

♂
OMBUD

Barne- og familiedepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

BARNE OG FAMILIEDEP.	
ARKIVNR.: 365.01	
19 SEPT 2005	
SAKSBEH:	SIGN.:
SAKSNR.: 200501609	

Sendes også på e-post til postmottak@bfd.dep.no - 078

Likestillingsombudet

Postadresse: Postboks 8048 Dep. 0031 Oslo
Kontoradresse: Grensen 5, 0159 Oslo
Sentralbord: 24 05 59 70
Telefaks: 24 05 59 80
E-post: post@likestillingsombudet.no

Deres ref.

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)

Dato

2179/2005/201 MS/EJ

15. september 2005

HØRING. FORSKRIFT OM ORGANISASJON OG VIRKSOMHET FOR LIKESTILLINGS- OG DISKRIMINERINGSOMBUDET OG LIKESTILLINGS- OG DISKRIMINERINGSNEMNDA.

Likestillingsombudet viser til departementets høringsbrev av 14. juni i år. Jeg vil gi mine kommentarer i tilknytning til de ulike paragrafene i høringsutkastet.

Aller først vil jeg understreke at forskriften bør tydeliggjøre at den som ikke får medhold av Likestillings- og diskrimineringsombudet har adgang til å påklage avgjørelsen til Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Dette har vært fast praksis i forhold til Likestillingsombudets avgjørelser i alle år, og jeg forutsetter at denne klageadgangen skal videreføres i det nye systemet. Ordlyden i diskrimineringsombudsloven §§ 3, 4 og 6 kan nemlig misforstås dithen at det bare er ombudets avvisninger, henleggelse og hastevedtak som kan påklages. Helst burde klageadgangen i forhold til selve avgjørelsen gått klart fram av diskrimineringsombudsloven, men den bør i hvertfall framgå av forskriften.

Det er altså viktig å få fram at alle ombudets avgjørelser kan påklages til nemnda, og at ombudet i tillegg kan legge fram saker for nemnda av eget initiativ, samt at nemnda kan be om å få seg forelagt saker av ombudet.

§ 1 Mandatet.

Generelle betraktninger

Jeg synes det er bra at mandatet gis en utforming som fremhever pådriverrollen til det nye ombudet. Håndhevingsoppgaven er selvfølgelig også viktig, men den er viet stor plass både i lovteksten og i forskriften for øvrig. Pådriverrollen er godt utdypet i forarbeidene til loven, men kan med fordel stå i sentrum også i mandatet.

Det er viktig å få utformet et mandat som gir legitimitet til ombudets arbeid. Derfor savner jeg for eksempel at forskriften omtaler tilsynet med CERD og CEDAW, se nedenfor. Forskriften må likevel ikke legge for sterke bindinger på ombudets prioriteringer og valg av arbeidsmetoder.

Mandatet bør ikke gjøres for omfattende og for ambisiøst i den forstand at det blir gjenstand for fortolkninger som skaper tvil, eller at det gir organisasjoner, enkeltpersoner og andre et inntrykk av rettigheter i forhold til ombudet som det kan bli umulig å oppfylle. En plikt til å tilby samarbeid kan bli et problem for det nye ombudet for eksempel i forhold til organisasjoner som man av ulike grunner er svært uenig med eller som har en kontroversiell arbeidsform.

Videre er jeg opptatt av at mandatet ikke må bli for ambisiøst i forhold til hvilke ressurser man i realiteten har tenkt å tilføre organet. Jeg minner om at et omfattende og ambisiøst mandat var en av problemstillingene som ble reist i evalueringen av Likestillingscenteret.

Mandatet sier innledningsvis at ombudet skal "arbeide for å fremme reell likestilling og likebehandling" og viser til diskrimineringsombudsloven § 3 første ledd.

Jeg er som sagt fornøyd med at pådriverarbeidet fremheves i forskriften. Likevel synes jeg det er uholdbart hvis forskriftens henvisning til diskrimineringsombudsloven § 3 innebærer at pådriverarbeidet skal avgrenses til de områdene som er lovregulerte.

