

Barne- og likestillingsdepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Oslo, 02.10.18

HØRING –STYRKING AV AKTIVITETS- OG REDEGJØRELSESPLIKTEN PÅ LIKESTILLINGSOMRÅDET.

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) viser til høringsbrev av 04.07.18 vedrørende forslag om styrking av aktivitets- og redegjørelsesplikten på likestillingsområdet. Vi takker for tilliten som høringsinstans.

JURK er et uavhengig rettshjelptiltak som skal bidra til at alle kvinner er bevisste sin rettsstilling og at likestilling praktiseres. JURK drives av jusstudenter i samarbeid med daglig leder og fagrådgiver. Vi yter tilpasset hjelp til selvhjelp til alle som definerer seg som kvinner og som har et udekket rettshjelpsbehov, gjennom rettsinformasjon, rettspåvirkning og bistand i konkrete saker. Vi bistår innenfor en rekke rettsområder av velferdsmessig betydning for kvinner.

Vårt tilbud gjelder for kvinner over hele landet og all hjelp er gratis. JURK behandlet i 2017 over 6 000 enkeltsaker. Vi bistår i saker innenfor en rekke rettsområder av velferdsmessig betydning for kvinner, deriblant arbeidsrett, og uttaler oss på bakgrunn av de erfaringer vi har gjort oss gjennom dette arbeidet.

1.0 Innledende bemerkninger

JURK vil innledningsvis bemerke at aktivitets- og redegjørelsesplikten er svært viktig for å sikre likestillings- og diskrimineringslovens formål – å fremme likestilling og hindre diskriminering. Vi stiller oss derfor positive til at regelverket er gjenstand for gjennomgang og revidering. JURK er enige med Stortinget i at pliktene må styrkes slik at arbeidsgivere, offentlige myndigheter og organisasjoner i større grad ansvarliggjøres.

Pliktene bidrar til å sikre at arbeidsgivere, organisasjoner og offentlige myndigheter jobber aktivt for å forebygge og hindre diskriminering og fremme likestilling. I norsk arbeidsliv er det fremdeles store likestillingsutfordringer. Kvinnelige arbeidstakere er særlig utsatt for blant annet ufrivillig deltidsarbeid, midlertidige ansettelser og dårligere lønnsvilkår. En styrking og

presisering av aktivitets- og redegjørelsesplikten i loven, vil være et steg i riktig retning for å nå et likestilt arbeidsliv. Dette er viktig både av velferdsmessige og samfunnsøkonomiske hensyn.

JURK mener at departementets høringsnotat i for stor grad vektlegger fleksibilitet og større frihet for arbeidsgiver, til ulempe for et likestilt arbeidsliv. Særlig er vi bekymret for at den konkretiserte redegjørelsesplikten for diskrimineringsgrunnlaget kjønn, klart svekkes i endringsforslaget.

Samlet sett er det både styrker og svakheter ved departementets tre modeller for regulering av aktivitets- og redegjørelsesplikten. På bakgrunn av dette ønsker vi ikke å stille oss bak én av de tre foreslåtte modellene, men heller fremheve deler av de ulike modellene som JURK mener vil styrke eller svekke det strukturelle likestillingsarbeidet.

JURK vil i det følgende komme med merknader til enkelte av endringsforslagene.

1.2 Offentlige myndigheter

JURK stiller seg svært positive til departementets forslag om konkretisering av offentlige myndigheters aktivitetsplikt, jf. Likestillings- og diskrimineringsloven § 24. En slik endring vil også være i tråd med Skjeie-utvalgets anbefalinger. JURK mener at det er særlig viktig at offentlige myndigheter går foran som et godt eksempel for å arbeide aktivt for likestilling og mot diskriminering. Presisering av aktivitetsplikten i lovteksten viser en klar og tydelig vilje fra lovgivers side om at likestillingsutfordringene tas på alvor. Dette er viktig i arbeidet om å fremme reell likestilling på et overordnet samfunnsnivå.

