

Felles håndhevings- apparat for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet

Rapport fra en tverrdepartemental arbeidsgruppe

**Kommunal- og regionaldepartementet
Innvandringsavdelingen**

Mai 2003

Innholdsfortegnelse

1	Arbeidsgruppens mandat, sammensetning og arbeid.....	5
1.1	Mandat og sammensetning.....	5
1.2	Arbeidsgruppens arbeid.....	7
1.3	Kort om andre forhold av betydning for gruppens arbeid.....	7
1.4	Den videre prosessen.....	7
2	Sammendrag.....	9
3	Eksisterende håndhevingsorganer og relevante utredninger.....	17
3.1	Innledning.....	17
3.2	Håndhevingsapparatet for likestilling mellom kjønnene.....	17
3.2.1	<i>Likestillingsombudet</i>	17
3.2.2	<i>Klagenemnda for likestilling</i>	18
3.2.3	<i>Likestillingssenteret</i>	19
3.3	Håndhevingsapparat for etnisk diskriminering.....	20
3.3.1	<i>Senter mot etnisk diskriminering</i>	20
3.3.2	<i>Forslag til håndhevingsapparat i NOU 2002: 12 Rettslig vern mot etnisk diskriminering</i>	21
3.3.2.1	Opprettelse av et nytt tilsynsorgan – Diskrimineringstilsynet.....	22
3.3.2.2	Klageorgan.....	23
3.3.2.3	Kompetansesenter for etnisk likestilling.....	23
3.4	Andre håndhevingsordninger og forslag.....	24
3.4.1	<i>Arbeidslivet</i>	24
3.4.1.1	Arbeidstilsynet.....	24
3.4.1.2	Arbeidsretten.....	25
3.4.1.3	Forslag fra Arbeidslivslovutvalget – NOU 2003: 2 Skjerpet vern mot diskriminering i arbeidslivet.....	25
3.4.2	<i>Håndhevingsystem for diskriminering av funksjonshemmede</i>	26
4	Internasjonale føringer.....	28
4.1	EU.....	28
4.1.1	<i>Innledning</i>	28
4.1.2	<i>EUs rådsdirektiv 2000/43/EF</i>	28
4.1.3	<i>Europaparlaments- og rådsdirektiv 2002/73/EF</i>	28
4.1.4	<i>EUs rådsdirektiv 2000/78/EF</i>	29
4.1.5	<i>EUs rapport om spesialiserte organer som arbeider for likestilling og/eller mot diskriminering</i>	29
4.1.5.1	Nærmere om mandat, virkeområde og uavhengighet.....	29
4.1.5.2	Bistand til ofre for diskriminering.....	31
4.1.5.3	Institusjonenes rolle i den politiske prosessen, dokumentasjon og bevisstgjøring.....	32
4.2	Europarådet.....	32
4.3	FN.....	33
5	Situasjonen i noen andre utvalgte land.....	34
5.1	Innledning.....	34
5.2	Irland.....	34
5.2.1	<i>The Equality Authority</i>	34
5.2.2	<i>The Office of the Director of Equality Investigations, ODEI – The Equality Tribunal</i>	35
5.3	Nord-Irland.....	36
5.4	Nederland.....	37

5.5	Canada.....	38
5.6	Storbritannia.....	38
5.7	Sverige.....	40
6	Felles håndhevingsapparat for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet.....	41
6.1	Innledning.....	41
6.2	Nasjonale føringer for organisering av statlige tilsyn.....	41
6.3	Bør en opprette et felles håndhevingsapparat for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet?	42
6.4	Antall organer i et felles håndhevingsapparat	44
6.4.1	<i>Bør en slå sammen tilsynet/ombudet og kompetansesenteret?</i>	45
6.4.2	<i>Bør håndhevingsapparatet bestå av to instanser?</i>	47
6.4.3	<i>Arbeidsgruppens vurdering</i>	48
6.5	Modeller for organisering av et felles håndhevingsapparat	48
6.5.1	<i>Den irske modellen</i>	48
6.5.2	<i>Tilsyns-/ombudsmodellen</i>	49
6.5.3	<i>Arbeidsgruppens vurdering</i>	51
6.6	Arbeidsgruppens konklusjon.....	51
7	Nærmere om funksjonene til de to nye håndhevingsorganene.....	53
7.1	Innledning.....	53
7.2	Tilsynet/ombudet.....	53
7.2.1	<i>Bør tilsynet/ombudet ha samme funksjoner og kompetanse uavhengig av diskrimineringsgrunnlag?</i>	53
7.2.2	<i>Bør førsteinstansen ha vedtakskompetanse?</i>	55
7.2.3	<i>Tilrettelegging for frivillig ordning ("megling")</i>	59
7.2.4	<i>Kompetanse til å foreta undersøkelser</i>	60
7.2.5	<i>Håndheving av aktivitetsplikten</i>	61
7.2.6	<i>Andre tilsynsfunksjoner</i>	62
7.2.7	<i>Kompetanse-/pådriverfunksjoner</i>	64
7.3	Klageinstansen	64
7.4	Kompetanse i forhold til andre forvaltningsmyndigheter og domstolsprøving	65
7.5	Forholdet til øvrige diskrimineringsgrunnlag	65
7.5.1	<i>Arbeidslivets område</i>	65
7.5.2	<i>Andre områder</i>	67
7.6	Arbeidsgruppens konklusjon.....	68
8	Retts hjelp og tilgrensende problemstillinger.....	70
8.1	Innledning.....	70
8.2	Dagens ordning	70
8.2.1	<i>Likestillingsombudet</i>	70
8.2.2	<i>Senter mot etnisk diskriminering</i>	70
8.2.3	<i>Lov om fri retts hjelp</i>	70
8.3	Relevante EU-direktiver og internasjonale føringer	71
8.4	Dansk og svensk rett	72
8.5	Forslaget i NOU 2002: 12	73
8.6	Synspunkter fra høringsinstansene til NOU 2002: 12.....	73
8.7	Arbeidsgruppens konklusjon.....	74
9	Organisering mv. av tilsynet/ombudet og klageinstansen.....	76
9.1	Organisering mv. av tilsynet/ombudet	76
9.1.1	<i>Valg av organisasjonsform</i>	76
9.1.2	<i>Størrelse og dimensjonering</i>	77
9.1.3	<i>Tilknytningsform</i>	77

9.1.4	<i>Navn på organet</i>	79
9.2	Organisering mv. av klageinstansen.....	81
9.2.1	<i>Valg av organisasjonsform</i>	81
9.2.2	<i>Sammensetning og oppnevning</i>	82
9.2.3	<i>Sekretariatsfunksjonen</i>	84
9.3	Overordnet departementsansvar	85
9.4	Lokalisering.....	86
9.5	Arbeidsgruppens konklusjon.....	87
10	Administrative og økonomiske konsekvenser av arbeidsgruppens forslag	89
10.1	Innledning.....	89
10.2	Konsekvenser av nytt felles tilsyn/ombud og klagenemnd	89
10.3	Endring i rettshjelpsloven. Fri saksførsel etter anbefaling fra klagenemnda	90
10.4	Arbeidsgruppens konklusjon.....	91
	Vedlegg	92

1 Arbeidsgruppens mandat, sammensetning og arbeid

1.1 Mandat og sammensetning

Regjeringen ga 28. oktober 2002 en arbeidsgruppe i oppdrag å utrede spørsmålet om å etablere et felles håndhevingsapparat for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet. Arbeidsgruppen ble satt sammen av representanter fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Justisdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet.

Arbeidsgruppen fikk følgende mandat:

”Bakgrunn

I NOU 2002: 12 *Rettslig vern mot etnisk diskriminering* foreslås det egne håndhevingsorganer for etnisk diskriminering, ved et nytt *Diskrimineringsstilsyn* og et klageorgan, *Klagenemnda for etnisk diskriminering*. Disse organene foreslås tillagt myndighet til å fatte bindende avgjørelser ved for eksempel å gi pålegg om retting eller stansing og fastsette erstatning for ikke økonomisk tap (oppreisning). Lovutvalget foreslår også at det opprettes et *Kompetansesenter for etnisk likestilling* for å påvirke holdninger, være pådriver og gi veiledning. Utvalget foreslår at *Senter mot etnisk diskriminering* blir omdannet til et slikt senter.

I dag har vi et håndhevingsapparat når det gjelder kjønnslikestilling/kjønnsdiskriminering, *Likestillingsombudet*, *Klagenemnda for likestilling* og *Likestillingssenteret*. Forslaget i NOU 2002: 12 følger langt på vei samme modell for etnisk diskriminering.

I noen land (bl.a. Nederland og Canada) har man valgt å opprette et felles håndhevingsapparat for all diskriminering, fremfor å ha forskjellige håndhevingsorganer for ulike diskrimineringsgrunnlag (bl.a. kjønn, etnisitet, funksjonshemming, seksuell orientering, alder). I Sverige og Storbritannia utredes felles håndhevingsorganer, uten at det nødvendigvis må ligge til grunn et felles lovverk.

Regjeringen besluttet tidligere i år å nedsette et lovutvalg til å utrede rettslige virkemidler som kan styrke funksjonshemmedes vern mot diskriminering. Utvalget skal i den sammenheng vurdere om det bør opprettes et håndhevingsystem. Videre er arbeidslivsutvalget bedt om å avgi en delinnstilling desember 2002 med forslag til en fullstendig innarbeiding av EUs rådsdirektiv 2000/78/EF.

Organer for separate diskrimineringsgrunnlag vil være små og sårbare. Et felles apparat vil kunne gi større tyngde mht. fagkompetanse og vil være ressursbesparende. Det opprettes derfor en arbeidsgruppe for å utrede et felles håndhevingsapparat for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet.

Oppgave/avgrensning

Utredningen av et mulig felles håndhevingsapparat skal begrenses til et felles håndhevingsapparat for de to diskrimineringsgrunnlagene kjønn og etnisitet. Utredningen skal omfatte de tre nevnte organene som utgjør likestillingsapparatet og det apparat som foreslås i NOU 2002: 12 når det gjelder håndheving av etnisk diskriminering.

Arbeidsgruppen skal vurdere hvordan disse organene kan organiseres i framtida gitt at det skal være et felles apparat. I hovedtrekk skal oppgavene til de ulike organene som utgjør da-

gens likestillingsapparat legges til grunn. Tilsvarende skal hovedtrekkene i forslaget fra Holgersenutvalget i NOU 2002: 12 mht. oppgaver for *Diskrimineringstilsyn, Klagenemnda for etnisk diskriminering* og *Kompetansesenter for etnisk likestilling* legges til grunn og videreføres i utredningen. Arbeidsgruppen skal imidlertid ta stilling til hvor mange organer som bør opprettes, og hvilke funksjoner organene bør ha. Arbeidsgruppen skal også vurdere hvilket eller hvilke departementer som bør ha det administrative ansvaret for et felles apparat. Utredningen fra arbeidsgruppen skal ikke omfatte utvikling av et felles lovverk, men baseres på gjeldende likestillingslov og forslaget til lov mot etnisk diskriminering i NOU 2002: 12. Arbeidsgruppen skal likevel fremme forslag til justeringer i likestillingsloven og forskriftene, samt justeringer i lovforslaget i NOU 2002: 12, dersom slike endringer anses nødvendige for å etablere felles organer.

Utredningen skal ta høyde for at det senere kan bli aktuelt å inkludere andre diskrimineringsgrunnlag enn kjønn og etnisitet i håndheving inn under håndhevingsapparatets kompetanseområde. Dette gjelder for eksempel diskriminering i arbeidslivet på grunnlag av trosbekjennelse eller religion, funksjonshemming, alder eller seksuell orientering, herunder håndheving av arbeidsmiljøloven § 55 A.

De organene som er direkte berørt av utredningsarbeidet er Likestillingsombudet, Klagenemnda for likestilling, Likestillingssenteret samt Senter mot etnisk diskriminering (SMED). Disse organene skal høres underveis i utredningsprosessen gjennom konsultasjoner eller slik arbeidsgruppen finner hensiktsmessig. Barne- og familiedepartementet har iverksatt en evaluering av Likestillingssenteret i regi av Statskonsult. Evalueringen skal være avsluttet innen den 1. juni 2003. Arbeidsgruppen kan også behandle synspunkter på felles håndhevingsapparat for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet som måtte komme i den ordinære høringen av NOU 2002: 12 *Rettslig vern mot etnisk diskriminering*. Det vises også til evaluering av Senter mot etnisk diskriminering som ventes å foreligge 1. mars 2003 i regi av Institutt for kriminologi og retts sosiologi og Norsk institutt for by- og regionforskning.

Utredningen skal være ferdig innen 1. mai 2003. Utredningen skal skje parallelt med Kommunal- og regionaldepartementets utarbeidelse av Ot.prp. om lov mot etnisk diskriminering og underlegges en separat høring. Vurderingen skal foreligge så den endelige avgjørelsen kan ligge til grunn i KRDs Ot.prp om lov mot etnisk diskriminering.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Arbeidsgruppen skal utrede de økonomiske og administrative konsekvensene av sitt forslag. Minst ett av arbeidsgruppens forslag skal være basert på uendret ressursbruk.”

Arbeidsgruppens sammensetning

Arbeidsgruppen fikk følgende sammensetning:

rådgiver Anne-Sofie Daleng, Arbeids- og administrasjonsdepartementet

rådgiver Turid Semb, Arbeids- og administrasjonsdepartementet

ekspedisjonssjef Arni Hole, Barne- og familiedepartementet

førstekonsulent Marie Flønes, Barne- og familiedepartementet

underdirektør Ragnhild Bendiksby, Justisdepartementet

førstekonsulent Kine Steinsvik, Justisdepartementet

avdelingsdirektør Stephan Mo, Kommunal- og regionaldepartementet

prosjektleder Elin Rønningen, Kommunal- og regionaldepartementet

rådgiver Cecilie Fjelberg, Kommunal- og regionaldepartementet.

Avdelingsdirektør Stephan Mo har ledet gruppens arbeid.

1.2 Arbeidsgruppens arbeid

Arbeidsgruppen har hatt 10 møter. Arbeidsgruppen gjennomførte den 3.-4. februar 2003 et studiebesøk i Nord-Irland (Belfast) og i Irland (Dublin). Formålet med studiebesøket var å skaffe oversikt over organiseringen av håndhevingsapparatet i to andre land. I begge disse landene er det etablert et felles håndhevingsapparat for en rekke diskrimineringsgrunnlag, herunder kjønn, religion, etnisitet, funksjonshemming mv. I kapittel 5.2 og 5.3 gjør arbeidsgruppen rede for de modeller for likebehandling som er etablert der, og i kapittel 6 inngår organisasjonsmodellen i Irland som en del av drøftingen.

Den 18. februar 2003 gjennomførte arbeidsgruppen et konsultasjonsmøte med alle de eksisterende organene som vil bli berørt av etablering av et felles håndhevingsapparat, dvs. Likestillingsombudet og representanter fra Likestillingssenteret, Klagenemnda for likestilling og Senter mot etnisk diskriminering. På møtet ble fordeler og ulemper ved et eventuelt felles håndhevingsapparat drøftet.

1.3 Kort om andre forhold av betydning for gruppens arbeid

I juni 1959 vedtok Stortinget å opprette et Likelønnsråd, som ble omdannet til Likestillingsrådet i 1972. Likestillingssenteret ble etablert i 1997, men tok utgangspunkt i Likestillingsrådet. Likestillingsombudet ble etablert ved lov av 9. juni 1978 og har virket i snart 25 år. Det statlige likestillingsapparatet har en lang og positiv historie som frittstående og uavhengige organer. Holgersenutvalget, jf. nedenfor, bygger i stor utstrekning på de erfaringene som er høstet i likestillingsapparatet, og som det er viktig å bygge videre på når en skal møte fremtidens utfordringer. Et felles håndhevingsapparat vil ikke innebære en nedlegging av det eksisterende likestillingsapparatet, men en videreføring og videreutvikling av dette.

NOU 2002: 12 Rettslig vern mot etnisk diskriminering (Holgersenutvalget) ble lagt fram 14. juni 2002. Kommunal- og regionaldepartementet sendte 31. oktober 2002 utredningen på en bred høring. I høringen har departementet mottatt nær 100 høringsuttalelser. Arbeidsgruppen har hatt tilgang til høringsuttalelsene i sitt arbeid. Kommunal- og regionaldepartementet tar sikte på å fremme et lovforslag om lov mot etnisk diskriminering i 2004.

Arbeidslivslovutvalget la 17. desember 2002 fram en delinnstilling NOU 2003: 2 Skjerpet vern mot diskriminering i arbeidslivet. Delinnstillingen ble sendt på høring og Arbeids- og administrasjonsdepartementet har arbeidet med et lovforslag våren 2003. Forslaget i NOU 2003: 2 omfatter skjerpede materielle regler om likebehandling i arbeidslivet. Arbeidslivslovutvalget foreslo videre at spørsmålet om håndheving utenfor domstolene blir utredet særskilt.

Regjeringen nedsatte 29. november 2002 et utvalg som skal utrede hvordan vernet mot diskriminering av funksjonshemmede kan styrkes, som ledd i oppfølgingen av NOU 2001: 22 (Manneråkutvalget). Utvalget ledes av professor Aslak Syse. I henhold til mandatet skal Syseutvalget utarbeide forslag til ny lov eller foreslå endringer i eksisterende lover eller begge deler, jf. nærmere omtale i kapittel 3.4.2. Syseutvalget skal avgi sin innstilling innen 31. desember 2004.

1.4 Den videre prosessen

Arbeidsgruppen antar at den videre prosessen vil bli slik at forslagene i rapporten her, etter høring, vil kunne innarbeides i den odelstingsproposisjonen som Kommunal- og regionalde-

partementet forbereder i forbindelse med oppfølgingen av Holgersenutvalgets innstilling NOU 2002: 12.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet følger opp Arbeidslivslovutvalgets innstilling NOU 2003: 2 Skjerpet vern mot diskriminering i arbeidslivet, og tar sikte på å fremme et lovforslag før sommeren 2003. En eventuell utredning av om de foreslåtte håndhevingsorganene i denne rapporten også skal håndheve arbeidsmiljøloven kap. X A og X B (jf. kapittel 7.5.1), vil måtte sendes på egen høring. Endringer i arbeidsmiljøloven som følge av dette kan enten inngå i Kommunal- og regionaldepartementets odelstingsproposisjon om oppfølging av Holgersenutvalgets forslag, eller fremmes som et særskilt lovforslag.

Arbeidsgruppen har i rapporten her, jf. kapittel 7, skissert en rekke endringer i likestillingsloven. Etter arbeidsgruppens syn er disse endringene nødvendige for å etablere et felles apparat. Arbeidsgruppen har imidlertid avgrenset sitt arbeid mot å utrede de konkrete lovforslagene, men forutsetter at dette gjøres av Barne- og familiedepartementet. Endringene må også på høring. Endringene i likestillingsloven kan enten inngå i Kommunal- og regionaldepartementets nevnte odelstingsproposisjon eller fremmes som et særskilt lovforslag.

Arbeidsgruppens skisse til endringer i rettshjelpsloven, jf. kapittel 8.7, vil etter høring kunne innarbeides i den odelstingsproposisjon som Kommunal- og regionaldepartementet vil utarbeide om oppfølging av Holgersenutvalgets innstilling NOU 2002: 12.

I 2002 fikk Statskonsult i oppdrag av Barne- og familiedepartementet å foreta en evaluering av Likestillingscenteret. Evalueringen ventes å foreligge innen 1. juni 2003. Det har vært en løpende evaluering av Senter mot etnisk diskriminering fra høsten 1999 til årsskiftet 2002/2003 på oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet i regi av Institutt for kriminologi og retts sosiologi og NIBR, som ventes å foreligge i mai 2003. Arbeidsgruppen har i sitt arbeid ikke hatt tilgang til resultater fra disse eksterne evalueringene. Evalueringsrapportene forventes imidlertid å foreligge innen arbeidsgruppens rapport eventuelt sendes på høring.

2 Sammendrag

I kapittel 1 redegjøres det for arbeidsgruppens mandat, sammensetning og arbeid. Det redegjøres også kort for andre utredninger av betydning for gruppens arbeid. Disse er Holgersenutvalgets NOU 2002: 12 Rettslig vern mot etnisk diskriminering, Arbeidslivslovutvalgets NOU 2003: 2 Skjerpet vern mot diskriminering i arbeidslivet og Syseutvalgets oppfølging av NOU 2001: 22 Fra bruker til borger. Holgersenutvalget bygger i stor utstrekning på de erfaringene som er høstet i likestillingsapparatet, og som det er viktig å bygge videre på når en skal møte fremtidens utfordringer. Arbeidsgruppen understreker at et felles håndhevingsapparat ikke vil innebære en nedlegging av det eksisterende likestillingsapparatet, men en videreføring og videreutvikling av dette. Endelig redegjøres det for den videre prosessen for arbeidsgruppens rapport.

I kapittel 3 beskriver arbeidsgruppen likestillingsapparatet som består av Likestillingsombudet, Klagenemnda for likestilling og Likestillingssenteret. Disse organene er faglig fristilte, og er administrativt underlagt Barne- og familiedepartementet. Likestillingsombudet håndhever likestillingsloven, og undersøker som ledd i dette enkeltsaker og vurderer om likestillingsloven er overtrådt. Ombudet avgir ikke-bindende uttalelser, som det i praksis er opp til partene å innrette seg etter. Ombudets uttalelser følges i de aller fleste tilfeller. Likestillingsombudet eller partene kan bringe saken inn for Klagenemnda for likestilling. Ombudet kan foreta undersøkelser uten av de er knyttet til bestemte saker. Klagenemnda består av sju medlemmer, oppnevnes av Kongen og trer sammen ved behov. Likestillingssenterets hovedoppgave er å arbeide for reell likestilling mellom kvinner og menn på alle samfunnsområder, både nasjonalt og internasjonalt. Senteret skal være en pådriver i debatten i forhold til myndigheter, organisasjoner, arbeids- og næringsliv, være en holdnings- og adferdspåvirker og ha en støtte- og veiledningsfunksjon.

Senter mot etnisk diskriminering (SMED) beskrives. SMED er et faglig uavhengig forvaltningsorgan som har til formål å sikre vern mot diskriminering på grunnlag av trosbekjennelse, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse. Hovedoppgaven er å gi rettshjelp til personer som utsettes for etnisk diskriminering, og å dokumentere og overvåke situasjonen med hensyn til art og omfang av denne typen diskriminering.

I NOU 2002: 12 er det foreslått et nytt apparat for å håndheve lov mot etnisk diskriminering gjennom et Diskrimineringstilsyn, som skal ha myndighet til å undersøke klager og ta stilling til disse gjennom bindende vedtak og sivilrettslige sanksjoner. Diskrimineringstilsynet foreslås som et faglig uavhengig forvaltningsorgan. Det er også foreslått et klageorgan, Klagenemnda for etnisk diskriminering, til å behandle klager over vedtak av Diskrimineringstilsynet. Lovutvalget har foreslått at det i tillegg etableres et Kompetansesenter for etnisk likestilling, for å drive kunnskapsutvikling, holdnings- og adferdspåvirkning, generell støtte og veiledning til offentlige og private instanser, dokumentasjon og overvåkning, samt ha en generell pådriverrolle. Det foreslås at SMED omdannes til et slikt kompetansesenter.

Det gjøres også kort rede for Arbeidstilsynets virksomhet og organisering og for Arbeidsretten. Dernest beskriver arbeidsgruppen forslag fra Arbeidslivslovutvalget i NOU 2003: 2 Skjerpet vern mot diskriminering i arbeidslivet, som omfatter nye regler i arbeidsmiljøloven om vern mot diskriminering på en rekke grunnlag, som alder, funksjonshemming, kjønn, etnisk eller nasjonal opprinnelse, religion eller livssyn. Reglene skal i hovedsak håndheves av domstolene. Utvalget anbefaler at de aktuelle lovforslag på diskrimineringsområdet ses i en

bredere sammenheng, og at det vurderes en helhetlig lovregulering og håndheving av diskrimineringsvernet i Norge.

Når det gjelder diskriminering på grunnlag av funksjonshemming har Manneråkutvalget i NOU 2001: 22 Fra bruker til borger foreslått at det opprettes et faglig uavhengig tilsyn for funksjonshemmedes rettigheter. Regjeringen har oppnevnt et nytt utvalg (Syseutvalget) som innen utløpet av 2004 skal fremme forslag til styrking av vernet mot diskriminering av funksjonshemmede. Utvalget skal bl.a. drøfte sanksjonsmuligheter og vurdere om særskilte organer bør ha ansvar for en effektiv oppfølging av regelverket.

Kapittel 4 gir en kortfattet beskrivelse av internasjonale føringer av betydning for valg av institusjonsstruktur når det gjelder å fremme likebehandling/likestilling og hindre diskriminering. Føringer fra særlig EU, gjennom rådsdirektiv 2000/43/EF om gjennomføring av prinsippet om likebehandling uavhengig av rase eller etnisk opprinnelse, parlaments- og rådsdirektiv 2002/73/EF om endring av rådsdirektiv 76/207/EØF om gjennomføring av prinsippet om lik behandling av kvinner og menn når det gjelder adgang til arbeid, yrkesutdanning og forfremmelse, samt arbeidsvilkår, og rådsdirektiv 2000/78/EF om generelle rammebestemmelser om gjennomføring av prinsippet om likebehandling med hensyn til sysselsetting og arbeid, er sentrale. Det er ennå ikke fattet en endelig EFTA/EØS-posisjon vedrørende spørsmålet om innlemmelse i EØS-avtalen av rådsdirektiv 2000/43/EF og 2000/78/EF, men regjeringen har gått inn for at direktivene innlemmes. Arbeidsgruppen mener på denne bakgrunn at Norge bør oppfylle minimumskravene i direktivene uansett om disse innlemmes i EØS-avtalen eller ikke. I rådsdirektiv 2000/43/EF inngår en bestemmelse om uavhengige organer for å fremme likebehandling på nasjonalt nivå.

Arbeidsgruppen redegjør dernest for EUs rapport om spesialiserte organer som arbeider for likestilling og/eller mot etnisk diskriminering. Rapporten omfatter en undersøkelse av 21 slike uavhengige organer i ulike EU-land. Rapporten trekker opp en rekke prinsipper og drøfter fordeler og ulemper knyttet til utforming av mandat, virkeområde og uavhengighet for organene. Det vises til at det er en utvikling i retning av å samle de forskjellige diskrimineringsgrunnlagene i felles lovgivning og institusjonell struktur, og den drøfter fordeler og ulemper ved en slik organisering.

Videre beskrives General Policy Recommendation No 7 on national legislation to combat racism and racial discrimination, vedtatt av Europarådets kommisjon mot rasisme og intoleranse (ECRI) 13. desember 2002. Anbefalingen fastslår en rekke krav til nasjonal lovgivning mht. utformingen, tilgang til klageprosedyrer og uavhengige spesialiserte organer på nasjonalt nivå. Til sist gis en kort beskrivelse av modell for nasjonal lovgivning til vern mot etnisk diskriminering, utarbeidet av FNs Høykommissær for menneskerettigheter (UNHCHR).

I kapittel 5 gjennomgår arbeidsgruppen kort situasjonen i noen utvalgte land som har gjennomført eller utreder en horisontal organisering av håndheving av vernet mot diskriminering, dvs. organer som arbeider mot diskriminering på flere grunnlag.

I *Irland* eksisterer det to landsdekkende offentlige organer som skal håndheve ikke-diskrimineringslovgivningen og fremme likestilling; The Equality Authority (EA) og The Office of the Director of Equality Investigations (ODEI – The Equality Tribunal). Disse organene håndterer diskriminering på ni ulike grunnlag, bl.a. kjønn, etnisitet, religion, funksjonshemming, alder og seksuell orientering. EA skal gi råd og veiledning om forståelsen av lovene, fastsette retningslinjer, iverksette undersøkelser mv., ta initiativ til forskning, informere og

drive holdningsskapende arbeid. EA bruker mye ressurser til rettshjelp, og kan representere parten eller eventuelt bekoste dette. ODEI er et myndighetsorgan som fungerer på en domstolslignende måte. ODEI har myndighet til å undersøke og etterforske sakene, bistå ved megling og å avgjøre klager. Avgjørelsene kan bringes inn for domstolene.

Nord-Irland har ett felles offentlig organ, The Equality Commission (EQC), som skal bekjempe diskriminering på flere grunnlag og fremme likestilling. EQC skal overvåke lovgivningen, som dekker diskrimineringsgrunnlagene religion, politisk overbevisning, etnisitet, funksjonshemming, kjønn og sivil status. Lovgivningen er spredt og omfatter arbeidslivet, utdanning, bolig og tilbud av varer og tjenester, men nivået for det rettslige vernet varierer for de ulike diskrimineringsgrunnlagene. EQC har ikke avgjørelsesmyndighet i diskrimineringsaker, men gir råd og bistand til personer som mener de har blitt utsatt for diskriminering. Slike saker må føres for domstolene, men kommisjonen kan yte rettshjelp. Videre skal EQC fremme like muligheter, oppmuntre til "good practice" og gode forbindelser mellom personer fra ulike grupper, gi veiledning og informasjon mv.

Nederland har en felles lov om likebehandling/likestilling på grunn av religion, tro, politisk overbevisning, rase, kjønn, nasjonalitet, seksuell orientering og sivil status på en rekke samfunnsområder. Loven håndheves av The Equal Treatment Commission, som er et uavhengig organ med ni faste medlemmer. Kommisjonen behandler klager over brudd på loven og annen relevant sivilrettslig lovgivning. Den foretar undersøkelser og behandler saker i åpne høringer med begge parter til stede. Kommisjonen fatter ikke rettslig bindende avgjørelser, men i praksis følger partene uttalelsen. Det eksisterer også en frivillig landsdekkende organisasjon, Landelijk Bureau ter Bestrijding van Rasisme (LBR), som gir råd, veiledning og utarbeider dokumentasjon om etnisk diskriminering.

På føderalt nivå er det i *Canada* en Human Rights Commission. Kommisjonen, som er uavhengig, arbeider for menneskerettigheter og håndhever klager vedrørende ikke-diskrimineringslovgivning, megler i enkeltsaker og gir generell veiledning og støtte, med vekt på å nå ut til relevante grupper i samfunnet. Den har ikke avgjørelsesmyndighet i sakene, men sender disse videre til Human Rights Tribunal hvis meglingen ikke fører frem. Canada har også tilsvarende lover og håndhevingsystem på provinsnivå.

I *Storbritannia* er det tre organer som arbeider for likestilling og mot diskriminering på nasjonalt nivå, Equal Opportunity Commission, Commission for Racial Equality og Disability Rights Commission. Disse håndhever henholdsvis Equal Pay Act, Sex Discrimination Act, Race relations Act og Disability Discrimination Act. Det er satt i gang en prosess for å vurdere den fremtidige organiseringen på dette området. I et høringsdokument¹ skisseres muligheten for å etablere et felles organ for likestilling gitt at en rekke forutsetninger blir oppfylt. Etter høringen vil det bli tatt stilling til hvorvidt det bør etableres en felles kommisjon, og hvilke funksjoner, myndighet og struktur denne bør få. Storbritannia vil i utgangspunktet beholde eksisterende lovstruktur.

I *Sverige* er det flere organer som arbeider for å fremme likestilling og motvirke diskriminering. Sentralt står de fire ombudsmennene² med ansvar for jämställdhetslagen, lagen om åtgärder mot etnisk diskriminering, lagen om forbud mot diskriminering i arbeidslivet av personer med funksjonshinder og lagen om forbud mot diskriminering i arbeidslivet på grund av

¹ Equality and Diversity: Making it happen, som hadde frist 21. februar 2003.

² Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Handikappombudsmannen og Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning.

sexuell lægning. Ombudsmennene fører tilsyn med de respektive lovene. Et lovutvalg fikk i januar 2002 som oppgave å utrede en samlet diskrimineringslovgivning, jf. komititédirektiv 2002: 11 En sammenhållan diskrimineringslagstiftning. Utvalget skal også vurdere ansvarsområder, oppgaver og tilknytning (til regjeringen eller Riksdagen) for de fire ombudsmennene, herunder en sammenslåing av samtlige eller noen av disse.

I kapittel 6 redegjør arbeidsgruppen for nasjonale føringer for organisering av statlige tilsyn, og drøfter fordeler og ulemper ved etablering av felles håndhevingsapparat for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet. Gruppen anbefaler at et felles håndhevingsapparat opprettes, og foreslår hvordan et slikt apparat kan organiseres, dvs. hvor mange organer apparatet skal bestå av og hvilke roller organene skal ha. Gruppens forslag bygger på dagens likestillingsapparat og Holgersenutvalgets forslag i NOU 2002: 12. Arbeidsgruppen går inn for at det felles håndhevingsapparatet skal bestå av to organer: et tilsyn/ombud og en klageinstans. Tilsynet/ombudet skal behandle enkeltsaker og drive pådrivervirksomhet, mens klageinstansen kun skal behandle klager over tilsynets/ombudets vedtak/uttalelser.

Forslaget innebærer at tilsynet/ombudet skal ivareta oppgavene til *både* Likestillingsombudet og det foreslåtte Diskrimineringstilsynet (behandle enkeltsaker) og Likestillingscenteret og det foreslåtte Kompetansesenteret for etnisk likestilling (pådrivervirksomhet). Disse oppgavene er i dag delt mellom ulike organer, men arbeidsgruppen foreslår å samle disse i ett organ. Gruppen har ved avgjørelsen særlig lagt vekt på at dette vil gi de beste forutsetningene for å utnytte samspillet mellom tilsynsrollen og pådriverrollen: Enkeltsaksbehandlingen vil gi grunnlag for generalisering, og slik utgjøre et viktig informasjonsgrunnlag for pådriverrollen. Gruppen ser at en samling av tilsynsrollen og pådriverrollen i ett organ kan medføre en risiko for at tilsynsobjektene kan stille spørsmål ved organets troverdighet. Gruppen mener imidlertid at muligheten til å klage førsteinstansens avgjørelser inn for en klageinstans, ivaretar hensynet til parter som mener at førsteinstansen er partisk. Arbeidsgruppen mener videre at organisasjonsmodellen vil være brukervennlig, bl.a. ved at det blir enklere å forstå hvor man skal henvende seg med en klage. Endelig mener gruppen at organiseringen vil gi den mest effektive ressursutnyttelsen.

Bakgrunnen for at arbeidsgruppen foreslår en egen klageinstans, er at en slik toinstansordning vil være i tråd med forvaltningslovens system og alminnelige rettssikkerhetsprinsipper. Det er også lagt vekt på at man har gode erfaringer med et klageorgan på likestillingsområdet (Klagenemnda for likestilling), og at klageorganet vil kunne spare brukerne og staten for ressurskrevende rettssaker for domstolene.

I kapittel 7 behandler arbeidsgruppen hvilke funksjoner de to nye håndhevingsorganene skal inneha. Gruppen har som utgangspunkt at organene bør ha så lik kompetanse som mulig i forhold til begge diskrimineringsgrunnlagene (kjønn og etnisitet). Gruppen tilstreber derfor en størst mulig grad av likhet mellom likestillingsloven og forslag til lov mot etnisk diskriminering, og i denne harmoniseringsprosessen velges så langt mulig det alternativet som gir det sterkeste vernet mot diskriminering.

Arbeidsgruppen drøfter hvorvidt *førsteinstansen* skal ha vedtakskompetanse. Gruppen beskriver ordningen som foreslås i NOU 2002: 12 (vedtakskompetanse) og Likestillingsombudet (uttalerett), og drøfter fordeler og ulemper ved disse to modellene. Arbeidsgruppen anbefaler at førsteinstansen skal ha kompetanse til å fatte bindende vedtak og å ilegge sanksjoner i diskriminerings saker. Organet skal videre legge til rette for at parter kan komme fram til en frivillig ordning, men uten at dette skal gå på bekostning av den enkeltes rettigheter. Organet

skal også håndheve aktivitetsplikten som er fastslått i likestillingsloven § 1a og forslag til lov mot etnisk diskriminering § 8. I denne forbindelse kan organet iversette undersøkelser på generelt grunnlag, uten at dette er knyttet til behandlingen av bestemte saker. Arbeidsgruppen tar ikke stilling til hvilke sanksjoner håndhevingsorganet skal kunne ilegge. Dette spørsmålet har vært på høring i forbindelse med lov mot etnisk diskriminering, og er således ikke gjenstand for høring i forbindelse med denne rapporten. Endringer i likestillingsloven på dette området vil bli sendt på en separat høring.

Håndhevingsorganet skal også ha en pådriverrolle, en holdnings- og atferdspåvirkningsrolle, en støtte- og veiledningsrolle, i tillegg til at det skal drive med dokumentasjon og overvåking. Det skal med andre ord tillegges oppgavene som i dag ligger til Likestillingscenteret og som er foreslått tillagt Kompetansesenter for etnisk likestilling. Organet skal ikke yte rettshjelp eller bistand til enkeltpersoner som mener seg utsatt for diskriminering, ut over den alminnelige veiledningsplikten (jf. forvaltningsloven § 11).

Arbeidsgruppen foreslår at *klageinstansen* skal behandle klager over tilsynets vedtak. Klageinstansen skal ha den samme kompetansen som førsteinstansen til å treffe vedtak og fastsette reaksjoner og sanksjoner.

Arbeidsgruppen har ved avveiningen lagt vekt på at de nye organene bør ha stor autoritet og gjennomslagskraft, slik at de kan håndheve lovene så effektivt som mulig. Gruppen har videre lagt vekt på at den foreslåtte ordningen vil sikre en reell toinstansbehandling, og at dette vil gi den mest forsvarlige løsningen rettsikkerhetsmessig. Gruppen mener videre at et apparat som er i tråd med forvaltningslovens system, med en førsteinstans som har vedtakskompetanse og en klageinstans, vil være enklere å forstå for brukerne.

Førsteinstansen og klageinstansen skal ikke kunne oppheve eller endre forvaltningsvedtak truffet av andre. Organene skal heller ikke kunne gi pålegg om hvordan myndighet til å treffe forvaltningsvedtak må nyttes for ikke å komme i strid med likestillingsloven og lov mot etnisk diskriminering. Organene skal heller ikke kunne gi andre pålegg som binder Kongen eller departementene. Vedtak av førsteinstansen og klageinstansen skal kunne bringes inn for domstolene til full prøving av saken.

Arbeidsgruppen drøfter kort forholdet til andre diskrimineringsgrunnlag, både etter arbeidsmiljøloven og andre eventuelle fremtidige lover. Arbeidsmiljøloven vil fra 1. januar 2004 bli utvidet med to nye kapitler om likebehandling i arbeidslivet, hvor diskrimineringsgrunnlagene kjønn, religion, livssyn, etnisitet, nasjonal opprinnelse, politisk syn, medlemskap i arbeidstakerorganisasjon, seksuell orientering, funksjonshemming og alder er omfattet av et generelt forbud mot forskjellsbehandling i arbeidslivet (jf. NOU 2003: 2 Skjerpet vern mot diskriminering i arbeidslivet). Gruppen mener flere hensyn taler for at håndhevingsapparatet på sikt skal håndheve all lovgivning om ikke-diskriminering og likestilling, og anbefaler at disse spørsmålene utredes nærmere etter hvert som regelverket utvikles. I første omgang bør det utredes om håndheving av arbeidsmiljølovens diskrimineringskapittel bør underlegges de nye håndhevingsorganene.

I kapittel 8 behandler arbeidsgruppen kortfattet rettshjelp og tilgrensende problemstillinger. Dagens ordning er at Likestillingsombudet gir råd og veiledning og henviser videre til andre instanser dersom saken ikke hører under dets myndighetsområde. Ombudet kan dessuten bistå ved søknad om fri sakførsel i de tilfellene en som er krenket ønsker å reise erstatningssak for domstolene. Det redegjøres kort for dagens rettshjelpsvirksomhet ved SMED. Dernest gjen-

nomgås kort de relevante bestemmelsene i rettshjelpsloven, samt Justisdepartementets høringsforslag av desember 2002.

Det redegjøres for internasjonale retningslinjer, bl.a. EUs rådsdirektiv 2000/43/EF artikkel 13 om uavhengige organer til å fremme likebehandling og bistå ofre for diskriminering til å få behandlet sine klager over diskrimineringen. Parlaments- og rådsdirektiv 2002/73/EF om gjennomføring av prinsippet om likebehandling av menn og kvinner har en tilsvarende bestemmelse. Medlemsstatene står imidlertid fritt til å fastsette struktur og funksjoner i tråd med nasjonale rettstradisjoner og politiske preferanser. Situasjonen i Sverige og Danmark, der rådsdirektiv 2000/43/EF gjennomføres, beskrives kort. Arbeidsgruppen redegjør for forslagene i NOU 2002: 12 der Holgersenutvalget viser til at forslaget om å opprette et uavhengig landsdekkende tilsynsorgan for etnisk diskriminering oppfyller minimumskravene i artikkel 13 i direktivet. I saker der håndhevingsapparatet ikke har myndighet, viser utvalget til at det kan være et udekket behov for rettshjelp, som vil kunne dekkes opp ved andre rettshjelpsordninger.

Høringsinstansene til NOU 2002: 12 er delt i synet på behovet for rettshjelp dersom det opprettes et Diskrimineringstilsyn, men mange mener at et dette organet vil avhjelpe en god del av behovet. En del instanser mener imidlertid det vil være et udekket behov, og peker på at det er ulike veier å gå for å avhjelpe dette.

