanskelig å tallfeste. Nytteeffektene er derfor kvalitativt beskrevet nedenfor. Departementet antar at en styrking av aktivitets- og redegjørelsespliktene vil kunne ha nytteeffekt for:

² for 2018.

- enkeltpersoner ved at et bedre strukturelt diskrimineringsvern kan føre til mindre diskriminering og mer likestilling på individnivå. Styrkingen vil dermed kunne ha en preventiv effekt
- samfunnet ved at aktivitets- og redegjørelsespliktene kan bidra til å endre holdninger, avskaffe fordommer og diskriminerende stereotyper
- arbeidslivet ved at de konkretiserte pliktene kan gi endringer i personal- og rekrutteringspolitikk og derfor på sikt bidra til et mer likestilt og mangfoldig arbeidsliv, med bedre kjønnsbalanse og likelønn

Departementet vurderer nedenfor, under kapittel 6.3.2 og 6.3.3, konsekvenser av forslag til styrking av pliktene som er felles for alle tre modellene.

6.3.2 Konsekvenser av styrkede aktivitetsplikter

Utvidelse av virkeområdet for den lovbestemte arbeidsmetoden

Forslag til lovendringen innebærer at den konkretiserte arbeidsmetoden i gjeldende likestillings- og diskrimineringslov § 26 andre ledd også skal gjelde for arbeidsgivere med hhv. minst 50 eller 20 ansatte. I de skisserte modellene vil en styrket aktivitetsplikt skille seg mellom hvordan lovbestemmelsene i praksis kan følges opp av arbeidsgiver. I modell 1 (samfunnsansvarsmodellen) er dette ikke regulert utover at arbeidsgivere med hhv. minst 50 eller 20 ansatte skal følge den lovbestemte arbeidsmetoden, mens i modell 2 vil den lovbestemte arbeidsmetoden følges opp av virksomhetens arbeidsmiljøutvalg. I modell 3 vil virksomhetens likestillingsutvalg følge opp lovbestemmelsene om arbeidsmetoden.

Den konkrete arbeidsmetoden i § 26 andre ledd ble innført i forbindelse med at likestillings- og diskrimineringsloven ble vedtatt. I forarbeidene til likestillings- og diskrimineringsloven, jf. Prop. L 81 (2016-2017) kapittel 29.4 vurderte departementet kostnadene knyttet til endringer i arbeidsgiveres aktivitetsplikt. Departementet konstaterte at kostnadene for arbeidsgivere vil avhenge av hvilke tiltak som iverksettes som følge av aktivitetsplikten, og viste til at det er virksomheten selv som bestemmer hvilke tiltak som skal iverksettes. I Prop. L 81 (2016-2017) kapittel 29.4 viste departementet videre til eksempler om mulige tiltak som ble illustrert i Econ-rapporten 2007-027 Aktivitetsplikt mot diskriminering:

"For eksempel anslo rapporten at et tiltak om å innkalle minst én kvalifisert innvandrер ved alle ansettelser i en virksomhet kunne ha en tiltakskostnad for hele økonomien på 3,8 millioner kroner. Econ forutsatte da at dette fører til at det ved hvert intervju kalles inn en ekstra søker sammenlignet med hva som ellers ville vært tilfelle. Econ la også til grunn for utregningen at gjennomsnittlig turnover er på 5 prosent, at det er en kvalifisert innvandrер som søker på 10 prosent av jobbene, hvert intervju tar halvannen time og timekostnaden er på 500 kroner.

Et annet eksempel Econ brukte var språkkurs for innvandrere:

'Forutsetninger: Bedrift med 1000 ansatte, 10 nyansatte innvandrere, 2 ukers introduksjonskurs i språk. De får lønn under kurset. I tillegg kommer utgifter til lærer. Tiltakskostnad for bedriften: 144.000 kroner eller 144 kroner per ansatt.'

Departementet viste til at Econ ikke beregnet samlede kostnader, men illustrerte mulige tiltak og ga grove anslag på kostnadene knyttet til disse. På bakgrunn av dette mente departementet at det er et åpent spørsmål hvor mye ressurser som brukes til tiltak for å fremme likestilling knyttet til de ulike diskrimineringsgrunnlag, jf. Prop. L 81 (2016-2017) kapittel 29.4. Departementet antar at dette også vil gjelde utvidelsen av den konkretiserte aktivitetsplikten til å omfatte virksomheter mellom 20 og 50 ansatte i dette høringsnotatet.

Når det gjelder kostandene for LDO knyttet til innføring av den konkretiserte plikten, uttalte departementet i Prop. L 81 (2016-2017) kapittel 29.4 følgende:

"LDO skal gi veiledning om aktivitetsplikten. Departementet antar at en utvidelse og konkretisering av aktivitetsplikten ikke vil gi et økt ressursbehov hos LDO. En eventuell økning eller endring i ombudets veiledning kan håndteres innenfor gjeldende budsjetttrammer. Det må antas at en konkretisering også vil kunne lette LDOs veiledning og være noe ressursbesparende."

Med bakgrunn i dette antar departementet at utvidelsen av den konkrete arbeidsmetoden til å omfatte flere, og noe mindre virksomheter enn i dag, også kan håndteres innenfor gjeldende budsjetttrammer.

Plikt til å gjennomføre lønnskartlegging

Lovforslaget innebærer flere temaer som bestemte arbeidsgivere skal jobbe med. Gjennomføring av lønnskartlegging er en av disse. Forslaget innebærer en plikt til for arbeidsgivere med hhv. minst 50 eller 20 ansatte å gjennomføre lønnskartlegging og dokumentere denne. Plikten vil antakelig innebære administrative kostnader for de berørte arbeidsgiverne, men det vil være vanskelig å anslå hvor store disse kostnadene vil bli.

Mange virksomheter gjennomfører allerede lønnskartlegginger og utarbeider kjønnsfordelte lønnsstatistikker. Virksomheter rapporterer elektronisk, gjennom a-ordningen, opplysninger om bl.a. ansettelser og lønn, til flere etater. Virksomhetene har dermed opplysningene lett tilgjengelig for lønnskartleggingen. Det antas derfor at merarbeidet knyttet til dokumentasjon av dette arbeidet vil være begrenset.

Samtidig kan forslaget medføre en økning i andre typer personalkostnader. Daværende Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet uttalte i høringsnotatet *"Åpenhet om lønn – forslag om lønnsstatistikker og opplysningsplikt i diskrimineringslovene"* (2012) kapittel 4.1 følgende:

"Kjønnsdelt lønnsstatistikk skal være et verktøy i likelønnsarbeidet og kan få konsekvenser for kvinners lønnsutvikling. Forslaget kan derfor innebære økte personalkostnader for arbeidsgiver dersom det fremmes nye lønnskrav eller det viser seg at avlønningen er i strid med retten til likelønn. Arbeidsgiver kan velge flere måter å møte nye lønnskrav på, enten ved å øke personalkostnadene eller ved omdisponering innen eksisterende budsjetttrammer. Det lar seg ikke gjøre å anslå størrelsen på eventuelle økte personalkostnader.

