DET KONGELIGE BARNE-
OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENT

Prop. 63 L

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i diskrimineringsombudsloven og likestillings- og diskrimineringsloven (etablering av et lavterskeltilbud for behandling av saker om seksuell trakassering og en styrking av aktivitets- og redegjørelsesplikten)

DET KONGELIGE BARNE-
OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENT

Prop. 63 L

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i diskrimineringsombudsloven og likestillings- og diskrimineringsloven (etablering av et lavterskeltilbud for behandling av saker om seksuell trakassering og en styrking av aktivitets- og redegjørelsesplikten)

Innhold

1 Proposisjonens hovedinnhold .. 5
1.1 Innledning 5
1.2 Lavterskeltilbud for behandling av saker om seksuell trakassering 6
1.2.1 Etablering av et lavterskeltilbud ... 6
1.2.2 Oppreisning og erstatning i saker om seksuell trakassering 7
1.2.3 Diskrimineringsnemnda utvides .. 7
1.2.4 Veilednings- og hjelpetilbudet i ombudet styrkes 7
1.3 Styrking av aktivitets- og redegjørelsesplikten 7
1.3.1 Aktivitetsplikt for alle arbeidsgivere styrkes – sammensatt diskriminering, kjønnsbasert vold og seksuell trakassering 7
1.3.2 Mindre private virksomheter omfattes av en lovbestemt arbeidsmetode 7
1.3.3 Lønnskartlegging og kartlegging av ufrivillig deltidsarbeid 8
1.3.4 Aktivitets- og redegjørelsesplikten forankres i selskapers styre 8
1.3.5 Dokumentasjonsplikt for arbeidsgivere i de minste private virksomhetene 8
1.3.6 Redegjørelsesplikt for andre arbeidsgivere 8
1.3.7 Aktivitetsplikten for offentlige myndigheter konkretiseres 8
1.3.8 Offentlige myndigheter får en redegjørelsesplikt 9
1.3.9 Likestillings- og diskrimineringsombudet gir veiledning og følger opp 9
1.3.10 Diskrimineringsnemnda skal håndheve arbeidsgivers redegjørelsesplikt 9

2 Lavterskeltilbud for behandling av saker om seksuell trakassering 10
2.1 Bakgrunn 10
2.1.1 Historikk 10
2.1.2 NOU 2009: 14 Et helhetlig diskrimineringsvern 11
2.1.3 NOU 2011: 18 Struktur for likestilling 11
2.1.4 Prop. 88 L (2012–2013) Diskrimineringslovgivning 11
2.1.5 Prop. 80 L (2016–2017) Lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda 11
2.1.6 Endringer i håndhevingsapparatet 11
2.1.7 Anmodningsvedtak 12
2.1.8 Høringen 12
2.2 Lavterskeltilbud i enkelte andre land 14
2.2.1 Innledning 14
2.2.2 Sverige 14
2.2.3 Finland 14
2.2.4 Danmark 14
2.2.5 Island 15
2.3 Internasjonale forpliktelser 15
2.3.1 FN 15
2.3.2 Europarådet 15
2.3.3 EU-rett 15
2.4 Gjeldende rett – oversikt 15
2.4.1 Lov om likestilling og forbud mot diskriminering 15
2.4.2 Arbeidsmiljøloven 17
2.4.3 Lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda 17
2.5 Etablering av et lavterskeltilbud for behandling av saker om seksuell trakassering 19
2.5.1 Gjeldende rett 19
2.5.2 Forslag i høringsnotatet 19
2.5.3 Høringsinstansenes syn 19
2.5.4 Departementets vurderinger 20
2.6 Oppreisning og erstatning i saker om seksuell trakassering 27
2.6.1 Gjeldende rett 27
2.6.2 Internasjonale forpliktelser 28
2.6.3 Forslag i høringsnotatet 29
2.6.4 Høringsinstansenes syn 29
2.6.5 Departementets vurderinger 30
2.7 Veilednings- og hjelpetilbudet styrkes 33
2.7.1 Gjeldende rett 33
2.7.2 Forslag i høringsnotatet 35
2.7.3 Høringsinstansenes syn 35
2.7.4 Departementets vurderinger 35

3 Styrking av aktivitets- og redegjørelsesplikten 40
3.1 Bakgrunn for lovforslaget 40
3.1.1 Innledning 40
3.1.2 Graver-utvalget 40
3.1.3 Skjeie-utvalget 40

3.1.4 Anmodningsvedtak Innst. 401 S (2016–2017) ... 42
3.1.5 Høringen ... 42
3.2 Aktivt likestillingsarbeid i andre nordiske land ... 46
3.2.1 Sverige ... 46
3.2.2 Finland ... 47
3.2.3 Island ... 48
3.3 Internasjonale forpliktelser ... 49
3.3.1 EU/EØS rett ... 49
3.3.2 FN ... 51
3.3.3 Europarådet ... 53
3.3.4 ILO-konvensjoner ... 54
3.4 Styrket aktivitets- og redegjørelsesplikt ... 54
3.4.1 Innledning ... 54
3.4.2 Tre mulige modeller i høringsnotatet ... 54
3.4.3 Forslag i høringsnotatet ... 55
3.4.4 Høringsinstansenes syn ... 55
3.4.5 Departementets vurderinger ... 56
3.5 Styrket aktivitetsplikt for alle arbeidsgivere ... 57
3.5.1 Innledning ... 57
3.5.2 Sammensatt diskriminering ... 57
3.5.3 Seksuell trakassering ... 60
3.6 Styrket aktivitetsplikt for arbeidsgivere – mindre private arbeidsgivere omfattes av arbeidsmetoden 61
3.6.1 Gjeldende rett ... 61
3.6.2 Forslag i høringsnotatet ... 61
3.6.3 Høringsinstansenes syn ... 61
3.6.4 Departementets vurderinger ... 63
3.7 Lønnskartlegging, ufrivillig deltid og kjønnsbasert vold ... 64
3.7.1 Innledning ... 64
3.7.2 Lønnskartlegging ... 65
3.7.3 Ufrivillig deltidsarbeid ... 72
3.7.4 Kjønnsbasert vold ... 75
3.8 Redegjørelsesplikt ... 77
3.8.1 Arbeidsgiveres redegjørelsesplikt 77
3.8.2 Foretaks redegjørelsesplikt om samfunnsansvar ... 84
3.9 Forankring av aktivitets- og redegjørelsesplikten i selskapers styre 87
3.9.1 Gjeldende rett ... 87
3.9.2 Forslag i høringsnotatet ... 87
3.9.3 Høringsinstansenes syn ... 87
3.9.4 Departementets vurderinger ... 88
3.10 Offentlige myndigheters plikt til aktivt likestillingsarbeid ... 88
3.10.1 Aktivitetsplikt ... 88
3.10.2 Redegjørelsesplikt ... 96
3.11 Veiledning og håndheving ... 98
3.11.1 Gjeldende rett ... 98
3.11.2 Forslag i høringsnotatet ... 98
3.11.3 Høringsinstansenes syn ... 98
3.11.4 Departementets vurderinger ... 99

4 Økonomiske og administrative konsekvenser ... 103
4.1 Innledning ... 103
4.1.1 Etablere et lavterskeltilbud for behandling av saker om seksuell trakassering ... 103
4.1.2 Styrke aktivitets- og redegjørelsesplikten ... 103
4.2 Kostnader ved eksisterende håndhevingsapparat ... 103
4.3 Departementets vurdering av nytte og kostnader ... 104
4.3.1 Samfunnsøkonomiske konsekvenser – nytteeffekt ... 104
4.3.2 Konsekvenser for Likestillings- og diskrimineringsombudet ... 104
4.3.3 Konsekvenser for Diskrimineringsnemnda ... 105
4.3.4 Konsekvenser for arbeidsgivere .. 105
4.3.5 Konsekvenser for private ... 108
4.3.6 Konsekvenser for offentlige myndigheter ... 108

5 Merknader til lovforslaget ... 111
5.1 Til endringene i diskriminerings-ombudsloven ... 111
5.2 Til endringene i likestillings- og diskrimineringsloven ... 112
5.3 Til endringene i serveringsloven .. 116
5.4 Til endringene i Regnskapsloven.. 117
5.5 Til endringen i Kommuneloven ... 118

Forslag til lov om endringer i diskrimineringsombudsloven og likestillings- og diskrimineringsloven (etablering av et lavterskeltilbud for behandling av saker om seksuell trakassering og en styrking av aktivitets- og redegjørelsesplikten) ... 119

DET KONGELIGE BARNE-
OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENT

Prop. 63 L

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i diskrimineringsombudsloven og likestillings- og diskrimineringsloven (etablering av et lavterskeltilbud for behandling av saker om seksuell trakassering og en styrking av aktivitets- og redegjørelsesplikten)

Tilråding fra Barne- og likestillingsdepartementet 5. april 2019, godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)

1 Proposisjonens hovedinnhold

1.1 Innledning

Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) legger med dette frem forslag om:

- å etablere et lavterskeltilbud for håndheving av forbudet mot seksuell trakassering i likestillings- og diskrimineringsloven.
- en styrking av aktivitets- og redegjørelsesplikten.

Likestillings- og diskrimineringsloven skal bidra til reell likestilling. Selv om lovverket gir god beskyttelse mot diskriminering og trakassering viser undersøkelser og #Metoo-kampanjen at omfanget av seksuell trakassering er omfattende og at dette skjer på de fleste samfunnsområdene. For å løse disse utfordringene trenger vi et lavterskeltilbud og et styrket veilednings- og hjelpetilbud for personer som utsettes for seksuell trakassering.

Aktivitets- og redegjørelsesplikten etter likestillings- og diskrimineringsloven er et viktig verktøy for å nå målet om reell likestilling. Det er godt dokumentert at det er en manglende oppfølging av pliktene hos mange virksomheter og at bestemmelsene derfor ikke virker etter sin hensikt. Det er derfor nødvendig å styrke aktivitets- og redegjørelsesplikten.

For å ivareta hensynet til en helhetlig fremstilling er enkeltheter som fremgår av lovens forskrift også omtalt i proposisjonen.

Regjeringen sier i Granavoldplattformen at de vil:

> «Styrke arbeidstilsynets innsats og opprette et lavterskeltilbud for håndhevelse av saker om seksuell trakassering.»

Stortinget har i tre anmodningsvedtak bedt regjeringen om å innføre et lavterskeltilbud for behandling av saker om seksuell trakassering, herunder å styrke veilednings- og hjelpetilbudet til personer som utsettes for seksuell trakassering. Stortinget har også bedt om at nemnda gis myndighet til å gi oppreisning i saker innenfor arbeidslivet og erstatning i enkle saksforhold.

For å oppnå reell likestilling er det ikke tilstrekkelig med et diskrimineringsvern for enkeltindivider. Reell likestilling forutsetter en aktiv innsats for likestillingsarbeid.

Det er imidlertid behov for å styrke aktivitets- og redegjørelsesplikten, gjennom en konkretisering av pliktene.

Stortinget har i et anmodningsvedtak bedt regjeringen om å bevare aktivitets- og redegjørelsesplikten, og å styrke den ved å følge opp Skjeieutvalgets anbefalinger til endringer.

Regjeringen sier også i Granavoldplattformen at de vil styrke likestillingen i samfunnet, herunder bidra til et mer likestilt utdannings- og arbeidsmarked. Regjeringen vil bl.a. styrke arbeidet imot ufrivillig deltidsarbeid blant kvinner og styrke arbeidet for å øke andelen kvinnelige toppledere. Regjeringen vil sikre muligheten til å kombinere familie- og arbeidsliv. Lik lønn for likt arbeid er en viktig målsetting.

Forslag om etablering av et lavterskeltilbud for saker om seksuell trakassering vil i det følgende omtales i kapitlene 2, 4, og 5, og forslag om en styrking av aktivitets- og redegjørelsesplikten vil omtales i kapitlene 3, 4, og 5.

Denne proposisjonen inneholder også forslag til enkelte andre lovendringer:

- Lov 16. juni 2017 nr. 50 om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda § 1 annet ledd bokstav c.
- Lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering § 13 sjette ledd.
- Lov 13. juni 1997 nr. 55 om serveringsvirksomhet §§ 6 og 11.
- Lov 17. juli 1998 nr. 56 om årsregnskap § 3–3 c.
- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner § 14–7.

Disse endringene omtales under kapittel 5 Merknader til lovforslag.

Departementet tar sikte på at lovforslagene skal tre i kraft fra 1. januar 2020.

Det er på denne bakgrunn departementet legger frem følgende hovedforslag i proposisjonen:

1.2 Lavterskeltilbud for behandling av saker om seksuell trakassering

1.2.1 Etablering av et lavterskeltilbud

Departementet foreslår at Diskrimineringsnemnda gis myndighet til å håndheve forbudet mot seksuell trakassering i likestillings- og diskrimineringsloven.

Saker om seksuell trakassering må i dag fremmes for domstolene. Rettspraksis viser imidlertid at svært få saker om seksuell trakassering bringes inn for domstolene. Omfanget av seksuell trakassering gjenspeiles således ikke i de sakene som bringes inn for domstolene.

Det er viktig at saker om seksuell trakassering løses på et lavest mulig nivå, og det er derfor helt avgjørende at det finnes et lavterskeltilbud som er lett tilgjengelig. Departementet mener på denne bakgrunn at det er behov for et alternativ til domstolsbehandling for behandling av saker om seksuell trakassering. Dette vil gi personer som utsettes for seksuell trakassering et kostnadsfritt alternativ til domstolsbehandling, og et reelt retts- og diskrimineringsvern.

Diskrimineringsnemnda skal ha en kompetanse som sikrer forsvarlig saksbehandling. Nemndas ledere skal som hovedregel ha dommererfaring. Dette skal sikre god bevisbedømmelse og derved også partenes rettssikkerhet. I tillegg vil nemndas sekretariat og nemndsmedlemmene oftest ha særskilt kompetanse i diskrimineringsrett.

Diskrimineringsnemnda behandler alle saker i én instans. Det er ikke adgang til forvaltningsklage. Partenes rettssikkerhet ivaretas ved muligheten for å bringe det diskriminerende forholdet inn for domstolene, slik som i andre diskrimineringssaker.

Departementet foreslår videre at partene i saker om seksuell trakassering skal gis en ubetinget rett til å kreve muntlig behandling. Muntlig behandling vil blant annet legge til rette for avhør av parter og vitner.

1.2.2 Oppreisning og erstatning i saker om seksuell trakassering

Departementet foreslår at Diskrimineringsnemnda skal gis myndighet til å ilegge oppreisning i saker om seksuell trakassering innenfor arbeidslivet og erstatning i enkle saksforhold.

Oppreisning og erstatning er diskrimineringslovgivningens hovedsanksjon, og departementet mener at dersom nemnda gis myndighet til å håndheve forbudet mot seksuell trakassering i likestillings- og diskrimineringsloven, så bør de også gis myndighet til å ilegge lovens hovedsanksjon. Diskrimineringsnemnda har tilsvarende myndighet i alle andre diskrimineringssaker.

1.2.3 Diskrimineringsnemnda utvides

Departementet foreslår at det åpnes for at antall avdelinger i nemnda utvides. Det tas likevel forbehold om at en eventuell endring i antallet avdelinger ikke vil kunne gjennomføres i praksis før det er budsjettmessig dekning for det.

Nemndas organisering setter begrensninger for antall saker som kan behandles. For at nemnda skal kunne være et reelt lavterskeltilbud, er effektiviteten i saksbehandlingen viktig. Departementet mener derfor at nemnda bør utvides med en avdeling. Flere avdelinger vil gjøre det mulig å avholde flere møter per år, og derved også behandle flere saker per år.

Antall avdelinger og antall medlemmer i nemnda er regulert i diskrimineringsombudsloven § 6 annet ledd. Departementet foreslår at loven endres, slik at reglene om sammensetning ikke tallfestes. Dette vil gjøre det mer fleksibelt og effektivt å justere nemndas kapasitet i tråd med eventuelle endringer i ressursbehov.

1.2.4 Veilednings- og hjelpetilbudet i ombudet styrkes

Departementet foreslår å styrke veilednings- og hjelpetilbudet til personer som utsettes for seksuell trakassering.

Det er viktig at saker om seksuell trakassering løses på et lavest mulig nivå, og det er derfor helt avgjørende at det finnes et veiledningstilbud som er lett tilgjengelig. Likestillings- og diskrimineringsombudet har allerede i dag en sentral rolle som rettighetsveileder på diskrimineringsområdet – både enkeltpersoner og virksomheter kan ta kontakt med ombudet for å få råd og veiledning. Dette veiledningstilbudet bør utvikles og styrkes.

Departementet mener at hovedfokus i en styrking av veilednings- og hjelpetilbudet bør rettes inn mot det forebyggende og strukturelle arbeidet.

Departementet foreslår likevel at det presiseres i diskrimineringsombudsloven § 5 at ombudet også skal gi veiledning i enkeltsaker.

1.3 Styrking av aktivitets- og redegjørelsesplikten

1.3.1 Aktivitetsplikt for alle arbeidsgivere styrkes – sammensatt diskriminering, kjønnsbasert vold og seksuell trakassering

Departementet foreslår at den generelle aktivitetsplikten for alle arbeidsgivere for å fremme likestilling og for å hindre diskriminering på alle likestillings- og diskrimineringslovens diskrimineringsgrunnlag (med unntak av alder), utvides til å omfatte sammensatt diskriminering. Dette betyr at arbeidsgivere skal rette særlig oppmerksomhet mot forhold som kan føre til diskriminering som skjer på flere diskrimineringsgrunnlag samtidig.

Departementet foreslår også at arbeidsgivers aktivitetsplikt knyttet til diskrimineringsgrunnlaget kjønn presiseres ved å fremheve at plikten omfatter også det forebyggende arbeidet mot kjønnsbasert vold på arbeidsplassen. Om kjønnsbasert vold, se kapittel 3.7.4.4.

Alle arbeidsgivere har etter gjeldende rett plikt til å forebygge trakassering. Seksuell trakassering er omfattet av denne plikten. Departementet mener likevel at det er behov for å fremheve arbeidsgivers plikt til å forebygge seksuell trakassering og foreslår derfor at dette tydeliggjøres i loven.

1.3.2 Mindre private virksomheter omfattes av en lovbestemt arbeidsmetode

Departementet foreslår at den lovbestemte arbeidsmetoden i likestillings- og diskrimineringsloven § 26 andre ledd som gjelder i dag for arbeidsgivere i offentlige virksomheter og for arbeidsgivere i private virksomheter som jevnlig sysselsetter mer enn 50 ansatte, utvides til å gjelde arbeidsgivere i private virksomheter som har mellom 20 og 50 ansatte, når en av arbeidslivets parter i virksomheten krever det. Dette betyr at disse arbeidsgiverne skal undersøke om det finnes risiko for diskriminering, eller andre hindre for likestilling, analysere årsakene til de identifiserte risikoene, iverksette korrigerende tiltak,

dvs. tiltak som er egnet til å motvirke diskriminering og bidra til økt likestilling og mangfold i virksomheten, og vurdere resultatene av dette arbeidet. Arbeidet skal gjennomføres aktivt, målrettet og planmessig, og virksomheter skal benytte en systematisk tilnærming.

1.3.3 Lønnskartlegging og kartlegging av ufrivillig deltidsarbeid

Departementet foreslår en utvidelse av aktivitetspliktene for arbeidsgivere i offentlige virksomheter og i private virksomheter med mer enn 50 ansatte. Det samme gjelder for virksomheter med mellom 20 og 50 ansatte der en av arbeidslivets parter krever det. Forslaget innebærer at disse arbeidsgiverne pålegges en plikt til å gjennomføre lønnskartlegging fordelt etter kjønn, og dokumentere denne kartleggingen og kartlegge bruken av ufrivillig deltidsarbeid, der stillingsinnehaveren ønsker og er tilgjengelig for å jobbe mer. Disse arbeidsgiverne skal i tillegg arbeide med de temaene som fremgår av likestillings- og diskrimineringsloven § 26 første ledd (generell aktivitetsplikt for alle arbeidsgivere).

1.3.4 Aktivitets- og redegjørelsesplikten forankres i selskapers styre

Departementet foreslår at aksjeselskapers og allmennaksjeselskapers styreansvar for aktivt likestillingsarbeid fremheves i likestillings- og diskrimineringsloven gjennom en egen bestemmelse, § 26 C. Det lovfestes at styret skal sørge for at plikten til aktivt likestillingsarbeid og plikten til å redegjøre for dette oppfylles i samsvar med aktivitetsplikten etter likestillings- og diskrimineringsloven.

1.3.5 Dokumentasjonsplikt for arbeidsgivere i de minste private virksomhetene

Departementet foreslår at arbeidsgivere i private virksomheter med færre enn 20 ansatte pålegges en plikt til å dokumentere virksomhetens likestillingsarbeid, og en plikt til å oppbevare denne dokumentasjonen. Arbeidsgivere i private virksomheter med mellom 20 og 50 ansatte får dokumentasjonsplikt, men dersom en av arbeidslivets parter i virksomheten krever det, får de redegjørelsesplikt. Departementets forslag innebærer ikke et krav til offentliggjøring av denne dokumentasjonen. Departementet foreslår at dokumentasjonen skal på oppfordring fremlegges for virksomhetens ansatte og deres representanter, Diskrimineringsnemnda, Likestillings- og diskrimineringsombudet og forskere.

1.3.6 Redegjørelsesplikt for andre arbeidsgivere

Departementet foreslår at arbeidsgivere i alle offentlige virksomheter, og arbeidsgivere i private virksomheter med mer enn 50 ansatte pålegges redegjørelsesplikt. Dette gjelder også arbeidsgivere i private virksomheter med mellom 20 og 50 ansatte dersom en av arbeidslivets parter i virksomheten krever det.

Forslaget innebærer at arbeidsgivere i disse virksomhetene skal redegjøre for den faktiske tilstanden for kjønnslikestilling i virksomheten. I tillegg skal de redegjøre for hva virksomhetene gjør for å oppfylle aktivitetsplikten etter § 26 i likestillings- og diskrimineringsloven. Redegjørelsesplikten skal sikre at aktivitetsplikten blir fulgt opp. Departementet foreslår at redegjørelsen skal gis i årsberetning eller i et annet offentlig tilgjengelig dokument. Arbeidsgivere i offentlige virksomheter som ikke er pålagt å utarbeide årsberetning, skal ta redegjørelsene inn i årsrapporten.

1.3.7 Aktivitetsplikten for offentlige myndigheter konkretiseres

Departementet foreslår at offentlige myndigheters aktivitetsplikt konkretiseres. Departementet foreslår at offentlige myndigheter skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk og alder, samt kombinasjoner av disse grunnlagene.

Departementet foreslår at offentlige myndigheter fortsatt skal ha en aktivitetsplikt knyttet til alle diskrimineringsgrunnlagene oppregnet i likestillings- og diskrimineringsloven. Departementet foreslår at offentlige myndigheter skal ha en aktivitetsplikt knyttet til sammensatt diskriminering. Departementet foreslår videre at det presiseres at aktivitetsplikten gjelder all virksomhet til offentlige myndigheter, og at enkelte temaer, som eksempler, fremheves i loven. Departementet foreslår at det presiseres i loven at offentlige myndigheter blant annet skal forebygge trakassering, herunder seksuell trakassering og kjønnsbasert vold, og at myndighetene skal motarbeide

stereotypier som er knyttet til diskrimineringsgrunnlagene.

1.3.8 Offentlige myndigheter får en redegjørelsesplikt

Departementet foreslår at offentlige myndigheter – som myndighetsutøvere og tjenesteytere – skal ha en plikt til å redegjøre for sitt arbeid med likestilling og ikke-diskriminering. Redegjørelsesplikten omfatter alt likestillingsfremmende arbeid som myndighetene utfører, dvs. arbeidet for likestilling og motarbeidelsen av diskriminering og trakassering, på alle lovens diskrimineringsgrunnlag. Departementet foreslår at offentlige myndigheter skal redegjøre for hva de gjør for å integrere hensynet til likestilling og ikke-diskriminering i sitt arbeid med tjenesteyting og myndighetsutøvelse, og i forholdet til sine brukere. Offentlige myndigheter skal redegjøre for hvordan virksomheten arbeider med å omsette prinsipper, prosedyrer og standarder for likestilling og ikke-diskriminering til handling. Myndighetene skal også vurdere resultatene som er oppnådd i likestillingsarbeidet og opplyse om hvilke forventninger de har til dette arbeidet fremover.

Statlige myndigheter skal ha en plikt til å offentliggjøre redegjørelsen i årsrapport, årsberetning eller i et annet offentlig tilgjengelig dokument. Kommunale og fylkeskommunale myndigheter skal ha en plikt til å offentliggjøre redegjørelsen.

1.3.9 Likestillings- og diskrimineringsombudet gir veiledning og følger opp

Departementet foreslår at Likestillings- og diskrimineringsombudet skal få ansvaret for veiledning og oppfølging av aktivitets- og redegjørelsesplikten, både for private og offentlige aktører.

1.3.10 Diskrimineringsnemnda skal håndheve arbeidsgivers redegjørelsesplikt

Departementet foreslo i høringsnotatet at Diskrimineringsnemnda ikke lenger skal håndheve bestemmelsen om arbeidsgivers redegjørelsesplikt. Forslaget opprettholdes ikke.

Departementet foreslår i denne lovproposisjonen at gjeldende rett videreføres når det gjelder håndhevelsen av arbeidsgivers redegjørelsesplikt. Dette innebærer at Diskrimineringsnemnda fremdeles skal håndheve bestemmelsen om arbeidsgivers redegjørelsesplikt og at Diskrimineringsnemnda har myndighet til å fatte et forvaltningsvedtak dersom det foreligger brudd på oppfyllelsen av redegjørelsesplikten. Nemnda har også myndighet til å ilegge tvangsmulkt for å sikre oppfyllelsen av pålegget om å rette opp manglende oppfyllelse av redegjørelsesplikten.

