

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

PB 8030 Dep.  
0030 OSLO

Vår saksbehandler:  
Jon Olav Bjergene

Kopi til

Vår dato  
07.11.2007

Vår referanse  
2005/00071

Deres referanse

## **Høring - forslag om innføring av aktivitets og rapporteringsplikt i diskrimineringsloven og i en ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov mv.**

### **Innledende bemerkninger**

Unio vil innledningsvis få presisere at vi støtter innføringen av en aktivitets- og rapporteringsplikt i diskrimineringsloven og i en ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov. Ut fra et harmoneringshensyn og ut fra prinsippet om et helhetlig diskrimineringsvern er det etter vårt syn riktig å ha like regler om plikt til aktiv handling på de ulike grunnlagene.

Selv om problemstillingene knyttet til de aktuelle diskrimineringsgrunnlag arter seg noe forskjellig fra de man har i forhold til diskriminering pga kjønn, er det viktig å øke bevisstheten rundt de utfordringer og barrierer personer med minoritetsbakgrunn og personer med nedsatt funksjonsevne møter i arbeidslivet. Også på disse områdene er det etter vårt syn viktig å påskynde samfunnsutviklingen i riktig retning.

### **Kommentarer til departementets konkrete spørsmål**

#### Hvem bør omfattes av en aktivitets- og rapporteringsplikt

Vi er enig med departementet i at alle offentlige virksomheter bør omfattes av en aktivitets- og rapporteringsplikt. Det er særlig viktig at offentlige instanser er seg sitt samfunnsansvar bevisst, og forpliktes til å jobbe aktivt for likestilling på alle områder hvor det er et diskrimineringsvern. Det er videre helt essensielt at offentlige arbeidsgivere går foran som gode eksempler, hva gjelder å arbeide for et likestilt arbeidsliv med like muligheter. Det bør stilles strengere krav til det offentlig både når det gjelder aktivitetsplikten og hva en redegjørelse skal inneholde.

Unio er imidlertid skeptisk til unntaket departementet ønsker å gjøre for private virksomheter med færre enn 50 ansatte. Selv om vi ser gyldigheten av argumentet om at små bedrifter i liten grad baserer sin personalpolitikk på skriftlig nedfelte retningslinjer, mener vi at dette unntaket vil kunne slå uheldig ut.

For det første vil unntaket slik departementet selv påpeker, innebære en forskjellsbehandling av ulike diskrimineringsgrunnlag. Dette er uheldig og vi kan ikke se at det finnes gode argumenter for denne ulikheten i lovverket.

Videre vil hevde at et slikt unntak i noen grad vil innebære en tilfeldig forskjellsbehandling av virksomheter, for eksempel på privatskoler og private barnehager, som i like stor grad som de offentlig drevne institusjonene bør fokusere på sitt samfunnsansvar og sitt personalpolitiske ansvar. Eksempelvis vil vi nevne at det i en barnehage med mange minoritetsbarn vil kunne være like viktig at man arbeider planmessig for et etnisk mangfold i staben, som for å oppnå kjønnsbalanse slik både offentlige og private barnehager har plikt til i dag.

Videre vil grensen reise problemstillinger for hva som skal anses som én virksomhet. En god del selskaper er i dag organisert som små selskaper, som i realiteten er en del av et større selskap eller konsern.

Særlig tatt i betraktning at aktivitetsplikten ikke er ment å ha et strengt fastsatt innhold, vil det etter vår mening ikke være noe i veien for at også små bedrifter pålegges en aktivitets- og en rapporteringsplikt. Innholdet i plikten kan tilpasses virksomhetens størrelse. Når det gjelder rapporteringsplikten vil ikke denne medføre så stor merbelastning ettersom redegjørelsesplikten etter likestillingsloven § 1a allerede er innført.

Subsidiært mener vi at man bør endre grensen fra virksomheter med 50 ansatte eller mindre til enda mindre virksomheter. De som har 50 ansatte er etter vårt syn ikke små virksomheter, og vi antar at bedrifter av en viss størrelse i utgangspunktet har en del rutiner og planer, slik at det ikke vil være urimelig å kreve dette også på diskrimineringsområdet. Videre vil virksomhetens art og størrelse under enhver omstendighet være relevant i forhold til hvilke krav som skal kunne stilles. Om en virksomhet har oppfylt sin aktivitets- og/ eller rapporteringsplikt vil ikke kunne vurderes ut fra rigide standardiserte kriterier.