Arbeidsgruppen mener at behovet for partsrepresentasjon i diskrimineringssaker vil være avhjulpet ved at det opprettes et tilsyn/ombud, og mener at dette organet bør få en utvidet veiledningsplikt som presiseres i loven/forskriftene. Arbeidsgruppen mener at det kan være behov for fri sakførsel i saksforhold som håndhevingsorganene ikke får kompetanse til å avgjøre, som erstatning for diskriminering. Gruppen skisserer som mulige løsninger at slike saker tolkes inn under rettshjelpsloven § 17 annet ledd om stor personlig og velferdsmessig betydning for søkeren. En annen mulighet vil være å innta en hjemmel i rettshjelpsloven § 18 nytt nr. 3 om at retten kan innvilge fri sakførsel etter behovsprøving i disse sakene. Den tredje muligheten er en ny regel i rettshjelpsloven etter mønster fra regelen i § 19 første ledd nr. 3 om at en part har krav på fri sakførsel uten behovsprøving dersom Sivilombudsmannen har anbefalt søksmålet. Tilsvarende vil det kunne innarbeides en bestemmelse om at den som er krenket etter brudd på lov mot etnisk diskriminering eller likestillingsloven har krav på fri sakførsel etter rettens beslutning, dersom søksmålet er anbefalt av den felles klageinstansen for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet. Arbeidsgruppen konkluderer ikke på hvilken løsning som bør velges.

I kapittel 9 drøfter arbeidsgruppen organiseringen mv. av førsteinstansen og klageinstansen. Det er flere måter å organisere førsteinstansen på, det kan være oppdeling etter diskrimineringsgrunnlag, hvor pådriver og tilsynsfunksjonene kan behandles i samme enhet. Ulempen vil da være at det blir vanskelig å få utnyttet kompetansen og erfaringen fra likestillingsområdet. En annen måte å organisere organet på er etter funksjoner, for eksempel en tilsynsenhet og en pådriverenhet. Det kan også tenkes kombinasjoner av disse. Arbeidsgruppen anser det hensiktsmessig at organet selv får avgjøre hvordan den interne organiseringen bør være.

Arbeidsgruppen mener at det er behov for å styrke det nye organet, dersom det nye håndhevingsapparatet skal bli vellykket. Det er behov for en reell kompetanseoppbygging, og det vises til at de involverte partene³ har understreket at etableringen av et felles håndhevingsapparat

³ Likestillingsombudet, Klagenemnda for likestilling, Likestillingssenteret og Senter mot etnisk diskriminering.

parat må være begrunnet i et ønske om å styrke feltet generelt. Arbeidsgruppen mener derfor at det nye organet som et minimum må ha ressurser som svarer til dagens likestillingsapparat og de utgiftene til nytt håndhevingsapparat som er anslått i NOU 2002: 12. Arbeidsgruppen antar at det bør avsettes 26 mill. kr til førsteinstansen.

Arbeidsgruppen understreker viktigheten av at organet må være faglig fristilt, og foreslår at det organiseres som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Fullmaktene bør fremgå av et mandat og knyttes til organets rolle og oppgaver. Flertallet i arbeidsgruppen (representantene fra Kommunal- og regionaldepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Justisdepartementet) foreslår at organet får et eget styre som oppnevnes av Kongen i statsråd. Begrunnelsen for å opprette et styre er å sikre organets uavhengighet og at det opptrer i samsvar med mandatet. Arbeidsgruppens mindretall (representantene fra Barne- og familiedepartementet) er imot at det skal være et styre for organet, og viser til at uavhengighet kan sikres gjennom lovgivningen. Arbeidsgruppen drøfter ulike alternative navn på organet, og flertallet foreslår at organet skal hete "Likestillings- og diskrimineringstilsynet". Mindretallet vil kalle organet "Likestillings- og diskrimineringsombudet", og understreker at dette ikke er i strid med at organet skal ha vedtakskompetanse.

Arbeidsgruppen drøfter hvorledes klageinstansen bør organiseres. Arbeidsgruppen går inn for at det felles klageorganet organiseres som et faglig fristilt og uavhengig forvaltningsorgan. Av rettssikkerhetshensyn foreslår gruppen at klageorganet organiseres som et kollegialt organ, en klagenemnd. Nemnda oppnevnes av Kongen i statsråd. Gruppen foreslår at klagenemnda består av åtte medlemmer med personlige varamedlemmer. Nemnda organiseres i to avdelinger, hvor fem medlemmer deltar på møtene og hvor leder og nestleder deltar i begge avdelingene. Funksjonstiden bør være fire år, med mulighet for én gangs gjenoppnevning. For å sikre kontinuiteten bør oppnevningstiden være to år første gang for nestleder og tre av medlemmene. Gruppen mener det må legges vekt på at nemndas medlemmer har juridiske kvalifikasjoner. Arbeidsgruppen foreslår at en rekke organisasjoner, hovedorganisasjonene i arbeidslivet, landsdekkende organisasjoner på innvandrerfeltet, samiske interesseorganisasjoner og organisasjoner for nasjonale minoriteter får stille forslag til medlemmer ut fra forhåndsstilte kriterier. Arbeidsgruppen foreslår at klagenemnda skal hete "Klagenemnda for likestilling og diskriminering". Videre foreslår arbeidsgruppen at dagens ordning med at sekretariatsoppgavene ivaretas av Likestillingsombudet videreføres, slik at førsteinstansen utarbeider saksresymé og forestår praktiske forberedelser, sender innkallinger mv.

Arbeidsgruppen drøfter hvor tilsynet/ombudet bør lokaliseres, men velger å ikke konkludere på dette punkt. Arbeidsgruppen drøfter også hvilket departement som bør ha det overordnede administrative ansvaret for organene, men avstår fra å konkludere om dette spørsmålet.

I kapittel 10 anslår arbeidsgruppen de samlede utgiftene ved forslagene til 28 mill. kr, noe som innebærer en økt utgift på 9,5 mill. kr i forhold til hva de eksisterende organene koster. Det må her tas hensyn til at et nytt håndhevingsapparat vil ha funksjoner, særlig i forhold til å håndheve en ny lov mot etnisk diskriminering, som ikke er ivarettatt av noen av de eksisterende organene. Det antas at et samlet nytt håndhevingsapparat i tråd med forslaget vil koste 26 mill. kr og en ny felles klagenemnd vil koste 1,7 mill. kr. Det er usikkerhet knyttet til utgifter til rettshjelp i forbindelse med en utvidelse av rettshjelpsloven, men arbeidsgruppen anslår at det siste alternativet om at rett til fri saksførsel uten behovsprøving når søksmål er anbefalt av klagenemnda årlig til om lag 300 000 kr.

Et alternativ basert på uendret ressursbruk vil utgjøre om lag 18,5 mill. kr. Arbeidsgruppen fraråder et slikt alternativ. Arbeidsgruppen antar at det i så fall er oppgaver knyttet til holdningsskapende arbeid og påvirkningsarbeid som vil måtte nedprioriteres, noe som vil være svært uheldig.

3 Eksisterende håndhevingsorganer og relevante utredninger

3.1 Innledning

I dette kapittelet redegjør arbeidsgruppen for organisering og oppgaver for likestillingsapparatet (kapittel 3.2). Tilsvarende redegjør gruppen for Senter mot etnisk diskriminering og for Holgersenutvalgets forslag til nytt håndhevingsapparat når det gjelder etnisk diskriminering i NOU 2002: 12 (kapittel 3.3). Videre gjør gruppen kort rede for Arbeidstilsynets organisering og oppgaver, for arbeidsretten og for forslaget til nye likebehandlingsregler i kap. X A og X B i arbeidsmiljøloven, jf. NOU 2002: 3 Skjerpet vern mot diskriminering i arbeidslivet (kapittel 3.4.1). Til slutt gjennomgås kort igangsatt utredningsarbeid når det gjelder et styrket vern mot diskriminering av funksjonshemmede (kapittel 3.4.2).

3.2 Håndhevingsapparatet for likestilling mellom kjønnene

Håndhevingsapparatet for likestilling består i dag av tre organer; Likestillingsombudet, Klagenemnda for likestilling og Likestillingscenteret.

3.2.1 Likestillingsombudet

Likestillingsombudet er et faglig fristilt forvaltningsorgan som er administrativt underlagt Barne- og familiedepartementet. Det ble opprettet i 1979. En av Ombudets viktigste oppgaver er å håndheve likestillingsloven, herunder å gi råd og veiledning om lovens bestemmelser, samt behandle klager på brudd på loven. En annen viktig oppgave som Ombudet har, er å arbeide for økt likestilling mellom kjønnene. Dette skjer hovedsakelig gjennom informasjonsvirksomhet og aktiv deltaking i samfunnsdebatten.

Likestillingsombudet oppnevnes av Kongen i statsråd for en periode på seks år, og Ombudets inneværende åremålsperiode utløper 1. juli 2006. Likestillingsombudet er lokalisert i Oslo og har et sekretariat på ti faste medarbeidere. For 2003 er det bevilget 6,33 millioner kroner i statsbudsjettet til driften av Likestillingsombudet, jf. St.prp. nr. 1 (2002-2003) og B. Innst. S. nr. 2 (2002-2003).

I 2002 ble det registrert 422 nye saker hos Likestillingsombudet, dvs. en økning i saksinngangen på 25 prosent fra året før. Størstedelen av enkeltsakene gjelder forhold knyttet til arbeidslivet, så som ansettelse, likelønn og stillingsannonser. Videre gjelder mange av sakene forskjellsbehandling i forbindelse med graviditet, fødselspermisjoner og omsorg for barn etter samlivsbrudd.

Likestillingsombudet har som en av sine fremste oppgaver å føre tilsyn med at bestemmelsene i likestillingsloven overholdes. Likestillingsloven gjelder på alle samfunnsområder med unntak av indre forhold i trossamfunn. Mye av tilsynsvirksomheten skjer som følge av henvendelser til Ombudet. Enkeltpersoner som mener seg utsatt for kjønnsdiskriminering kan klage saker inn for Likestillingsombudet. Grupper eller enkeltpersoner har også full adgang til å bringe saker inn for Ombudet, enten på egne eller andres vegne. Ombudet tar også opp saker av eget tiltak.

Dersom Likestillingsombudet mener at et forhold i en konkret sak er i strid med loven, avgjøres som regel saken ved at Ombudet kommer med en skriftlig ikke-bindende uttalelse. Ombudets kompetanse er således begrenset, idet myndigheten som hovedregel er begrenset til en

uttalerett. I praksis vil det altså være opp til partene selv å innrette seg etter Ombudets avgjørelse, noe de vanligvis gjør. Dersom partene ikke retter seg etter Ombudets uttalelser, har Ombudet begrenset med sanksjonsmidler til rådighet. Ombudet kan som hovedregel ikke gi pålegg om stansing eller retting. Ombudet kan imidlertid bringe saker inn for Klagenemnda, som kan fatte bindende vedtak. Partene selv kan også be om å få saken behandlet på nytt av Klagenemnda dersom de er uenig i Ombudets avgjørelse.

Det finnes et unntak fra hovedregelen om at Ombudet ikke har vedtakskompetanse. I hastesaker har Ombudet kompetanse til å treffe vedtak om å forby en handling og gi påbud om tiltak som sikrer at handlingen opphører eller gjentas. Ombudet kan derimot ikke treffe vedtak om tvangsmulkt eller opppreisning.

Når sakene skal behandles i Klagenemnda sendes de først til Ombudet for ny vurdering. Ombudet kan beslutte å endre sin egen konklusjon dersom det fremkommer nye opplysninger som endrer grunnlaget for avgjørelsen. Likestillingsombudet har ansvaret for å følge opp Klagenemndas vedtak. Ombudet skal således sørge for at Klagenemndas avgjørelser settes i verk og se til at Klagenemndas påbud eller vilkår blir fulgt når det er grunn til det.

Ombudet har begrenset kompetanse i forhold til andre forvaltningsorganer. Ombudet kan for eksempel ikke oppheve eller endre forvaltningsvedtak truffet av andre. Det kan heller ikke gi pålegg om hvordan myndighet til å treffe forvaltningsvedtak må nyttes for ikke å komme i strid med likestillingsloven. Endelig kan Ombudet heller ikke gi andre pålegg som binder Kongen eller et departement.

Offentlige myndigheter er underlagt opplysningsplikt overfor Likestillingsombudet. Dette gjelder uavhengig av om organene i utgangspunktet har taushetsplikt. Ombudet kan likeledes kreve å få alle opplysninger som er nødvendige for gjennomføring av likestillingsloven hos andre som har vitneplikt etter tvistemålsloven. Ombudet kan foreta de undersøkelser som det finner påkrevd for å få gjennomført sine oppgaver etter loven, og om nødvendig kreve hjelp fra politiet. Når det gjelder undersøkelsesadgangen, trenger ikke Ombudets undersøkelser å være knyttet til behandling av *bestemte* saker. Ombudet kan for eksempel undersøke om aktivitetsplikten, jf. likestillingsloven § 1, overholdes på generelt grunnlag uten at det må dreie seg om en konkret sak. Likestillingsombudets saksbehandling er gratis. For saksbehandlingen ellers gjelder forvaltningsloven og offentlighetsloven.

3.2.2 Klagenemnda for likestilling

Klagenemnda for likestilling er et kollegialt organ som behandler klager over Likestillingsombudets avgjørelser. Klagenemnda er faglig fristilt, men administrativt underlagt Barne- og familiedepartementet. Klagenemnda består av sju medlemmer med personlige stedfortredere, og oppnevnes for en periode på fire år. Ordføreren i Klagenemnda skal oppfylle de betingelser som er foreskrevet for dommere. Nemndas øvrige medlemmer er også hovedsakelig jurister. To av nemndas medlemmer skal imidlertid oppnevnes etter innstilling fra henholdsvis Landsorganisasjonen i Norge og Næringslivets Hovedorganisasjon. Klagenemnda oppnevnes av Kongen.

Klagenemnda for likestilling trer sammen etter behov, dvs. når den har et tilstrekkelig antall saker til behandling.

Ombudets konklusjon om hvorvidt et forhold er i overensstemmelse med likestillingsloven eller ikke, kan påklages til Klagenemnda. Ombudet kan også selv bringe saker inn for Klagenemnda for likestilling dersom partene i en sak ikke retter seg etter Ombudets avgjørelse.

Likestillingsombudet har ansvar for saksforberedelsen for Klagenemnda. Ombudet utarbeider et sammendrag av saken som sendes sakens parter og medlemmene i Klagenemnda. Partene får anledning til å komme med sine kommentarer til saksfremstillingen. Eventuelle kommentarer blir oversendt den andre parten og samtlige medlemmer i Klagenemnda. Klagenemndas møter er offentlige og muntlige. Partene har anledning til å være til stede i møtet for å gi eventuelle tilleggsopplysninger og besvare spørsmål fra Klagenemnda. Dersom Klagenemnda finner det nødvendig for sakens fulle opplysning, kan partene også bli innkalt.

Klagenemnda foretar full ny prøving av saken. Den kan treffe vedtak om å forby handlinger som er i strid med likestillingsloven, og den kan gi påbud om tiltak som er nødvendige for å sikre at en handling opphører/ikke gjentas. Klagenemnda har imidlertid begrenset med virkemidler for å få gjennomført påleggene. Nemnda har for eksempel ikke kompetanse til å treffe vedtak om å ilegge tvangsmulkt eller oppreisning for ikke-økonomisk tap. I saker om likelønn har imidlertid Klagenemnda hjemmel til å påby høyere lønn. I forbindelse med revideringen av likestillingsloven i 2002, ble erstatningsreglene på arbeidslivets område skjerpet. Det er nå innført objektivt erstatningsansvar ved brudd på loven og det er ikke lenger et vilkår for erstatning at det kan påvises økonomisk tap. Imidlertid er det fortsatt bare domstolene som kan idømme erstatning ved overtredelser av diskrimineringsforbudet, men endringen antas likevel å innebære en mer effektiv sanksjonering av likestillingsloven. Revideringen av likestillingsloven førte også til at Klagenemnda fikk uttalerett i saker om tariffavtalers gyldighet. Bakgrunnen for endringen var et ønske om å styrke muligheten til å få en vurdering av om tariffavtaler er i strid med likestillingsloven, uavhengig av om spørsmålet er knyttet til konkrete ansettelsesforhold. Klagenemndas uttalelser er imidlertid ikke bindende, og unnlattelse av å følge dem opp er ikke straffesanksjonert og utløser heller ingen erstatningsplikt. Lovendringen rokker altså ikke ved arbeidsrettens enekompetanse til ”prøving av tariffavtalers gyldighet, forståelse og beståen”.

Klagenemnda har samme adgang som Likestillingsombudet til å kreve opplysninger og foreta de undersøkelser som er påkrevd for å utføre sine arbeidsoppgaver. Om nødvendig kan Klagenemnda også kreve hjelp av politiet.

Vedtaket fattet av Klagenemnda kan ikke overprøves av departementet eller Kongen, men det er full adgang til å bringe saker inn for domstolene for full prøving. I praksis skjer det imidlertid sjelden at sakene ender for domstolene.

3.2.3 Likestillingssenteret

Likestillingssenteret ble etablert i 1997 og er hjemlet i likestillingsloven § 9. Senteret erstattet det tidligere Likestillingsrådet, som var et råd bestående av sju medlemmer og et sekretariat med seks stillingshjemler. Opprettelsen av Likestillingssenteret innebar at Likestillingsrådets sekretariat ble gjort om til et faglig uavhengig likestillingssenter med et eget styre.

Bakgrunnen for opprettelsen av Likestillingssenteret var at Likestillingsrådet etter hvert hadde utspilt sin rolle som et kontakt- og høringsorgan. De nye likestillingspolitiske utfordringene var knyttet til holdnings- og atferdspåvirkning og støtte og veiledning. Omdanningen til et faglig uavhengig likestillingssenter skulle gi en klarere plassering av ansvaret på dette området.

Likestillingssenteret er et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, med et eget styre som har det overordnede faglige og økonomiske ansvaret for virksomheten. Likestillingssenteret er faglig uavhengig og ansvarlig for egne prioriteringer og resultatmål i samsvar med det mandat og de oppgaver det er tillagt etter likestillingsloven § 9. Styret for Likestillingssenteret oppnevnes av Barne- og familiedepartementet, og den daglige ledelsen forestås av en direktør. Direktøren tilsettes av styret og ansettes på åremål for seks år. Barne- og familiedepartementet forestår de nødvendige bevilgninger til Likestillingssenteret. For budsjettåret 2003 har Likestillingssenteret fått bevilget 5,8 millioner kroner, jf. St.prp. nr. 1 (2002–2003) og B. Innst. S. nr. 2 (2002-2003). Likestillingssenteret har for tiden sju faste medarbeidere. I tillegg er mellom to og fire personer ansatt på prosjektbasis til enhver tid. Nærmere vedtekter om senterets oppgaver, organisering og styre er fastsatt i forskrift av 6. juli 2001.

Likestillingssenterets hovedoppgave er å arbeide for reell likestilling mellom kvinner og menn på alle samfunnsområder både nasjonalt og internasjonalt. Senteret skal være en pådriver i likestillingsdebatten i forhold til myndigheter, organisasjoner, arbeids- og næringsliv. Videre skal senteret være en holdnings- og atferdspåvirker og ha en støtte- og veiledningsfunksjon i arbeidet for økt likestilling. Senteret skal også være en kunnskaps- og kompetansebase på likestillingsområdet. Samlokaliseringen med KILDEN, som er et Informasjons- og dokumentasjons-senter for kvinneforskning, er bl.a. ment å skulle bidra til å gi senteret et særlig kompetansemessig løft.

3.3 Håndhevingsapparat for etnisk diskriminering

3.3.1 Senter mot etnisk diskriminering

Senter mot etnisk diskriminering (SMED) er organisert som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Dette følger av mandatet.⁴ Organisasjonsformen markerer at senteret skal ha en faglig selvstendig rolle, samtidig som staten har det politiske og administrative ansvaret for virksomheten. Mandatet for SMED ble fastsatt ved kongelig resolusjon 11. september 1998.⁵ Selv om senteret i utgangspunktet er unntatt fra direkte styring fra sentrale myndigheter, er det kommunal- og regionalministeren som har det politiske ansvaret, og det overordnede økonomiske og administrative ansvaret.

SMED ledes av et styre som består av åtte medlemmer og tre varamedlemmer. Styret oppnevnes av Kongen. For 2003 er det bevilget 6,3 mill. kr i statsbudsjettet til driften av SMED, jf. St.prp. nr.1 (2002-2003) og B. innst. S. nr. 5 (2002-2003). SMEDs daglige virksomhet ledes av en direktør som ansettes av styret for SMED, og det arbeider ti personer ved senteret.

SMED ble opprettet i 1998 for en prøveperiode fram til 31. desember 2002. Det ble imidlertid vedtatt (B. Innst. nr. 5 (2001-2002)) at senteret viderefører sin virksomhet inntil regjeringen legger fram forslag om lov mot etnisk diskriminering, der det vil bli tatt endelige stilling til hvordan SMED skal videreføres på permanent basis.

SMED skal arbeide for å sikre vern mot diskriminering på grunnlag av trosbekjennelse, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse. Hovedoppgavene til SMED er å gi rettshjelp til personer som utsettes for etnisk diskriminering, og å dokumentere og overvåke situasjonen

⁴ Fullmaktene regnes som særskilte fordi de også gjelder selve innholdet av virksomheten, jf. Statlige tilknytningsformer – endringer og egnethet. Notat 1997: 8 Statskonsult, kapittel 4.3.3.

⁵ Fremmet av Kommunal- og regionaldepartementet. Etableringen av SMED er basert på Stortingets tilslutning til forslaget i St.meld. nr. 17 (1996-97) Om innvandring og det flerkulturelle Norge.

med hensyn til art og omfang av denne typen diskriminering. Virksomheten skal være landsdekkende.

Virksomheten ved senteret omfattes av forvaltningsloven og offentlighetsloven. SMED treffer ordinært ikke formelle forvaltningsvedtak, bortsett fra avgjørelser om å gi støtte til dekning av advokatbistand.⁶

Senteret skal vederlagsfritt yte rettshjelp til enkeltpersoner ved å gi råd og veiledning. SMED har selv definert sin rolle til å kanalisere henvendelser videre til rette instanser, opptre som partsrepresentant, skrive klager og utarbeide støtteskriv, bistå parten ved forhandlinger og avgi juridiske uttalelser i saker som føres av andre. Senteret kan ikke føre saker for domstolene, men i saker av prinsipiell karakter kan senteret dekke advokatutgifter til å føre sak for domstolene. Rettshjelpsarbeidet er grunnsteinen i senterets arbeid. I 1999 behandlet senteret 145 saker, i 2000 behandlet det 194 saker, mens 287 saker ble behandlet i 2001. I 2002 mottok SMED 214 nye henvendelser om rettshjelp. Sakene fordeler seg på følgende områder: arbeidsliv, politi, sosial og helse, forbruker, bolig, skole/utdanning, diskriminering på utesteder, utlendingsloven og annet.

Ifølge mandatet skal SMED videre dokumentere og overvåke situasjonen med hensyn til art og omfang av diskriminering gjennom å registrere henvendelser, innhente dokumentasjon og utarbeide årlige rapporter om art og omfang av etnisk diskriminering.

Dokumentasjonsvirksomheten er i hovedsak basert på SMEDs arbeid med konkrete saker og undersøkelser som utføres av SMED alene eller i samarbeid med andre. Gjennom sitt rettshjelpsarbeid har SMED mulighet til å dokumentere hva slags typer saker folk opplever som diskriminering og hvilke områder som oppleves som mest problematiske. Informasjonen fra rettshjelpsarbeidet bidrar også til å synliggjøre svakheter innen det offentlige tjenesteapparatet, og hvor det er behov for en styrket innsats for å sikre like muligheter og likestilling for alle. I arbeidet med å dokumentere etnisk diskriminering har SMED også brukt andre virkemidler, herunder kampanjer, kartlegging og spørreundersøkelser, samarbeid med frivillige organisasjoner og kontakt med offentlige instanser.

Det følger av mandatet at SMED også skal drive utadrettet virksomhet gjennom å ha kontakt med andre parter for å forebygge og forhindre diskriminering og ved å fremme forslag til tiltak som forebygger mot etnisk diskriminering i samfunnet.

Ved opprettelsen av SMED som en prøveordning, ble det forutsatt at ordningen skulle evalueres innen utløpet av prøveperioden med tanke på om og eventuelt i hvilken form den skulle videreføres. Institutt for rettssosiologi ved Universitetet i Oslo (nå Institutt for kriminologi- og rettssosiologi) og Norsk Institutt for by- og regionsforskning (NIBR) har hatt som oppdrag å foreta en løpende evaluering av virksomheten ved SMED i prøveperioden som utløp 31. desember 2002. Evalueringen legges fram våren 2003.

3.3.2 Forslag til håndhevingsapparat i NOU 2002: 12 Rettslig vern mot etnisk diskriminering

I NOU 2002: 12, kapittel 19 gjennomgår og vurderer utvalget hvilke organer som bør håndheve lov mot etnisk diskriminering og hva slags oppgaver og kompetanse disse bør ha. I ka-

⁶ Disse sakene er unntatt fra klageadgangen etter forvaltningsloven, jf. forskrift av 20. august 1999 om unntak fra forvaltningsloven om klageadgang.

pittel 20 gjennomgår og drøfter utvalget SMEDs framtidige rolle. Utvalget foreslår at SMED blir omdannet til et kompetansesenter for etnisk likestilling.

3.3.2.1 Opprettelse av et nytt tilsynsorgan – Diskrimineringstilsynet

Utvalget foreslår at loven skal håndheves av et nytt forvaltningsorgan som kan kalles Diskrimineringstilsynet. Diskrimineringstilsynet skal være en faglig uavhengig førsteinstans. Bakgrunnen er at utvalget mener at domstolsbehandling av sivile saker om etnisk diskriminering så langt som mulig bør unngås.

Det er forutsatt at det skal være en lav terskel for å ta kontakt med Diskrimineringstilsynet. Organet skal behandle saker som bringes inn for det av personer som selv mener å være utsatt for etnisk diskriminering, eller av andre som mener å kjenne til diskriminerende forhold. Tilsynet bør likevel ha en viss frihet til å vurdere om det er grunn til å ta en sak til behandling. Tilsynet må også kunne ta opp saker av eget tiltak. Ordinært skal det tas sikte på å oppnå en løsning gjennom megling. Fører ikke dette frem, skal tilsynet ha adgang til å treffe bindende vedtak.

Utvalget har foreslått at lederen for det nye tilsynsorganet oppnevnes av Kongen for en periode på seks år. Det er foreslått at nærmere regler for virksomheten kan fastsettes i forskrift.

I tillegg til å ta stilling til om det foreligger brudd på loven, skal tilsynet ha myndighet til å fastsette bruk av sivilrettslige reaksjoner som er foreslått i den nye loven mot etnisk diskriminering. Reaksjonene består bl.a. i pålegg om stansing, retting eller andre tiltak for å sikre at en diskriminerende handling, unnlattelse eller ulovlig negativ gjengjeldelse opphører og for å hindre at den gjentas. For å få gjennomført pålegg som blir utferdiget, kan det fastsettes tvangsmulkt dersom fristen for å gjennomføre pålegget er oversittet. Utvalget har også foreslått at tilsynet skal kunne fastsette oppreisning til ofre for etnisk diskriminering for ikke-økonomisk tap.

Utvalget foreslår også at Diskrimineringstilsynet kan begjære påtale ved brudd på lovens forbud mot organisert rasistisk virksomhet, samt ved manglende oppfølging av pålegg om stansing, retting eller andre tiltak for å hindre etnisk diskriminering. Offentlig påtale er etter forslaget avhengig av slik begjæring. Tilsynet skal også kunne fremme begjæring for tingretten om midlertidig stengning av serverings- eller utested for å avverge eller stanse brudd på lov mot etnisk diskriminering.

Det er foreslått en opplysningsplikt for offentlige myndigheter uavhengig av taushetsplikt overfor tilsynsorganet. Tilsynet kan også kreve alle opplysninger som er nødvendige for gjennomføringen av loven hos andre som har vitneplikt etter tvistemålsloven. Videre kan tilsynet foreta ”undersøkelser som finnes påkrevd for å gjennomføre sine oppgaver etter loven”, og om nødvendig kreve hjelp av politiet. Tilsynet kan også kreve bevisopptak for domstolene.

Videre foreslås det nærmere regler for tilsynets saksbehandling. For saksbehandlingen ellers gjelder forvaltningsloven og offentlighetsloven.

Tilsynet vil ikke kunne oppheve eller endre forvaltningsvedtak truffet av andre og ikke gi pålegg om hvordan forvaltningsmyndighet må utøves for å unngå strid med loven. Det kan heller ikke gis andre pålegg som binder Kongen eller et departement. Organet skal ta stilling til om det foreligger et diskriminerende forhold i strid med loven, og når saken gjelder andre

del av forvaltningen enn Kongen eller et departement vil det bl.a. kunne fastsettes oppreisning.

3.3.2.2 Klageorgan

Utvalget foreslår også at det blir opprettet et klageorgan, Klagenemnda for etnisk diskriminering. Klagenemnda skal organiseres som et kollegialt organ og skal behandle klager over Diskrimineringstilsynets vedtak. Klagenemndas kompetanse svarer ellers til tilsynets kompetanse. Også klagenemnda skal kunne kreve opplysninger og foreta de undersøkelser som er påkrevd for å utføre sine oppgaver, og om nødvendig kreve hjelp av politiet. Videre skal klagenemnda kunne kreve bevisopptak for domstolene.

Klagenemnda skal bestå av fire medlemmer med personlige stedfortredere. Disse oppnevnes av Kongen for fire år om gangen. Lederen og ett av medlemmene skal oppfylle vilkårene for å være dommer. Det bør åpnes for at berørte organisasjoner og aktuelle minoritetsgrupper fremmer forslag til medlemmer.

Utvalget foreslår at saksforberedelsen for klagenemnda legges til Diskrimineringstilsynet. Kongen kan etter forslaget gi nærmere regler om klagenemndas virksomhet og organisasjon.

Vedtak av tilsynet eller klagenemnda skal kunne bringes inn for domstolene til full overprøving. Det vil også være adgang til å bringe en sak direkte inn for domstolene uten å gå veien om de særskilte håndhevingsorganene.

Utvalget drøfter særskilt adgangen for organisasjoner til å reise sak på vegne av eller til støtte for personer som er utsatt for etnisk diskriminering. Utvalget foreslår en særskilt regel som utvider adgangen til å bruke organisasjoner som fullmektig.

3.3.2.3 Kompetansesenter for etnisk likestilling

Holgersenutvalget drøfter i NOU 2002: 12 kapittel 20 tre ulike modeller for videreføring av SMED. Alle modellene må ses i lys av at utvalget mener det er påkrevd med særskilte organer til å håndheve en ny lov mot etnisk diskriminering.

Den ene modellen går ut på å opprettholde SMED som et rettshjelpskontor. Utvalget anbefaler likevel ikke denne modellen, og viser til at opprettelse av et eget organ for håndheving av den nye loven vil redusere behovet for en særskilt rettshjelpsordning. I den grad det fortsatt vil være nødvendig, bør behovet kunne dekkes av andre eksisterende rettshjelpstilbud.

Den andre modellen er å omdanne SMED til et Kompetansesenter for etnisk likestilling. Det er den løsningen utvalget anbefaler. Et slikt kompetansesenter vil kunne ha oppgaver i form av kunnskapsutvikling, holdnings- og atferdspåvirkning, en generell støtte- og veiledningstjeneste for offentlige og private instanser, dokumentasjon og overvåking av etnisk diskriminering, og en generell pådriverrolle innen feltet.

Den tredje modellen som drøftes er omdanning av SMED til et håndhevingsorgan for ny lov mot etnisk diskriminering, jf. utvalgets forslag om opprettelse av Diskrimineringstilsynet. Utvalget anbefaler ikke en slik ordning, da en rekke av de nevnte oppgavene som kan legges til et kompetansesenter ikke vil kunne ivaretas av tilsynsmyndigheten. Utvalget mener det er nødvendig med et særskilt organ ved siden av tilsynsmyndigheten for å ivareta disse oppgavene, og foreslår derfor at SMED omdannes til et Kompetansesenter for etnisk likestilling.

Det er foreslått at Kompetansesenter for etnisk likestilling blir hjemlet i lov mot etnisk diskriminering. Organet skal være faglig og politisk uavhengig, og det skal ha et styre. Styret oppnevnes av departementet, og den daglige ledelse forestås av en direktør. Direktøren tilsettes av styret og ansettes på åremål for seks år. Kongen kan fastsette nærmere regler om mandat for senteret, organisering, og styrets sammensetning og funksjonstid.

3.4 Andre håndhevingsordninger og forslag

3.4.1 Arbeidslivet

3.4.1.1 Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet er en statlig etat, underlagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Etatens oppgave er å føre tilsyn med at virksomhetene følger arbeidsmiljølovens (aml.) krav. I tillegg har Arbeidstilsynet forvaltnings-, tilsyns- og informasjonsoppgaver i forhold til følgende lover: lønnsgarantiloven, ferieloven, lov om lønnsplikt under permittering, lov om 1. og 17. mai som høytidsdager og deler av lov om tobakkskader.

Etaten består av et direktorat og 11 distriktskontorer med til sammen 29 underliggende avdelingskontorer spredt over hele landet. Direktoratet i Oslo styrer etatens overordnede strategi, planer og kommunikasjon med sentrale samarbeidspartnere. Lokal veiledning, informasjon og tilsyn med den enkelte virksomhet foretas av distrikts- og avdelingskontorene. Styret er Arbeidstilsynets øverste organ. Det er partssammensatt, med representanter for arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene, samt fra landbruket. Styret konsentrerer seg først og fremst om å trekke opp retningslinjer for Arbeidstilsynets virksomhet og påser at etaten utfører oppgavene sine i samsvar med arbeidsmiljøloven og dens intensjoner. Arbeidstilsynet har ca. 520 ansatte som skal bidra til å føre tilsyn med at ca. 240 000 virksomheter følger kravene i arbeidsmiljøloven og tilhørende regelverk.

Arbeidstilsynets inspektører er lokalisert ved distrikts- og lokalkontorene og driver tilsyn gjennom å oppsøke de enkelte virksomheter og samtale med arbeidsgiver og arbeidstakernes representant (verneombud). Inspektørene foretar også konkrete undersøkelser av det fysiske arbeidsmiljøet på arbeidsstedet. Arbeidstilsynet har rett til å få de opplysninger fra virksomheten som anses nødvendige for utøvelsen av tilsynet (for eksempel overtidslister, internkontrollsystem etc.).

Arbeidstilsynet er først og fremst et kontrollorgan og har som hovedformål å drive tilsyn med at arbeidsmiljøloven følges opp i den enkelte virksomhet. Arbeidstilsynet driver imidlertid også veiledning både ved telefoniske henvendelser, i forhold til oppfyllelse av gitte pålegg og ved avholdelse av informasjonsmøter. Det siste særlig i forbindelse med større bransjesatsninger. Arbeidstilsynets rolle er imidlertid ikke å fungere som konsulent for den enkelte virksomhet. Man går for eksempel ikke konkret inn i psykososiale konflikter på en arbeidsplass for å løse dem, eller megle mellom parter.

Arbeidstilsynet har tilsynskompetanse når det gjelder trakassering, jf. aml. § 12, herunder diskriminering i form av trakassering. Arbeidstilsynet har imidlertid begrenset tilsynskompetanse i forhold til diskrimineringsforbudet i aml. § 55 A (forbud mot diskriminering ved ansettelse på grunnlag av rase, hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse, homofil legning, homofil samlivsform eller funksjonshemming). Arbeidstilsynet kan gi visse pålegg med hjemmel i § 55 A, 1. ledd, for eksempel pålegg om at en stilling som er utlyst på ulovlig måte, skal utlyses på nytt. Arbeidstilsynet anses imidlertid ikke å ha tilsynskompetanse i forhold til arbeidsmiljøloven § 55 A, 2.-6. ledd. Personer som mener seg krenket av brudd på diskrimine-

ringsforbudet er således henvist til å reise sivilt søksmål mot arbeidsgiver for de ordinære domstolene.

Når Arbeidstilsynet skal håndheve de offentligrettslige delene av arbeidsmiljøloven (håndhevelse av de privatrettslige delene av loven er overlatt til domstolsapparatet) vil de ha følgende reaksjoner til rådighet:

- Pålegg
- Stans pga. overhengende fare for liv og helse
- Tvangsmulkt
- Stans som tvangsmiddel etter manglende oppfylt pålegg
- Anmeldelse (straff)

Pålegg, tvangsmulktvedtak og stansingsvedtak gis av inspektørene ved distriktskontor/lokalkontor. Klage på vedtak fattet i distriktene avgjøres av Direktoratet for arbeidstilsynet. Direktoratet er førsteinstans ved enkelte saker (for eksempel ved vedtak om ettergivelse av tvangsmulkt), og i disse sakene er Arbeids- og administrasjonsdepartementet klageinstans.

3.4.1.2 Arbeidsretten

Arbeidsretten er en særdomstol for tvistesporsmål på den kollektive arbeidsrettens område. Arbeidsrettens kompetanse er positivt avgrenset, samtidig som den er eksklusiv.

Arbeidsretten behandler tvister om gyldighet og fortolkning av tariffavtaler, om brudd på tariffavtaler og om sanksjoner ved slike avtalebrudd og dessuten visse tvister om fortolkning av arbeidstvist- og tjenestetvistlovens regler.

Bortsett fra saker om erstatningsansvar for tariffbrudd og ulovlig arbeidsstans kan Arbeidsretten ikke behandle tvister vedrørende individuelle arbeidsforhold. Det er likevel åpnet adgang til pådømmelse av individuelle krav som utspringer av en arbeidsavtale hvis resultatet, uten nærmere bevisførsel, følger umiddelbart av avgjørelsen i sak om tariffavtale, jf. arbeidstvistloven § 9. Arbeidsretten behandler ikke tvister som gjelder diskriminering i arbeidsforhold, jf. aml. § 55 A.

Arbeidsretten har hele landet som rettskrets og sammensettes i den enkelte sak med sju dommere, herunder tre nøytrale (fagdommere) og to fra hver av sidene i arbeidslivet, jf. arbeidstvistloven § 10. De fire arbeidslivsrepresentantene oppnevnes etter innstilling fra organisasjoner med innstillingsrett. Arbeidstvistloven § 11 inneholder bestemmelser om hvilke organisasjoner som har innstillingsrett. Samtlige av rettens medlemmer, formannen inkludert, oppnevnes av Kongen for en periode på tre år. Formannen og nestformannen er i heltidsstilling, mens for de øvrige er dommervervet en bistilling.

3.4.1.3 Forslag fra Arbeidslivslovutvalget – NOU 2003: 2 Skjerpet vern mot diskriminering i arbeidslivet

Rådsdirektiv 2000/78/EF⁷ om likebehandling i arbeidslivet oppstiller ikke krav om at det skal utpekes uavhengige organer for behandling av saker om diskriminering, slik direktivet mot etnisk diskriminering⁸ artikkel 13 gjør.

⁷ Rådsdirektiv 2000/78/EF om generelle rammebestemmelser om gjennomføring av prinsippet om likebehandling med hensyn til sysselsetting og arbeid.

⁸ Rådsdirektiv 2000/43/EF om gjennomføring av prinsippet om likebehandling uavhengig av rase eller etnisk opprinnelse.

Etter rådsdirektivet om likebehandling i arbeidslivet er det tilstrekkelig med en adgang for personer som mener seg krenket til å ta saken til domstolene gjennom sivil søksmål, siden artikkel 9 kun stiller krav om klagemulighet til ”administrative og/eller rettslige instanser”. For å gjennomføre rådsdirektivet mener Arbeidslivslovutvalget i NOU 2003: 2 at det således vil være tilstrekkelig å videreføre dagens rettstilstand, jf. aml. § 55 A, sjette ledd. Håndheving gjennom adgang til å fremme sivil sak vil bli knesatt gjennom lovutkastets bestemmelse om erstatning (lovutkastets § 54 J). NOU 2003: 2 inneholder ikke forslag om å opprette nye håndhevingsorganer for diskriminering i arbeidslivet. Arbeidslivslovutvalget anbefaler imidlertid i innstillingen ”at de aktuelle utvalgsarbeider og lovforslag på diskrimineringsområdet ses i en bredere sammenheng, og at det vurderes en helhetlig lovregulering og håndheving av diskrimineringsvernet i Norge”.

Når det gjelder håndheving har utvalget foreslått å beholde rettstilstanden hovedsakelig slik den er i dagens system. Det vil si at Arbeidstilsynet har tilsynskompetanse når det gjelder diskriminering i form av trakassering, og at diskriminering i de øvrige situasjoner i arbeidslivet (ved ansettelse, forfremmelse, oppsigelse mv.) krever håndheving gjennom domstolene. Diskriminering gjennom trakassering er nå regulert av aml. § 12, men for å gjøre diskrimineringsbestemmelsene mer brukervennlige og lett tilgjengelige, har man foreslått at diskriminering i form av trakassering skal reguleres av diskrimineringskapittelet. Dette er hensiktsmessig for å oppfylle direktivets krav til bevisbyrde og effektiv sanksjonering. Trakassering iht. aml. § 12 er allerede underlagt Arbeidstilsynets vedtakskompetanse og denne myndigheten videreføres, slik at Arbeidstilsynet også kan håndheve brudd på lovutkastets § 54 C nr. 3.

3.4.2 Håndhevingsssystem for diskriminering av funksjonshemmede

Regjeringen oppnevnte ved kongelig resolusjon 21. april 1999 et utvalg som fikk i mandat å utrede om funksjonshemmedes rettigheter er tilstrekkelig ivaretatt og foreslå strategier og virkemidler for å fremme funksjonshemmedes deltakelse og likestilling i det norske samfunn (Manneråkutvalget). Manneråkutvalget har i sin utredning NOU 2001: 22 Fra bruker til borger foreslått å opprette ”Tilsynet for funksjonshemmedes rettigheter”. Tilsynet skal hindre diskriminering av mennesker med funksjonsnedsettelse og sikre deres spesielle rettigheter.

