



Likestillings- og
diskrimineringsombudet

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Vår ref.:
21/1527- 2- MAGU

Deres ref.:

Dato:
01.10.2021

Høringssvar - forslag til endringer i universitets- og høyskoleloven, fagskoleloven og opplæringsloven

Likestillings- og diskrimineringsombudet viser til høringsbrev av 2. juli 2021 der Kunnskapsdepartementet har sendt forslag til endringer i universitets- og høyskoleloven, fagskoleloven og opplæringslovens på høring, med høringsfrist 2. oktober 2021.

1. Innledning

Likestillings- og diskrimineringsombudet har som mandat å arbeide for likestilling og mot diskriminering på grunnlag av kjønn, etnisitet, religion, alder, seksuell orientering og nedsatt funksjonsevne, og veileder om diskrimineringslovgivningen på disse områdene.

Ombudet har også tilsynsansvar med at norsk rett og forvaltningspraksis er i samsvar med de forpliktelsene Norge har etter FNs rasediskrimineringskonvensjon (CERD), FNs kvinnediskrimineringskonvensjon (CEDAW) og FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD).

I lys av vårt mandat har vi merknader til kapittel 2, 6, 7, 8, 9 og 12.

Ombudet mener

1. at departementet burde fulgt forslaget fra NOU 2020: 3 om en omstrukturering av loven
2. at kravet til universell utforming burde vært skilt ut i en egen bestemmelse

3. at det må presiseres at kravet til universell utforming også gjelder for andre deler av læringsmiljøet – inkludert IKT og det digitale læringsmiljøet
4. at det er positivt at retten til individuell tilrettelegging skilles ut i en egen bestemmelse
5. at retten til individuell tilrettelegging, tilrettelegging for særskilte behov og tilrettelegging på grunn av omsorgsoppgaver burde vært skilt ut i tre ulike bestemmelser
6. at det er positivt at studentenes rett til permisjon lovfestes
7. at plikten til å jobbe forebyggende mot trakassering og seksuell trakassering burde vært skilt ut i en egen bestemmelse
8. at det er positivt at forbudet mot gjengjeldelse for studenter som varsler om kritikkverdige forhold lovfestes

2. Kapittel 2 – Bakgrunnen for forslaget

Kunnskapsdepartementet skriver i høringsnotatet at forslaget er en oppfølging av NOU 2020: 3 *Ny lov om universiteter og høyskoler* og Prop. 111 L (2020-2021), om studentrettigheter.

Ombudet mener generelt at departementets forslag ikke skaper en tilstrekkelig brukervennlig og tydelig lov, hva angår studentenes rettigheter. Ombudet mener at det er uheldig at departementet ikke har valgt å følge opp utvalgets forslag om ny lovstruktur, fordi vi mener at dette ville vært positivt for likestillingen i utdanningssektoren.

3. Kapittel 6 - Universell utforming

Utvalget i NOU 2020: 3 foreslo i utgangspunktet en omstrukturering av hele universitets- og høyskoleloven, med en egen bestemmelse om universell utforming. I den foreslåtte bestemmelsen ble begrepet universell utforming definert. Det ble også foreslått at universiteter og høyskoler skal ha handlingsplaner for universell utforming.

Departementet har ikke fulgt opp utvalgets forslag, men har valgt å omstrukturere dagens § 4-3. Departementet har foreslått at § 4-3 (1) også skal vise til universell utforming. Ombudet mener at dette er en uheldig løsning fordi bestemmelsen ikke tydeliggjør hva som faktisk ligger i kravet til universell utforming på universiteter og høyskoler.

Ombudet mener at plikten til universell utforming burde vært skilt ut i en egen lovbestemmelse, og at dette ville skapt en mer brukevennlig lov. Siden retten til individuell tilrettelegging er skilt ut i en egen bestemmelse, mener vi at kravet til universell utforming også burde vært det.

Ombudet vil også vise til at læringsmiljø og universell utforming ikke har samme betydning og at det derfor kan virke forvirrende at disse pliktene er regulert i samme bestemmelse.