2 Lavterskeltilbud for behandling av saker om seksuell trakassering

2.1 Bakgrunn

2.1.1 Historikk

Fram til 1995 fantes det ingen eksplisitt lovbestemmelse om seksuell trakassering. Straffeloven regulerte bare forsettlige handlinger som kunne karakteriseres som voldtekt eller utuktig atferd.

I 1995 ble imidlertid følgende bestemmelse tatt inn i arbeidsmiljøloven:

> «…arbeidstakere skal ikke utsettes for trakassering eller annen utilbørlig opptreden.»

Dette var ikke et uttrykt forbud mot seksuell trakassering, men Kommunal- og arbeidsdepartementet viste i forarbeidene til at det kunne være:

> «behov for å gi arbeidstakerne et sterkere vern mot psykiske belastninger som ikke direkte har sin årsak i formell organisering av virksomheten, for eksempel trakassering eller mobbing av ulik art. Seksuell trakassering eller uønsket seksuell oppmerksomhet i arbeidsforhold er et eksempel på dette.»

Først i 2002 ble det tatt inn et særskilt forbud mot seksuell trakassering i likestillingsloven. Bakgrunnen for dette forbudet var blant annet forskning som viste at seksuell trakassering var et stort problem på mange samfunnsområder, se Ot.prp. nr. 77 (2000–2001) punkt 9.1, side 63.

Det ble også tatt inn en såkalt vernebestemmelse i loven. Vernebestemmelsen rettet seg mot arbeidsgivere og ledelsen i organisasjoner og utdanningsinstitusjoner. Vernebestemmelsen var todelt og omfattet både en plikt til å forebygge trakassering og en plikt til å forhindre at avdekket trakassering fortsetter.

Da forbudet mot seksuell trakassering ble tatt inn i likestillingsloven i 2002, ble sakene henvist til domstolsapparatet. Dette ble i Ot.prp. nr. 77 (2000–2001) punkt 9.7.4, side 72 begrunnet med:

> «Håndheving av bestemmelsen skal skje for domstolene. Likestillingsombudet skal ikke drive med håndheving overfor den påståtte overgriperen. Saker der en person anklages for å ha utøvd seksuell trakassering har en helt annen karakter enn andre saker om forskjellsbehandling i strid med likestillingsloven (f.eks. påstand om ulik lønn og forbigåelse ved ansettelse). Påstand om at en person har utøvd seksuell trakassering vil være alvorlig og inngripende for den anklagen gjelder, og i slike saker er det viktig å ivareta grunnleggende rettssikkerhetshensyn. Verken Likestillingsombudet eller Klagenemnda er organisert på en måte som ivaretar de særlige rettssikkerhetshensyn denne type saker reiser. Dette ble også påpekt i Klagenemndas høringsuttalelse. I saker hvor det skal bevises at seksuell trakassering faktisk har funnet sted, bør disse føres for domstolene, som har et prosessystem som ivaretar de særlige rettssikkerhetshensynene nevnt ovenfor.»

Daværende Likestillingsombud og klagenemnd kunne likevel håndheve vernebestemmelsen.

Det ble gjort et særskilt unntak fra reglene om delt bevisbyrde (se Ot.prp. nr. 77 (2000–2001) punkt 12.7.2, side 97), og det ble det heller ikke innført objektivt erstatningsansvar, verken etter forbudsbestemmelsen eller etter vernebestemmelsen.

Ved en lovendring i 2005 ble disse unntakene opphevet, slik at reglene om delt bevisbyrde (se Ot.prp. nr. 35 (2004–2005) punkt 9.7.1.1, side 56) og regler om objektivt erstatningsansvar (se Ot.prp. nr. 35 (2004–2005) punkt 8.7.1, side 48), også ble gjort gjeldende i saker seksuell trakassering. Det ble imidlertid presisert at det var de alminnelige reglene om erstatning som skulle komme til anvendelse ved overtredelse av vernebestemmelsen. Ved samme lovendring ble det også vedtatt et forbud og vern mot kjønnstrakassering.

2.1.2 NOU 2009: 14 Et helhetlig diskrimineringsvern

Diskrimineringslovutvalget vurderte ikke dette spørsmålet.

2.1.3 NOU 2011: 18 Struktur for likestilling

Likestillingsutvalget ble oppnevnt i februar 2010 for å utrede kjønnslikestilling med utgangspunkt i livsløp, etnisitet og klasse. Utvalget vurderte i sin utredning NOU 2011: 18 «Struktur for likestilling» de eksisterende institusjonelle og organisatoriske rammene for arbeidet med likestilling.

Utvalget foreslo at Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda skulle gis myndighet til å håndheve forbudet mot seksuell trakassering i likestillingsloven.

Det ble vist til at seksuell trakassering er et omfattende problem på arbeidslivets område, i idrettsmiljøer, på skoler og universiteter, blant barn og unge, i foreningsliv og i pasient-, klient- og kundeforhold.

Utvalget mente at det ikke forelå noen gode grunner til at seksuell trakassering skal vurderes annerledes enn andre former for trakassering. De viste også til at rettsutviklingen de senere årene har gått i retning av å sidestille seksuell trakassering med annen trakassering knyttet til de ulike diskrimineringsgrunnlagene både når det gjelder delt bevisbyrde og reaksjoner på trakassering, jf. punkt 2.1.1.

Det ble også vist til at seksuell trakassering i dag er den eneste formen for trakassering som ombudet og nemnda ikke håndhever.

2.1.4 Prop. 88 L (2012–2013) Diskrimineringslovgivning

Departementet vurderte i denne proposisjonen om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda skulle gis myndighet til å håndheve saker om seksuell trakassering, men kom til at det ikke skulle fremmes forslag om dette.

Hensynet til rettssikkerhet veide tungt i vurderingen. Det ble blant annet anført at disse sakene ofte innebærer store bevismessige utfordringer med påstander og opplevelser som partene kan forstå og oppleve svært ulikt, og at sakene ofte finner sted i lukkede rom der bare partene er til stede.

Departementet viste til at saksbehandlingen ved ombudet og i nemnda ikke er så omfattende som saksbehandlingen i domstolene, og sa blant annet at:

> «Slik ombudet og nemndas saksbehandlingsform, sammensetning og ressurser er, ligger det ikke på samme måte til rette for kontradiksjon og parts- og vitneavhør som i domstolene.»

2.1.5 Prop. 80 L (2016–2017) Lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda

Departementet videreførte i denne lovproposisjonen gjeldende rett, slik at saker om seksuell trakassering må bringes inn for domstolene.

Det ble vist til at det er forhold ved seksuell trakassering som gjør at disse sakene skiller seg fra andre trakasserings- og diskrimineringssaker, og at tungtveiende grunner derfor taler for at saker om seksuell trakassering skal behandles av domstolene.

Departementet fremhevet at bevissituasjonen som regel vil være vanskeligere i saker om seksuell trakassering enn i andre saker, og selv om likestillings- og diskrimineringslovene ikke har et krav om skyld, vil vurderingene i saker om seksuell trakassering ofte være subjektive. Det ble også vist til at i en domstolsprosess vil partene sikres full bevisumiddelbarhet, der partene er representert med hver sin advokat og der det er anledning til å få dekket saksomkostninger dersom de vinner saken.

Det ble likevel presisert at ombudet ville kunne gi rettighetsveiledning og være partshjelper også i saker om seksuell trakassering.

2.1.6 Endringer i håndhevingsapparatet

Håndhevingsapparatet på diskrimineringsområdet fikk fra og med 1. januar 2018 en ny og endret organisering.

Håndhevingsapparatet var før dette organisert som et to-instanssystem. Ombudet behandlet klagesaker i første instans, og ga ikke-bindende uttalelser om hvorvidt det hadde funnet sted diskriminering. Ombudets uttalelser kunne bringes inn for Likestillings- og diskrimineringsnemnda som fattet bindende vedtak. Hverken ombud eller nemnd hadde myndighet til å håndheve forbudet mot seksuell trakassering.

Departementet vil presisere at det tidligere håndhevingsapparatet formelt sett var et éninstanssystem selv om det besto av to organer.

Ombudet fattet som hovedregel ikke vedtak i forvaltningslovens forstand, de ga ikke-bindende uttalelser om hvorvidt diskriminering har funnet sted.

Endringene innebar i hovedsak at:

- lovhåndheveroppgavene ble skilt ut fra ombudets oppgaveportefølje.
- et nytt håndhevingsapparat er nå bygd opp rundt en nemnd der alle saker behandles i én instans.
- kvalifikasjonskravene til nemndlederne har blitt skjerpet, slik at det i tillegg til juridisk utdannelse, som hovedregel skal stilles krav om dommererfaring.
- nemnda er nå gitt myndighet til å ilegge oppreisning i diskrimineringssaker innenfor arbeidslivet og erstatning i enkle saksforhold.

2.1.7 Anmodningsvedtak

2.1.7.1 Innst. 388 L (2016–2017) forslag nr. 6

I forbindelse med stortingsbehandling av Prop. 80 L (2016–2017) Lov om likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven) i juni 2017 fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak:

> «Stortinget ber regjeringen utrede et lavterskeltilbud for håndhevelse av forbudet mot seksuell trakassering.»

2.1.7.2 Innst. 208 S (2017–2018) forslag nr. 1 og nr. 6

I forbindelse med Stortingsbehandlingen av representantforslag 71 S (2016–2017) og 75 S (2016–2017) i april 2018, fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak:

Forslag nr. 1:

> «Stortinget ber regjeringen finne en hensiktsmessig måte å styrke veilednings- og hjelpetilbudet til personer som utsettes for seksuell trakassering, som ivaretas av Likestillings- og diskrimineringsombudet.»

Forslag nr. 6:

> «Stortinget ber regjeringen komme tilbake med sak i forbindelse med statsbudsjettet 2020 om å innføre et lavterskeltilbud for håndhevelse av saker om seksuell trakassering, samt gi Diskrimineringsnemnda myndighet til å gi oppreising og erstatning i slike saker innenfor diskrimineringslovens område, tilsvarende diskriminering på grunn av etnisitet, kjønn og funksjonshemming.»

2.1.8 Høringen

Barne- og likestillingsdepartementet sendte 2. juli 2018 høringsnotat med forslag om etablering av et lavterskeltilbud for behandling av saker om seksuell trakassering på høring med 14 ukers høringsfrist til følgende instanser:

Offentlige instanser

Departementene
Arbeids- og velferdsdirektoratet
Arbeidsretten
Arbeidstilsynet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Barneombudet
Direktoratet for forvaltning og IKT
Domstoladministrasjonen
Forbrukertilsynet
Forbrukerrådet
Helsedirektoratet
Høyesterett
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Fylkesmennene
Likestillings- og diskrimineringsnemnda
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter
Politidirektoratet
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Sametinget
Sivilombudsmannen
Statens helsetilsyn
Statens seniorråd
Statsadvokatembetene

Universiteter, forskningsinstitusjoner mv.

Forskningsstiftelsen FAFO
Gáldu - Kompetansesenter for urfolks rettigheter
Institutt for samfunnsforskning
KILDEN
Komité for kjønnsbalanse og mangfold i forskning
Nord universitet – Bodø
Nord universitet – Steinkjer
Nordisk samisk institutt (NSI)
Norges arktiske universitet (UIT)
Norges miljø- og biovitenskaplige universitet
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)

Norsk senter for menneskerettigheter
Senter for samiske studier
Senter for tverrfaglig kjønnsforskning UiO
Universitetet i Agder
Universitetet i Bergen
Universitetet i Bergen – Det juridiske fakultet
Universitetet i Oslo
Universitetet i Oslo – Det juridiske fakultet
Universitetet i Oslo – Det juridiske fakultet, avd. for kvinnerett, barnerett, likestillings- og diskrimineringsrett (KVIBALD)
Universitetet i Stavanger

Hovedorganisasjoner mv. i arbeidslivet

Akademikerne
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Bedriftsforbundet
Den norske advokatforening
Den norske dommerforening
Fagforbundet
Fellesorganisasjonen (FO)
Hovedorganisasjonen Virke
KS
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Norges Ingeniør- og Teknologiorganisasjon (NITO)
Norges Juristforbund
Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
Unio
Yrkesorganisasjonenes sentralforbund (YS)

Interesseorganisasjoner, humanitære organisasjoner mv.

Aksept
Antirasistisk senter
Care Norge
Caritas Norge
Delta Kappa Gamma Society International, avd. Norge
Den norske Helsingfors komité
Elevorganisasjonen
FOKUS - Forum for kvinner og utviklingsspørsmål
Forbundet for transpersoner i Norge
Foreningen for kvinne- og kjønnsforskning
Foreningen for østsamene
FRI – Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO)
Harry Benjamin Ressurssenter
Human Rights service (HRS)
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Juss-Buss
Jussformidlingen i Bergen
Jushjelpa i Midt-Norge
Jusshjelpa i Nord-Norge
KUN Senter for kunnskap og likestilling
Kvenlandsforbundet
Kvinnefronten
Kvinnegruppa Ottar
Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)
Likestilling, Integrering, Mangfold (LIM)
Likestillingssenteret
Mannsforum
Menneskerettsalliansen
Norges Handikapforbund
Norges kvinne- og familieforbund
Norges kvinnelobby
Norsk kvinnesaksforening
Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
Norske kveners forbund
Norske Kvinners Sanitetsforening
Norske Reindriftssamers Landsforbund
Norske Samers Riksforbund
Organisasjonen mot offentlig diskriminering
Redd Barna
REFORM ressurssenter for menn
Ressurssenter for kvinner med minoritetsbakgrunn (MiRA)
Rettspolitisk forening
Riddu Riddu
Romsk Råd i Norge
Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO)
Samenes Folkeforbund
Sámi Nisson Forum/Samisk Kvinneforum
Sáráhkká
Skeiv ungdom
Skeiv verden
Skogfinske interesser i Norge
Stensveen Ressurssenter for Transpersoner
Stopp Diskrimineringen
Taternes landsforening
Unge funksjonshemmede
UNICEF-komiteen i Norge

Departementet mottok synspunkter fra:

Advokatforeningen
Akademikerne
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Balansekunst
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
Barneombudet
Diskrimineringsnemnda
Fagforbundet
Hovedorganisasjonen Virke
JURK

Jussformidlingen
Justis- og beredskapsdepartementet
KS advokatene
KUN
Komité for kjønnsbalanse og mangfold i forskning
Kvinnefronten
Landsorganisasjonen i Norge
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Likestillingssenteret
Mira ressurssenter for kvinner med minoritetsbakgrunn
NHO
Norges kvinne- og familieforbund
Norges kvinnelobby
Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter
Norsk kvinnesaksforening
Norsk sykepleierforbund
Norske kvinners sanitetsforening
Norske reindriftsamers landsforbund
Redd Barna
Reform ressurssenter for menn
Rettspolitisk forening
Unio
Universitetet i Oslo
YS

Følgende høringsinstanser har svart at de ikke har merknader:

Domstoladministrasjonen, Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Høyesterett, Riksadvokaten, Samferdselsdepartementet, Statens helsetilsyn og Utenriksdepartementet.

2.2 Lavterskeltilbud i enkelte andre land

2.2.1 Innledning

De fleste europeiske land har håndhevingsorganer som behandler klager over brudd på diskrimineringslovgivningen, også seksuell trakassering. Noen kan fatte bindende vedtak, noen gir ikkebindende uttalelser og andre kan bringe en sak inn for retten (med klagers samtykke) uten kostnad for klager. Det varierer noe om det er adgang til forvaltningsklage.

Erfaring viser imidlertid at ikke veldig mange saker om seksuell trakassering har blitt bragt inn for klageorganene i de landene som har etablert et lavterskeltilbud. Det har videre vist seg vanskelig å vinne frem med klagene, til tross for regler om delt bevisbyrde.

2.2.2 Sverige

I Sverige har de ikke noe lavterskeltilbud for behandling av diskrimineringssaker, og således heller ikke et lavterskeltilbud som behandler saker om seksuell trakassering. Diskrimineringslovgivningen håndheves av domstolene.

Diskrimineringsombudsmannen har imidlertid myndighet til å søke å oppnå frivillige ordninger mellom partene, og har også myndighet til å bringe saker inn for domstolene på vegne av personer som mener seg trakassert eller diskriminert. Denne ordningen er kostnadsfri, men det er ombudsmannen selv som velger hvilke saker som skal føres for domstolene. Ombudsmannen har i perioden 2009 til og med 2017 oppnådd frivillig ordning i fire saker om seksuell trakassering og har ført syv saker for domstolene.

2.2.3 Finland

Diskriminerings- og jämställdhetsnämnden kan fatte vedtak i saker om seksuell trakassering, men har ikke myndighet til å ilegge oppreisning og erstatning.

Nemnda består av en leder, en nestleder og 13 medlemmer. Leder og nestleder må ha erfaring som dommer og de syv øvrige medlemmene skal være jurister.

Saksbehandlingen i nemnda er i all hovedsak skriftlig.

Nemndas vedtak kan påklages til forvaltningsretten som er en særdomstol på forvaltningsområdet, eller bringes inn for de alminnelige domstoler.

2.2.4 Danmark

Ligebehandlingsnævnet kan fatte bindende vedtak i saker om seksuell trakassering og tilkjenne godtgjørelse.

Nævnet skal bestå av en leder, to nestledere og ni medlemmer. Leder skal være lagrettsdommer, nestlederne skal være tingrettsdommere og de øvrige medlemmene skal være jurister med kunnskap om likestillingslovgivningen.

Saksbehandlingen i nævnet er utelukkende skriftlig. Alle opplysninger sendes partene for uttalelse før vedtak fattes, men det er ikke adgang til å kalle inn parter og vitner til en muntlig høring.

Det er ikke adgang til forvaltningsklage, men nævnets vedtak kan bringes inn for domstolene til behandling.

2.2.5 Island

Likestillingsnemnda har myndighet til å fatte bindende vedtak i saker om seksuell trakassering, men har ikke myndighet til å ilegge oppreisning og erstatning.

Nemnda består av tre godt kvalifiserte jurister. Leder og nestleder skal oppfylle kravet til tingrettsdommere, og minst en av dem skal i tillegg ha ekspertkunnskap om likestilling.

Saksbehandlingen er som hovedregel skriftlig, men nemnda kan innkalle parter og vitner til en muntlig høring. Nemnda skal uansett sikre at partene gis mulighet til å uttale seg før vedtak fattes. Nemnda kan kreve at partene fremlegger bevis.

Det er ikke adgang til forvaltningsklage, men nemndas vedtak kan bringes inn for domstolene til behandling.

2.3 Internasjonale forpliktelser

2.3.1 FN

FNs kvinnediskrimineringskonvensjon inneholder ingen egen bestemmelse om seksuell trakassering, men har en rekke bestemmelser om at statene skal treffe alle «egnede» eller «tjenlige» tiltak for å motvirke diskriminering av kvinner og sikre en effektiv beskyttelse av kvinner, «via kompetente nasjonale domstoler og andre offentlige institusjoner». FNs kvinnediskrimineringskomité har imidlertid uttalt at konvensjonen gir kvinner et vern mot seksuell trakassering. Komiteen har i generell anbefaling nr. 19 definert seksuell trakassering på følgende måte:

> «Sexual harassment includes such unwelcome sexually determined behaviour as physical contact and advances, sexually coloured remarks, showing pornography and sexual demand, whether by words or actions.»

2.3.2 Europarådet

Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner CETS 210, som Norge ratifiserte i 2017, slår i artikkel 40 fast at:

> «Partane skal ved lovgiving eller på annan måte treffe dei tiltaka som er nødvendige for å sikre straffeforfølging eller anna rettsforfølging av ei kvar form for uønskt verbal, ikkje-verbal eller fysisk åtferd av seksuell art som har som føremål eller verknad å krenkje ein person sin vørdnad, særleg når åtferda skaper eit truande, fiendtleg, fornedrande, audmjukande eller ubehageleg miljø.»

For å sikre at partene gjennomfører konvensjonens forpliktelser er det etablert et eget overvåkningsorgan – GREVIO (Group of Experts on Action against Violence against women and domestic violence).

2.3.3 EU-rett

Et forbud mot seksuell trakassering er inntatt i EUs likebehandlingsdirektiv og EUs direktiv om likebehandling av menn og kvinner i forbindelse med tilgang til varer og tjenester (2004/113/EF). Begrepet er definert på følgende måte i direktivenes artikkel 2 nr. 1 bokstav d:

> «[…] at der udvises enhver form for uønsket verbal, ikke-verbal eller fysisk adfærd med seksuelle undertoner med det formål eller den virkning at krænke en persons værdighed, navnlig ved at skabe et truende, fjendtligt, nedværdigende, ydmygende eller ubehageligt klima».

Det følger av EU-direktivene at bestemmelsene om delt bevisbyrde kommer til anvendelse i saker som gjelder trakassering og seksuell trakassering i arbeidslivet, jf. blant annet EUs likebehandlingsdirektiv (2006/54/EF) artikkel 19 og EUs rammedirektiv (2000/78/EF) artikkel 10, jf. direktivet artikkel 2 nr. 2 bokstav a. I andre trakasseringssaker, utenfor arbeidslivet, gjelder det ikke et krav om delt bevisbyrde.

2.4 Gjeldende rett – oversikt

2.4.1 Lov om likestilling og forbud mot diskriminering

Trakassering og seksuell trakassering er forbudt etter likestillings- og diskrimineringsloven, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 13.

Med seksuell trakassering menes enhver form for uønsket seksuell oppmerksomhet som har som formål eller virkning å være krenkende, skremmende, fiendtlig, nedverdigende, ydmykende eller plagsom.

Med «seksuell oppmerksomhet» menes oppmerksomhet av seksuell karakter eller seksuelt betont oppmerksomhet. Oppmerksomheten kan være verbal, ikke-verbal eller fysisk. For eksempel kan forbudet omfatte eksplisitte spørsmål, rykte-

spredning om en persons seksuelle aktivitet eller gjentatte seksuelle spøker. Seksuell trakassering kan omfatte alt fra blikk, berøring og kommentarer, til voldtekt og voldtektsforsøk (vold og voldtektsforsøk rammes imidlertid også av straffeloven). Å få tilsendt bilder eller videoer med seksuelt innhold via brev, telefon eller internett kan også omfattes. Det er ikke et krav at atferden er motivert av seksuelt begjær. Departementet vil presisere at nemndas myndighet er avgrenset mot saker etter straffelovgivningen.

Oppmerksomheten må også være uønsket. Det vil si at den verken må være velkommen eller gjensidig. Om seksuell oppmerksomhet er uønsket eller ikke beror utelukkende på oppfatningen hos det enkelte individ som rammes. Det skal legges en subjektiv vurdering til grunn, og det skal vektlegges individuelle variasjoner. Som utgangspunkt må den som utøver oppmerksomheten bli gjort klar over at den er uønsket. Det er imidlertid ikke et absolutt krav om at den som er utsatt for den trakasserende atferden må ha gjort den som utøver handlingen mv. oppmerksom på at atferden er uønsket. Ett eneste tilfelle kan utgjøre trakassering dersom oppførselen er tilstrekkelig alvorlig.

Oppmerksomheten må videre ha som formål eller virkning å være «krenkende, skremmende, fiendtlig, nedverdigende, ydmykende eller plagsom». De nevnte virkningene er alternative vilkår, og det er derfor tilstrekkelig at ett av dem er oppfylt. Også uønsket seksuell oppmerksomhet som er plagsom er omfattet. Det innebærer at også den mer vennligsinnede seksuelle oppmerksomheten kan være omfattet.

Om atferden er plagsom må avgjøres ut fra en helhetlig vurdering der en rekke momenter vil ha relevans. Blant annet om den som oppmerksomheten retter seg mot selv opplever atferden som plagsom, handlingens karakter, tid og sted for handlingen og relasjonen mellom handlingspersonen og den som den seksuelle oppmerksomheten retter seg mot. Et annet moment vil være om oppførselen har hatt negative virkninger av fysisk, psykisk eller arbeidsmessig art. Listen over momenter er ikke uttømmende, og vil måtte utfylles gjennom praksis. Ved vurderingen skal det tas i betraktning at kvinner og menn ofte har ulik oppfatning av hva som er negativ seksuell oppmerksomhet.

Forbudet mot seksuell trakassering er, som forbudet mot trakassering, absolutt. En saklighetsvurdering kan ikke under noen omstendighet frita handlingen mv. fra å være trakasserende så fremt vilkårene ellers er til stede.

Forbudet omfatter trakassering på grunn av eksisterende, antatte, tidligere og fremtidige forhold.

Loven har også en vernebestemmelse som retter seg mot arbeidsgivere og ledelsen i organisasjoner og utdanningsinstitusjoner. Vernebestemmelsen er todelt og omfatter for det første en plikt til å forebygge at trakassering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon i forbindelse med fødsel, omsorgsoppgaver, etnisitet (blant annet nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og språk) religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk skjer. Den omfatter videre en plikt til å forhindre at slik trakassering fortsetter dersom den ansvarlige får kjennskap til at det forekommer.

Med plikt til å forebygge menes tiltak av preventiv karakter, så som iverksettelse av og utforming av retningslinjer for varsling av trakassering. Plikten til å forhindre innebærer å gripe fatt i aktuelle situasjoner med påstått trakassering og utrede hva som har skjedd og komme med forslag til løsning. Det kreves ikke at den ansvarlige faktisk har forhindret trakasseringen. Det er tilstrekkelig at den ansvarlige har forsøkt å hindre den. Den som opplever seg trakassert skal ikke måtte bevise at trakassering har skjedd.

En arbeidsgiver vil i tillegg kunne holdes direkte ansvarlig for trakassering dersom vedkommende personlig eller arbeidsgiver som juridisk person, for eksempel ved styret, trakasserer en ansatt. Arbeidsgiver som juridisk person vil også kunne holdes ansvarlig for trakassering rettet mot en ansatt begått av andre arbeidstakere, kunder, klienter mv. så lenge trakasseringen har skjedd i arbeidslivet.