Tilsynet skal etter utvalgets forslag organiseres som et faglig selvstendig og uavhengig organ og sikres en sterk posisjon med myndighet og tyngde. Blant annet foreslås det å legge tilsynet direkte under Stortinget og at styret i tilsynet oppnevnes av Kongen. Tilsynet bør etter utvalgets syn etableres sentralt, men det foreslås at fylkesmannsembetene får ansvar for å rapportere til tilsynet, for å sikre tilgjengelighet og bistand til folk i hele landet. Når det gjelder tilsynets forhold til andre instanser uttaler utvalget at dette må utredes nærmere.

Utvalget uttaler at tilsynets hovedoppgave vil være å ”føre tilsyn med å håndheve de samfunnsmessige rettigheter som mennesker med funksjonsnedsettelse har – og sikre at urett ikke begås mot den enkelte”. Blant oppgavene nevnes dokumentasjon og overvåking med hensyn til art og omfang av diskriminering, gi råd og veiledning i enkeltsaker, iverksette undersøkelser ved mistanke om diskriminering, rapportere om situasjonen, og å evaluere lovgivningens effekt og foreslå tiltak. Utvalget har ikke foreslått å gi organet vedtakskompetanse.

Som ledd i oppfølgingen av NOU 2001: 22 Manneråkutvalget, nedsatte regjeringen 29. november 2002 et utvalg som skal vurdere styrking av vernet mot diskriminering av funksjonshemmede. Utvalget er ledet av professor dr. juris Aslak Syse.

I henhold til mandatet skal Syseutvalget utarbeide forslag til en ny lov eller foreslå endringer i eksisterende lovgivning eller begge deler, som kan styrke det rettslige vernet mot diskriminering av funksjonshemmede. Formålet er å fremme full deltakelse i samfunnet og likestilling mellom funksjonshemmede og andre borgere.

I mandatet til utvalget fremgår det bl.a. at:

”Utvalget må drøfte ulike sanksjonsmuligheter og ta stilling til bevisbyrderegler og ansvarsformer ved eventuelle sivilrettslige sanksjoner. Utvalget skal vurdere om særskilte organer bør ha ansvar for en effektiv oppfølging av regelverket.”

Syseutvalget skal avgj sine forslag innen 31. desember 2004.

4 Internasjonale føringer

4.1 EU

4.1.1 Innledning

Internasjonale føringer for etablering av organer som skal ivareta likestilling og arbeid mot diskriminering foreligger først og fremst fra EU. Av særlig betydning er rådsdirektiv 2000/43/EF om gjennomføring av prinsippet om likebehandling uavhengig av rase eller etnisk opprinnelse, europaparlaments- og rådsdirektiv 2002/73/EF om gjennomføring av prinsippet om lik behandling av kvinner og menn når det gjelder adgang til arbeid, yrkesutdanning og forfremmelse, samt arbeidsvilkår, og rådsdirektiv 2000/78/EF om generelle rammebestemmelser om likebehandling med hensyn til sysselsetting og arbeid (kapittel 4.1.2-4.1.4). Det er ennå ikke fattet en endelig EFTA/EØS-posisjon vedrørende spørsmålet om innlemmelse i EØS-avtalen av rådsdirektiv 2000/43/EF og 2000/78/EF, men regjeringen har gått inn for at direktivene innlemmes, jf. tiltak i Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002-2006). Ved fastsettelse av nye regler om diskriminering bør Norge, i tråd med intensjonen i Handlingsplanen mot rasisme og diskriminering, uansett oppfylle minimumskravene i de to nevnte direktivene. Arbeidsgruppen finner det derfor relevant å redegjøre kort for kravene i disse direktivene. Det samme gjelder den sammenlignende undersøkelsen i EU-regi av såkalte spesialiserte organer som arbeider for likestilling og/eller mot diskriminering (kapittel 4.1.5). Det gjøres også kort rede for føringer fra Europarådet (kapittel 4.2) og fra FN (kapittel 4.3).

4.1.2 EUs rådsdirektiv 2000/43/EF

EUs rådsdirektiv 2000/43/EF om gjennomføring av prinsippet om likebehandling uavhengig av rase eller etnisk opprinnelse har en bestemmelse i artikkel 13 om minimumskrav for uavhengige organer som skal fremme likebehandling på nasjonalt nivå. Organet, eventuelt organene, skal

- bistå ofre for diskriminering slik at de kan få behandlet sine klager
- foreta uavhengig granskning av diskriminering
- publisere rapporter og gi veiledning

I tillegg har direktivet en bestemmelse i artikkel 7 om at personer som mener seg krenket skal kunne bringe saken inn for rettslige og/eller administrative klageinstanser, eller der det er hensiktsmessig, forliksinstanser.

En nærmere gjennomgang om vernet mot diskriminering i EU er gitt i Holgersenutvalgets innstilling NOU 2002: 12 kapittel 8. Problemstillinger om uavhengige organer er særlig omtalt i kapittel 8.2.3.3 og i kapittel 8.5.8.

4.1.3 Europaparlaments- og rådsdirektiv 2002/73/EF

Rådsdirektiv 76/207/EØF om gjennomføring av prinsippet om lik behandling av kvinner og menn når det gjelder adgang til arbeid, yrkesutdanning og forfremmelse, samt arbeidsvilkår, er en del av EØS-avtalen, jf. EØS-avtalens Vedlegg XVIII om helse og sikkerhet på arbeidsplassen, arbeidsrett og lik behandling av kvinner og menn. Direktivet er nylig blitt endret gjennom europaparlaments- og rådsdirektiv 2002/73/EF. Endringene tar sikte på å implementere den foreliggende praksis fra EF-domstolen og justere direktivet i forhold til de to nye direktivene om diskriminering, direktiv 2000/43/EF (etnisk diskriminering) og 2002/78/EF (rammedirektivet for likebehandling i arbeidslivet). EØS/EFTA-landene har vurdert direktiv 2002/73/EF som EØS-relevant, og det er ventet at EØS-komiteen vil treffe beslutning om å innlemme direktivet i EØS-avtalen før sommeren 2003.

I likhet med direktiv 2000/43/EF, oppstiller direktiv 2002/73/EF krav om at det skal opprettes uavhengige organer til å fremme, analysere og overvåke likebehandlingsprinsippet. Direktivet stiller i artikkel 8a krav om at organene skal ha kompetanse til å yte uavhengig hjelp til personer i forbindelse med klager om forskjellsbehandling, gjennomføre uavhengige undersøkelser om forskjellsbehandling, offentliggjøre uavhengige rapporter og komme med anbefalinger i spørsmål om forskjellsbehandling. Direktivet inneholder også, i likhet med rådsdirektiv 76/207/EØF, en bestemmelse om at alle som mener seg krenket som følge av diskriminering på grunn av kjønn, har adgang til å fremme klage for domstolene og/eller gjennom forvaltningsmessige framgangsmåter. I det nye direktivet pålegges medlemsstatene også å sikre at foreninger, organisasjoner og andre rettssubjekter som har en interesse i at bestemmelsen i direktivet overholdes, kan reise sak enten på vegne av eller til støtte for saksøkeren.

4.1.4 EUs rådsdirektiv 2000/78/EF

EUs rådsdirektiv 2000/78/EF angir generelle rammebestemmelser om likebehandling med hensyn til sysselsetting. I NOU 2003: 2 Skjerpet vern mot diskriminering i arbeidslivet, kapittel 3, redegjør Arbeidslivslovutvalget for direktivet.

Direktivet oppstiller ikke krav om at det skal utpekes uavhengige organer for behandling av saker om diskriminering slik rådsdirektiv 2000/43/EF og 2002/73/EF gjør. Direktivet oppstiller kun krav om at personer som mener seg krenket skal kunne bringe saken inn for rettslige og/eller administrative klageinstanser, eller der det er hensiktsmessig, forliksinstanser, jf. artikkel 8.

4.1.5 EUs rapport om spesialiserte organer som arbeider for likestilling og/eller mot diskriminering

Rapporten “Specialised bodies to promote equality and/or to combat discrimination” (mai 2002),⁹ er utarbeidet av PLS Ramboll Management på oppdrag av EU-kommisjonen. Rapporten bygger på en undersøkelse blant 21 spesialiserte organer som arbeider for likestilling og/eller mot diskriminering i ulike EU-land. Nedenfor følger en kort oppsummering av rapporten.

4.1.5.1 Nærmere om mandat, virkeområde og uavhengighet

Hvordan medlemmer av styret blir utnevnt har stor betydning for organets uavhengighet, kontinuitet og for om myndigheten blir effektiv. Styret er en garantist for organets uavhengighet og for at det opererer i overensstemmelse med sitt mandat. Ulike modeller benyttes for hvordan styret utnevnes. Grovt kan det skilles mellom to modeller: Et styre sammensatt av representanter fra navngitte institusjoner og et styre sammensatt av individer som utelukkende er utnevnt på grunn av sine kvalifikasjoner. Den første modellen sikrer at relevante interesser får sin stemme i styret, men en kan stille spørsmål ved om denne organiseringen gjør at styret bare ivaretar smale enkeltinteresser på vegne av organisasjonene og ikke ser helheten. Den andre modellen, der personer søker etter en åpen utlysning i pressen og blir utnevnt på grunn av sine kvalifikasjoner, sikrer en mer dynamisk modell. For å sikre seg mot uønsket politisk styring kan utnevningen foretas eller gjennomgås av organer som er uavhengige av regjeringen. I Storbritannia går for eksempel Independent Commission for Public Appointment gjennom rekrutteringsprosessen til de tre uavhengige kommisjonene på likestillingsområdet. Uavhengige instansers deltakelse i prosessen kan også bidra til å gjøre utvelgelsen objektiv. Anbefalingen er at institusjonens uavhengighet bør fremgå klart av statutter og mandat.

⁹ http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/sep/1032946321_en.html

For å ivareta en uavhengig stilling bør funksjonstiden og mandatet for styret fastsettes ved lov. Sammensetningen av styret må gjenspeile ulike brukergrupper, og ivareta kompetanse og uavhengighet.

De organer som inngår i undersøkelsen har svært ulik struktur og kultur, fra løse strukturer til svært strukturerte arbeidsformer med virksomhetsplaner, indikatorer for gjennomføring av tiltak/resultatmåling og overvåkingsprosedyrer.

Størrelsen på arbeidsstokken varierer fra 4 til 200 ansatte, samtidig som den faglige kompetansen varierer. Organiseringen varierer også. Enkelte av institusjonene er organisert i team, andre mer hierarkisk. Organene kan være organisert etter diskrimineringsgrunnlag eller funksjon. Eksempelvis var kommisjonsmedlemmene og juridiske rådgivere i Equal Treatment Commission i Nederland tidligere inndelt i tre avdelinger¹⁰, men nå arbeider alle medlemmer og rådgivere med alle typer saker. Kommisjonen har hatt et økende antall saker der det foreligger diskriminering på mer enn ett diskrimineringsgrunnlag. Den potensielle svakheten ved manglende spesialisering oppveies av fordelene med å kunne bruke kompetanse fra ett diskrimineringsgrunnlag på et annet.

Studien demonstrerer at det å bygge opp nye institusjoner eller å slå sammen eksisterende institusjoner tar tid. Det samme gjelder etablering av effektive arbeidsmåter.

Det blir også vist til at noen institusjoner har felles kontorlokaler, datanettverk, telefon og informasjonstjenester for å redusere utgiftene. En slik løsning kan ha som ulempe at organene blir forvekslet av publikum.

Organenes tilgjengelighet er viktig. Dette gjelder både den fysiske tilgjengeligheten og hvordan institusjonen fremtrer for den som henvender seg dit for å klage. Personalets språklige ferdigheter er også av betydning. I tillegg må institusjonen opptre på en måte som gjør at folk som henvender seg får tillit til at diskrimineringsaken vil bli behandlet på en rask og profesjonell måte.

Alle organene som var med i undersøkelsen var finansiert over offentlige budsjetter. Enkelte institusjoner var finansiert med midler fra andre institusjoners budsjett, eller som en del av lokalforvaltningen.

Det er en fordel for institusjonen å ha forutberegnelige budsjetter. En ulempe ved tildeling av midler over det årlige statsbudsjettet er imidlertid at det kan føre til endringer i forhold til skiftende politiske prioriteringer. Når budsjettildeling kommer som følge av søknad med detaljerte planer, er det større mulighet for direkte eller indirekte å bli styrt av regjeringen eller av en minister.

Det er en utvikling i retning av å samle de forskjellige diskrimineringsgrunnlagene i felles lovgivning og institusjonell struktur. Det vises til at slik horisontal tilnærming til diskriminering er gjennomført når det gjelder likestillingsapparatet i Irland og Belgia og blir vurdert i andre land, som Storbritannia og Tyskland.

¹⁰ Den første avdelingen arbeidet med kjønnsdiskriminering og diskriminering med hensyn til arbeidstid, den andre avdelingen arbeidet med diskriminering på grunnlag av etnisitet og nasjonalitet, og den tredje avdelingen arbeidet med diskriminering på de øvrige grunnlagene.

En horisontal tilnærming til ulike diskrimineringsgrunnlag er sett som en fordel for å oppnå rettslig sammenheng, konsistens og klarhet når det gjelder rettigheter. En annen fordel med en slik helhetlig tilnærming er at det gir organet økt tyngde og mulighet til innflytelse, ved siden av at det kan arbeide mer effektivt. Horisontal organisering kan også ha som fordel at den fjerner eventuelt hierarki mellom diskrimineringsgrunnlag som måtte foreligge.

Etablerte organer som arbeider med et begrenset antall diskrimineringsgrunnlag uttaler en frykt for at en integrert tilnærming vil bety at den type arbeid institusjonen hittil har gjort vil få mindre politisk betydning etter en organisatorisk samling i ett organ. Det nevnes også at konsekvensen kan være mindre grad av offentlig fokus og mindre ressurser til en type diskriminering, dersom diskrimineringsgrunnlagene blir samlet organisatorisk.

Rapporten fremhever erfaringer fra for eksempel Irland, hvor man har en integrert tilnærming med to institusjoner som arbeider med ni diskrimineringsgrunnlag, som viser at denne type institusjoner står sterkere enn institusjoner som arbeider med separate områder, og at det ligger stor verdi i felles erfaringsutveksling. Det er imidlertid viktig at arbeidet vedrørende de enkelte diskrimineringsgrunnlagene er synlig i en slik større institusjon.

Den interne organiseringen bør også avspeile muligheter for å dele kunnskap på tvers av diskrimineringsgrunnlag.

4.1.5.2 Bistand til ofre for diskriminering

Oppgavene bør omfatte å informere og veilede om rettigheter, behandle klager, undersøke og etterforske saker, megle og få i stand forlik, fatte formelle beslutninger og gi assistanse i saker for domstolene. De fleste institusjonene gir informasjon om rettigheter og lovgivning. Flere har egne telefonlinjer for rådgivning. I hovedsak gis det individuelle råd til personer som har blitt diskriminert.

Organenes myndighet til å foreta undersøkelser og etterforskning varierer. Noen organer kan bare gi veiledning, mens andre kan undersøke når det foreligger klager. Den britiske Commission for Racial Equality har omfattende myndighet til å etterforske på eget initiativ, og kan instruere organisasjoner/bedrifter mv. til å gjennomføre tiltak. Noen institusjoner kan på eget initiativ sette i gang undersøkelser av diskriminering på et spesielt samfunnsområde.

En rekke institusjoner gir hjelp til å løse konkrete saker, enten gjennom rettshjelp eller forsøk på å løse saken utenfor rettsapparatet, eller gjennom assistanse og representasjon i saker som bringes inn for domstolene.

Tvister utenom domstolene kan løses på basis av skriftlig klage fra institusjonen på vegne av offeret eller klageren. En annen tilnærming er en mer formell megling, slik som gjøres av Office of the Director of Equality Investigations (ODEI) i Irland (se omtale i kapittel 5.2.2). Mange institusjoner vil øke bruken av megling, siden frivillig løsning av saken ofte er mer til hjelp for offeret enn en formell avgjørelse.

Bare noen få institusjoner, blant dem belgiske CECLR, irske Equality Authority og den britiske Commission for Racial Equality har erfaring med å bringe saker for retten. At det er så få forklares med at det dreier seg om ny lovgivning og mangel på ressurser.

To av organene som var med i prosjektet, Equal Treatment Commission i Nederland og ODEI i Irland, fungerer på en domstolslignende måte og kan fatte bindende avgjørelser i saker om

mulig diskriminering. Det er generelt ansett som viktig at avgjørelser begrunnes. Dette styrker legitimiteten og gjør det mulig for de berørte å bedømme på hvilket grunnlag avgjørelsen er tatt.

Når det gjelder bistand til ofre mv. bør arbeidet med de individuelle sakene suppleres med fokus på mer langsiktige strukturelle endringer mht. diskriminerende praksis. Organene bør dessuten ha adgang til å undersøke saker av generell betydning. Videre bør bistanden være gratis. Organene bør vurdere om rollen som megler lar seg forene med det å reise prinsipielle saker for å ivareta lovens krav. En mulig løsning kan være å legge meglingsrollen til et separat organ.

4.1.5.3 Institusjonenes rolle i den politiske prosessen, dokumentasjon og bevisstgjøring

I rapporten tilrås det at institusjonens politiske rolle bør være formalisert for at dens ekspertise skal regnes med i lovgivningsprosesser og ved gjennomsyn av eksisterende lover. Videre bør institusjonene oppmuntre organisasjoner til politisk arbeid og kontakt med relevante politiske partnere når det er politisk kultur for dette.

Det blir også pekt på at organene bør ha tilstrekkelige ressurser til å skaffe oversikt og dokumentere diskriminering som forekommer og problemstillinger knyttet til manglende likestilling/likebehandling. Organene bør også oppmuntres til å koordinere arbeidet med dokumentasjon og utarbeide langsiktige planer for temaer som bør dekkes, slik at media ikke skal styre hvilke områder som undersøkes.

Opplæring bør også brukes som et aktivt verktøy for å endre diskriminerende praksis. Opplæring og opplæringsmaterieil bør skreddersys til de ulike målgruppene, og ivareta erfaringer fra de som har gjennomført opplæringen. For å utnytte ressursene mest mulig effektivt bør det fokuseres på opplæring som kan ha et stort nedslagsfelt, for eksempel opplæring av personer som kan gi opplæringen videre innen sine organisasjoner.

Det bør etableres formaliserte samarbeidsstrukturer, både på leder- og medarbeidernivå, som kan sikre kunnskapsutveksling og kompetanseutvikling mellom ulike organer som arbeider med likebehandlingsspørsmål.

4.2 Europarådet

Europarådets kommisjon mot rasisme og intoleranse, ECRI, vedtok den 13. desember 2002 General Policy Recommendation No 7 on national legislation to combat racism and racial discrimination (heretter kalt anbefaling nr. 7). Anbefaling nr. 7 angir en rekke materielle krav for hvordan nasjonal lovgivning til hinder for etnisk diskriminering bør utformes. Særlig relevant i forhold til arbeidsgruppens mandat er anbefalingen i punkt III nr. 10 om at nasjonal lovgivning bør sikre ofre for diskriminering enkel tilgang til juridiske og/eller administrative klageprosedyrer, herunder tilgang til meglings, hasteprosedyrer og midlertidige avgjørelser. En annen anbefaling i punkt V nr. 24 er at lovgivningen skal sikre etablering av uavhengige spesialiserte organer for å arbeide mot diskriminering på nasjonalt nivå. Et slikt organ bør ha myndighet til å assistere ofre for diskriminering, myndighet til å innhente opplysninger, rett til å reise sak og delta i saker for domstolene, overvåke lovgivningen og gi råd til lovgivende og utøvende myndigheter, foruten å støtte bevisstgjøringstiltak og tiltak for å fremme likestilling i samfunnet.

ECRI har også gitt tilrådinger ("Paris Principles") om minimumsstandarder for uavhengige kommisjoner,¹¹ om at organets uavhengighet bør nedfelles i lovgivning eller en annen konstitusjonell ramme. Videre må organet ha autonomi i forhold til regjering/regjeringsmakt, være bredt sammensatt, ha et bredt mandat, adekvat myndighet for å etterforske eller fremskaffe opplysninger og tilstrekkelige ressurser.

4.3 FN

FNs Høykommissær for menneskerettigheter (UNHCHR) har utarbeidet en veiledende modell for statenes lovgivning mot etnisk diskriminering (Model National Legislation for the Guidance of Government in the Enactment of further Legislation against Racial Discrimination). Veiledningen gir råd om lovgivning, herunder etablering av uavhengige nasjonale organer med myndighet til å arbeide mot etnisk diskriminering. Et slikt organ skal ha myndighet til å ta opp enhver sak om etnisk diskriminering og til å ta beslutninger i denne sammenheng. I veiledningen heter det: "The Commission shall have jurisdiction to consider any matter relating to racial discrimination and to take decisions thereon." Det er imidlertid ikke sagt spesifikt at det er tale om å fastsette rettslig bindende beslutninger knyttet til behandlingen av enkeltsaker. Organet kan gi veiledende uttalelser til private og offentlige organer i saker om diskriminering, og gi råd om eventuelle andre virkemidler for å hindre diskriminering. En oppgave kan være å samle informasjon, gi opplæring og veiledning, samt å bidra til bransjeregler eller etiske regler som omfattes av loven. Organet kan også motta klager fra ofre for diskriminering, og foreta etterforskning av forhold tatt opp i klage eller av eget tiltak. Videre bør det kunne megle og gi juridisk bistand til ofre for diskriminering når disse bringer saker inn for domstolene.

¹¹ Paris-prinsippene ble vedtatt på det første internasjonale møtet om nasjonale institusjoner for å støtte og beskytte menneskerettighetene i Paris 7.-9. oktober 1991.

5 Situasjonen i noen andre utvalgte land

5.1 Innledning

I dette kapittelet redegjør arbeidsgruppen for situasjonen i noen andre utvalgte land som har eller utreder håndhevingsorgan som arbeider mot diskriminering på flere ulike grunnlag, som kjønn, etnisitet, religion, seksuell orientering og funksjonshemming.

5.2 Irland

I Irland eksisterer det to organer som skal håndheve ikke-diskrimineringslovgivningen og fremme likestilling; *The Equality Authority* og *The Office of the Director of Equality Investigations (ODEI – The Equality Tribunal)*. The Equality Authority har en pådriverrolle og skal drive holdningsskapende arbeid og yte rettshjelp, mens ODEI er et nøytralt domstolignende organ som avgjør enkeltsaker med bindende virkning. Organene skal håndheve lovgivningen på området, dvs. The Employment Equality Act (1998) og The Equal Status Act (2000). Begge lovene forbyr diskriminering på ni forskjellige diskrimineringsgrunnlag (bl.a. kjønn, etnisitet, religion, seksuell orientering, funksjonshemming og alder), og de dekker til sammen en rekke samfunnsområder (arbeidslivet, utdanning, bolig og tilgang på offentlige og private varer og tjenester).

5.2.1 *The Equality Authority*

The Equality Authority er et landsdekkende uavhengig organ som ble opprettet i 1999. Organet skal forsvare og fremme rettighetene i likestillingslovgivningen. Det skal også arbeide for å fremme likestilling generelt, både i privat og offentlig sektor, og i samfunnet som helhet.

The Equality Authority ledes av et styre som består av 12 medlemmer. Styremedlemmene er oppnevnt av justisministeren og sitter for fire år av gangen. Medlemmene er hentet fra arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner, og fra organisasjoner som har kjennskap til eller erfaring fra arbeid med de forskjellige diskrimineringsgrunnlagene eller samfunnsområdene som er dekket av organet.

The Equality Authority gir gratis og konfidensiell rådgivning til arbeidsgivere, tjenesteytere, enkeltpersoner, fagforeninger og jurister om hvordan likestillingslovgivningen skal forstås og gjennomføres. Organet gir også råd til mulige ofre for diskriminering, eller de henviser dem til fagforeninger eller andre som kan bistå i en eventuell sak. I startfasen ga The Equality Authority gratis juridisk rådgivning til alle som henvendte seg dit og som mente de var blitt utsatt for diskriminering. På grunn av kapasitetsproblemer begrenses denne formen for rettshjelp nå bare til strategisk viktige saker. Rettshjelpsvirksomheten utgjør imidlertid fortsatt hovedaktiviteten for organisasjonen – ca. 85 prosent av personalet arbeider med rettshjelp.

The Equality Authority kan opptre som partsrepresentant for offeret, eller eventuelt dekke offerets utgifter til partsrepresentasjon, når saken bringes inn for ODEI eller domstolene. The Equality Authority kan også bringe saker inn for ODEI eller domstolene på eget initiativ, uten at de representerer en konkret part som mener seg utsatt for diskriminering. I saker etter The Employment Equality Act, vil The Equality Authority som regel forhandle med arbeidsgivere på vegne av klageren i startfasen, for å prøve å komme fram til enighet mellom partene. Organet driver således også en form for uformell meglingsvirksomhet.

The Equality Authority kan legge frem forslag til retningslinjer ("Codes of practice") for å bekjempe diskriminering og fremme likestilling i arbeidslivet, for justisministeren. Justismi-

nisteren kan erklære forslagene som godkjente retningslinjer etter The Employment Equality Act. Retningslinjene blir da ikke rettslig bindende, men de kan brukes som et element i bevisvurderingen i rettssaker og saker som behandles av ODEI. Dette innebærer at dersom en arbeidsgiver har innrettet seg etter retningslinjene, skal dette vektlegges ved vurderingen av om arbeidsgiveren har overtrådt loven i en konkret sak.

Etter The Employment Equality Act (på arbeidslivsområdet), kan The Equality Authority også iverksette granskning – såkalte ”equality reviews” – av likestillingspolitikken (prosedyrer, praksis, arbeidsmiljø mv.) i en spesiell bedrift, en bransje eller en hel sektor. De kan også utarbeide bindende handlingsplaner for bedriftene eller bransjen. The Equality Authority kan enten iverksette slike tiltak (granskninger og handlingsplaner) i samarbeid med bedriftene, eller de kan gjennomføre det av eget tiltak gjennom ensidige pålegg. Kompetansen til å iverksette granskning og utarbeide handlingsplaner uten samtykke fra bedriftene er imidlertid avgrenset til bedrifter med over femti ansatte. Ved granskningen og utarbeidelsen av handlingsplanene kan The Equality Authority pålegge bedrifter å fremlegge relevant informasjon. Dersom The Equality Authority finner at bedriftene ikke gjennomfører tiltak i handlingsplanene, kan organet pålegge bedriftene å iverksette tiltak for å rette på dette.

The Equality Authority kan også iverksette formell etterforskning (”inquiries”) av brudd på diskrimineringsforbudet i loven. Slik etterforskning kan imidlertid bare iverksettes dersom de har en særlig foranledning til det; enten et pålegg fra justisministeren eller at de har en konkret mistanke om at det foregår diskriminering på arbeidsplassen. Også i disse tilfellene kan organet pålegge parter å fremlegge nødvendig informasjon ved etterforskningen, og de kan utferdige bindende pålegg overfor arbeidsgivere om stansing eller andre tiltak, dersom de finner at arbeidsgiveren har brutt loven.

De nevnte virkemidlene (”equality reviews”, bindende handlingsplaner og ”inquiries”) anses for å være svært kontroversielle og er derfor så langt ikke tatt i bruk ved ensidig pålegg fra The Equality Authority. Organet utfører imidlertid i stor utstrekning granskninger (”equality reviews”) og bistår med utarbeidelse av handlingsplaner i samarbeid med bedrifter og bransjer, på frivillig basis.

The Equality Authority fungerer som rådgivende organ for myndighetene på likestillingspolitikkområdet og kan bl.a. fremme forslag om lovendringer.

Organet skal også drive forskningsvirksomhet og spre informasjon om emnet, samt drive holdningsskapende virksomhet. The Equality Authority arrangerer regelmessige møter for organisasjoner som arbeider på feltet, og de organiserer en rekke prosjekter i samarbeid med fagforeninger, bedrifter og likestillingsorganisasjoner. Videre samler de et forum av forskere som arbeider med likestillingsrelaterte temaer. De driver også undervisningsvirksomhet, bl.a. gjennom å avholde konferanser og seminarer for utvalgte målgrupper, samt gjennom å utvikle undervisningsmateriale.

5.2.2 The Office of the Director of Equality Investigations, ODEI – The Equality Tribunal
The Office of the Director of Equality Investigations (ODEI – The Equality Tribunal) ble opprettet i 1999. ODEI er et uavhengig myndighetsorgan som har til oppgave å behandle klager om diskriminering etter The Employment Equality Act og The Equal Status Act. ODEI fungerer som et domstolslignende organ.

ODEI ledes av en direktør, som tilsettes av justisministeren. Kontoret har 27 ansatte, hvorav 13 arbeider som dommere (såkalte "Equality Officers"). Organiseringen er flat. Dommerne har et selvstendig ansvar for å fatte avgjørelser i sakene og opptrer helt uavhengig, men kan innhente råd av lederen og/eller kolleger.

Fremgangsmåten i klagesaker er at ODEI raskt undersøker saken. ODEI har en omfattende myndighet til å foreta slik undersøkning/etterforskning, og kan bl.a. gå til domstolene og få tillatelse til ransakelse. Slik myndighet brukes imidlertid ikke i praksis, da ODEI får opplysninger på annen måte. I saker om diskriminering i arbeidslivet, er ofte megling prøvd før saken tas opp med ODEI. Hvis ODEI mener en sak kan løses gjennom megling, forelegges spørsmålet om megling for partene. Dersom partene vil prøve megling, inntar ODEI en nøytral rolle. Det legges til rette for en dialog, men det er partene selv som forhandler. Om lag 13 prosent av sakene går til megling, og rundt halvparten av sakene som går til megling finner en løsning på denne måten. Dersom partene kommer til enighet, blir innholdet i forliket ikke offentliggjort.

Hvis det ikke oppnås enighet, tas saken opp til avgjørelse. ODEI har myndighet til å avgjøre saker med bindende virkning. Det er en dommer ("Equality Officer") som treffer avgjørelse i saken. ODEI kan fastsette oppreisning for ikke-økonomisk tap til ofre for diskriminering, og erstatning for tapt lønnsfortjeneste innen nærmere angitte grenser (for tiden inntil to års lønn). Videre kan ODEI pålegge for eksempel arbeidsgivere nærmere angitte tiltak. ODEI kan ikke ta opp saker av eget tiltak. Avgjørelsene kan bringes inn for domstolene, men det er få avgjørelser som blir brakt inn. Når det skjer, blir ODEIs avgjørelse som oftest stående. ODEI offentliggjør sine avgjørelser.

For klager om diskriminering i arbeidslivet er det fastsatt en frist på to måneder etter den diskriminerende handlingen skjedde, til å bringe saken inn for ODEI. For saker under The Equal Status Act er det fastsatt en tilsvarende frist på seks måneder. Partene i klagesaken kan la seg representere av hvem de vil. Mange saker blir brakt inn for ODEI av The Equality Authority, som også støtter klagerne under behandlingen av saken deres i ODEI.

I 2002 mottok ODEI 1 307 individuelle klager og avgjorde 193 av disse. I tillegg ble 56 saker løst ved megling.

5.3 Nord-Irland

Nord-Irland har ett felles organ som skal bekjempe diskriminering på flere grunnlag og fremme likestilling; The Equality Commission (EQC). EQC ble etablert 1. oktober 1999, og erstattet fire tidligere organer; Disability Council, Equal Opportunities Commission, Commission for Racial Equality og Fair Employment Commission. EQC er et ikke-departmentalt offentlig organ. Organet er imidlertid underlagt myndighetene (Office of the First Minister and Deputy First Minister), som har styrings- og instruksjonsmyndighet overfor EQC. EQC har ikke avgjørelsesmyndighet i diskrimineringssaker. Slike saker må føres for domstolene, men EQC kan yte rettshjelp.

Nord-Irlands ikke-diskrimineringslovgivning, som EQC skal overvåke, dekker diskrimineringsgrunnlagene religion, politisk overbevisning, etnisitet, funksjonshemming, kjønn og sivil status. Lovgivningens virkeområde er arbeidslivet, utdanning, bolig og tilbud av varer og tjenester. Ikke-diskrimineringslovgivningen er for tiden spredt på flere forskjellige lover, hvor de ulike diskrimineringsgrunnlagene har ulikt vern. Det er planer om å utarbeide en felles ikke-diskrimineringslov på sikt.

EQC er satt sammen av en Chief Commissioner, en Deputy Chief Commissioner og inntil 18 andre kommisjonsmedlemmer. EQC møtes hver annen måned og i den måneden de ikke møtes avholdes det møter i tre underkomiteer som følger opp arbeidet i hovedkontorets sekretariat. Kommisjonsmedlemmene er utpekt for en periode på tre år av Nord-Irlandministeren (Secretary of State for Northern Ireland). Stillingene avrettes offentlig, og på bakgrunn av søknadene nomineres kandidatene av et eget råd. De nominerte kandidatene forelegges deretter for Nord-Irlandministeren, for godkjenning. EQC har en stab bestående av 143 personer som ledes av en Chief Executive.

EQC gir gratis råd og assistanse til personer som mener de har blitt utsatt for diskriminering. EQC vurderer også alle søknader om fri rettshjelp og fri sakførsel på området. De sakene som blir støttet av EQC er primært de som statuerer et eksempel eller er ansett som strategisk viktige. I løpet av 1999-2000 mottok EQC 2 991 rettslige klager og forespørsler, hvorav 524 ble etterforsket. 429 søknader ble gitt fri rettshjelp og 119 ble avvist.

Paragraf 75 i Northern Ireland Act refererer til spesielle plikter som offentlige organer må overholde i sitt arbeid. Over 160 offentlige organer omfattes av bestemmelsen. Organene må fremme like muligheter på følgende områder: religion, politisk overbevisning, kjønn, sivil status, familiær status, seksuell orientering, alder, funksjonshemming og etnisitet. I tillegg skal organene promotere gode relasjoner mellom personer fra ulike grupper. Disse forpliktelsene inkluderer bl.a. kursing av ansatte og prosessuelle bestemmelser som skal sikre at det tas hensyn til de forskjellige gruppernes behov ved utforming av politikk og lovverk (involvering av partene i prosesser, høringer mv.). Videre er alle offentlige myndigheter pålagt å utarbeide planer som fremmer likestilling og som redegjør for hvordan myndighetene vil oppfylle forpliktelsene etter § 75. EQC skal overvåke hvordan pliktene blir fulgt opp av myndighetene, herunder etterforske klager og gi råd til myndighetene og andre. EQC skal også gjennomgå og godkjenne planene som myndighetene er pålagt å utarbeide, og overvåke om planene gjennomføres.

I tillegg til promoteringsarbeidet overfor offentlige myndigheter, tilbyr EQC informasjon og bistand til arbeidsgivere, fagforeninger, frivillige organisasjoner og andre for å fremme best mulig praksis for å sikre lik behandling. EQC har gjennomført ulike kampanjer, konferanser og kurs, og de utarbeider og sprer mye informasjon om likestilling. De gir også prosjektstøtte til frivillige organisasjoner og forskningsinstitusjoner som utfører prosjekter på området (forskning, promotering o.l.).

5.4 Nederland

I Nederland er det én kommisjon, Equal Treatment Commission (Commissie Gelijke Behandeling), som behandler individuelle klager på diskriminering på ulike diskrimineringsgrunnlag, bl.a. etnisitet og kjønn. Videre skal den stimulere til at likestillingslovgivningen blir gjennomført. Kommisjonen har vært i funksjon siden 1994.

Nederland har en samlet lov om likebehandling/likestilling, Equal Treatment Act (Algemene Wet Gelijke Behandeling). Equal Treatment Act omfatter rettslig vern mot diskriminering på bestemte områder (utdanning, arbeid, utveksling av varer og tjenester) og på en rekke diskrimineringsgrunnlag (religion, livssyn, politisk overbevisning, rase, kjønn, nasjonalitet, seksuell orientering og sivil status). Loven trådte i kraft i 1994. Håndhevingsorganet Equal Treatment Commission er hjemlet i denne loven.

Equal Treatment Commission er uavhengig og medlemmene oppnevnes av justisministeren etter konsultasjoner med fire andre ministre. Den har ni faste medlemmer og 36 ansatte. Kommisjonens hovedoppgave er å behandle klager over brudd på Equal Treatment Act, men den kan også behandle klager over brudd på annen relevant sivilrettslig lovgivning. Sakene behandles i åpne høringer, med begge parter til stede. Kommisjonen fatter ikke rettslig bindende avgjørelser, men i praksis følger partene kommisjonens uttalelse. For nærmere redegjørelse om behandlingen vises til NOU 2002: 12 Rettslig vern mot etnisk diskriminering, kapittel 9.6.4.1, s. 164.

Landelijk Bureau ter Bestrijding van Racisme (LBR) ble opprettet i 1985, og har som formål å gi råd og veiledning ved etnisk diskriminering. Dagens LBR er en frivillig organisasjon som fremmer dialog og løser konflikter. Organisasjonen publiserer også utredninger relatert til etnisk diskriminering og samlinger av rettslige og ikke-rettslige avgjørelser om diskriminering. LBR har et styre og 25-30 ansatte. LBR gir bl.a. veiledning på telefon og gir rådgivning i diskrimineringssaker dersom annen bistand ikke er tilgjengelig. Normalt foregår juridisk rådgivning lokalt på et av de 25 antidiskrimineringskontorene.

5.5 Canada

På føderalt nivå er det i Canada en Human Rights Commission. Kommisjonen, som har virket siden 1977, arbeider for menneskerettigheter og håndhever klager vedrørende ikke-diskrimineringslovgivning gjennom en særskilt klageprosess. På føderalt nivå fastsetter Canadian Charter of Rights and Freedoms, som er en del av grunnloven, er rekke rettigheter, bl.a. retten til likebehandling uten hensyn til rase, religion, nasjonal eller etnisk opprinnelse, hudfarge, kjønn, alder eller fysisk eller psykisk handikap. Canadian Human Rights Act beskytter alle som bor i Canada mot diskriminering på de grunnlag som er nevnt i Charteret.

Kommisjonen er hovedsakelig en håndhevings- og meglingsinstitusjon, og den er første trinn i prosessen for alle som vil klage på diskriminering i henhold til føderal lovgivning. Alle klager må tas til behandling, men megling opptar en stadig større del av kommisjonens enkeltsaksbehandling. Human Rights Commission har ikke avgjørelsesmyndighet i saker organet får seg forelagt, men sender disse videre til Human Rights Tribunal hvis meglingen ikke fører frem.

Inntil åtte personer kan utpekes som kommisjonsmedlemmer, og ingen av medlemmene er formelle "spesialister". Utpekingen skjer etter regional tilknytning, kjønn og andre grunnlag. Kommisjonen er organisert etter følgende hovedfunksjoner: rettslige tjenester, likestilling i arbeidslivet, behandling av klager, samt koordinerende funksjoner som omfatter politikkutvikling, internasjonalt program og planlegging.

I Canada er det også lovgivning på provinsnivå, eksempelvis kan nevnes Ontario Human Rights Code med en tilsvarende kommisjon, Ontario Human Rights Commission, som håndhever den.

For mer utførlig fremstilling av kanadisk rett og håndhevingssystem vises til Holgersenutvalgets innstilling NOU 2002: 12 kapittel 9.5.

5.6 Storbritannia

I Storbritannia er det tre eksisterende organer som arbeider for likestilling og mot diskriminering på nasjonalt nivå, *The Equal Opportunity Commission (EOC)*, *The Commission for Racial Equality (CRE)* og *The Disability Rights Commission (DRO)*. The Equal Opportunity Commission og The Commission for Racial Equality ble etablert for 25 år siden, mens The

Disability Rights Commission ble opprettet i 2000. De tre organene har ulike roller og håndhever forskjellige lover mot diskriminering. Lovene er Sex Discrimination Act, Equal Pay Act, Race Relations Act og Disability Discrimination Act.

Allerede i høringsdokumentet *Towards Equality and Diversity*, som ble publisert høsten 2001, ga den britiske regjering argumenter for å etablere en samlet kommisjon for å ivareta likestilling og arbeide mot diskriminering på alle diskrimineringsgrunnlag. I mai 2002 publiserte regjeringen planer om å undergi eksisterende organisering av likestillingsapparatet en mer omfattende gjennomgang, inkludert et forprosjekt om å etablere en samlet likestillingskommisjon (Equality Commission). Et nytt høringsdokument *Equality and Diversity: Making it happen*, tar for seg framtidig behov for organisering på dette området. Høringsfristen var 21. februar 2003.

I *Equality and Diversity: Making it happen* blir det lagt opp til at likebehandling skal ivaretas gjennom en felles tilnærming for de ulike diskrimineringsgrunnlagene. Videre foreslås det at det i fremtiden skal legges vekt på fleksible tilnærminger til håndheving, med større vekt på rådgivning og moderne metoder for konfliktløsning. I oppgavene til et slikt felles organ inngår å gi råd, oppmuntre og formidle god praksis, støtte individer som klager på diskriminering, foreta etterforskning, og/eller fastsette reaksjoner dersom det er nødvendig. Det vektlegges også etablering av sterke lokale nettverk for likebehandling. Endelig vises det til betydningen av en effektiv organisering for å gjøre best mulig bruk av ressursene.

Det blir vist til at folk etterspør likebehandling som respekterer de ulike sidene av deres identitet, som for eksempel kjønn, alder, etnisitet og religion. Det legges opp til at fremtidens likestillingsapparat skal ha de samme funksjoner og myndighet som de eksisterende kommisjonene har i dag. Diskriminering motvirkes ved bevisstgjøring av individer, næringslivet og det offentlige om like rettigheter og muligheter. Likestilling bør bygges inn i politikk og praksis på bred front der barrierer skal bygges ned. Informasjon og støtte til individer når det gjelder deres likestilling, er viktig i denne sammenhengen.