I det opprinnelige forslaget fra NOU 2020: 3 ble det foreslått at universell utforming skulle omfatte fysiske omgivelser, informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) og det digitale læringsmiljøet.

Departementet har ikke tatt denne delen av forslaget til følge, men har heller foreslått å vise til at det bare er utformingen av det *fysiske læringsmiljøet* som skal være universelt utformet. Ombudet mener at dette skaper forvirring, da det gjelder en plikt til universell utforming av både *virksomhetens alminnelige funksjoner og informasjons- og kommunikasjonsteknologi* etter likestillings- og diskrimineringsloven § 17.

Fra 1. januar 2022 blir plikten til universell utforming av fysiske forhold regulert i § 17 i likestillings- og diskrimineringsloven, mens plikten til universell utforming av IKT vil bli regulert i § 18 i likestillings- og diskrimineringsloven, jf. lov 11. juni 2021 nr. 77. Henvisningene til likestillings- og diskrimineringsloven i forslaget til endringer i universitets- og høyskoleloven bør dermed oppdateres i henhold til dette.

Slik forslaget står i dag, kan det danne et inntrykk av at det ikke gjelder et krav om universell utforming av IKT eller det digitale læremiljøet. Ombudet mener derfor at henvisningen departementet har valgt, gir inntrykk av at universell utforming er en mindre omfattende plikt enn det i realiteten er. Vi viser her også til CRPD art. 9 som sier at personer med nedsatt funksjonsevne skal ha tilgang til det fysiske miljøet, informasjon og kommunikasjon.

I tillegg mener ombudet at det skaper en lite brukervennlig lov at tittelen på bestemmelsen om læringsmiljø og universell utforming er «Læringsmiljøet ved institusjonen». Ombudet mener at det ville vært bedre om ordene *universell utforming* fremgikk av overskriften til bestemmelsen. Slik bestemmelsen nå er bygd opp, virker det ikke logisk å finne en plikt om universell utforming under tittelen «Læringsmiljøet ved institusjonen».

Ombudet er også skeptiske til at kun inngangsvilkåret for å gjøre unntak fra plikten til universell utforming er nevnt og ikke hvilke vurderingskriterier som er relevante for å anse universell utforming som en «uforholdsmessig byrde». Ombudet vil presisere at det er en høy terskel for å gjøre unntak fra plikten til universell utforming og at dette bør fremgå av forarbeidene til loven.

Det er også ombudets erfaring at det er få klagesaker på dette området, og vi er generelt bekymret for om utdanningsinstitusjonene har et stort nok fokus på universell utforming. I lys av dette håper vi departementet vil vurdere å skille ut plikten til universell utforming i en egen bestemmelse.

4. Kapittel 7 - Individuell tilrettelegging

Kunnskapsdepartementet har valgt å omstrukturere § 4-3 og ta ut reglene for individuell tilrettelegging i en egen paragraf. Ombudet er positive til dette og mener at det skaper en mer brukervennlig lov.

Departementets forslag omfatter både individuell tilrettelegging for studenter med *funksjonsnedsettelse* og studenter med *særskilte behov*. I tillegg omfatter tilretteleggingsbestemmelsen studenter som har omsorg for mindreårige barn.

Ombudet mener at det lovteknisk sett, er uheldig å regulere tre ulike tilretteleggingsbehov på den foreslåtte måten. Slik bestemmelsen nå er bygd opp, er også vilkårene for å gjøre unntak fra kravet til tilrettelegging like, enten det er snakk om tilrettelegging for funksjonsnedsettelse, særskilte behov eller omsorgsoppgaver for mindreårige barn. Etter likestillings- og diskrimineringsloven er dette derimot forhold som gir ulike rettigheter og har ulikt grad av vern.