Likestillings- og diskrimineringsnemnda (LDN) har imidlertid slått fast at for at arbeidsgiver skal bli ansvarlig for trakassering, må trakasseringen være begått av en som kan identifiseres med arbeidsgiver, eller at arbeidsgiver på noen måte kan bebreides, jf. LDN sak nr. 10/2014. Det kan ikke utledes et rent objektivt ansvar for arbeidsgiver. Ved vurderingen av spørsmålet om vedkommende som har stått for trakasseringen kan identifiseres med arbeidsgiver, vil det være relevant om han eller hun har personalansvar eller instruksjonsmyndighet. Når det gjelder spørsmålet om arbeidsgiver er å bebreide, må det vurderes om det var mulig for arbeidsgiver å hindre eller stanse trakasseringen. I LDN sak nr. 29/2013 la nemnda blant annet vekt på risiko for at det ville oppstå en personaldebatt om en arbeidstakers seksuelle orientering i menighetsrådsmøte og

påfølgende unnlatelse av å stanse diskusjonen som oppsto. LDN uttalte at:

> «Når Den norske kirke har organisert seg på en slik måte at virksomhetsansvaret og arbeidsgiveransvaret er fordelt på to organer, innebærer ikke dette at fellesrådet kan fraskrive seg ansvaret ved å vise til manglende instruksjons- og sanksjonsmyndighet overfor menighetsrådet.»

LDN konkluderte med at arbeidsgiver ble holdt ansvarlig for den trakassering av arbeidstaker som ble begått av deltakerne på møtet.

I diskrimineringssaker, herunder trakasseringssaker, gjelder regler om delt bevisbyrde, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 37.

Delt bevisbyrde innebærer at dersom det foreligger omstendigheter som gir grunn til å tro at det har skjedd diskriminering og den ansvarlige ikke sannsynliggjør at diskriminering likevel ikke har funnet sted, skal det legges til grunn at diskriminering har funnet sted. Delt bevisbyrde betyr altså ikke at kravene til skyld er lavere i diskrimineringssaker, men at bevisbyrden ligger på den som anklages for diskriminering. Beviskravet i diskrimineringssaker er like fullt alminnelig sannsynlighetsovervekt, jf. Rt. 2014 s. 402.

Med omstendigheter som gir grunn til å tro at diskriminering har skjedd menes at det må være holdepunkter for eller indikasjoner på at diskriminering har skjedd. Sannsynlighetsovervekt kreves ikke. Det er ikke et krav om at omstendighetene som gir grunn til å tro at det har skjedd diskriminering, må ha kommet fra klager.

At bevisbyrden snus har betydning for hvem tvilen går utover. Den som påstås å diskriminere har tvilsrisikoen der det etter avsluttet bevisførsel fortsatt er tvil om det har skjedd diskriminering. Beviskravet er det samme som ellers – alminnelig sannsynlighetsovervekt. Bevisbedømmelsen er heller ikke annerledes enn i andre saker. Det alminnelige prinsippet om fri bevisbedømmelse og utgangspunktet om at det mest sannsynlige faktum skal legges til grunn for en avgjørelse endres ikke gjennom regelen om bevisbyrde. Det vil imidlertid generelt ha liten bevisverdi at den som er påstått å diskriminere forsikrer at vedkommende ikke har diskriminert.

Reglene om delt bevisbyrde kommer også til anvendelse i saker om trakassering etter arbeidsmiljøloven § 13–1, jf. arbeidsmiljøloven § 13–8, jf. § 13–1 (2). Regelen om delt bevisbyrde gjelder imidlertid ikke for trakassering etter arbeidsmiljøloven § 4–3.

2.4.2 Arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljøloven forbyr trakassering på grunn av politisk syn, medlemskap i arbeidstakerorganisasjon og alder, jf. § 13–1 annet ledd. Det fremgår av forarbeidene at begrepet trakassering skal tolkes på samme måte som i arbeidsmiljøloven § 4–3 (3), der det heter at «Arbeidstaker skal ikke utsettes for trakassering eller annen utilbørlig opptreden», jf. Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) kapittel 25 side 325.

I forarbeidene heter det at både seksuell trakassering og andre former for trakassering er omfattet av trakasseringsforbudet, jf. Ot.prp. nr. 50 (1993–94) kapittel 6.2 side 65. Etter arbeidsmiljøloven er det et krav at handlingene har skjedd gjentatte ganger over tid for å defineres som trakassering eller utilbørlig opptreden. Det er også et krav om ubalanse i styrkeforholdet mellom partene, jf. blant annet Rt. 1997 side 786 (Falken).

Etter arbeidsmiljøloven har også alle arbeidsgivere en generell plikt til å forebygge trakassering på arbeidsplassen. Denne plikten følger av arbeidsmiljølovens krav til virksomhetenes psykososiale arbeidsmiljø, jf. § 4–3. Plikten til å forebygge trakassering etter arbeidsmiljøloven er ikke begrenset til trakassering på grunn av bestemte egenskaper eller forhold. Plikten gjelder generelt.

2.4.3 Lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda

2.4.3.1 Innledning

Diskrimineringsombudsloven gir regler for organisering av og virksomheten til Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda.

2.4.3.2 Organisering

Diskrimineringsnemnda er bygget opp som en éninstans modell, slik at det ikke er adgang til forvaltningsklage, jf. diskrimineringsombudsloven § 2 andre ledd.

Nemnda er et uavhengig kollegialt forvaltningsorgan, administrativt underlagt Barne- og likestillingsdepartementet. Denne tilknytningsformen sikrer faglig uavhengighet og selvstendighet både fordi nemnda ikke kan instrueres av departementet og fordi sakene som behandles i nemnda ikke kan omgjøres av eller klages inn for

departementet, jf. diskrimineringsombudsloven § 6 første ledd.

Nemnda er delt inn i tre avdelinger og består av til sammen ni medlemmer, hvorav tre ledere som leder hver sin avdeling. Det er i tillegg oppnevnt seks varamedlemmer, jf. diskrimineringsombudsloven § 6 andre ledd. En nemndleder kan, når særlige grunner tilsier det, beslutte at en sak skal behandles ved forsterket nemnd. I en forsterket nemnd møter samtlige nemndledere i tillegg til de ordinære medlemmer i vedkommende avdeling, jf. forskrift om organisasjon, oppgaver og saksbehandling for Diskrimineringsnemnda § 6 femte ledd.

Nemndas ledere skal som hovedregel ha dommererfaring. Det kan åpnes for særlig kvalifiserte kandidater som mangler dommererfaring, men hovedregelen er likevel at det skal oppnevnes ledere med dommererfaring, jf. diskrimineringsombudsloven § 6 tredje ledd.

Nemnda bistås av et faglig sekretariat. Sekretariatet vurderer innkommende dokumenters relevans og betydning for saken, fører referater fra møter, forbereder og skriver utkast til vedtak, gjør juridiske, faktiske eller økonomiske utredninger med mer, jf. diskrimineringsombudsloven § 6 sjette ledd.

2.4.3.3 Håndheving

Nemnda behandler de sakene som bringes inn for den og treffer vedtak dersom det foreligger brudd på diskrimineringslovgivningen, jf. diskrimineringsombudsloven §§ 8 og 11 første ledd. Nemnda er vedtaksfør når en leder og to ordinære medlemmer er til stede, jf. forskrift om organisasjon, oppgaver og saksbehandling for Diskrimineringsnemnda § 8 sjette ledd.

Nemnda kan rette en avgjørelse som har fått en utforming som ikke stemmer overens med nemndas mening, og kan også treffe tilleggsavgjørelse, jf. diskrimineringsombudsloven § 21. Nemnda har videre myndighet til å gjenåpne en sak etter begjæring fra en part dersom det foreligger brudd på habilitetskrav i forvaltningsloven § 6, dersom det foreligger andre saksbehandlingsfeil og det ikke kan utelukkes at feilen var bestemmende for vedtakets innhold eller dersom opplysninger om faktiske forhold som var ukjent da saken ble avgjort, tilsier at vedtaket høyst sannsynlig ville blitt et annet, jf. diskrimineringsombudsloven § 20.

2.4.3.4 Unntatt fra håndheving

Nemnda kan ikke treffe rettslig bindende vedtak om at vedtak truffet av andre forvaltningsorganer er i strid med diskrimineringslovgivningen, med mindre forvaltningsorganet har truffet vedtak i kraft av å være arbeidsgiver.

Nemnda kan ikke treffe bindende vedtak overfor Kongen (regjeringen) og departementene, men skal i slike saker gi en ikke-bindende uttalelse.

Adgangen til å treffe vedtak og til å avgi ikke-bindende uttalelser om Stortingets og organer for Stortingets virksomhet, domstolenes, Domstoladministrasjonens, Innstillingsrådet for dommeres og Tilsynsutvalget for dommeres virksomhet er i sin helhet unntatt fra nemndas virkeområde.

2.4.3.5 Saksbehandlingsregler

Saksbehandlingen i Diskrimineringsnemnda er som hovedregel skriftlig, men slik at det åpnes for muntlig forhandling i saker der det er reelt behov for dette av hensyn til sakens opplysning. Det er nemndas leder som vurderer behovet for muntlige forhandlinger, men slik at partene skal ha en ubetinget rett til muntlig behandling i saker hvor det er krevd oppreisning, jf. diskrimineringsombudsloven § 9.

Nemnda har et selvstendig ansvar for å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, jf. forvaltningsloven § 17. Nemnda skal prøve alle sider av saken. Dette innebærer også innhenting av og vurdering av opplysninger som ikke nødvendigvis er tatt opp av partene. Hvor omfattende undersøkelser som kreves, avhenger av sakens art.

Forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c om adgang til å omgjøre egne vedtak gjelder som hovedregel ikke. Dersom nemndas vedtak er kjent ugyldig ved dom, gjelder likevel forvaltningslovens regler om omgjøring. Dette begrunnes i at disse vedtakene ikke er rettskraftige og derved ikke kan gjenåpnes etter § 20.

Forvaltningsloven gjelder for øvrig for nemndas virksomhet med mindre annet følger av diskrimineringsombudsloven.

2.4.3.6 Rettskraft

Dersom søksmål ikke reises innen fristen, har nemndas vedtak samme virkning som rettskraftig dom, og kan fullbyrdes etter reglene for dommer. Når vedtaket er rettskraftig vil det være tvangs-

grunnlag og kan inndrives med namsmyndighetenes hjelp uten å gå veien om domstolene.

I tilfeller der nemnda fatter vedtak om oppreisning eller erstatning i saker der statlige organer er part, vil kravet ikke kunne tvangsfullbyrdes, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 1–2 første ledd som slår fast at krav mot staten ikke kan tvangsfullbyrdes. Når det gjelder krav mot en kommune, fylkeskommune, samkommune, et interkommunalt selskap, regionalt helseforetak eller helseforetak, er det kun tvangsfullbyrdelse etter tvangsfullbyrdelsesloven kapittel 7 om utlegg som er avskåret.

2.5 Etablering av et lavterskeltilbud for behandling av saker om seksuell trakassering

2.5.1 Gjeldende rett

Det finnes ikke noe lavterskeltilbud for behandling av saker om seksuell trakassering. Diskrimineringsnemnda håndhever likestillings- og diskrimineringsloven, men har likevel ikke myndighet til å håndheve forbudet mot seksuell trakassering i likestillings- og diskrimineringsloven, jf. diskrimineringsombudsloven § 7 første ledd bokstav a. Disse sakene må per i dag bringes inn for domstolene.

2.5.2 Forslag i høringsnotatet

Departementet foreslo at Diskrimineringsnemnda skal gis myndighet til å håndheve forbudet mot seksuell trakassering i likestillings- og diskrimineringsloven.

Departementet foreslo videre at partene i saker om seksuell trakassering skal gis en ubetinget rett til å kreve muntlig behandling.

Departementet foreslo også at antall avdelinger i nemnda utvides fra tre til fire.

Departementet foreslo i tillegg at loven endres, slik at reglene om sammensetningen av nemnda ikke tallfestes i loven.

2.5.3 Høringsinstansenes syn

Et klart flertall av høringsinstansene støtter regjeringens forslag.

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter mener at:

> «…det er positivt at BLD fremmer forslag om å etablere et lavterskeltilbud ved Diskrimineringsnemnda for å håndheve forbudet mot seksuell trakassering…»

Diskrimineringsnemnda er:

> «… også positiv til departementets forslag om at Diskrimineringsnemnda får myndighet til å håndheve forbudet mot seksuell trakassering i likestillings- og diskrimineringsloven.»

Diskrimineringsnemnda mener imidlertid at en igangsatt straffesak normalt bør etterforskes ferdig før en sivilrettslig behandling av saken, og viser til at:

> «… med den ødeleggende virkning en kontradiktorisk bevisutvekslingsprosess kan ha på strafferettslig etterforskning, ber nemnda departementet vurdere om det bør innføres en eksplisitt skal-avvisningsregel for nemnda når saken behandles hos påtalemyndigheten. En slik avvisningsplikt for nemnda bør også foreligge i de tilfeller den påståtte trakasserer velger å anmelde fornærmede for uriktig forklaring til offentlig myndighet. En slik avvisningsregel bør eventuelt også gjelde generelt, dvs. uavhengig av hvilket diskriminerings- eller trakasseringsgrunnlag saken i Diskrimineringsnemnda gjelder.»

Akademikerne viser blant annet til at:

> «… Selv om vi har et lovverk som gir beskyttelse mot seksuell trakassering, viser rettspraksis at svært få saker bringes inn for domstolene.»

LO fremhever at:

> «…det er viktig og positivt at det nå kommer på plass et lavterskeltilbud for behandling av saker om seksuell trakassering.»

Fem høringsinstanser, *Advokatforeningen, Arbeidsgiverforeningen Spekter, Justisdepartementet, NHO* og *Virke* er kritiske til forslaget. De viser i hovedsak til en bekymring for at rettssikkerheten til de som blir anklaget ikke blir godt nok ivaretatt.

Advokatforeningen mener at Diskrimineringsnemnda er et forvaltningsorgan uten de prosessreglene som ellers anses nødvendige for å sikre en rettssikker prosess i særlig belastende saker. De viser til at det for inngripende og alvorlige saker vil være viktig å regulere for eksempel par-

tenes rett til kontradiksjon og representasjon, muligheter for bevisførsel og bevisavskjæring, offentlighet og erstatning for saksomkostninger.

Arbeidsgiverforeningen Spekter viser til at det forslaget som nå ligger på bordet ble grundig vurdert og avvist i Prop. 80 L (2016–2017) Lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda. Spekter mener derfor at:

> «Mindre enn 1 år etter denne grundige vurderingen og avgjørelsen, blir dette forslaget fremmet på nytt. Spekter kan ikke se at rettsikkerheten på dette området har endret seg siden departementas argumentasjon i 2017. Uansett hvordan en nemnd blir satt sammen, kan aldri en nemnd komme på høyden med en domstol når det gjelder rettsikkerhet for partene i en sak. Det være seg angående saksbehandlingsregler eller ubetinget krav på muntlig behandling i en nemnd mv.»

Justisdepartementet viser til at:

> «#Metoo-bevegelsen har synliggjort omfanget av seksuell trakassering på ulike samfunnsområder, og behovet for å styrke arbeidet for å forebygge seksuell trakassering og håndheve likestillings- og diskrimineringslovens forbud. Flere av sakene som har kommet fram det siste året, har også vist hvor krevende enkelte av disse sakene kan være, og at de reiser vanskelige bevismessige spørsmål og rettssikkerhetsutfordringer. Etter vårt syn drøfter ikke høringsnotatet i tilstrekkelig grad hvorvidt forslaget om å gi Diskrimineringsnemnda myndighet til å håndheve forbudet mot seksuell trakassering er egnet til å ivareta de ulike hensyn som gjør seg gjeldende.
>
> De argumentene som ble fremhevet i forbindelse med revisjonen av diskrimineringslovene i 2013 (jf. Prop. 88 L (2012–2013) og i 2017 (jf. Prop. 80 L (2016–2017), bør etter vår oppfatning fortsatt veie tungt. Vi viser særlig til vurderingen i Prop. 80 L (2016–2017) punkt 7.4.9.4. Denne vurderingen er også basert på gjeldende regler om nemndas sammensetning og saksbehandling, og på den endrede definisjonen av seksuell trakassering. Det er understreket at vurderingstemaene vil være de samme også etter endringen av definisjonen.»

NHO mener at en nemndsløsning ikke er egnet for behandling av saker om seksuell trakassering. De hevder at slike saker, av hensyn til god saksopplysning og forsvarlig behandling der rettssikkerheten ivaretas, må avgjøres i domstolsapparatet. NHO anbefaler derfor at man i stedet for en nemndsløsning ser på:

> «… mulighetene for en enklere og mer tilgjengelig løsning innenfor det domstolsystemet vi allerede har. I dag finnes regler om avgjørelse av saker etter regler om småkravprosess i tvisteloven, som i de enkle sakene vil kunne benyttes. NHO foreslår også at det ses på om likestillings- og diskrimineringsombudet (eller annen relevant myndighet) kan få adgang til å anbefale fri sakførsel uten behovsprøving etter liknende modell som gjelder for sivilombudsmannen, jf. rettshjelploven § 16 nr. 3, i enkle saker. Videre kan det etableres særlige regler som gjør unntak for behandlingsgebyr (rettsgebyr) i denne type saker.»

Virke mener det er tungtveiende momenter som tilsier at nemnda fremdeles bør være avskåret fra å behandle saker om seksuell trakassering. De viser blant annet til at begrepet favner et vidt spekter av saker, fra uønskede kommentarer til mer alvorlige saker som rammes av straffeloven. De mener at en lavterskelbehandling vil være særlig betenkelig i de mer alvorlige sakene. Virke mener på denne bakgrunn at det er nødvendig med en avklaring av om nemnda skal kunne behandle alle saker om seksuell trakassering.

Virke mener videre at:

> «… en én-instansløsning, uten mulighet for forvaltningsklage, ikke ivaretar rettssikkerhetshensynet tilstrekkelig for saker om seksuell trakassering.»

2.5.4 Departementets vurderinger

2.5.4.1 Innledning

Departementet har ved flere anledninger de siste årene vurdert hvorvidt det skal opprettes et alternativ til domstolsbehandling for behandling av saker om seksuell trakassering. Både i Prop. 88 L (2012–2013) og Prop. 80 L (2012–2013) landet man imidlertid på at det ikke skulle fremmes forslag om dette. Hensynet til rettssikkerhet veide tungt, og det ble vist til at håndhevingsapparatets saksbehandlingsform, sammensetning og ressurser ikke, på samme måte som i domstolene, la til rette for kontradiksjon (dvs. at partene skal gis mulighet til å imøtegå motpartens fremstilling av saken før det tas en avgjørelse) og parts- og vitneavhør.

1. januar 2018 ble det imidlertid etablert en ny Diskrimineringsnemnd som er organisert med tanke på forsterkede rettssikkerhetsgarantier. Den nye nemnda har en saksbehandlingsform, sammensetning og ressurser som i større grad legger til rette for kontradiksjon. Departementet mener på denne bakgrunn at den nye diskrimineringsnemnda har bedre forutsetninger for å behandle saker om seksuell trakassering etter likestillings- og diskrimineringsloven enn det tidligere håndhevingsapparatet hadde.

Departementet foreslår i tillegg at partene i saker om seksuell trakassering skal gis en ubetinget rett til å kreve muntlig behandling. Dette vil blant annet legge til rette for parts- og vitneavhør i disse sakene.

Departementet foreslår også at nemnda skal pålegges å avvise følgende saker:

- Saker om seksuallovbrudd etter straffeloven kapittel 26 som er til behandling hos påtalemyndigheten.
- Saker der den som er anklaget for å trakassere har anmeldt fornærmede for uriktig forklaring.

2.5.4.2 Behov for et lavterskeltilbud

Vi har et lovverk som gir god beskyttelse mot seksuell trakassering. Men til tross for dette har Likestillings- og diskrimineringsombudet de siste årene likevel opplevd en jevn økning i antallet veiledningssaker.

Forskning viser at det forekommer seksuell trakassering på de fleste samfunnsområder. Det er gjennomført en rekke studier som viser at seksuell trakassering er et alvorlig samfunnsproblem, og Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelser om arbeidsmiljø viser at seksuell trakassering er et problem i deler av arbeidslivet – særlig innenfor overnattings- og serveringsbransjen og i og helse- og sosialsektoren.

Saker om seksuell trakassering må i dag fremmes for domstolene. Rettspraksis viser imidlertid at svært få saker om seksuell trakassering bringes inn for domstolene. Det er uklart hva dette skyldes, men departementet antar at det har sammenheng med at kostnadene ved domstolsbehandling er svært høye og at prosessene tar lang tid. Å bringe en sak inn for domstolene innebærer en ikke ubetydelig økonomisk risiko. Omfanget av seksuell trakassering vil således ikke gjenspeiles i de sakene som bringes inn for domstolene.

NHO har i sitt høringssvar sagt at departementet bør vurdere mulighetene for en enklere og mer tilgjengelig løsning innenfor domstolsystemet. De viser til at det i dag finnes regler om avgjørelse av saker etter regler om småkravprosess i tvisteloven. NHO foreslår også at det ses på om likestillings- og diskrimineringsombudet (eller annen relevant myndighet) kan få adgang til å anbefale fri sakførsel uten behovsprøving etter liknende modell som gjelder for sivilombudsmannen, jf. rettshjelploven § 16 nr. 3, i enkle saker. De mener også at det kan etableres særlige regler som gjør unntak for behandlingsgebyr (rettsgebyr) i denne type saker.

Departementet gjør i denne forbindelse oppmerksom på at spørsmålet om fri sakførsel, etter modell av sivilombudsmannen, ble vurdert i forbindelse med utarbeidelse av Prop. 14 L (2016–2017) Endringer i rettshjelploven. Det ble imidlertid ikke lagt til grunn fri rettshjelpsordning i diskrimineringssaker i proposisjonen.

Departementet gjør også oppmerksom på at Stortinget har bedt regjeringen gjennomgå ordningen for fri rettshjelp, jf. anmodningsvedtak nr. 101 (2016–2017). Stortinget har også bedt regjeringen utrede forslag om fri rettshjelp med behovsprøving på likestillings- og diskrimineringsområdet, jf. anmodningsvedtak nr. 874 (2016–2017). Regjeringen har på bakgrunn av disse anmodningsvedtakene nedsatt et offentlig utvalg, underlagt Justisdepartementet, som skal gjennomgå rettshjelpsordningen. Begge anmodningsvedtakene vil inngå i utvalgets utredning som skal ferdigstilles våren 2020.

https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/org/styre-rad-og-utval/tidsbegrensede-styrer-rad-og-utvalg/rettshjelpsutvalget/id2609190/

Departementet mener det vil være hensiktsmessig å avvente utvalgets anbefalinger og Justisdepartementets oppfølging av disse. Det vil derfor ikke være naturlig å foreslå endringer i regelverket nå.

Departementet har vurdert hvorvidt en småkravprosess, som er den ordinære behandlingsmåten for små krav i saker for tingretten, er en mulig vei å gå. Det er klart at en slik forenklet prosess vil være en bedre løsning for partene i en sak om seksuell trakassering både med tanke på tidsbruk og totale kostnader. Men når rettspraksis så klart viser at svært få saker om seksuell trakassering i dag bringes inn for domstolene, mener departementet at det er behov for et alternativ til domstolsbehandling i disse sakene. Departementet mener at det tilbudet som skal etableres bør ha en lav terskel og være tilgjengelig for alle.

En domstolsbehandling kan ikke sies å være et lavterskeltilbud, og det er flere ulike årsaker til dette. For noen handler det om økonomi. Ved en domstolsprosess risikerer partene å pålegges

saksomkostninger. I en småkravprosess vil disse kostnadene være lavere, men tilbudet er likevel ikke kostnadsfritt. Dette kan for mange være tilstrekkelig til at noen vegrer seg for å fremme kravet for en domstol. For andre kan rettssaker i seg selv og forholdet til domstolene oppfattes som både litt for komplisert og til dels «skremmende», og de unnlater av den grunn å gå videre med saken.

Uavhengig av årsak vil det uansett være slik at om man også i fortsettelsen velger domstolsporet, enten i form av en småkravprosess eller ved ordinær domstolsbehandling, så vil selve prosessinnretningen i seg selv være egnet til å avskjære for mange krav. Rettspraksis viser klart at de som utsettes for seksuell trakassering ikke benytter seg av muligheten til å fremme sin sak for domstolene.

Det er derfor behov for et lavterskeltilbud som kan gi personer som utsettes for seksuell trakassering et raskt og kostnadsfritt alternativ til domstolsbehandling, og et reelt retts- og diskrimineringsvern.

Departementet foreslår på denne bakgrunn en endring i diskrimineringsombudsloven § 7, slik at bokstav a, der håndhevingen av forbudet mot seksuell trakassering etter likestillings- og diskrimineringsloven er unntatt fra nemndas myndighetsområde, tas ut. Bestemmelsens ordlyd blir etter dette som følger:

> Nemnda skal håndheve bestemmelsene nevnt i § 1 annet ledd, med unntak av følgende bestemmelser i *likestillings- og diskrimineringsloven*:
> a. *§* 18 om universell utforming av IKT
> b. § 24 om offentlige myndigheters *aktivitets- og redegjørelsesplikt*
> c. § 25 om arbeidslivets organisasjoners plikt til å arbeide for likestilling
> d. § 26 om arbeidsgivers *aktivitetsplikt*
> e. § *26 b* om arbeidsgivers opplysningsplikt om likestillingsarbeid
> f. § 28 om kjønnsbalanse i offentlige utvalg mv.
> g. § 32 annet ledd om behandling av lønnsopplysninger
> h. § 39 om straff for grov overtredelse av diskrimineringsforbudet som er begått av flere i fellesskap

2.5.4.3 Rettssikkerhet

Departementet legger til grunn at et organ som skal behandle saker om seksuell trakassering må ha kunnskaper, ressurser og en organisering som gjør at vedtak kan fattes på forsvarlig grunnlag. Det er altså et grunnleggende premiss for forslaget at partenes rettssikkerhet skal ivaretas, og departementet mener det er mulig å sørge for en rettssikker behandling også i forvaltningen.