Høringsdokumentet viser til at konsultasjonene så langt går i retning av å etablere et felles organ for likestilling, gitt at en rekke forutsetninger er oppfylt. Et slikt organ bør gi råd til både individer og organisasjoner ut fra en helhetlig tilnærming til likestilling, noe som bl.a. vil kunne styrke arbeidet mot institusjonell diskriminering. Organet må være basert på en bred visjon om likestilling, ha robuste virkemidler og tilstrekkelige ressurser. Det blir vist til at mange mener det er behov for en harmonisering av lovgivningen. Samtidig må det fokuseres på de særskilte behovene på de ulike områdene.

Høringsdokumentet skisserer også alternative modeller som kan sikre samordning på tvers av diskrimineringsgrunnlag, men der de opprinnelige institusjonene består. Det vil da være behov for å etablere nye kommisjoner på nye områder som i dag ikke er dekket, for eksempel seksuell orientering og religion. En mulighet som skisseres er å etablere et felles kontaktpunkt for informasjon og råd om problemstillinger knyttet til likestilling og mangfold. Mer komplekse spørsmål kan behandles av de særskilte kommisjonene. Noe av budsjettet kan plasseres i en felles "pool" for å finansiere prosjekter på felles interesseområder.

Et annet alternativ er å etablere en ny overordnet kommisjon, men for øvrig basere seg på de eksisterende kommisjonene. Hovedutfordringen vil være å styre strategiske prioriteringer, bestemme retning og ta nøkkellavgjørelser om fordeling av budsjettmidler. Hvert område kan ha en representant i denne kommisjonen, kanskje supplert med styrer for de ulike sektorene.

Modellen krever en grundig vurdering av hva som bør være rollen til den overordnede kommisjonen og sektorstyrene. Også i denne modellen blir det et problem å ivareta nye områder uten å opprette nye institusjoner som kan ivareta disse områdene.

Etter høringen vil det bli tatt endelig stilling til om det skal etableres en felles kommisjon, og hvilke funksjoner, myndighet og struktur denne skal få, eller om det skal velges løsninger som i større grad bevarer den eksisterende strukturen.

Av høringsdokumentet *Equality and Diversity: The Way Ahead*, fremgår det at Storbritannia vil endre sine eksisterende lover på diskrimineringsfeltet for å få dem i overensstemmelse med lovgivningen i EU. Det legges imidlertid opp til å beholde den eksisterende strukturen med at de ulike diskrimineringsgrunnlagene er regulert i hver sin lov.

5.7 Sverige

I Sverige er det flere organer som arbeider for likestilling og motvirkning av diskriminering. Sentralt står de fire ombudsmennene, Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Handikappombudsmannen og Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell lægning.

Det er etablert en felles klagenemnd for flere diskrimineringsgrunnlag, Nämnden mot diskriminering. Nämnden behandler visse klager over avgjørelser av ombudsmennene og kan gi råd i prinsipielle saker dersom ombudsmennene ber om det. Nämnden består av elleve medlemmer og personlige varamedlemmer, og oppnevnes av regjeringen. Med unntak av leder og nestleder oppnevnes medlemmene og stedfortrederne etter forslag fra berørte organisasjoner og partene i arbeidslivet.

Sverige har fire ulike lover som skal motvirke diskriminering: Jämställdhetslagen, lagen om åtgärder mot etnisk diskriminering, lagen om forbud mot diskriminering i arbeidslivet av personer med funksjonshinder og lagen om forbud mot diskriminering i arbeidslivet på grund av sexuell lægning. De nevnte ombudsmennene fører tilsyn med hver av lovene for sitt område. I 2001 ble det fastsatt en ny lov, lagen om likabehandling av studenter i Högskolan. Denne loven skal fremme like rettigheter og motvirke diskriminering for studenter og søkere til Högskolan på grunnlag av kjønn, etnisk tilhørighet, seksuell orientering og funksjonshemming. I SOU 2002: 43 Ett utvidgad skydd mot diskriminering er lagen om forbud mot etnisk diskriminering i arbeidslivet foreslått endret til Lag om förbud mot diskriminering på grund av etnisk tillhörighet, religion eller övertygelse. Lagen om likabehandling av studenter i högskolan er foreslått endret slik at den også omfatter grunnlagene religion og övertygelse.

I januar 2002 nedsatte regjeringen et lovutvalg for å utrede en samlet diskrimineringslovgivning, jf. komitédirektiv 2002: 11 En sammenhållan diskrimineringslagstiftning. I komitédirektivet inngår å vurdere ansvarsområdene og oppgaver til Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Handikappombudsmannen og Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell lægning. Utvalget skal også overveie å slå sammen noen av eller samtlige av disse ombudsmennene. Videre skal det overveies om den eller de ombudsmenn som foreslås, skal være underlagt regjeringen eller riksdagen. Komiteen skal avslutte sitt arbeid innen 1. desember 2004.

6 Felles håndhevingsapparat for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet

6.1 Innledning

Utviklingen av politikken for å fremme likestilling for alle grupper i samfunnet og det rettslige vernet mot diskriminering, har aktualisert spørsmålet om tilsynet på dette området best kan organiseres som et felles håndhevingsapparat for flere diskrimineringsgrunnlag. Spørsmålet er også aktualisert som følge av den internasjonale utviklingen på feltet (jf. kapittel 4). I dette kapitlet ser arbeidsgruppen nærmere på hvilke hensyn som gjør seg gjeldende ved vurderingen av om man bør opprette et felles håndhevingsapparat. Først redegjøres det kort for nasjonale føringer for organisering av statlige tilsyn generelt (kapittel 6.2). Deretter drøfter gruppen hvilke hensyn som taler for og imot sammenslåing av håndhevingsapparatene for diskriminering spesielt (kapittel 6.3). Det ses nærmere på hvilke endringer utviklingen av politikken og regelverket på dette området har medført, og hvordan et fremtidig håndhevingsssystem best kan imøtekomme nye behov og forventninger. I kapittel 6.4 drøfter arbeidsgruppen hvor mange organer som bør opprettes, og i kapittel 6.5 presenteres to ulike modeller for hvordan et felles håndhevingsapparat kan organiseres. Arbeidsgruppen konkluderer i kapittel 6.6.

6.2 Nasjonale føringer for organisering av statlige tilsyn

Det finnes ikke noe lovfestet eller ulovfestet prinsipp om hvordan tilsyn bør organiseres i norsk forvaltningsrett. Ingen enkelt organisasjonsmodell fremstår som en idealmodell som kan løse alle utfordringer som tilsynsorganiseringen står overfor.

Som del av sitt program for modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor, fremmet regjeringen i 2003 en stortingsmelding om tilsyn (St.meld. nr. 17 (2002-2003)). Stortingsmeldingen omfatter bare statlige tilsyn, dvs. tilsyn som utøves av eller på vegne av staten, i motsetning til private eller kommunale tilsyn. Hovedfokus er rettet mot kjernen i tilsynsrollen, nemlig ”den konkrete kontrollen av pliktsubjektene etterlevelse av en norm som allerede er fastsatt ved lov, forskrift eller enkeltvedtak, samt reaksjoner og avvik”. Tilsynsorganene som behandles i meldingen har imidlertid i mange tilfeller oppgaver innenfor sin sektor som kan anses å ligge utenfor det som rimeligvis oppfattes som tilsynsoppgaver, for eksempel å drive generell informasjonsvirksomhet, å samle inn og systematisere kunnskap (overvåking/monitoring) og å fatte normerende vedtak. Likestillingsombudet er definert som et statlig tilsyn i stortingsmeldingen.

I meldingen fremlegger regjeringen fire idealer for organisering og utføring av tilsynsfunksjonen. Ved å benevne dette som idealer, fremfor prinsipper eller retningslinjer, vil regjeringen understreke at intensjonen er å angi en *generell retning* som tilsynsreformene bør bevege seg mot. Ulike hensyn gjør seg imidlertid gjeldende for de ulike tilsyn og sektorer, og dette kan tilsi avvik fra ideelle organisasjonsprinsipper. I hvilken grad idealene bør gjennomføres innen de enkelte sektorer eller tilsyn, må derfor bero på nærmere vurderinger.

Regjeringens første ideal for organisering er at tilsynene skal ha *en klar og entydig rolle*. Borgere og brukere skal være sikre på at det offentlige opptrer ryddig i sine roller som myndighet, eier, tjenesteprodusent, finansieringskilde og kontrollør. For å styrke tilsynsfunksjonen og sikre allmennhetens og tilsynsobjektene tillit til myndighetene, bør det derfor tilstrebes visse organisatoriske skiller mellom tilsynsrollen og andre roller. Stortingsmeldingen nevner spesi-

elt rollekonflikten der tilsynsorganet både er kontrollør og kommersiell aktør, og konflikten der tilsynsrollen kombineres med øvrige forvaltningsoppgaver. Hvilke rollekonflikter som er problematiske, må vurderes i det enkelte tilfelle.

Et annet ideal er at tilsynene skal ha *klare og entydige formål*. Dette innebærer for det første at samme tilsyn ikke skal ivareta formål som kan stå i konflikt med hverandre. Eksempel på denne type konflikter kan være at det føres tilsyn etter flere lover med motstridende formål, eller at det er motstridende formål i en og samme lov. For det andre innebærer dette idealet at man bør unngå at samme formål ivaretas av forskjellige tilsyn. Det vises til at det på enkelte områder i samfunnslivet er flere tilsyn som ivaretar dels samme formål og/eller at det er klare grenseflater i forhold til tilsynene. En bedre koordinering av tilsyn med samme formål vil bidra til enkelhet og klarhet i forhold til brukerne og allmennheten. Det er et mål at bedrifter og andre ikke skal trenge å forholde seg til flere tilsynsmyndigheter enn det som er strengt nødvendig. En bedre koordinering vil bidra til å realisere regjeringens mål om et enklere og ryddigere samfunn gjennom å redusere belastningene for tilsynsobjektene.

Det tredje idealet er *økt faglig uavhengighet i forhold til departementene*. Regjeringen mener økt faglig uavhengighet for tilsynene kan styrke deres faglige legitimitet og autoritet. Økt faglig uavhengighet innebærer at muligheten til politisk overprøving av tilsynene i enkeltsaker reduseres. Dette må imidlertid balanseres nøye mot behovet for å sikre en politisk og demokratisk styring med de samfunnsmessige prioriteringene. Politisk virksomhet er først og fremst knyttet til å avveie ulike samfunnshensyn og gi dette uttrykk i normerende vedtak i form av lover, forskrifter, konsesjoner mv. Tilsynenes hovedoppgaver bør være å påse at slike vedtak følges opp og å gi faglig veiledning til tilsynsobjektene om hvordan dette kan skje mer effektivt.

Det fjerde idealet regjeringen trekker frem er *styrket fagkompetanse i tilsynene*. Det vises til at dette er en viktig forutsetning for at tilsynene kan gis en mer uavhengig rolle og få nødvendig tillit og legitimitet. Det er derfor viktig at tilsynene er i stand til å konkurrere om kvalifisert arbeidskraft. Erfaring har vist at for å rekruttere og beholde høyt kvalifisert arbeidskraft betyr det mye å kunne arbeide innen et faglig miljø. Ved siden av lønnsmessige virkemidler, vil det å tilby gode faglige utviklingsmuligheter bety mye. I forbindelse med hensynet til fagkompetanse, slås det fast at tilsynene ikke bør oppfatte sin rolle som en fjern og opphøyet instans som kun skal vurdere om avvik fra regelverket foreligger eller ikke. De bør, etter regjeringens vurdering, også kunne gi faglig veiledning til tilsynsobjektene, og ikke bare 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. Regjeringen påpeker at dette stiller nye krav til tilsynenes kompetanse.

6.3 Bør en opprette et felles håndhevingsapparat for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet?

Som nevnt ovenfor i kapittel 1.3, er det satt i gang en rekke utredninger og prosesser for å styrke vernet mot diskriminering og arbeidet for likestilling de siste årene. Også internasjonalt er det en økende fokusering på de ulike diskrimineringsgrunnlagene. Etter hvert som likestillings- og ikke-diskrimineringspolitikken og -regelverket utvikles, blir det også aktuelt å se på om håndhevingsystemet på området imøtekommer fremtidens forventninger og behov. En konsekvens av at vernet mot diskriminering og arbeidet for likestilling styrkes på flere områder, er at arbeidsgivere, organisasjoner og samfunnet for øvrig må få en mer integrert og helhetlig tilnærming til likestillingsarbeidet. En annen konsekvens er at jo sterkere diskrimine-

ringsvernet blir på de ulike områdene, jo større sjanse blir det for at enkeltpersoner kan falle inn under flere diskrimineringsgrunnlag – såkalt multippel diskriminering.

De ovennevnte utviklingstrekkene taler for at man bør opprette et håndhevingsystem som kan drive holdningsskapende arbeid og stimulere til mangfold og likebehandling på en bred front, og ikke bare i forhold til en enkelt gruppe. Et felles håndhevingsapparat, som går på tvers av de forskjellige diskrimineringsgrunnlagene, vil kunne drive holdningspåvirkning overfor allmennheten og beslutningstakere på basis av en dypere forståelse av hvordan forskjellsbehandling kommer til uttrykk i samfunnet, og hvordan dette kan bekjempes. Det vil også være et godt utgangspunkt for å innarbeide mangfoldsperspektivet generelt i alle deler av samfunnslivet – såkalt ”mainstreaming” – på tvers av de ulike diskrimineringsgrunnlagene.

Et felles apparat vil videre bidra til enkelhet og klarhet i forhold til brukerne. Som nevnt i kapittel 6.2, er det et mål at bedrifter og andre ikke skal trenge å forholde seg til flere tilsynsmyndigheter enn det som er strengt nødvendig. Det vil være en fordel for næringslivet å kunne henvende seg til ett organ for å få råd og veiledning om hvordan det kan fremme mangfold på arbeidsplassen, fremfor å måtte oppsøke et organ for kjønnslikestilling, et for etnisk likestilling osv. Dette gjelder ikke minst i forhold til overholdelse av aktivitetsplikten etter likestillingsloven og forslaget i NOU 2002: 12. Også for enkeltpersoner som mener seg diskriminert, vil det være en fordel å kunne henvende seg til ett sted og få informasjon om hvilke rettigheter de har på området generelt. Dette blir særlig tydelig i klagesaker der en person mener seg utsatt for diskriminering på flere grunnlag (multippel diskriminering).

Et felles håndhevingsapparat vil også kunne få en større tyngde og gjennomslagskraft enn flere mindre håndhevingsorganer med mer begrensede virkeområder, og således gi tilsynet en styrket stilling i samfunnet. Det vil videre kunne ha positive effekter i forhold til arbeidsmiljøet i håndhevingsorganet. Erfaringen fra The Equality Commission i Nord-Irland, var at ansatte i de tidligere kommisjonene etter sammenslåingen syntes det var svært stimulerende å arbeide i et større fagmiljø, og lærerikt å få innsikt i andre sider av diskrimineringsproblematikken. En sammenslåing vil således skape et større og bredere fagmiljø, noe som kan bidra til at tilsynet beholder og tiltrekker seg høyt kvalifisert arbeidskraft. Dette er i tråd med regjeringens fjerde ideal for organisering av tilsyn (se kapittel 6.2 i.f.), som viser til at styrket fagkompetanse i tilsynene er en viktig forutsetning for at tilsynene kan gis en mer uavhengig rolle og få nødvendig tillit og legitimitet.

Et annet viktig aspekt i denne sammenheng er at man i et felles organ kan dra nytte av kompetanseoverføring fra diskrimineringsgrunnlag med lang historie, hvor det er bygget opp stor kompetanse, og over til diskrimineringsgrunnlag som er nyere og mindre utredet. Arbeidet for likestilling mellom kjønnene har for eksempel kommet langt i Norge. Likestillingsombudets og Likestillingscenterets arbeid er veletablert og har fungert bra i lang tid. Erfaringer fra dette arbeidet, og også den forskningen som er opparbeidet på området, vil være svært nyttig i arbeidet med andre og nyere diskrimineringsgrunnlag, som etnisitet og eventuelt etter hvert også funksjonshemming, seksuell orientering, alder mv. Slik kompetanseoverføring ble trukket fram som en viktig gevinst ved sammenslåing av representanter for de irske håndhevingsorganene (The Equality Authority og ODEI), og de norske håndhevingsorganene på området mener også man kan høste betydelige fordeler her.

En annen fordel ved sammenslåing, er at dette vil kunne gi en mer effektiv utnyttelse av ressurser. Et større organ vil kunne spare inn på fellesutgifter, som for eksempel utgifter til administrasjon, og således kunne øke andelen av budsjettmidler som skal gå til ”førstelinjetje-

nesten”. Man vil også unngå faren for at det utføres dobbeltarbeid av de enkelte separate diskrimineringsorganene, ved at særorganene driver med aktiviteter som overlapper hverandre. Videre vil et større organ bli mer robust og mindre sårbart i forhold til at ansatte er syke, får permisjoner eller slutter i jobben.

Et felles apparat for flere diskrimineringsgrunnlag vil imidlertid også kunne innebære noen utfordringer. Det er for det første viktig at man i en felles organisasjon tar hensyn til hva som er spesielt for de ulike diskrimineringsgrunnlagene. Selv om det er klare likhetstrekk mellom de forskjellige diskriminerings-situasjonene, må man ikke miste fokuset på de særskilte trekkene som kan gjøre seg gjeldende ved de ulike diskrimineringsgrunnlagene. Innvandrere møter for eksempel andre barrierer i samfunnet enn kvinner, selv om begge grupper blir utsatt for diskriminering. Et felles organ må sikre at særeksptisen på de ulike diskrimineringsgrunnlagene opprettholdes og utvikles videre.

Når ulike diskrimineringsgrunnlag integreres i et felles organ, vil det videre være en fare for at man kan miste fokus på de enkelte grunnlagene. Det er viktig at et felles håndhevingsapparat ikke medfører at noen grupper ”drukner” i helheten. Alle grupper må sikres tilstrekkelig oppmerksomhet, både når det gjelder utvikling av ekspertise internt i organet og når det gjelder utspill i forhold til offentligheten (media, næringslivet, myndighetene mv.). Alle grupper må også kunne forvente den samme servicen, tilgjengeligheten og ekspertisen når de henvender seg til organet. Et felles organ må være bevisst på å balansere ressursbruken riktig her.

Det er også en fare for at et felles organ kan fremstå som ”tammere” i sine utspill overfor offentligheten, enn om hvert diskrimineringsgrunnlag hadde sitt eget organ som kunne fremme deres sak spesielt. Et annet argument i denne sammenheng, er at en sammenslåing vil føre til at man bare får ett talerør ut til offentligheten, mens enkeltorganer for de ulike grunnlagene vil gi flere stemmer i samfunnsdebatten. På den annen side vil felles håndhevingsorgan kunne føre til at medieutspillene blir mer balanserte, dersom det finnes motstridende hensyn mellom de forskjellige grunnlagene.

Arbeidsgruppens vurdering

Etter en helhetsvurdering av argumentene ovenfor, har arbeidsgruppen kommet til at den beste løsningen vil være å opprette et felles håndhevingsapparat for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet. Gruppen mener at et felles apparat best vil imøtekomme brukernes fremtidige behov på området, og at en sammenslåing vil medføre store fordeler for tilsynsorganet. Felles organisering vil også gi det beste utgangspunktet for å fremme mangfold generelt overfor publikum. Arbeidsgruppen vil understreke at det er viktig å bygge videre på det systemet som er etablert gjennom Likestillingsombudet og Likestillingssenterets virksomhet. Dette er veletablert og har fungert bra i en årrekke. Et felles håndhevingsapparat vil ikke innebære en nedlegging av dette systemet, men en videreføring og videreutvikling av dette.

6.4 Antall organer i et felles håndhevingsapparat

Spørsmålet som skal drøftes i det følgende er hvordan et felles håndhevingsapparat basert på diskrimineringsgrunnlagene kjønn og etnisitet best kan organiseres. Drøftelsen tar utgangspunkt i dagens håndhevingsapparat slik dette eksisterer på likestillingsområdet, samt det apparatet Holgersenutvalget har foreslått å opprette på området for etnisk diskriminering.

Etter dagens ordning består likestillingsapparatet av tre forskjellige organer; Likestillingsombudet, Klagenemnda for likestilling og Likestillingssenteret. Tilsvarende er det foreslått å etablere tre organer for håndheving av etnisk diskriminering; Diskrimineringstilsynet, Klage-

nemnda for etnisk diskriminering og Kompetansesenter for etnisk likestilling (SMED omdannes til dette).

En kan tenke seg et felles håndhevingsapparat bestående av tre organer; en førsteinstans (Likestillingsombudet¹²/Diskrimineringstilsynet), en klageinstans (Klagenemnda for likestilling/Klagenemnda for etnisk diskriminering) og et kompetansesenter (Likestillingssementret/Kompetansesenter for etnisk likestilling).

De tre organene som er beskrevet ovenfor vil i hovedsak ha sammenfallende oppgaver og roller etter henholdsvis likestillingsloven og lov mot etnisk diskriminering. Det betyr at tilsynets/ombudets ("førsteinstansens") hovedfunksjon er å håndheve loven, herunder behandle enkeltsaker, samt drive holdnings- og påvirkningsarbeid. Klageorganets oppgave er å behandle klagesaker, mens kompetansesenteret har pådriverrollen som sin viktigste oppgave. Slik lovforslaget om rettslig vern mot etnisk diskriminering er lagt opp, vil imidlertid Diskrimineringstilsynet få langt videre kompetanse og flere sanksjonsordninger til rådighet ved brudd på loven enn det Likestillingsombudet har i dag etter likestillingsloven. Likestillingsombudet har som hovedregel ikke vedtaksmyndighet i enkeltsaker, men det er foreslått at Diskrimineringstilsynet skal få kompetanse til å treffe bindende vedtak. Det er imidlertid arbeidsgruppens klare oppfatning at en av de viktigste forutsetningene for å kunne lykkes med å etablere et felles håndhevingsapparat, er at diskrimineringslovene må være mest mulig harmoniserte. Spesielt viktig vil det være at håndhevingsmyndigheten blir mest mulig lik etter de to lovene, slik at diskrimineringsvernet blir det samme uavhengig av hvilket diskrimineringsgrunnlag som påberopes. Det vil bli redegjort nærmere for hvilke funksjoner som bør tilligge håndhevingsorganene i kapittel 7.

I det følgende drøfter arbeidsgruppen hvorvidt en bør slå sammen tilsynet/ombudet og kompetansesenteret til ett organ (kapittel 6.4.1) og om det bør være to instanser før en eventuell domstolsbehandling (kapittel 6.4.2).

6.4.1 Bør en slå sammen tilsynet/ombudet og kompetansesenteret?

Når man vurderer en sammenslåing av tilsynet/ombudet med kompetansesenteret er det viktig å ta i betraktning de ulike rollene disse to organene fyller. Tilsynets/ombudets rolle er i hovedtrekk å sørge for at loven håndheves. Kompetansesenteret har derimot pådriverrollen som sin viktigste oppgave. Ved å beholde disse to organene som to selvstendige enheter vil man bedre kunne sikre et klart skille mellom disse to rollene. Faren ved en sammenslåing er altså at tilsynets/ombudets troverdighet som en uavhengig og objektiv instans kan bli svekket dersom den nye enheten samtidig skal ivareta en kritiker- og pådriverrolle, herunder komme med utspill av mer politisk karakter. Likestillingsombudet påpeker imidlertid at de ikke opplever dette som noe problem i det praktiske liv. Ombudets påvirkningsarbeid vil som regel være av generell karakter, og griper sjelden inn i enkeltsaker. I denne sammenheng kan det også anføres at et tilsyn/ombud som regel vil ha stor rettslig autoritet. Denne autoriteten kan bidra til å gi enhetens rolle som pådriver og veileder større tyngde dersom de to organene slås sammen. Tilsvarende vil også kompetansesenteret kunne bidra med verdifulle bidrag i forhold til håndheverrollen. Samspeillet mellom disse enhetene er altså viktig: Enkelttilfellene av brudd på loven vil kunne gi grunnlag for en generalisering, som i neste omgang kan danne grunnlag for kritiker- og pådriverrollen.

¹² Likestillingsombudet har kun uttalerett og ikke alminnelig vedtakskompetanse i enkeltsaker. Ombudet er følgelig ingen reell førsteinstans i forhold til det man normalt legger i betydningen førsteinstans. På likestillingsombudet er det først når saker påklages til Klagenemnda for likestilling at det vil bli fattet bindende vedtak i saken. I realiteten innebærer dette at det er Klagenemnda som er førsteinstansen.

Spørsmålet om organiseringsform har for likestillingsapparatets del vært oppe til bred vurdering flere ganger. På midten av 1990-tallet ble det bl.a. nedsatt et utvalg (Hatland-utvalget) som hadde som mandat å gjennomgå og vurdere likestillingsapparatet, samt utarbeide forslag til organisering av dette apparatet. Et av spørsmålene som også var aktuelle den gang var om man skulle slå sammen Likestillingsombudet og det daværende Likestillingsrådet (tilsvarende dagens Likestillingssenter) til ett organ. Et flertall i utvalget gikk imidlertid inn for å beholde disse to organene som to separate enheter. Flertallet la særlig vekt på at man med denne organiseringsformen ville beholde et klart skille mellom lovhåndheverrollen og pådriverrollen. Mindretallet på sin side var mest opptatt av å finne en organiseringsform som i størst mulig grad ville ivareta samvirket mellom organene og sikre en samlet utnyttelse av fagkompetanse og ressurser. Etter mindretallets oppfatning ville dette best la seg gjøre ved at de to organene ble slått sammen til ett organ.

Et annet hensyn som kan tale for sammenslåing, er at med en felles enhet vil man lettere kunne unngå dobbeltarbeid og overlapping i arbeidsoppgavene ved at begge organene gjør de samme tingene. Dette er en reell problemstilling for likestillingsapparatet i dag. Både Likestillingssenteret og Ombudet har som oppgave å fremme likestilling i samfunnet, selv om de har noe ulikt mandat. Likestillingsombudets hovedoppgave er riktignok å håndheve loven, men Ombudet har også et ansvar for å arbeide for økt likestilling. Blant annet skal Ombudet påse at offentlige og private arbeidsgivere overholder aktivitetsplikten. Likestillingssenterets ansvar for å fremme likestilling i samfunnet kommer til uttrykk gjennom pådriverrollen, der de også har et ansvar for å sørge for at arbeidsgivere og myndigheter oppfyller aktivitetsplikten. Aktivitetsplikten er altså et eksempel på et område som vil kunne resultere i unødige dobbeltarbeid. Sammenslåing vil i denne forbindelse også være i tråd med regjeringens ideal om at tilsynene skal ha klare og entydige formål (jf. kapittel 6.2), for å unngå at samme formål ivaretas av forskjellige tilsyn. Det er også foreslått en bestemmelse om aktivitetsplikt i Holgerse-utvalgets utkast, så argumentene vil også ha relevans på området for etnisk diskriminering.

Det har tidligere vært anført at en organisering med to organer (et tilsyn/ombud og et kompetansesenter) vil kunne gi en klarere profil utad og derigjennom lette kommunikasjon med media og publikum. Erfaringene fra likestillingsområdet med å ha Likestillingsombudet og Likestillingssenteret som to separate enheter, har imidlertid skapt en del forvirring og usikkerhet for brukerne. Særlig media, men også publikum, har hatt en tendens til ikke å klare å skille disse to enhetene fra hverandre. Dette gjelder både i forhold til hvilke roller de har, hvilke oppgaver de utfører og i forhold til hvem som administrerer hva. Ser man på hensynet til brukerne, kan dette heller tale for at tilsynet/ombudet og kompetansesenteret bør slås sammen til ett organ. Basert på erfaringene fra likestillingsområdet må man anta at en sterkere samordning av apparatet trolig vil gi bedre oversikt for publikum og media (brukerne) og gjøre informasjonsinnhenting for disse gruppene enklere.

En sammenslåing til færre enheter kan imidlertid være en ulempe ved at man vil miste talerør ut til media. I dag er for eksempel både Likestillingsombudet og Likestillingssenteret hyppige deltakere i mediedebatten om likestilling. En fusjonering av tilsynet/ombudet og kompetansesenteret vil føre til at man kun får en kanal ut til media, noe som kan resultere i færre medieoppslag.

Et hensyn som kan tale imot å slå sammen tilsynet/ombudet og kompetansesenteret til ett organ, er at man ikke vil kunne ha rettshjelpsfunksjonen i en slik felles enhet. Funksjonen med å yte rettshjelp passer ikke inn i en enhet som samtidig er tillagt håndhevingsmyndighet og av-

gjørelsesmyndighet i enkeltsaker. Ved å beholde de to organene som to separate enheter vil man derimot kunne legge rettshjelpsfunksjonen til kompetansesenteret. Imidlertid kan en manglende rettshjelpsfunksjon til en viss grad avhjelpes med veiledningsplikten som vil tillegge enheten om den slås sammen.

Et annet hensyn som kan tale for en sammenslåing av tilsynet/ombudet og kompetansesenteret er at dette trolig vil føre til bedre ressursutnyttelse. En enhetlig organisasjon vil mer målrettet kunne nytte og samordne de ressurser som organene har til rådighet. En felles organisering vil bl.a. føre til økt mangfold i arbeidsstyrken, som igjen kan gi en bedre samlet utnyttelse av ulike faglige kompetanser. Et tettere samarbeid vil kunne øke den generelle kompetansen for hele organet. En sammenslåing til ett organ må videre antas å kunne gi effektivitetsgevinst ved at de administrative utgiftene ved å drive organene vil bli lavere. Samlokalisering av enhetene vil også føre til lavere driftsutgifter. Dette vil i neste omgang kunne frigjøre ressurser som kan benyttes til andre oppgaver.

Å samle offentlige oppgaver utgjør en viktig del av Moderniseringsprogrammet for offentlig forvaltning. Dette er således også et argument som kan tale for sammenslåing til færre organer ved en eventuell etablering av et felles håndhevingsapparat på diskrimineringsområdet. Ser man ut over Norges grenser viser tendensene i forhold til tilsynsorganer også den samme trenden, nemlig at offentlige oppgaver samles og samlokaliseres i større grad enn tidligere.

6.4.2 *Bør håndhevingsapparatet bestå av to instanser?*

Et av hensynene bak håndhevingsinstituttet er at man skal unngå domstolsbehandling i størst mulig grad. På denne bakgrunn vil det være nærliggende å åpne for en toinstansbehandling dersom det først skal etableres et håndhevingsapparat. En ordning med to instanser vil også være i tråd med forvaltningslovens system og alminnelige rettsikkerhetsprinsipper.

Holgersenutvalgets forslag legger opp til en reell toinstansbehandling ved at både det planlagte Diskrimineringstilsynet og Klagenemnda skal få vedtakskompetanse. Legger man til grunn dagens organisering av likestillingsapparatet, innebærer dette reelt sett en eininstansbehandling, i og med at enkeltsaker først avgjøres med bindende virkning når sakene bringes inn for Klagenemnda for likestilling. Ombudets uttalelser oppfattes imidlertid i høy grad som bindende av brukerne, og følges i de aller fleste tilfeller. Rettsikkerhetsaspektet som en klageinstans vil ivareta, har således også gyldighet i forhold til ombudsordningen. Det kan tilføyes at slik likestillingsapparatet er organisert i dag med et Ombud uten formell vedtakskompetanse, så vil det være desto viktigere at det er et overordnet klageorgan som har formell avgjørelsesmyndighet (vedtakskompetanse).

Et annet hensyn som kan tale for en toinstansordning er at klageinstansen vil sikre nøytralitet i de sakene en part vil oppfatte tilsynet/ombudet som partisk på grunn av rollesammenblanding. At tilsynet/ombudet både har en pådriverrolle samtidig som det skal ta stilling til konkrete saker, kan oppfattes som uheldig. Det kan derfor være betryggende at man har en nøytral anneninstans man kan klage til dersom det oppstår troverdighetsproblemer.

Hensynet til brukerne taler også for at man bør gå inn for å ha en klageinstans. Klageinstansens behandling er for det første gratis og er ment å være et lavterskeltilbud til brukerne. Man må anta at terskelen for å bringe saker inn for en klageinstans vil være lavere enn hva tilfellet er når det gjelder å gå til ordinært søksmål for domstolene. På området for etnisk diskriminering vet man bare at det er få saker som bringes inn for domstolene i dag. Det er imidlertid

grunn til å anta at terskelen for å benytte en administrativ klageinstans vil være lavere enn for å benytte domstolene.

For så vidt gjelder den eksisterende Klagenemnda for likestilling, har denne vist seg å fungere godt. Erfaringer viser at de aller fleste som får et vedtak mot seg, retter seg etter dette. Klagenemnda bidrar altså til at man unngår at saker går til domstolene. Dette er et relevant argument i samfunnssammenheng, siden domstolsbehandling vil være mer ressurskrevende både for brukerne og staten, og fordi en klageinstans avlaster domstolene som allerede har stort arbeidspress fra før.

6.4.3 Arbeidsgruppens vurdering

Etter en helhetsvurdering av ovennevnte momenter går arbeidsgruppen inn for å slå sammen tilsynet/ombudet og kompetansesenteret til ett organ. Ved vurderingen er det særlig lagt vekt på at en slik organisering vil gi det beste utgangspunktet for å utnytte samspillet mellom tilsynsrollen og pådriverrollen, samt at det vil gi en mer effektiv utnyttelse av ressurser. Gruppen har også lagt vekt på at en samordning trolig vil gi bedre oversikt for brukerne.

Arbeidsgruppen mener videre at man bør opprette en ordning med to instanser før en eventuell domstolsbehandling, dvs. at man i tillegg til en førsteinstans også bør ha en klageinstans. Gruppen har ved vurderingen særlig lagt vekt på rettssikkerhetshensyn og erfaringer fra likestillingsområdet (Klagenemnda for likestilling).

6.5 Modeller for organisering av et felles håndhevingsapparat

Under dette kapittelet drøfter arbeidsgruppen fordeler og ulemper med to ulike organisasjonsmodeller: Den irske modellen (kapittel 6.5.1) og en ombuds-/tilsynsmodell basert på dagens Likestillingsapparat og forslaget i NOU 2002: 12 (kapittel 6.5.2). Begge modellene består av to organer, men oppgavefordelingen mellom organene er forskjellig etter de to modellene. Den irske modellen trekker en klar grense mellom pådriverrollen og tilsynsrollen, ved at det ene organet driver rettshjelps- og pådrivervirksomhet, mens det andre organet avgjør enkeltsaker med bindende virkning. Tilsyns-/ombudsmodellen er derimot bygd opp slik at det ene organet (tilsynet/ombudet) både behandler enkeltsaker og driver pådrivervirksomhet, mens det andre organet er en klagenemnd som behandler klager over tilsynets/ombudets vedtak/uttalelser.

6.5.1 Den irske modellen

Som nevnt ovenfor, består den irske modellen av to organer: The Equality Authority (EA) og The Office of the Director of Equality Investigations (ODEI – The Equality Tribunal). EA har som hovedoppgave å drive påvirkningsarbeid og å yte rettshjelp, mens ODEI er et domstolslignende organ som avgjør enkeltsaker med bindende virkning. For mer utførlig beskrivelse av arbeidsoppgaver og funksjoner til disse organene vises til beskrivelsen i kapittel 5.2.

En fordel med den irske modellen er at den trekker klare grenser mellom tilsynsrollen (ODEI) og pådriverrollen (EA). ODEI er en helt nøytral instans, og deltar ikke i den offentlige debatten om likestillingspolitikken. ODEI kan heller ikke reise saker på eget initiativ, men er avhengig av at EA eller en av partene bringer saken inn for dem. ODEIs nøytrale og domstolslignende preg forsterkes videre av at saksbehandlerne der kun rekrutteres ut fra faglig kompetanse og ikke ut fra ”partsinteresser”, slik tilfellet er med Klagenemnda for likestilling hvor LO og NHO skal være representert. Organet kan således ikke mistenkes for å være partisk når det fatter vedtak og ilegger sanksjoner i enkeltsaker.

EA, derimot, har ingen rolle som tilsynsorgan. De har verken vedtaksmyndighet eller uttalerett. Det blir derfor uproblematisk å tillegge dem rollen som rettshjelper/partsrepresentant. Deres rolle er nettopp å drive holdnings- og påvirkningsarbeid, og å ”være på side” med grupper som utsettes for diskriminering. EA kan også bringe saker inn for ODEI på eget initiativ.

Gjennom en slik rollefordeling unngår man rollesammenblanding og at det skapes habilitetskonflikter eller troverdighetsproblemer. Dette kan bidra til å styrke tilsynsapparatets legitimitet og rettslige autoritet blant brukere og publikum, særlig hos næringslivet og andre som risikerer å få pålegg fra tilsynsorganet rettet mot seg. Organiseringen er også i tråd med regjeringens mål om at statlige tilsyn skal ha klare og entydige roller (jf. kapittel 6.2).

Organisasjonsmodellen som Irland har valgt for sitt håndhevingsapparat har imidlertid også enkelte ulemper sammenlignet med tilsyns-/ombudsmodellen. I Irland har de kun én instans som behandler enkeltsaker (ODEI). Hvis partene ikke blir fornøyde med avgjørelsene som ODEI fatter, vil de måtte bringe sakene inn for de ordinære domstolene for videre behandling. I Irland har de altså ikke ordningen med en lavterskelklageordning som tilsyns-/ombudsmodellen foreskriver, og som er i tråd med forvaltningslovens system og alminnelige rettssikkerhetsprinsipper. Man risikerer at eninstansordningen ikke vil avlaste domstolene i samme grad som en ordning med en klageinstans vil gjøre. Dette vil også gjøre det dyrere for brukerne å klage på avgjørelser, i og med at de må benytte seg av de ordinære domstolene for å få avgjort saken. Erfaringen fra Irland er imidlertid at det er få saker som ankes videre til domstolene etter at de er avgjort av ODEI.

En annen ulempe ved å skille tilsynsrollen og pådriverrollen, er at man ikke får den samme muligheten til kompetanseoverføring mellom rollene som man får når man samler begge rollene i ett organ. Som nevnt ovenfor (kapittel 6.4.1), er samspillet mellom rollene viktig: Enkelttilfellene av brudd på loven vil kunne gi grunnlag for en generalisering, som i neste omgang kan danne grunnlag for kritiker- og pådriverrollen. Dersom organet som avgjør enkeltsaker er atskilt fra organet som driver påvirkningsarbeid, vil man ikke få utnyttet dette samspillet fullt ut.

En erfaring fra Irland var videre at publikum i stor grad blandet sammen de to organene, og var usikre på hvilke roller og funksjoner de var tillagt. Bedrifter som mottok henvendelser fra EA, oppfattet gjerne feilaktig at de ble kontaktet av et organ med vedtaksmyndighet, og at de var pålagt å rette seg etter anmodningene deres.

Irland har valgt en ordning med å ha et felles håndhevingsapparat for i alt ni ulike diskrimineringsgrunnlag, og har et betydelig sakstilfang. Et eventuelt felles håndhevingsapparat i Norge vil i første omgang kun inkludere diskrimineringsgrunnlagene kjønn og etnisitet, og det er knyttet usikkerhet til hvor stort sakstilfanget vil være. Fordelen med en klagemennd er at den kun trer sammen etter behov og således er mer fleksibel, mens et domstolslignende organ som ODEI i Irland vil måtte være av permanent karakter.

6.5.2 Tilsyns-/ombudsmodellen

Tilsyns-/ombudsmodellen bygger på dagens håndhevingsapparat for likestilling mellom kjønnene og forslaget til håndhevingsapparat i NOU 2002: 12, modifisert i tråd med konklusjonen foran i kapittel 6.4.3. Dette innebærer at modellen består av to organer: et tilsyn/ombud og en klageinstans. Tilsynet/ombudet skal behandle enkeltsaker og drive pådrivervirksomhet, og således ivareta oppgavene til både Diskrimineringstilsynet/Likestillingsombudet og Kompe-

tansesenteret/Likestillingssenteret. Klageinstansen skal kun behandle klager over tilsynets/ombudets vedtak/uttalelser. En hovedforskjell mellom tilsyns-/ombudsmodellen og den irske modellen er altså at tilsyns-/ombudsmodellen innebærer at ett og samme organ *både* skal ta stilling til enkeltsaker *og* drive pådrivervirksomhet. I dette kapitlet drøftes fordeler og ulemper ved en slik rollefordeling generelt, uavhengig av om organet har vedtakskompetanse som det foreslåtte Diskrimineringsstilsynet, eller kun uttalerett som dagens Likestillingsombud. Spørsmålet om organet bør ha vedtakskompetanse eller ikke, drøftes i kapittel 7.

En fordel med tilsyns-/ombudsordningen vil være at man har to instanser til å behandle saker før en eventuell domstolsbehandling. Klageorganet vil fungere som en lavterskelklageinstans, slik at man ikke må gå til domstolene dersom man er uenig i tilsynets/ombudets standpunkt til saken. Dette er i tråd med forvaltningslovens system og alminnelige rettssikkerhetsprinsipper. Argumentet har også gyldighet i forhold til ombudsordningen, selv om ombudet ikke har formell vedtakskompetanse. Ombudets uttalelser følges i de aller fleste tilfeller, og oppfattes i høy grad som bindende av brukerne. En toinstansordning vil videre kunne avlaste domstolene og spare brukerne for ressurskrevende rettsaker i større grad enn en eininstansordning. Fordeler med toinstansbehandling er drøftet under kapittel 6.4.2 og det vises til dette kapitlet for mer utfyllende detaljer.

