

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
v/Integrerings- og mangfoldsavdelingen

Postboks 8019 Dep

0030 OSLO

Vår ref.
07/1509-2-AKL

Deres ref.

Dato:
01.11.2007

**HØRING - OM INNØRING AV AKTIVITETS- OG
RAPPORTERINGSPLIKT I DISKRIMINERINGSLOVEN OG
DISKRIMINERING- OG TILGJENGELIGHETSLOVEN**

Likestillings- og diskrimineringsombudet viser til departementets brev av 17. september 2007 vedrørende høring av forslag om innføring av aktivitets- og redegjøringsplikt i diskrimineringsloven og ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov. Frist for høringssvar er 1. november 2007.

Likestillings- og diskrimineringsombudet støtter forslaget om å innføre aktivitets- og rapporteringsplikt i diskrimineringsloven og ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov. Aktivitetsplikt er etter ombudets vurdering et viktig virkemiddel for å realisere lovenes formål, som et supplement til den klagebaserte ordningen som allerede er etablert. Også hensynet til at utsatte grupper skal ha et likeverdig vern samt harmonisering av diskrimineringslovverket, har veid tungt for ombudet. Ombudet påpekte allerede under høringen av NOU 2005:8 behovet for en harmonisering av det proaktive arbeidet for likestilling for de ulike diskrimineringsgrunnlagene (ombudets brev av 14. juli 2006).

Klagebasert ordning alene utilstrekkelig – behov for aktivitetsplikt

Diskrimineringslovens formål er å fremme likestilling, sikre like muligheter og rettigheter, og å hindre diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn, jf § 1. Ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov har til formål å sikre likeverd og fremme like muligheter til samfunnsdeltakelse for alle uavhengig av funksjonsevne, og å hindre diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne, jf lovutkastet § 1.

Om behovet for aktivitetsplikt for arbeidsgivere:

Arbeidsgiver har ikke aktivitetsplikt etter diskrimineringsloven i dag. Arbeidsgivers plikter etter loven består i å unnlate å diskriminere.

Praksis og organisasjonskultur kan ha diskriminerende *virkning* som arbeidsgiver ikke nødvendigvis er bevisst på, og som kan være vanskelig for arbeidstaker å identifisere og konkretisere som en diskrimineringssak i enkelttilfeller. Nettopp derfor er det av stor betydning at arbeidsgiver foretar en egenaktivitet med å kartlegge hvordan praksis og organisasjonskultur virker inn for ulike grupper ansatte.

Klagebasert lovgivning fanger heller ikke opp diskriminering som ikke fører til en klagesak. Slike tilfeller forutsetter at den som har blitt utsatt for diskriminering, har nødvendig kunnskap om hva diskriminering er i lovens forstand. Det er derfor grunn til å tro at mange reelle diskrimineringssaker i arbeidslivet ikke blir behandlet som dette, verken lokalt eller for ombudet. Mange kvier seg dessuten for å ta opp saken sin av frykt for konsekvenser senere i arbeidsforholdet. Frykten for gjengjeldelse ved varsling er også et hinder, på tross av de nye reglene i arbeidsmiljøloven som skal gi et styrket vern mot dette.

Ombudet vil også understreke viktigheten av forebyggende arbeid. Klagebaserte prosesser forandrer ikke nødvendigvis organisasjonskultur og praksis. Aktivitetsplikten derimot er en vedvarende forpliktelse. Aktivitetsplikten fordrer også tiltak i hele virksomheten, ikke bare der hvor det er fremmet en klage.

Om behovet for aktivitetsplikt for offentlige myndigheter (myndighetsutøvelsen):

Ombudet støtter at det innføres en aktivitetsplikt også for offentlige myndigheter innenfor sine fagområder, som de har etter likestillingsloven § 1 a. Offentlige myndigheter bør som ledd i utøvelsen av aktivitetsplikten integrere likestilling også av etniske minoriteter og personer med nedsatt funksjonsevne i all offentlig virksomhet, og ta initiativ til endring av regelverk som kan ha en motvirkende effekt eller til og med sies å være i strid med diskrimineringsloven og ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov.

Som ledd i det offentliges aktivitetsplikt vil det for eksempel være viktig å sørge for at offentlig informasjon er tilgjengelig for personer med nedsatt funksjonsevne og på flere språk, at skoler og utdanningsinstitusjoner er tilgjengelige og at alle har tilgang til utdanningsmateriell, tolketjenester m.v.

Hvilke virksomheter bør omfattes av en aktivitets- og rapporteringsplikt?

Etter ombudets vurdering bør både offentlige myndigheter og offentlige og private bedrifter, uavhengig av hvor mange ansatte de har, omfattes av en aktivitets- og rapporteringsplikt. Det er ingen nedre grense for når aktivitets- og rapporteringsplikten etter likestillingsloven § 1 a inntreffer. Hensynet til harmonisering av det proaktive arbeidet for likestilling og likebehandling av diskrimineringsvernet for utsatte grupper veier tungt for ombudet. Slik ombudet ser det, må eventuelt ulikt vern begrunnes godt. Ombudet kan ikke se at det er gode grunner til å sette diskriminering på grunn av etnisitet, religion og språk eller nedsatt funksjonsevne i en dårligere stilling enn diskriminering på grunn av kjønn.

Tvert i mot kan det anføres at det er mindre bevissthet hos for eksempel arbeidsgivere når det gjelder diskriminering på grunn av etnisitet, religion, livssyn m.v. og nedsatt funksjonsevne. Lovverket er relativt nytt, og temaet har stått på den politiske dagsorden og har hatt fokus i media i vesentlig kortere tid. Det kan derfor argumenteres for at behovet for aktivitetsplikt er desto større når det gjelder likestilling på området etnisitet og nedsatt funksjonsevne.