JURK har i lang tid arbeidet aktivt for å hindre seksuell trakassering på alle samfunnsområder. Samfunnsdebatten det siste året viser at dette har vært, og fortsatt er, et stort problem i arbeidslivet. Departementets presisering i lovteksten av at offentlige myndigheter også skal forebygge seksuell trakassering, viser at departementet adresserer seksuell trakassering som et reelt samfunnsproblem. Dette mener JURK er viktig i seg selv, samt at det kan virke preventivt for å forebygge og forhindre seksuell trakassering.

JURK støtter videre forslaget om å fremheve offentlige myndigheters ansvar for å forebygge kjønnsrelatert vold, og at forpliktelsen til å følge opp sammensatt diskriminering tydeliggjøres i lovteksten.

I departementets lovforslag vil JURK fremheve som positivt at offentlige myndigheter pålegges en omfattende redegjørelsesplikt. JURK mener det er helt avgjørende for gjennomføringen av aktivitetsplikten at den blir etterfulgt av en redegjørelsesplikt. Offentliggjøring av redegjørelsen er viktig for å vise hvordan offentlige myndigheter arbeider for likestilling og hvilke resultater de oppnår. En slik redegjørelsesplikt vil kunne motivere og påvirke arbeidslivets øvrige aktører til å fremme likestilling og forhindre diskriminering.

JURK har imidlertid erfart at det særlig i utdanningsinstitusjoner er flere som utsettes for seksuell trakassering, uten at ledelsen tar dette på alvor. Vi har sett eksempler på at seksuell trakassering avfeies som noe som elever/studenter må forvente at skjer. JURK er derfor av den oppfatning at det bør tydeliggjøres i lovtekst eller forarbeider at også utdanningsinstitusjoner

har et ansvar for å arbeide aktivt for å motarbeide diskriminering og/eller seksuell trakassering, og at de har en plikt til å redegjøre for dette arbeidet. I den forbindelse vil vi også understreke at lovteksten vil bli lettere tilgjengelig dersom det spesifiseres hva som ligger i begrepet "offentlige myndigheter".

Videre mener JURK at aktivitetsplikten nærmere innhold bør utdypes i lovens forarbeider. Selv om plikten er konkretisert til en viss grad i lovteksten, mener vi at lovverket vil bli lettere tilgjengelig dersom innholdet i plikten konkretiseres ytterligere. Eksempelvis kan bestemmelsen utformes slik lovens § 26 annet ledd bokstav a - d er utformet. Dette vil også gjøre veiledningsoppgaven enklere, samt muligheten til å føre kontroll med at plikten oppfylles eller ikke.

JURK mener videre at det bør fremgå i bestemmelsens ordlyd hvilke diskrimineringsgrunnlag aktivitetsplikten gjelder for, på samme måte som lovens §§ 25 og 26 er formulert.

1.3 Organisasjoner

I departementets forslag videreføres arbeidslivets organisasjoners aktivitetsplikt. JURK stiller seg bak dette forslaget, men mener at ansvaret også her bør konkretiseres, og også utvides til å gjelde for organisasjoner utenfor arbeidslivet. JURK erfarer blant annet, og #metoo-bevegelsen viser også, at seksuell trakassering finner sted i et stort omfang, både i fagforeninger, men også i politiske organisasjoner og i ideelle og frivillige organisasjoner. Vi vil derfor understreke betydningen av å ha et lovverk som klart definerer hvilket ansvar som ligger hos ledelsen i slike organisasjoner. Slik loven er i dag, er det utydelig hvilket ansvar de har.

I tillegg bør organisasjoner tillegges en lovfestet redegjørelsesplikt. En slik plikt vil skape et insentiv til at fagorganisasjonene og andre organisasjoner arbeider aktivt for å sikre medlemmenes interesser i saker om likestilling, diskriminering og seksuell trakassering.

1.4 Arbeidsgivere

JURK støtter utvalget i å videreføre arbeidsgivers generelle aktivitetsplikt. Det er viktig at alle virksomheter, uansett størrelse, har en overordnet forpliktelse til å arbeide for å fremme likestilling og hindre diskriminering. At det presiseres i lovteksten at arbeidsgiver skal arbeide for å forebygge seksuell trakassering er særskilt viktig for å sikre at dette hindres på arbeidsplassen.