Det vil fortsatt være partene i forhandlinger som bestemmer lønn, og ikke domstoler og jurister. Utarbeidelse av kjønnsdelte lønnsstatistikker er et verktøy for aktivitets- og redegjørelsesplikten slik den i dag er hjemlet i likestillingsloven. En ny plikt til å utarbeide statistikker vil derfor ikke endre balansen mellom retten til likelønn og retten til frie forhandlinger og det norske systemet for lønnsdannelse.

Lønnsstatistikken kan gi kvinner en sterkere rolle i lokale lønnsforhandlinger. Med åpenhet og kunnskap om egen og andres lønn blir det lettere å argumentere og å oppnå resultater gjennom forhandlinger. Dette er en helt legitim konsekvens og i tråd med prinsippene for fri lønnsdannelse gjennom forhandlinger. Lønnsstatistikken gir alle ansatte et felles og likestilt grunnlag for å føre forhandlinger."

Disse vurderingene gjør seg gjeldende også for foreliggende lovforslag om lønnskartleggingen.

Aktivitetsplikten forankres i selskapers styre

Lovforslaget innebærer at ansvaret for et aktivt likestillingsarbeid skal forankres i selskapers styre. Dette forslaget antas ikke å ha noen økonomiske og administrative konsekvenser av betydning for næringslivet eller det offentlige, utover de positive konsekvensene som er beskrevet i dette høringsnotatet.

6.3.3 Konsekvenser av styrkede plikter for myndigheter

Lovforslaget innebærer at myndighetenes aktivitetsplikt blir konkretisert hovedsakelig i tråd med Skjeie-utvalgets anbefalinger. I tillegg pålegges myndighetene å redegjøre for arbeidet med likestilling. Offentlige myndigheter, i rollen som myndighetsutøver og tjenesteyter, har allerede en generell plikt til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å oppfylle likestillings- og diskrimineringslovens formål. Lovforslaget innebærer en tydeliggjøring av aktivitetsplikten myndighetene har etter gjeldende rett.

Redegjørelsesplikten kan anses som en ny plikt til myndighetene, i sin rolle som myndighetsutøver og tjenesteyter. Departementet foreslår at myndighetene skal offentliggjøre dokumentasjonen i årsbudsjettet (statlige myndigheter) eller i årsberetningen (fylkeskommunale og kommunale myndigheter).

Skjeie-utvalget foretok ikke noen kostnadsberegninger knyttet til sine anbefalinger for offentlige myndigheter. Utvalget uttalte at dette " langt på vei dreie seg om kostnader

knyttet til å drive et systematisk arbeid" og henviste til vurderinger i ECON-rapporten om at det ikke var mulig å estimere hvor store kostnader tiltak for aktivitetsplikten for arbeidsgivere vil få. Utvalget understreket samtidig at enkeltpersoner kan ha stor nytte av det systematiske likestillingsarbeid myndighetene utfører.

Departementet legger til grunn at forslaget om en styrket aktivitetsplikt for offentlige myndigheter ikke vil innebære vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Redegjørelsesplikten vil derimot innebære en merkostnader, og denne kan bli særlig merkbar for små kommuner. De største kostnadene vil påløpe hovedsakelig det første året, i forbindelse med implementering av nye rutiner for å dokumentere arbeidet med likestilling.

De videre redegjørelsene for de økonomiske- og administrative konsekvensene vil skille mellom kostnadene for de tre modellene.

6.3.4 Konsekvenser av modell 1

Modell 1 innebærer som nevnt at aktivitets- og redegjørelsesplikten skal forstås som en del av ulike samfunnsaktørers bidrag til et bærekraftig samfunn. Konsekvensene av styrket aktivitetsplikt er redegjort for ovenfor i kapittel 6.3.2.

Forslaget innebærer at arbeidsgivere i alle offentlige virksomheter, og arbeidsgivere i private virksomheter som pålegges konkretiserte aktivitetsplikter, skal redegjøre for den faktiske tilstanden når det gjelder kjønnslikestilling i virksomheten. Dette er en videreføring av gjeldende rett. Forslaget innebærer at disse arbeidsgivere skal også redegjøre for hva de gjør for å oppfylle aktivitetsplikten etter § 26. Plikten innebærer oppfølging av regelverksetterlevelse, jf. forslaget til § 26 a. Etter gjeldende rett har arbeidsgivere en plikt til å redegjøre for likestilling. Dette innebærer at alle arbeidsgivere har en plikt til å redegjøre for den faktiske tilstanden og for kjønnslikestilling og iverksatte og planlagte tiltak for å fremme kjønnslikestilling. Arbeidsgivere i private virksomheter med mer enn 50 ansatte og arbeidsgivere i offentlige virksomheter skal i tillegg redegjøre for iverksatte og planlagte tiltak for å fremme likestilling uavhengig av etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. Redegjørelsen skal gis i årsberetningen. Offentlige myndigheter og offentlige virksomheter som ikke er pålagt å utarbeide årsberetning, skal ta redegjørelsen inn i årsbudsjettet. Fra januar 2018 har "*små foretak*" ikke lenger en plikt til å levere årsberetning³. Dette innebærer at små foretak ikke lenger har en redegjørelsesplikt etter likestillings- og diskrimineringsloven.

³ Som små foretak regnes regnskapspliktige som ikke faller inn under regnskapsloven § 1-5 og som på balansedagen ikke overskrider grensene for to av følgende tre vilkår: 1. salgsinntekt: 70 millioner kroner, 2. balansesum: 35 millioner kroner, 3. gjennomsnittlig antall ansatte i regnskapsåret: 50 årsverk.

Dette gjelder arbeidsgivere som har plikt til å levere årsberetning eller som skal gi redegjørelsen i årsbudsjetten. Forslaget innebærer en konkretisering av denne plikten opp mot arbeidsmetoden beskrevet i lovens § 26 andre ledd. Redegjørelsesplikten vil omfatte noe flere arbeidsgivere, også i noe mindre arbeidsplasser (virksomheter med hhv. minst 50 eller 20 ansatte), enn i dag. Redegjørelsesplikten knyttet til kjønn gjaldt frem til 1. januar 2018 likevel alle arbeidsgivere, og plikten til å redegjøre for tiltak når det gjelder andre diskrimineringsgrunnlag enn kjønn gjelder i dag for offentlige arbeidsgivere, og arbeidsgivere med mer enn 50 ansatte. Forslaget kan dermed ikke anses å medføre noe vesentlige økonomiske kostnader for næringslivet.