Hovedinnvendingen mot å gi en uavhengig nemnd myndighet til å behandle saker om seksuell trakassering, har vært at rettsikkerheten for partene ikke i tilstrekkelig grad ivaretas, og da særlig rettssikkerheten til den som anklages for seksuell trakassering.

Departementet vil imidlertid presisere at nemndas kompetansekrav og saksbehandlingsreglene skal sikre forsvarlig saksbehandling. Det kan til sammenligning nevnes at nyutdannede dommerfullmektiger, uten særskilt kompetanse på diskrimineringsrett, kan behandle saker om seksuell trakassering i tingretten. Det bør da ikke være noe i veien for at en fagtung nemnd gis samme myndighet.

Vanskelig bevissituasjon

Bevissituasjonen i saker om seksuell trakassering kan være vanskelig. For at en handling skal anses som seksuell trakassering, er det et vilkår at den seksuelle oppmerksomheten er «uønsket» og «plagsom». Disse subjektive elementene kan gjøre bevissituasjonen vanskelig. I saker om seksuell trakassering kan partene forstå og beskrive situasjonen svært ulikt, og ofte vil det ikke være vitner til hendelsene.

Lagmannsrettsdom LB-2006–124840 synliggjør nettopp dette. Retten konkluderte med at det ikke var bevist at seksuell trakassering hadde funnet sted fordi den ansatte ikke hadde gitt klart uttrykk for at den seksuelle oppmerksomheten var uønsket. Lagmannsretten kom til at dette ikke var seksuell trakassering fordi påstandene ikke ble bevitnet av kollegene. Lagmannsretten la til grunn at det i forbindelse med salgsmøter var en festkultur hvor det ble nytt relativt mye alkohol og det var utbredt med seksuelle hentydninger. Lagmannsretten trakk blant annet frem at det i etterkant av en fest ble vist et filminnslag som fokuserte på brystene til de kvinnelige ansatte, herunder av saksøker, som var kryssklippet med bilder av pornografisk karakter. Lagmannsretten la vekt på at saksøker selv hadde sendt ut en e-post til kolleger med henvisning til bildene på intranett, noe som etter lagmannsrettens vurdering ikke ga grunn til å tro at den seksuelle oppmerksomheten var uønsket.

I en annen sak kom imidlertid retten til motsatt resultat (LA-2009–202366). Retten mente at kvinnen hadde sannsynliggjort at seksuell trakassering hadde funnet sted. I vurderingen av bevisbyrden fant lagmannsretten at kvinnen hadde underbygget sin forklaring med en sykepleier- og legejournal hvor hendelsene var beskrevet. Retten fant også at påstandene ble støttet av forklaringer fra hennes sønn og hennes venninne, som begge hadde forklart at kvinnen, etter et par måneders ansettelse, fortalte om konkrete tilfeller av seksuell trakassering. Arbeidsgivers anførsel om at det ikke var vitner til de påståtte hendelsene, ble ikke tillagt vekt, og retten viste til at:

> «Lagmannsretten vil til dette bemerke at det nærmest ligger i sakens natur at den som ønsker å utsette en annen for seksuell trakassering av den art som det her er tale om, sørger for at det skjer uten at andre er tilstede.»

Departementet mener likevel at saker om seksuell trakassering ikke nødvendigvis står i en særstilling. Diskrimineringsnemnda håndhever allerede trakasseringssaker på alle andre diskrimineringsgrunnlag. Disse sakene reiser også vanskelige bevisspørsmål, og stiller derfor også krav til rettssikkerheten for partene.

Til dette kommer at det er en glidende overgang mellom saker om trakassering på grunnlag av kjønn som nemnda håndhever og saker om seksuell trakassering. Dette kan i seg selv tale for at nemnda bør gis myndighet til å behandle også denne type saker. For å unngå kunstige skiller og en fragmentert praksisutvikling, er det hensiktsmessig at samme organ behandler begge typer saker.

Forvaltningslovens regler gjelder for nemndas virksomhet med mindre annet følger av loven, jf. diskrimineringsombudsloven § 2 første ledd. Forvaltningslovens regler skal sikre at det treffes riktige forvaltningsvedtak, og bidrar derved også til partenes rettssikkerhet. Med rettssikkerhet i forvaltningslovens forstand menes beskyttelse mot overgrep og vilkårlighet fra det offentlige, muligheten til å kunne forutberegne sin rettsstilling og muligheten til å kunne forsvare sine rettslige interesser.

Saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og diskrimineringsombudsloven med tilhørende forskrift sikrer god kontradiksjon, objektivitet og kvalitet. Nemnda vil derfor ha gode forutsetninger for å treffe riktige avgjørelser.

Departementet vil også bemerke at håndhevingsorganene i andre europeiske land behandler saker om seksuell trakassering. Også andre uavhengige nemnder, som for eksempel Utlendingsnemnda, Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, Helseklage og Erstatningsnemnda for voldsofre også håndterer alvorlige saker som reiser sammenlignbare rettssikkerhetsspørsmål.

Kvalifikasjonskrav

Det er også viktig at den eller de som fatter vedtak har en kompetanse som kan bidra til å sikre forsvarlig saksbehandling og riktige vedtak. Dette er viktig for at selve saksbehandlings- og avgjørelsesprosessen skal foregå på en betryggende og forutsigbar måte.

Nemndas ledere skal som hovedregel ha dommererfaring. Saker om seksuell trakassering består i hovedsak i ren bevisbedømmelse, og kravet til dommererfaring vil kunne sikre god bevisbedømmelse og derved også partenes rettssikkerhet.

Nemnda kan også, når særlige grunner tilsier det, behandle en sak i forsterket nemnd, dvs. at samtlige nemndledere deltar i behandlingen av saken. Det vil for eksempel være aktuelt nettopp i saker der bevissituasjonen er særlig vanskelig.

Det stilles også krav om juridisk kompetanse for nemndas øvrige medlemmer. Det er pt. rekruttert dommere, universitetsjurister og advokater – alle med solid arbeidserfaring. I tillegg vil nemndas sekretariat oftest ha særskilt kompetanse i diskrimineringsrett. Nemnda besitter således høy generell juridisk kompetanse som i domstolene ellers, og har i tillegg en særlig kompetanse i diskrimineringsrett.

Departementet mener på denne bakgrunn at nemnda er en særlig kompetent tvisteløsningsmekanisme i diskrimineringssaker.

Klageadgang

Diskrimineringsnemnda behandler alle saker i én instans, det er således ikke adgang til forvaltningsklage. Dersom en av partene ønsker en overprøving, må saken bringes inn for domstolene. Spørsmålet er om dette i tilstrekkelig grad ivaretar partenes rettssikkerhet.

En adgang til administrativ klage kan være viktig for å ivareta rettssikkerheten, ettersom dette ofte vil være raskere, mer fleksibelt og mindre ressurskrevende enn domstolsbehandling.

Departementet mener imidlertid at partenes rettssikkerhet vil ivaretas ved muligheten for å bringe det diskriminerende forholdet inn for domstolene.

Behovet for overprøving vil dessuten være mindre dersom én-instansen er faglig tung. Diskrimineringsnemnda er et særlig fagtungt forvaltningsorgan som har de beste forutsetninger for å treffe riktige avgjørelser. Diskrimineringsnemnda har tilsvarende myndighet i andre trakasseringssaker og i diskrimineringssaker, det er heller ikke i disse sakene adgang til forvaltningsklage.

Departementet gjør også oppmerksom på at den danske Ligebehandlingsnævnets vedtak i diskrimineringssaker heller ikke kan påklages til overordnet forvaltningsorgan. Ligebehandlingsnævnets vedtak opprettholdes likevel i all hovedsak ved overprøving i domstolene. Dette viser at det er mulig å sikre riktige avgjørelser også gjennom en én-instansløsning i forvaltningen.

Departementet viser også til at nemnda har adgang til å rette en avgjørelse som har fått en utforming som ikke stemmer overens med nemndas mening og til å treffe tilleggsavgjørelse, jf. diskrimineringsombudsloven § 21.

Departementet minner videre om at partene kan be om gjenåpning av en sak dersom de mener at det er feil ved vedtaket. Nemndas rettskraftige vedtak vil da kunne gjenåpnes etter begjæring fra en part dersom det foreligger brudd på habilitetskrav i forvaltningsloven § 6, dersom det foreligger andre saksbehandlingsfeil og det ikke kan utelukkes at feilen var bestemmende for vedtakets innhold eller dersom opplysninger om faktiske forhold som var ukjent da saken ble avgjort, tilsier at vedtaket høyst sannsynlig ville blitt et annet.

Departementet gjør også oppmerksom på at Sivilombudsmannen, i henhold til Grunnloven § 75 bokstav l, skal føre kontroll med:

> «… den offentlege forvaltninga og alle som er i offentleg teneste, for å hindre at det blir gjort urett mot den einskilde borgaren.»

Dette innebærer at Sivilombudsmannen fører tilsyn med saksbehandlingen i nemnda. I perioden 1. januar 2008 til 24. april 2018 har ombudsmannen mottatt 21 klager hvor Likestillings- og diskrimineringsnemnda er registrert som forvaltningsorgan som ble klaget inn. Av disse ble 13 saker realitetsbehandlet, de andre ble avvist. To av sakene som ble undersøkt førte til kritikk og begge gjaldt sakskostnader. Ombudsmannen tok i 2016 opp en sak av eget tiltak som gjaldt Likestillings- og diskrimineringsombudets praktisering av forvaltningslovens innsynsregler i klagesaker som gjaldt påstand om diskriminering i ansettelsessaker.

Muntlig behandling

Nemndas saksbehandlingsform er som hovedregel skriftlig, men partene har et ubetinget krav på muntlig behandling i saker hvor det er fremsatt krav om oppreisning, jf. diskrimineringsombudsloven § 9.

Departementet mener at hensynet til partenes rettssikkerhet isolert sett taler for at det også i saker om seksuell trakassering bør gjøres gjeldende et ubetinget krav på muntlig behandling. Muntlig behandling vil blant annet legge til rette for avhør av parter og vitner. Muntlig behandling vil gjøre det enklere for partene å få fremmet sitt syn, og nemndas medlemmer vil bedre kunne vurdere partenes troverdighet og eventuelle vitners forklaringer. Partene sikres også en mulighet til umiddelbart å imøtegå motpartens fremstilling.

I sivile saker for domstolene har partene selv et hovedansvar for sakens opplysning, mens det ved nemndsbehandling er nemnda som skal sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Nemndas sekretariatet forbereder sakene skriftlig. De utarbeider et sakssammendrag som fremstiller alle sider ved saken som kan tenkes å få relevans, og gjennomgår i tillegg de rettslige spørsmålene saken reiser. Partene får dette materialet tilsendt og får anledning til å kommentere det. Medlemmene i nemnda får også tilsendt sakens dokumenter i god tid før møtet, herunder sakssammendraget.

Nemnda kan kreve opplysninger fra offentlige myndigheter uten hinder av taushetsplikt, og av andre som har vitneplikt etter tvisteloven. Nemnda kan også kreve bevisopptak for domstolene, blant annet for rettslig avhør av parter og vitner.

Det vil ikke gjøres gjeldende et krav om full bevisumiddelbarhet i nemnda. Departementet mener at muntlighet og bevisumiddelbarhet på alle trinn av saken ikke er en nødvendig forutsetning for at innklagedes rettssikkerhet skal ivaretas. Umiddelbar bevisførsel innebærer – foruten avhør av parter og vitner – at sakens dokumenter leses opp av partene i rettsmøtet. Å stille krav om opplesning av alle relevante dokumenter fremstår som tungvint og unødvendig i en nemnd som skal fungere som et lavterskeltilbud.

Nemndas medlemmer vil, som i andre diskrimineringssaker, sette seg inn i saksdokumentene på forhånd, og i langt de fleste tilfeller vil sakens dokumenter gi tilstrekkelig informasjon om både faktum og jus. Til orientering kan nevnes at et ubetinget krav om umiddelbar bevisførsel heller ikke er ansett nødvendig i saker om overtredelsesgebyr for brudd på konkurranseloven, til tross

for at slikt overtredelsesgebyr anses som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjonen.

Nemndas vedtak er også tilgjengelige for allmennheten. Formkravene til nemndas vedtak er tilnærmet like som for dommer.

Det kan, med moderne informasjons- og kommunikasjonsteknologi, legges til rette for å gjennomføre muntlighet uten at parter og vitner nødvendigvis er fysisk til stede i møtelokalet dersom dette viser seg vanskelig. Muntlighet kan for eksempel gjennomføres via alternative kanaler, som telefon, videokonferanser eller lignende. Dette vil kunne demme opp for utsettelser som følge av at parter og vitner ikke har anledning til å møte.

NHO har i sin høringsuttalelse påpekt at:

> «Det er fremdeles slik at prosessreglene ikke er fastlagt i lov eller forskrift, men er overlatt til nemnda i den enkelte sak. Nemnda bestemmer fra sak til sak hvor lang tid som skal brukes til de muntlige forklaringene. I praksis vil dette kunne bety at muntligheten blir svært begrenset. Det må videre gis regler for å sikre at nødvendige bevis kan kreves fremlagt, og for å sikre at nødvendige vitner kan pålegges å avgi forklaring slik reglene er i tvistelovgivningen.»

Departementet mener at det må være opp til nemndas ledere å vurdere omfanget av den muntlige behandlingen, se forskrift om organisasjon, oppgaver og saksbehandling for Diskrimineringsnemnda § 5. Nemndas ledere skal sikre at prosessen tilpasses de kravene den enkelte sak stiller og samtidig sikre at både nemndas og partenes ressurser blir brukt mest mulig effektivt. De muntlige forhandlingene blir et supplement til sakens skriftlige bevismateriale. Sekretariatets skriftlige forberedelse av sakene er både omfattende og grundig. De utarbeider et sakssammendrag som fremstiller alle sider ved saken som kan tenkes å få relevans, og gjennomgår i tillegg de rettslige spørsmålene saken reiser.

Det kan ikke gjøres gjeldende like omfattende prosessregler i nemnda som i domstolene. Hensikten med et lavterskeltilbud er å gjøre det mulig for personer som utsettes for seksuell trakassering å fremme sine saker gjennom et kostnadsfritt, forenklet og lett tilgjengelig alternativ til domstolsbehandling. Dette er, etter departementets oppfatning, ikke forenelig med at man oppstiller krav om at nemnda skal rigges som en domstol med tilsvarende regler for muntlighet og bevisførsel mv.

Departementet vil også bemerke at saker, som etter bevisets stilling ikke lar seg opplyse tilstrekkelig, skal henlegges, jf. diskrimineringsombudsloven § 10. Dette betyr at nemnda har en sikkerhetsventil i saker der det viser seg at saksforholdet er for vanskelig og komplekst til at det lar seg opplyse innenfor rammen av et lavterskeltilbud. Saken må da eventuelt føres for domstolen.

Departementet foreslår på denne bakgrunn en endring i diskrimineringsombudsloven § 9 fjerde punktum, slik at det klart fremgår at partene har rett til å kreve muntlige forhandlinger også i saker om seksuell trakassering:

> «I *saker om seksuell trakassering, og i* saker hvor det er fremmet krav om oppreisning, har partene rett til muntlige forhandlinger.»

2.5.4.4 Grensen mot strafferettslig behandling

Noen saker om seksuell trakassering rammes også av reglene om seksuallovbrudd i straffeloven kapittel 26. Trakassering på andre grunnlag kan også grense opp mot strafferettslige bestemmelser, som for eksempel straffeloven § 185, som straffelegger diskriminerende eller hatefulle ytringer og straffeloven § 186, som straffelegger den som i ervervsmessig eller liknende virksomhet nekter en person varer eller tjenester på grunn av personens hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, religion, livssyn, homofile orientering eller nedsatte funksjonsevne, eller slik nektelse til offentlig forestilling, oppvisning eller annen sammenkomst på de vilkår som gjelder for andre.

Dette reiser spørsmål om hvorvidt nemnda skal kunne behandle alle saker om seksuell trakassering – også de som rammes av strafferettslige bestemmelser.

Det er helt klart at Diskrimineringsnemnda ikke kan håndheve saker etter straffeloven. Det er videre klart at nemnda plikter å avvise en sak dersom saken er avgjort av, eller brakt inn for en domstol til avgjørelse, jf. diskrimineringsombudsloven § 10 første ledd. Dette innebærer at nemnda ikke bare skal avvise saken når det foreligger rettskraftig dom, men også dersom det for eksempel er inngitt stevning i saken. Når et saksforhold er brakt inn for domstolen, skal nemnda avstå fra å behandle samme sak.

Diskrimineringsombudsloven regulerer imidlertid ikke hvorvidt nemnda også skal/bør avvise en sak som etterforskes av påtalemyndigheten, dvs. både før og etter at det eventuelt er tatt ut tiltale i saken.

Departementet mener at dersom det er igangsatt etterforskning i en straffesak, så bør det strafferettslige forholdet etterforskes ferdig før man eventuelt går i gang med et sivilrettslig løp. Departementet foreslår derfor en endring i lovens § 10, slik at nemnda plikter å avvise en sak som etterforskes av påtalemyndigheten. Departementet foreslår også at nemnda skal pålegges å avvise saker der den som er anklaget for trakassering har anmeldt fornærmede for uriktig forklaring, se straffeloven kapittel 22 Uriktig forklaring og anklage, og eventuelt andre særbestemmelser om straff i spesiallovgivningen. Departementet mener videre det vil være naturlig at plikten til avvisning gjøres gjeldende i trakasseringssaker generelt, og altså ikke bare avgrenses til saker om seksuell trakassering.

Diskrimineringsnemnda skal for øvrig behandle de saker som bringes inn for dem, jf. diskrimineringsombudsloven § 8 første ledd. Nemndas myndighet er likevel avgrenset til å håndheve de bestemmelsene som fremgår av lovens § 1 annet ledd jf. § 7. Dette innebærer at nemnda kan ta til behandling saker om seksuell trakassering etter likestillings- og diskrimineringsloven, selv om saken også grenser opp mot strafferettslige bestemmelser. Et vedtak fra nemnda vil ikke være det samme som en strafferettslig reaksjon, basert på overtredelse av et strafferettslig trakasseringsforbud eller en annen straffbar handling. Slike saker skal behandles av påtalemyndigheten og det ordinære domstolsapparatet.

Når statistikken likevel viser at svært få saker om seksuell trakassering bringes inn for domstolene, så er det grunn til å tro at det foreligger behov for et alternativ til ordinær straffeforfølgning også i saker som grenser opp mot strafferettslige bestemmelser. Ikke alle ønsker å forfølge saken strafferettslig, og da vil nemnda være et godt, lett tilgjengelig og kostnadsfritt sivilrettslig alternativ. Departementet presiserer likevel at det vil ligge utenfor nemndas mandat å veilede fornærmede når det gjelder spørsmålet om hvorvidt saken bør anmeldes til politiet. Dette vil ikke være forenelig med nemndas rolle som et upartisk tvisteløsningsorgan.

En slik veiledningsrolle ligger imidlertid naturlig innenfor Likestillings- og diskrimineringsombudets mandat. Ombudet skal gi veiledning om regelverket og hvilke rettigheter vedkommende har, og gjennom denne veiledningen danne grunnlag for en god videre håndtering av saken.

Departementet foreslår på denne bakgrunn følgende ordlyd i diskrimineringsombudsloven § 10 nytt annet ledd tredje og fjerde punktum:

> «Nemnda skal videre avvise en sak dersom saken er under etterforskning av påtalemyndigheten. Nemnda skal i tillegg avvise en sak dersom fornærmede i saken er anmeldt for uriktig forklaring.»

2.5.4.5 Saksbehandlingstid – nemnda utvides med en avdeling

Hensynet til en rask avgjørelse er et viktig rettssikkerhetsprinsipp. Kravet til en rask og effektiv avgjørelse er lovfestet i forvaltningsloven § 11a første ledd, som sier at saken skal avgjøres uten ugrunnet opphold. En langvarig prosess kan oppleves belastende for partene og det er derfor viktig at tidsbruken per sak reduseres. Lang saksbehandlingstid kan også føre til at det blir vanskeligere for parter og vitner å huske hva som har skjedd.

Nemndas saksbehandlingstid er ca. et år. Den lange saksbehandlingstiden skyldes i hovedsak at Diskrimineringsnemnda ved oppstart 1. januar 2018 overtok et etterslep av saker fra både Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Det må imidlertid også legges til grunn at nemnda vil få et økt sakstilfang dersom de gis myndighet til å håndheve likestillings- og diskrimineringslovens forbud mot seksuell trakassering.

Nemndas organisering setter begrensninger for antall saker som kan behandles. For at nemnda skal kunne være et reelt lavterskeltilbud, er effektiviteten i saksbehandlingen viktig. Departementet mener derfor at nemnda bør utvides med en avdeling. Flere avdelinger vil gjøre det mulig å avholde flere møter per år, og derved også behandle flere saker.

Antall avdelinger og antall medlemmer i nemnda er regulert i diskrimineringsombudsloven § 6 annet ledd. Departementet foreslår at loven endres, slik at reglene om sammensetning ikke tallfestes.

Dette vil legge til rette for et mer fleksibelt og effektivt system, slik at nemndas kapasitet kan endres uten behov for lovendringer. Det tas likevel forbehold om at en eventuell endring i antallet avdelinger ikke vil kunne gjennomføres i praksis før det er budsjettmessig dekning for det.

Det foreslås følgende ordlyd i diskrimineringsombudsloven § 6 annet ledd:

«Nemnda inndeles i avdelinger. Nemndas ledere deltar i hver sin avdeling. En leder oppnevnes som administrativ leder.»

2.5.4.6 Konklusjon

Departementet opprettholder forslaget om at Diskrimineringsnemnda bør gis myndighet til å håndheve forbudet mot seksuell trakassering i likestillings- og diskrimineringsloven.

Det er behov for en effektiv håndheving av forbudet mot seksuell trakassering, og både ressurshensyn, og hensynet til et effektivt diskrimineringsvern tilsier at slik myndighet bør legges til Diskrimineringsnemnda.

Diskrimineringsnemnda håndhever likestillings- og diskrimineringsloven og arbeidsmiljølovens regler om diskriminering og har derved nødvendig juridisk og diskrimineringsfaglig kompetanse. Nemnda behandler også saker om trakassering på alle andre grunnlag, for eksempel saker om etnisk trakassering. Det vil derfor være naturlig at også håndhevingen av forbudet mot seksuell trakassering i likestillings- og diskrimineringsloven legges til Diskrimineringsnemnda.

Nemndas saksbehandlingsform, sammensetning og ressurser legger til rette for riktige avgjørelser og ivaretar partenes rettssikkerhet.

Kravet til dommererfaring vil sikre god bevisbedømmelse og derved også partenes rettssikkerhet. Nemnda kan også, når særlige grunner tilsier det, behandle en sak i forsterket nemnd, dvs. at samtlige nemndledere deltar i behandlingen av saken.

Diskrimineringsnemnda behandler alle saker i én instans, det er således ikke adgang til forvaltningsklage. Partenes rettssikkerhet vil imidlertid ivaretas ved muligheten for å bringe det diskriminerende forholdet inn for domstolene.

Departementet opprettholder videre forslaget om at partene i saker om seksuell trakassering skal gis et ubetinget krav på muntlig behandling. Muntlig behandling vil blant annet legge til rette for avhør av parter og vitner. Diskrimineringsombudsloven § 9 tredje punktum foreslås endret, slik at dette klart fremgår av lovens ordlyd.

Departementet opprettholder også forslaget om at antall avdelinger i nemnda kan utvides. For å legge til rette for et mer fleksibelt og effektivt system, endres diskrimineringsombudslovens regler, slik at antall avdelinger og antall medlemmer ikke lenger tallfestes i loven. Dette vil legge til rette for at nemndas kapasitet kan endres i tråd med behov, uten lovendringer. Diskrimineringsombudsloven § 6 annet ledd foreslås endret, slik at dette klart fremgår av lovens ordlyd.

Departementet foreslår dessuten at nemnda skal avvise en sak som er under etterforskning, og også saker der den som er anklaget for trakassering har anmeldt den fornærmede i samme sak for uriktig forklaring. Plikten til avvisning bør gjelde i trakasseringssaker generelt, og således ikke avgrenses til saker om seksuell trakassering. Diskrimineringsombudsloven § 10 første ledd foreslås endret slik at dette klart fremgår av lovens ordlyd.

Etableringen av et lavterskeltilbud vil også ha en budsjettmessig side som omtales nærmere under kapittel 4 Økonomiske og administrative konsekvenser.

2.6 Oppreisning og erstatning i saker om seksuell trakassering

2.6.1 Gjeldende rett

2.6.1.1 Lov om likestilling og forbud mot diskriminering

Oppreisning og erstatning

Likestillings- og diskrimineringsloven § 38 har regler om oppreisning og erstatning ved brudd på forbudet mot diskriminering og trakassering. Loven har ingen eksplisitt henvisning til de alminnelige erstatningsreglene, dette begrenser likevel ikke en persons rett til å kreve oppreisning og erstatning etter alminnelige erstatningsregler.

Med oppreisning menes kompensasjon for ikke-økonomisk tap (såkalt tort og svie). Med erstatning menes kompensasjon for økonomisk tap.

Et krav om oppreisning vil i hovedsak rettes mot enkeltpersoner som har begått den trakasserende handlingen. En arbeidsgiver vil imidlertid kunne holdes direkte ansvarlig for trakassering dersom vedkommende personlig eller arbeidsgiver som juridisk person, for eksempel ved styret, trakasserer en ansatt. Arbeidsgiver vil i disse tilfellene også kunne ilegges oppreisning. Det kan likevel ikke utledes et rent objektivt ansvar for arbeidsgiver, se kapittel 2.4.1 ovenfor.