Dersom man likevel opprettholder forslaget om unntak for visse private virksomheter, mener Unio altså at det må være tilstrekkelig å unnta de aller minste virksomhetene. Et eksempel kan være å senke grensen til 20 ansatte, en grense som også kan sies å være forankret i gjeldende lovverk, jf for eksempel aml § 7-1. ECON-rapporten opererer videre både med 50 og med 20 ansatte ved kostnadsberegningen.

Unio deler departementets syn på arbeidslivet som en særlig viktig arena for samfunnsdeltakelse. Vi mener derfor at partene i arbeidslivet må pålegges aktivitets- og redegjørelsesplikt. At arbeidsgiverorganisasjoner er sitt ansvar bevisst er særlig viktig dersom det foreslåtte unntaket for mindre virksomheter blir vedtatt. Vi forutsetter at organisasjonene da blir pliktig til å arbeide aktivt mot sine medlemmer, også mot de av medlemmene som selv eventuelt ikke vil omfattes av plikten.

### Særlig om skole og utdanningsinstitusjoner

Skolen og utdanningsinstitusjonene er som arbeidslivet, en særlig viktig arena for deltakelse. I tillegg må de sies å ha et særskilt ansvar for samfunnsutviklingen, og da for å fremme formålet i de ulike diskrimineringslovene. Skolen og utdanningsinstitusjonene bør derfor være spesielt bevisst når det gjelder behovet for eksempelvis flerkulturell kommunikasjon, tilrettelegging for et

mangfoldig miljø, religionsutøvelse, morsmålsopplæring osv. I denne sammenheng vil det selvsagt også være viktig at staben ved institusjonene gjenspeiler disse holdningene. Arbeidsgivere innenfor disse virksomhetene må derfor også påse at for eksempel rekruttering og kompetanseheving skjer i tråd med aktivitetsplikten.

Unio viser til at et av våre medlemsforbund Utdanningsforbundet i tidligere høringsuttalelser har påpekt at vi har en for streng godkjenningsordning i forhold til utenlandske lærerutdanninger og vil benytte anledningen til å gjenta dette. Dersom skoleledere skal kunne rekruttere personer med annen etnisk bakgrunn enn norsk, vil et viktig skritt på veien være å åpne for utenlandske lærerutdanninger.

### Aktivitetsplikten innhold

Unio mener det er riktig å knytte aktivitetsplikten opp mot diskrimineringslovens formål, og ikke begrense den til etniske minoriteter. Som eksempel kan man tenke seg at tilrettelegging for religionsutøvelse ikke ville omfattes av plikten dersom plikten skulle begrenses på en slik måte.

Når det gjelder aktivitetsplikten for offentlige myndigheter mener Unio at en plikt ”innenfor sitt virkefelt” er en god formulering. Forslaget legger opp til at innholdet i plikten skal defineres av virksomhetene selv, med veiledning i form av en veileder og fra Likestillings- og diskrimineringsombudet. Ettersom innholdet i plikten er såpass udefinert i seg selv, mener vi at en noe mer presis formulering i loven er på sin plass. Det er viktig å understreke at offentlige virksomheter har et eget ansvar for de områdene som den aktuelle institusjon arbeider på. Vi synes derfor at ”innen sitt virkefelt” er en bedre formulering enn likestillingslovens ”på alle samfunnsområder” og forslagets mangel på presisering.

Departementet skriver i høringsnotatet at aktivitetsplikten i likestillingsloven ikke har vært evaluert. Man foreslår videre etter modell fra likestillingsloven at arbeidsgivere ikke skal pålegges noen plikt til å gjennomføre bestemte tiltak. Det skal altså være opp til virksomhetene selv å definere hvilke tiltak som vil være egnet og nødvendig i deres arbeid.

Unio vil uttrykke bekymring for at man fortsetter den noe defensive holdningen på dette området. Selv om det ikke har vært gjennomført noen systematisk evaluering av likestillingslovens aktivitetsplikt, kan det likevel være hensiktsmessig å se til forskning som er gjort på dette. Ronald Craig, forsker ved Senter for menneskerettigheter, har i sin doktoravhandling blant annet sammenlignet den norske aktivitetsplikten med andre ”proaktive regimer”. Craig konkluderer med at likestillingslovens aktivitetsplikt stort sett er symbolsk og dermed ikke å anbefale som modell. Craig mener at et pålegg om systematisk og definerte plikter og ”må-oppgaver” slik man i dag har på HMS-området, vil være svært mer effektivt. Videre hevder Craig at erfaringer fra andre land viser at kontroll og forhandling med bedriftene er nødvendig for å tvinge frem en lovmessig gjennomføring av aktivitetsplikten.