Departementet foreslår videre at alle regnskapspliktige foretak skal redegjøre for likestilling og ikke-diskriminering som en del av redegjørelsen om samfunnsansvar etter regnskapsloven § 3-3c. Departementet foreslår at redegjørelsesplikten knyttet til samfunnsansvarsrapporteringen omfatter både store og små foretak som er hjemmehørende i Norge. Redegjørelsesplikten er ikke utelukkende knyttet til en tilsvarende aktivitetsplikt i likestillings- og diskrimineringsloven, og den er heller ikke avgrenset i forhold til likestillings- og diskrimineringslovens geografiske virkeområde. Arbeidsgivere og foretak som har en redegjørelsesplikt, skal rapportere om likestilling i årsberetningen (store foretak), eller i et annet offentlig tilgjengelig dokument (store og små foretak).

Departementet viser til forarbeidene til regnskapsloven, Prop. L 48 (2012-2013) kapittel 5.1. der kostnadene knyttet til samfunnsansvarsrapportering ble vurdert:

"Departementet viser til at lovforslaget er utformet slik at foretakene selv skal kunne velge om og i hvilken utstrekning det skal arbeides med samfunnsansvar. Selv om det uttrykkes forventninger om at norske foretak utviser samfunnsansvar, vil foretaket kunne velge ikke å ha retningslinjer mv. som angitt, for eksempel dersom foretaket anser at kostnadene overstiger nytten.

Arbeid med samfunnsansvar vil medføre faktiske økonomiske og administrative konsekvenser for de foretakene som velger dette.

En rapporteringsplikt vil kunne øke kostnadene. Departementet antar at merkostnadene ved rapportering vil være begrenset. I kostnads-/nyttevurderingen har departementet også vektlagt at et lovpålagt rapporteringskrav vil bidra til å synliggjøre det positive arbeidet bedriftene faktisk utfører.

Ved evalueringen i Danmark i mai 2010 fant konsulentfirmaet Rambøll at foretakene løpende brukte fra DKK 6500 til 32700 årlig på selve rapporteringsarbeidet etter at

lovkravet ble innført. I tillegg kommer engangskostnader knyttet til frivillig å etablere politikker for samfunnsansvar, i Danmark estimert til DKK 0,8 til 5,7 mill. på virksomhetsnivå. Rambøll estimerte i Danmark en populasjon på ca. 1100 omfattede foretak. Av de ca. 1100 omfattede virksomhetene, ble det funnet at ca. 260 ikke hadde politikker for samfunnsansvar da lovkravet ble innført. Basert på intervjuer fant Rambøll at 184 av disse virksomhetene frivillig hadde begynt å arbeide med samfunnsansvar som følge av lovkravet. På det grunnlag estimerte Rambøll at engangskostnader på samfunnsnivå utgjorde DKK 150 til 1 051 mill, knyttet til foretakenes arbeid med frivillig å etablere politikker for samfunnsansvar.

Kostnadene som ble estimert i Danmark var større enn de som ble anslått da lovforslaget ble framlagt. Departementet antar at tallene som har framkommet i den danske undersøkelsen, justert for inflasjon og norsk kostnadsnivå, kan antas å være et rimelig estimat for de løpende kostnadene store norske foretak vil få som følge av rapporteringskravet. Det foreslåtte kravet vil i så fall innebære årlige løpende kostnader på ca. NOK 7000 til 35000 på virksomhetsnivå. Engangskostnader knyttet til frivillig å etablere retningslinjer mv. ("policy") for samfunnsansvar, justert for inflasjon og kostnadsnivå, vil tilsvarende utgjøre fra ca. NOK 860 000 til 6,1 mill. på virksomhetsnivå. I Norge er det ifølge tall fra regnskapsregisteret og Oslo Børs en samlet populasjon på i underkant av 450 foretak som er store i regnskapslovens forstand. Dette innebærer at engangskostnadene på samfunnsnivå i Norge vil utgjøre fra ca. NOK 64,6 til 460 mill dersom en legger til grunn en lik andel (i underkant av 17 pst.) foretak med omstillingskostnader knyttet til (frivillig) å etablere retningslinjer mv. for samfunnsansvar i Norge og Danmark.[...] Forslaget vil ikke innebære vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for det offentlige."

Forslaget innebærer at også små foretak, som ikke er omfattet av redegjørelsesplikten for arbeidsgivere, jf. forslagets § 26 a første ledd, pålegges en rapporteringsplikt. Små foretaks rapporteringsplikt er hovedsakelig knyttet til den generelle aktivitetsplikten i likestillings- og diskrimineringsloven, og foretakene vil i stor grad selv kunne avgjøre hvilke tiltak som skal iverksettes. Forslaget innebærer fleksible rapporteringskrav særlig for små regnskapspliktige foretak under 20 ansatte, og kostnadene knyttet til rapportering vil være avhengig av omfanget av likestillingsarbeid som små foretak faktisk utfører.

Departementet foreslår at LDOs ansvar for veiledning om aktivitetsplikten videreføres, og at LDO ilegges en ny oppgave knyttet til kontroll av aktivitet- og redegjørelsesplikten, både for private og offentlige aktører. LDO skal på eget initiativ kontrollere om likestillingsredegjørelsene tilfredsstiller lovens krav. LDO kan selv vurdere hvordan det vil utføre sin veiledningsfunksjon. LDOs ansvarsområde utvides ved at det foreslås å etablere en kontrollfunksjon av aktivitet- og redegjørelsespliktene. Det legges til grunn at kontrollen kan basere seg på stikkprøver og/eller bransjekontroller etter ombudets vurdering. En reell styrking av aktivitet- og redegjørelsespliktene forutsetter likevel at oppfyllelsen av pliktene følges opp og kontrolleres effektivt. Ombudet får en kontrollfunksjon i tillegg til at aktivitetsplikten utvides med et nytt

diskrimineringsgrunnlag. Dette vil innebære en merbelastning på anslagsvis 1-3 årsverk hos ombudet.

6.3.5 Konsekvenser av modell 2

Modell 2 innebærer at likestillingsarbeidet innarbeides i virksomhetenes eksisterende strukturer for helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (HMS-arbeid). Graver-utvalget vurderte konsekvensene av HMS-modellen i NOU 2009: 14 kapittel 29.2.1.3. Utvalget uttalte:

"Forslaget er i stor grad en konkretisering av dagens aktivitetsplikt. Det legges imidlertid opp til at aktivitetsplikten skal kunne implementeres i bedriftenes systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (HMS-arbeid) etter arbeidsmiljøloven. Virksomhetene har allerede plikt til HMS-arbeid etter arbeidsmiljøloven, uansett antall ansatte. Samtidig er det rom for fleksibilitet når det gjelder virksomhetenes prioritering av egne ressurser. Aktivitetsplikten vil være mindre ressurskrevende for små og oversiktlige virksomheter enn for virksomheter med 50 ansatte eller mer."