Det kan anføres at systemet med ett organ som både behandler enkeltsaker, samtidig som det driver holdnings- og påvirkningsarbeid, kan føre til en uheldig sammenblanding av roller. Organet kan få et troverdighetsproblem ved at det både skal ha rollen som en nøytral instans i enkeltsaker, samtidig som det skal spille en aktiv rolle som pådriver. Likestillingsombudet påpeker imidlertid at de ikke opplever dette som noe problem i det praktiske liv. Påvirkningsarbeidet vil som regel begrenses til å være av mer generell karakter, og vil derfor sjelden gripe direkte inn i enkeltsaker. Videre vil klageinstansen uansett sørge for at nøytraliteten sikres i neste omgang.

Å samle tilsynsrollen og pådriverrollen vil ha store gevinster når det gjelder samspillet mellom disse to rollene. Enkeltsaksbehandlingen vil gi grunnlag for generalisering, og dermed utgjøre et viktig informasjonsgrunnlag for pådriverrollen. Hensynet til samspill mellom ulike oppgaver fremheves også i St.meld. nr. 17 (2002-2003) Om statlige tilsyn (se kapittel 3.3, side 24):

”Tilsyn i snever betydning og normerende vedtak kan betegnes som kjernen i myndighetsutøvelsen. Sammenhengen mellom oppgavene og virkemidlene gjør det i praksis vanskelig å operere med klare skiller. Normerende vedtak og tilsyn innebærer også informasjon og veiledning overfor dem som myndighetsutøvelsen rettes mot, selv om denne informasjonen er mer konkret og situasjonsavhengig. Samtidig genererer etatens tilsyns- og reguleringsarbeid en innsikt i problemstillinger på området, som i sin tur brukes som grunnlag for å utarbeide generell informasjon. En etats områdeovervåking [innsamling og systematisering av ulike former for kunnskap] kan delvis basere seg på kunnskap som stammer fra den enkeltvise tilsynsvirksomheten og delvis på kunnskap som samles inn på annen måte. Resultatene fra områdeovervåkingen vil i sin tur ofte brukes som grunnlag for å prioritere og innrette tilsynsvirksomheten, eller for hvordan etaten i det hele tatt velger å vektlegge alle de andre virkemidlene den har til rådighet. Etatens regelverksarbeid settes ofte i gang på bakgrunn av akkumulert innsikt i problemstillingene på det aktuelle området. En avgrensning av tilsynsoppgaver og -organer må legge slike sammenhenger til grunn.”

Andre hensyn som taler for tilsyns-/ombudsmodellen er at tilsynets/ombudets rettslige autoritet kan bidra til å gi enhetens rolle som pådriver og veileder større tyngde. Videre kan det at tilsynet/ombudet innehar begge rollene også bidra til å gi organet en klarere profil utad, og dermed lette kommunikasjonen med media og brukerne. Det er mindre sjanse for forvirring mht. hvor man skal henvende seg med en klage når håndhevingsapparatet er organisert som en "førsteinstans" og en klageinstans, fremfor som to ulike organer med forskjellige oppgaver. Erfaringene fra Irland tyder på at det hersker uklarhet blant publikum rundt hvilken kompetanse de to organene har til å gi bindende pålegg. Det vises for øvrig til kapittel 6.4.1, hvor arbeidsgruppen drøfter felles organisering av tilsyn/ombud og kompetansesenter.

En ulempe med tilsyns-/ombudsmodellen er at den begrenser muligheten til å ivareta ofrenes behov for partsrepresentasjon i konkrete saker. Det vises i denne forbindelse til EUs rådsdirektiv 2000/43/EF om etnisk diskriminering, og europaparlaments- og rådsdirektiv 2002/73/EF om diskriminering på grunn av kjønn, som pålegger statene å etablere uavhengige organer som skal bistå ofre med å få behandlet deres klager (se nærmere kapittel 4). Veiledningsfunksjonen som vil pålegge tilsynet/ombudet vil oppveie for behovet for en særskilt rettshjelpsordning til en viss grad. Arbeidsgruppen anbefaler imidlertid at det også etableres andre ordninger for å dekke rettshjelpsbehovet på området, se nærmere kapittel 8.

Organiseringen med kun å ha ett permanent sittende organ (tilsynet/ombudet), kan også være fornuftig ut fra sakstilfanget. Klageinstansen vil bare tre sammen etter behov, dvs. når det foreligger et visst antall saker til behandling. Denne ordningen vil således være mindre ressurskrevende og mer fleksibel enn den irske løsningen.

6.5.3 Arbeidsgruppens vurdering

Etter en helhetsvurdering av argumentene ovenfor går arbeidsgruppen inn for tilsyns-/ombudsmodellen, dvs. et organ (tilsyn/ombud) som både behandler enkeltsaker og driver pådrivervirksomhet, og en klageinstans som behandler klager over tilsynets/ombudets vedtak/uttalelser. Gruppen har ved vurderingen særlig lagt vekt på hensynet til samspillet mellom tilsyns- og pådriverrollen, og på at modellen innebærer en toinstansordning for behandling av klagesaker. Videre har gruppen lagt vekt på hensynet til brukervennlighet, og at tilsyns-/ombudsmodellen bygger på eksisterende norske modeller for denne type organer.

6.6 Arbeidsgruppens konklusjon

Arbeidsgruppen anbefaler at det opprettes et felles håndhevingsapparat for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet. Gruppen har ved vurderingen bl.a. lagt vekt på at et felles apparat best vil imøtekomme brukernes fremtidige behov på området, og at en sammenslåing vil medføre store fordeler for tilsynsorganet. Felles organisering vil også gi det beste utgangspunktet for å fremme mangfold generelt overfor publikum. Arbeidsgruppen understreker at et felles håndhevingsapparat ikke vil innebære en nedlegging av systemet som er etablert gjennom Likestillingsombudet og Likestillingscenterets virksomhet, men en videreføring og videreutvikling av dette.

Arbeidsgruppen går inn for at det felles håndhevingsapparatet organiseres etter en tilsyns-/ombudsmodell, dvs. et organ (tilsyn/ombud) som både behandler enkeltsaker og driver pådrivervirksomhet, og en klageinstans som behandler klager over tilsynets/ombudets vedtak/uttalelser. Gruppen har ved vurderingen særlig lagt vekt på at denne modellen gir de beste rammene for å utnytte samspillet mellom tilsynsrollen og pådriverrollen, og at modellen innebærer en toinstansordning for behandling av klagesaker. Gruppen ser at en samling av tilsynsrollen og pådriverrollen i ett organ kan medføre en risiko for at tilsynsobjektene kan stille

spørsmål ved organets troverdighet. Gruppen mener imidlertid at muligheten til å klage førsteinstansens avgjørelser inn for en klageinstans, ivaretar hensynet til parter som mener at førsteinstansen er partisk. Arbeidsgruppen mener videre tilsyns-/ombudsmodellen vil være mer brukervennlig, siden modellen bygger på forvaltningslovens toinstanssystem – det blir enklere å forstå hvor man skal henvende seg med en klage. Endelig legger arbeidsgruppen vekt på at tilsyns-/ombudsmodellen bygger på eksisterende norske modeller for denne type organer. Det er ikke tradisjon for tilsynsorganer med en slik rollefordeling som den irske modellen foreskriver i Norge.

7 Nærmere om funksjonene til de to nye håndhevingsorganene

7.1 Innledning

I dette kapittelet ser arbeidsgruppen nærmere på hvilke funksjoner de to nye håndhevingsorganene skal inneha (tilsynet/ombudet og klageinstansen, jf. konklusjonen i kapittel 6.6). I kapittel 7.2 drøftes hvilke funksjoner tilsynet/ombudet ("førsteinstansen") skal ha, og deretter behandles klageinstansens funksjoner i kapittel 7.3. I kapittel 7.4 behandles noen felles spørsmål vedrørende forholdet til andre forvaltningsorganer og domstolene. Til slutt drøfter arbeidsgruppen forholdet til nye diskrimineringsgrunnlag i kapittel 7.5. Arbeidsgruppens konklusjon er oppsummert i kapittel 7.6.

7.2 Tilsynet/ombudet

Tilsyns-/ombudsmodellen er basert på dagens håndhevingsapparat for likestilling mellom kjønnene og forslaget til håndhevingsapparat i NOU 2002: 12, modifisert i tråd med kapittel 6. Dette innebærer at håndhevingsapparatet vil bestå av to organer: et tilsyn/ombud ("førsteinstans") og et klageorgan. I dette kapittelet drøftes nærmere hvilke funksjoner tilsynet/ombudet skal ha. Tilsynet/ombudet vil bestå av dagens Likestillingsombud og det foreslåtte Diskrimineringstilsynet, samt dagens Likestillingssenter og det foreslåtte Kompetansesenteret for etnisk likestilling. De nevnte fire organene har sine lovgrunnlag i to forskjellige lover: Likestillingsloven og forslag til lov mot etnisk diskriminering. Likestillingsloven og forslag til lov mot etnisk diskriminering er ikke sammenfallende på alle punkter, verken når det gjelder håndhevingsorganenes kompetanse eller når det gjelder materielle regler. I kapittel 7.2.1 drøfter arbeidsgruppen om organene skal ha samme funksjoner og kompetanse i alle typer saker, eller om dette skal variere etter de forskjellige lovgrunnlagene, og dermed mellom de ulike diskrimineringsgrunnlagene (kjønn og etnisitet). Deretter drøftes hvilken kompetanse organet skal ha i sin tilsynsrolle, jf. Likestillingsombudet og Diskrimineringstilsynet (kapittel 7.2.2-7.2.6). Endelig drøftes organets funksjoner og kompetanse i forbindelse med pådriverrollen, jf. Likestillingssenteret og kompetansesenteret for etnisk likestilling (kapittel 7.2.7).

7.2.1 Bør tilsynet/ombudet ha samme funksjoner og kompetanse uavhengig av diskrimineringsgrunnlag?

Likestillingsloven og forslag til lov mot etnisk diskriminering avviker på visse punkter. En fremtredende forskjell er at likestillingsloven og forslag til lov mot etnisk diskriminering har forskjellig formål og utgangspunkt. Sammenlignet med likestillingsloven har forslag til lov mot etnisk diskriminering et snevrere perspektiv. Forslaget til lov mot etnisk diskriminering har hovedvekt på å hindre diskriminering, mens likestillingsloven har et sterkere fokus på å fremme likestilling i samfunnet og å stille personer av begge kjønn likt (resultatlikhet). Denne forskjellen gjenspeiles i formålsbestemmelsene til de to lovene, og i lovenes titler. Videre er forslag til lov mot etnisk diskriminering utformet slik at reglene om det konkrete vernet mot diskriminering er individbasert – det er individet, ikke etniske grupper i seg selv, som er direkte beskyttet av loven. Arbeidsgruppen anbefaler at en i arbeidet med å utarbeide en odelsingsproposisjon vurderer å justere tittel og formål i forslag til lov mot etnisk diskriminering slik at likestillingsaspektet kommer klarere fram, og at lovene på denne måten samstemmes i større grad.

En annen forskjell mellom likestillingsloven og forslag til lov mot etnisk diskriminering er at det foreslåtte Diskrimineringstilsynet skal ha kompetanse til å treffe bindende vedtak, mens

Likestillingsombudet som hovedregel bare har uttalerett. Etter arbeidsgruppens syn taler en rekke hensyn for at organet i størst mulig grad bør ha samme kompetanse i alle typer saker. Dette er også i tråd med synspunktene til de eksisterende håndhevingsorganene på området (Likestillingsombudet, Klagenemnda for likestilling, Likestillingssenteret og SMED), og til flere høringsinstanser som har uttalt seg til NOU 2002: 12 (Forbrukerombudet, Akademikerne, Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene og SINTEF). Et enhetlig lovverk ble også trukket fram som en viktig forutsetning for et godt fungerende felles håndhevingsapparat i Nord-Irland og Irland.

For det første taler hensynet til publikum for at kompetansen bør være lik for begge diskrimineringsgrunnlag. Dette vil være mer oversiktlig for brukerne. Det vil være en ulempe om det hersker forvirring rundt hva man kan oppnå ved å bringe en sak inn for førsteinstansen, både for klager og for innklagede.

Dersom organet har ulik kompetanse etter de to lovene, kan dette stille klageren overfor vanskelige taktiske valg mht. hvilket diskrimineringsgrunnlag han/hun skal påberope seg. Dette gjelder særlig hvis organet skal ha ulik vedtakskompetanse etter likestillingsloven og lov mot etnisk diskriminering. Situasjonen kan for eksempel være at diskrimineringen har elementer av både kjønn og etnisitet, men at kjønnsdimensjonen er mest fremtredende. I slike saker må klageren vurdere "vinner sjansen" opp mot vedtakskompetansen/effektiviteten av saksgangen: Muligheten til å få medhold i saken vil være størst om klageren påberoper seg kjønnsdiskriminering, men klageren er da avhengig av at motparten frivillig innretter seg etter håndhevingsorganets uttalelse. Dersom motparten ikke innretter seg, må klageren ta saken videre til klageinstansen for bindende vedtak. Dette kan i verste fall være både tid- og ressurskrevende. Dersom klageren derimot velger å påberope seg diskriminering på etnisk grunnlag, vil vinner sjansene være mindre, men et eventuelt vedtak i klagerens favør vil være mer effektivt.

For publikum kan det videre virke urimelig og vilkårlig at håndhevingsorganet skal ha ulik kompetanse i forskjellige typer saker. Man vil da ha en situasjon hvor organet og lovverket som sådan forskjellsbehandler personer som mener seg diskriminert, ut fra hvorfor de mener seg diskriminert. Hvis organet for eksempel skal ha vedtaksmyndighet etter lov mot etnisk diskriminering, men ikke etter likestillingsloven, vil ofre for etnisk diskriminering nyte et mer effektivt vern enn ofre for kjønnsdiskriminering. Dette kan lett kunne oppfattes som gradering av ulike diskrimineringsgrunnlag ut fra hvor "beskyttelsesverdige" gruppene er, og fremstå som urimelig fra et brukerperspektiv.

Hvorvidt lovreglene er like eller forskjellige for de ulike diskrimineringsgrunnlagene kan også få følger for den interne organiseringen av håndhevingsorganet. Dersom organet har ulik kompetanse etter de forskjellige lovene, kan det være mer naturlig å dele organet i én enhet for kjønn og én for etnisitet. I praksis vil organet da lett kunne fortsette som to forskjellige organer, bare med én inngangsdør. Dette kan skape barrierer når det gjelder å integrere de to diskrimineringsgrunnlagene i det felles håndhevingsorganet, dele kompetansen mellom de ansatte, ha et godt faglig miljø mv. Mye av hensikten med et felles organ vil dermed gå tapt.

Arbeidsgruppens vurdering

På bakgrunn av ovennevnte mener arbeidsgruppen man bør tilstrebe størst mulig grad av likhet mellom likestillingsloven og lov mot etnisk diskriminering. Gruppen går derfor inn for at organet skal ha så lik kompetanse som mulig i forhold til begge diskrimineringsgrunnlag. Gruppen mener videre det vil være uheldig om en sammenslåing av håndhevingsapparatet skal medføre at vernet mot diskriminering blir svakere for noen av gruppene, i forhold til da-

gens regelverk og forslaget i NOU 2002: 12. Etter arbeidsgruppens mening, bør man ved harmonisering av likestillingsloven og forslag til lov mot etnisk diskriminering derfor velge det alternativet som gir det sterkeste vernet mot diskriminering. I drøftelsen nedenfor tas det således utgangspunkt i likestillingsloven og forslag til lov mot etnisk diskriminering. Ved vurderingen av hvilken kompetanse håndhevingsorganet skal ha, vil gruppen ikke foreslå å redusere kompetansen til noen av håndhevingsorganene etter likestillingsloven og forslag til lov mot etnisk diskriminering. Der likestillingsloven og forslag til lov mot etnisk diskriminering gir håndhevingsorganene forskjellig kompetanse, vil arbeidsgruppen der det er naturlig søke å oppgradere kompetansen i den "svakeste" loven.

7.2.2 Bør førsteinstansen ha vedtakskompetanse?

Likestillingsloven og forslag om lov mot etnisk diskriminering har ulike regler når det gjelder organets vedtakskompetanse. Likestillingsombudet har som hovedregel ikke kompetanse til å treffe bindende vedtak, mens det foreslåtte Diskrimineringstilsynet vil få kompetanse til dette. Arbeidsgruppen vil i det følgende drøfte de to modellene (tilsyn og ombud) hver for seg, og deretter konkludere på hvilken ordning gruppen anbefaler.

Tilsyn (vedtakskompetanse)

Dette alternativet bygger på Holgersenutvalgets forslag i NOU 2002: 12 kapittel 19. Utvalget foreslår at Diskrimineringstilsynet skal ha myndighet til å treffe bindende vedtak. Tilsynet skal behandle saker om etnisk diskriminering som er brakt inn av enkeltpersoner eller andre, men det kan også ta opp saker av eget tiltak. I tillegg til å ta stilling til om det foreligger brudd på loven, skal tilsynet ha myndighet til å fastsette bruk av sivilrettslige reaksjoner. En av reaksjonene er pålegg om stansing, retting eller andre tiltak for å sikre at en diskriminerende handling, unnlattelse eller ulovlig negativ gjengjeldelse opphører og for å hindre at den gjentas. For å få gjennomført pålegg, kan det fastsettes tvangsmulkt dersom fristen for å gjennomføre pålegget er oversittet. Som en "normalreaksjon" har utvalget foreslått at tilsynet skal kunne fastsette en oppreisning til ofre for etnisk diskriminering for ikke-økonomisk tap.

Holgersenutvalget drøfter i utredningen om myndigheten til å treffe vedtak skal tilligge tilsynet eller bare klageorganet, slik ordningen er etter likestillingsloven. Utvalget begrunner forslaget om å tillegge tilsynet vedtakskompetanse med at dette vil spare tid og medføre en mer effektiv håndheving, siden saken allerede er undersøkt og behandlet der.

Som et hensyn for ikke å gi Diskrimineringstilsynet myndighet til å treffe bindende vedtak, viser Holgersenutvalget til at Diskrimineringstilsynet som hovedregel skal søke å finne fram til en frivillig løsning. Utvalget påpeker at nettopp ved at tilsynet allerede har behandlet saken og arbeidet for å få til en løsning gjennom megling og forhandling, kan det innebære en bedre ivaretagelse av partenes rettssikkerhet om saken bringes inn for en overordnet instans hvis den ikke løses i første omgang. Saken vil da bli sett på med nye øyne av personer som ikke har gjort seg opp noen mening om den tidligere.

Utvalget viser også til at tilsynets rolle som megler vil kunne svekkes dersom det gis vedtaksmyndighet. Når partene vet at det kan treffes et formelt vedtak av samme instans dersom megling og forhandlinger ikke lykkes, vil forhandlingsviljen kunne reduseres. Men det kan også fungere motsatt, ved at partene vil strekke seg langt for å unngå at det blir truffet vedtak. Utvalget kan uansett ikke se at situasjonen vil være vesensforskjellig fra et system hvor tilsynet vil kunne legge saken frem for et klageorgan med sikte på å få truffet vedtak, dersom det ikke oppnås noen løsning i første omgang (slik for eksempel Likestillingsombudet kan).

Utvalget mener at hensynet til en effektiv oppfølging og håndheving av loven må veie tungt, og konkluderer med at dette gjør det nødvendig å tillegge tilsynet formell vedtaksmyndighet. Myndigheten omfatter alle de reaksjoner som håndhevingsorganene får kompetanse til å anvende. De påpeker at det kunne være mulig å for eksempel gi tilsynet myndighet til å påby stansing eller retting, mens saken måtte forelegges for klageorganet dersom det var aktuelt å fastsette tvangsmulkt for å sikre gjennomføringen av vedtaket. Utvalget kan likevel ikke se noen tungtveiende grunner til å gå inn for noen slik deling av vedtaksmyndigheten, og mener at tilsynet bør ha full kompetanse. Klageorganet vil da fungere nettopp som en klageinstans og kun behandle klager over avgjørelser truffet av førsteinstansen.

Flere høringsinstanser som har uttalt seg til NOU 2002: 12 er skeptiske til at Diskriminerings- tilsynet er tillagt vedtakskompetanse, bl.a. Næringslivets hovedorganisasjon (NHO), Kommunenes sentralforbund (KS), Dommerforeningen og Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon (HSH).

NHO mener at utvalget legger opp til at tilsynet både skal være ”politi og dommer”.¹³ Organisasjonen mener det er uheldig å samle disse funksjonene i samme organ, særlig når det kombineres med ”lite betryggende bevisbyrderegler, manglende umiddelbar bevisførsel og ikke uavhengige dommere”. NHO mener derfor forslaget om et diskrimineringsstilsyn er feil virkemiddel og rettssikkerhetsmessig betenkelig. De viser i denne sammenheng til at tilsynet er gitt vidtgående fullmakter til å ilegge sanksjoner, og uttaler at

”et tilsyn, uten domstolenes objektive kjennemerker og betryggende behandlingsmåte, kombinert med vide definisjoner og delt bevisbyrde, vil øke faren for at norske arbeidstakere og arbeidsgivere kan bli uskyldig ”dømt” for diskriminering og etnisk trakassering”.

Synspunktene støttes av KS.

NHO drøfter videre mer detaljert de ulike sanksjonene tilsynet kan ilegge, og uttaler at noen av disse er for vidtrekkende. De tror bl.a. at oppreisningsansvaret vil bli betraktet som straff, og at det vil være i strid med den Europeiske menneskerettighetskonvensjons krav om ”due process of law”, dersom Diskrimineringsstilsynet skal kunne ilegge oppreisning. Synspunktet støttes av KS, som mener at ”det å lovfeste delt bevisbyrde knyttet til et objektivt erstatningsansvar/oppreisning av et organ utenfor de ordinære domstoler i realiteten er en *straff* som kan sies å være i strid med det grunnleggende prinsippet i Grl. § 96 om at ingen kan straffes uten dom”. Også regjeringsadvokaten mener det er betenkelig at tilsynet skal kunne ilegge oppreisning administrativt.

En rekke høringsinstanser støtter derimot Holgersenutvalgets forslag om å tillegge tilsynet vedtaksmyndighet. Forbrukerombudet uttaler:

”For det første er det min erfaring at for å kunne utføre et mest mulig effektivt tilsyn, bør den primære vedtakskompetanse ligge hos tilsynsmyndigheten, og ikke hos klageorganet. Særlig dersom man ikke bare skal behandle de enkeltsaker som til enhver tid kommer inn i form av klager, men i tillegg skal oppnå en høyere grad av lovetterlevelse på områder som man ser er særlig problematiske, bør muligheten for raske inngrep fra tilsynsorganet være mulig. Det er en fordel både for de som blir rammet av diskrimineringen, håndhevingsmyndigheten og de aktører som opptrer i det markedet man ønsker å rydde opp i. Dersom man for eksempel har fått arbeidsplass x og y til frivillig

¹³ Holgersenutvalget foreslår at Diskrimineringsstilsynet skal kunne foreta undersøkelser og ha kompetanse til å ta opp saker av eget tiltak (betegnes av NHO som en ”politirolle”), samtidig som de skal avgjøre enkeltsaker med bindende virkning (betegnes av NHO som en ”dommerrolle”).

å innrette seg etter visse retningslinjer, vil det være av vesentlig betydning at man også raskt kan gripe inn med sanksjoner overfor arbeidsplass z dersom denne ikke innretter seg.

For det andre sikrer dette en reell toinstansbehandling av forbudsvedtak, noe som gir en bedre rettssikkerhet.”

Likestillingsombudet er også enig i at Diskrimineringsstilsynet bør ha vedtakskompetanse. Ombudet viser til at de fleste retter seg etter ombudets uttalelser, til tross for at ombudet ikke har vedtakskompetanse og til dels manglende sanksjonsmuligheter i likestillingsloven. Likestillingsombudet uttaler imidlertid:

”Det er likevel klart at en del avgjørelser neglisjeres. I slike tilfeller er det svært frustrerende at avgjørelsene ofte ikke kan følges opp med en eller annen form for sanksjon. Jeg er derfor enig i at det er behov for en mer vidtrekkende kompetanse og myndighet for tilsynsorganet enn det som i dag følger av likestillingsloven.

[...]

Jeg er positiv til forslaget om at tilsynsorganet i første instans skal kunne treffe enkeltvedtak, herunder vedtak om stansing og retting. Dette vil bidra til å effektivisere tilsynsorganets håndhevingsmyndighet og autoritet.

Jeg støtter også forslaget fordi tilsynsapparatet skal være et alternativ til domstolene. Når både første og annen instans gis vedtaksmyndighet får man en reell toinstansordning. I så måte er det positivt også ut i fra generelle rettsikkerhetsbetraktninger.”

Senter mot etnisk diskriminering mener også at Diskrimineringsstilsynet må ha vedtaksmyndighet for å sikre en effektiv håndheving av diskrimineringsforbudet og for å etablere et reelt alternativ til domstolsbehandling.

En rekke høringsinstanser er også positive til Holgersenutvalgets forslag om at tilsynet skal kunne ilegge sanksjoner, herunder oppreisning, og til forslaget om delt bevisbyrde. Dette gjelder bl.a. Utlendingsdirektoratet, Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene, SMED, Likestillingsombudet og flere frivillige organisasjoner. De mener disse forslagene vil gi et mer effektivt vern mot diskriminering.

Flere høringsinstanser kommenterer også vedtaksmyndigheten i forhold til Diskrimineringsstilsynets rolle som megler. KS mener at det at tilsynet både er tillagt en meglingsrolle og en håndhevingsrolle, medfører en ”svært uheldig blanding av roller som ytterligere svekker rettsikkerhetshensynet”. Forbrukerombudets erfaring er derimot at dette ikke er noe problem i seg selv, og at vedtakskompetansen snarere vil være en forutsetning for å oppnå gode resultater gjennom meglingsrolle. Forbrukerombudet påpeker imidlertid at det vil være avgjørende for å få til et godt meglingsklima at tilsynsorganet bygger opp tillit og troverdighet, og at det derfor anvender sanksjonssystemet på en måte som gir rom for dette.

Ombud (uttalerett)

Ombudsalternativet er basert på funksjonen og myndigheten til dagens Likestillingsombud. Dette innebærer at organet ikke har kompetanse til å treffe bindende vedtak, men bare rett til å uttale seg om hvorvidt det har skjedd et brudd på loven. For nærmere redegjørelse for Likestillingsombudets kompetanse vises det til kapittel 3.2.1 ovenfor.

Dersom det foreslåtte Diskrimineringstilsynet skal endres til et ombud tilsvarende Likestillingsombudet, vil dette medføre en rekke endringer i forslaget til lov mot etnisk diskriminering. Håndhevingsorganet vil da ikke få vedtakskompetanse og myndighet til å ilegge sanksjoner, men bare ha uttalerett. Organets hovedoppgaver i forbindelse med behandling av klager vil være å finne ut om loven er overtrådt, og å søke å oppnå frivillig ordning mellom partene. Dersom frivillig ordning ikke oppnås, vil organet kunne forelegge saken for klageorganet. Klageorganet vil være den reelle førstinstansen til å treffe bindende vedtak og ilegge sanksjoner. Det nye håndhevingsorganet (ombudet) vil imidlertid i hastesaker kunne treffe vedtak om å forby en handling og gi påbud om tiltak som sikrer at handlingen opphører eller gjentas i samsvar med det som i dag gjelder for Likestillingsombudet, jf. kapittel 3.2.1 ovenfor. Organet vil likevel ikke kunne fatte vedtak om tvangsmulkt eller oppreisning i slike saker.

Ombudet har som nevnt begrenset kompetanse i forhold til et tilsynsorgan med vedtakskompetanse. Likestillingsombudet anfører selv at det i noen tilfeller er svært frustrerende at ombudets uttalelser ikke kan følges opp med en eller annen form for sanksjon, og at det er behov for en mer vidtrekkende kompetanse (jf. ovenfor). I tilfeller hvor uttalelser neglisjeres, utgjør ombudsordningen således et mindre effektivt håndhevingsorgan enn et tilsynsorgan. Dette kan tale imot en ombudsløsning. Arbeidsgruppen viser imidlertid til at de fleste faktisk retter seg etter Ombudets uttalelser i dag, selv om uttalelsene ikke er rettslig bindende.

Arbeidsgruppens vurdering

Arbeidsgruppen ser det som et mål at det nye organet skal ha stor autoritet og gjennomslagskraft, og at det skal håndheve loven så effektivt som mulig. Det er videre en forutsetning at håndhevingsapparatet ivaretar rettssikkerheten på en god måte. Gruppen mener at et tilsynsorgan med vedtaksmyndighet vil være den beste løsningen for å nå disse målene. Vedtaksmyndighet vil gi organet mulighet til å avgjøre sakene raskt, uten at det blir nødvendig å ta saken videre til klageorganet for å få en bindende avgjørelse. Gruppen mener også at vedtaksmyndighet vil gjøre tilsynet til et mer slagkraftig organ. Det å gi tilsynsorganet vedtaksmyndighet er således i tråd med arbeidsgruppens utgangspunkt om at harmonisering av likestillingsloven og lov mot etnisk diskriminering ikke bør medføre at likestillingsloven eller forslag til lov mot etnisk diskriminering blir svekket ved harmoniseringen.

Arbeidsgruppen mener videre at det å tillegge organet vedtakskompetanse vil klargjøre organets rolle overfor publikum. Mange oppfatter i dag Likestillingsombudets uttalelser som bindende, selv om ombudet ikke har kompetanse til å fatte bindende vedtak. Det kan være forvirrende med et system hvor man klager til en klageinstans over et vedtak som ikke er bindende, og hvor klageinstansen egentlig er den første instansen som fatter vedtak. Et håndhevingsapparat som er bygd opp med en førstinstans som kan fatte bindende vedtak og en klageinstans, vil sannsynligvis fremstå som et klarere system for brukerne.

Vedtaksmyndighet vil også føre til større forutsigbarhet for brukerne. En person som klager blir ikke avhengig av motpartens velvilje for å nå frem med klagen når han/hun gis medhold av tilsynsorganet, slik tilfellet er ved en ombudsordning hvor organet bare har uttalerett (partene må da frivillig rette seg etter ombudets uttalelse). Når førstinstansen gis vedtakskompetanse blir partene pliktige til å rette seg etter organets avgjørelse.

Gruppen legger også stor vekt på at en reell toinstansbehandling rettssikkerhetsmessig vil være den mest forsvarlige løsningen. Systemet vil da være i tråd med forvaltningslovens system. Førstinstansen innehar riktignok dobbeltroller, siden det både skal ha en tilsynsrolle og en pådriverrolle, i tillegg til at organet både skal avgjøre enkeltsaker og skal kunne ta opp

saker av eget tiltak. Med et nøytralt lavterskelklageorgan, som ikke har andre funksjoner enn å ta stilling til klager over førsteinstansens vedtak, mener arbeidsgruppen imidlertid at en slik løsning er rettssikkerhetsmessig forsvarlig.

Når det gjelder dobbeltrollen som megler og håndhever av loven, mener arbeidsgruppen det ikke er noen avgjørende betenkeligheter ved dette. Gruppen er enig med Holgersenutvalget i at denne situasjonen ikke er vesensforskjellig fra et system hvor tilsynet vil kunne legge saken frem for et klageorgan med sikte på å få fatte vedtak, i de tilfellene partene ikke kommer frem til en minnelig løsning. Det presiseres i denne forbindelse at arbeidsgruppen går inn for at meglerrollen bare skal bestå i å legge til rette for at partene kan komme fram til en frivillig ordning, uten at dette skal gå på bekostning av den enkeltes rettigheter etter loven (jf. kapittel 7.2.3). Dobbeltrollen som megler og håndhever av loven kan også avhjelpest gjennom organets internorganisering, for eksempel ved å opprette en egen "meglingsenhet". I Irland hadde man organisert ODEI slik at samme saksbehandler aldri opptrådte som megler og "dommer" i samme sak.

Når det gjelder ombudsordningen, har Likestillingsombudet også en rolle som "dommer" ved at det skal avgi en objektiv uttalelse om hvorvidt det har skjedd et brudd på likestillingsloven. Ombudsalternativet innehar dermed til en viss grad de samme dobbeltrollene som tilsynsalternativet: Tilsynsrolle og pådriverrolle, politi og dommer, rollen som tilrettelegger for frivillig ordning og rettshåndhever. Ombudets dobbeltroller blir imidlertid mindre betenkelige, i og med at "vedtakene" ikke er bindende. På den annen side oppfatter de aller fleste Likestillingsombudets uttalelser som bindende i dag, uten at det medfører problemer. Dette gjelder både i forhold til pådriverrollen, "politirollen" og rollen som tilrettelegger for frivillig ordning. Som nevnt ovenfor, mener arbeidsgruppen at det vil være ryddigere å gi ombudet den kompetansen de fleste oppfatter at det har i dag, og at de rettssikkerhetsmessige betenkelighetene oppveies av at man får en reell toinstansbehandling. På bakgrunn av ovennevnte går arbeidsgruppen inn for at førsteinstansen skal ha kompetanse til å treffe bindende vedtak.

Flere høringsinstanser har påpekt at Holgersenutvalget går for langt i å gi Diskrimineringsstilsynet myndighet til å ilegge sanksjoner (jf. ovenfor). Arbeidsgruppen begrenser seg til å foreslå at tilsynet skal kunne treffe bindende vedtak og ilegge sanksjoner, men tar ikke stilling til hvor bredt spekteret av sanksjonsmidler skal være. Det er en forutsetning at tilsynsapparatet skal være rettssikkerhetsmessig forsvarlig, og ikke bryte med Grl. § 96 eller Den europeiske menneskerettskonvensjonen. I odelstingsproposisjonen om lov mot etnisk diskriminering vil Kommunal- og regionaldepartementet ta endelig stilling til hvor langt sanksjonsmyndigheten til tilsynet og klagenemnda skal gå, herunder om organene skal kunne ilegge oppreisning for ikke-økonomisk tap. Spørsmålet er allerede utredet og har vært sendt på høring med NOU 2002: 12, og er således ikke gjenstand for høring i forbindelse med denne rapporten.

Den foreslåtte ordningen vil medføre at likestillingslovens regler for Ombudets kompetanse slik de er i dag, jf. omtalen under punkt 3.2.1, må endres i tråd med det som er angitt over.

7.2.3 Tilrettelegging for frivillig ordning ("megling")

Ifølge likestillingsloven § 11 og forslag til lov mot etnisk diskriminering § 10, skal både Likestillingsombudet og Diskrimineringsstilsynet søke å komme fram til "frivillig ordning"/"minnelig ordning". Holgersenutvalget omtaler dette som "meglerfunksjon". Arbeidsgruppen understreker at den ikke går inn for at tilsynet/ombudet skal megle mellom partene i vanlig forstand, dvs. stimulere til at partene skal "gi og ta"/"møtes på halvveien". Dersom tilsynet/ombudet finner at det foreligger brudd på loven, skal det ikke inngås noen kompromisser slik at

den diskriminerte part ikke får sin fulle rett. Tilsynet/ombudet skal derimot legge til rette for at partene kommer fram til en frivillig ordning, uten at dette går på bekostning av den enkeltes rettigheter. Dette er i tråd med Likestillingsombudets funksjon etter likestillingsloven i dag. Arbeidsgruppen vil ikke foreslå noen endringer her, og går således inn for å gi organet en slik funksjon. Den nærmere utformingen av funksjonen som tilrettelegger for frivillig ordning vil gjøres i odelstingsproposisjonen om lov mot etnisk diskriminering, og er ikke gjenstand for høring i forbindelse med denne rapporten. Spørsmålet er allerede utredet og har vært på høring med NOU 2002: 12.

7.2.4 Kompetanse til å foreta undersøkelser

Hjemmelen for å iverksette undersøkelser er noe forskjellig etter likestillingsloven og forslaget til lov mot etnisk diskriminering. Etter likestillingsloven § 15 annet ledd har Klagenemnda for likestilling og Likestillingsombudet kompetanse til å foreta undersøkelser på generelt grunnlag. Bestemmelsen i § 15 annet ledd lyder slik:

”Nemnda og Ombudet kan foreta slik gransking og besiktigelse som de finner påkrevet for å utøve sine gjøremål etter loven. Om nødvendig kan det kreves hjelp av politiet.”

I NOU 2002: 12 kapittel 19.4.6.1 s. 325 har Holgersenutvalget derimot forutsatt at Diskrimineringstilsynet bare skal kunne foreta undersøkelser i tilknytning til behandlingen av bestemte saker, og ikke på generelt grunnlag. Utvalget viser til eksempler fra andre land, og nevner tilsynsorganet Commission for Racial Equality (CRE) i Storbritannia. CRE har adgang til å iverksette etterforskning eller gransking (”investigations”) med hjemmel i Race Relations Act. Slik gransking kan omfatte bestemte sektorer eller typer av virksomheter. Utvalget uttaler bl.a.:

”Det er ikke tradisjon for så omfattende undersøkelser i Norge. I tillegg vil en slik oppgave kreve store ressurser. Utvalget vil derfor ikke foreslå at tilsynet gis myndighet til å foreta slike omfattende undersøkelser.

Diskrimineringstilsynets undersøkelser må derfor være knyttet til behandlingen av bestemte saker, som riktignok vil kunne være av forholdsvis omfattende og generell karakter. Det er klart at tilsynet må ha en plikt til å foreta de undersøkelser som er nødvendige for å få et tilstrekkelig grunnlag for avgjørelse av saken.”

Forslaget til lov mot etnisk diskriminering § 13 tredje ledd lyder slik:

”Diskrimineringstilsynet og klagenemnda kan foreta de undersøkelser som finnes påkrevd for å utføre sine oppgaver etter loven. Om nødvendig kan det kreves hjelp av politiet.”

Arbeidsgruppens vurdering

Hensynet til brukerne tilsier at et felles håndhevingsorgans myndighet til å foreta undersøkelser er ensartet etter de to lovene. Selv om det ikke bør åpnes for gransking av en hel sektor etter lov mot etnisk diskriminering, vil kravet om at håndhevingsorganets undersøkelse må være knyttet til behandlingen av bestemte saker være strengere og mer begrensende enn det som følger av likestillingsloven. Det bør være opp til det felles håndhevingsorganet selv å vurdere hvorledes ressursene skal benyttes med hensyn til undersøkelser som ikke gjelder bestemte saker. Noe krav om ”bestemt” sak bør derfor ikke stilles. På den annen side vil det neppe være praktisk å foreta gjennomgang av en hel bransje eller lignende. Når det skal vurderes om en praksis er indirekte diskriminerende, vil håndhevingsorganets undersøkelser kunne bli relativt omfattende.

Arbeidsgruppen går på bakgrunn av ovennevnte inn for at det felles håndhevsorganet skal kunne iverksette undersøkelser på generelt grunnlag etter begge lovene. Dette krever ingen endring av ordlyden i forslaget til lov mot etnisk diskriminering, siden ordlyden er formulert tilstrekkelig vidt. Endringen må imidlertid presiseres i odelstingsproposisjonen.

7.2.5 Håndheving av aktivitetsplikten

Både likestillingsloven og forslag til lov mot etnisk diskriminering hjemler en aktivitetsplikt for offentlige myndigheter, arbeidsgivere og arbeidslivets organisasjoner. Likestillingsloven § 1a første ledd stiller krav om at offentlige myndigheter skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene på alle samfunnsområder. Paragraf 1a annet ledd stiller tilsvarende krav til arbeidsgivere og arbeidslivets organisasjoner innenfor deres virkefelt. En liknende bestemmelse er foreslått i forslag til lov mot etnisk diskriminering § 8 første og annet ledd. Likestillingsombudet og det foreslåtte Diskrimineringstilsynet skal føre tilsyn med at aktivitetsplikten overholdes.

Fra å bare gjelde offentlige myndigheter, ble bestemmelsen om aktivitetsplikt i likestillingsloven skjerpet og utvidet til å gjelde private arbeidsgivere og arbeidslivets organisasjoner, gjennom en lovendring 14. juni 2002. I forhold til de sistnevnte har Likestillingsombudet derfor i første rekke konsentrert seg om å informere om bestemmelsen og innholdet av denne, rådgi og på andre måter stimulere til aktivitet. Likestillingsombudet kan ta opp likestillingsspørsmål med både private arbeidsgivere og arbeidslivets organisasjoner, foruten offentlige myndigheter. Dette gjelder selv om det ikke kan påvises overtredelse av loven. Ombudet kan altså ta initiativ til å påpeke forholdene og vise til plikten til å iverksette tiltak for å rette opp problemer. Unnlattelse av å etterkomme Ombudets anmodning vil imidlertid ikke kunne sanksjoneres, siden Ombudet bare har uttalerett og ikke kompetanse til å treffe bindende vedtak. Ombudets håndheving av aktivitetsplikten vil derfor først og fremst være konsentrert rundt å få til frivillige løsninger med partene.

Aktivitetsplikten må også ses i sammenheng med plikten til å redegjøre for likestilling i årsberetningen, jf. likestillingsloven § 1a tredje og fjerde ledd (en tilsvarende plikt er også foreslått i forslag til lov mot etnisk diskriminering § 8 tredje og fjerde ledd). I medhold av disse bestemmelsene pålegges offentlige og private virksomheter å redegjøre for likestillingssituasjonen i årsberetninger eller i årlige budsjetter. Redegjørelsen skal omfatte en beskrivelse av den faktiske tilstanden når det gjelder likestilling og eventuelle planlagte eller iverksatte tiltak i virksomheten. Bestemmelsen trådte i kraft 1. januar 2003. Redegjørelsesplikten kan medvirke til at bestemmelsen om aktivitetsplikt følges opp, ved at redegjørelsen kan synliggjøre behov for konkrete tiltak. Likestillingsombudet har også en håndheverrolle i forhold til redegjørelsesplikten. Ombudet kan etter klage eller på eget initiativ kontrollere at årsberetningene tilfredsstillende lovens krav. Dette innebærer at Ombudet både kan kontrollere at virksomheten faktisk har en redegjørelse om likestilling, og selve innholdet i den. Dersom årsberetningen har en mangelfull redegjørelse, kan Ombudet ta kontakt med virksomheten for å påpeke dette og informere om lovens krav. Ombudets uttalelse skal imidlertid kunne påklages til Klagenemnda for likestilling. Redegjørelsesplikten er også inntatt i regnskapsloven, som håndheves av Regnskapsregisteret. Håndheving etter regnskapsloven innebærer en formalkontroll, dvs. at det kun kontrolleres at de relevante dokumenter faktisk er innsendt.