En arbeidsgiver som ikke oppfyller plikten til å forebygge og forhindre trakassering, kan ikke ilegges oppreisning, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 38 første ledd bokstav a.

Partene har et ubetinget krav på muntlig behandling i saker hvor det er krevd oppreisning, jf. diskrimineringsombudsloven § 9.

Utmålingen

Oppreisningens størrelse – utmålingen – er allerede regulert i likestillings- og diskrimineringsloven § 38.

Utmålingen skal skje etter en rimelighetsvurdering, jf. tredje ledd. Retningslinjene er skjønnsmessig utformet. Ved at det vises til «omstendighetene for øvrig» gir bestemmelsen anvisning på en bred helhelstvurdering. Ved utmålingen av oppreisning skal det legges vekt både på gjerningspersonens og fornærmedes forhold i saken. Arten og alvorlighetsgraden av den diskriminerende handlingen skal stå sentralt i vurderingen. At det skal tas hensyn til omstendighetene for øvrig betyr at det skal foretas en bred helhetsvurdering av saken og av momenter som kan ha betydning for saken, herunder forholdet mellom de to partene. Styrkeforholdet mellom partene kan ha betydning. Det samme gjelder partenes økonomi, utvist skyld og hvor grov krenkelsen har vært. Det er ikke satt noe øvre tak for oppreisningens størrelse, men oppreisningsbeløpene i arbeidsforhold forutsettes holdt på et nivå mellom 20 000 og 80 000 kroner.

Utmålingen av oppreisning må imidlertid også være i tråd med EU-direktivenes krav om at sanksjonene skal «være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning». EU-domstolen har i sin praksis lagt til grunn at oppreisningen skal overstige et symbolsk beløp. Den skal ha et slikt nivå at den virker reelt avskrekkende.

Utmålingen vil utpensles over tid gjennom nemnds- og rettspraksis. Intervallet som er angitt ovenfor vil i mange saker gi et godt veiledende utgangspunkt.

Departementet legger videre til grunn at erstatningsbeløpene ved erstatning for økonomisk tap i enkle saksforhold i hovedsak vil dreie seg om beskjedne beløp, og at nemndas vedtaksmyndighet begrenses til beløp som ligger under 10 000 kroner. Kjerneområdet for denne bestemmelsen er saker der årsaken til at innklagede ikke vil betale erstatning er manglende betalingsevne eller betalingsvilje. Nemnda skal altså kunne tilkjenne erstatning uavhengig av innsigelser som i realiteten er uttrykk for manglende betalingsevne eller -vilje.

Se for øvrig Prop. 80 L (2016–2017) Lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda kapittel 10 og Prop. 81 L (2016–2017) Lov om likestilling og forbud mot diskriminering kapittel 28.5.

2.6.1.2 Lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda

Diskrimineringsnemnda er i diskrimineringsombudsloven § 12 første ledd gitt myndighet til å treffe vedtak om oppreisning i arbeidsforhold og erstatning for økonomisk tap i enkle saksforhold både innenfor og utenfor arbeidslivet, se Prop. 80 L (2016–2017) kapittel 10.6.4 og 10.6.5. Med enkle saksforhold menes saker der årsaken til at innklagede ikke vil betale erstatning skyldes manglende betalingsevne eller betalingsvilje, se Prop. 80 L kapittel 10.6.5.

Diskrimineringsnemnda har imidlertid ikke myndighet til å håndheve saker om seksuell trakassering, og således derfor heller ikke myndighet til å ilegge hverken oppreisning eller erstatning i saker om seksuell trakassering, jf. diskrimineringsombudsloven § 7 første ledd bokstav a.

2.6.2 Internasjonale forpliktelser

2.6.2.1 Krav til effektive sanksjoner

EUs ikke-diskrimineringsdirektiver oppstiller et krav om at sanksjonene ved brudd på diskrimineringsforbudene skal være effektive, stå i et rimelig forhold til overtredelsen og ha en preventiv (avskrekkende) virkning, jf. rasediskrimineringsdirektivet (2000/43/EF) artikkel 15, rammedirektivet (2000/78/EF) artikkel 17, likestillingsdirektivet (2006/54/EF) artikkel 18 og direktivet om likebehandling av kvinner og menn med hensyn til varer og tjenester (2004/113/EF) artikkel 14. Tilsvarende følger av Europakommisjonens (kommisjonen) forslag til direktiv om likebehandling uansett religion eller tro, funksjonsnedsettelse, alder eller seksuell orientering artikkel 14.

Andre internasjonale forpliktelser, blant annet FN-konvensjonene Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) art 2 og Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) art 4 – oppstiller også et krav om at håndhevingen av diskrimineringsvernet skal skje gjennom virkemidler som er effektive og hensiktsmessige for å bekjempe diskriminering.

De internasjonale forpliktelsene stiller imidlertid ikke eksplisitt krav om at et forvaltningsorgan skal gis myndighet til å ilegge oppreisning, såfremt det er adgang til å få avgjort et slikt krav i domstolene.

2.6.3 Forslag i høringsnotatet

Departementet foreslo at Diskrimineringsnemnda skal gis myndighet til å ilegge oppreisning i saker innenfor arbeidslivet.

Departementet foreslo også at Diskrimineringsnemnda skal gis myndighet til, på alle samfunnsområder, å ilegge erstatning i enkle saksforhold i saker om seksuell trakassering.

Departementet foreslo videre at diskrimineringsombudsloven § 12 tydeliggjøres for å synliggjøre skillet mellom diskrimineringssaker i arbeidsforhold der arbeidsgiver har et objektivt ansvar, og trakasseringssaker innenfor arbeidslivet – mellom enkeltpersoner – der det stilles krav om uaktsomhet.

2.6.4 Høringsinstansenes syn

Et klart flertall av høringsinstansene støtter regjeringens forslag.

Diskrimineringsnemnda sier at:

> «… det er en naturlig konsekvens av en eventuell myndighet til å behandle saker om seksuell trakassering, at Diskrimineringsnemnda samtidig gis myndighet til å ilegge oppreisning og erstatning. Dette på lik linje som Diskrimineringsnemnda allerede har i sakene vedrørende andre trakasserings- og diskrimineringsgrunnlag.»

Likestillings- og diskrimineringsombudet presiserer at:

> «Når det gjelder spørsmål om oppreisning og erstatning i saker om seksuell trakassering, så skriver departementet at diskrimineringsombudsloven § 12 foreslås endret for å tydeliggjøre skillet mellom diskrimineringssaker i arbeidsforhold der arbeidsgiver har et objektivt ansvar, og trakasseringssaker innenfor arbeidslivet mellom enkeltpersoner der det stilles et krav om uaktsomhet (høringsnotatet side 25).
>
> Vi er usikre på om forslaget til bestemmelse er tydelig nok. Vi er videre usikre på om en presisering heller skulle vært inntatt i selve erstatningsbestemmelsen i likestillings- og diskrimineringsloven § 38, i og med at hensikten med forslaget ser ut til å være å presisere skyldkravet, og ikke rekkevidden av nemndas vedtakskompetanse.»

Ombudet mener videre at det bør tas inn en henvisning til de alminnelige erstatningsreglene i likestillings- og diskrimineringsloven § 38 fjerde ledd.

Enkelte høringsinstanser, herunder *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, *LO*, *JURK*, *Sykepleierforbundet*, *Norske kvinners sanitetsforening* og *Rettspolitisk forening*, har i sine tilbakemeldinger også anbefalt departementet å utrede spørsmålet om en lovfesting av erstatningsansvar for arbeidsgivere ved brudd på vernebestemmelsen i Likestillings- og diskrimineringsloven § 13 sjette ledd.

Noen høringsinstanser mener i tillegg at departementets forslag ikke går langt nok, og ber om at nemndas myndighet til å ilegge oppreisning utvides til å gjelde på alle samfunnsområder. *Norges kvinnelobby* sier for eksempel at en slik avgrensning innebærer at viktige samfunnsarenaer vil falle utenfor nemndas myndighetsområde. De viser også til at dette vil være i tråd med anbefalingen fra FNs kvinnediskrimineringskomite (CEDAW) som i sine kommentarer til Norges 9. rapport i anbefaling 19b skriver følgende:

> «(b) … extend the authority of the Tribunal to award compensation in cases other than those of employment discrimination, including cases of sexual harassment;»

Fem høringsinstanser, *Advokatforeningen, Arbeidsgiverforeningen Spekter, Justisdepartementet, NHO*, og *Virke*, er imidlertid kritiske til forslaget. Dette er de samme høringsinstansene som er kritiske til etableringen av et lavterskeltilbud som sådan. Høringsinstansene viser til en bekymring for at rettssikkerheten til de som blir anklaget ikke vil bli godt nok ivaretatt.

Advokatforeningen viser også til:

> «I punkt 6.4.2 fremheves at kravene til skyld etter diskrimineringslovgivningen er lavere enn etter de alminnelige erstatningsregler fordi det gjelder regler om delt bevisbyrde. Advokatforeningen vil påpeke at formuleringen fremstår som uklar og kan gi grunnlag for misforståelser om beviskravet i disse sakene.»

NHO mener videre det er svært viktig at det fremgår av lovteksten at ansvarsgrunnlaget for arbeidsgiver ikke er et rent objektivt ansvar. De viser til at dette p.t. ikke er avklart i lovteksten, men bare fremgår av praksis fra Likestillings- og diskrimineringsnemnda. De mener det ikke kan

forutsettes at partene setter seg inn i og tolker tidligere nemndspraksis.

Arbeidsgiverforeningen Spekter hevder at vedtak om oppreisning eller erstatning vil være mer inngripende enn vedtak som fastslår at seksuell trakassering har funnet sted, og mener derfor det er viktig at denne type saker utelukkende bør behandles av domstolen. De mener videre det vil være svært betenkelig å gi nemnda kompetanse til å ilegge noen form for økonomisk reaksjon uten at det finnes en klageinstans.

2.6.5 Departementets vurderinger

Oppreisning og erstatning er diskrimineringslovgivningens hovedsanksjon, og departementet mener derfor at dersom nemnda gis myndighet til å håndheve forbudet mot seksuell trakassering i likestillings- og diskrimineringsloven, så bør de også gis myndighet til å ilegge lovens hovedsanksjon.

2.6.5.1 Forholdet til de alminnelige erstatningsreglene

Likestillings- og diskrimineringsloven inneholder ingen eksplisitt henvisning til de alminnelige erstatningsreglene.

En slik henvisning fantes både i den tidligere likestillingsloven og diskrimineringsloven om etnisitet, som begge ble opphevet ved vedtakelsen av ny likestillings- og diskrimineringslov. Her ble det presisert at:

> «Disse reglene begrenser ikke personens rett til å kreve oppreisning og erstatning etter alminnelige erstatningsregler.»

Bestemmelsen ble ikke videreført i likestillings- og diskrimineringsloven av 2017. Det ble presisert i Prop. 81 L (2016–2017) punkt 28.5.8 at gjeldende rett om erstatning og oppreisning foreslås videreført. Ombudet har i sitt høringssvar sagt at det bør tas inn en henvisning til de alminnelige erstatningsreglene i likestillings- og diskrimineringsloven § 38 fjerde ledd.

Departementet vil presisere at selv om loven ikke henviser eksplisitt til de alminnelige erstatningsreglene, så betyr ikke det at adgangen til å kreve oppreisning og erstatning etter alminnelige erstatningsrettslige regler er avskåret. En slik henvisning begrunnes i hovedsak i pedagogiske hensyn, og en manglende henvisning får således ingen rettslige konsekvenser.

Departementet mener på denne bakgrunn at det ikke er behov for en eksplisitt henvisning. De alminnelige erstatningsregler med krav til skyld kommer til anvendelse uavhengig av om loven har en henvisningsbestemmelse eller ikke.

2.6.5.2 Behov for en effektiv håndheving

De interessene som diskrimineringslovgivningen skal beskytte er så sentrale at det bør være tilgjengelig rimelige og effektive sanksjonsmuligheter, som også kan ha en preventiv effekt. Oppreisning og erstatning er diskrimineringslovgivningens hovedsanksjon for å beskytte disse interessene.

Effektive sanksjoner forutsetter at lovbrudd blir håndhevet. Hensynet til å oppnå et effektivt diskrimineringsvern med effektiv ressursbruk taler for at nemnda gis myndighet til å ilegge oppreisning i saker innenfor arbeidslivet og erstatning i enkle saksforhold. Et reelt alternativ til domstolsbehandling vil være en raskere og rimeligere løsning for partene.

Dersom nemnda ikke gis myndighet til å ilegge oppreisning vil den som har vært utsatt for seksuell trakassering også i fortsettelsen måtte reise sak for domstolene. Praksis viser at få saker om seksuell trakassering bringes inn for domstolene, og departementet mener derfor at nemnda, for å oppnå en effektiv håndheving av forbudet mot seksuell trakassering, også må gis myndighet til å ilegge oppreisning og erstatning.

2.6.5.3 Innenfor arbeidslivet

Departementet mener det vil være hensiktsmessig å avgrense nemndas myndighet om oppreisning til saker i arbeidslivet.

Arbeidslivet er et viktig samfunnsområde. Tilgang til arbeid er sentralt for den enkelte og for samfunnet. Derfor er det både fra et individuelt og et samfunnsøkonomisk ståsted nødvendig med en effektiv sanksjonering av brudd på diskrimineringslovgivningen særlig innenfor arbeidslivet.

Dette betyr at enkelte viktige samfunnsområder faller utenfor nemndas myndighetsområde. En student på universitet som trakasseres av sin veileder må for eksempel bringe saken sin inn for domstolene for å få oppreisning og/eller erstatning.

Når departementet likevel har falt ned på en løsning der nemndas myndighet avgrenses til å gjelde innenfor arbeidslivets område, så skyldes det i hovedsak ønsket om en sammenheng i lovverket. Nemndas myndighet til å ilegge oppreisning er også i andre diskriminerings- og tra-

kasseringssaker begrenset til arbeidslivets område. Departementet mener på denne bakgrunn at det vil være naturlig at nemndas myndighet i saker om seksuell trakassering også avgrenses til arbeidslivets område.

2.6.5.4 Skyldkravet

Adgangen til å kreve oppreisning og erstatning i trakasseringssaker er regulert i likestillings- og diskrimineringsloven § 38. Rekkevidden av skyldkravet i trakasseringssaker er imidlertid ikke regulert i denne bestemmelsen.

Bestemmelsen er til dels uklar, fordi det ikke skilles mellom diskrimineringssaker der arbeidsgiver har et objektivt ansvar, og trakasseringssaker mellom enkeltpersoner der det må oppstilles et krav om skyld. Bestemmelsen gir anvisning på et rent objektivt ansvar for diskriminering i arbeidsforhold, og i behandlingen av selvstendig næringsdrivende oppdragstakere og innleide arbeidstakere. Dette kan etter departementets oppfatning gi et feilaktig inntrykk av at det kan gjøres gjeldende et objektivt ansvar for arbeidsgiver også i trakasseringssaker.

Det er imidlertid klart at det ikke kan utledes et rent objektivt ansvar for arbeidsgiver i disse sakene. I Likestillings- og diskrimineringsnemndas vedtak 10/2014 slås det fast at for at arbeidsgiver skal kunne bli ansvarlig for trakassering, må trakasseringen være begått av en som kan identifiseres med arbeidsgiver, eller at arbeidsgiver på noen måte kan bebreides. Arbeidsgiver kan altså ikke holdes objektivt ansvarlig for en ansatt som trakasserer en kollega. Departementet legger til grunn at det samme vil gjøre seg gjeldende også i saker om seksuell trakassering.

Departementet mener likevel det er uheldig at dette skillet ikke fremgår av lovteksten. Det bør fremgå klart at oppreisningsansvaret for den som trakasserer skal avhenge av skyld, dvs. at vedkommende har opptrådt uaktsomt. Dette vil også bidra til å tydeliggjøre grensene for arbeidsgivers objektive ansvar.

Diskrimineringsloven § 38 annet ledd andre punktum foreslås etter dette endret slik at ordlyden blir som følger:

> «I saker om trakassering og seksuell trakassering og på andre samfunnsområder enn nevnt i første punktum, gjelder ansvaret dersom den ansvarlige kan bebreides.»

Det presiseres at det i diskrimineringssaker, herunder trakasseringssaker, gjelder regler om delt bevisbyrde, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 37. Delt bevisbyrde innebærer at dersom det foreligger omstendigheter som gir grunn til å tro at det har skjedd diskriminering, og den ansvarlige ikke sannsynliggjør at diskriminering likevel ikke har funnet sted, skal det legges til grunn at diskriminering har funnet sted. Delt bevisbyrde betyr altså ikke at kravene til skyld er lavere i diskrimineringssaker, men at bevisbyrden ligger på den som anklages for diskriminering. Beviskravet i diskrimineringssaker er like fullt alminnelig sannsynlighetsovervekt, jf. Rt. 2014 s. 402.

2.6.5.5 Rettssikkerhet

Et grunnleggende premiss for at nemnda skal kunne ilegge oppreisning er at det er rettssikkerhetsmessig forsvarlig. For en utførlig drøftelse av rettssikkerheten i disse sakene, se drøftelsen ovenfor i kapittel 2.5.4.3.

Departementet vil imidlertid bemerke at det primære siktemålet med oppreisning er å gi den diskriminerte en kompensasjon for selve krenkelsen. Dette tilsier at rettssikkerhetskravene ikke nødvendigvis trenger å være like strenge som ved ileggelse av administrative sanksjoner, som anses som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjonen.

Departementet mener videre at det ikke er noen rettssikkerhetsmessige utfordringer knyttet til det å gi nemnda myndighet til å ilegge erstatning i enkle saksforhold i saker om seksuell trakassering. Dette dreier seg om uomtvistede krav som i hovedsak begrenses oppad til 10 000 kroner.

2.6.5.6 Brudd på vernebestemmelsen i likestillings- og diskrimineringsloven

Generelt om vernebestemmelsen

Vernebestemmelsen i likestillings- og diskrimineringsloven § 13 sjette ledd retter seg mot arbeidsgivere og ledelsen i organisasjoner og utdanningsinstitusjoner. Bestemmelsen er todelt og omfatter en plikt til å forebygge trakassering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon i forbindelse med fødsel, omsorgsoppgaver, etnisitet (blant annet nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og språk), religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk, og en plikt til å forhindre at slik trakassering fortsetter dersom den ansvarlige får kjennskap til at det forekommer.

Med plikt til å forebygge menes tiltak av preventiv karakter, som for eksempel iverksettelse av og utforming av retningslinjer for varsling av trakassering. Plikten til å forhindre innebærer å gripe fatt i aktuelle situasjoner med påstått trakassering og utrede hva som har skjedd og komme med forslag til løsning. Det stilles ikke krav om at den ansvarlige faktisk har forhindret trakasseringen. Det er tilstrekkelig at den ansvarlige har forsøkt å forhindre trakasseringen. Den som opplever seg trakassert skal ikke måtte bevise at trakassering har skjedd. Dette skal heller ikke være gjenstand for bevisføring ved håndhevingen av bestemmelsen. Bevistemaet er om den ansvarlige har gjort nok for å forhindre trakasseringen. Det vises i denne forbindelse til Likestillings- og diskrimineringsnemndas vedtak 10/2014, der det fremgår at:

> «Etter nemndas syn, må en virksomhets forebyggingstiltak vurderes i lys av dens størrelse og tidligere problemer knyttet til trakassering. Det er for eksempel ikke nødvendigvis hensiktsmessig å ha store holdningskampanjer mot trakassering i små bedrifter hvor trakassering ikke tidligere har vært tatt opp som et problem.
>
> C har generelle retningslinjer/reglement som også omfatter etnisk trakassering. Videre har virksomheten retningslinjer for varsling. Etter nemndas syn er dette tilstrekkelig forebyggende tiltak sett hen til antall ansatte i C. Da det heller ikke har forekommet påstander om trakassering verken før eller etter hendelsen på julebordet, fremstår også virksomhetens forebyggende tiltak som tilstrekkelige.
>
> Plikten til «å søke å hindre» innebærer at arbeidsgiver har en «plikt til å gripe fatt i aktuelle problemer og å utrede hva som har skjedd og komme fram til en løsning. Det er tilstrekkelig at den ansvarlige har forsøkt å hindre trakasseringen, det kreves ikke at trakasseringen faktisk er forhindret.», jf. Ot.prp. nr. 33 (2004–2005) side 208.»

Det er Diskrimineringsnemnda som håndhever vernebestemmelsen, men nemnda har ikke myndighet til å ilegge oppreisning og erstatning. Et eventuelt krav om oppreisning og erstatning må derfor fremmes for de ordinære domstoler.

Brudd på vernebestemmelsen er uttrykkelig unntatt fra adgangen til å kreve oppreisning og erstatning etter likestillings- og diskrimineringsloven, jf. § 38 første ledd bokstav a.

Mulige sanksjoner i likestillings- og diskrimineringsloven

Brudd på vernebestemmelsen er altså uttrykkelig unntatt fra adgangen til å kreve oppreisning og erstatning etter likestillings- og diskrimineringsloven. Krav om oppreisning og erstatning etter de alminnelige erstatningsregler ved overtredelse av vernebestemmelsen, kan imidlertid fremmes for de alminnelige domstoler. Spørsmålet er om dette er tilstrekkelig, eller om det isteden bør innføres et objektivt ansvar for arbeidsgiver som fremgår direkte av likestillings- og diskrimineringsloven.

I opplæringslova § 9 A-14, som regulerer skoleeiers erstatningsansvar ved brudd på elevens rett til et godt psykososialt arbeidsmiljø, herunder brudd på skoleeiers aktivitetsplikt for å sikre dette i henhold til opplæringslova kapittel 9 A, fremgår ikke ansvaret direkte av loven. Opplæringslova viser til de alminnelige erstatningsrettslige reglene:

> «Reglane i lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning kapittel 2 gjeld for saker om psykososialt skolemiljø etter reglane i dette kapitlet.»

Varslingsutvalget har i sin utredning om varsling i arbeidslivet, NOU 2018:6, foreslått å lovfeste en rett til erstatning og oppreisning etter alminnelige erstatningsrettslige regler for brudd på omsorgsplikten ved varsling av kritikkverdige forhold i selve varslingskapittelet i arbeidsmiljøloven. Denne omsorgsplikten har likhetstrekk med arbeidsgivers plikter etter vernebestemmelsen i likestillings- og diskrimineringsloven § 13 sjette ledd.

Av Falken-dommen (Rt. 1997 s. 786) fremgår at en arbeidsgiver kan holdes objektivt ansvarlig etter de alminnelige erstatningsreglene. Førstevoterende har i dommen vist til at:

> «Jeg antar at det innenfor rammen av reglene om skyldansvar vil kunne være grunnlag for å holde en arbeidsgiver, og også medarbeidere på en arbeidsplass, erstatningsrettslig ansvarlige for skader av fysisk og psykisk karakter som en arbeidstaker har pådradd seg som følge av slike fenomener som man betegner som mobbing.»

Mindretallet i saken har imidlertid vist til at:

> «… jeg finner det ikke riktig å åpne for en slik utvidelse av arbeidsgiveransvaret som et gene-

> relt objektivt ansvar for mobbeskader etter min mening vil medføre.»

Det er liten tvil om at arbeidsgivers forebyggende arbeid er særdeles viktig, og det må også antas at et objektivt ansvar for arbeidsgiver vil kunne bidra til å effektivisere vernebestemmelsen.

Departementet mener likevel det kan føre for langt å holde arbeidsgiver objektivt ansvarlig etter likestillings- og diskrimineringsloven. Et objektivt ansvar vil kunne innebære at arbeidsgiveren hefter selv om pliktene etter likestillings- og diskrimineringsloven er oppfylt. Etter departementets mening vil et generelt objektivt ansvar for arbeidsgiver være å gå for langt, og det er vanskelig å se at en slik utvidelse av ansvaret vil være tilstrekkelig begrunnet i de hensyn som vernebestemmelsen skal ivareta.

Departementet vil bemerke at regjeringen har foreslått en styrking av aktivitets- og redegjørelsesplikten, se kapittel 3. Forslaget innebærer blant annet at ombudet skal få ansvar for veiledningen, både av private og offentlige aktører. Aktivitetsplikten skal også konkretiseres og tydeliggjøres ytterligere, også når det gjelder aktivt arbeid mot seksuell trakassering på arbeidsplassen. Det foreslås også at ombudets kontroll skal gjennomføres slik at den blir en reell støtte i kvalitetsutviklingen av virksomheters likestillingsarbeid. Ombudets oppfølgingsarbeid vil i praksis kunne innebære at ombudet gjennomgår virksomhetens likestillingsredegjørelser, analyserer funnene og kommer med forslag til forbedringstiltak og styrking av innsats. Veilednings- og kontrollfunksjonen skal i henhold til forslaget slås sammen, slik at kontroll og oppfølging får en «mykere innretning». Departementet mener at forslaget om en styrking av aktivitets- og redegjørelsesplikten vil kunne bidra til å forebygge seksuell trakassering i arbeidslivet.

Departementet mener på denne bakgrunn at dette fanges opp av de alminnelige erstatningsrettslige reglene i skadeserstatningsloven. En hovedregel om objektivt ansvar for arbeidsgiver i likestillings- og diskrimineringsloven vil trekke arbeidsgiveransvaret for langt. Falken-dommen har dessuten vist at de alminnelige erstatningsreglene åpner for å pålegge objektivt arbeidsgiveransvar i særlige tilfeller. Det å pålegge arbeidsgiver et objektivt ansvar for seksuell trakassering som har funnet sted på arbeidsplassen er, etter departementets mening, en svært inngripende sanksjon, som av rettssikkerhetshensyn bør ilegges av de alminnelige domstoler.

2.6.5.7 Konklusjon

Departementet opprettholder forslaget om at Diskrimineringsnemnda skal gis myndighet til å ilegge oppreisning i saker om seksuell trakassering etter likestillings- og diskrimineringsloven innenfor arbeidslivet.