Utvalget viste til at Econ Pöyry hadde på oppdrag fra utvalget foretatt en samfunnsøkonomisk analyse av forslaget:

"Econ Pöyry legger til grunn at nytten av endringen ikke lar seg tallfeste. Den viktigste antatte nytten av aktivitetsplikten er ifølge Econ Pöyry mindre forekomst av diskriminering og forskjellsbehandling i arbeidslivet, noe som kan bidra til økt sysselsetting, gjennom redusert sykefravær og utstøting og økt inkludering. Andre effekter kan være bedre utnyttelse av arbeidskraften og et mer likestilt og tolerant samfunn. Alle diskrimineringsgrunnlag i den nye aktivitetsplikten omfattes også av gjeldende rett. Forskning viser at målgruppene for aktivitetsplikten møter barrierer på arbeidsmarkedet som følge av diskriminering og forskjellsbehandling. Tiltak som kan bidra til å redusere slike barrierer, kan bidra til å øke sysselsettingen og gi en bedre utnyttelse av arbeidskraften blant målgruppene."

Utvalget vurderte at endring av aktivitetsplikten vil få kun minimale økonomiske konsekvenser for virksomhetene. Utvalget mente at kostnadene vil hovedsakelig påløpe det første året i forbindelse med konvertering av de gamle systemet til HMS-systemet. Utvalget uttalte:

"Econ Pöyry har estimert engangskostnadene til å være i størrelsesorden 59-99 millioner kroner (per ansatt estimert til 56 kroner i privat sektor, 20 kroner i kommunal sektor, 24 kroner i statlig sektor og 9 kroner i helseforetakene). De samlede kostnadene første året blir dermed 7-11 millioner kroner for kommunesektoren, 2-4 millioner kroner for statlig sektor, 1 million kroner for helseforetakene og 50-83 millioner kroner for næringslivet. De fleste virksomhetene Econ Pöyry intervjuet trodde ikke at endringene i aktivitetsplikten vil medføre ekstra kostnader for dem utover implementeringskostnadene."

I tillegg ville forslaget få konsekvenser for små bedrifter. Etter utvalgets vurdering var dette knyttet til at nye diskrimineringsgrunnlag var omfattet av aktivitetspliktene for små bedrifter.

Utvalget konstaterte at forslaget innebærer økt ressursbehov for Arbeidstilsynet. Utvalget uttalte følgende om dette:

"Arbeidstilsynet har ikke kunnet gi Econ Pöyry et konkret anslag på ressursbruk dersom de skal håndheve den nye aktivitetsplikten. Det har sammenheng med at ressursbruken vil avhenge av hvilken satsing det skal være på dette området. Econ Pöyry har derfor innhentet oversikt over ressursbruken på andre større satsingsområder hvor Arbeidstilsynet har fått et utvidet ansvar de siste årene, det vil si områdene forebygging av sosial dumping og styrket tilrettelegging og oppfølging. Begge disse områdene omfatter rundt 10 prosent av ukeverkressursene i Arbeidstilsynet og kostnadene anslås til om lag 40 millioner kroner årlig. Dersom satsingen på tilsyn med aktivitetsplikten skal være like stor kan ressursbehovet anslås til om lag det samme. Dersom satsingen ikke vil være i samme størrelsesorden, vil også Arbeidstilsynets ressursbehov være mindre. Hensikten med utvalgets forslag er imidlertid en mer egnet aktivitetsplikt, og utvalget vil advare mot å legge seg på en minimumsløsning. Utvalget anslår på denne bakgrunn at kostnadene vil være på 20-40 millioner kroner årlig avhengig av satsningsnivå.

[...]

For at den samfunnsøkonomiske nytten av endringene i aktivitetsplikten skal være minst like stor som de samfunnsøkonomiske kostnadene, må effekten på sysselsettingen ifølge Econ Pöyry være i størrelsesorden 140-240 personer i målgruppen for aktivitetsplikten. Dersom vi kun ser på to av disse målgruppene; etnisitet og funksjonsnedsettelse, utgjør dette sysselsettingsanslaget rundt 1 prosent av arbeidsledige personer med funksjonsnedsettelse, eller 1-2 prosent av arbeidsledige med bakgrunn fra land utenom den 'vestlige verden'."

Utvalget mente at økningen i sysselsettingsraten i de aktuelle gruppene ikke behøver å være markant før nytten overstiger kostnadene. Aktivitetsplikten som en del i virksomhetens HMS-arbeid vil kunne også gi positive synergieffekter, i form av forbedring av arbeidsmiljøet. Utvalget påpekte videre at virksomhetene er allerede pålagt en plikt til aktivt likestillingsarbeid og en plikt til HMS-arbeid. Implementering av aktivitetsplikten kan, etter utvalgets vurdering, derfor bygge på eksisterende rutiner.

Modell 2 innebærer videre at offentlige myndigheter skal dokumentere skriftlig sitt arbeid med likestilling. Offentlige myndigheter pålegges i tillegg en plikt til å offentliggjøre denne dokumentasjonen i årsbudsjettet (statlige myndigheter) eller i årsberetningen (andre offentlige myndigheter).

6.3.6 Konsekvenser av modell 3

Modell 3 innebærer at likestillingsarbeidet vil bli forankret i et eget likestillingsutvalg i virksomhetene. I denne modellen vil virksomhetene som har minst 50 ansatte pålegges en plikt om å etablere likestillingsutvalg, som skal bidra til oppfyllelsen av pliktene arbeidsgiver er pålagt. Virksomhetene med mellom 20 og 50 ansatte skal etablere likestillingsutvalg dersom en av arbeidslivets parter krever det. Arbeidsgiver, arbeidstakere og virksomhetens likestillingskontaktperson skal være representert i likestillingsutvalget. Arbeidsgivere skal dokumentere arbeidet med likestilling og oppbevare denne dokumentasjonen. Dokumentasjonen skal kunne framlegges for ombudet eller andre på oppfordring.

Departementet vil ikke kunne gi et konkret anslag på ressursbruken dersom modell 3 skulle innføres. Ressursbruken vil i stor grad avhenge av hvilken satsing virksomheten velger å ha, og hvilke tiltak virksomheten velger å iverksette, for å fremme likestilling.

I likhet med de to andre modellene, skal offentlige myndigheter etter denne modellen pålegges styrket aktivitetsplikt. Det fastsettes konkrete føringer for hva myndighetene skal gjøre for å integrere hensynet til likestilling i myndighetsutøvelse og tjenesteyting. Myndighetene pålegges en redegjørelsesplikt.

I denne modellen vil LDOs veiledningsansvar omfatte opplæring av virksomheters likestillingskontaktpersoner. Dette kan gjennomføres f.eks. i form av e-læring og nettkurs, og denne oppgaven vil derfor ikke medføre vesentlige kostnader for LDO. LDO ilegges ansvaret for veiledning og kontroll av arbeidsgivers oppfyllelse av aktivitets- og dokumentasjonspliktene. Etter modell 3 vil LDO også ilegges ansvaret for å gi veiledning og føre kontroll med pliktsubjektenes oppfyllelse av aktivitets- og dokumentasjonspliktene.

LDOs ansvarsområde utvides ved at det foreslås å etablere en kontrollfunksjon av aktivitets- og dokumentasjons-/redegjørelsespliktene. LDO får en kontrollfunksjon, i tillegg til at aktivitetsplikten utvides med et nytt diskrimineringsgrunnlag og veiledningsområdet utvides med dokumentasjonsplikten. Dette vil innebære en merbelastning på anslagsvis 1-3 årsverk hos ombudet.