Ombudet viste i vårt høringsvar til NOU 2020: 3 til at:

«vi mener at det er ulik terskel for å gjøre unntak for henholdsvis «særskilte behov» på grunn av for eksempel omsorg for små barn og tilrettelegging på grunn av en funksjonsnedsettelse. Individuell tilrettelegging på grunn av nedsatt funksjonsevne har et sterkere vern fordi det også er en uttrykkelig rettighet etter i likestillings- og diskrimineringsloven. Dette taler for å ikke regulere individuell tilrettelegging på grunn av funksjonsnedsettelse og tilrettelegging på grunn av «særskilte behov» i samme bestemmelse.

Vi mener på bakgrunn av dette at det fortsatt er uheldig å regulere tilrettelegging for funksjonsnedsettelse, særskilte behov og omsorgsoppgaver for mindreårige barn i samme bestemmelse.

Ombudet er positive til at departementet i forarbeidene har presisert hva som menes med *særskilte behov* og at det er en høy terskel for å gjøre unntak fra bestemmelsen om individuell tilrettelegging. Slik ombudet nå forstår tilretteleggingsbestemmelsen, er terskelen like høy for å gjøre unntak fra både tilrettelegging for personer med nedsatt funksjonsevne, særskilte behov og for omsorgsoppgaver for små barn.

Ombudet viste også i vårt hørings svar til NOU 2020: 3 til at rekkevidden og forholdet mellom likestillings- og diskrimineringsloven § 21 og universitets- og høyskoleloven § 4-3 b bør avklares i forarbeidene, spesielt med tanke på at studentene kan klage til både Diskrimineringsnemnda og klagenemnder ved universiteter og høyskoler. Departementet skriver at tilretteleggingsbestemmelsen i universitets- og høyskoleloven går lenger, men ikke noe om klageadgangen til ulike organer. Ombudet mener at dette med fordel kunne vært omtalt.

Departementet har ikke valgt å følge opp utvalgets forslag om at universiteter og høyskoler skal ha handlingsplaner for individuell tilrettelegging. Ombudet mener at dette burde vært en del av forslaget, siden det er mange studenter som sliter med å få egnet individuell tilrettelegging til rett tid. I tillegg ville dette vært en styrking av utdanningssektorens plikt til å jobbe aktivt for likestilling, jf. likestillings- og diskrimineringslovens § 24.

Ombudet mener også at det skaper dårlig sammenheng i loven at det eksisterer et krav til å dokumentere arbeidet med universell utforming, men ikke individuell tilrettelegging, jf. § 4-3 (5). Ombudet mener som et minstekrav at dokumentasjonsplikten som følger av § 4-3 (5) også bør omfatte § 4-3 b om individuell tilrettelegging og at dette bør fremgå direkte av lovteksten.

Utvalget har også foreslått å videreføre bestemmelsen om at retten til individuell tilrettelegging også skal gjelde på Svalbard, så langt det er *mulig og rimelig*. Ombudet mener at det fortsatt er behov for å gjennomføre en lovendring slik at også retten til individuell tilrettelegging etter likestillings- og diskrimineringsloven § 21 gjelder på Svalbard. Vi mener at dette vil skape en bedre sammenheng i regelverket og viser i den forbindelse til vårt hørings svar til NOU 2020: 3.

5. Kapittel 8 - Tilrettelegging ved graviditet og fødsel

Ombudet synes at departementet har gjort et godt arbeid med å presisere studenters rettigheter ved graviditet og fødsel.

Departementet har i høringsnotatet vist til at § 4-5 må ses i sammenheng med tilretteleggingsbestemmelsen i § 4-3 b, og at det ikke må utøves en rigid holdning til tidsfrister. I tillegg har departementet foreslått å endre ordlyden for barnets andre forelder, slik at denne ikke er knyttet opp til et bestemt kjønn. Ombudet ser positivt på dette.

Ombudet kan ikke se at høringsnotatet omtaler situasjoner der en foreldrepermisjon avløses av en ny permisjon. Dette er en problemstilling som ombudet med jevne mellomrom får henvendelser om. Vi anbefaler derfor at denne problemstillingen omtales i forarbeidene til § 4-5, slik at ikke studenter som skal ha flere permisjoner, blir behandlet ulikt.