Videre anser JURK det som positivt at departementet utvider den konkretiserte aktivitetsplikten til også å gjelde virksomheter som jevnlig sysselsetter mellom 20 og 50 ansatte, dersom en av arbeidslivets parter krever det. Det er få virksomheter som har over 50 ansatte, og utvidelsen fører til at langt flere virksomheter omfattes av den konkretiserte aktivitetsplikten. Dette styrker aktivitetsplikten i tråd med Stortingets anmodning.

Vi er likevel bekymret for det faktum at den konkretiserte aktivitetsplikten kun utløses dersom en av arbeidslivets parter krever det, dersom den private virksomheten sysselsetter mellom 20 og 50 ansatte. Vi tror at det i realiteten vil være vanskelig for svært mange arbeidstakere å kreve at arbeidsgiver skal arbeide aktivt for likestilling. Slik vil endringsforslaget kun få symbolsk verdi. JURK ber derfor departementet om å vurdere om den konkretiserte aktivitetsplikten skal

gjelde for private virksomheter som jevnlig sysselsetter mellom 20 og 50 ansatte, uavhengig av om en av arbeidslivets parter krever det eller ikke.

1.5 Innholdet i den konkretiserte aktivitetsplikten

JURK anser det som viktig at en plikt til å gjennomføre lønnskartlegging basert på kjønn, kartlegging av ufrivillig deltid og forebygging av kjønnsrelatert vold, innlemmes i den konkretiserte aktivitetsplikten. En slik kartleggingsplikt vil dessuten være i tråd med Skjeie-utvalget sine anbefalinger. I tillegg bør uttak av foreldrepermisjon fordelt på kjønn kartlegges, da permisjonsuttak også har stor betydning for kjønnslikestilling.

1.5.1 Kartlegging av lønnsforskjeller

At kvinnelige arbeidstakere i dag tjener 87 prosent av en mannlig arbeidstakers lønn er et samfunnsproblem. At arbeidsgiver pålegges en plikt til å foreta en lønnskartlegging vil bidra til at arbeidsgiver blir oppmerksom på eventuelle forskjeller i lønn på bakgrunn av kjønn og gir et insentiv til å endre dette. JURK anser dette som et viktig bidrag til å minske lønnsforskjellene mellom kvinner og menn for arbeid av lik verdi gjennom økt bevisstgjøring.

1.5.2 Kartlegging av ufrivillig deltid

Kvinner arbeider mer ufrivillig deltid enn menn. JURK mener at dette fører til at kvinner får en mindre forutsigbar tilknytning til arbeidslivet, som igjen medfører at kvinner ikke er likestilt med menn. For å sikre kvinnens tilknytning til arbeidslivet, økonomiske uavhengighet og likestilling i familielivet er det svært viktig at arbeidsgiver kartlegger bruken av deltidsarbeid og søker å forhindre ufrivillig deltid. Ved en kartlegging slik departementet forslår vil arbeidsgiver ha oversikt over hvem i virksomheten som ønsker og har mulighet til å arbeide heltid. Plikten kan også gjennomføres enkelt og uten store kostnader for arbeidsgiver. JURK stiller på bakgrunn av dette svært positive til at arbeidsgiver med konkretisert aktivitetsplikt må kartlegge bruken av ufrivillig deltid.

1.5.3 Forebygging av kjønnsrelatert vold

Kjønnsrelatert vold skjer i størst grad mot kvinner og JURK mener dette er et alvorlig samfunnsproblem som arbeidsgivere må arbeide aktivt for å forebygge. JURK mottar til stadighet henvendelser fra kvinner som opplever kjønnsrelatert vold, enten det er seksuell trakassering på arbeidsplassen eller voldtekt. At arbeidsgiver pålegges en plikt til å arbeide aktivt og planmessig mot kjønnsrelatert vold er en viktig del av å hindre at dette foregår på arbeidsplassen og sikre et godt og trygt arbeidsmiljø. Denne endringen vil dessuten bidra til å oppfylle Norges forpliktelser etter Istanbul-konvensjonen og FNs kvinnediskrimineringskonvensjon.