7 Merknader til lovforslaget

Til § 24. Offentlige myndigheters aktivitets- og redegjørelsesplikt

Bestemmelsens *første ledd første punktum* er en videreføring av gjeldende rett. I bestemmelsen *første ledd andre punktum* innebærer en konkretisering av offentlige myndigheters aktivitetsplikt. Det vises her til NOU 2011: 18 punkt 3.5.2 og 3.5.3. Forslaget innebærer at Skjeie-utvalgets anbefalinger til konkretisering av myndighetenes aktivitetsplikt, med enkelte unntak, følges opp. Enkelte punkter i Skjeie-utvalgets forslag som f.eks. at det pålegges en plikt til å forebygge hatvold ikke er inkludert i

departementets forslag. Det vises til omtalen av dette i punkt 2.3.2. Departementet har videre vurdert at noen av de konkretiseringene som Skjeie-utvalget anbefalte er så vagt formulert at det ikke innebærer en styrking av pliktene.

Offentlige myndigheters generelle aktivitetsplikt, som fremgår av *første ledd første punktum*, er konkretisert ved å gi eksempler på hva myndighetene skal gjøre: myndighetene skal blant annet kartlegge tilstand og utfordringer for kjønnslikestilling og rette oppmerksomhet mot sammensatt diskriminering i sitt likestillingsarbeid. Videre skal myndighetene forebygge trakassering, herunder seksuell trakassering, og kjønnsrelatert vold.

Forslaget innebærer at myndighetene skal kartlegge tilstanden for kjønnslikestilling og likestillingsutfordringer. Dette gjelder myndighetene i sin myndighetsutøvelse og tjenesteyting. Denne forpliktelsen innebærer en generell forpliktelse for myndighetene til å skaffe kunnskap om likestillingssituasjonen for å se brukernes utfordringer og behov, på eget forvaltningsområde. Virksomheter skal ha rutiner for å gjennomføre en analyse av tilstand og av identifiserte utfordringer. På bakgrunn av kartleggingen og analysen skal det vurderes hvordan tjenestetilbudet bør utformes og hvilke tilpasninger skal gjøres for å imøtekomme likestillingsutfordringene. Likestillingshensynet skal integreres i all offentlig virksomhet. Det vises til NOU 2011:18 punkt 3.5.2.

Myndigheter skal, ut fra en analyse av likestillingstilstanden, også vurdere hvilke tiltak som er aktuelle, jf. Ot.prp. nr. 44 (2007-2008) side 210. Offentlige myndigheters aktivitetsplikt i rollen som arbeidsgiver fremgår av § 26 i forslaget.

I forslag til ny § 24 *andre ledd* foreslås å innføre en regel om offentlige myndigheters redegjørelsesplikt når det gjelder aktivt likestillingsarbeid. Offentlige myndigheter skal redegjøre for hva de gjør for å integrere hensynet til likestilling i sitt arbeid, i sin daglige drift og i forhold til sine interessenter og samarbeidspartnere. Offentlige myndigheter skal redegjøre for hvordan de arbeider med å omsette prinsipper, prosedyrer og standarder for likestilling til handling. Myndighetene skal vurdere resultatene som er oppnådd og opplyse hvilke forventninger de har til dette arbeidet fremover. Bestemmelsen gjelder for offentlige virksomheter som ikke er regnskapspliktige etter regnskapsloven, og som dermed ikke er omfattet av samfunnsansvarsrapporteringsplikten etter § 3-3c i regnskapsloven. Bestemmelsen sikrer, i tillegg til dokumentasjon av arbeidet knyttet til aktivitetsplikten etter § 24, også dokumentasjon av alt annet frivillig likestillingsarbeid som offentlige virksomheter eventuelt utfører. Forslaget innebærer at private og offentlige virksomheter er omfattet av tilnærmet likelydende forpliktelser når det gjelder rapportering om likestilling som en del av samfunnsansvarsrapportering, jf. regnskapsloven § 3-3c.

Til § 24 a Foretaks redegjørelsesplikt

Det foreslås en ny bestemmelse § 24 a om at alle regnskapspliktige foretak skal redegjøre for likestilling og ikke-diskriminering som en del av rapporteringen om samfunnsansvar.

Det vises til regnskapsloven § 3-3c om store foretaks plikt å rapportere om samfunnsansvar. Forslaget innebærer at rapporteringsplikten gjelder alle regnskapspliktige foretak som er hjemmehørende i Norge, både små og store foretak, jf. regnskapsloven §§ 1-5, 1-6 og 3-3c. Plikten vil omfatte rapportering om virksomheters likestillingsarbeid som ikke er knyttet til den konkrete aktivitetsplikten visse arbeidsgivere har etter likestillings- og diskrimineringsloven, jf. forslaget § 26 andre og tredje ledd og § 26a første ledd. Plikten omfatter alt annet likestillingsarbeid som virksomhetene utgjør, også på frivillig basis, både i Norge og i utlandet. Det foreslås at likestilling og ikke-diskriminering inntas som temaer i regnskapsloven § 3-3c første ledd om samfunnsansvarsrapportering. Samtidig foreslås det at regnskapsloven § 3-3a tiende og ellefte ledd oppheves. Alle foretak skal, etter departementets forslag til ny § 24 a, redegjøre for hva foretaket gjør for å integrere hensynet til likestilling og ikke-diskriminering i sine forretningsstrategier, i sin daglige drift og i forholdet til sine interessenter. Redegjørelsen skal minst inneholde opplysninger om retningslinjer, prinsipper, prosedyrer og standarder som foretaket benytter for å integrere de nevnte hensynene i sine forretningsstrategier, i sin daglige drift og i forholdet til sine interessenter. Foretak som har retningslinjer, prinsipper, prosedyrer og standarder som nevnt skal i tillegg opplyse om hvordan foretaket arbeider for å omsette disse til handling, gi en vurdering av resultatene som er oppnådd som følge av arbeidet med å integrere hensynene som er nevnt i første punktum i sine forretningsstrategier, i sin daglige drift og i forholdet til sine interessenter, og opplyse om forventninger til dette arbeidet framover. Hvis foretaket ikke har retningslinjer, prinsipper, prosedyrer og standarder som nevnt, skal det opplyses om dette.