Departementet opprettholder også forslaget om at Diskrimineringsnemnda skal gis myndighet til å ilegge erstatning i enkle saksforhold både i og utenfor arbeidslivet.

Effektive sanksjoner forutsetter at lovbrudd blir håndhevet. Hensynet til å oppnå et effektivt diskrimineringsvern med effektiv ressursbruk taler for at nemnda gis myndighet til å ilegge oppreisning i saker innenfor arbeidslivet og erstatning i enkle saksforhold. Et reelt alternativ til domstolsbehandling vil være en raskere og rimeligere løsning for partene.

Departementet foreslår i tillegg at det tas inn en henvisning til de alminnelige erstatningsrettslige reglene i et nytt fjerde ledd i diskrimineringsloven § 38 fjerde ledd. Dette for å synliggjøre adgangen til å kreve oppreisning og erstatning etter de alminnelige erstatningsreglene, og innebærer blant annet at arbeidsgiver kan bli ansvarlig dersom det ikke er gjort tilstrekkelig for å forebygge eller forhindre trakassering mellom arbeidstakere på arbeidsplassen.

Departementet opprettholder ikke forslaget om en endring i diskrimineringsombudsloven § 12. Departementet foreslår isteden en presisering i likestillings- og diskrimineringsloven § 38 annet ledd, slik at det klart fremgår at arbeidsgiver ikke kan holdes objektivt ansvarlig dersom en ansatt trakasserer en kollega.

Departementet ønsker med denne endringen å tydeliggjøre grensene for arbeidsgivers objektive ansvar.

2.7 Veilednings- og hjelpetilbudet styrkes

2.7.1 Gjeldende rett

Forvaltningsorganer har en alminnelig veiledningsplikt innenfor sitt saksområde, jf. forvaltningsloven § 11.

Ombudets særlige veiledningsplikt i diskrimineringssaker fremgår av diskrimineringsombudsloven § 5 annet ledd:

> «Ombudet skal gi veiledning om bestemmelsene nevnt i § 1 annet ledd. Enhver kan henvende seg til ombudet for veiledning.»

2.7.1.1 Enkeltsaker

Ombudet skal i sin veiledning overfor enkeltpersoner gi råd om hvorvidt det de har opplevd kan være i strid med lovverket, eller hvordan de kan løse situasjonen selv. Veiledningen overfor enkeltpersoner er både skriftlig og muntlig. Den muntlige veiledningen skjer enten gjennom kontakt på telefon eller ved personlig oppmøte hos ombudet. Veiledningen overfor enkeltpersoner innebærer i noen tilfeller også å bistå den trakasserte ved utforming av en skriftlig klage til nemnda.

Veiledningsplikten omfatter også å gi informasjon og veiledning om de muligheter loven gir og de sanksjoner som kan være aktuelle, f. eks. veiledning om muligheten til å få en oppsigelsessak behandlet etter arbeidsmiljølovens system.

Ombudet skal også i dag gi veiledning i saker om seksuell trakassering.

Målet med veiledningen i enkeltsaker er først og fremst å gi en juridisk vurdering av saken som kan danne grunnlag for en god håndtering og eventuelt en avslutning av saken. Ombudet gir veiledning om regelverket og om hvilke rettigheter vedkommende har. I og med at ombudet har erfaring med saksfeltet gjennom veiledninger på enkeltsaksnivå og kontakten med arbeidsgivere og virksomheter for øvrig i forebyggingsøyemed, vil ombudet lettere kunne forstå de problemstillingene sakene reiser og gi relevant rådgivning til de som henvender seg. Ombudet kan ved sin veiledning bidra til at den som er utsatt for seksuell trakassering står sterkere i den videre behandlingen av saken.

2.7.1.2 Forebyggende arbeid

Det følger av likestillings- og diskrimineringsloven § 13 siste ledd at arbeidsgivere og ledelsen i organisasjoner og utdanningsinstitusjoner innenfor sitt ansvarsområde skal forebygge og forhindre trakassering og seksuell trakassering. Videre har offentlige myndigheter, arbeidslivets organisasjoner og arbeidsgivere, i henhold til likestillings- og diskrimineringsloven kapittel 4, en plikt til å fremme likestilling og hindre diskriminering.

Sentralt i det forebyggende arbeidet står informasjon, opplæring, identifisering av risikofaktorer, utarbeiding og iverksetting av relevante forebyggende tiltak, rutiner for varsling, retningslinjer for håndtering mv.

Ombudet gir både skriftlig og muntlig veiledning til de enkelte virksomhetene som kontakter ombudet. Videre holder ombudets ansatte en rekke foredrag og kurs rettet mot ulike bransjer i næringslivet, arbeidslivets organisasjoner og tillitsvalgtapparat, rettshjelpstiltak, offentlig virksomhet mv. På denne måten når de ut til mange aktører som har særlige plikter i det forebyggende arbeidet, både etter arbeidsmiljøloven og etter likestillings- og diskrimineringsloven.

Ombudet samarbeider også med andre organer og aktører i det forebyggende arbeidet, både gjennom sin kurs- og foredragsvirksomhet, men også gjennom prosjekter. Ombudet har for eksempel siden mai 2017 hatt en samarbeidsavtale med Arbeidstilsynet om etableringen av et operativt samarbeid for felles innsats mot trakassering og seksuell trakassering i utelivs- og overnattingsnæringen.

Veilederrollen innebærer for det første å bistå virksomheter og organisasjoner i arbeidet med å lage rutiner og retningslinjer i saker om seksuell trakassering. Det kan dreie seg om å veilede om opplegg for likestillingsprosjekter, formidle relevant statistikk, informasjonsmateriell og nye forskningsresultater, inngå samarbeid med offentlige myndigheter og andre sentrale aktører for å fremme likestilling.

Ombudet skal også veilede om arbeidsgivers aktivitetsplikt. Aktivitets- og redegjørelsesplikten er ombudets viktigste virkemiddel i pådriverarbeidet overfor offentlige myndigheter og arbeidslivet. Alle arbeidsgivere, uansett størrelse, har en generell aktivitetsplikt. Plikten er generelt utformet, og det er opp til hver enkelt virksomhet å vurdere hvilke tiltak som vil være egnet for deres virksomhet. Målet er å skape bevissthet i virksomhetene og sikre at bedriftene innfører tiltak som er tilpasset for å møte eventuelle utfordringer som kjennetegner den enkelte virksomhet. Saker om seksuell trakassering i arbeidslivet er først og fremst et arbeidsgiveransvar. Ombudet gir veiledning om aktivitetsplikten.

Alle offentlige myndigheter har i henhold til likestillings- og diskrimineringsloven en plikt til å jobbe aktivt mot seksuell trakassering. Alle arbeidsgivere, utdanningsinstitusjoner og organisasjoner har en plikt til å forhindre seksuell trakassering i egen virksomhet. Lovens formål er at det iverksettes tiltak som er reelt forebyggende, ved for eksempel å utarbeide retningslinjer der det fremgår at seksuell trakassering ikke er tillatt, og som gir veiledning for hvordan arbeidsgivere skal reagere dersom noen opplever seg trakassert. Det bør også utarbeides varslingsrutiner, og iverksettes andre tiltak som tar sikte på å endre holdninger for å minske risikoen for trakassering i virksomheten.

2.7.2 Forslag i høringsnotatet

Departementet foreslo å styrke veilednings- og hjelpetilbudet til personer som utsettes for seksuell trakassering.

Departementet foreslo videre at det presiseres i diskrimineringsombudsloven § 5 at det påhviler ombudet en plikt til veiledning i enkeltsaker.

Departementet foreslo også at innholdet i diskrimineringsombudsloven § 5, av pedagogiske hensyn og for å synliggjøre viktigheten av det forebyggende arbeidet, tydeliggjøres.

2.7.3 Høringsinstansenes syn

Likestillings- og diskrimineringsombudet sier blant annet at:

> «Vi er positive til å få en tydelig veilederrolle i det forebyggende arbeidet mot seksuell trakassering, men vil påpeke at det er avgjørende at ombudet får tilført de nødvendige ressursene, slik at denne funksjonen ikke skal gå på bekostning av andre oppgaver i henhold til vårt mandat.»

Diskrimineringsnemnda er enig med departementet i at veilednings- og hjelpetilbudet til personer som utsettes for seksuell trakassering bør styrkes. Nemnda er også:

> «… positiv til at diskrimineringsombudsloven § 5 annet ledd presiseres, slik at det klart fremgår at Likestillings- og diskrimineringsombudet har en plikt til å gi veiledning i enkeltsaker. Vi ser at det er et klart behov for denne typen en-til-én-veiledning.»

Arbeidsgiverforeningen Spekter viser blant annet til at:

> «Det avgjørende blir at ombudet finner balansen i sin utøvelse av styring av veilederrollen, slik at det ikke oppstår manglende tillit i forholdet til arbeidsgiversiden.»

NHO viser til at veiledningsregelen i § 5 annet ledd har en helt generell utforming, og således omfatter veiledning innenfor alle diskrimineringsgrunnlagene. De mener derfor det er vanskelig å forstå hvorfor veiledning om seksuell trakassering skal trekkes frem spesielt, for eksempel på bekostning av veiledning til gravide eller personer med funksjonsnedsettelser som opplever seg diskriminert:

> «Veiledning knyttet til seksuell trakassering er bare en del av ombudets veiledningsoppgave. Her bør det være tilstrekkelig at dette fremgår av lovens forarbeider.»

Likestillings- og diskrimineringsombudet mener imidlertid at et tillegg til diskrimineringsombudsloven § 5 annet ledd vil:

> «…være viktig av pedagogiske hensyn overfor pliktsubjektene, i tillegg til at det fremhever betydningen av det forebyggende arbeidet og ombudets rolle i den forbindelse.»

Mange høringsinstanser viser også til at ombudet må sikres tilstrekkelige ressurser, slik at de kan møte det økte veiledningsbehovet i saker om seksuell trakassering. *LO* sier for eksempel at:

> «Det er viktig at LDO har kapasitet til å møte både en økende etterspørsel og nye krav, uten at det går på urimelig bekostning av andre viktige oppgaver hos ombudet.»

2.7.4 Departementets vurderinger

2.7.4.1 Innledning

Departementet foreslår å gi Diskrimineringsnemnda myndighet til å håndheve likestillings- og diskrimineringslovens forbud mot seksuell trakassering. Det må antas at dette vil føre til et økt veiledningsbehov, både for enkeltpersoner som utsettes for trakassering og for virksomheter, organisasjoner og utdanningsinstitusjoner som ønsker råd og veiledning om hvordan de skal håndtere enkeltsaker og hvordan de skal utarbeide klare retningslinjer og varslingsrutiner internt.

Likestillings- og diskrimineringsombudet har i dag en sentral rolle som rettighetsveileder på diskrimineringsområdet, og har bred erfaring med veiledning. Denne veiledningsrollen bør utvikles og styrkes.

Ombudet gir veiledning til enkeltpersoner som har vært utsatt for seksuell trakassering, veiledning til arbeidsgivere, organisasjoner og utdanningsinstitusjoner i pågående saker og veiledning knyttet til virksomhetenes plikt til å forebygge og hindre trakassering. Det er nær sammenheng mellom de ulike typene av veiledning – et effektivt lavterskeltilbud for den enkelte forutsetter også et godt forebyggende arbeid på strukturnivå.

Ombudets veiledningsrolle er viktig fordi det må antas at terskelen for å klage på seksuell trakassering er høy. Dette kan skyldes både at det er

vanskelig å bevise at diskriminering virkelig har funnet sted, og en bekymring for hvilke konsekvenser det kan få å reise sak. I mange saker er det også et mål å videreføre arbeidsforholdet, og da kan ombudet gjennom veiledning bidra til å dempe konfliktnivået. Det er viktig at saker om seksuell trakassering løses på et lavest mulig nivå, og det er derfor helt avgjørende at det finnes et veiledningstilbud som er lett tilgjengelig.

Departementet mener at hovedfokus i en styrking av veilednings- og hjelpetilbudet bør rettes inn mot det forebyggende og strukturelle arbeidet.

2.7.4.2 Enkeltsaker

Ombudet skal, i henhold til diskrimineringsombudsloven § 5 annet ledd, gi veiledning.

Veiledningen av enkeltpersoner er tidkrevende. I hver enkelt sak utarbeides et skriftlig underlagsdokument som skisserer faktum og gir anvisning på hvilket lovverk som er relevant. Dette dokumentet danner grunnlag for videre drøftinger med arbeidsgiver, og kan bidra til at saken løses gjennom konstruktiv dialog. Det er viktig at ombudets rolle som veileder i enkeltsaker ivaretas og videreføres på en like god og effektiv måte.

Praksis ved ombudet er at alle henvendelser om veiledning behandles. Ingen saker avvises, hverken under henvisning til manglende ressurser eller av andre årsaker. Dette sikrer at den som opplever seksuell trakassering har et sted å henvende seg – enten muntlig eller skriftlig. Ikke alle vet med sikkerhet om det de har blitt utsatt for, er ulovlig, eller om det er mulighet for å gjøre noe med det. Å ivareta de som har vært utsatt for seksuell trakassering og eventuelle andre varslere, og finne frem til gode løsninger i sakene, er viktig.

Det er ikke et mål i seg selv at alle saker skal munne ut i domstolsprosesser eller som saker for Diskrimineringsnemnda. Det arbeidet som gjøres for å hindre, og følge opp seksuell trakassering på den enkelte arbeidsplass må videreføres. Etableringen av et lavterskeltilbud er ikke ment å svekke dette arbeidet. Det skal fortsatt være et mål at saker om seksuell trakassering løses på et lavest mulig nivå. I sin skriftlige veiledning legger ombudet derfor vekt på at informasjonen og rådene skal være av en slik karakter at den ansatte kan legge den frem for sin arbeidsgiver eller ledelsen i virksomheten som et faglig fundert innspill til fremdrift og løsning av saken. Ombudets veiledning i enkeltsaker fører ofte til at saken løses i dialog med arbeidsgiver. Dette bidrar både til å dempe konfliktnivået i saker der målet er å videreføre et arbeidsforhold, og til å begrense antall saker som fremmes som klagesaker enten for Diskrimineringsnemnda eller domstolene.

Noen saker lar seg likevel ikke løse gjennom dialog. Særlig i små virksomheter, og ikke minst i tilfeller der det er representanter for ledelsen som påstås å ha trakassert, kan det være vanskelig å varsle om seksuell trakassering og få saken håndtert på en god måte. Å få til en løsning innen virksomheten kan i slike saker vise seg vanskelig, og sakene ender oftest med at den som har vært utsatt for trakassering avslutter sitt arbeidsforhold. Ombudets veiledningsrolle vil i disse sakene være å bistå den som mener seg diskriminert med en fremstilling av saken. Det er derfor viktig at det finnes et tilbud utenfor virksomheten, som er lett tilgjengelig og som kan gi veiledning som gjør det enklere å løse saken og som ivaretar ofrene og eventuelle andre varslere.

Departementet mener likevel at ombudet bør balansere veiledningsrollen slik at engasjementet i enkeltsaker ikke fører til manglende tillit i forholdet til arbeidsgiversiden. Det er viktig at begge parter i en sak føler seg godt ivaretatt, og har tillit til at ombudet vil gi en god og uhildet veiledning.

Departementet foreslår at ombudets veiledningsplikt i enkeltsaker, presiseres både i diskrimineringsombudslovens forarbeider og i selve lovbestemmelsen i diskrimineringsombudsloven § 5 annet ledd. Veilednings- og hjelpetilbudet til enkeltpersoner vil med dette sikres og styrkes.

Ordlyden i diskrimineringsombudsloven § 5 annet ledd foreslås presisert, slik at ombudets veiledningsrolle – både overfor enkeltpersoner og det forebyggende veiledningsarbeidet – tydeliggjøres:

> *«Ombudet skal gi veiledning om bestemmelsene i § 1 annet ledd, herunder veiledning i saker om seksuell trakassering og om plikten til å forebygge og forhindre trakassering og seksuell trakassering etter likestillings- og diskrimineringsloven § 13 siste ledd. Ombudet skal gi veiledning i enkeltsaker. Enhver kan henvende seg til ombudet for veiledning.»*

Ombudets veiledningsarbeid overfor arbeidsgivere har en annen form, det har ikke samme «akuttpreg» som enkeltsakene har. Arbeidet overfor arbeidsgivere m.m. tar i hovedsak form av forebyggende arbeid – hensikten er å sette disse i stand til selv å håndtere saker om seksuell trakassering. Dette arbeidet må følge samfunnsutviklingen, og kan i større grad planlegges og strømlinje-

formes. Man kan gjenbruke undervisningsopplegg og holde foredrag og kurs for flere aktører samtidig. Dette står i sterk kontrast til enkeltsakene som må håndteres enkeltvis.

2.7.4.3 Forebyggende arbeid

Ombudets veiledningsarbeid handler ikke bare om å hjelpe enkeltpersoner som har opplevd diskriminering. En stor del av veiledningsarbeidet dreier seg om å forebygge, og å sikre samfunnsstrukturer som bidrar til å fremme likestilling og hindre diskriminering. Dette veiledningsarbeidet gjennomføres blant annet gjennom samarbeidsprosjekter med ulike bransjer og ved utstrakt foredragsvirksomhet og kursing av virksomheter, organisasjoner og utdanningsinstitusjoner. Enkeltsaker og strukturell veiledning henger sammen, enkeltsakene er viktige også i det strukturelle og forebyggende arbeidet fordi de bidrar til å synliggjøre hvilke bransjer som blinker seg ut, slik at ombudet kan jobbe overordnet på grunnlag av dette.

Det har vært en jevn økning i antallet veiledningssaker hos ombudet de siste årene, og #Metoo -kampanjen har ført til en massiv økning i antallet organisasjoner, arbeidsgivere og arbeidstakerorganisasjoner som henvender seg med ønske om veiledning.

Ombudet mottok i overkant av 2300 henvendelser i 2018. 70 prosent av disse kom fra privatpersoner, mens de resterende hovedsakelig kom fra arbeidsgivere, offentlig forvaltning og fagforeninger/arbeidsgiverorganisasjoner. Om lag halvparten av henvendelsene er spørsmål om hjelp, råd eller veiledning, mens om lag 300 saker er henvendelser der ombudet bes om å holde kurs, opplæring eller foredrag.

Om lag 170 henvendelser gjaldt seksuell trakassering. Litt under halvparten av disse sakene kom fra privatpersoner, virksomheter og tillitsvalgte som ba om hjelp eller råd i konkrete situasjoner. Drøyt halvparten av sakene var forespørsler om kurs, opplæring eller foredrag. Ombudet holdt 84 kurs og foredrag om seksuell trakassering, for til sammen om lag 7000 tilhørere i løpet av 2018.

Gjennom et godt forebyggende arbeid kan ombudet bidra til å hindre at seksuell trakassering skjer, og sikre at seksuell trakassering blir håndtert på en ryddig måte. Det å jobbe strategisk med nettverk, arbeidsgivere og organisasjoner bidrar til en effektiv ressursutnyttelse.

Det forebyggende veiledningsarbeidet er ressurskrevende, og det er derfor et behov for å styrke ombudets veiledningsrolle. Dette for at de skal kunne møte den økte pågangen fra enkeltpersoner, men også slik at de skal kunne følge opp det forebyggende veiledningstilbudet mer helhetlig. Det bør være et hovedmål med ombudets forebyggende arbeid at arbeidsgivere m.m. blir selvhjulpne.

For å forebygge trakassering og for å håndtere saker på en god måte, vil mange virksomheter trenge veiledning. Det er fornuftig bruk av ressurser at ombudet, gjennom kurs og opplæring, setter arbeidsgivere m.m. i stand til selv å oppfylle sine lovpålagte plikter.

Likestillings- og diskrimineringsombudet og Arbeidstilsynet har, i tillegg til andre aktører, en viktig rolle i dette arbeidet. Holdningsarbeid, gode rutiner og klare retningslinjer kan forbygge seksuell trakassering og føre til en bedre håndtering av de sakene som oppstår. Veiledningstilbudet til virksomhetene bør inkludere veiledning både om hvordan retningslinjene bør være, om rettigheter og om prosess og i tillegg praktisk bistand på stedet.

En viktig del av det forebyggende arbeidet er også å veilede om den lovpålagte aktivitets- og redegjørelsesplikten. Dette er et effektivt virkemiddel for å forebygge diskriminering og fremme like muligheter og rettigheter i arbeidslivet. Arbeidsgiver pålegges klare plikter, men gis samtidig fleksibilitet til å iverksette de tiltak som er relevante.

Ombudet får gjennom dette veiledningsarbeidet også nyttig kunnskap om hvordan arbeidsgiverne jobber med disse problemstillingene, og kan således bidra til at rutiner, praksis og de interne systemene i større grad bidrar til målet om et likestilt arbeidsliv. Det kan i noen tilfeller være vanskelig å skille mellom veiledning om aktivitetsplikten og annen veiledning som gis til arbeidsgivere.

Arbeidslivets virksomheter varierer i størrelse, og veiledningstilbudet må derfor tilpasses virksomhetenes behov, som vil variere både med tanke på hvor omfattende veiledning de har behov for og hva slags veiledning som er mest hensiktsmessig.

En styrking av veilednings- og hjelpetilbudet innebærer også å legge til rette for gode rutiner i de deler av samfunnet som ikke har et aktivt HMS-arbeid, som for eksempel idrettsforeninger og frivillig sektor. Det må settes av ressurser også til dette arbeidet.

Behovet for kunnskap er stort, og ombudet gjennomfører og deltar derfor på en rekke kursopplegg for de ulike aktørene i arbeidslivet.

Ombudet samarbeider også med andre organer og aktører i det forebyggende arbeidet, både gjennom sin kurs- og foredragsvirksomhet, men også gjennom prosjekter. Ombudet har for eksempel siden mai 2017 hatt en samarbeidsavtale med Arbeidstilsynet om etableringen av et operativt samarbeid for felles innsats mot trakassering og seksuell trakassering i utelivs- og overnattingsnæringen.

Kursvirksomheten gir nyttig kunnskap om, og innsikt i de utfordringene som arbeidsgivere m.m. har. Ombudet holder også en rekke foredrag. I 2017 holdt ombudet for eksempel en serie foredrag for Finansforbundet og gjennomførte i tillegg flere seminarer i samarbeid med Finansforbundet der det ble fokusert på ulike viktige temaer, som for eksempel aktivitets- og redegjørelsesplikten.

I 2017 etablerte treparts- bransjeprogrammet uteliv og ombudet i fellesskap et samarbeidsprosjekt om trakassering og seksuell trakassering i utelivsbransjen. Hensikten med samarbeidet har vært å mobilisere arbeidsgivere, arbeidstakere og myndigheter til i fellesskap å dokumentere og ta tak i disse utfordringene.

Seksuell trakassering er et problem i utelivs- og overnattingsbransjen, og forskningsstiftelsen Fafo har blant annet dokumentert dette i to forskningsrapporter:

I rapporten «Arbeidsforhold i utelivsbransjen» fra 2014 fremgår det at 17 prosent av de ansatte har vært utsatt for uønsket seksuell oppmerksomhet i løpet av de siste tolv månedene, og at 20 prosent av kvinnene har opplevd dette. Den uønskede seksuelle oppmerksomheten kommer i hovedsak fra kundene (86 %), mens 29 prosent av de utsatte har opplevd dette fra kolleger og 12 prosent har opplevde dette fra ledere. 5 prosent av dem som har opplevd seksuell trakassering har fått sykefravær som følge av dette.

I en rapport fra 2017 om seksuell trakassering i hotell- og restaurantbransjen og i helsesektoren fremgår det at to av fem har vært utsatt for seksuell trakassering av kunder, kolleger eller ledere de siste tre årene. Litt under halvparten svarer at de har blitt seksuelt trakassert av kolleger og en fjerdedel opplyser at de har opplevd å bli seksuelt trakassert av ledere. Rapporten er basert på en spørreundersøkelse blant medlemmene i LO-forbundene.

Ombudet og Arbeidstilsynet har etablert et operativt samarbeid for felles innsats mot trakassering, herunder seksuell trakassering, i utelivs- og overnattingsnæringen. Samarbeidet skal bidra til å øke kunnskapen om hva seksuell trakassering er og hvordan dette kan forebygges og hindres på arbeidsplassen. Det overordnede målet med samarbeidet er å:

- Øke arbeidsgiveres og arbeidstakeres kunnskap om hva trakassering og seksuell trakassering er og hvordan dette kan forebygges på arbeidsplassen.
- Styrke arbeidstakernes handlingskompetanse, slik at de vet hva de skal gjøre dersom de opplever trakassering, herunder seksuell trakassering, på jobb og slik at de melder fra om opplevd trakassering.
- Redusere antall tilfeller av trakassering, herunder seksuell trakassering, i bransjen.

Både ombudet og Arbeidstilsynet er opptatt av at bedriftene skal etablere gode rutiner. Det skal på enhver arbeidsplass være klare rutiner for hvordan seksuell trakassering skal forebygges og håndteres. Rutinene skal bidra til at de ansatte vet hva de skal gjøre dersom de utsettes for seksuell trakassering, og også sikre at de vet hvor de skal henvende seg for å få hjelp. Arbeidsgiver har videre en plikt til å følge opp alle varsler om seksuell trakassering. Det er viktig at alle vet hvem de kan ta opp denne type opplevelser med. I tillegg til ledelsen vil både verneombudet og tillitsvalgte ha en viktig rolle. Dessuten vil bedriftshelsetjenesten også være en varslingsinstans i de bedriftene som er knyttet til en slik tjeneste. Ansatte i bedrifter med klare retningslinjer har det tryggere på jobb.