Henvisningen til loven kan for eksempel tolkes slik at ombudet skal ha en pådriverrolle for likebehandling av homofile i arbeidslivet og i boligsektoren, men at det ligger utenfor ombudets mandat å være en pådriver for likebehandling av homofile innenfor skole, idrett eller organisasjonsliv. En slik avgrensning av pådriverarbeidet, vil kunne svekke ombudets troverdighet på en veldig alvorlig måte hvis grupper som opplever diskriminering blir avvist. I praksis blir det nok likevel umulig å trekke en slik linje fordi ombudet vil bli nødt til å håndtere alle slags henvendelser og forespørsler om likestilling og diskriminering - også på de områder som ikke omfattes av diskrimineringslovgivning i dag.

Etter mitt syn bør mandatet gi rom for å avdekke mangler i lovverket og jobbe for innføring av nye antidiskrimineringsbestemmelser.

Jeg viser til min høringsuttalelse om nytt håndhevingsapparat av 7. oktober 2003, der jeg understreket at man bør gi et nytt organ som mandat å overvåke, eller søke å kartlegge, diskriminering på felter som ennå ikke har et fullgodt rettslig vern.

Internasjonalt arbeid

Diskrimineringsombudsloven § 1 tredje ledd slår fast at ombudet skal føre tilsyn med kvinnekonvensjonen og rasediskrimineringskonvensjonen, men tilsynsoppgaven er ikke utdypet i høringsutkastet. Forarbeidene presiserer at departementene fremdeles skal ha ansvaret for å følge opp konvensjonene og sitte med rapporteringsansvaret.

Ombudet bør generelt ha et internasjonalt fokus i arbeidet sitt og inneha kompetanse om internasjonale forhold. I forskriftsutkastet § 1 heter det riktignok at ombudets arbeid "kan" gjennomføres i samarbeid med organer på internasjonalt nivå, men det internasjonale aspektet ved ombudets arbeid burde etter min mening vært sterkere fremhevet i forskriftsteksten.

Bokstav d) Veiledningstjeneste om etnisk mangfold i arbeidslivet

Jeg synes det er svært uheldig at bestemmelsen om veiledningstjeneste for arbeidslivet bare omfatter etnisk diskriminering. Forskriften bør formuleres slik at det ikke oppstår forskjeller i fokus på de ulike diskrimineringsgrunnlagene. Dette er viktig både for signaleffekten utad og av hensyn til ombudets faktiske arbeid.

Enten må man ta med alle diskrimineringsgrunnlagene i beskrivelsen av denne tjenesten, ellers må man nøye seg med å si likestilling, eller mangfold – uten nærmere spesifisering.

Forarbeidene viser til likestillingslovens bestemmelser om aktivitets- og redegjørelsesplikt, som innebærer at ombudet allerede har en utvidet støtte- og veiledningsrolle overfor arbeidslivet når det gjelder kjønn. Diskrimineringsloven inneholder på sin side ingen tilsvarende bestemmelser om aktivitets- og redegjørelsesplikt. Dette er bakgrunnen for at man vil pålegge ombudet et særlig ansvar for å stimulere arbeidsgivere til å unngå etnisk diskriminering og fremme etnisk likebehandling.

Ombudets håndheving av aktivitets- og redegjørelsesplikten er imidlertid ikke nærmere definert eller konkretisert verken i lovens forarbeider eller forskrifter. Etter min mening er det derfor hensiktsmessig at kjønn omfattes av bokstav d om veiledningstjeneste, selv om aktivitetsplikten er nedfelt i likestillingsloven. I praksis håndheves bestemmelsene blant annet ved at ombudet gir gratis råd og veiledning tilpasset den enkelte arbeidsgiver, og sprer gode eksempler og kunnskap om kjønnslikestilling.

For øvrig må høringsutkastets uttrykk ”metoder for å håndtere etnisk mangfold” uansett endres. Ordet ”håndtere” gir assosiasjoner til det å takle et problem. Etter min mening er det mye bedre å bruke ”fremme” i denne sammenhengen.

Forslag til ny formulering:

”Ombudet skal gi arbeidsgivere i offentlig og privat sektor gratis råd og veiledning om likestilling i arbeidslivet. Ombudet skal bidra til å spre gode eksempler og bidra til kunnskap om metoder for å fremme likestilling i arbeidslivet.”