Når det gjelder lov mot etnisk diskriminering, foreslår Holgersenutvalget at aktivitetsplikten håndheves ved at Diskrimineringstilsynet kan foreta undersøkelser, be om opplysninger etter de vanlige reglene, gå inn i dialog med virksomheten og påpeke manglende oppfølging. Hvis årsberetningen eller årsregnskapet er mangelfullt, kan Diskrimineringstilsynet ta dette opp

med virksomheten, fremsette kritikk og informere om lovens krav. Utvalget finner at dette vil være tilstrekkelige virkemidler i denne sammenheng, og vil ikke foreslå at Diskrimineringsstilsynet gis kompetanse til å fastsette pålegg med frist for retting mv. Aktivitetsplikten og plikten til å rapportere om oppfølgingen av den er av offentligrettslig karakter og vil ikke gi enkeltindivider grunnlag for noe krav. Regelen om oppreisning vil derfor heller ikke komme til anvendelse.

Holgersenutvalget påpeker at det i denne sammenheng er av betydning at arbeidsgivere og andre får en viss tid til å omstille seg til de nye kravene. Utvalget mener imidlertid at spørsmålet om å innføre sanksjoner knyttet til manglende oppfølging av aktivitetsplikten og rapportering bør vurderes på nytt når loven har virket en tid, i lys av erfaringer med bestemmelsen.

For øvrig håndheves regnskapslovens regler av Regnskapsregisteret, men dette vil kun foreta en formalkontroll, mens innholdskontrollen vil foretas av Diskrimineringsstilsynet. Forslaget er derfor i tråd med endringene av 2002 i likestillingsloven.

Arbeidsgruppens vurdering

Arbeidsgruppen mener på bakgrunn av ovennevnte at det vil være mest hensiktsmessig at det felles håndhevingsorganet har lik kompetanse til å håndheve aktivitetsplikten. Det vil være en fordel at organet kan behandle kjønn og etnisitet felles i sin tilnærming overfor offentlige myndigheter, arbeidsgivere mv. Som nevnt i kapittel 6.3 ovenfor, vil en av gevinstene ved et felles håndhevingsorgan være at organet kan drive holdningsskapende arbeid og stimulere til mangfold og likebehandling på en bred front, og ikke bare i forhold til en enkelt gruppe. Det blir da viktig at organet også rår over de samme virkemidlene i dette arbeidet. Hensynet til brukerne taler også for at håndhevingen praktiseres likt så lenge de materielle reglene er noenlunde like. Arbeidsgruppen går derfor inn for at det felles håndhevingsorganet skal ha kompetanse til å håndheve aktivitetsplikten etter begge lovene. I tråd med konklusjonen i kapittel 7.2.2 ovenfor, går arbeidsgruppen inn for at håndhevingsorganet i denne forbindelse gis myndighet til å treffe bindende vedtak. Gruppen går videre inn for at organet skal kunne ilegge de samme sanksjonene ved brudd på aktivitetsplikten som det kan ved overtredelse av diskrimineringsforbudet, i tråd med likestillingslovens system. Bakgrunnen er at gruppen mener at organet også her bør råde over de samme virkemidlene etter de to lovene, jf. kapittel 7.2.1. Ved harmonisering av likestillingsloven og forslag til lov mot etnisk diskriminering velges det alternativet som gir det sterkeste vernet mot diskriminering, i dette tilfellet likestillingsloven. Det vises til kapittel 7.2.2 ovenfor, hvor det redegjøres for at arbeidsgruppen i denne rapporten ikke tar stilling til hvilke sanksjoner organet skal kunne ilegge. Kommunal- og regionaldepartementet vil ta endelig stilling til sanksjonsmyndigheten i odelstingsproposisjon om lov mot etnisk diskriminering. Barne- og familiedepartementet vil foreta en tilsvarende vurdering i forhold til likestillingslovens bestemmelse om aktivitetsplikt.

7.2.6 Andre tilsynsfunksjoner

Arbeidsgruppen har ovenfor behandlet håndhevingsorganets hovedfunksjoner i tilsynsrollen: Behandling av enkeltsaker, tilrettelegging for frivillig ordning, undersøkelser og håndheving av aktivitetsplikten. Gruppen har ikke gått inn i detaljer rundt saksbehandlingsreglene, der disse samsvarer mellom likestillingsloven og forslag til lov mot etnisk diskriminering. Slike regler forutsettes videreført, dvs. at forvaltningsloven i utgangspunktet gjelder, at organene har alminnelig veiledningsplikt mv. Presiseringer fastsettes i forskrift.

Arbeidsgruppen har heller ikke behandlet oppgaver der likestillingsloven og forslag til lov mot etnisk diskriminering gir håndhevingsorganene forskjellig kompetanse, men hvor kompetansen bare er relevant i forhold til et av diskrimineringsgrunnlagene. Dette gjelder Klagenemnda for likestilling sin uttalelsesrett om tariffavtalers gyldighet (likestillingsloven § 14), Diskrimineringsstilsynets rolle i forbindelse med påtale av brudd på straffeforbud mot organisert rasistisk virksomhet (jf. lovforslagets § 22, jf. § 21) og Diskrimineringsstilsynets kompetanse til å fremme begjæring for tingretten om at et serverings- eller utested skal stenges i inntil sju dager (jf. lovforslagets § 19). Disse funksjonene er bare aktuelle for de gruppene som omfattes av den enkelte loven. Det er for eksempel ikke aktuelt for en kvinne som er utsatt for kjønnsdiskriminering å ønske at ombudet/tilsynet skal kunne begjære påtale av brudd på straffeforbud mot organisert rasistisk virksomhet. Gruppen anser det derfor for å være uproblematisk at organet har forskjellig kompetanse etter de to lovene i disse sakene. Det presiseres imidlertid at Kommunal- og regionaldepartementet i odelstingsproposisjonen om lov mot etnisk diskriminering vil ta endelig stilling til om den ovennevnte kompetansen skal tillegges håndhevingsorganet. Når det gjelder uttalelsesretten om tariffavtalers gyldighet som i dag tilligger Klagenemnda for likestilling, bør denne også bli lagt til førsteinstansen i det nye håndhevingsapparatet. Spørsmålet vil imidlertid måtte utredes nærmere og sendes på høring, før det tas endelig stilling til hvor kompetansen bør ligge i det nye håndhevingsapparatet.

Etter de ovennevnte avklaringene gjenstår det enkelte forskjeller mellom likestillingsloven og forslag til lov mot etnisk diskriminering, som arbeidsgruppen mener bør samstemmes når håndhevingen av lovene skal utføres av et felles organ.

Det gjelder for det første sanksjoner for brudd på opplysningsplikten, dvs. plikten til å gi håndhevingsorganene opplysninger som er nødvendig for gjennomføring av lovene (jf. likestillingsloven § 15 og forslag til lov mot etnisk diskriminering § 13). Etter likestillingsloven § 18 tredje ledd, straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer pålegg gitt med hjemmel i § 15 (opplysningsplikt) med bøter eller fengsel inntil tre måneder eller begge deler. Forholdet påtales ikke av det offentlige uten Klagenemndas begjæring, med mindre det kreves av allmenne hensyn (jf. § 19). Etter forslag til lov mot etnisk diskriminering, er derimot brudd på opplysningsplikten ikke straffbart. Arbeidsgruppen mener det vil være mest hensiktsmessig at det felles håndhevingsorganet rår over de samme virkemidlene når lovene skal håndheves, herunder muligheten til å straffeforfølge brudd på opplysningsplikten. Gruppen foreslår derfor at det tas inn en bestemmelse i lov mot etnisk diskriminering som tilsvarer likestillingsloven § 18 tredje ledd, slik at brudd på opplysningsplikten blir straffbart også her. Når det gjelder påtalebestemmelsen i likestillingsloven § 19, mener gruppen at en førsteinstans med vedtakskompetanse også bør kunne begjære offentlig påtale av brudd på opplysningsplikten, og at denne kompetansen ikke bare forbeholdes klageinstansen. Arbeidsgruppen foreslår på denne bakgrunn at likestillingsloven § 19 endres slik at overtredelse av opplysningsplikten bare påtales av det offentlige dersom klagenemnda og førsteinstansen begjærer det, med mindre det kreves av allmenne hensyn. Gruppen foreslår videre at en tilsvarende bestemmelse tas inn i lov mot etnisk diskriminering.

For det andre, mener arbeidsgruppen at påtalebestemmelsene i de to lovene bør samstemmes. Etter likestillingsloven § 19 påtales overtredelse av straffebestemmelsene i loven ikke av det offentlige uten Klagenemndas begjæring, med mindre det kreves av allmenne hensyn. I forslag til lov mot etnisk diskriminering § 22 skal imidlertid offentlig påtale ikke reises uten begjæring fra Diskrimineringsstilsynet eller klagenemnda, uansett om det foreligger allmenne hensyn som krever det eller ikke. Arbeidsgruppen foreslår at lov mot etnisk diskriminering endres i tråd med likestillingsloven § 19, slik at det offentlige også kan reise påtale uten be-

gjæring av håndhevingsorganene når allmenne hensyn krever det. Dersom førsteinstansen i det felles håndhevingsapparatet gis vedtaksmyndighet, mener gruppen videre at kompetanse til å begjære offentlig påtale bør tilligge førsteinstansen og ikke bare klagenemnda. Arbeidsgruppen foreslår derfor at likestillingsloven endres i tråd med dette.

7.2.7 Kompetanse-/pådriverfunksjoner

Med ”kompetanse-/pådriverfunksjoner” menes de funksjonene som i dag er tillagt Likestillingssenteret og som er foreslått tillagt Kompetansesenter for etnisk likestilling. Verken likestillingsloven eller forslag til lov mot etnisk diskriminering har utfyllende bestemmelser om kompetansesentrenes funksjoner. Lovene angir kun at sentrene skal ”fremme” likestilling.

I forskrift om vedtekter for Likestillingssenteret § 2 står det at senteret skal:

- følge utviklingen i samfunnet med sikte på å avdekke og påpeke forhold som motvirker likestilling
- være en pådriver i likestillingsspørsmål overfor myndigheter, organisasjoner, arbeids- og næringsliv
- delta i og være en premissleverandør for den offentlige debatten
- tilby myndighetene og andre aktører råd og veiledning om tiltak for å fremme likestilling i hele samfunnet
- være en kunnskapsbase med bred faglig kompetanse, herunder kunnskap om internasjonalt arbeid på sitt felt
- kunne fungere som et knutepunkt for og tilrettelegge for samarbeid og kontakt mellom organisasjoner og instanser som arbeider med likestilling
- utvikle informasjonsmateriell og forestå utrednings- og utviklingsarbeid på sitt felt
- være et møtested og et informasjonssentrum for et bredt publikum.

I NOU 2002: 12 fremgår det at Holgersenutvalget tiltenker Kompetansesenter for etnisk likestilling en tilsvarende rolle på sitt felt: Senteret skal ha en pådriverrolle, en holdnings- og atferdspåvirkerrolle, en støtte- og veilederrolle (bl.a. om hvordan aktivitetsplikten i arbeidslivet kan oppfylles) og det skal drive med dokumentasjon og overvåking av art og omfang av rasisme og diskriminering.

Verken Likestillingssenteret eller Kompetansesenter for etnisk likestilling skal yte rettshjelp eller bistand til enkeltpersoner som mener seg utsatt for diskriminering gjennom partsrepresentasjon. Vi viser til nærmere drøftelse av dette spørsmålet i kapittel 8.

Arbeidsgruppen foreslår at det nye håndhevingsorganet tillegges alle oppgavene som i dag ligger til Likestillingssenteret og som er foreslått i NOU 2002: 12. Gruppen foreslår at håndhevingsorganets funksjoner og oppgaver i denne forbindelse fastsettes nærmere i forskrift.

7.3 Klageinstansen

Arbeidsgruppen foreslår at det opprettes en klageinstans. Klageinstansen skal behandle klager over tilsynets/ombudets vedtak/uttalelser. Gruppen foreslår at klageinstansen skal ha den samme kompetansen som tilsynet/ombudet til å treffe vedtak og fastsette reaksjoner og sanksjoner. Det henvises til kapittel 7.2.2, hvor arbeidsgruppen konkluderte med at førsteinstansen skal ha vedtaksmyndighet.

Klageinstansen skal ikke ha noen kompetanse-/pådriverfunksjoner som beskrevet ovenfor i kapittel 7.2.7.

Arbeidsgruppens forslag om klageinstansens funksjoner er i tråd med Holgersenutvalgets forslag. Spørsmålet er således allerede utredet og har vært på høring med NOU 2002: 12. Den nærmere utformingen av lovbestemmelsene om klageinstansens funksjoner vil gjøres i odelsingsproposisjonen om lov mot etnisk diskriminering, og er ikke gjenstand for høring i forbindelse med denne rapporten. Arbeidsgruppen anbefaler at likestillingsloven endres i tråd med Holgersenutvalgets vurderinger.

7.4 Kompetanse i forhold til andre forvaltningsmyndigheter og domstolsprøving

I det følgende behandles noen felles spørsmål for tilsynet/ombudet og klageinstansen, nemlig organenes kompetanse i forhold til andre forvaltningsmyndigheter og spørsmålet om domstolsprøving av organenes vedtak. Begge problemstillingene er regulert på samme måte i likestillingsloven og i forslag til lov mot etnisk diskriminering, og arbeidsgruppen går ikke inn for å endre noe her. Redegjørelsen nedenfor vil derfor bare være en kort beskrivelse av gjeldende rett, som arbeidsgruppen foreslår å videreføre for de nye organene.

Arbeidsgruppen foreslår at tilsynet/ombudet og klageinstansen ikke skal kunne oppheve eller endre forvaltningsvedtak truffet av andre. Organene skal heller ikke kunne gi pålegg om hvordan myndighet til å treffe forvaltningsvedtak må nyttes for ikke å komme i strid med likestillingsloven og lov mot etnisk diskriminering. Med forvaltningsvedtak menes slik avgjørelse som omfattes av forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a. Organene skal heller ikke kunne gi andre pålegg som binder Kongen eller departementene.

Arbeidsgruppen foreslår at vedtak fattet av håndhevingsorganene skal kunne bringes inn for domstolene til full prøving av saken.

7.5 Forholdet til øvrige diskrimineringsgrunnlag

7.5.1 Arbeidslivets område

I tillegg til etnisitet og kjønn vil det være aktuelt å inkludere flere grunnlag for forskjellsbehandling under et eventuelt nytt håndhevingsorgan. Arbeidsmiljøloven vil pr. 1. januar 2004 bli utvidet med to nye kapitler om likebehandling i arbeidslivet, hvor diskrimineringsgrunnlagene kjønn, religion, livssyn, etnisitet, nasjonal opprinnelse, politisk syn, medlemskap i arbeidstakerorganisasjon, seksuell orientering, funksjonshemming og alder er omfattet av et generelt forbud mot forskjellsbehandling i arbeidslivet. I forslaget er det presisert at i den grad det foreligger forskjellsbehandling pga. kjønn, vil forholdet reguleres fullt ut av likestillingsloven. Forbudet i lovforslaget gjelder både ved ansettelse, under arbeidets gang og ved opphør av arbeidsforholdet. Lovendringen representerer en implementering av EUs rådsdirektiv 2000/78/EF¹⁴ om forbud mot diskriminering i arbeidslivet, innenfor arbeidsmiljølovens område. Rådsdirektiv 2000/78/EF har store likhetstrekk med rådsdirektiv 2000/43/EF¹⁵ om forbud mot etnisk diskriminering, som forslag til lov mot etnisk diskriminering i stor grad er i tråd med.

For det første taler hensynet til likebehandling for at arbeidsmiljøloven skal omfattes. Likestillingsloven gjelder på arbeidslivets område, og det er i NOU 2002: 12 lagt opp til at lov mot etnisk diskriminering skal regulere diskriminering i arbeidslivet. Det betyr at arbeidstakere som mener seg forskjellsbehandlet på grunn av etnisitet eller kjønn vil gis mulighet til å kontakte et eget håndhevingsorgan for konkret oppfølging av sin sak. Arbeidstakere som mener

¹⁴ Rådsdirektiv 2000/78/EF om generelle rammebestemmelser om gjennomføring av prinsippet om likebehandling med hensyn til sysselsetting og arbeid.

¹⁵ Rådsdirektiv 2000/43/EF om gjennomføring av prinsippet om likebehandling uavhengig av rase eller etnisk opprinnelse.

seg forskjellsbehandlet i arbeidslivet på grunn av for eksempel alder, funksjonshemming eller seksuell orientering vil derimot ikke ha samme mulighet, men er henvist til å forfølge sin sak i rettsapparatet, noe som tidsmessig og økonomisk vil være langt mer ressurskrevende for den enkelte. Det at arbeidstakere som mener seg forskjellsbehandlet på grunn av etnisk bakgrunn eller kjønn får tilgang på enklere og mer tilgjengelig håndheving enn arbeidstakere som mener seg forskjellsbehandlet på andre grunnlag, vil i seg selv utgjøre en forskjellsbehandling. Det vil ut fra et brukerperspektiv kunne synes vanskelig å forstå at en person som mener seg diskriminert ved ansettelse pga. etnisk bakgrunn eller kjønn kan henvende seg til et forvaltningsorgan med myndighet til å fatte vedtak i saken, mens en person som er diskriminert i samme situasjon, men pga. funksjonshemming, er henvist til domstolene. Her må det imidlertid understrekes at det fortsatt vil være en viss "forskjellsbehandling" av de ulike diskrimineringsgrunnlagene, selv om man bringer de nye reglene i arbeidsmiljøloven inn under håndhevingsorganets virkeområde. Arbeidsmiljøloven gjelder kun på arbeidslivets område, og organet vil derfor bare kunne behandle diskriminerings saker relatert til *arbeidslivet* i forhold til arbeidsmiljølovens diskrimineringsgrunnlag, mens organet vil kunne behandle diskriminerings saker relatert også til samfunnslivet for øvrig når det gjelder kjønn og etnisitet, siden diskrimineringsregelverket her vil gå lenger, og omfatte for eksempel diskriminering ved kjøp/leie av bolig etc. Organet vil dessuten bare håndheve aktivitetsplikten (jf. kapittel 7.2.5) når det gjelder kjønn og etnisitet, men ikke i forhold til arbeidsmiljølovens diskrimineringsgrunnlag, siden arbeidsmiljøloven ikke har en bestemmelse om aktivitetsplikt tilsvarende likestillingsloven og forslag til lov mot etnisk diskriminering.

Et annet argument for å innlemme arbeidsmiljølovens diskrimineringsgrunnlag inn under håndhevingsorganet er at man ellers vil stå overfor problemer der det i er vanskelig å fastslå på hvilket grunnlag en person er forskjellsbehandlet. Dette vil i særdeleshet være aktuelt ved etnisk diskriminering, hvor for eksempel diskriminering på grunnlag av religion er et tilgrensende diskrimineringsgrunnlag. Dersom en arbeidstaker som mener seg forskjellsbehandlet på grunn av etnisitet kontakter håndhevingsorganet for bistand, og det viser seg at den egentlige bakgrunnen for forskjellsbehandlingen er vedkommendes religion, vil arbeidstakeren ikke lenger kvalifisere for å få saken sin fulgt opp videre av håndhevingsorganet. Man kan tenke seg mange ulike kombinasjoner av diskrimineringsgrunnlag i en og samme sak (for eksempel alder og kjønn), og konsekvensene dette får for håndhevingen er svært uheldige. Det vil dessuten i mange tilfeller kunne være vanskelig å kartlegge konkret på hvilket grunnlag en person er forskjellsbehandlet, dersom flere grunnlag er aktuelle. Dette gjør det vanskelig for den berørte personen å vite på hvilken måte saken skal forfølges.

Forhold som kan gjøre det problematisk for et håndhevingsorgan for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet å også håndheve arbeidsmiljølovens diskrimineringsbestemmelser, vil først og fremst være relatert til kompetanse i håndhevingsorganet. Arbeidstakere som mener seg forskjellsbehandlet på grunn av funksjonshemming vil for eksempel i mange tilfeller oppleve at diskrimineringen er relatert til manglende fysisk tilrettelegging. For å kartlegge denne typen diskriminering kreves det at enkelte personer ansatt i håndhevingsorganet har en viss kompetanse for eksempel innen bygningstekniske spørsmål. Den personellmessige kompetansen må således utvides dersom alle diskrimineringsgrunnlagene i arbeidsmiljøloven skal omfattes av håndhevingsorganets kompetanseområde, i forhold til om håndhevingsorganet kun skal håndheve diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet. Dette vil kunne medføre visse økonomiske konsekvenser. Siden arbeidsmiljøloven fra 1. januar 2004 vil omfatte ti ulike diskrimineringsgrunnlag, vil det dessuten være sannsynlig at et felles håndhevingsorgan som skal kunne håndtere alle disse diskrimineringsgrunnlagene, vil måtte ha mer ressurser

enn dersom organet kun skal håndtere diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet. Det skyldes både behov for bredere kompetanse og økt sakstilfang.

Når det gjelder spørsmålet om harmonisert lovgivning i forhold til felles håndhevingsorgan er det vanskelig å se at felles håndheving krever felles lovgivning, all den tid det materielle innholdet i lov mot etnisk diskriminering og arbeidsmiljøloven kap. X A har så store likhetstrekk som det nå ser ut til å få. En felles lov om diskriminering i samfunnet, der alle grunnlag er inkludert, vil selvsagt være en *fordel* ved behandling av saker i et håndhevingsorgan, men det er ikke en nødvendig *betingelse*. Det vil kunne ta mange år før man har greid å samle alt diskrimineringslovverk i en lov. Inntil dette skjer bør myndighetene bestrebe seg på i så stor grad som mulig å sørge for en enhetlig behandling av saker om diskriminering i samfunnet generelt, og i arbeidslivet spesielt, siden diskrimineringsproblematikken i praksis er relatert hovedsakelig til arbeidslivet.

Dersom håndhevingsorganene skal behandle alle typer diskriminering i arbeidslivet, og ikke bare etnisk diskriminering og kjønnsdiskriminering, vil dette i praksis kreve et tillegg til arbeidsmiljøloven. Det må her henvises til de bestemmelser i lov mot etnisk diskriminering som omhandler førsteinstansens og klageinstansens oppbygning og kompetanse, hvor det påpekes at disse skal gjelde tilsvarende for forskjellsbehandling i strid med arbeidsmiljøloven kap. X A og X B.

Arbeidsgruppens vurdering

Arbeidsgruppen stiller seg som utgangspunkt positiv til at håndhevingen av arbeidsmiljølovens diskrimineringskapittel på sikt også underlegges de nye håndhevingsorganene, og anbefaler at de ulike problemstillingene omkring dette utredes nærmere av Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Arbeids- og administrasjonsdepartementet bør bl.a. ta opp følgende problemstillinger i utredningen:

- En nærmere vurdering av håndhevingsorganenes aktuelle virkemidler (pålegg etc.) i forhold til arbeidsmiljølovens diskrimineringsgrunnlag, spesielt i forhold til diskrimineringsgrunnlagene funksjonshemming og alder.
- Et nytt håndhevingsorgan og forholdet til Arbeidstilsynet når det gjelder diskriminering i form av trakassering.
- Mulig behov for utvidet kompetanse og eventuelt økt behov for personellmessige/økonomiske ressurser ved å inkludere flere diskrimineringsgrunnlag under et håndhevingsorgan/kompetansesenter.

7.5.2 Andre områder

De ovennevnte hensynene taler for at håndhevingsapparatet på sikt skal håndheve all lovgivning om ikke-diskriminering og likestilling, ikke bare på arbeidslivets område. Arbeidsgruppen anbefaler en slik utvikling.

Det pågår for tiden et utredningsarbeid for å styrke det rettslige vernet mot diskriminering av funksjonshemmede. Formålet er å fremme full deltakelse i samfunnet og likestilling mellom funksjonshemmede og andre borgere (se nærmere om Syseutvalget i kapittel 3.4.2). Arbeidsgruppen anbefaler, av samme grunner som ovenfor, at det utredes å legge håndhevingen av dette regelverket til det felles håndhevingsapparatet, og at det gis en presisering av mandatet til Syseutvalget om dette. Gruppen anbefaler også at eventuelle fremtidige utredninger og lovforslag om likestilling og ikke-diskriminering utreder en slik løsning. Arbeidsgruppen påpeker i denne forbindelse at det er en fordel om regelverket som skal håndheves av organene harmoniseres, slik at organene får så lik kompetanse som mulig på alle områder.

Dersom håndhevingsapparatets virkeområde utvides, vil dette kunne kreve rekruttering av ny kompetanse, tilføring av økte ressurser, oppnevning av nye styremedlemmer mv. Det forutsettes at disse spørsmålene utredes i forbindelse med de enkelte lovforslagene.

7.6 Arbeidsgruppens konklusjon

Arbeidsgruppen foreslår på bakgrunn av drøftelsene ovenfor at førsteinstansen i det felles håndhevingsapparatet for kjønn og etnisitet skal ha kompetanse til å treffe bindende vedtak og ilegge sanksjoner i diskrimineringsaker. Gruppen tar ikke stilling til hvilke sanksjoner førsteinstansen skal kunne ilegge. Disse spørsmålene har vært på høring i forbindelse med lov mot etnisk diskriminering, og er således ikke gjenstand for høring i forbindelse med denne rapporten. Førsteinstansen skal også ha en rolle som tilrettelegger for frivillig ordning mellom partene, uten at dette skal gå på bekostning av den enkeltes rettigheter.

Videre skal førsteinstansen håndheve aktivitetsplikten som er fastslått i likestillingsloven § 1a og forslag til lov mot etnisk diskriminering § 8. I denne forbindelse kan førsteinstansen iver sette undersøkelser på generelt grunnlag, uten at dette er knyttet til behandlingen av bestemte saker. Førsteinstansen skal også ha en pådriverrolle, en holdnings- og atferdspåvirkerrolle, en støtte- og veilederrolle og det skal drive med dokumentasjon og overvåking. Den skal med andre ord tillegges oppgavene som i dag ligger til Likestillingscenteret og som er foreslått tillagt Kompetansesenter for etnisk likestilling. Organet skal ikke yte rettshjelp eller bistand til enkeltpersoner som mener seg utsatt for diskriminering, ut over den alminnelige veiledningsplikten (jf. forvaltningsloven § 11).

Arbeidsgruppen foreslår videre at det opprettes en klageinstans, som skal behandle klager over førsteinstansens vedtak. Klageinstansen skal ha den samme kompetansen som førsteinstansen til å treffe vedtak og fastsette reaksjoner og sanksjoner.

Arbeidsgruppen har ved avveiningen lagt vekt på at de nye organene bør ha stor autoritet og gjennomslagskraft, slik at det kan håndheve loven så effektivt som mulig. Gruppen har videre lagt vekt på at den foreslåtte ordningen vil sikre en reell toinstansbehandling, og at dette vil gi den mest forsvarlige løsningen rettsikkerhetsmessig. Gruppen mener videre at et apparat som er i tråd med forvaltningslovens system, med en førsteinstans som har vedtakskompetanse og en klageinstans, vil være enklere for brukerne.

Førsteinstansen og klageinstansen skal ikke kunne oppheve eller endre forvaltningsvedtak truffet av andre. Organene skal heller ikke kunne gi pålegg om hvordan myndighet til å treffe forvaltningsvedtak må nyttes for ikke å komme i strid med likestillingsloven og lov mot etnisk diskriminering. Organene skal heller ikke kunne gi andre pålegg som binder Kongen eller departementene.

Vedtak av førsteinstansen og klageinstansen skal kunne bringes inn for domstolene til full prøving av saken.

Endringer i likestillingsloven vil bli sendt på separat høring og fremmet i en odelstingsproposisjon.

Arbeidsgruppen drøfter kort forholdet til andre diskrimineringsgrunnlag, både etter arbeidsmiljøloven og andre eventuelle fremtidige lover. Arbeidsmiljøloven vil fra 1. januar 2004 bli utvidet med to nye kapitler om likebehandling i arbeidslivet, hvor diskriminerings-

grunnlagene kjønn, religion, livssyn, etnisitet, nasjonal opprinnelse, politisk syn, medlemskap i arbeidstakerorganisasjon, seksuell orientering, funksjonshemming og alder er omfattet av et generelt forbud mot forskjellsbehandling i arbeidslivet (jf. NOU 2003: 2 Skjerpet vern mot diskriminering i arbeidslivet). Gruppen mener flere hensyn taler for at håndhevingsapparatet på sikt skal håndheve all lovgivning om ikke-diskriminering og likestilling, og anbefaler at disse spørsmålene utredes nærmere etter hvert som regelverket utvikles. I første omgang bør det utredes om håndheving av arbeidsmiljølovens diskrimineringskapittel bør underlegges de nye håndhevingsorganene.

8 Rettshjelp og tilgrensende problemstillinger

8.1 Innledning

I dette kapitlet behandler arbeidsgruppen problemstillinger knyttet til bistand til de som utsettes for diskriminering. Arbeidsgruppen begrenser seg til å behandle rettshjelp eller bistand til ofre i saker om diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet, og behandler ikke rettshjelp for minoritetsbefolkningen generelt. Hovedvekten av behandlingen i dette kapitlet omfatter imidlertid etnisk diskriminering i og med at SMED har hatt oppgaver når det gjelder bistand til personer som har vært, eller mener de har vært, utsatt for diskriminering.

8.2 Dagens ordning

8.2.1 Likestillingsombudet

Som beskrevet i kapittel 3.2.1, er Likestillingsombudet ”førsteinstans” for behandling av klager på kjønnsdiskrimineringsområdet. Ombudet undersøker sakene, og gir upartiske uttalelser om hvorvidt likestillingsloven er overtrådt eller ikke. Ombudet gir også råd og veiledning og henviser videre til andre instanser, dersom saken ikke hører inn under dets myndighetsområde. Ombudets bistands-/støtterolle overfor parter i diskrimineringsaker følger den alminnelige veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11. I tillegg til den alminnelige veiledningsplikten, kan Ombudet yte bistand til å søke om fri sakførsel i de tilfeller en som er krenket ønsker å reise erstatningssak for domstolene, jf. forskrift om organisasjon og virksomhet for Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling § 12.

8.2.2 Senter mot etnisk diskriminering

En av hovedoppgavene til Senter mot etnisk diskriminering (SMED) er å drive rettshjelpsvirksomhet i saker om etnisk diskriminering. Senteret skal vederlagsfritt yte rettshjelp til enkeltpersoner ved å gi rådgivning/veiledning, kanalisere henvendelser videre til rette instanser og ved å bistå med partsrepresentasjon og forhandlinger. Senteret kan ikke føre saker for domstolene. I saker som er av prinsipiell karakter kan senteret dekke utgiften ved å benytte advokat til å føre sak for domstolene. Det vises for øvrig til mer utførlig redegjørelse for rettshjelpsvirksomheten til SMED i kapittel 3.3.1.

8.2.3 Lov om fri rettshjelp

Lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp angir rammene for det offentlige rettshjelpstilbudet. Etter rettshjelpsloven har borgerne krav på fri rettshjelp uten hensyn til inntekt og formue i noen sakstyper. Tilbudet gjelder i saker av særlig inngripende karakter, og bevilgende instans skal gi fri rettshjelp av eget tiltak i slike tilfelle. I saker der det offentlige vil bruke tvang mot en borger etter lov om sosiale tjenester, lov om barnevernstjenester, lov om psykisk helsevern og lov om vern mot smittsomme sykdommer, har vedkommende således krav på advokatbistand på det offentliges bekostning. Tilsvarende gjelder i saker om umyndiggjøring, i militærnektersaker og i visse saker om opphold i riket etter utlendingsloven. Dessuten har en part krav på fri rettshjelp uten behovsprøving dersom Sivilombudsmannen har anbefalt søksmålet.

Etter rettshjelpsloven kan det gis fri rettshjelp etter en økonomisk behovsprøving i visse saker. Inntektsgrensene er i den senere tid hevet betydelig, og fra 2003 er inntektsgrensene 230 000 kr samtidig som egenandelene er avskaffet. Loven skiller her mellom såkalte prioriterte og uprioriterte sakstyper. Prioriterte saker er ekteskaps- og familiesaker, herunder saker om foreldreansvar, hvor barnet skal bo fast, samværsrett og felleseieskifte. Videre omfattes visse utlendingssaker, personskadesaker, saker vedrørende oppsigelse av bolig som leietaker bebor, oppsigelse av arbeidstaker, samt trygde- og pensjonssaker.

I de prioriterte sakene er det i tillegg til at de økonomiske vilkår som hovedregel må være oppfylt, en betingelse for fri rettshjelp at det må anses nødvendig med advokatbistand og at det er rimelig at det offentlige yter fri rettshjelp i saken. Kravet om nødvendighet innebærer ikke at det skal foretas en vurdering av om den som søker fritt rettsråd eller fri sakførsel har "rett". Derimot vil et rettsråd være unødvendig når klienten kan få tilstrekkelig veiledning på et offentlig kontor, for eksempel trygde- eller ligningskontor. Ved søknad om fri sakførsel legges det særlig vekt på sakens omfang og vanskelighetsgrad. Jo mer komplisert et saksforhold er, desto større anses behovet for advokat. I vilkåret om at bistanden fra det offentlige også må være rimelig, ligger det et krav som særlig tar sikte på å avskjære personer som har en tendens til å føle seg forurettet og til å klage på alt og alle. Bestemmelsen tar også sikte på å avskjære saker av bagatellmessig karakter.

Uprioriterte sakstyper er saker der fri rettshjelp som hovedregel ikke skal innvilges. Det er imidlertid gjort unntak for tilfeller der det aktuelle problem åpenbart har så stor personlig og velferdsmessig betydning for søker at det etter en samlet vurdering er rimelig at det offentlige yter fri rettshjelp.

Fritt rettsråd avgjøres av fylkesmannen, mens fri sakførsel i noen sakstyper avgjøres av fylkesmannen og i andre sakstyper av retten.

Diskrimineringsaker er ingen egen kategori i loven. Slike saker kan være relatert til ulike rettsområder. Viktige saksområder i relasjon til etnisk diskriminering er arbeidslivet, boligmarkedet og offentlige tjenester. Fri rettshjelp etter behovsprøving kan imidlertid gis i saker om oppsigelse av husleieforhold. Erfaring fra SMEDs virksomhet viser at saker om etnisk diskriminering ikke anses av stor personlig eller velferdsmessig betydning, og at søknaden om fritt rettsråd avslås med denne begrunnelsen.

Justisdepartementet foreslo i desember 2002 endringer i rettshjelpsloven, jf. høringsbrev av 6. desember 2002. Endringene omfatter bl.a. hvem som kan få fri rettshjelp, rettshjelpslovens forhold til andre ordninger, lovens saklige dekningsområde og omfanget av reglene om fri sakførsel.

Når det gjelder lovens saklige dekningsområde er lovendringene i stor grad en kodifikasjon av gjeldende praksis. Vilkåret om stor personlig og velferdsmessig betydning, jf. gjeldende § 13 tredje ledd og § 17 annet ledd, er foreslått endret. I tillegg til de økonomiske vilkårene knyttet til søkers inntekt og formue, foreslås det som et kriterium at saken objektivt sett berører søker i vesentlig grad. Som eksempler nevnes saker om krav på utbetaling av lønn, saker om store pengekrav som vil ruinere søkers økonomi og klagesaker vedrørende økonomisk sosialhjelp.

8.3 Relevante EU-direktiver og internasjonale føringer

EUs rådsdirektiv 2000/43/EF om gjennomføring av prinsippet om likebehandling uavhengig av rase eller etnisk opprinnelse, forplikter medlemsstatene i artikkel 13 til å etablere uavhengige organer med formål å fremme likebehandling. Se ellers om direktivet og EØS-avtalen i kapittel 4.1.1 og 4.1.2. En tilsvarende bestemmelse er tatt inn i parlaments- og rådsdirektiv 2002/73/EF om endring av rådsdirektiv 76/207/EØF om gjennomføring av prinsippet om lik behandling av kvinner og menn når det gjelder adgang til arbeid, yrkesutdanning og forfremmelse, samt arbeidsvilkår. Som nevnt i kapittel 4.1.3 er det ventet at EØS-komiteen vil beslutte innlemming av dette direktivet i EØS-avtalen før sommeren 2003.

Direktivene er utformet relativt generelt, og stiller ingen eksplisitte krav til rettshjelp. Bestemmelsene fastsetter rammebetingelser for et uavhengig organ på nasjonalt nivå, eventuelt flere slike organer, som skal bidra til å fremme prinsippet om likebehandling. Direktivene fastsetter som minstekrav til slike organer at de skal bistå ofre for diskriminering med å få behandlet sine klager. De skal også kunne innlede uavhengig granskning av diskrimineringen, offentliggjøre rapporter, framsette henstillinger og spørsmål i saker om diskriminering. Det er opp til medlemsstatene å fastsette struktur og funksjoner i tråd med nasjonale rettstradisjoner og politiske preferanser.

Som nevnt i kapittel 4.2 vedtok Europarådets kommisjon mot rasisme og intoleranse, ECRI, i desember 2002 General Policy Recommendation No 7. Denne anbefalingen inneholder bl.a. tilrådinger om etablering av uavhengige spesialiserte organer på nasjonalt nivå som kan bistå ofre for etnisk diskriminering.

Vi viser også til kapittel 4.3 om den veiledende modell for statenes lovgivning mot etnisk diskriminering som er utarbeidet av FNs Høykommisær for menneskerettigheter. Denne veiledningen gir også råd om etablering av uavhengige nasjonale organer med myndighet til å arbeide mot etnisk diskriminering (Independent National Authority against Racial Discrimination). Det bør opprettes et organ (spesifisert til en mulig "kommisjon") som bør tildeles myndighet til å avgjøre saker om etnisk diskriminering. Andre oppgaver kan være å informere, gi opplæring og veiledning, samt oppmuntre til gode relasjoner mellom ulike etniske grupper. Kommisjonen bør gi juridisk bistand når ofre for diskriminering bringer saken inn for domstolene.

8.4 Dansk og svensk rett

I dansk rett er rådsdirektiv 2000/43/EF foreslått gjennomført ved lovforslag L 155 lov om etnisk likebehandling, fremmet for Folketinget i januar 2003. Institut for Menneskerettigheder ble utpekt som et uavhengig organ i medhold av artikkel 13 i direktivet, jf. lov nr. 411 av 6. juni 2002 om etablering av Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder. I loven er det foreslått at Institut for Menneskerettigheder, som ledd i sine oppgaver med å arbeide for etnisk likebehandling, også kan behandle klager over forskjellsbehandling på grunn av "race eller etnisk opprindelse", herunder avgi uttalelser og henstillinger.

I utredningen om implementering av rådsdirektiv 2000/43/EF i Sverige har et lovutvalg i SOU 2002: 43 Ett utvidgat skydd mot diskriminering foreslått en lov om förbud mot diskriminering på grund av etnisk tillhörighet, religion eller övertygelse. Loven skal gjelde også for andre områder enn arbeidslivet. Utvalget drøfter den svenske ordningen med Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO). Ombudsmannen er et statlig myndighetsorgan som oppnevnes av regjeringen, og som skal se til at lagen mot etnisk diskriminering i arbeidslivet og lagen om likabehandling av studenter i högskolan etterleves. Lovutvalget legger i sin utredning til grunn at DO oppfyller kravene med hensyn til at organet på en uavhengig måte kan bistå personer som anser seg diskriminert til å reise klager ("driva klagomål"). DO har rett til å "föra talan" i saker om diskriminering for domstolene, og denne retten foreslår utvalget utvidet til de andre saksområdene som den nye loven omfatter. Det ventes at et lovforslag på grunnlag av utredningen vil bli fremmet i løpet av våren 2003.

Arbeidsgruppen har ikke hatt anledning til å undersøke hvordan parlaments- og rådsdirektiv 2002/73/EF om gjennomføring av prinsippet om likebehandling av menn og kvinner tenkes gjennomført i dansk og svensk rett.

8.5 Forslaget i NOU 2002: 12

Holgersenutvalget har i NOU 2002: 12 kapittel 8.5.8 vurdert dagens system når det gjelder håndheving av etnisk diskriminering, som i hovedsak skjer gjennom domstolsapparatet, i forhold til EUs rådsdirektiv 2000/43/EF. Utvalget skriver (s. 138, 2. spalte):

”Utvalget viser til at det er rom for fleksibilitet og tilpasning til nasjonale forhold og at dagens ordning etter all sannsynlighet må sies å kunne oppfylle minimumskravet som følger av direktivet. Utvalget er likevel av den oppfatning at dagens håndhevingsssystem ikke i tilstrekkelig grad oppfyller intensjonen om å sikre et effektivt vern.”