Som ledd i dette prosjektet har Arbeidstilsynets inspektører for overnatting og servering fått opplæring om seksuell trakassering. Seksuell trakassering er også lagt inn som et punkt på Arbeidstilsynets tilsyn i bransjen. Det er også utviklet en tre-timers opplæringsmodul for arbeidsgivere, vernepersonell og tillitsvalgte. Samarbeidet har videre resultert i en veileder som blir lansert på nett i samarbeid med et trepartsbransjeprogram for utelivsbransjen. Oppbyggingen av veilederen er basert på gode HMS-tiltak for å vurdere risiko, igangsette tiltak og håndtere saker. Den kan derfor også brukes som et utgangspunkt for veiledning i arbeidslivet for øvrig.

Erfaringene med dette samarbeidet er gode, og ombudet ønsker å se nærmere på om dette kan være et arbeid som bør videreutvikles.

Det følger av diskrimineringsombudsloven § 5 annet ledd at ombudet skal gi veiledning om bestemmelsene i samme lov § 1 annet ledd. Det fremgår av lovens forarbeider at dette også innebærer å gi veiledning om plikten etter likestillings- og diskrimineringsloven til å forebygge og hindre

seksuell trakassering og om plikten til aktivt likestillingsarbeid.

Departementet foreslår likevel at bestemmelsens innhold, av pedagogiske hensyn og for å synliggjøre viktigheten av det forebyggende arbeidet, tydeliggjøres både i diskrimineringsombudslovens forarbeider og i selve lovbestemmelsen.

Ordlyden i diskrimineringsombudsloven § 5 annet ledd foreslås som nevnt ovenfor presisert, slik at ombudets veiledningsrolle – både overfor enkeltpersoner og det forebyggende veiledningsarbeidet – tydeliggjøres:

> «Ombudet skal gi veiledning om bestemmelsene i § 1 annet ledd, herunder veiledning i saker om seksuell trakassering og om plikten til å forebygge og forhindre trakassering og seksuell trakassering etter likestillings- og diskrimineringsloven § 13 siste ledd. Ombudet plikter å gi veiledning i enkeltsaker. Enhver kan henvende seg til ombudet for veiledning.»

2.7.4.4 Konklusjon

Departementet opprettholder forslaget om å styrke Likestillings- og diskrimineringsombudets veiednings- og hjelpetilbud til personer som utsettes for seksuell trakassering.

Ombudet har allerede en veiledningsrolle, men veiledningsrollen bør utvikles og styrkes, slik at tilbudet kan følges opp på en mer helhetlig måte.

Det er et overordnet mål at saker om seksuell trakassering løses på et så lavt nivå som mulig. Arbeidsgivere, utdanningsinstitusjoner og organisasjoner har alle et overordnet ansvar for å forebygge og følge opp disse sakene, og skal utarbeide klare retningslinjer og varslingsrutiner internt.

Veiledning bidrar i stor grad til å begrense antallet klagesaker til Diskrimineringsnemnda. En rekke saker løses gjennom veiledning, enten ved at vedkommende får hjelp til å løse saken, eller ved at det skapes en forståelse for at vedkommende ikke har en sak å gå videre med. Ombudet gjør således en betydelig innsats for å identifisere saker som i liten grad egner seg for nemnds- eller domstolsbehandling.

Departementet mener at hovedfokus i en styrking av veiednings- og hjelpetilbudet bør rettes inn mot det forebyggende arbeidet. I arbeidet mot seksuell trakassering bør målet først og fremst være å redusere forekomsten av slike hendelser. Dette står likevel ikke i motsetning til ønsket om et godt utviklet veiednings- og hjelpetilbud til den enkelte som utsettes for seksuell trakassering. Men fordi veiednings- og hjelpetilbudet vanskelig vil kunne dekke alle behov og nå alle som trenger det, så må fokus rettes inn mot det forebyggende arbeidet.

Departementet opprettholder også forslag om å presisere i diskrimineringsombudsloven § 5 at ombudet skal gi veiledning i enkeltsaker.

Departementet opprettholder videre forslag om at innholdet i diskrimineringsombudsloven § 5, av pedagogiske hensyn og for å synliggjøre viktigheten av det forebyggende arbeidet, tydeliggjøres.

3 Styrking av aktivitets- og redegjørelsesplikten

3.1 Bakgrunn for lovforslaget

3.1.1 Innledning

Aktivitets- og redegjørelsesplikten etter likestillings- og diskrimineringsloven er et viktig verktøy for å oppnå reell likestilling. For å oppnå likestilling kreves det i tillegg til et diskrimineringsvern for enkeltindivider også en aktiv innsats fra arbeidsgivere og myndigheter.

Formålet med lovforslaget er å fremme likestillingsarbeidet med underliggende strukturer og systemer på alle samfunnsområder.

Et utgangspunkt i lovarbeidet er at det skal sikres en god balanse mellom behovet for å styrke aktivitets- og redegjørelsesplikten og målsettingen til forenkling og avbyråkratisering. Mao. skal pliktene for likestillingsarbeidet styrkes samtidig som behovet for å forenkle hverdagen for næringsdrivende, særlig for små bedrifter, skal ivaretas. Lovforslagene som fremmes i denne lovproposisjonen ivaretar begge hensynene.

3.1.2 Graver-utvalget

Graver-utvalget, som ble oppnevnt i 2007, fikk som oppgave å foreta en helhetlig utredning av diskrimineringsvernet. Utvalgets utredning NOU 2009: 14 Et helhetlig diskrimineringsvern – Diskrimineringslovutvalgets utredning om en samlet diskrimineringslov, grunnlovsvern og ratifikasjon av tilleggsprotokoll nr. 12 til EMK innebar bl.a. forslag om regulering av aktivt likestillingsarbeid. Utvalget foreslo at:

- arbeidsgivers plikt å arbeide aktivt for likestilling utvides til å omfatte alle diskrimineringsgrunnlag vernet i loven
- aktivitetsplikten skulle styrkes ved at den innlemmes i virksomhetenes systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (HMS)
- arbeidsgivers aktivitetsplikt skulle konkretiseres og tydeliggjøres i lov og forskrift, og i samsvar med arbeidsmiljølovens regler om systematisk HMS-arbeid
- virksomheter pålegges en plikt til å dokumentere faktisk tilstand for likestilling og tiltak som er iverksatt eller som planlegges iverksatt. Redegjørelsesplikten skulle oppheves
- Arbeidstilsynet skulle håndheve pliktene som et ledd i sin ordinære tilsynsvirksomhet
- offentlige myndigheter skulle ha en aktivitetsplikt på alle lovens diskrimineringsgrunnlag. Utvalget foreslo derimot ikke en redegjørelsesplikt for offentlige myndigheter
- aktivitetsplikten for arbeidslivets organisasjoner skulle oppheves.

Utredningen NOU 2009: 14 Et helhetlig diskrimineringsvern ble sendt på høring sommeren 2009. Flere høringsinstanser, herunder Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeidstilsynet, motsatte seg forslaget om arbeidsgiveres aktivitetsplikt og håndheving av denne plikten. Motstanden var særlig basert på at likestillingsarbeid, som i stor grad er knyttet til privatrettslige arbeidsforhold, ikke passer inn i HMS-strukturen. Flere høringsinstanser var bekymret for at likestilling skulle få for lite plass i HMS-arbeidet, mens andre var redd for at likestillingsarbeid skulle ta plass fra det tradisjonelle HMS-arbeidet.

3.1.3 Skjeie-utvalget

3.1.3.1 Innledning

Skjeie-utvalget ble oppnevnt i februar 2010 for å utrede kjønnslikestilling med utgangspunkt i livsløp, etnisitet og klasse. Utvalget vurderte i sin utredning NOU 2011: 18 Struktur for likestilling de eksisterende institusjonelle og organisatoriske rammene for arbeidet med likestilling.

Skjeie-utvalget uttalte at likestilling kan anses som et element av virksomheters samfunnsansvar. Utvalget viste til stortingsmeldingen om aktivt eierskap (Meld. St. 13 (2010–2011)) og Stortingsmeldingen om næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi (St. meld. nr. 10 (2008–2009)) og ga uttrykk for at oppmerksomheten rundt næringslivets samfunnsansvar er økende, både nasjonalt og internasjonalt, jf. NOU 2011: 18 side 21 og 51. Utvalget uttalte på side 21:

> «[d]et understrekes at likestilling i næringslivet er et konkurransefortrinn som kan bidra til å møte selskapenes globale utfordringer. I tillegg til et mål om høy grad av kjønnsbalanse i styrer, gis det klare føringer om at norske selskaper bør legge strategier for hvordan den beste kompetansen kan benyttes i selskapene, inklusiv hvordan kvinner og minoritetsgrupper kan rekrutteres til topplederstillinger, jf. Meld. St. 13 (2010–2011) Aktivt eierskap.»

Utvalget anbefalte at aktivitetsplikten for arbeidsgivere og offentlige myndigheter, som myndighetsutøvere og tjenesteytere, konkretiseres i loven. Utvalget foreslo at virksomheter som er pålagt å utarbeide årsberetning, skulle redegjøre for kjønnslikestilling i årsberetningen. Offentlige virksomheter, som ikke har en plikt til å utarbeide årsberetning, skulle gi en redegjørelse om likestilling i årsbudsjettet. Utvalget mente at departementet skulle gis myndighet til å føre tilsyn med aktivitetsplikten for offentlige myndigheter, og at departementet skulle ha mulighet til å delegere denne oppgaven til et underliggende organ (direktorat). Likestillings- og diskrimineringsombudet skulle ha ansvaret for å kontrollere oppfyllelsen av arbeidsgiveres redegjørelsesplikt.

3.1.3.2 Utvalgets forslag

Utvalget mente at aktivitets- og redegjørelsesplikten for arbeidsgivere er et sentralt virkemiddel for å fremme kjønnslikestilling i arbeidslivet. Utvalget anbefalte at arbeidsgivere skulle pålegges en generell aktivitetsplikt som innebærer en plikt til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene innenfor sin virksomhet. Aktivitetsplikten skulle omfatte blant annet rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, arbeidstid, herunder ufrivillig deltid, individuell tilrettelegging, utviklingsmuligheter og beskyttelse mot seksuell trakassering og trakassering på grunn av kjønn, jf. NOU 2011: 18 kapittel 3.5.3.

En kartlegging av kommunalt og regionalt likestillingsarbeid hadde også avdekket usikkerhet blant kommuner og andre offentlige virksomheter omkring hvordan arbeide med likestilling og hvordan rapportere om det, jf. rapporten «Vedvarende vikeplikt» 2011 og NOU 2011: 18 kapittel 3.5.1.3.

Utvalget anbefalte at kravene til private virksomheter som har mer enn 50 ansatte, og for alle offentlige virksomheter, skulle konkretiseres, jf. NOU 2011: 18 kapittel 3.5.1.3. I disse virksomhetene skulle arbeidsgiver:

a. fastsette mål for kjønnslikestillingsarbeidet
b. gjennomgå virksomhetens praksis og kultur for å identifisere barrierer for kjønnslikestilling, herunder ha oppmerksomhet på kjønnsdiskriminering i sammenheng med de andre diskrimineringsgrunnlagene etnisitet, religion, livssyn, alder, seksuell orientering og nedsatt funksjonsevne
c. utarbeide lønnsstatistikk fordelt etter kjønn
d. kartlegge bruk av ufrivillig deltid innen virksomheten
e. forebygge diskriminering, seksuell trakassering og trakassering på grunn av kjønn
f. holde oversikt over fordeling av ansvar, oppgaver og myndighet når det gjelder kjønnslikestilling, og
g. sørge for at virksomheten driver systematisk arbeid på områdene i bokstav a-f.

Under henvisning til kartleggingen av kommunalt og regionalt likestillingsarbeid «Vedvarende vikeplikt» (2011), uttalte utvalget at lederforankring og ansvarsfordeling er viktige elementer i kommunalt og regionalt likestillingsarbeid. Utvalget understreket også viktigheten av en systematisk tilnærming til likestillingsarbeid som innebærer å kartlegge, sette mål, planlegge, iverksette og følge opp tiltak. Utvalget anbefalte videre at Kongen skal kunne utdype nærmere pliktene til likestillingsarbeid ved forskrift.

Utvalget anbefalte at arbeidsgivere skulle pålegges en redegjørelsesplikt. Utvalget viste til at offentlig tilgjengelige redegjørelser vil innebære en synliggjøring og bevisstgjøring, og vil kunne skape økt og mer systematisk oppmerksomhet på likestilling i virksomhetene, jf. Ot.prp. nr. 77 (2000–2001) kapittel 5. Årsberetningen ble ansett som en viktig kilde til informasjon som kan gi en pekepinn om hvordan næringslivet benytter menneskelige ressurser, om virksomhetens holdning til likestilling, og om virksomheten som arbeidsplass. Departementet viser til NOU 2011: 18 kapittel 3.5.1.3.

Utvalget anbefalte virksomheter som i lov er pålagt å utarbeide årsberetning, en plikt til å redegjøre i årsberetningen for den faktiske tilstanden når det gjelder kjønnslikestilling i virksomheten. Virksomhetene skulle redegjøre for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å fremme likestilling og for å forhindre forskjellsbehandling.

Utvalget mente at det var behov for å konkretisere pliktene for offentlige myndigheter. Likestillingshensyn skulle integreres i all offentlig virksomhet.

Utvalget anbefalte at offentlige myndigheter skulle arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene på alle samfunnsområder. Plikten skulle gjelde for både myndighetsutøvelse og myndighetenes tjenesteyting. Offentlige myndigheter skulle:

a. fastsette mål for kjønnslikestillingsarbeidet
b. kartlegge tilstand og utfordringer når det gjelder barrierer for kjønnslikestilling, herunder ha oppmerksomhet på kjønnsdiskriminering i sammenheng med de andre diskrimineringsgrunnlagene etnisitet, religion, livssyn, alder, seksuell orientering og nedsatt funksjonsevne
c. holde oversikt over ansvar, oppgaver og myndighet når det gjelder kjønnslikestilling
d. der dette er relevant, forebygge diskriminering, seksuell trakassering og trakassering på grunn av kjønn, hatvold og kjønnsrelatert vold
e. motarbeide og bekjempe fordommer og stereotypier
f. sørge for at virksomheten driver systematisk arbeid på områdene a-e.

Utvalget uttalte at det systematiske arbeidet skulle innebære en gjennomgang av den faktiske tilstanden, fastsetting av mål for kjønnslikestilling, og iverksetting av tiltak på bakgrunn av dette. Virksomhetens arbeid med likestilling skulle bygge på etablerte systemer og rutiner når det gjelder planlegging, organisering, utførelse, evaluering og oppfølging.

Utvalget foreslo følgelig at offentlige myndigheter skulle ilegges en plikt til å dokumentere tiltakene som følger av bestemmelsene om myndighetenes aktivitetsplikt. Dokumentasjonsplikten skulle erstatte redegjørelsesplikten. Dokumentasjonen skulle være grunnlaget for oppfølging av virksomhetene, med veiledning og kontroll.

Utvalget mente at det var behov for å overvåke og sikre at aktivitetsplikten følges opp i praksis. Da utvalget la frem sin utredning i 2011, var oppgaven med å kontrollere likestillingsredegjørelsene tillagt Likestillings- og diskrimineringsombudet. Ombudet kunne gi en uttalelse knyttet til kontrollen, som igjen kunne klages inn for den tidligere Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Nemnda kunne fatte et vedtak, gi pålegg, og fastsette tvangsmulkt dersom pålegg ikke ble fulgt. Utvalget mente at den etablerte ordningen skulle videreføres og at Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda fremdeles skulle kontrollere likestillingsredegjørelsene for arbeidsgivere.

Utvalget påpekte at aktivitetsplikten for offentlige myndigheter ikke hadde vært fulgt opp hverken gjennom veiledning eller kontroll. Utvalget mente at det var et stort behov for at offentlige virksomheter skulle få veiledning. Oppgaven til å gi veiledning skulle tillegges nytt direktorat. Det vises til NOU 2011: 18 kapittel 3.5.2.2.

3.1.4 Anmodningsvedtak Innst. 401 S (2016–2017)

I forbindelse med Stortingsbehandlingen av Prop. 81 L (2016–2017) Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven) i juni 2017 fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak:

> «Stortinget ber regjeringen bevare aktivitets- og redegjørelsesplikten, samt styrke den ved å følge opp Skjeie-utvalgets anbefalinger til endringer, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte med en sak om dette.»

3.1.5 Høringen

Barne- og likestillingsdepartementet sendte 4. juli 2018 høringsnotat med forslag om lovendring i likestillings- og diskrimineringslovens regler om aktivitets- og redegjørelsesplikten, samt endringer i enkelte andre lover, på høring med tre måneders høringsfrist til følgende høringsinstanser:

Offentlige instanser

Arbeids- og sosialdepartementet
Finansdepartementet
Fylkesmennene (16)
Fylkeskommunene (18)
Klima- og miljødepartementet
Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Kommunene (422)
Kulturdepartementet
Kunnskapsdepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Nærings- og fiskeridepartementet
Olje- og energidepartementet
Samferdselsdepartementet
Utenriksdepartementet
Arbeidstilsynet
Arbeids- og velferdsdirektoratet
Arbeidsretten
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Barneombudet
Brønnøysundregistrene
Barnesakkyndig kommisjon
Datatilsynet
Direktoratet for byggkvalitet

Direktoratet for forvaltning og IKT
Direktoratet for økonomistyring
Domstolsadministrasjonen
Finanstilsynet
Forbrukerombudet
Forbrukerrådet
Forbrukertilsynet
Helsedirektoratet
Høyesterett
Innovasjon Norge
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Diskrimineringsnemnda
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Luftfartstilsynet
Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter
Oslo Universitetssykehus HF Rikshospitalet
Politidirektoratet
Regelrådet for næringslivet
Regionale ressurssentre for vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Sametinget
Senter for IKT i utdanningen
Sivilombudsmannen
Sjøfartsdirektoratet
Skattedirektoratet
Standard Norge
Statens helsetilsyn
Statens seniorråd
Statistisk sentralbyrå
Statsadvokatembetene
Statsbygg
Sysselmannen på Svalbard
Universitets- og høyskolerådet
Utdanningsdirektoratet
Vox – Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk

Universiteter, forskningsinstitusjoner mv.

Christian Michelsen Institutt
Core – Senter for likestillingsforskning
Folkehelseinstituttet
Forskingsstiftelsen FAFO
Handelshøyskolen BI
Høgskolen i Bergen
Høgskolen i Bodø
Høgskolen i Finnmark
Høgskolen i Gjøvik
Høgskolen i Harstad
Høgskolen i Hedmark
Høgskolen i Lillehammer
Høgskolen i Molde
Høgskolen i Narvik
Høgskolen i Nesna
Høgskolen i Nord-Trøndelag
Høgskolen i Oslo og Akershus
Høgskolen i Sogn og Fjordane
Høgskolen i Stord/Haugesund
Høgskolen i Sør-Trøndelag
Høgskolen i Sørøst-Norge
Høgskolen i Vestfold
Høgskolen i Volda
Høgskolen i Østfold
Høgskolen i Ålesund
Institutt for samfunnsforskning
Kilden Informasjonssenter for samfunnsforskning
Komiteen for kjønnsbalanse og mangfold i forskning
Konkurransetilsynet
Likestillingssenteret
Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS)
Nordlandsforskning
Norges arktiske universitet (UIT)
Norges forskningsråd
Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet (NTNU)
Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR)
Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)
Norsk Regnesentral
Samisk høgskole
Senter for kunnskap og likestilling (KUN)
Senter for samiske studier
Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter
Senter for tverrfaglig kjønnsforskning UiO
Universitetet for miljø- og biovitenskap
Senter for likestilling v/Universitetet i Agder
Universitetet i Agder
Universitetet i Bergen
Universitetet i Oslo, Universitetsdirektøren
Universitetet i Oslo – Det juridiske fakultet, Avd. for kvinnerett, barnerett, likestillings- og diskrimineringsrett (KVIBALD)
Universitetet i Oslo – Det juridiske fakultet
Universitetet i Oslo – Senter for utvikling og miljø
Norsk senter for menneskerettigheter
Universitetet i Stavanger

Hovedorganisasjoner mv. i arbeidslivet

Akademikerne
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Bedriftsforbundet
Den Norske Advokatforening
Den Norske Dommerforening
Den Norske Forleggerforening

Den norske legeforening
EL og IT Forbundet
Fagforbundet
Fellesforbundet for sjøfolk
Fellesorganisasjonen (FO)
Finans Norge
Hovedorganisasjonen Virke
Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon
Kommunesektorens organisasjon (KS)
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Norges Ingeniør- og Teknologiorganisasjon (NITO)
Norges Juristforbund
Norges Rederiforbund
Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening
Norsk kvinnelig teologforening
Norsk Lektorlag
Norsk Psykologforening
Norsk Redaktørforening
Norsk Sjømannsforbund
Norsk Sykepleierforbund
Norske arkitekters landsforbund
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
Politijuristene
Regnskap Norge
Unio
Utdanningsforbundet
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Tros- og livssynssamfunn mv.

Biskopene
Bispedømmerådene (11)
Det Mosaiske Trossamfunn i Oslo
Det Mosaiske Trossamfunn i Trondheim
Frelsesarmeen
Holistisk Forbund
Human-Etisk Forbund
Islamsk Råd
Kirkerådet
Oslo Katolske bispedømme

Interesseorganisasjoner, humanitære organisasjoner mv.

Afghanistankomiteen i Norge
Aleneforeldreforeningen
Alternativ til Vold
Amnesty International Norge
Antirasistisk senter
Atferdssenteret – Norsk senter for studier av problematferd og innovativ praksis
Atlas-alliansen
Avinor
Care Norge
Caritas Norge
Den norske legeforening
Den norske Helsingforskomité
Den norske Revisorforening
De reisende kvinners forum
Elevorganisasjonen
Fellesrådet for Afrika
Fellesskapet mot seksuelle overgrep
Finansforbundet
Finansieringsselskapenes forening
Finansnæringens Hovedorganisasjon
Finnmarkseiendommen
Flyktningehjelpen
FN-sambandet i Norge
Forbundet for transpersoner i Norge
Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG)
Foreningen 2 Foreldre
Foreningen for kvinne- og kjønnsforskning
Foreningen for skolte-/østsamene i Neiden
Foreningen for østsamene
Forum for kvinner og utviklingsspørsmål (FOKUS)
Forum for Utvikling og Miljø
Framtiden i våre hender
Frivillighet Norge
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)
Harry Benjamin Ressurssenter
HivNorge
Human Rights Service (HRS)
IKT Norge
Initiativ for Etisk Handel
Innvandreres Landsorganisasjon (INLO)
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Juss-Buss
Jusshjelpa i Midt-Norge
Jusshjelpa i Nord-Norge
Kirkens Bymisjon
Kirkens nødhjelp
Krisesentersekretariatet
Kvenlandsforbundet
Landsforeningen for barnevernsbarn
FRI
Landsforeningen for overvektige
Landsforeningen for transkjønnede
Landsgruppen av helsesøstre
Landsorganisasjonen for Romanifolket
Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)
Likestilling, Integrering, Mangfold (LIM)
Mangfold i arbeidslivet
Mannsforum
Menneskerettsalliansen
Mental Helse
Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO)

Noereh (samisk ungdomsorganisasjon)
Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening
Norges Bygdekvinnelag
Norges Fiskarkvinnelag
Norges Handikapforbund
Norges Idrettsforbund
Norges Interne Revisorers Forening (NIRF)
Norges kommunerevisorforbund
Norges Kristne Råd
Norges Kvinne- og familieforbund
Norges kvinnelobby
Norges OECD kontaktpunkt
Norges Røde Kors
Norsk Bedriftsforbund
Norske Finansanalytikers forening
Norsk Folkehjelp
Norsk kommunalteknisk forening
Norsk Kvinnesaksforening
Norsk Montessoriforbund
Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
Norsk psykologforening
Norsk studentorganisasjon (NSO)
Norsk Studentunion
Norske Boligbyggelags Landsforbund
Norske fag- og friskolers landsforbund
Norske kveners forbund
Norske kvinnelige akademikere
Norske Kvinners Sanitetsforening
Norske Reindriftssamers Landsforbund
Norske Samers Riksforbund
Norsk-Finsk Forbund
Norsk Øko-forum
NSB
Nye SOS Rasisme
Organisasjonen for barnevernsforeldre
Organisasjonen mot offentlig diskriminering
Press – Redd Barna Ungdom
Queersamiska forening
Redd Barna
REFORM ressurssenter for menn
Ressurssenter for kvinner med minoritetsbakgrunn (MiRA)
Rettspolitisk forening
Romanifolkets Kystkultur
Romsk råd i Norge
Rådet for psykisk helse
Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO)
Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
Samenes Folkeforbund
Samenes landsforbund
Sami Nisson Forum
Samisk kirkeråd
Sárahkka
Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)
Seniorsaken
Sex og politikk
Skeiv Ungdom
Skeiv Verden
Skogfinske interesser i Norge
Skolenes landsforbund
Skatterevisorenes forening
Småbedriftsforbundet
Steinerskoleforbundet
Stensveen Ressurssenter for Transpersoner
Stine Sofies Stiftelse
Stopp Diskrimineringen
Synshemmede Akademikeres forening
Taternes landsforening
Taternes/romanifolkets menneskerettighetsforening
Transparency International Norge
Uføres Landsorganisasjon (ULO)
Uloba – Independent Living Norge
Unge Funksjonshemmede
UNICEF-komiteen i Norge
Utrop
Voksenopplæringsforbundet

Øvrige høringsinstanser

Norges Bank
Oslo Børs
Pensjonistforbundet
Seniorenes Fellesorganisasjon
Verdipapirsentralen
Økonomiforbundet

Departementet mottok synspunkter fra:

Advokatforeningen
Akademikerne
Antirasistisk Senter
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Askøy kommune
Aust-Agder fylkeskommune
Bamble kommune, virksomhet for HR
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Barnesakkyndig kommisjon
Bergen kommune
Borgerrettsstiftelsen Stopp Diskrimineringen
Buskerud fylkeskommune
Den norske Revisorforening
Diskrimineringsnemnda
Drammen kommune
Fagforbundet
Finans Norge
Finansforbundet
Forsvarsdepartementet
Fredrikstad kommune

FRI – Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder
Fylkesmannen i Hedmark
Hammerfest kommune
Harstad kommune
Hedmark fylkes flerkulturelle råd
Helse- og omsorgsdepartementet
HLF Hørselshemmedes Landsforbund
Hovedorganisasjonen Virke
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Justis- og beredskapsdepartementet
KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter
Kirkerådet
Klima- og miljødepartementet
Komite for kjønnsbalanse og mangfold i forskning
Kristiansand kommune
KS
KUN
Kunnskapsdepartementet
KVIBALD, Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo
Kvinnefronten i Norge
Landbruks- og matdepartementet
Landsorganisasjonen i Norge
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Likestillingssenteret
MiRA Ressurssenter for kvinner med minioritetsbakgrunn
NITO
Norges Bank
Norges Handikapforbund
Norges Høyesterett
Norges Kvinne- og familieforbund
Norges Kvinnelobby
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter
Norges Rederiforbund
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Norgesunionen av soroptimistklubber i Norge
Norsk Folkehjelp
Norsk Kvinnesaksforening
Norsk Studentorganisasjon
Norsk Sykepleierforbund
Norske Kveners Forbund
Norske Kvinners Sanitetsforening
Næringslivets Hovedorganisasjon
Oslo bispedømmeråd
Oslo kommune, Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid
OsloMet
Politidirektoratet
Reform – ressurssenter for menn
Regelrådet
Regionalt ressurssenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging – Nord
Riksadvokaten
Rogaland fylkeskommune
Samferdselsdepartementet
Sámi allaskuvla
Sandnes Kommune
Senter for likestilling
Senter for utvikling og miljø (SUM), Universitetet i Oslo
Skattedirektoratet
Skeiv Verden
Statistisk sentralbyrå
Stine Sofies Stiftelse
Synshemmede Akademikere SAF
Telemark fylkeskommune
Uloba – Independent Living Norge SA
Unge funksjonshemmede
Unio
Universitetet i Oslo
Universitetet i Sørøst-Norge
Universitets- og høgskolerådet
Utenriksdepartementet
Vest-Agder fylkeskommune
Volda kommune
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund – YS
Økonomiforbundet
Øvre Eiker kommune
Øygarden kommune

Følgende høringsinstanser har svart at de ikke har merknader:

Utenriksdepartementet, Universitetet i Sørøst-Norge, Skattedirektoratet, Samferdselsdepartementet, Sámi allaskuvla, Sandnes Kommune, Riksadvokaten, Oslo bispedømmeråd, Norges Høyesterett, Norges Bank, Landbruks- og matdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Fylkesmannen i Hedmark, Fredrikstad kommune, Drammen kommune og Barnesakkyndig kommisjon.