1.5.4 Alder

JURK bemerker at alder ikke er inkludert i aktivitetsplikten, slik den er utformet i §§ 24 og 26. Alder er heller ikke inkludert i redegjøringsplikten. Dette er en svakhet ved loven, og vi oppfordrer departementet til å inn ta alder som et av de beskyttede diskrimineringsgrunnlagene.

1.6 Gjennomføringen av den konkretiserte aktivitetsplikten

Departementet har flere forslag til hvordan virksomhetene skal organisere gjennomføringen av sin konkretiserte aktivitetsplikt. JURK vil trekke frem som viktig at et spesifikt organ i virksomheten har ansvar for gjennomføringen av aktivitetsplikten. At loven bestemmer hvordan plikten skal ivaretas, sikrer at aktivitetsplikten gjennomføres og at det skjer på en forsvarlig og tilstrekkelig god måte. Organet som skal ha ansvaret for gjennomføringen av aktivitetsplikten bør bestå av representanter fra både arbeidsgiver og arbeidstakere. Dette vil føre til at avstanden mellom virksomhetens ledelse og de øvrige ansatte minkes. Videre vil det bidra til klarhet og forutsigbarhet for arbeidsgivere at ansvaret for gjennomføringen er tillagt spesifikke organer i virksomheten.

At de ansatte er en del av gjennomføringen vil føre til større bevissthet om likestillingsutfordringene, og skape en tilhørighet til arbeidet om å fremme likestilling og hindre diskriminering. Det vil igjen ha gode signaleffekter at ansvaret for gjennomføringen av aktivitetsplikten tillegges et bestemt organ i virksomheten hvor ansatte er representert. Dette vil ha bedre effekt enn hvis pliktene påligger ledelsen alene og dermed fremstår som ukjent for de øvrige ansatte i virksomheten.

JURK mener det er særskilt viktig at de ansatte er en del av denne gjennomføringen av den konkretiserte aktivitetsplikten. Vi oppfordrer derfor departementet til å undersøke hvordan aktivitetsplikten kan gjennomføres slik at disse hensynene blir ivarettatt.

1.7 Redegjørelsesplikten

JURK mener på generelt grunnlag at alle departementets forslag i noen henseender svekker redegjørelsesplikten i Likestillings- og diskrimineringsloven § 26 a. JURK vil først bemerke at det er viktig at redegjørelsesplikten fremgår av Likestillings- og diskrimineringsloven. Dersom en slik plikt for noen virksomheter kun skulle fremgå av regnskapsloven, blir plikten svært utilgjengelig og dessuten ikke fremhevet som viktig i diskrimineringslovverket.

JURK mener at lovforslaget innebærer en svekkelse av redegjørelsesplikten for diskrimineringsgrunnlaget kjønn. Etter gjeldende lov har alle arbeidsgivere en plikt til å redegjøre for den «faktiske tilstanden når det gjelder kjønnslikestilling i virksomheten», og for «likestillingstiltak som er iverksatt og som planlegges iverksatt...», jf. § 26 a første ledd bokstav a og b. Selv om mindre foretak etter forslaget skal redegjøre for likestilling og ikke-diskriminering etter regnskapsloven § 3-3 c, mener JURK at endringene vil innebære en svekkelse sammenlignet med gjeldende lov og lov fra 2013. I forslaget til ny regnskapslov § 3-3 c(4) fremgår det blant annet at «små foretak selv skal kunne velge i hvilken grad de skal rapportere om arbeidet med likestilling».