Utvalget viser så til forslaget om å etablere et uavhengig landsdekkende håndhevingsapparat som skal håndheve lov mot etnisk diskriminering. Utvalget viser til at det kan stilles spørsmål ved om en slik løsning vil oppfylle minimumskravene i rådsdirektiv 2000/43/EF artikkel 13, men konkluderer likevel med at forslaget vil oppfylle kravene som følger av direktivet. Utvalget viser ellers til at det ikke vil være samme behovet for rettshjelp i saker om etnisk diskriminering, dersom det opprettes et særskilt organ for håndheving av lov mot etnisk diskriminering. Utvalget sier imidlertid at det kan tenkes et behov for rettshjelp i saker om etnisk diskriminering som dekkes av andre lover, som for eksempel arbeidsmiljøloven eller straffeloven. Utvalget uttaler:

”I slike saker kan behovet for rettshjelp tenkes dekket opp av andre rettshjelpstilbud, for eksempel den generelle ordningen om fri rettshjelp, studentenes rettshjelpstiltak¹⁶ eller særskilte rettshjelpskontorer”.¹⁷

8.6 Synspunkter fra høringsinstansene til NOU 2002: 12

Det er en rekke av høringsinstansene som mener at rettshjelpstilbudet som SMED har ivaretatt bør videreføres. Enkelte nevner at det er uheldig at den spesialkompetanse SMED har opparbeidet vil falle bort. Samtidig fremholder bl.a. SMED selv og Utlendingsdirektoratet at ressursene samlet sett vil kunne utnyttes bedre ved å slå sammen tilsyn og kompetansesenter til ett organ.

Selv om flere instanser støtter forståelsen av at behovet for rettshjelp vil bli annerledes dersom det etableres et tilsyn, nevner flere at tilsynets oppgaver når det gjelder veiledning bør utvides i forhold til veiledningsplikten tilsynet vil ha etter forvaltningsloven. Blant annet nevner SMED muligheten for en tilpasset/utvidet veiledningsplikt.

Organisasjon mot offentlig diskriminering (OMOD) går inn for en videreføring av SMEDs rettshjelpstilbud sammen med dokumentasjons- og kompetanseutviklingsoppgavene, og foreslår at rettshjelpstilbudet lovfestes. SMED mener at behovet og konsekvensene av et bortfall av rettshjelp må vurderes grundigere før det tas en beslutning. En løsning som SMED nevner er at det bør opprettes et særskilt rettshjelpskontor. SMED viser også til at en del saker vil falle utenfor saksområdet til et nytt tilsynsorgan. Et eksempel der det er behov for partsrepresentasjon kan være arbeidsrettslige saker om oppsigelse/avskjed/omplussing, der arbeidstaker trenger hjelp til å foreta rettslige skritt for å ivareta sine interesser. Andre tilfeller kan være saker etter straffeloven. I saker hvor det reises kritikk mot politiets opptreden i forbindelse med pågrep/innbringelse, kan fornærmede ha behov for bistand til å skrive klage eller anmeldelse. SMED viser til erfaringer med forelegg for å ha hindret politiets arbeid, der det har vært behov for bistand til å søke om forsvarer, jf. straffeprosessloven, samt

¹⁶ Juss-Buss, Juridisk rådgivning for kvinner, Jussformidlingen i Bergen, Jusshjelpa i Midt-Norge eller Jusshjelpa i Nord-Norge.

¹⁷ Oslo kommune, Fri rettshjelp, Rettshjelpskontoret i Indre Finnmark, Rådgivningsgruppa for juridisk og sosialfaglig veiledning, Advokatvaktordningen, Forbrukerkontorer, Pasientombudene.

det har vært behov for bistand til å søke om forsvarer, jf. straffeprosessloven, samt sikre opplysninger om vitner mv.

Flere instanser (bl.a. Utlendingsdirektoratet, Antirasistisk senter og MIRA-senteret) nevner muligheten av å legge rettshjelp og bistand til ofre for etnisk diskriminering til de frivillige organisasjonene på feltet.

En rekke av høringsinstansene gir uttrykk for at den ordinære fri rettshjelpsordningen bør settes i stand til å ivareta behovene for fri rettshjelp i diskrimineringsaker. OMOD mener at personer som får medhold i klage fra tilsynet eller Klagenemnda skal kunne innvilges fri sakførsel for domstolene etter loven om fri rettshjelp, uten behovsprøving. Også SMED nevner at oppgradering av fri rettshjelpsordningen er en mulighet. SMED peker på at det bør vurderes hvorvidt rettshjelp utelukkende skal gis i saker om etnisk diskriminering eller om et tilbud også bør omfatte andre diskrimineringsgrunnlag som religion, seksuell orientering, funksjonshemming etc.

8.7 Arbeidsgruppens konklusjon

Med henvisning til synspunkter fra høringsinstansene vedrørende bortfallet av SMEDs rettshjelpstilbud, se kapittel 8.6, og de nevnte føringene i EUs rådsdirektiver, jf. kapittel 8.3, finner arbeidsgruppen å ville behandle problemstillinger vedrørende rettshjelp i rapporten.

Når det gjelder behovet for fritt rettsråd, viser arbeidsgruppen til Holgersenutvalgets innstilling om at det ikke vil være det samme behovet for rettshjelp og bistand i form av partsrepresentasjon dersom det opprettes et håndhevingsorgan. Arbeidsgruppen forutsetter at et nytt håndhevingsapparat vil gi tilgang til en rask, rimelig og lett tilgjengelig løsning av klager på diskriminering. Det vises til at dette er erfaringen med dagens likestillingsapparat. Dermed vil domstolsbehandling i stor grad unngås.

Tilsynets/ombudets veiledningsplikt vil omfatte informasjon og veiledning om de muligheter loven gir og de sanksjoner som kan være aktuelle, jf. NOU 2002: 12 kapittel 19.4.1.4. Organet bør også samarbeide med andre myndigheter. Også på områder der tilsynet/ombudet ikke har kompetanse til å behandle saker bør det kunne veilede enkeltpersoner, f.eks. om muligheten til å få en oppsigelsesak behandlet etter arbeidsmiljølovens system. Tilsynet/ombudet bør også kunne veilede og hjelpe en som er krenket til rette instans eller eventuelt bistå med å utforme en forvaltningsklage, eller en klage til politiet. Arbeidsgruppen antar at veiledningen kan gå like langt i slike tilfeller som i saker organet selv har kompetanse til å behandle. En slik plikt vil gå ut over veiledningsplikten i forvaltningsloven og må derfor presiseres i loven og/eller forskriftene.

Det kan oppstå behov for fri sakførsel i diskrimineringsaker for domstolene. Dette kan være aktuelt i tilfeller når den som er krenket har krav på erstatning for økonomisk tap som følge av diskriminering. Ifølge Holgersenutvalgets forslag vil håndhevingsorganene ikke ha kompetanse til å tilkjenne erstatning for økonomisk tap, så vedkommende må da gå til søksmål for å få tapet dekket. Arbeidsgruppen antar imidlertid at det ikke vil være praktisk at det blir reist søksmål mot den som er krenket, som følge av at vedkommende har vunnet fram med sin sak i håndhevingsapparatet. Slike søksmål vil da bli reist mot staten ved håndhevingsorganet, som har fattet vedtak i saken.

En særskilt regel om rett til fri sakførsel i søksmål reist av den som har blitt diskriminert på grunn av kjønn eller etnisitet bør innpasses i rettshjelpsloven kap. IV. Dette kan gjøres på ulike måter:

For det første vil saker om erstatning som følge av diskriminering kunne tolkes inn under den gjeldende bestemmelsen i rettshjelpsloven § 17 annet ledd om at det aktuelle problem åpenbart har så stor personlig og velferdsmessig betydning for vedkommende at det etter en samlet vurdering er rimelig at det offentlige yter fri rettshjelp. En forutsetning er da at vilkårene knyttet til søkerens økonomi er oppfylt. Tilsvarende kan det legges til grunn at diskrimineringssaker om erstatning vil dekkes av den foreslåtte endringen i rettshjelpsloven § 15 annet ledd annet punktum om at saken objektivt sett berører søker i særlig sterk grad. Denne løsningen vil være en justering av tolkningspraksis, og denne tolkningen må i så fall uttales i odelsstingsproposisjonen om oppfølgingen av NOU 2002: 12, samt uttrykkes i rundskriv mv. om praktiseringen av rettshjelpsloven.

En annen mulighet er å innta en uttrykkelig bestemmelse i rettshjelpsloven om rett til fri sakførsel for den private part som er krenket i sak om erstatning etter brudd på likestillingsloven eller lov mot etnisk diskriminering. Arbeidsgruppen finner det mest i samsvar med rettshjelpslovens system at en slik regel blir tatt inn i rettshjelpsloven § 18 som nytt nr. 3. I tråd med Justisdepartementets høringsforslag vil en slik endring kunne inngå i forslaget til § 15 annet ledd. I disse tilfellene vil det være retten som tar stilling til søknaden. Når det gjelder den økonomiske behovsprøvingen for fri sakførsel, viser tall fra Statistisk Sentralbyrå at mange familier med innvandrerbakgrunn fra ikke-vestlige land (inkludert Øst-Europa) har lavere inntekt enn gjennomsnittsbefolkningen.¹⁸ Det vil være vanskelig å forutse hvilken inntekt personer som får behov for slik fri sakførsel vil ha. Arbeidsgruppen antar likevel at iallfall en stor gruppe personer med innvandrerbakgrunn fra ikke-vestlige land vil oppfylle kravene når det gjelder økonomisk behovsprøving. Dette vil i mindre grad gjelde i saker om erstatning etter kjønnsdiskriminering.

En tredje mulighet er å innta en bestemmelse i rettshjelpsloven om rett for den private part til fri sakførsel uten behovsprøving etter mønster fra bestemmelsen i rettshjelpsloven § 19 første ledd nr. 3, dersom Sivilombudsmannen har anbefalt søksmålet. Det kan tenkes en løsning med at klageinstansen kan anbefale den part som er krenket å gå til søksmål. I normaltilfellene kan dette skje etter at saken har vært behandlet og dermed opplyst gjennom behandlingen i førsteinstansen. Klageinstansen kan anbefale fri sakførsel i tilfeller der søksmål blir reist mot den part som er diskriminert etter at saken har vært behandlet i førsteinstansen. Anbefalingen må gjelde søksmål som ligger utenfor det håndhevingsorganene selv har myndighet til å avgjøre, for eksempel erstatning for økonomisk tap. Selve avgjørelsen om å anbefale bør ikke gjøres til gjenstand for klage. Kompetansen for klageinstansen til å gi slik anbefaling bør også fremgå av lov mot etnisk diskriminering og likestillingsloven og/eller av forskriftene.

Arbeidsgruppen skisserer her noen mulige alternativer, og anbefaler at departementet i odelsstingsproposisjonen om oppfølging av Holgersenutvalgets forslag i NOU 2002: 12 foretar en gjennomgang av forholdet til fri rettshjelp.

¹⁸ Benedicte Lie (2002): Innvandring og innvandrere 2002, kapittel 5 Inntekt, Statistiske analyser nr. 50, Statistisk sentralbyrå.

9 Organisering mv. av tilsynet/ombudet og klageinstansen

9.1 Organisering mv. av tilsynet/ombudet

9.1.1 Valg av organisasjonsform

Slik arbeidsgruppen tenker seg "førsteinstansen" i det felles håndhevingsapparatet for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet, vil denne bestå av Diskrimineringstilsynet/Likestillingsombudet og Kompetansesenteret for etnisk likestilling/Likestillingscenteret, jf. drøftelsen i kapittel 6.4.1.

Det kan tenkes alternative måter for organisering av dette organet. Arbeidsgruppen mener at organet selv bør gis anledning til å ta stilling til hvordan førsteinstansen best kan organiseres. I det følgende vil arbeidsgruppen derfor bare peke på enkelte mulige organiseringsalternativer.

En løsning er å organisere i separate enheter delt opp etter diskrimineringsgrunnlag og med en felles administrasjon. Det vil da bli egne avdelinger/enheter for henholdsvis kjønn og etnisitet som vil få ansvaret for alle oppgavene som er tenkt lagt til håndhevingsorganet, dvs. både tilsyns- og pådriverfunksjonene. En ulempe med en oppdeling etter diskrimineringsgrunnlag er at man ikke vil få utnyttet kompetansen og erfaringen som allerede er bygget opp på likestillingsområdet. Kompetansen som er opparbeidet på området for kjønnsdiskriminering gjennom flere år må antas å ha stor overføringsverdi til området for etnisk diskriminering, spesielt vil dette gjelde i forhold til håndhever-/tilsynsrollen. Med en slik organisering kan man også risikere at det ene diskrimineringsgrunnlaget får betydelig mer oppmerksomhet enn det andre. Faren for å "drukne" i en slik organisering, vil imidlertid være betydelig større jo flere diskrimineringsgrunnlag som tilkommer. På den annen side kan det argumenteres for at en organisering med egne enheter for henholdsvis kjønn og etnisitet kan verne diskrimineringsgrunnlagene mot å drukne dersom det andre grunnlaget skulle få mye oppmerksomhet. Uansett vil en slik organisering være uhensiktsmessig dersom organet også tillegges å håndheve ikke-diskrimineringslovgivning for flere diskrimineringsgrunnlag enn kjønn og etnisitet. Man vil da måtte opprette en enhet for hvert grunnlag, noe som vil bli administrativt uoversiktlig. Denne organiseringsformen vil heller ikke være mulig om håndhevingsorganet skulle få kompetanse til å behandle saker etter arbeidsmiljølovens nye kap. X A (jf. kapittel 7.5.1 ovenfor).

Enheterne kan også organiseres etter funksjoner, dvs. at alt som gjelder tilsyns- og håndheverrollen både for kjønn og etnisitet samles i en enhet, mens oppgaver som mer naturlig hører inn under pådriverrollen samles i en annen enhet. En ulempe med denne organiseringsformen kan være at man ikke får utnyttet samspillet mellom håndheverrollen og pådriverrollen til fulle. En slik inndeling av enhetene kan også føre til at man havner mer eller mindre tilbake til dagens organisering av likestillingsapparatet med Likestillingsombudet og Likestillingscenteret som to separate instanser, en organisasjonsform som arbeidsgruppen valgte å gå bort fra jf. kapittel 6.4.1.

En kan også tenke seg kombinasjoner av disse to modellene. Arbeidsgruppen anser det imidlertid, som nevnt ovenfor, hensiktsmessig at organet selv får avgjøre hvordan tilsynet/ombudet bør organiseres, og vil derfor ikke konkludere på dette punktet.

9.1.2 *Størrelse og dimensjonering*

Førsteininstansen vil som tidligere nevnt bestå av tilsyn/ombud og kompetansesenter. Med utgangspunkt i dagens organisering vil dette bli en forholdsvis betydelig instans når det gjelder antall ansatte sammenlignet med hvordan enhetene fremstår hver for seg i dag.

Likestillingsombudet har i dag et sekretariat på ti faste medarbeidere, hvorav én innehar funksjonen som nestleder. Likestillingssenteret har sju fast ansatte medarbeidere, samt en direktør som er leder for virksomheten. SMED har ti fast ansatte ved senteret og ledes av en direktør. Likestillingssenteret og SMED har i tillegg flere prosjektmedarbeidere ansatt til enhver tid. Arbeidsgruppen mener at det vil være nødvendig at organet styrkes ytterligere, i og med at det vil bli tillagt nye funksjoner på området for etnisk diskriminering. For at det nye håndhevingsapparatet skal lykkes, er det viktig at det blir stilt tilstrekkelig med ressurser til rådighet på dette nye feltet, slik at man oppnår reell kompetanseoppbygging. Partene som vil bli berørt av en eventuell sammenslåing har flere ganger trukket frem viktigheten av at etablering av et felles håndhevingsorgan må være begrunnet ut fra et ønske om å styrke arbeidet mot diskriminering generelt, og ikke være motivert ut fra et ønske om ressurseffektivitet. Arbeidsgruppen deler denne oppfatningen og mener at etableringen av det nye organet ikke må gå på bekostning av eksisterende fagfelt. Tvert om bør dette ses på som en mulighet til å kunne styrke likestillingsarbeidet generelt.

Arbeidsgruppen foreslår at man tar utgangspunkt i dagens likestillingsapparat og forslaget i NOU 2002: 12. Bevilgningen til likestillingsapparatet for 2003 var om lag 12,14 mill. kr. Holgersenutvalget har beregnet kostnadene ved et nytt håndhevingsapparat for lov mot etnisk diskriminering samlet til 13,5 mill. kr. Dagens likestillingsapparat har til sammen 17 faste medarbeidere. Holgersenutvalgets beregning av kostnader til nytt håndhevingsapparat tilsier at antall ansatte her vil være omtrent tilsvarende. Et felles tilsyn/ombud for kjønn og etnisitet vil etter dette bestå av rundt 34 faste medarbeidere.

9.1.3 *Tilknytningsform*

Størsteparten av statens virksomheter er organisert som forvaltningsorganer. Ved valget av tilknytningsform for førsteinstansen i det felles håndhevingsapparatet, er det i utgangspunktet to underformer av forvaltningsorganformen som vil være aktuelle. Førsteininstansen kan for det første organiseres som et ordinært, men uavhengig forvaltningsorgan. En annen aktuell tilknytningsform er å organisere det som et uavhengig forvaltningsorgan med eget styre og særskilte fullmakter. Valget av tilknytningsform har betydning ved at det bl.a. vil være her rammene for statsmyndighetenes styringsmuligheter og de statlige virksomhetenes handlefrihet legges.

De fleste statlige virksomheter med kontroll- og tilsynsfunksjoner er organisert som ordinære forvaltningsorganer. I det følgende gis en oversikt over typiske trekk ved statlige forvaltningsorganer. Et typisk trekk er, for det første, at statsmyndighetene kan styre organet ved instruksjon; organet vil være underlagt Stortingets, Kongens og overordnet departements organiserings- og styringsmyndighet og alminnelige instruksjon, og det foreligger muligheter til overordnet styring med alle sider ved den løpende driften. Organet vil videre være avhengig av bevilgningsfinansiering. Organet vil få sine finansielle ressurser gjennom bevilgninger fra Stortinget. Bevilgningene vil så bli stilt til rådighet fra vedkommende departement etter bevilgningsreglementet og statens økonomiregelverk. Organet må således sørge for at bevilgningen disponeres i samsvar med gjeldende regler og Stortingets premisser for bevilgningen. Et annet trekk ved ordinære forvaltningsorganer er at visse sider ved oppgaveutføringen/saksbehandlingen vil være lovregulert, idet organet omfattes av forvaltningsloven, offent-

lighetsloven og Sivilombudsmannens kompetanse. Når det gjelder ansattes status i et ordinært forvaltningsorgan, så vil disse være statstjenestemenn som omfattes av tjenestemannsloven og tjenestetvistloven, samt tariffavtaler som inngås mellom staten og hovedorganisasjonene. Gjennomgående regelverk for statens økonomiforvaltning, personalforvaltning og innkjøp og anskaffelser vil ellers gjelde.

Allment kan man si at tilknytningsformen ordinært forvaltningsorgan brukes såfremt ikke oppgavens art og formål tilsier at det bør gjøres mer systematiske unntak fra enkelte av de grunnleggende bestemmelsene. I slike tilfeller må man velge en av de andre tilknytningsformene.

Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter er en underform av tilknytningsformen ordinært forvaltningsorgan. Formen er ikke enhetlig. Likestillingscenteret og SMED er eksempler på forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Tilsvarende er det foreslått i NOU 2002: 12 at Kompetansesenter for etnisk likestilling skal ha denne tilknytningsformen. Denne tilknytningsformen gir anledning til å markere at den løpende virksomheten skal styres på en faglig og verdiforankret selvstendig måte, samtidig som institusjonen skal være en del av staten som juridisk person. Det er altså staten som har det politiske og økonomiske ansvaret for virksomheten. I denne tilknytningsformen kan man forene statens ansvar for nærmere definerte strategiske styringsoppgaver med full respekt for institusjonens faglige integritet. Formen har fremstått som et alternativ særlig for oppgavetyperne forskning, kulturforvaltning og annen verdiforankret virksomhet.

Fullmaktene er særskilte fordi de også gjelder fullmakter med hensyn til selve innholdet av virksomheten (ikke bare økonomi og personellressurser), og de er vide på det enkelte området. Hva fullmaktene gjelder, kan variere fra virksomhet til virksomhet. De er oftest nedfelt i institusjonens vedtekter. Den potensielle variasjonsbredden er stor innen denne tilknytningsformen, og det kan dreie seg om unntak fra Stortingets, Kongens og departementets instruksjonsmyndighet, visse sider ved forvaltningsloven, offentlighetsloven, tjenestemannsloven og gjennomgående regelverk for økonomi og personalforvaltning. Dette kan igjen gi seg uttrykk ved at statsmyndighetene er avskåret fra å instruere institusjonen med hensyn til visse sider av dens virksomhet, at bevilgninger gis som en rundsum over en 50-post på statsbudsjettet ("overføring til andre statsregnskaper"), at virksomheten har selvstendig arbeidsgiveransvar og at de ansatte ikke er statstjenestemenn.

Arbeidsgruppens vurdering

Arbeidsgruppen mener man bør gå inn for en løsning med å etablere førsteinstansen som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Begrunnelsen for dette er bl.a. at det gir en fri og uavhengig form, som sikrer institusjonens faglige integritet. En annen grunn til at man bør velge denne tilknytningsformen er at denne er benyttet for Likestillingscenteret og SMED, og har fungert godt. Likestillingsombudet har også trekk av denne tilknytningsformen. Ombudet er en selvstendig institusjon som utøver sin virksomhet uavhengig av Kongen. Likestillingsombudet er altså ikke underlagt departementets instruksjonsmyndighet.

Som ovenfor nevnt vil det være fullmaktene som avgjør hvor langt friheten til organet rekker. Det bør fastsettes vedtekter som avgrenser og klargjør organets oppgaver og rolle. I hovedtrekk mener arbeidsgruppen det vil være hensiktsmessig å gi organet særskilte fullmakter i forhold til instruksjonsmyndighet, faglig integritet og selvstendighet, og at disse bør fremgå klart av organets mandat. Organet bør således være et uavhengig organ som er unntatt fra departemental instruksjonsmyndighet i faglige spørsmål. En del av trekkene som kjennetegner

ordinære forvaltningsorganer bør likevel gjelde. Organet bør for eksempel omfattes av forvaltningsloven, offentlighetsloven og Sivilombudsmannens kompetanse. Videre bør de ansatte ha status som statstjenestemenn og derigjennom omfattes av tjenestemannsloven og de tariffavtaler som inngås mellom staten og hovedorganisasjonene.

Arbeidsgruppens flertall mener at det også bør oppnevnes et styre som skal ha den overordnede faglige og administrative ledelse av organet. Styrets oppgave vil være å bestemme langsiktige strategier og sikre den nødvendige faglige integritet for organet, samt påse at organet ledes, organiseres og finansieres på en hensiktsmessig måte. Flertallet mener at et styre vil bidra til en bedre balanse i organet ved at makten fordeles mellom styret og den administrative ledelsen for organet. På denne måten kan styret fastsette strategier for organets arbeid og være en garantist for at organet følger sitt mandat. Videre viser internasjonale føringer, særlig EU-prosjektet *Specialised bodies to promote equality and/or to combat discrimination* (se kapittel 4.1.5), til at et styre vil være en garantist for organets uavhengighet og for at organet arbeider i samsvar med mandatet. Et styre kan også spille inn viktig kompetanse til organet, og bidra til en bredere kontakt utad.

Dagens styre for Likestillingssenteret består av ni styremedlemmer og inntil tre varamedlemmer. Styret for SMED har sju medlemmer og tre varamedlemmer. Det foreslås at det nye organets styre bør ha noenlunde tilsvarende antall medlemmer, dvs. sju medlemmer og inntil tre varamedlemmer. Styret bør ellers være mest mulig bredt sammensatt. Det bør gjenspeile ulike brukergrupper og ivareta kompetanse og uavhengighet. Administrativ kompetanse, samt kompetanse på feltene etnisitet og kjønn, bør tillegges vekt. Imidlertid bør man vokte seg for å etablere et styre bestående av "partsrepresentanter" for diskrimineringsgrunnlagene, idet styret skal være en garantist for organets uavhengighet og for at organet opererer i tråd med sitt mandat. Arbeidsgruppen foreslår videre at styret oppnevnes av Kongen i statsråd og at styremedlemmenes funksjonstid settes til fire år med adgang til en gangs gjenoppnevning. For å sikre kontinuitet i styret, bør fireårsperiodens utgangspunkt ikke settes likt for alle styremedlemmene. Arbeidsgruppen foreslår derfor at halvparten av styremedlemmene kun oppnevnes for to år (med adgang til en gangs gjenoppnevning til en full fireårsperiode) den første gangen styret oppnevnes. Etter dette oppnevnes alle styremedlemmer til fireårsperioder, men de ulike "syklusene" fører til at halve styret skiftes ut (eller gjenoppnevnes) hvert annet år.

Barne- og familiedepartementets representanter i arbeidsgruppen er imot at det skal være et styre for organet. De kan ikke se at det er behov for et styre for å ivareta uavhengighet og at organet opptrer i tråd med sitt mandat. Dette kan sikres gjennom lovgivningen. Verken Likestillingsombudet, Barneombudet eller Forbrukerombudet har et styre, uten at det har vært stilt spørsmål om deres uavhengighet av den grunn. Også en lang rekke tilsyn på ulike områder er uten eget styre. Barne- og familiedepartementets representanter mener at organets ledelse på egen hånd vil være i stand til å fastsette langsiktige strategier og sikre den nødvendige faglige integritet. Under enhver omstendighet bør styret ikke bestå av mer enn fem faste medlemmer.

Arbeidsgruppen foreslår å videreføre ordningen med at lederen for håndhevingsorganet oppnevnes av Kongen for en periode av seks år, jf. likestillingsloven § 10 og forslag til lov mot etnisk diskriminering § 9.

9.1.4 Navn på organet

Det organet arbeidsgruppen foreslår opprettet, vil være en spesiell form for håndhevings- og tilsynsorgan som det ikke eksisterer noen direkte parallell til i Norge i dag. Det kan derfor heller ikke vises til noen innarbeidet bruk av betegnelse på denne form for organer. Blant

navnene på de organene som foreslås innlemmet ("Likestillingsombudet", "Diskriminerings-tilsynet" og "kompetansesenter"), mener arbeidsgruppens flertall imidlertid tilsynsbegrepet passer best. Flertallet viser til at ombudsbegrepet gjerne assosieres med organer som ikke har formell avgjørelsesmyndighet, og at det derfor passer dårlig. Flertallet viser videre til kapittel 9.1.3, hvor flertallet går inn for at det opprettes et styre som skal ha det overordnede faglige og administrative ansvaret for organet. Flertallet kjenner ikke noe eksempel på ombudsordninger som er organisert slik at et styre har den overordnede ledelsen, og mener derfor også av denne grunn at organet ikke bør kalles et ombud. Når det gjelder ordet "senter", mener arbeidsgruppen dette blir for lite informativt i forhold til den omfattende tilsynsrollen organet skal ha. Arbeidsgruppen oppfatter imidlertid tilsynsbegrepet som såpass nøytralt at det vil kunne anvendes også på den form for håndhevingsorgan som gruppen foreslår.

Arbeidsgruppen mener imidlertid "Diskrimineringstilsynet" blir for snevert navn på organet, når man tar hensyn til hvilken rolle organet skal ha som pådriver for *likestilling* i samfunnet. Gruppen har også vurdert navnet "Likebehandlingstilsynet", men finner ikke at dette er et passende navn når organet skal håndheve lover som tillater positiv særbehandling av visse grupper. Arbeidsgruppen går derfor inn for at både likestillingsbegrepet og diskrimineringsbegrepet beholdes i navnet.

Arbeidsgruppen har vurdert om navnet bør gjenspeile at organet er begrenset til diskrimineringsgrunnlagene kjønn og etnisitet. Gruppen mener imidlertid at det er ønskelig at håndhevingsorganet på sikt også får en rolle i forhold til andre diskrimineringsgrunnlag, og vil derfor ikke begrense navnet slik at organet må "døpes om" ved en eventuell fremtidig utvidelse av virkeområdet.

På bakgrunn av ovennevnte foreslår arbeidsgruppens flertall at organet skal hete "Likestillings- og diskrimineringsstilsynet".

Barne- og familiedepartementets representanter i arbeidsgruppen mener at det forhold at det nye organet skal ha formell avgjørelsesmyndighet ikke er avgjørende for valg av navn. De ønsker betegnelsen "Likestillings- og diskrimineringsombudet" på det nye organet. Noen vil kanskje assosiere en ombudsfunksjon som å innebære tilsyn og overvåking, utforming av uttalelser og forhandlinger med sikte på å oppnå frivillige ordninger mv., men ikke nødvendigvis noen formell avgjørelsesmyndighet. De ulike ombudsordningene, som for eksempel Forbrukerombudet, Barneombudet og Likestillingsombudet, har ulike oppgaver og kompetanse. Det er derfor ikke entydig hva som ligger i ombudsbetegnelsen. Barne- og familiedepartementets representanter viser videre til at arbeidsgruppen under punkt 9.1.3 foreslår at det nye organet ikke skal være organisert som et ordinært forvaltningsorgan, men som et organ med særskilte fullmakter. Det skal være et uavhengig forvaltningsorgan som er unntatt fra departemental instruksjonsmyndighet i faglige spørsmål. Barne- og familiedepartementets representanter mener at begrepet "tilsyn" gir assosiasjoner til et mer ordinært og "gråere" forvaltningsorgan, og vil understreke at begrepet "ombud" er en innarbeidet betegnelse som i stor grad gir positive assosiasjoner hos folk, både nasjonalt og internasjonalt. Som nevnt tidligere, innebærer arbeidsgruppens forslag en videreføring og videreutvikling av det eksisterende likestillingsapparatet. Også dette forhold taler for å beholde ombudsbetegnelsen.

9.2 Organisering mv. av klageinstansen

I kapittel 7 er det tatt stilling til tilsynets/ombudets funksjoner. Det er slått fast at klageorganet skal ha som oppgave å behandle klager over tilsynets/ombudets vedtak/uttalelser.¹⁹ Arbeidsgruppen tar her stilling til hvordan klageinstansen bør organiseres, og drøfter i dette avsnittet valg av organisasjonsform, sammensetning og oppnevning, samt sekretariatsfunksjonen.

9.2.1 Valg av organisasjonsform

Klageinstansen skal behandle klager over førsteinstansens vedtak, eller eventuelt behandle saker etter at et ombud har uttalt seg. Hensynet til rettssikkerheten bør uansett veie tungt når det skal tas stilling til hvorledes klageinstansen skal organiseres.

Det er for det første spørsmål om klageorganet skal være et kollegialt organ eller om det bør legges opp til en alminnelig linjeorganisering. Gjeldende organisering av likestillingsapparatet omfatter en klagenemnd. Holgersenutvalget foreslår i NOU 2002: 12 at det opprettes en klagenemnd, benevnt som Klagenemnda for etnisk diskriminering. Utvalget viser til at rettssikkerheten ivaretas best ved at oppgavene som klageinstans legges til et kollegialt organ. Arbeidsgruppen slutter seg til Holgersenutvalgets vurdering at et kollegialt organ vil gi den beste rettssikkerheten, og viser til at dette også er ordningen i dag, jf. Klagenemnda for likestilling.

Det kan reises spørsmål ved om klageinstansen i likhet med tilsynet/ombudet, skal være et forvaltningsorgan. Dette er den eksisterende ordningen for Klagenemnda for likestilling, og den ordning Holgersenutvalget har foreslått for Klagenemnda for etnisk diskriminering. Holgersenutvalget drøfter imidlertid muligheten av å opprette klageorganet i form av en særdomstol, og uttaler (s. 315):

”En slik [sær]domstol vil ha kompetanse til å behandle saker både innenfor privat og offentlig sektor, og vil i relasjon til det siste ha karakter av å være en forvaltningsdomstol, dog for et begrenset område. En særdomstol kan i og for seg være godt egnet til å ivareta rettssikkerheten i enkeltsaker om etnisk diskriminering. I Norge er det likevel ikke tradisjon for forvaltningsdomstoler, og i liten grad for særdomstoler i det hele tatt. I forbindelse med forberedelsen av likestillingsloven ble spørsmålet berørt, men kort avvist med påpekning om at man i Norge hittil stort sett hadde søkt å gjennomføre kontrollen med forvaltningen på andre måter, og at det ikke synes å være spesielle hensyn for å bryte med denne tradisjonen i forbindelse med likestillingsloven (Ot.prp. nr. 33 (1974-75) s. 53). Det kan selvfølgelig tenkes å foreligge hensyn som likevel kan tale for å opprette en særdomstol i forbindelse med lov om etnisk diskriminering, men utvalget mener at de mange hensynene som taler mot å overlate behandlingen av saker etter denne loven til de alminnelige domstolene, også vil gjøre seg gjeldende i relasjon til en mulig særdomstol.”

Utvalget konkluderer med at det bør opprettes et forvaltningsmessig klageorgan i tillegg til den ordinære tilsynsmyndigheten. Utvalget uttaler imidlertid:

”Dette utelukker ikke at organet et stykke på vei vil kunne få et domstolslignende preg, og at det vil være mulig å organisere klageorganet og saksbehandlingen på en slik måte at det vil få omfattende kompetanse og stor autoritet.”

¹⁹ I NOU 2002: 12 er det foreslått at klageorganet også kan begjære offentlig påtale bl.a. ved overtredelse av pålegg som måtte være gitt etter lov mot etnisk diskriminering. Klagenemnda for likestilling har adgang til å begjære offentlig påtale dersom opplysningsplikten ikke blir overholdt, og arbeidsgruppen foreslår i kapittel 7.2.6 en tilsvarende ordning etter lov mot etnisk diskriminering.

Arbeidsgruppen går inn for at også det felles klageorganet opprettes som et forvaltningsorgan. Det er en forutsetning at et felles klageorgan for saker om diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet blir uavhengig og faglig fristilt. Arbeidsgruppen viser til at de internasjonale føringene det er redegjort for i kapittel 4, trekker fram uavhengighet som en viktig premis. Arbeidsgruppen viser også til St.meld. nr. 17 (2002-2003) Om statlige tilsyn, der det forutsettes en økt faglig uavhengighet fra departementene for å styrke tilsynenes faglige legitimitet og autoritet. Det er en forutsetning at klageorganet ikke kan instrueres av departementer eller regjeringen.

Arbeidsgruppen foreslår at klagenemnda skal hete "Klagenemnda for likestilling og diskriminering".

9.2.2 *Sammensetning og oppnevning*

Klagenemnda for likestilling har sju medlemmer med personlige varamedlemmer. Nemnda har en ordfører og en varaordfører, og oppnevnes av Kongen for en periode på fire år. Nemndas ordfører og varaordfører må oppfylle vilkårene for å være dommer. To av medlemmene med personlige varamedlemmer oppnevnes etter innstilling fra Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og Landsorganisasjonen i Norge (LO).

Holgersenutvalget foreslår i NOU 2002: 12 at Klagenemnda for etnisk diskriminering skal ha fire medlemmer med personlige varamedlemmer, og at minst to medlemmer skal oppfylle vilkårene for å være dommer. Det foreslås at nemnda oppnevnes av Kongen for fire år om gangen. Utvalget foreslår imidlertid ikke at enkelte av medlemmene skal oppnevnes etter innstilling fra arbeidslivets organisasjoner. Høringsinstansene som har uttalt seg til NOU 2002: 12 støtter i all hovedsak at det opprettes en Klagenemnd mot etnisk diskriminering.

Arbeidsgruppen mener at en ny klagenemnd bør bestå av noe færre medlemmer enn dagens Klagenemnd for likestilling, og mener at fem medlemmer kan være passende for nemndsbehandling. Dette sikrer at leder ikke må benytte dobbeltstemme ved uenighet i nemnda. Det må forventes at en ny klagenemnd for både kjønnsdiskriminering og etnisk diskriminering vil få et større antall klager til behandling enn hva som er tilfelle for Klagenemnda for likestilling i dag.

For å øke kapasiteten til klagenemnda foreslår arbeidsgruppen at den organiseres i to avdelinger med fem medlemmer i hver avdeling. Med to avdelinger vil det være et økt behov for samordning og koordinering innen nemnda. Dette kan sikres ved at nemndas leder og nestleder deltar i begge avdelinger. Dette innebærer at det i tillegg til ordfører og varaordfører oppnevnes seks medlemmer, og at samtlige åtte får sitt personlige varamedlem. Ved å ha fem nemndsmedlemmer sikres at ikke leder og nestleder samlet får flertall i nemnda ved å benytte leders dobbeltstemme.

Når det gjelder fordelingen av saker mellom de to avdelingene er det viktig å ivareta behovet for spesialisering samtidig som faglig utveksling sikres. Arbeidsgruppen foreslår at det er opp til nemndas leder å bestemme hvordan arbeidet i de to avdelingene bør organiseres, herunder å avgjøre fordelingen av saker mellom avdelingene.

Det er også spørsmål om hvorledes medlemmene av klagenemnda skal utvelges og hvilke kriterier som skal legges til grunn for utvelgelsen. Skal medlemmer utvelges utelukkende på grunnlag av faglige kvalifikasjoner eller bør/kan dette kombineres med en viss representasjon?

Noen av høringsinstansene til NOU 2002: 12 har kommentert spørsmålet om representasjon knyttet til en separat klagenemnd for etnisk diskriminering. OMOD viser i sin høringsuttalelse bl.a. til at personer med minoritetsbakgrunn bør være representert i nemnda. Dertil må fagkunnskap om etnisk diskriminering tillegges stor vekt. OMOD foreslår at klagenemnda utvides til seks medlemmer. SMED peker i sin høringsuttalelse på viktigheten av at andreinstansen får en institusjonell utforming og sammensetning som sikrer at partene har tillit til avgjørelsene.

Når det gjelder sammensetningen av klagenemnda er det for det første spørsmål om den gjeldende ordningen om at to av medlemmene i Klagenemnda for likestilling oppnevnes etter innstilling fra NHO og LO, skal videreføres. En viktig begrunnelse for ordningen har vært at mange av sakene som Klagenemnda skulle ta stilling til omfattet arbeidslivets problemer. Denne ordningen var til vurdering i forbindelse med de seneste lovendringer i likestillingsloven (jf. Ot.prp. nr. 77 (2000-2001)). Et av forslagene var å utvide Klagenemnda til flere medlemmer og oppnevne medlemmene etter innstilling fra flere av arbeidslivets organisasjoner. Et annet alternativ var å opprettholde antallet medlemmer i nemnda, men å la adgangen til å komme med forslag til nemndsmedlemmer gå på omgang mellom de store arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene. Eventuelt kunne det fastsettes kortere funksjonstid for medlemmene for å sikre organisasjonene representasjon. Et tredje alternativ var å utvide antallet medlemmer og oppnevne disse etter innstilling fra alle de store arbeidstaker- og arbeidsgiversammenslutningene, men å la medlemmene bare møte i saker der deres medlemmer var berørt. Høringsinstansene delte seg svært i synet på hva som ville være den beste løsning, og departementet kom til at den gjeldende ordningen burde opprettholdes.

Det må forventes at en ikke uvesentlig del av klagesakene til den felles klagenemnda vil omfatte arbeidslivet. Men for saker utenom arbeidslivet vil det være nærliggende at også andre organisasjoner bør få anledning til å komme med forslag. Nemndas lave antall medlemmer gjør at det er vanskelig å videreføre ordningen med at to medlemmer oppnevnes etter innstilling fra NHO og LO. Andre aktuelle forslagstillere kan være de landsdekkende organisasjonene på innvandrerfeltet, samiske interesseorganisasjoner, organisasjoner for nasjonale minoriteter, samt landsdekkende organisasjoner som har kjønns- og likestillingsspørsmål som sine kjerneområder.

Arbeidsgruppen mener også at det vil være viktig at samtlige medlemmer har gode juridiske kvalifikasjoner. For å sikre en bredere representasjon bør derfor flere organisasjoner i tillegg til NHO og LO inviteres til å komme med forslag. De faglige kriteriene bør være fastlagt på forhånd overfor forslagstillere. I tillegg bør det vurderes å annonsere offentlig til vervet som nemndas leder og nestleder. Samtlige i klagenemnda bør være jurister. Holgersenutvalget har i NOU 2002: 12 foreslått at leder og et annet medlem med stedfortredere skal oppfylle kravene for å være dommer. Et av kravene til dommere er at de må være norske statsborgere, jf. domstolloven § 53. Arbeidsgruppen mener at dette kan være et for strengt krav og foreslår derfor at det ikke bør settes noe slikt uttrykkelig krav om at disse skal oppfylle vilkårene for å være dommere i loven.

Når det gjelder forslaget om at personer som tilhører minoriteter bør være representert i nemnda, mener arbeidsgruppen at det er vanskelig å innføre noe absolutt krav om dette, da det bør være de yrkesmessige kvalifikasjoner som teller. Ved en utvidelse av diskrimineringsgrunnlagene, vil dette også være et vanskelig krav å stille. Det aktualiseres allerede dersom klagenemnda skulle behandle saker etter arbeidsmiljølovens likebehandlingskapitler, jf. kapit-

tel 7.5.1. På den annen side må sammensetningen skje etter en helhetlig vurdering som sikrer at partene får tillit til avgjørelsene. Ved en bred utvelgelsesprosess kan det også sikres en bred sammensetning av klagenemnda.

Oppnevningstiden for samtlige av medlemmene (inklusive leder og nestleder) i klagenemnda bør være fire år. Samtidig bør kontinuiteten sikres ved at ikke alle skiftes ut samtidig. Arbeidsgruppen foreslår derfor at nestleder og tre av medlemmene oppnevnes for to år ved første gangs oppnevning, og at funksjonstiden etter dette settes til fire år. Det bør være adgang til å gjenoppnevne for ytterligere en periode. Ved at Kongen oppnevner, sikres de berørte departementene påvirkning på sammensetningen av nemnda.

Dersom det blir aktuelt med en utvidelse av tilsynets/ombudets og klagenemndas myndighet til saker om andre diskrimineringsgrunnlag enn kjønn og etnisitet, bør sammensetningen av Klagenemnda gjenspeile dette.