Ordningen med en egen veiledningstjeneste rettet mot arbeidslivet er relativt ambisiøst lagt opp. Ombudet skal tilby gratis tjenester tilpasset den enkelte arbeidsgiver. I forarbeidene er det utdypet at tilbudet bør omfatte bedriftsbesøk, trening, kurs i arbeidslivet og annen oppfølging. Tjenesten omtales som en veilednings- og konsultasjonstjeneste.

Forarbeidene (side 54) peker på rollekonflikten som kan oppstå fordi ombudet både er lovhåndhever og pådriver. Departementet ser likevel ut til å mene at problemet kan løses ved at pådriverarbeidet organiseres i en egen enhet. Departementet problematiserer ikke at ombudet likevel kan komme opp i en dobbeltrolle som konsulent og kontrollør, ved at ombudet risikerer å kontrollere det arbeidet som er gjort i samarbeid med ombudets egne konsulenter.

For å unngå en slik rollekonflikt er det etter min mening nødvendig at man i veiledningsarbeidet trekker en grense mot konsulentarbeid, noe Likestillingsombudet har gjort

i arbeidet med aktivitetsplikten. Jeg savner at forskriftene problematiserer eller sier noe om denne grensdragningen.

Bokstav e) Kompetansefunksjon

Jeg er tilfreds med at forskriftsteksten ikke bare knytter kompetansefunksjonen til diskriminering, men også til kompetanse om likestilling.

Kompetansefunksjonen er kanskje den mest diffuse av oppgavene som er listet opp under § 1. Jeg er opptatt av at man ikke må legge seg på et altfor ambisiøst nivå. Forarbeidene kan til en viss grad oppfattes dithen at det nye ombudet nærmest skal overlappes forskningsmiljøene, Kilden og andre som bringer fram kunnskap. Det viktige må være at det nye ombudet får en plikt til å holde seg orientert og til å ha kunnskaper om hvor informasjon og kompetanse finnes, alternativt å sørge for å ha kompetanse selv. Et område hvor ombudet må sørge for særlig fokus på egenkompetanse er diskriminering/menneskerettigheter.

Bokstav f) Forumsfunksjon

Til andre avsnitt:

Jeg mener det er unødvendig å ta med siste halvdel av setningen i en forskrift. Evnen til å håndtere multippel diskriminering osv. ligger etter min mening allerede i kravet om å utvikle tverrfaglig kompetanse, samt at dette er tatt opp i forarbeidene til loven.

Til tredje avsnitt som lyder slik:

”Videre kan ombudets arbeid gjennomføres i samarbeid med offentlige instanser, relevante interesseorganisasjoner og kompetansemiljøer på lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt nivå.”

For meg er det uklart hva som ligger i formuleringen ”kan ombudets arbeid gjennomføres i samarbeid med”. Jeg stiller spørsmål ved hvilke deler av ombudets arbeid som tenkes gjennomført i samarbeid med andre, og på hvilken måte et eventuelt samarbeid skal foregå.

Det kan for eksempel tenkes ordninger der andre offentlige instanser tar i mot klager og henvendelser, og videreformidler dem til ombudet. Ombudets lovhåndheveroppgaver kan ikke gjennomføres i samarbeid med andre.

Når det gjelder pådriver- og kompetansefunksjonen, er jeg enig i at et samarbeid med andre organer er nyttig og nødvendig. Det fremstår på mange måter som selvsagt at ombudet må ha utstrakt kontakt med ulike aktører.

Samarbeidet må likevel være av en slik art at ombudet ivaretar sin uavhengighet. Gjennomføring av ombudets arbeid gjennom frivillige organisasjoner eller mer kommersielle aktører som stiftelser, selskaper el. kan være uheldig sett i forhold til ombudets behov for å oppfattes som objektiv og troverdig.

Det er klart at det nye ombudet må kunne søke et vidt samarbeid med andre, men ombudet må ikke komme i en situasjon hvor bindinger for eksempel til kommersielle aktører eller til organisasjoner eller andre som kan bli gjenstand for ombudets tilsyn, fører til svekket troverdighet.