Det foreslås at ny § 24 a skal gjelde både store og små foretak. Bestemmelsen omfatter små foretaks aktivitetsplikt som arbeidsgiver etter § 26 første ledd, men er ikke avgrenset til å omfatte arbeidet knyttet til denne plikten. Bestemmelsen er utformet etter regnskapsloven § 3-3c. Forslaget innebærer at små foretak selv skal kunne velge i hvilken grad de skal *rapportere* om arbeidet med likestilling etter andre ledd. Arbeidsgivere i små foretak *er omfattet av aktivitetsplikten* etter likestillings- og diskrimineringsloven. Dette innebærer en plikt for alle arbeidsgivere, uavhengig av størrelse, om å jobbe aktivt, målrettet og planmessig for likestilling. Det vil likevel være en forskjell mellom f.eks. virksomheter som har to eller tre ansatte, og virksomheter med 15 ansatte, når det gjelder rekkevidden av skriftlige rutiner og retningslinjer for likestillingsarbeid virksomheten skal utarbeide. Forslaget innebærer at de minste foretakene, i en viss utstrekning og ut fra en kost-/nyttevurdering, selv vil kunne vurdere om de skal ha skriftlige rutiner for likestillingsarbeidet. Hvis foretak velger ikke å ha slike rutiner, må det i så tilfelle opplyses om dette. Det vises til forarbeidene til regnskapslovens bestemmelse om samfunnsansvarsrapportering, der det gis en vurdering av rapporteringsbestemmelsens økonomiske konsekvenser for næringslivet, jf. Prop. 48 L (2012-2013) punkt 5.1.

Forslaget til rapporteringskrav om likestilling til små foretak i § 24 a er basert på en fleksibel rapporteringsstandard. Alle arbeidsgivere er uansett omfattet av den generelle aktivitetsplikten etter § 26 første ledd, og de skal arbeide målrettet og planmessig med

likestilling og ikke-diskriminering. Dette innebærer at den klare hovedregelen er at arbeidsgivere skal ha skriftlige rutiner og retningslinjer for sitt likestillingsarbeid for å oppfylle aktivitets- og redegjørelsesplikten. Hvor grensen går og hvor omfattende rutiner må utarbeides, vil bli nærmere klargjort gjennom LDOs veilednings- og kontrollpraksis.

Til § 26. Arbeidsgivers aktivitetsplikt

I forslag til endring av § 26 om arbeidsgivers aktivitetsplikt forslås det i *første ledd første punktum* en presisering som innebærer at arbeidsgiver ved utførelsen av pliktene etter denne paragrafen skal rette oppmerksomhet mot sammensatt diskriminering.

Bestemmelsens første ledd er ellers en videreføring av gjeldende rett. Det foreslås tatt inn en presisering i *første ledd andre punktum* som innebærer at seksuell trakassering nevnes uttrykkelig blant de temaene arbeidsgiver skal jobbe med.

Bestemmelsens *andre ledd første punktum* er en videreføring av gjeldende rett når det gjelder beskrivelsen av arbeidsmetoden som større virksomheter skal følge i likestillingsarbeidet. Det foreslås likevel en endring i *andre ledd* som innebærer at virksomheter med mer enn 50 ansatte, i tillegg til at de skal jobbe etter den konkrete arbeidsmetoden, også skal gjennomføre lønnskartlegging fordelt etter kjønn, kartlegge ufrivillig deltid og forebygge kjønnsrelatert vold der dette er relevant. Det vises til *andre ledd første punktum bokstav a og c*.

Det foreslås et nytt *andre ledd annet punktum* som innebærer at arbeidsgiver i private virksomheter som jevnlig sysselsetter mellom 20 og 50 ansatte også skal følge den lovbestemte arbeidsmetoden som fremgår av andre ledd, når en av arbeidslivets parter i virksomheten krever det. Forslaget innebærer at også disse arbeidsgivere skal pålegges en plikt til å gjennomføre lønnskartlegging, kartlegge bruken av ufrivillig deltid og forebygge kjønnsrelatert vold. Det vises til de generelle merknadene i punkt 5.3.2. og 5.4.

Forslaget innebærer en endring i § 26 *tredje ledd* der det fremgår at arbeidet som nevnt i andre ledd skal skje fortløpende og i samarbeid med de ansattes representanter. Det understrekes at de ansattes representanter skal sikres mulighet til å delta og påvirke ved planlegging og evaluering av lønnskartleggingen. Forslaget innebærer at lønnskartleggingen skal være basert på sammenligning mellom stillingsgrupper. Dette kan gjøres slik at det først utformes kategorier for sammenlignbare stillinger. Utgangspunktet i dette arbeidet kan være stillingskategoriene som arbeidsgiver allerede bruker. Det presiseres likevel at også likeverdig arbeid inngår i samme kategori, dvs. arbeid som ut fra kompetansekrav, anstrengelse, ansvar og andre arbeidsforhold kan anses som likeverdig. For å kunne belyse lønnsforskjeller knyttet til arbeid av lik verdi skal de ansatte kunne delta i vurderingen av hvilke stillinger som skal inngå i de respektive kategoriene. Forslaget innebærer derfor en presisering av at de ansatte skal sikres en mulighet for deltakelse og påvirkning ved planlegging og evaluering av lønnskartleggingen.

Til § 26a. Arbeidsgivers redegjørelsesplikt

I forslaget til endret § 26 a foreslås det nye regler om redegjørelsesplikten til arbeidsgivere.

Det foreslås inntatt en bestemmelse i *første ledd første punktum* om at arbeidsgivere i alle offentlige virksomheter, og arbeidsgivere som har en aktivitetsplikt etter § 26 andre og tredje ledd, skal redegjøre for den faktiske tilstanden for kjønnslikestilling i virksomheten og for deres arbeid med å oppfylle aktivitetsplikten etter likestillings- og diskrimineringsloven § 26. Forslagets *første ledd* er knyttet til etterlevelsen av aktivitetsplikten etter § 26. Bestemmelsen utgjør kjernen av redegjørelsesplikten for arbeidsgivere som har en konkretisert plikt til å jobbe med likestilling, jf. forslaget til § 26 andre og tredje ledd.

Forslaget til et nytt *andre ledd* innebærer at det tas inn en bestemmelse om hvor redegjørelsen skal gis. Det foreslås i *andre ledd første punktum* at redegjørelsen skal gis i årsberetningen eller i annet offentlig tilgjengelig dokument. Dersom redegjørelsen gis i et annet offentlig tilgjengelig dokument, og foretaket har en plikt å levere årsberetning skal det opplyses i årsberetningen hvor dokumentet er å finne offentlig tilgjengelig. Dette forslaget følger av *andre ledd annet punktum*. Små regnskapspliktige foretak har ikke en plikt til å levere årsberetning. Små foretak skal derfor gi redegjørelsen i et annet offentlig tilgjengelig dokument. Med offentlig tilgjengelig dokument menes et dokument som er tilgjengelig på bedriftens hjemmeside, eller på annen måte, hvis bedriften ikke har en hjemmeside. Alle har rett til innsyn i redegjørelsen for store foretak. Det foreslås inntatt et *andre ledd tredje punktum* i bestemmelsen om at offentlige virksomheter skal ta redegjørelsen inn i årsbudsjettet.