Medlemmene av Klagenemnda for likestilling har hittil utført oppgaven som et offentlig verv med godtgjørelse etter vanlige prinsipper for statlige styrer, råd og utvalg. Ved opprettelse av en felles klagenemnd er det grunn til å regne med at nemnda vil få et større antall klagesaker enn Klagenemnda for likestilling har hatt. Særlig for nemndas leder må det forventes en langt større arbeidsbyrde. Det er behov for å sikre mot sårbarhet ved fravær, sykdom og lignende i en slik situasjon. Arbeidsgruppen vil derfor foreslå at klagenemndas leder og nestleder frikjøpes for å løse vervet, basert på 50 prosent stillingsandel på hver. På denne måten vil disse kunne sikres en god saksforberedelse. Man vil også sikre en samlet kompetanse i nemnda og kontinuitet, samtidig som sårbarheten reduseres ved at ordningen omfatter to personer.

I likhet med gjeldende ordning etter likestillingsloven og forslaget i NOU 2002: 12, foreslår arbeidsgruppen at nærmere regler om klagenemndas oppnevning fastsettes i forskrift.

9.2.3 Sekretariatsfunksjonen

Likestillingsombudet utarbeider i dag et sammendrag som sendes sakens parter og medlemmene i Klagenemnda. Partene kan komme med kommentarer, og kommentarene sendes sakens parter og medlemmene, se for øvrig kapittel 3.2.2.

I NOU 2002: 12 er det foreslått en tilsvarende løsning om at Diskrimineringsstilsynet får ansvar for saksforberedelsen for klageorganet. I høringen av NOU 2002: 12 har bare OBOS kommentert dette. De innvender at rettssikkerhetshensyn taler for at nemnda selv forbereder sine saker eller eventuelt får knyttet til seg et sekretariat.

Arbeidsgruppen viser til at Likestillingsombudets saksforberedelse til Klagenemnda for likestilling utelukkende har bestått i å utarbeide saksresymé og sende det til partene og Klagenemndas medlemmer for kommentarer, jf. ovenfor. Kommentarene har så blitt formidlet videre til motparten og nemndas medlemmer. I en slik ordning er partene sikret innsyn og påvirkning. Arbeidsgruppen mener at denne ordningen som praktiseres i dag ivaretar hensynet til kontradiksjon og foreslår at denne videreføres også i forhold til en felles klagenemnd. Arbeidsgruppen viser også til at det er tvilsomt om det vil være behov for en egen sekretærstilling for klagenemnda. Dersom det skulle bli en stor økning i sakstallet for klagenemnda, bør ordningen revurderes og det bør vurderes om nemnda kan få knyttet til seg et sekretariat basert på egne ansatte, eller at det eventuelt finnes andre løsninger.

9.3 Overordnet departementsansvar

I dette kapitlet drøftes hvilket departement som bør ha det faglige og administrative ansvaret for tilsynet/ombudet og klagenemnda.

Når det gjelder det faglige ansvaret vises det til kapittel 9.1 og 9.2 ovenfor, hvor arbeidsgruppen konkluderte med at organene skal være faglig fristilt. Dette innebærer at det overordnede departementet bare kan instruere tilsynet/ombudet og klagenemnda faglig gjennom regelverket. Arbeidsgruppen forutsetter at ansvaret for forvaltningen av likestillingsloven og lov mot etnisk diskriminering blir liggende i henholdsvis Barne- og familiedepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Gruppen foreslår således at det faglige ansvaret deles mellom departementene. Delt faglig ansvar er også velkjent fra andre statlige etater, for eksempel Fylkesmannsembetet som håndhever en rekke lover som ligger under ulike fagdepartementers ansvar. Arbeidsgruppen foreslår videre at samme løsning velges i forhold til andre lover organene eventuelt blir pålagt å håndheve i fremtiden, slik at for eksempel Arbeids- og administrasjonsdepartementet får det faglige ansvaret når det gjelder håndheving av diskrimineringsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven mv.

Det administrative ansvaret innebærer ansvar for organenes driftspost på statsbudsjettet, utarbeiding av tildelingsbrev, forberedelse av oppnevning av styremedlemmer mv. I prinsippet kunne man tenke seg at også det administrative ansvaret ble delt mellom Barne- og familiedepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Arbeidsgruppen anbefaler imidlertid ikke denne løsningen. Delt administrativt ansvar vil lett kunne skape uklarhet og gråsoner i forhold til hvor de ansvarsmessige skillene går. Å tillegge ett departement det administrative ansvaret vil være mer oversiktlig og skape en ryddigere dialog mellom etaten og det overordnede departementet. Det er også en fordel at én statsråd er konstitusjonelt ansvarlig for organenes driftspost på statsbudsjettet, slik at dette ansvaret ikke er delt mellom flere statsråder. Arbeidsgruppen kjenner heller ikke noen eksempler på at det administrative ansvaret for underliggende etater er delt mellom flere departementer. På bakgrunn av dette går arbeidsgruppen inn for at det administrative ansvaret legges til ett departement. Det bør imidlertid etableres samarbeids-/konsultasjonsmekanismer som sikrer at begge departementene får ta del i den administrative oppfølgingen, for eksempel når det gjelder utforming av tildelingsbrev, oppnevning av styremedlemmer, deltakelse i dialogmøter mv. Tilsvarende bør også eventuelle andre departementer som organene blir pålagt å utføre oppgaver for i fremtiden, sikres mulighet til påvirkning i denne forbindelse.

Når det skal avgjøres hvilket departement som bør ha det administrative ansvaret, legges det vanligvis vekt på hvilket departement som har den sterkeste faglige tilknytningen til den underliggende etatens virksomhet. Faglig tilknytning og kjennskap til etatens oppgaver gir gjerne det overordnede departementet bedre forutsetninger for å drive administrativ styring. I dette tilfellet er tilknytningen den samme for Barne- og familiedepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet: Organene skal håndheve begge lovene, og lovene pålegger organene tilnæringsvis de samme oppgavene på hvert sitt område. Mye kan derfor tale for at ansvaret legges *enten* til Barne- og familiedepartementet *eller* til Kommunal- og regionaldepartementet, men at det opprettes samarbeidsmekanismer som sikrer begge departementer nødvendig påvirkning i styringen. Relevante hensyn ved valget mellom de to departementene, kan være hvor stor erfaring de har med styring av lignende underliggende etater fra før.

En annen mulighet kan være å legge det administrative ansvaret til et departement som ikke har noen direkte faglig tilknytning til tilsynets virksomhet. Ansvaret kan for eksempel legges til Justisdepartementet, siden tilsynet skal håndheve et lovverk og drive en slags ”domstols-

lignende” virksomhet ved å avgjøre enkeltsaker. Å legge det administrative ansvaret til et departement som ikke kun har ansvar for ett av diskrimineringsgrunnlagene, vil også være i tråd med arbeidsgruppens mandat, som sier at en skal ta høyde for at andre diskrimineringsgrunnlag kan innlemmes i håndhevingsorganenes kompetanse på sikt. Det er imidlertid vanskelig å se hvilke fordeler man kan dra av å velge et departement som ikke har noen direkte faglig tilknytning til virksomheten. Så lenge etaten er faglig fristilt og de enkelte fagdepartementene har ansvar for å forvalte sine lover, vil det ikke være noen ”objektivitets-hensyn” som taler for at det administrativt ansvarlige departementet bør være en nøytral tredjepart. Som nevnt ovenfor, vil det uansett kunne opprettes mekanismer som sikrer alle departementer nødvendig innvirkning på den administrative oppfølgingen, selv om et av de faglig ansvarlige departementene tillegges ansvaret. Det er også vanskelig å se hvorfor Justisdepartementet skulle fremstå som et særlig aktuelt departement. Stort sett *alle* tilsyn håndhever jo et regelverk og mange av dem avgjør også enkeltsaker, uten at tilknytningen til Justisdepartementet anses som sterk av den grunn. Eksempelvis håndhever Rikstrygdeverket lover som forvaltes av både Barne- og familiedepartementet, Sosialdepartementet og Helsedepartementet. Det administrative ansvaret er likevel forankret hos Sosialdepartementet. Det samme kan sies om Fylkesmannsembetet, som håndhever en rekke ulike lover, men hvor det administrative ansvaret ligger hos Arbeids- og administrasjonsdepartementet. I tillegg har Justisdepartementet de siste årene arbeidet for å redusere antall underliggende etater (bl.a. er det administrative ansvaret for Datatilsynet overført til Arbeids- og administrasjonsdepartementet).

Et annet aktuelt alternativ kan være å legge det administrative ansvaret til Arbeids- og administrasjonsdepartementet, siden dette departementet er ansvarlig for den overordnede politikken når det gjelder administrasjon av statlige organer. Departementet har også ansvar for en rekke underliggende etater, og har således stor kompetanse og erfaring med å drive administrativ styring. Dersom tilsynet/ombudet og klagenemnda får ansvar for å håndheve diskrimineringsreglene i arbeidsmiljøloven, vil departementet i tillegg ha en faglig tilknytning til organene som gjør det mer nærliggende å gi dem det administrative ansvaret. De hensynene som taler imot å legge ansvaret til Justisdepartementet, taler imidlertid også i en viss grad imot at ansvaret legges til Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Som nevnt ovenfor legges det ved vurderingen vanligvis vekt på hvilket departement som har den sterkeste faglige tilknytningen til den underliggende etatens virksomhet. Arbeidsgruppen presiserer i denne sammenheng at tilsynet/ombudet og klagenemnda vil få en snevrere rolle når det gjelder å håndheve diskrimineringsreglene i arbeidsmiljøloven, siden organene uansett ikke skal ha en pådriverrolle eller håndheve noen aktivitetsplikt etter denne loven.

Arbeidsgruppens vurdering

Arbeidsgruppen ser flere hensyn som taler for og imot at det administrative ansvaret legges til henholdsvis Barne- og familiedepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Justisdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Gruppen mener at spørsmålet om hvilket departement som skal ha det administrative ansvaret er et utpreget politisk spørsmål som det bør være opp til regjeringen å vurdere alene. Arbeidsgruppen ser det derfor ikke som naturlig å konkludere om dette spørsmålet, men begrenser seg til å henvise til drøftelsen ovenfor. Når det gjelder det faglige ansvaret, foreslår arbeidsgruppen at dette deles mellom departementene som har fagansvar for de lovene organet håndhever.

9.4 Lokalisering

Håndhevingsapparatet som foreslås i denne rapporten, skal være et lavterskeltilbud som det må være enkelt å henvende seg til for brukerne. Tilsynet/ombudet skal bl.a. bistå personer som mener seg utsatt for diskriminering med å skriftliggjøre en klage, i de tilfellene klageren

trenger bistand til dette. Dette følger av den alminnelige veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11. For minoritetsbefolkningen vil det ofte ha stor betydning å kunne henvende seg til tilsynet/ombudet ved personlig oppmøte, bl.a. på grunn av språkproblemer. Senter mot etnisk diskriminering ser det således som viktig å treffe brukerne sine i klientmøter, siden dette letter kommunikasjonen. Dette gjelder særlig i de tilfellene klientene har behov for tolk. Tilsynet/ombudet bør derfor lokaliseres i nærheten av minoritetsbefolkningen. Konsentrasjonen av minoritetsbefolkningen i Norge er størst i Oslo og omegn.

Hensynet til kompetanseoverføring fra kjønnslikestillingsområdet til området for etnisk likestilling taler også for at organet lokaliseres i Oslo. Hvis organet legges utenfor Oslo, er det sannsynlig at flere ansatte i Likestillingsombudet og Likestillingssenteret velger å slutte i jobben. Man vil da miste verdifull kompetanse på dette området, og dermed også redusere en viktig fordel av å slå sammen håndhevingsapparatet for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet, nemlig fordelene av kompetanseoverføring fra det ene diskrimineringsgrunnlaget til det andre.

Når det gjelder klagenemnda, vil denne bestå av representanter som møtes ved behov når det er klagesaker til behandling. Nemnda er således ikke et "sittende" organ som kan lokaliseres til et bestemt sted.

Arbeidsgruppens vurdering

Arbeidsgruppen mener at spørsmålet om lokalisering av tilsynet/ombudet er et utpreget politisk spørsmål som det bør være opp til regjeringen å vurdere alene. Arbeidsgruppen ser det derfor ikke som naturlig å konkludere om dette spørsmålet, men begrenser seg til å henvise til drøftelsen ovenfor.

9.5 Arbeidsgruppens konklusjon

Arbeidsgruppen foreslår at tilsynet/ombudet organiseres som et uavhengig og faglig fristilt forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Gruppens flertall foreslår at organet skal ha et styre som skal bestå av sju medlemmer og inntil tre varamedlemmer, og at dette oppnevnes av Kongen i statsråd. Styret bør oppnevnes for fire år av gangen, med mulighet til én gangs gjenoppnevning. For å sikre kontinuiteten i styret foreslår gruppen at halvparten av styremedlemmene skiftes ut (eller gjenoppnevnes) annethvert år. Gruppens flertall foreslår at organet skal hete "Likestillings- og diskrimineringsstilsynet". Gruppens representanter fra Barne- og familiedepartementet foreslår at organet skal kalles "Likestillings- og diskrimineringsombudet", og at det skal organiseres uten et eget styre.

Gruppen foreslår videre at det opprettes en klagenemnd, Klagenemnda for likestilling og diskriminering. Nemnda opprettes som et uavhengig og faglig fristilt forvaltningsorgan. Klagenemnda skal bestå av leder, nestleder og seks medlemmer med personlige varamedlemmer og oppnevnes av Kongen. Funksjonstiden er fire år, med mulighet for gjenoppnevning i én periode. Første gang oppnevnes nestleder og tre av medlemmene med personlige varamedlemmer for to år. Nemnda deles i to avdelinger der leder og nestleder deltar i behandlingen i begge avdelinger. Nærmere regler om organisering av klagenemnda kan fastsettes i forskrift.

Arbeidsgruppen foreslår at tilsynet/ombudet ivaretar sekretariatsoppgaver for klagenemnda på tilsvarende måte som Likestillingsombudets kontor i dag utfører sekretariatsoppgaver som saksresymé, beramning av møter mv. for Klagenemnda for likestilling. Arbeidsgruppen foreslår at nærmere regler om saksforberedelse for klagenemnda fastsettes i forskrift.

På bakgrunn av ovennevnte foreslår arbeidsgruppen at forslag til lov mot etnisk diskriminering (NOU 2002: 12) § 9 tredje ledd skal lyde:

”Klagenemnda skal bestå av en leder, *nestleder og seks* medlemmer med personlige stedfortredere, som oppnevnes av Kongen for en periode av fire år. *Første gang skal nestleder og tre av medlemmene med personlige stedfortredere oppnevnes for to år.*”

Arbeidsgruppen konkluderer ikke om hvilket departement som bør ha det overordnede administrative ansvaret, eller hvor tilsynet/ombudet bør lokaliseres.

10 Administrative og økonomiske konsekvenser av arbeidsgruppens forslag

10.1 Innledning

I henhold til mandatet skal arbeidsgruppen utrede de administrative og økonomiske konsekvensene av sitt forslag. Det vises i mandatet til at minst ett av forslagene skal være basert på uendret ressursbruk.

I kapittel 10.2 omtaler arbeidsgruppen de administrative og økonomiske konsekvensene knyttet til et nytt felles håndhevingsapparat. I NOU 2002: 12 er det foreslått en ny lov mot etnisk diskriminering med en rekke materielle endringer. Utredningen har vært på høring. De administrative og økonomiske konsekvensene av loven generelt vil bli behandlet i odelstingsproposisjonen om oppfølging av Holgersenutvalgets innstilling. De forslag arbeidsgruppen har i kapittel 7 til enkelte tilpasninger i lov mot etnisk diskriminering (undersøkelsesplikten) og i likestillingsloven (vedtaksmyndighet mv. til tilsyn/ombud) antas ikke å føre til administrative og økonomiske konsekvenser ut over det som er knyttet til selve håndhevingsapparatet.

I kapittel 10.3 omtaler arbeidsgruppen konsekvensene av forslaget i kapittel 8.7 om en endring i rettshjelpsloven.

10.2 Konsekvenser av nytt felles tilsyn/ombud og klagenemnd

Utgifter til nytt felles tilsyn/ombud

Arbeidsgruppen foreslår et nytt felles håndhevingsapparat for diskriminering og likestilling på grunnlag av kjønn og etnisitet. Et nytt organ omfatter både tilsyns-/ombudsrollen og pådrivervirksomhet, jf. kapittel 6.6. I kapittel 9.1.2 redegjør arbeidsgruppen for størrelse og dimensjonering av et nytt felles tilsyn/ombud.

Samlet er bevilgningen i 2003 til Likestillingsapparatet om lag 12,14 mill. kr. I NOU 2002: 12 har Holgersenutvalget beregnet utgiftene ved et nytt håndhevingsapparat til 13,5 mill. kr, hvorav 7,5 mill. kr til Diskrimineringstilsynet og Klagenemnda for etnisk diskriminering og 6 mill. kr til Kompetansesenter for etnisk likestilling. Det er viktig at et slikt nytt felles organ får tilstrekkelige ressurser i oppstarten til å skape gjennomslag hos nye grupper, ivareta undersøkelsesplikten og aktivitetsplikten og innta en aktiv rolle. Tilsynet/ombudet skal etablere seg som et tilgjengelig organ for nye grupper og foreta en enkeltsaksbehandling av høy kvalitet. Etter arbeidsgruppens syn er det også grunn til å regne med at et styrket lovverk vil føre til et større antall saker enn i dag. Dette gjelder spesielt for etnisk diskriminering. Bygget på dagens dimensjonering av likestillingsapparatet, samt beregningene fra Holgersenutvalget, anslår arbeidsgruppen at det bør avsattes anslagsvis 26 mill. kr til tilsynet/ombudet.

Arbeidsgruppen vil for øvrig vise til at en saksbehandling for tilsynet/ombudet og klagenemnda vil være mer utgiftseffektivt enn å behandle sakene for domstolene.

Utgifter til ny felles klagenemnd

Arbeidsgruppen foreslår også at det etableres en klagemulighet gjennom en særskilt klagenemnd for diskriminering og likestilling, jf. omtale i kapittel 6 og kapittel 9. Med et felles klageorgan hvor leder og nestleder frikjøpes for en halv stilling for hver, antar arbeidsgruppen at det bør budsjetteres separat for klagenemnda.

Klagenemnda for likestilling har hittil vært finansiert over Likestillingsombudets budsjett. Fra Likestillingsombudet er det opplyst at utgifter til selve Klagenemnda har variert noe. I 2001 var forbruket på om lag 210 000 kr og i 2002 var det på 180 000 kr. Likestillingsombudets sekretariatsbistand til Klagenemnda kommer i tillegg til dette.

Saksmengden til Klagenemnda for likestilling har vært om lag 12 saker de siste årene. Arbeidsgruppen antar at den nye felles klagenemnda vil få et langt større antall saker til behandling når førsteinstansen skal ha kompetanse til å treffe bindende vedtak og ilegge sanksjoner. Det vil imidlertid være knyttet usikkerhet til saksantallet og vanskelighetsgraden for sakene. Det er likevel grunn til å regne med at klagenemnda vil behandle 70-80 klagesaker pr. år etter en ny ordning. Arbeidsgruppen mener derfor at det vil være nødvendig å avsette større ressurser til klagenemnda. Det vil være behov for flere møter og økt arbeidstid, i særdeleshet for nemndas leder. Arbeidsgruppen mener derfor at det bør legges til grunn at leder og nestleder frikjøpes for om lag en halv stilling hver. Utgiftene til dette anslås å utgjøre et helt dommerårsverk, inklusive sosiale utgifter, utgifter til kontorhold mv., noe som beregnes til om lag 900 000 kr.

NOU 2002: 12 anslår samlede utgifter til Diskrimineringstilsynet og Klagenemnda for etnisk diskriminering til 7,5 mill. kr. Det er ikke anslått hvor stor andel av disse utgiftene som vil gjelde klagenemnda. Arbeidsgruppen har imidlertid beregnet at en ny felles klagenemnd vil bli langt dyrere enn dagens Klagenemnd for likestilling. Gruppen viser her til behovet for frikjøp av leder og nestleder, samt at det foreslås at nemnda får et større antall medlemmer, noe som også vil medføre høyere utgifter til reise og godtgjørelse.

Arbeidsgruppen antar også at utgifter til møter, godtgjørelser mv. vil være høyere, og at det må avsettes 800 000 kr til dette. Samlet antar arbeidsgruppen at utgiftene vil være 1,7 mill. kr, forutsatt at ombudet/tilsynet er sekretariat for nemnda, jf. arbeidsgruppens forslag i kapittel 9.2.3.

Forslag basert på uendret ressursbruk

Minst ett av arbeidsgruppens forslag skal være basert på uendret ressursbruk. Dagens ressursutnyttelse for Likestillingsombudet (inkludert Likestillingsnemnda), Likestillingssenteret og Senter mot etnisk diskriminering er samlet på om lag 18,5 mill. kr.

Et alternativ basert på uendret ressursutnyttelse vil være at et nytt felles håndhevingsorgan og klagenemnd etableres på basis at disse ressursene. Dette vil innebære at det ikke vil være rom for å løse alle de oppgavene som er tiltenkt det nye tilsynet/ombudet. Arbeidsgruppen antar da at deler av det holdningsskapende arbeidet og påvirkningsarbeidet i så fall bør nedprioriteres. Dette vil være svært uheldig. Et slikt alternativ vil i realiteten også innebære at mange av de oppgavene som i dag ligger i likestillingsapparatet og i SMED bygges ned.

10.3 Endring i rettshjelpsloven. Fri sakførsel etter anbefaling fra klagenemnda

Arbeidsgruppen skisserer i kapittel 8.7 flere mulige endringer for at personer som er krenket etter brudd på likestillingsloven eller lov mot etnisk diskriminering skal få rett til fri sakførsel i saker om erstatning.

Det vil være vanskelig å anslå kostnadene ved en slik ordning, og det vil være heftet usikkerhet til beregningene. For det første kommer det an på omfanget av brudd på de to lovene og om saksforholdet ellers er slik at den som har vært krenket har hatt et økonomisk tap og hvorvidt det er et ønske om å forfølge saken i rettsapparatet. Dersom håndhevingsorganene ikke

får kompetanse til å avgjøre en eventuell oppreisning, vil slike tilfeller også behandles av domstolene, og dette vil igjen kunne ha betydning for hvor mange saker det blir aktuelt å bringe for domstolene. Det vil også ha betydning hvor mange som oppfyller kravene til økonomisk behovsprøving dersom det velges en løsning med endring i rettshjelpsloven § 18 nytt nr. 3. Samtlige løsninger arbeidsgruppen har skissert når det gjelder fri saksførsel i henhold til rettshjelpsloven vil uansett kunne fungere som et ”ris bak speilet”, slik at det forhandles fram hensiktsmessige løsninger uten søksmål. Ved alternativet om at klagenemnda kan anbefale fri sakførsel i erstatningssakene er det vanskelig å anslå hvilke saker som oppstår og som er anbefalelsesverdige for prøving i rettsapparatet.

Arbeidsgruppen antar at en ny bestemmelse om fri saksførsel i rettshjelpsloven vil bety administrativ forenkling, ved at også sakførsel i diskrimineringsaker administreres gjennom den generelle fri rettshjelpsordningen. Dette antas ikke å medføre merarbeid av noen betydning for domstolene. Videre antas en slik ordning å være enklere enn om klagenemnda selv skulle rå over en bevilgning til dette formål.

Utgiftene til den ordning SMED administrerer til advokathjelp utgjorde i 2002 om lag 137 000 kr, men utgiftene har variert en god del og erfaringene knytter seg også til rettsråd utenom rettergang. Noen tilsvarende ordning eksisterer ikke for så vidt gjelder advokatbistand i saker etter likestillingsloven. Det er for øvrig lite rettspraksis knyttet til likestillingsloven, og erfaringene fra loven kan kanskje sies å være at partene i all hovedsak har rettet seg etter uttalelse fra Likestillingsombudet eller iallfall fra Klagenemnda.

Det er også vanskelig å anslå hva en enkelt rettssak vil koste. I St.meld. nr. 25 (1999-2000) om fri rettshjelp er utgiftene til advokatbistand i forbindelse med en dag i retten inklusive forberedelse anslått til 25 000 kr. Dette må regnes som et lavt anslag i dag, og en rettssak vil ofte gå over flere dager. Imidlertid vil rettssak etter anbefaling være aktuelt der tilsynet/ombudet har vært inne i en sak og vurdert opplysningene og grunnlaget. Således vil iallfall en god del av grunnlaget for saken kunne foreligge fra denne saksbehandlingen.

Basert på de nevnte forutsetningene antar arbeidsgruppen at gjennomsnittlig utgift pr. sak vil være om lag 50 000-70 000 kr. Arbeidsgruppen foreslår på denne bakgrunn at det avsettes 300 000 kr pr. år til fri saksførsel, noe som vil åpne for dekning av fri saksførsel for inntil 5-6 saker årlig, avhengig av omfanget av sakene.

10.4 Arbeidsgruppens konklusjon

Arbeidsgruppen anslår de samlede utgiftene ved forslagene til totalt om lag 28 mill. kr, noe som innebærer en økt utgift med 9,5 mill. kr i forhold til hva de eksisterende organene koster. Det må her tas hensyn til at et nytt håndhevingsapparat vil ha funksjoner, særlig i forhold til å håndheve en ny lov mot etnisk diskriminering, som ikke er ivaretatt av noen av de eksisterende organene. Et nytt tilsyn/ombud vil i tråd med forslaget koste om lag 26 mill. kr, og en ny felles klagenemnd 1,7 mill. kr, i tillegg til 0,3 mill. kr til fri rettshjelp.

Et alternativ basert på uendret ressursbruk vil utgjøre om lag 18,5 mill. kr. Et felles håndhevingsorgan må i så fall nedprioritere noen av sine oppgaver, kanskje særlig det holdningsskape arbeidet og påvirkningsarbeidet. Arbeidsgruppen fraråder et slikt alternativ.

Vedlegg

Beskrivelse av håndhevingsapparater på andre områder

1 Forbrukerombudets og Markedsrådets håndheving av markedsføringsloven

1.1 Forbrukerombudet

Forbrukerombudet er et frittstående forvaltningsorgan. Ombudet skal, ut fra hensynet til forbrukerne, føre tilsyn med at markedsføringen av varer og tjenester, samt at fastsettelse av avtalevilkår mellom forbruker og næringsdrivende, skjer i samsvar med bestemmelsene i lov 16. juni 1972 nr. 47 om markedsføring (mfl.).

Forbrukerombudet fører også tilsyn med bestemmelsene i lov 21. juni 1985 nr. 82 om kredittkjøp, samt med deler av lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting, herunder bestemmelsen om at det i kringkastingssendinger ikke må sendes reklame som er særlig rettet mot barn eller reklame i tilknytning til barneprogram. I tillegg fører Forbrukerombudet kontroll med forskrift av 13. desember 1998 om fibermerking og forskrift av 25. juli 1975 om vedlikeholdsmerking av tekstilprodukter m.v.

Forbrukerombudet er oppdelt i et hovedkontor (Oslo) og et distriktskontor (Trondheim), og har en stab på til sammen 25 medarbeidere.

Forbrukerombudet behandler årlig om lag 2 500 saker. De fleste sakene tas opp på grunnlag av klager fra forbrukere og næringsdrivende, men Forbrukerombudet kan også ta opp saker på eget initiativ. Sakene søkes løst ved å komme frem til frivillige ordninger gjennom forhandlinger med den næringsdrivende. Blir Forbrukerombudet oppmerksom på en handling som antas å være i strid med markedsføringsloven, skal de søke å påvirke den næringsdrivende til å innrette sin markedsføring etter loven. Den næringsdrivende får anledning til å uttale seg og er som oftest villig til å innrette seg etter Forbrukerombudets syn. Dersom markedsføringen opphører eller endres, slik at den ikke lenger anses i strid med loven, er saken avsluttet.

Hvis saken ikke løses gjennom frivillig ordning, kan saken bringes inn for Markedsrådet. Forbrukerombudet har som hovedregel ikke kompetanse til å fatte bindende vedtak. Ombudet kan imidlertid fatte enkelte vedtak om forbud etter mfl. § 12 første ledd når det ikke oppnås frivillig ordning med den næringsdrivende, jf. mfl. § 14 første ledd. Slike forbud kan som hovedregel bare fattes der Forbrukerombudet antar at det vil medføre ulempe å avvende Markedsrådets vedtak, gjerne i hastesaker hvor man ønsker å motvirke at den næringsdrivende gjennomfører en ulovlig markedsføringskampanje og høster fordeler av overtredelsen. Slike vedtak kan for øvrig også fattes når Forbrukerombudet anser markedsføringen eller avtalevilkåret for i det vesentlige å være i strid med forbud som Markedsrådet tidligere har nedlagt, jf. mfl. § 14 annet ledd.

Forbrukerombudets vedtak skal grunngis samtidig som det treffes. Markedsrådet skal underrettes om vedtaket. Forbrukerombudet er som forvaltningsorgan underlagt forvaltningsloven, og berørte parter skal varsles før vedtak treffes, jf. forvaltningsloven § 16 første ledd.

Vedtaket kan påklages til Markedsrådet. En klage vil som hovedregel ikke ha oppsettende virkning. Dette innebærer at fristen for å etterkomme vedtaket ikke utsettes selv om vedtaket påklages. Dette er av vesentlig betydning i markedsføringen hvor tidsfaktoren er sentral.

1.2 Markedsrådet

Markedsrådet består av ni medlemmer med personlige varamenn som oppnevnes av Kongen, jf. mfl. § 11.

Dersom frivillig ordning ikke kommer i stand mellom Forbrukerombudet og den næringsdrivende, kan en av partene, eller en forbruker som berøres av handlingen, bringe saken inn for Markedsrådet til avgjørelse, jf. mfl. § 13 åttende ledd. Forbrukerombudet kan også legge frem prinsipielle saker for Markedsrådet uten at det foreligger en tvistesak med den næringsdrivende, jf. mfl. § 13 sjette ledd. Markedsrådet kan også kreve at Forbrukerombudet bringer nærmere bestemte saker inn for rådet, jf. mfl. § 14 femte ledd.

Etter mfl. § 12 kan Markedsrådet forby en handling som rådet finner er i strid med en bestemmelse gitt i eller i medhold av markedsføringsloven eller i strid med forskrifter gitt i medhold av kringkastingsloven når det tilsies av hensyn til forbrukerne eller av hensyn til likestilling mellom kjønnene. Et forbudsvedtak innebærer både en konstatering av at det har funnet sted en lovstridig handling, og samtidig et forbud mot gjentakelse eller fortsettelse av handlingen. Den næringsdrivende forbys for eksempel å bruke en bestemt produktpåstand eller bestemte avbildninger i markedsføringen, eller en kombinasjon av dette.

I Markedsrådets vedtak skal det fastsettes et tvangsgebyr, jf. mfl. § 16 (se nedenfor). Vedtaket skal grunngis, og kan ikke påklages.

1.3 Opplysningsplikt

I mfl. § 15 er det oppstilt en regel om opplysningsplikt. Regelen pålegger enhver å gi de opplysninger Forbrukerombudet og Markedsrådet krever for å kunne utføre sine gjøremål etter loven. For dette formål gis også Forbrukerombudet og rådet myndighet til å utføre nødvendig granskning og besiktigelse, herunder å kreve dokumenter og gjenstander utlevert, foreta vareprøver og lignende. Dersom det anses nødvendig, kan myndighetene kreve hjelp av politiet.

1.4 Markedsføringslovens sanksjoner

Regler om sanksjonsmidlene er oppstilt i lovens kapittel V:

Tvangsgebyr

Etter mfl. § 16 skal det som hovedregel knyttes tvangsgebyr til de vedtak som fattes av Markedsrådet og Forbrukerombudet etter hhv. mfl. §§ 12 og 14. Tvangsgebyrvedtaket retter seg ikke mot den allerede foretatte handlingen, men mot en gjentakelse eller fortsettelse av denne. I vedtaket skal det angis hvem som vil bli ilagt tvangsgebyr i tilfelle overtredelse og størrelsen på tvangsgebyret (engangsbeløp, løpende så lenge det ulovlige forhold varer eller for hver ny overtredelse). Når særlige grunner tilsier det, kan tvangsgebyr unnlates.

Dersom vedtaket ikke blir overholdt, utferdiger Forbrukerombudet forelegg om tvangsgebyr, med mindre særlige grunner tilsier det. Vedtak eldre enn tre år kan ikke være grunnlag for forelegg, og forelegg kan heller ikke utferdiges for overtredelser som er avsluttet for mer enn to år siden.

Et vedtatt forelegg er tvangsgrunnlag for utlegg. Dersom forelegget ikke vedtas, skal Forbrukerombudet reise søksmål for å fastslå plikten til å betale tvangsgebyret. Dette kan unnlates dersom særlige hensyn tilsier det.

Utferdigelsen av forelegg og beslutning om søksmål kan ikke påklages.

Straff

Markedsføringsloven er straffesanksjonert, jf. mfl. § 17. Forsettlig overtredelse av lovens §§ 2-9 eller vedtak i medhold av loven medfører straff i form av bøter eller fengsel i inntil 6 måneder, eller begge deler, dersom strengere straffebestemmelser ikke kommer til anvendelse. Det samme gjelder medvirkning.

Samme straffereaksjon som nevnt over kommer til anvendelse ved uaktsom overtredelse av mfl. §§ 2, 2a og 3. Medvirkning straffes på samme måte.

Dersom en næringsdrivende ikke etterkommer et forbud mot en bestemt handling, har imidlertid verken Markedsrådet eller Forbrukerombudet selv adgang til å iverksette sanksjoner. Forholdet må i så fall anmeldes til politiet, og reaksjoner forutsetter oppfølging både fra påtalemyndigheten og rettsvesenet.

Etter mfl. § 18 om straffeprosessuelle regler, fremgår det av første ledd at overtredelse av § 7 (bedriftshemmeligheter), § 8 (tekniske hjelpemidler) og § 8a (etterlikning av annens produkt) ikke skal påtales uten fornærmedes begjæring. Etter bestemmelsens annet ledd kan påtalemyndigheten kreve dom for tiltak for å sikre at den lovstridige handlingen opphører og forhindre at den gjentas.

2 Behandling av klager mot politiet

Det finnes følgende adressater for klager/generelle problemstillinger innenfor politisystemet:

1. Politimesteren/leder for særorgan i politietaten
2. Politidirektoratet
3. Justisdepartementet som overordnet nivå for alle underliggende ledd
4. Stortingets EOS-utvalg for spørsmål relatert til Politiets sikkerhetstjeneste
5. Stortingets ombudsmann for forvaltningen
6. Stortinget som konstitusjonell kontrollmyndighet

Forvaltningsklager behandles i samsvar med forvaltningsloven. Klager over påtalevedtak behandles i samsvar med straffeprosessloven.

I henhold til regjeringens Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002–2006) skal det opprettes nye registreringsrutiner for klager mot politiet. Ansvar for oppfølging av punktet er tillagt Politidirektoratet. Registreringen skal omfatte både klagesaker og anmeldelser registrert i politiets straffesaksregister, og formålet er at den skal føre frem til hensiktsmessige ordninger for behandling av klagesaker som tilfredsstillende krav til pålitelighet og nøyaktighet. Det ble presisert i oppdraget at de nye registreringsrutinene skal inneholde presiseringer om at klager som gjelder rasisme og diskriminering skal forelegges politimesteren. I denne sammenhengen skulle man vurdere bruk av en begrepsforståelse tilsvarende den som benyttes i England, Skottland og Sverige. De nye rutinene ble innført 1. januar 2003, og skal evalueres innen 1. januar 2004.

På bakgrunn av oppdraget, og at det tidligere ikke har foreligget sentrale rutiner for registrering av klager mot politiet, har Politidirektoratet gitt politidistriktene i oppdrag å føre manuelle oversikter over klager på politiets arbeid som er relatert til antatt diskriminering av etniske minoriteter. Slik registrering skal omfatte både klagesaker og anmeldelser registrert i politiets straffesaksregister. Denne registreringen skal utføres inntil sentrale retningslinjer for klagebe-

handling foreligger. Politidirektoratet har videre presisert at den enkelte politimester må vurdere om klagen skal behandles administrativt av politiet, eller om det foreligger mistanke om en straffbar handling, som tilsier at saken skal oversendes Særskilt etterforskningsorgan for politiet og påtalemyndigheten (SEFO).

Dette arbeidet dreier seg i første rekke om intern saksbehandling av klager i politiet, og behøver ikke tas i betraktning i forhold til opprettelse av andre klageorganer. Det vil imidlertid være av betydning at de som klager over diskriminering i politi- og lensmannsetaten, får informasjon om muligheten for å gå videre med klagen dersom man ikke er fornøyd med politiets behandling av saken.

Ansvar til ledere i politiet, herunder arbeidsgiveransvaret for etatens tilsatte og deres virksomhet, er en sentral forutsetning for styringen av norsk politi. Eventuelle nye organisatoriske løsninger må ikke gripe inn i eller utydeliggjøre dette.

Høsten 2000 oppnevnte riksadvokaten i samråd med Justisdepartementet en arbeidsgruppe under ledelse av Anne Lise Rønneberg. Rønnebergutvalget fikk i oppdrag å vurdere kvaliteten på SEFOs etterforskning, herunder om SEFO iverksetter etterforskning i de rette sakene. Arbeidsgruppen ble også anmodet om å vurdere forholdet til publikum og publikums tillit til ordningen, og eventuelt å komme med forslag til tiltak. Arbeidsgruppen avla sin rapport i desember 2001. Justisdepartementet har iverksatt arbeidet med å følge opp rapporten.

Når det gjelder behandling av klager mot politiet, vil det bl.a. bli vurdert å opprette et klageorgan for politiet, som skal behandle klager på tjenesteutøvelsen og eventuelle kritikkverdige forhold ved politiet.

3 Barneombudet

Barneombudet er et uavhengig forvaltningsorgan opprettet gjennom lov 6. mars 1981 nr. 5 om barneombud. Barneombudet sorterer administrativt under Barne- og familiedepartementet. Det er Kongen i statsråd som oppnevner Barneombudet. Ombudet oppnevnes for en periode på fire år av gangen, og perioden kan forlenges til maksimalt åtte år. Barneombudet har til sammen ti faste stillingshjemler. De som arbeider hos Ombudet har en tverrfaglig sammensatt kompetanse.

Barneombudets hovedoppgave er å fremme barns interesser i samfunnet, og følge med i utviklingen av barns oppvekstvilkår. Ombudet skal særlig av eget tiltak eller som høringsinstans ivareta barns interesser i samband med planlegging og utredning på alle felter. Videre skal Ombudet følge med i at lovgivning til vern om barns interesser blir fulgt, og foreslå tiltak som kan styrke barns rettssikkerhet. Ombudet skal også fremme forslag til tiltak som kan løse eller forebygge konflikter mellom barn og samfunn, samt følge med i at det gis tilstrekkelig informasjon til det offentlige og private om barns rettigheter og tiltak de har behov for. Barneombudet har også ansvaret for å følge med i at norsk rett og forvaltningspraksis er i samsvar med de forpliktelser Norge har etter FNs konvensjon om barnets rettigheter.

Mens Likestillingsombudet og Forbrukerombudet har et faglig avgrenset område med forvaltningsansvar knyttet direkte til en bestemt eller noen bestemte lover, forvalter ikke Barneombudet noen bestemt lov. Ombudet har derimot ansvaret for hele det barnefaglige feltet.

Barneombudet tar opp saker av eget tiltak eller etter henvendelser fra andre. Ombudet avgjør selv om en henvendelse gir tilstrekkelig grunn til behandling. Barneombudet har rett til å utta-

le seg om forhold som går inn under arbeidsområdet. Ombudet bestemmer selv hvem uttalelsen skal rettes til.

Barneombudet skal ha fri adgang til alle offentlige og private institusjoner for barn. Offentlige myndigheter og offentlige og private institusjoner for barn skal uten hinder av taushetsplikt gi Barneombudet de opplysninger som trengs for å utføre ombudets oppgaver etter loven. Opplysninger som Barneombudet trenger for å kunne følge med i at lovgivning til vern om barns interesser blir fulgt, kan uten hinder av taushetsplikt også kreves fra andre.

Barneombudet har ikke myndighet til å avgjøre saker eller omstøte vedtak i forvaltningen. Barneombudet kan ikke behandle henvendelser om konkrete enkeltkonflikter mellom et barn og dets foresatte, mellom foresatte innbyrdes om utøvelse av foreldreansvar og lignende saker. I slike tilfeller skal saken avvises fra Barneombudet. Barneombudet kan ikke uttale seg om lovligheten av et forhold når spørsmålet enten er avgjort av domstolene eller saken er brakt inn for domstolene til avgjørelse. Henvendelser om forhold som i det vesentlige gjelder lovanvendelses- eller saksbehandlingsspørsmål, skal i utgangspunktet henvises til Sivilombudsmannen. Barneombudet kan ikke uttale seg om lovligheten av et forhold når Sivilombudsmannen har avgitt uttalelse i saken. Ombudet kan likevel kritisere den faktiske og rettslige tilstand som domstolenes avgjørelse eller Sivilombudsmannens uttalelse avdekker.

Barneombudet prøver å henvide de som tar kontakt til riktig hjelpeinstans. Når det velges å gå i dybden på en enkeltsak, kan det være fordi saken er av stor prinsipiell betydning, at saken faller mellom flere stoler eller at det kan være vanskelig å se hvilken instans som saken naturlig kan henvises til.

Barneombudet skal ta standpunkt til alle saker som er tatt opp til behandling og som ikke er blitt henlagt. Som hovedregel skal ombudets standpunkt formes som en skriftlig uttalelse med begrunnelse. Barneombudet bestemmer selv hvem uttalelsen skal rettes til. Uttalelsen kan også rettes til presse og kringkasting eller andre, i den utstrekning ombudet finner det hensiktsmessig.