Ombudet anbefalte i vårt hørings svar til NOU 2020: 3 at reglene om adopsjon, så langt det er mulig, likestilles med det øvrige regelverket i universitets- og høyskoleloven om omsorg for barn. Departementet har i høringsnotatet vist til at rettighetene etter arbeidsmiljøloven § 12-1, § 12-5 og § 12-7 gjelder så langt de passer. Ombudet mener at dette ikke er en tilstrekkelig konkretisering av rettighetene til studenter som adopterer, og at ordet *adopsjon* burde vært direkte nevnt i § 4-5 (4).

Ombudet mener også at ordlyden «så langt de passer» kan føre til at par som adopterer barn mens de er studenter, kan bli ulikt behandlet av forskjellige utdanningsinstitusjoner. Dette kan igjen være førende for muligheten til foreldreskap. Vi mener derfor at retten til individuell tilrettelegging ved adopsjon bør stå tydeligere i lovteksten.

6. Kapittel 9 – Permisjon

Departementet har foreslått å innføre en nasjonal regel om permisjon som også henviser til de andre reglene om tilrettelegging i loven. Ombudet er veldig positiv til dette og mener at dette er en viktig rettighet som sikrer likebehandling av studenter med ulike behov for permisjon.

7. Kapittel 12 – omstrukturering av lovens bestemmelse om læringsmiljø i § 4-3

Departementet mener at § 4-3 består av for mange ledd og har derfor foreslått å dele den inn i flere bestemmelser, for å få frem studentenes rettigheter tydeligere. Ombudet mener at enda flere av leddene i § 4-3 med fordel kunne vært skilt ut i egne bestemmelser, slik som kravet til universell utforming og plikten til å forebygge og forhindre trakassering og seksuell trakassering. Dette ville etter vår mening skapt en enda mer tydelig og brukervennlig lov.

Ombudet er fornøyd med at departementet har valgt å beholde plikten til å arbeide forebyggende og forhindre trakassering og seksuell trakassering i universitets- og høyskoleloven. Departementet har også foreslått å skille ut denne plikten i et eget ledd i § 4-3.

Ombudet mener likevel at plikten til å jobbe forebyggende mot trakassering og seksuell trakassering burde vært skilt ut i en egen bestemmelse. Av pedagogiske hensyn og for å signalisere viktigheten av plikten, bør det være en tydelig lovbestemmelse i universitets- og høyskoleloven som regulerer dette, med henvisning til likestillings- og diskrimineringsloven § 13. I andre sektorlover – slik som arbeidsmiljøloven – er plikten til å jobbe forebyggende for å forhindre trakassering og seksuell trakassering skilt ut i en egen bestemmelse. Dette bør også gjøres i universitets- og høyskoleloven.

Det er også bra at det er henvist til likestillings- og diskrimineringsloven § 13 i forslagets § 4-3 (2). Henvisningen bør imidlertid endres noe, idet formuleringen i likestillings- og diskrimineringsloven § 13 er *forebygge og søke å hindre*, og ikke *forebygge og forhindre*, som i forslaget. Henvisningen til likestillings- og diskrimineringsloven bør også være til § 13 *sjette ledd*, som er der forebyggingsplikten er regulert.

Ombudet synes at det er positivt at retten til å varsle og forbud mot gjengjeldelse blir lovfestet i en egen bestemmelse. Vi mener derimot at vilkårene «kritikkverdige forhold» og «gjengjeldelse» burde vært definert direkte i lovteksten etter samme teknikk som arbeidsmiljøloven § 2 A-1 og § 2 A-4.

8. Oppsummering

Ombudet ser frem til å følge departementets arbeid med å følge opp anbefalingene etter at høringsprosessen er avsluttet. Ombudet står gjerne til disposisjon i arbeidet med oppfølgingen av høringsforslaget.

Vennlig hilsen

May Schwartz
fungerende likestillings- og diskrimineringsombud

Martine Guntveit
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent, og gyldig uten signatur.