I forslaget til et *nytt tredje ledd* er utgangspunktet at personopplysninger i likestillingsredegjørelsen skal unntas offentlighet. Arbeidsgiver kan likevel gi innsyn i disse opplysningene til egne ansatte og deres representanter, forskere, LDO, Diskrimineringsnemnda. Dette innebærer at en begjæring om innsyn må begrunnes, og at mottatte opplysninger kun kan brukes for et bestemt, saklig formål. Dette stadfestes i loven. Opplysningene kan bare gis i den utstrekning det er nødvendig for å undersøke om det foreligger usaklig forskjellsbehandling ved lønnsfastsettelsen. Det er virksomhetens ledelse som skal vurdere dette. Utgangspunktet er at åpenhet i størst mulig grad skal brukes for å fremme likestilling. Vurderingstemaet "*om det foreligger usaklig forskjellsbehandling ved lønnsfastsettelsen*" skal tolkes vidt, og terskelen for å innvilge innsynsbegjæring skal ikke settes for høy. LDO skal ha tilgang på opplysningene for å kunne utføre kontroll av oppfyllelsen av pliktene. Virksomhetens ansatte skal innvilges innsyn i opplysningene om lønnskartleggingen for å kunne konstatere om det forekommer lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i virksomheten. Lønnskartlegging skal kunne brukes aktivt og forbyggende, slik at det kan vurderes egnede tiltak for å unngå at lønnsdiskriminering forekommer. Lønnsoversikten kan også brukes av ansatte for å styrke deres posisjon ved lokale lønnsforhandlinger. Forskere som ønsker å bruke opplysninger i

forskningsøyemed har som utgangspunkt et saklig interesse. Innsynsretten i personopplysninger røpes skal innsynsretten kombineres med taushetsplikt.

Forslaget innebærer et nytt *fjerde ledd* som gir en forskriftshjemmel.

8 Lovforslag

8.1 Utkast til endring i likestillings- og diskrimineringsloven

Forslag til endringer i likestillings- og diskrimineringsloven:

§ 24. Offentlige myndigheters *aktivitets- og redegjørelsesplikt*

Offentlige myndigheter skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å oppfylle lovens formål. *Offentlige myndigheter skal blant annet kartlegge tilstand for kjønnslikestilling og likestillingsutfordringer, være oppmerksomme på sammensatt diskriminering, og forebygge trakassering, herunder seksuell trakassering og kjønnsrelatert vold.*

Offentlige myndigheter skal redegjøre for hva de gjør for å integrere hensynet til likestilling i sitt arbeid, i sin daglige drift og i forholdet til sine interessenter og samarbeidspartnere. Offentlige myndigheter skal redegjøre for hvordan de arbeider med å omsette prinsipper, prosedyrer og standarder for likestilling til handling. Myndighetene skal vurdere resultatene som er oppnådd og opplyse hvilke forventninger de har til dette arbeidet fremover. Redegjørelsen skal offentliggjøres i årsbudsjettet eller i årsberetningen. Offentlige myndigheter som ikke er pålagt å utarbeide årsberetning, skal ta redegjørelsen inn i årsbudsjettet.

§ 24 a. Foretaks redegjørelsesplikt

Regnskapspliktige foretak skal redegjøre for likestilling og ikke-diskriminering som en del av rapportering om samfunnsansvar etter regnskapsloven § 3-3c.

§ 26. Arbeidsgivers aktivitetsplikt

Alle arbeidsgivere skal, innenfor sin virksomhet, arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel og adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, *eller kombinasjoner av disse grunnlagene*. Arbeidet skal blant annet omfatte rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, forfremmelse, utviklingsmuligheter, tilrettelegging, mulighet for å kombinere arbeid og familieliv og forebygging av trakassering, *herunder seksuell trakassering*.

I alle offentlige virksomheter, uavhengig av størrelse, og i private virksomheter som jevnlig sysselsetter mer enn 50 ansatte, skal arbeidsgiver innenfor sin virksomhet

- a) undersøke om det finnes risiko for diskriminering eller andre hindre for likestilling, *herunder gjennomføre lønnskartlegging fordelt etter kjønn og kartlegge bruken av ufrivillig deltidsarbeid,*
- b) analysere årsakene til identifiserte risikoer,
- c) iverksette tiltak som er egnet til å motvirke diskriminering, og bidra til økt likestilling og mangfold i virksomheten, *herunder forebygge kjønnsrelatert vold og*
- d) vurdere resultater av arbeidet etter bokstav a til c.

Det samme gjelder arbeidsgiver i private virksomheter som jevnlig sysselsetter mellom 20 og 50 ansatte når en av arbeidslivets parter i virksomheten krever det.

Arbeidet som nevnt i andre ledd skal skje fortløpende og i samarbeid med de ansattes representanter.

§ 26a. Arbeidsgivers redegjørelsesplikt

Arbeidsgivere i alle offentlige virksomheter, og arbeidsgivere som har en plikt til å arbeide med likestilling etter § 26 andre og tredje ledd, skal redegjøre for den faktiske tilstanden når det gjelder kjønnslikestilling i virksomheten og hva de gjør for å oppfylle aktivitetsplikten etter § 26.

Redegjørelsen etter første ledd og § 24a skal gis i årsberetningen eller i annet offentlig tilgjengelig dokument. Dersom redegjørelsen gis i annet offentlig tilgjengelig dokument, og foretaket har en plikt til å levere årsberetning, skal det opplyses i årsberetningen hvor dokumentet finnes offentlig tilgjengelig. Arbeidsgivere i offentlige virksomheter som ikke er pålagt å utarbeide årsberetning, skal ta redegjørelsen etter første ledd inn i årsbudsjettet.

Dersom redegjørelsen inneholder personopplysninger, skal disse opplysningene unntas offentlighet. Arbeidsgiver kan likevel gi innsyn i disse opplysningene til virksomhetens ansatte og deres representanter, Diskrimineringsnemnda, Likestillings- og diskrimineringsombudet og forskere. Opplysningene kan bare gis i den utstrekning de er nødvendige for å undersøke om det foreligger usaklig forskjellsbehandling ved lønnsfastsettelsen. Innsynsrett skal kombineres med taushetsplikt.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om offentliggjøring av likestillingsredegjørelsen og gjennomføring av innsyn i denne. Kongen kan også i forskrift fastsette nærmere regler om styrebehandling av likestillingsredegjørelsen.

8.2 Utkast til endring i diskrimineringsombudsloven

Det foreslås innført et nytt fjerde ledd i § 5 Ombudets oppgaver:

Ombudet skal arbeide for å fremme reell likestilling og hindre diskriminering på alle samfunnsområder på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel og adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering,

kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk og alder. Ombudet skal også arbeide for å fremme likebehandling i arbeidslivet, uavhengig av politisk syn og medlemskap i arbeidstakerorganisasjon.

Ombudet skal gi veiledning om bestemmelsene nevnt i § 1 annet ledd. Enhver kan henvende seg til ombudet for veiledning.