§ 2 Veiledningsplikt

Forskriftsutkastet § 2 oppstiller en utvidet veiledningsplikt for ombudet. I kommentarene er det nevnt en del eksempler på hva den utvidede plikten kan bestå i: Bistand til anmeldelse av rasistisk motivert kriminalitet, informasjon om arbeidsmiljølovens regler om oppsigelse og bistand til å søke fri saksførsel. I kommentarene til forskriften sies det at omfanget av veiledningen må tilpasses ombudets situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet. Likevel legges det opp til en ganske omfattende bistand i forskjellige typer saker.

Likestillingsombudet gir i dag ofte veiledning om annet lovverk, for eksempel folketrygdloven og arbeidsmiljøloven. I mange tilfeller er det likevel på sin plass å utvise forsiktighet når det gjelder bistand på andre etaters fagområder. Når det for eksempel gjelder veiledning om prosessuelle regler og frister i oppsigelsessaker, kan feil eller upresis informasjon få store konsekvenser, og det er ofte bedre å henvise til Arbeidstilsynet eller råde vedkommende til å kontakte fagforening eller advokat.

Videre er det lagt opp til at ombudet skal yte konkret hjelp for eksempel til å anmelde et forhold, eller til å søke fri sakførsel. I forskriftsutkastet står det blant annet at *"ombudets bistand kan være i form av utforming av søknaden."* I kommentarene heter det likevel at ombudet ikke skal representere parten utad eller utad opptre skriftlig på vegne av parten.

Jeg er enig i at ombudet bør veilede om mulighetene til å søke fri sakførsel og mulighetene for politianmeldelse. Dersom ombudet går for langt i bistanden i konkrete saker, vil ombudet imidlertid raskt kunne oppfattes som en partsrepresentant. En slik rolleblanding må unngås hvis ombudets troverdighet som lovhåndhever skal opprettholdes.

I kommentarene til § 2 slås det videre fast at *"Ombudet skal ha en kommunikasjonsform som sikrer at alle personer skal ha tilgang til håndhevingsapparatet, uavhengig av om vedkommende har gode norskkunnskaper."* Videre heter det at *"Ombudet må vurdere behovet for å benytte tolk eller oversetter i tilfeller hvor dette kan være nødvendig."*

Jeg er enig i at ombudet må sikre en tilfredsstillende kommunikasjon med ulike brukergrupper. Bruk av tolk vil i en del tilfeller være nødvendig for å oppfylle denne målsettingen. Jeg har likevel to merknader til dette punktet:

For det første er bruk av tolk ikke bare aktuelt i forhold til ulike etniske grupper, men også for mennesker med funksjonsnedsettelse, for eksempel døve. Dette bør fremgå av kommentarene til forskriften. Slik disse nå er utformet, ser en bare ut til å ha tenkt på denne problemstillingen i forhold til etniske grupper.

For det andre vil det være ressurs- og kostnadskrevende å benytte tolk. Forskriften sier ikke noe om hvem som skal finansiere tolk eller oversetter. Spørsmålet om finansiering vil for øvrig også melde seg i saksbehandlingen for øvrig i de tilfeller det er behov for tolk i møter. Det vil være en fordel om departementet utarbeider nærmere retningslinjer om finansiering og bruk av tolk/oversetter, og at slike retningslinjer inntas i forskriften.

Det vil nok for øvrig bli praktisk vanskelig å sette av store ressurser til tolk/oversettelse på områder som ikke omfattes av likestillings- og diskrimineringslovgivningen, men som hører innunder den utvidede veiledningsplikten. Hovedfokuset vil nok ligge på å få ut mest mulig

relevant informasjon om de sentrale rettigheter etter den lovgivningen som ombudet håndhever.

§ 3 Henvendelse til ombudet

I kommentarene til § 3 understrekes det at ombudet representerer et lavterskeltilbud, og at det derfor ikke stilles ”*store krav til personens eget bidrag til saken opplysning*”.

Jeg er enig i at det skal være enkelt og ikke for ressurskrevende å henvende seg til ombudet.