JURK mener at dersom alle virksomheter i dag må redegjøre for den faktiske tilstanden når det gjelder kjønnslikestilling i virksomheten, vil det gi arbeidsgivere et insentiv til å arbeide aktivt for å fremme likestillings- og diskrimineringslovens formål. JURK erfarer at mange av våre klienter arbeider i små virksomheter der det foregår diskriminering og trakassering, særlig kjønns- og graviditetsdiskriminering og seksuell trakassering. I små virksomheter med liten avstand mellom ledelse og øvrige ansatte, kan det være vanskelig å varsle om slike forhold. Dersom redegjørelsesplikten for diskrimineringsgrunnlaget kjønn gjelder for alle arbeidsgivere,

ville det bidratt til å avdekke slike uholdbare forhold i virksomheter, og motivere arbeidsgiver til å arbeide aktivt for et godt og trygt arbeidsmiljø. Videre vil dette kunne avlaste varslingsinstituttet og bidra til økt bevissthet knyttet til forbudet mot gjengjeldelse etter arbeidsmiljøloven § 2 A-2. Hensynet til fleksibilitet og økonomi kan ikke gå foran hensynet til likestilling, ikke-diskriminering og en trygg arbeidsplass for arbeidstakere. Av høringsnotatet fremgår det at 98,2 % av private virksomheter i Norge har færre enn 50 ansatte. For en ansatt i en privat virksomhet med mellom 20 og 50 ansatte, kan det dessuten være vanskelig å kreve at arbeidsgiver redegjør for den faktiske tilstanden for kjønnslikestilling i virksomheten, når arbeidsgiver ikke selv tar initiativ til dette. Dersom endringene gjennomføres, er JURK bekymret for at redegjørelsesplikten i realiteten kun vil få betydning for et fåtall private virksomheter. Lovforslaget er således ikke i tråd med Stortingets anmodning, og heller ikke i tråd med anbefalinger i kvinnekonvensjonens konkluderende observasjoner om Norge fra november 2017.

JURK anbefaler derfor at departementet viderefører ordlyden i dagens Likestillings- og diskrimineringslov § 26a første ledd, slik at redegjørelsesplikten for diskrimineringsgrunnlaget kjønn fortsatt gjelder for alle arbeidsgivere. Videre ber JURK departementet om å vurdere hvorvidt redegjørelsesplikten for de resterende diskrimineringsgrunnlag i praksis vil omfatte et tilstrekkelig antall private virksomheter, eller om redegjørelsesplikten også for disse diskrimineringsgrunnlag bør utvides.

Vi vil dessuten understreke at en dokumentasjonsplikt som departementet foreslår i modell 2 og 3, vil medføre et svakere vern. At arbeidsgiver må utarbeide dokumentasjon på iverksatte og planlagte tiltak for å fremme likestilling og hindre diskriminering, og kun skal fremlegge denne på oppfordring, er ikke tilstrekkelig. Redegjørelsesplikten innebærer et sterkere vern mot diskriminering da arbeidsgiver må redegjøre for den faktiske tilstanden for likestilling i virksomheten og hva de gjør for å oppfylle aktivitetsplikten. JURK mener at redegjørelsesplikten i større grad enn dokumentasjonsplikten vil fremme et aktivt likestillingsarbeid.

1.8 Veiledning og håndheving av aktivitets- og redegjørelsesplikten

Departementet foreslår i modell 1 og 3 at likestillingsombudet skal ha ansvaret for veiledning og kontroll av aktivitets- og redegjørelsesplikten. Dette i motsetning til modell 2 der ombudet kun gir veiledning, mens Arbeidstilsynet fører tilsyn og håndhever arbeidsgivers aktivitetsplikt.

JURK støtter utvalgets forslag om at ombudet skal veilede og kontrollere arbeidsgivere, arbeidsgiveres organisasjoner og offentlige myndigheter. Ombudet har særlig kompetanse på likestillingsfeltet og er nærmest til å sørge for veiledning og kontroll. JURK mener at ombudet må bevilges ekstra midler for å kunne foreta både veiledning og kontroll.