Ifølge høringsbrevet vil en grense på 50 ansatte for at private virksomheter skal omfattes av aktivitetsplikten, ekskludere ca 500 000 av totalt 1,2 mill. arbeidstakere fra tiltaket. Det er etter ombudets vurdering uholdbart.

Ombudet vil dessuten anføre at når bedriftene allerede skal ha innarbeidet rutiner etter likestillingsloven § 1 a, vil dette ha stor overføringsverdi også for plikten etter diskrimineringsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Ombudet vil derfor reise spørsmål om en utvidelse av den allerede eksisterende plikten til nye grunnlag vil medføre betydelige merkostnader. Som departementet også viser til, vil ulikheter mellom diskrimineringsgrunnlag skape utfordringer ved senere sammenslåing av diskrimineringslovverket til en felles lov.

Aktivitetspliktens innhold

I høringsbrevet beskrives aktivitetsplikten som en plikt til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme diskrimineringslovens og diskriminerings- og tilgjengelighetslovens formål. Plikten skal videre ha et noe ulikt innhold for offentlige virksomheter og arbeidsgivere/arbeidslivets organisasjoner.

Etter ombudets vurdering er det avgjørende for aktivitetspliktens effektivitet, og derfor også for realisering av de respektive lovenes formål, at innholdet i plikten blir klargjort. Begrepet aktivitetsplikt er i seg selv vagt. Ombudet antar dessuten at mange virksomheter opplever en usikkerhet både knyttet til hvilke mekanismer og organisasjonskulturer som motvirker likestilling og inkludering, og hva som er

egnete tiltak for å fremme likestilling. Denne antakelsen er basert på erfaringene fra ombudets veiledningsvirksomhet.

Innholdet i aktivitetsplikten bør derfor gjøres så klar og tydelig som mulig. Dersom det ikke er mulig eller hensiktsmessig å klargjøre innholdet i aktivitetsplikten i selve lovteksten, bør det gis videre veiledning og rettesnor i lovens forarbeider og/eller den nevnte veilederen.

Rapporteringsplikten

Ombudet støtter forslaget om at det innføres en rapporteringsplikt, da rapporteringen vil vise om den ansvarlige har oppfylt aktivitetsplikten.

Ombudet støtter departementets vurdering om at rapportering på området etnisitet og funksjonsevne bør omfatte planlagte og iverksatte tiltak, ikke antall ansatte fra de relevante grupper. I tillegg til personvern hensyn som departementet trekker frem, vil ombudet påpeke at innhenting og registrering av opplysninger om etnisk bakgrunn og nedsatt funksjonsevne reiser diskriminerings spørsmål. Arbeidsgivers adgang til å innhente slike opplysninger er derfor sterkt begrenset.

Etter diskrimineringsloven § 7 må arbeidsgiver ikke be om at søkerne gir opplysninger om hvordan de stiller seg til kulturelle eller religiøse spørsmål. Etter arbeidsmiljøloven § 9-3 er det begrensninger i arbeidsgivers adgang til innhenting av helseopplysninger. Arbeidsgiver kan ikke be om at søkere skal gi andre helseopplysninger enn hva som er nødvendig for å utføre de arbeidsoppgaver som knytter seg til stillingen. Hensynet bak forbudene mot innhenting av opplysninger som nevnt er nettopp blant annet å motvirke diskriminering. Når arbeidsgiver er avskåret fra å innhente slike opplysninger kan det etter ombudets vurdering ikke innføres en plikt for arbeidsgiver om å rapportere om dette. Ombudet støtter derfor at rapporteringsplikten skal omfatte rapportering av planlagte og gjennomførte *tiltak*.

Ombudet vil også vise til arbeidsmiljøloven § 13-4, hvoretter arbeidsgiver ikke må be om at søkere skal gi opplysninger om seksuell orientering, hvordan de stiller seg til politiske spørsmål eller om de er medlemmer av arbeidstakerorganisasjoner. Bestemmelsen er ikke direkte relevant for vurdering av rapporteringsplikten innhold etter diskrimineringsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Bestemmelsen belyser likevel slik ombudet ser det, et viktig rettslig utgangspunkt, og et viktig prinsipp, som kommer inn med full tyngde når man ser hen til fremtidig helhetlig diskrimineringsvern/felles lov og harmonisering av rapporteringsplikt på alle grunnlag.

Rapportering om tilgjengelighet/universell utforming

Ombudet vil avslutningsvis reise spørsmål ved om departementet har forutsatt at rapporteringsplikten også skal omfatte rapportering om tilgjengelighet for personer med fysiske funksjonsnedsettelse. Ombudet får tilbakemeldinger om at manglende fysisk tilrettelegging og manglende universell utforming utgjør en hindring for at virksomheter ansetter personer med nedsatt funksjonsevne, på tross av at lovverket allerede i dag inneholder klare forpliktelser for arbeidsgiver etter arbeidsmiljøloven og forskrift om arbeidsplasser og arbeidslokaler.

Det kan derfor være hensiktsmessig at rapporteringsplikten også skal omfatte tilgjengelighet og universell utforming, herunder de nye pliktene til universell utforming, og den særlige aktivitetsplikten til å fremme universell utforming etter § 9 første ledd.

Plassering

Ombudet støtter forslaget om å ta inn bestemmelser om rapportering i kommuneloven og regnskapsloven. Hensynet til oversiktighet, brukervennlighet og etterlevelse gjør seg gjeldende på samme måte som for likestillingsloven.

Med vennlig hilsen

Beate Gangås
Likestillings- og diskrimineringsombud

Anne Kirsti Lunde
Rådgiver