Min erfaring er likevel at det ofte er nødvendig at klageren i noen utstrekning selv bidrar under saksgangen for å få saken godt nok opplyst. Klageren er som regel den som best kan opplyse om de faktiske forholdene og imøtegå motpartens anførsler. Jeg tror derfor at formuleringen om at det ikke skal stilles ”*store krav til personens eget bidrag*” i en del tilfeller kan være villedende. Uansett hva som sies i forskriftene vil jo personer som deltar aktivt i saksgangen og imøtegår motpartens synspunkter og opplysninger, ha langt større mulighet til å vinne fram med påstander at de har vært utsatt for diskriminering.

I kommentarene til § 3 sies det videre at ombudet bør vurdere behovet for å benytte tolk eller oversetter. I den forbindelse viser jeg til mine merknader om bruk av tolk ovenfor.

§ 4 Avvisning og henleggelse

Forskriftsutkastets § 4 slår fast at en henleggelse eller avvisning av en sak skal begrunnes. I motsetning til dagens forskrift til likestillingsloven har ikke den nye forskriften bestemmelser om i hvilke tilfeller ombudet kan avvise eller henlegge en sak. Denne adgangen er regulert i diskrimineringsombudsloven § 3 femte ledd. Her sies det at ombudet ”i særlige tilfeller kan henlegge en sak dersom ombudet ikke finner grunn til videre behandling”.

Forarbeidene (side 87) utdyper imidlertid hva som ligger i ”særlige grunner” og nevner blant annet saker ”hvor det diskriminerende forhold ligger langt tilbake i tid.” Mitt spørsmål er om dette er ment å utelukke henleggelse av saker hvor det diskriminerende forholdet nylig er opphørt.

Dagens forskrift til likestillingsloven inneholder nemlig en særskilt hjemmel til å henlegge en sak ”dersom den forskjellsbehandling det er klaget over, er opphørt”, jf forskriftens § 4 første ledd siste pkt. Denne bestemmelsen er praktisk viktig, og bør videreføres i den nye forskriften.

§ 5 Vilkår i ombudets uttalelse

I utkastets § 5 heter det at ”*Ombudet kan i sin uttalelse fastsette vilkår samt frister for opphør av det lovstridige forholdet.*”

I kommentarene sies det at ”*Hensikten med bestemmelsen er å gi innklagede muligheter til å bringe et lovstridig forhold til opphør, før ombudet eller klager eventuelt bringer saken inn for nemnda.*”

Dette vil bare være aktuelt der den som får ombudets avgjørelse mot seg ikke klager, for en klage vil avskjære de frister som eventuelt er satt for retting/endring. Frister vil kunne være

nyttig i de tilfeller ombudet er i dialog med partene om endringer som er nødvendige for at et diskriminerende forhold skal opphøre.

§ 7 Ombudets oppfølging av nemndas vedtak og § 10 Nemndas sekretariat

Jeg synes forskriftsutkastet er uklart når det gjelder arbeidsfordelingen mellom ombudet og klagenemndas sekretariat. I § 7 i heter det at ombudet skal *"når det er grunn til det, se til at nemndas vedtak blir fulgt."* § 10 sier at sekretariatet på sin side skal *"følge opp nemndas vedtak så langt dette ikke er tillagt ombudet."*

Det er også lagt opp til at ombudet skal følge med på om fastsatte frister for oppfyllelse av pålegg om retting og stansing overholdes. Dersom fristen oversittes, skal ombudet i neste omgang varsle nemnda, som så vurderer om det skal gjennomføres vedtak om tvangsmulkt. Denne fremgangsmåten virker unødig tungvint.

Etter min mening vil det være enklere og en mer nærliggende løsning at sekretariatet har til oppgave å følge opp nemndas vedtak. Her er det viktig med helt klare regler slik at nemndas vedtak blir fulgt opp på en konsekvent og effektiv måte.

I forskriftsutkastets § 10 heter det at *"sekretariatet skal tilrettelegge for nemndas møter og forberede de saker nemnda skal behandle"*.

At sekretariatet skal utarbeide sammendrag av sakene som skal opp for nemnda, innebærer en omlegging av rutine ved klagesaksbehandlingen. I dag er det ombudet selv som skriver sammendrag av sakene, før sammendragene oversendes nemnda.