Ombudet skal føre tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med forpliktelsene Norge har etter:

- a) De forente nasjoners internasjonale konvensjon 18. desember 1979 om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner
- b) De forente nasjoners internasjonale konvensjon 21. desember 1965 om avskaffelse av alle former for rasediskriminering
- c) De forente nasjoners internasjonale konvensjon 13. desember 2006 om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne

Ombudet skal gi veiledning om og kontrollere aktivitets- og redegjørelsesplikten etter likestillings- og diskrimineringsloven §§ 24 og 24 a, 25, 26 og 26 a. Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om gjennomføring av ombudets veiledning og kontroll.

Det foreslås at § 7 i diskrimineringsombudsloven endres slik:

§ 7. Nemndas ansvarsområde

Nemnda skal håndheve bestemmelsene nevnt i § 1 annet ledd, med unntak av følgende bestemmelser i likestillings- og diskrimineringsloven:

- a) § 13 første og sjette ledd om seksuell trakassering

...

f) § 26 a plikt til å redegjøre for aktivt likestillingsarbeid

g) § 28 om kjønnsbalanse i offentlige utvalg mv.

h) § 32 annet ledd om behandling av lønnsopplysninger

i) § 39 om straff for grov overtredelse av diskrimineringsforbudet som er begått av flere i felleskap.

8.3 Utkast til endringer i andre lover

Departementet foreslår at regnskapsloven § 3-3a tiende og ellefte ledd oppheves.

Departementet foreslår følgende endringer i regnskapsloven § 3-3c:

§ 3-3c. Redegjørelse om samfunnsansvar

Store foretak skal redegjøre for hva foretaket gjør for å integrere hensynet til menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter, *likestilling og ikke-diskriminering*, sosiale forhold, det ytre miljø og bekjempelse av korrupsjon i sine forretningsstrategier, i sin daglige drift og i forholdet til sine interessenter. Redegjørelsen skal minst inneholde opplysninger om retningslinjer, prinsipper, prosedyrer og standarder foretaket benytter for å integrere de nevnte hensynene i sine forretningsstrategier, i sin daglige drift og i forholdet til sine interessenter. Foretak som har retningslinjer, prinsipper, prosedyrer og standarder som nevnt skal i tillegg opplyse om hvordan foretaket arbeider for å omsette disse til handling, gi en vurdering av resultatene som er oppnådd som følge av arbeidet med å integrere hensynene som er nevnt i første punktum i sine forretningsstrategier, i sin daglige drift og i forholdet til sine interessenter, og opplyse om forventninger til dette arbeidet framover.

Hvis foretaket ikke har retningslinjer, prinsipper, prosedyrer og standarder som nevnt, skal det opplyses om dette.

Arbeidsgiver som har en plikt til å arbeide med likestilling etter likestillings- og diskrimineringsloven § 26 andre og tredje ledd, skal redegjøre for den faktiske tilstanden når det gjelder kjønnslikestilling i virksomheten og hva de gjør for å oppfylle aktivitetsplikten etter likestillings- og diskrimineringsloven § 26.

Små foretak skal redegjøre for likestilling og ikke-diskriminering etter § 3-3c første og tredje ledd.

Departementet kan i forskrift fastsette at en offentlig framskrittssrapport i henhold til FNs initiativ for samarbeid med næringslivet om en bærekraftig utvikling eller en offentlig rapport foretaket har avlagt innenfor rammeverket til Det globale rapporteringsinitiativet, kan erstatte redegjørelsen etter første ledd. Departementet kan i forskrift også fastsette nærmere krav til slik rapportering, herunder krav om at det skal gis tilleggsopplysninger i foretakets årsberetning.

Kravet om redegjørelse i første ledd gjelder ikke for datterselskap, dersom morselskapet har gitt en redegjørelse som angitt i årsberetning⁴ for konsernet som også omfatter datterselskapet. Datterselskapet skal i så fall opplyse om dette i sin årsberetning og angi hvor redegjørelsen finnes offentlig tilgjengelig.

Redegjørelsen etter første, tredje og fjerde ledd skal gis i årsberetningen eller i annet offentlig tilgjengelig dokument. Dersom redegjørelsen gis i annet offentlig tilgjengelig dokument, *og foretaket har en plikt til å levere årsberetning*, skal det opplyses i årsberetningen hvor dokumentet finnes offentlig tilgjengelig.

Opplysninger om forhold som nevnt i § 3-3a niende til tolvte ledd kan inntas i en redegjørelse etter første ledd som er gitt som eget dokument, istedenfor i årsberetningen. Dersom denne adgangen benyttes, skal det opplyses særskilt om dette i årsberetningen.

Første punktum gjelder ikke for redegjørelse som er gitt annet sted enn i årsberetningen i samsvar med reglene i tredje og fjerde ledd.

Departementet kan i forskrift gi utfyllende regler om hvilke opplysninger som skal gis i redegjørelsen etter første ledd, nærmere bestemmelser om avleggelse og oppdatering av opplysninger i redegjørelsen gitt i eget dokument, samt nærmere bestemmelser om revisors plikter i forbindelse med opplysningene i slikt eget dokument.

Departementet foreslår at henvisningen, i regnskapsloven § 3-3c sjette ledd, til likestillingsopplysninger i den gjeldende § 3-3a tiende og ellefte ledd, oppheves.

Departementet foreslår følgende endringer i kommunelovens § 48 femte ledd:

§ 48. Årsregnskapet og årsberetningen.

5. I årsberetningen skal det gis opplysninger om forhold som er viktige for å bedømme kommunens eller fylkeskommunens økonomiske stilling og resultatet av virksomheten, som ikke fremgår av årsregnskapet, samt om andre forhold av vesentlig betydning for kommunen eller fylkeskommunen. *Kommunen og fylkeskommunen skal redegjøre for den faktiske tilstanden for kjønnslikestilling i virksomheten og hva de gjør for å oppfylle arbeidsgivers aktivitetsplikt etter likestillings- og diskrimineringsloven § 26. Kommunen og fylkeskommunen skal også redegjøre for hva de gjør for å integrere hensynet til likestilling i sitt arbeid, i sin daglige drift og i forholdet til sine interessenter og samarbeidspartnere, samt for hvordan de arbeider med å omsette prinsipper, prosedyrer og standarder for likestilling til handling. Kommunen og fylkeskommunen skal vurdere resultatene som er oppnådd og opplyse hvilke forventninger de har til dette arbeidet fremover.*

Departementet foreslår at det inntas et nytt ledd i: statsforetaksloven § 23, lov om interkommunale selskaper § 13, stiftelsesloven § 30 og kommuneloven § 80 a.

Departementet foreslår at det inntas en ny bestemmelse i: allmennaksjeloven kapittel 6 II Ledelsens oppgaver og saksbehandling mv, aksjeloven kapittel 6 II Ledelsens oppgaver og saksbehandling mv, samvirkelova kapittel 6 II Oppgaver for leiinga. Saksbehandling o.a. Forslaget til bestemmelsen har denne ordlyden:

Styret skal sørge for at plikten til aktivt likestillingsarbeid og plikten til å redegjøre for dette oppfylles i samsvar med likestillings- og diskrimineringsloven §§ 26 og 26 a og regnskapsloven § 3-3c.