Unio mener at udefinerte plikter og oppgaver ofte vil oppleves mer belastende, og i tillegg være mindre effektive enn om det ble stilt konkrete krav til virksomhetene gjennom aktivitetsplikten. En skriftlig veileder og samarbeid med likestillings- og diskrimineringsombudet, vil sikkert bøte på noe av utfordringene, men vil etter vår oppfatning ikke være tilstrekkelig. Vi etterlyser derfor en mer konkretisert aktivitetsplikt i de aktuelle lovene.

### Rapporteringsplikten

På bakgrunn av det ovennevnte, samt departementets henvisning til ECONs rapport, vil manglende rapporteringsplikt gi aktivitetsplikten liten effekt. Vi støtter derfor en innføring av rapporteringsplikt i tilknytning til aktivitetsplikten også i diskrimineringsloven og ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov. I denne sammenheng vil vi påpeke at det må settes av ressurser, slik at det kan føres en effektiv kontroll med de rapporteringspliktige.

Unio er i denne sammenheng opptatt av at også innholdet i rapporteringsplikten konkretiseres. Hvis man stiller mer presise krav til hva rapporteringen må inneholde, vil kvaliteten på rapporteringen øke og det vil i tillegg bli lettere å kontrollere om lovens krav er oppfylt. Det vil dessuten etter vårt syn være lettere for virksomhetene å forholde seg til konkrete punkter og krav når de skal rapportere.

Departementet ønsker høringsinstansenes syn på om rapporteringsplikten skal begrenses til faktiske og planlagte tiltak, slik at plikten ikke omfatter registrering av ansatte.

Registrering av ansattes etnisitet, religiøse tilhørighet eller nedsatt funksjonsevne må ut fra personvern hensyn sies å være prinsipielt betenkelig. Dersom man i tillegg på sikt ser for seg en helhetlig diskrimineringslov, vil man etter hvert komme bort i problemstillingen knyttet til registrering av ansattes seksuelle orientering osv. Dette vil unektelig måtte sies å være problematisk.

Videre vil registrering av opplysninger om ansattes etnisitet, funksjonsevne osv, opprettholde et lite ønskelig fokus på ytre kjennetegn eller gruppetilhørighet, snarere enn på deres kompetanse og personlige egenskaper.

På den annen side kan det være nødvendig med informasjon om de ulike ”grupper” og situasjonen deres for å belyse eventuelle forskjeller, og for å undersøke om enkelte grupper faller dårligere ut enn andre. Dersom man overhodet ikke skal rapportere om sammensetningen av de ansatte knyttet til for eksempel lønn og stillingskategorier, vil det i neste omgang være vanskelig å definere likestillingsutfordringene i virksomheten. Ikke desto mindre vil det være svært vanskelig, om ikke umulig å måle effekten av gjennomførte tiltak, samt å håndheve plikten.

Unio mener at redegjørelsesplikten må innebære en viss plikt til å redegjøre for den faktiske tilstanden. Dette må kunne la seg gjøre uten å komme i konflikt med personvern hensyn. Man må blant annet kunne registrere relevante opplysninger i form av anonymiserte data som ikke kan føres tilbake til enkeltpersoner, knyttet til for eksempel lønn og stillingskategorier. Vi synes således at det er viktig at departementet utreder spørsmålet for å finne en måte hvor både behovet for redegjørelse av tilstanden i bedriften, og personvern hensyn ivaretas.

Til slutt vil vi bemerke at det synes noe uhensiktsmessig at begrepsbruken i forslaget om plikten til å rapportere, skiller seg fra det allerede innarbeidede begrepet ”redegjørelsesplikt” i likestillingsloven. I tillegg til at harmoniseringshensyn taler for samme begrepsbruk i de ulike lovene, er ”redegjørelsesplikt” et begrep som arbeidsgivere og offentlige myndigheter er kjent med fra før. Videre mener vi at begrepet i større grad sier noe om intensjonen bak denne plikten, som blant annet er bevissthet og refleksjon.

## Plassering

Unio støtter departementets forslag om å ta inn bestemmelser om rapportering i regnskapsloven og kommuneloven ut fra hensynet til brukervennlighet.

Vennlig hilsen  
Unio

Ingjerd Hovdenakk  
Sekretariatsjef

Jon Olav Bjergene  
seniorrådgiver