Jeg savner en klargjøring av hvilke forpliktelser ombudet skal ha etter at ombudets uttalelse er påklaget. Jeg forutsetter at klagen sendes til ombudet, men forskriftsutkastet sier ikke noe om ombudets rolle etter dette. Ombudet skal vurdere omgjøring av sin uttalelse, og dette skal vel gjøres før klagen oversendes nemnda? Hvis ombudet ikke omgjør sin avgjørelse, er det vel hensiktsmessig at ombudet oversender klagen med et oversendelsesbrev, der ombudets kommentarer til klagen fremgår.

Rutine rundt klagesaksbehandlingen kunne med fordel fremgå tydeligere av forskriften.

§ 13 Beramning av møter og møteinnkalling

I utkastets § 13 fjerde ledd heter det at *"Nemnda kan innkalle vitner eller sakkyndige dersom den finner det nødvendig for sakens opplysning."*

Her oppstår spørsmålet om hvem som skal dekke kostnadene forbundet med å innkalle vitner/sakkyndige. Forskriften eller kommentarene omhandler ikke dette. Jeg viser for øvrig til mine merknader under §§ 2 og 3 i forbindelse med bruk av tolk/oversetter.

Klagenemnda for likestilling har også spilt inn det samme spørsmålet til meg, og fremhevet at forskriftene bør avklare hvem som skal dekke eventuelle kostnader til vitner/sakkyndige.

Departementet foreslår å ikke videreføre § 29 i dagens forskrift til likestillingsloven vedrørende dekning av partenes saksomkostninger for nemnda. Etter ordlyden omhandler bestemmelsen de tilfeller der ombudet har brakt saken inn for nemnda. Klagenemnda har

imidlertid gitt regelen et videre anvendelsesområde, slik at en part også i andre tilfeller har fått dekket sine saksomkostninger.

I høringsbrevet påpeker departementet at bestemmelsen har hatt liten praktisk betydning. Videre fremheves det at Likestillings- og diskrimineringsnemnda er et lavterskeltilbud, slik at det ikke er nødvendig å bruke advokat og dermed pådra seg saksomkostnader.

Det er riktig at regelen om dekning av saksomkostnader ikke har vært mye brukt i praksis. Jeg synes likevel departementet burde drøfte dette spørsmålet grundigere. Det kan tenkes tilfeller der det er rimelig å få dekket utgiftene til sakførsel i nemnda, fordi et vedtak i tråd med ombudets avgjørelse vil være veldig inngripende overfor en part, slik at denne har behov for juridisk bistand for å forsøke å unngå et slikt vedtak. Se for eksempel Klagenemnda for likestilling sitt vedtak 8/2003 og vedtak 16/2003 om omkostningsspørsmålet i samme sak.

Jeg går inn for at regelen om adgang til dekning av omkostnader opprettholdes, men gjerne på nærmere bestemte vilkår. For eksempel kan nødvendighetskriteriet som nemnda drøfter i sistnevnte vedtak tas inn i forskriften.

§ 25 Forholdet til forvaltningsloven

I kommentarene til § 25 sies det at *"Saksdokumenter som nemndas medlemmer har fått i hende i forbindelse med behandlingen av en sak, skal returneres til sekretariatet senest når saken er ferdigbehandlet i nemnda."*

Jeg ser ikke hensikten med en slik ordning.

For det første vil jeg påpeke at dette sjelden dreier seg om dokumenter med mange taushetsbelagte opplysninger. Jeg har derfor ingen motforestillinger til at nemndsmedlemmene for eksempel skulle ønske å oppbevare tidligere sakssammendrag.

For det andre fremstår det som en tungvint ordning at dokumentene skal returneres til sekretariatet. Etter min mening er det vel så praktisk at hvert enkelt medlem av nemnda makulerer dokumentene etter at behandlingen av saken er avsluttet, slik det fungerer dag.

Det sies at dokumentene *"senest"* skal returneres til sekretariatet når saken er ferdigbehandlet. Ordvalget er litt rart, fordi det neppe er aktuelt å returnere dokumentene for saken er ferdigbehandlet.

Uansett signaliserer denne bestemmelsen en mistillit til at nemndas medlemmer vil overholde sin taushetsplikt og håndtere dokumentene i tråd med denne. Dette er svært uheldig og bestemmelsen bør utgå.

Vennlig hilsen



Kristin Mile
likestillingsombud

Saksbehandler. May Schwartz