Det fremgår av dagens diskrimineringsombudslov § 7 at nemnda skal håndheve bestemmelsen om arbeidsgivers redegjørelsesplikt. I departementets forslag foreslås at nemndas håndhevingskompetanse av redegjørelsesplikten fjernes, jf. endringsforslaget til ny diskrimineringsombudslov § 7 bokstav f). JURK mener dette innebærer en svekkelse av redegjørelsesplikten, og er ikke enig i plikten til å redegjøre ikke lenger skal håndheves av noe organ. En slik endring vil også være i strid med anbefalingene fra kvinnekonvensjonskomiteen i konkluderende observasjoner fra november 2017.

JURK er av den oppfatning at dersom plikten kan håndheves, vil det gjøre den mer reell, og det vil gi offentlige organer, arbeidsgivere og organisasjoner et ytterligere insentiv til å oppfylle plikten. Dette vil i større grad bidra til å fremme likestillings- og diskrimineringslovens formål, nemlig å fremme likestilling og å hindre diskriminering. Nemnda har best kompetanse på dette felt og JURK mener derfor at det er nemnda som bør håndheve redegjørelsesplikten. JURK foreslår videre at diskrimineringsnemnda bevilges ekstra midler for å kunne håndheve redegjørelsesplikten.

Avslutningsvis vil JURK bemerke at vi ut over dette er samstemte med følgende organisasjoner/organer om visse merknader til høringen:

- Antirasistisk senter
- FRI – Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold
- Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO)
- Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
- Kriesentersekretariatet
- Mental Helse Norge
- MiRA ressursenter for kvinner med minoritetsbakgrunn
- Norges Handikapforbund (NHF)
- Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD)
- Reform – ressursenter for menn
- Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
- Samisk KvinneForum – Sami Nisson Forum
- Stiftelsen Alternativ til vold
- Stiftelsen Stopp diskrimineringen
- Unge funksjonshemmede
- Menneskerettsalliansen

Merknadene vi er samstemte om er:

Forslaget gjelder alle grunnlag:

Vi mener det må gå klarere frem av lovteksten at plikten til å kartlegge likestillingsutfordringer gjelder alle diskrimineringsgrunnlagene. For å tydeliggjøre dette mener vi at alle diskrimineringsgrunnlagene også må nevnes i likestillings- og diskrimineringsloven §§ 24 og 24a, slik det er blitt gjort i § 26 første ledd.

Ytterligere konkretisering:

Vi er positive til at offentlige myndigheters aktivitetsplikt konkretiseres og at offentlige myndigheter får en redegjørelsesplikt. Vi mener imidlertid at den foreslåtte teksten i likestillings- og diskrimineringsloven § 24 kunne blitt mer konkret og tilpasset offentlige myndigheters oppgaver. Det bør derfor vurderes om arbeidsmetoden med fire trinn i lovens § 26 andre ledd også bør tas inn i § 24. I tillegg ville det være hensiktsmessig om det presiseres at plikten gjelder all virksomhet til offentlige myndigheter. Fordi bestemmelsen vil måtte få en noe generell utforming for å dekke alle offentlige myndigheter, mener vi plikten må utdypes i den kommende proposisjonen om

bestemmelsene samt i forskrift og/eller rundskriv. Dette vil gjøre det enklere for myndighetene å etterleve pliktene sine, og for ombudet å føre kontroll.

Kompetanse til å håndheve:

Vi er av den oppfatning at det er nødvendig at Diskrimineringsnemnda gis kompetanse til å håndheve bestemmelsen om arbeidsgivers redegjørelsesplikt. Det vil være nyttig med slik kompetanse i situasjoner der Likestillings- og diskrimineringsombudets tilsyns- og veiledningsarbeid ikke følges opp av arbeidsgivere.

Behov for tilstrekkelige ressurser:

Det er positivt at departementet ser at Likestillings- og diskrimineringsombudet må tilføres mer ressurser for å kunne utføre oppgavene som foreslås. Vi er imidlertid av den oppfatning at det vil være nødvendig med mer enn det som foreslås for at dette arbeidet skal kunne gjøres på en god og systematisk måte.

For Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)

Liv Gramer
saksbehandler

Kristine Bråten
saksbehandler

Ingeborg Aasness Fjeldstad
fagrådgiver

Frøydis Patursson
daglig leder