3.2 Aktivt likestillingsarbeid i andre nordiske land

3.2.1 Sverige

I Sverige er aktivt likestillingsarbeid regulert i diskrimineringslagen (2008:567). Diskrimineringslagen gir vern mot diskriminering på grunn av kjønn, kjønnsoverskridende identitet eller

uttrykk, etnisk tilhørighet, religion eller annen trosoppfatning, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering og alder. Diskrimineringslagene pålegger arbeidsgivere og utdanningsinstitusjoner en plikt til å arbeide aktivt med likestillingstiltak. Det legges til grunn at arbeidet med aktive tiltak skal omfatte alle lovens diskrimineringsgrunnlag.

Diskrimineringslagen 3 kapittel 1 § gir en definisjon av begrepet «aktive tiltak». Med aktive tiltak menes forebyggende og likestillingsfremmende arbeid i en virksomhet for å motvirke diskriminering og fremme like rettigheter og muligheter uavhengig av diskrimineringsgrunnlagene vernet i loven.

Arbeidsgivere og utdanningsinstitusjoner har etter diskrimineringslagen en plikt til jobbe systematisk og fortløpende med likestilling og iverksette aktive tiltak. Dette innebærer at arbeidsgivere og utdanningsinstitusjoner har en plikt til å forebygge diskriminering og fremme likestilling gjennom å undersøke om det finnes risiko for diskriminering eller andre hindrer for like rettigheter og muligheter, analysere årsakene til risikoer og hindrer, vedta forebyggende og likestillingsfremmende tiltak, og følge opp og evaluere arbeidet, jf. 3 kapittel 2 § i diskrimineringslagen. Det systematiske arbeidet for likestilling skal skje i samarbeid med arbeidsgivere og arbeidstakere/den som organiserer utdanningen, studenter og ansatte i utdanningsinstitusjoner. De temaene aktivitetsplikten omfatter, er definert i loven.

Det fremgår av diskrimineringslagen at alle arbeidsgivere skal gjennomføre en lønnskartlegging hvert år. Arbeidsgiver skal analysere bestemmelser og arbeidsgivers praksis med hensyn til avlønning og andre arbeidsvilkår, og lønnsforskjeller mellom kvinner og menn som utfører likt eller likeverdig arbeid, jf. 3 kapittel 8 §. Loven gir også nærmere bestemmelser om hvordan lønnsforskjeller som er oppdaget, skal analyseres, jf. 3 kapittel 9 §. Formålet er å avdekke og forhindre usaklige lønnsforskjeller mellom kvinner og menn, som utfører likt arbeid eller arbeid av lik verdi. Loven gir også en definisjon om arbeidet som er å betrakte som likeverdig med et annet arbeid, jf. 3 kapittel 10 §.

Fra og med 1. januar 2017 er det ikke lenger et krav om å utarbeide en likestillingsplan. Likestillingsplanen er erstattet med et krav om at alle deler av det systematiske arbeidet hvert år skal dokumenteres skriftlig. Dette gjelder arbeidsgivere i virksomheter som har minst 25 ansatte, samt utdanningsinstitusjoner. Dokumentasjonskravet knyttet til lønnskartleggingen omfatter flere arbeidsgivere, og gjelder også for arbeidsgivere som ved inngangen av kalenderåret sysselsatte minst 10 ansatte.

Dokumentasjonen skal inneholde en redegjørelse av resultatet av lønnskartleggingen og analysen. Videre skal den inneholde en redegjørelse for hvilke lønnsjusteringer og andre tiltak som skal gjennomføres for å rette lønnsforskjeller som har direkte eller indirekte sammenheng med kjønn. Redegjørelsen skal også inneholde en kostnadsberegning og en tidsplan ut fra målsettingen at lønnsjusteringene skal gjennomføres så snart som mulig og senest innen tre år. Tilsynsmyndigheten er tillagt Diskrimineringsombudsmannen og Nämnden mot diskriminering. Diskrimineringsombudsmannen gir råd og veiledning, og fører kontrollerende tilsyn med at pliktene til aktivt likestillingsarbeid etter diskrimineringslagen følges. Det er gitt en definisjon av begrepet «tilsyn» i diskrimineringslagen. Hvis arbeidsgivere eller utdanningsinstitusjoner ikke oppfyller aktivitetspliktene, kan det gis et pålegg, og ilegges et tvangsmulkt for at pliktsubjektet fullfører sine forpliktelser. Diskrimineringsombudsmannen gir en innstilling om tvangsmulkt, og Nämnden kan vedta at arbeidsgiveren eller utdanningsinstitusjonen skal betale denne dersom pliktsubjektet ikke oppfyller sine forpliktelser.

3.2.2 Finland

Finlands grunnlov (Suomen perustuslaki) forbyr usaklig forskjellsbehandling på grunn av en rekke forhold ved en person (diskrimineringsgrunnlag). Grunnlovens 6 § fjerde ledd stadfester prinsippet om at likestilling mellom menn og kvinner skal fremmes i samfunnsmessig virksomhet og i arbeidslivet, særlig når det gjelder lønnsfastsetting og andre ansettelsesvilkår:

> «Jämställdhet mellan könen i samhällelig verksamhet och i arbetslivet främjas enligt vad som närmare bestäms genom lag, särskilt vad gäller lönesättning och andra anställningsvillkor.»

Jämställdhetslagens (Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta, L 609/1986) formål er å forhindre diskriminering på grunn av kjønn og særlig forbedre kvinners stilling i arbeidslivet. Loven gir et vern mot diskriminering på grunn av kjønn, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. Jämställdhetslagens vern mot diskriminering på grunn av kjønnsidentitet og/eller kjønnsuttrykk omfatter diskriminering på grunn av at en person, ut fra sine biologiske kjønnskarakteristika, ikke entydig kan defineres ved fødsel som en jente/kvinne eller en

gutt/mann. Mao. omfatter begrepene kjønnsuttrykk og kjønnsidentitet også interkjønnede personer, jf. 3 § sjette ledd og lovproposisjonen HE 19/2014 kapittel 1.5.

Loven har bestemmelser om aktivt likestillingsarbeid. Myndighetene har en generell plikt å fremme likestilling, jf. 4 §. Myndighetene og utdanningsinstitusjonene har en plikt til å sørge for at gutter og jenter, og kvinner og menn, har samme muligheter til utdanning og yrkesmessig utvikling og at undervisning, undervisningsmateriell og forskning fremmer lovens formål, jf. 5 §. Utdanningsinstitusjonene har en plikt til å utarbeide en likestillingsplan hvert år, jf. 5 a §, i samarbeid med de ansatte og studenter/elever. Likestillingsplanen skal omfatte en redegjørelse om tilstand for kjønnslikestilling og om likestillingstiltak. Resultater av iverksette tiltak skal evalueres. Utdanningsinstitusjonene skal ha særlig oppmerksomhet på bl.a. opptak av elever/studenter, måten undervisningen organiseres på og forebygging og forhindring av seksuell- og kjønnsbasert trakassering.

Jämställdhetslagen har bestemmelser om arbeidsgivers aktivitetsplikt. Alle arbeidsgivere skal fremme likestilling. Dette arbeidet skal være målrettet og planmessig. De temaene arbeidsgivere skal jobbe med er presisert i lovens 6 §. Arbeidsgivere som jevnlig sysselsetter minst 30 ansatte, skal hvert annet år utarbeide en likestillingsplan, som særlig omfatter avlønning og andre arbeidsvilkår. Likestillingsplanen skal utarbeides i samarbeid med de ansattes representanter – tillitsvalgte, verneombudet eller andre representanter, jf. 6 a §. Likestillingsplanen skal redegjøre for tilstanden for kjønnslikestilling på arbeidsplassen. Likestillingsplanen skal også omfatte en kjønnsfordelt lønnskartlegging som omfatter alle stillingskategorier, lønn, og lønnsforskjeller. Likestillingsplanen skal også omfatte tiltak for å fremme likestilling og en evaluering av tidligere iverksatte tiltak. Det er gitt nærmere bestemmelser om formålet og gjennomføring av lønnskartleggingen, jf. 6 b §.

Jämställdhetslagen pålegger offentlige myndigheter, utdanningsinstitusjoner og arbeidsgivere en plikt til å forebygge diskriminering på grunn av kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk, jf. 6 c §.

Jämställdhetsombudsmannen (tasa-arvovaltuutettu) og diskriminerings- och jämställdhetsnämnden (yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta) håndhever Jämställdhetslagen. Jämställdhetsombudsmannen gir råd og veiledning i saker som angår Jämställdhetslagens anvendelsesområde, herunder i saker om likestillingsplaner. Jämställdhetsombudsmannen kan også gjennomføre kontroll på arbeidsplassen dersom det er grunn til å tro at lovens forpliktelser ikke har blitt oppfylt. Jämställdhetsombudsmannen kan bringe en sak om oppfyllelse av aktivitetsplikten til Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden kan pålegge en utdanningsinstitusjon eller en arbeidsgiver å utarbeide likestillingsplan og det kan settes en tidsfrist for dette.

Diskrimineringslagen (Yhdenvertaisuuslaki L 1325/2014) gir vern mot diskriminering på grunn av alder, opprinnelse, nasjonalitet, språk, religion, overbevisning, opinion, politisk aktivitet eller aktivitet i en fagforening, familiære forhold, helse, nedsatt funksjonsevne, seksuell orientering og andre forhold knyttet til en person.

Diskrimineringslagen har bestemmelser om myndigheters, utdanningsinstitusjoners og arbeidsgiveres plikt til å fremme likebehandling. Tiltakene skal være effektive, formålstjenlige og forholdsmessige med hensyn til betrakting av virksomhetens forhold, ressurser og de øvrige omstendighetene. Aktørene skal vurdere hvordan likebehandling oppnås i deres virksomhet og iverksette tiltak for å fremme likebehandling, jf. 5–7 §. Utdanningsinstitusjonene skal gi elever og deres foresatte/studenter og deres representanter anledning til å uttale seg om tiltak for å fremme likebehandling. Når det gjelder arbeidslivet, skal likestillingsfremmende tiltak behandles i samarbeid med de ansatte eller deres representanter på arbeidsplassen.

Offentlige myndigheter skal utarbeide en likebehandlingsplan. Det samme gjelder arbeidsgivere som jevnlig sysselsetter minst 30 ansatte, og utdanningsinstitusjoner. Likebehandlingsplanen kan enten utarbeides separat eller kombineres med andre planer, som likestillingsplanen for kjønn.

Diskrimineringsombudsmannen gir råd og veiledning ved planlegging av tiltak for å forebygge diskriminering. Diskrimineringsombudsmannen kan fremme en sak om forsømmelser av planleggingsplikten til diskriminerings- och jämställdhetsnämnden for behandling. Nämnden kan pålegge pliktsubjektet å iverksette tiltak for å oppfylle sine forpliktelser etter loven.

3.2.3 Island

Den islandske loven om likestilling og like rettigheter for kvinner og menn (lov nr. 10/2008) har bestemmelser om aktivt arbeid for likestilling.

Disse bestemmelsene omhandler likebehandling ved avlønning, rekruttering, yrkesrettet utdanning, omskolering og kompetanseheving, muligheter til å kombinere arbeid og familieliv, kjønnsbasert vold, og kjønnsbasert- og seksuell trakassering, jf. §§ 19–22.

Arbeidsgivere og arbeidslivets organisasjoner har en plikt til å jobbe aktivt med kjønnslikestilling i arbeidslivet. Virksomheter og institusjoner som årlig sysselsetter mer enn 25 ansatte, skal utarbeide en likestillingsplan eller integrere kjønnslikestillingsperspektivene i sin personalpolitikk. Formålet med likestillingsarbeidet skal defineres. Det skal også utarbeides en plan for å oppnå formålet med å sikre arbeidstakeres rettigheter. Likestillingsplanen og eventuelt likestillingsperspektivene skal revideres hvert tredje år.

Fra og med 1. januar 2018 pålegges alle arbeidsgivere med minst 25 ansatte å dokumentere at de tilbyr lik lønn for likt arbeid eller arbeid av lik verdi. Arbeidsgivere skal skaffe en likelønnssertifisering for sitt lønnssystem, basert på likelønnsstandarden.

Dette innebærer at dokumentasjonen om lønnssystemet skal gjennomgås av statlige inspektører. Sertifiserte arbeidsplasser vil få et eget likelønnsmerke som er gyldig i tre år.

Kravet om sertifiseringen skal implementeres trinnvis og gjennomføringsfristen vil være avhengig av virksomhetens størrelse.

Et statlig organ, Likestillingssenteret, kontrollerer likestillingsplanene, personalpolitikkene og tiltaksplanene. Disse skal fremlegges for Likestillingssenteret når Likestillingssenteret krever det. Dersom virksomheten eller institusjonen ikke har en likestillingsplan eller integrerte likestillingsperspektiver i personalpolitikken, skal Likestillingssenteret pålegge virksomheten å rette opp forholdet. Det samme gjelder i tilfeller der likestillingsplanen er mangelfull eller dersom integreringen av likestillingsperspektivene i personalpolitikken er ikke tydelig nok. Dersom pålegget ikke oppfylles innen fastsatt frist, kan Likestillingssenteret pålegge virksomheten å betale dagbøter. Likestillingssenterets beslutning kan påklages. Saken kan enten klages inn for departementet, eller bringes inn for domstolen. En klage på Likestillingssenterets beslutning har oppsettende virkning, slik at iverksettelsen av dagbøter utsettes.

I 2018 trådte to nye lover om likestilling og ikke-diskriminering i kraft. Den ene loven gjelder likebehandling i arbeidsforhold. Den andre loven omhandler likebehandling på alle samfunnsområder, med unntak av arbeidslivet.

3.3 Internasjonale forpliktelser

3.3.1 EU/EØS rett

3.3.1.1 Innledning

EU-samarbeidet bygger på traktaten om Den europeiske union (TEU) og traktaten om Den europeiske unions virkemåte (TEUV), som er inngått mellom medlemsstatene. I tillegg er det vedtatt en rekke EU-direktiver og forordninger som angir bestemmelser om likestilling og ikke-diskriminering. Det fremgår av TEUV artikkel 8 at Unionen i all sin virksomhet skal bestrebe seg på å fjerne forskjellsbehandling og fremme likebehandling av kvinner og menn. Traktatens artikkel 19 gir EU-organene myndighet til å vedta egnede tiltak for å bekjempe forskjellsbehandling på grunnlag av kjønn, rase eller etnisk opprinnelse, religion, tro, uførhet, alder eller seksuell orientering. Det kan også vedtas grunnleggende prinsipper for stimuleringstiltak for å støtte tiltak som medlemsstatene har vedtatt for å oppnå likebehandling. Unionen skal støtte tiltak vedtatt av medlemsland for likebehandling i arbeidet og like muligheter for kvinner og menn på arbeidsmarkedet, jf. artikkel 153.

Den europeiske unions pakt om grunnleggende rettigheter inneholder en rekke bestemmelser om likestilling. Avdeling III i grunnrettighetspakten stadfester at det skal sikres likestilling mellom menn og kvinner på alle områder, jf. artikkel 23. Barnets behov skal være bestemmende ved alle handlinger som vedrører barn, jf. artikkel 24. Unionen anerkjenner og respekterer eldre menneskers rettigheter, jf. artikkel 25 samt retten for mennesker med funksjonsnedsettelse til å nyte godt av tiltak, som skal sikre deres autonomi, sosiale og ervervsmessige integrasjon og deres deltakelse i samfunnslivet, jf. artikkel 26.

Grunnrettighetspakten er ikke gjort til en del av EØS-avtalen og den er derfor ikke gjennomført i norsk rett. Det EØS-rettslige homogenitetsprinsippet innebærer imidlertid at EØS-rettslige bestemmelser skal i utgangspunktet ha samme innhold som de parallelle bestemmelsene i fellesskapsretten. EØS-relevante regler inneholder også ofte henvisninger til grunnleggende rettigheter, friheter og prinsipper som er anerkjent i fellesskapsretten og EMK, noe som tyder på at grunnrettighetspaktens bestemmelser vil kunne ha indirekte relevans for lovtolkning i Norge. Med hjemmel i TEU og TEUV er det vedtatt direktiver og forordninger som har bestemmelser om likestilling og ikke-diskriminering.

Store deler av EUs rettsakter er bindende for Norge ved at de er innlemmet i EØS-avtalen. EØS-avtalen er gjennomført i norsk rett gjennom lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde m.v. (EØS-loven).

EØS-avtalen tilsier at enhver forskjellsbehandling på grunn av nasjonalitet er forbudt innenfor avtalens virkeområde, med de forbehold som følger av avtalen selv, jf. EØS-avtalens artikkel 4. Forbudet mot diskriminering skal sikre fri bevegelighet av borgere og foretak innen EUs indre marked.

Likebehandling mellom menn og kvinner er en vesentlig del av samarbeidet mellom medlemstatene, som EØS-avtalens fortale gir uttrykk for. Artikkel 69 stadfester prinsippet om lik lønn:

> «Hver avtalepart skal gjennomføre prinsippet om lik lønn til kvinnelige og mannlige arbeidstagere for samme arbeid og sørge for at dette prinsipp opprettholdes.»

EØS-avtalens artikkel 70 stadfester at:

> «Avtalepartene skal fremme prinsippet om lik behandling for kvinner og menn ved å gjennomføre de bestemmelser som er angitt i vedlegg XVIII.»

Vedlegg XVIII gjelder bestemmelser om arbeidsrett, likebehandling av menn og kvinner, samt bestemmelser om helse og sikkerhet på arbeidsplassen.

Det er vedtatt flere EU-direktiver om likestilling og ikke-diskriminering. Nedenfor gis det en redegjørelse for direktivenes relevante bestemmelser.

3.3.1.2 Rammedirektivet (2000/78/EF)

Direktiv 2000/78/EF om generelle rammebestemmelser om likebehandling i arbeidslivet (EUs rammedirektiv) fastslår et generelt rammeverk for likebehandling i arbeidslivet. Det pålegger medlemstatene å innføre vern mot diskriminering på grunn av religion, tro, funksjonsnedsettelse, alder og seksuell orientering.

Direktivet fastsetter en aktivitetsplikt for arbeidsgivere når det gjelder tilrettelegging for personer med funksjonsnedsettelse, jf. artikkel 5. Artikkel 13 stadfester at medlemstatene skal vedta tiltak for å oppmuntre til dialog mellom arbeidslivets parter med henblikk på å fremme likebehandling innen direktivets anvendelsesområde. Direktivet er ikke en del av EØS-avtalen. Norge har likevel valgt å gjennomføre regelverket i norsk rett gjennom bestemmelser i diskrimineringslovgivningen.

3.3.1.3 Likebehandlingsdirektivet (2006/54/EF)

Direktiv 2006/54/EF om gjennomføring av prinsippet om like muligheter for og likebehandling av menn og kvinner i forbindelse med arbeid og yrkesdeltakelse (EUs likebehandlingsdirektiv) pålegger medlemsstatene å oppmuntre arbeidsgivere til å iverksette effektive tiltak for å forhindre diskriminering og trakassering i arbeidslivet. Lønnssystemet skal utarbeides slik at forskjellsbehandling på grunn av kjønn er utelukket, jf. artikkel 4. Medlemstatene skal peke ut et organ som skal fremme, analysere, overvåke og støtte kjønnslikestilling og legge til rette for dette, jf. artikkel 20.

Direktivet oppmuntrer til dialog mellom arbeidslivets parter for å fremme likestilling mellom kvinner og menn på arbeidsplassen, på en planlagt og systematisk måte, jf. artikkel 21. Arbeidsgivere bør gi arbeidstakeres representanter formålstjenlige opplysninger om likebehandling av menn og kvinner i virksomheten. Slike opplysninger kan etter direktivets bestemmelser omfatte en oversikt over kjønnsfordeling mellom menn og kvinner på ulike nivå i organisasjonen, over deres lønn og lønnsforskjeller og over mulige tiltak for å bedre situasjonen i samarbeid med arbeidstakers representanter, jf. artikkel 21 punkt 4.

Medlemstatene skal også oppmuntre arbeidsgivere og de som har ansvaret for tilgang til yrkesrettet opplæring, til å iverksette tiltak for å forebygge alle former for forskjellsbehandling på grunn av kjønn, særlig trakassering og seksuell trakassering på arbeidsplassen, når det gjelder tilgang til tilsetting, yrkesrettet opplæring og forfremmelse, jf. artikkel 26. Direktivet er en del av EØS-avtalen og er gjennomført i norsk rett gjennom likestillings- og diskrimineringsloven.

3.3.1.4 Rasediskrimineringsdirektivet (2000/43/EF)

Direktiv 2000/43/EF om gjennomføring av prinsippet om likebehandling av alle uavhengig av rase eller etnisk opprinnelse (EUs rasediskrimineringsdirektiv) pålegger medlemstatene en plikt til å innføre vern mot diskriminering på grunn av rase og etnisk opprinnelse.

Medlemsstatene skal vedta ulike tiltak. Det skal bl.a. vedtas tiltak for å oppmuntre til dialog mellom arbeidslivets parter med hensyn til å fremme likebehandling innen direktivets virkeområde, gjennom tilsyn med praksis på arbeidsplassene, kollektive avtaler, regler for god oppførsel, forskning eller utveksling av erfaringer og god praksis, jf. artikkel 11. Direktivet er ikke innlemmet i EØS-avtalen, men er gjennomført i norsk rett gjennom likestillings- og diskrimineringsloven.

3.3.1.5 Direktivet om likebehandling av menn og kvinner i forbindelse med adgang til og levering av varer og tjenester (2004/113/EF)

Direktiv 2004/113/EF om gjennomføring av prinsippet om likebehandling av menn og kvinner i forbindelse med adgang til og levering av varer og tjenester forbyr direkte og indirekte forskjellsbehandling på grunn av kjønn, jf. artikkel 2.

Medlemsstatene skal vedta nødvendige tiltak for å sikre at prinsippet om likebehandling blir etterlevd innenfor direktivets virkeområde, jf. artikkel 13. Direktivet er en del av EØS-avtalen og er implementert i norsk rett gjennom likestillings- og diskrimineringsloven.

3.3.1.6 Direktivet om vikararbeid (2008/104/EF)

Formålet med direktiv 2008/104/EF om vikararbeid er bl.a. å beskytte vikaransatte og forbedre kvaliteten av vikararbeid. Prinsippet om likebehandling skal gjelde for vikaransatte, jf. artikkel 2 og 5. Artikkel 5 innebærer et krav om at de grunnleggende arbeids- og ansettelsesvilkårene for vikarer minst skal tilsvare de vilkårene som ville gjelde dersom de hadde blitt ansatt direkte i vedkommende foretak for å utføre samme arbeid. Dette omfatter foretakets regler om likebehandling av menn og kvinner og tiltak for å bekjempe forskjellsbehandling på grunn av kjønn, rase, eller etnisk opprinnelse, religion, tro, funksjonsnedsettelse, alder, eller seksuell orientering. Direktivets fortale gir uttrykk for at direktivet er forenlig med de grunnleggende rettigheter og de prinsipper som anerkjennes i den Europeiske unions grunnrettighetspakt. Direktivet er en del av EØS-avtalen og er implementert i norsk rett gjennom arbeidsmiljøloven, statsansatteloven og ferieloven.

3.3.1.7 Direktivet om universell utforming av offentlige organers nettsider og mobilapplikasjoner (2016/2102/EU)

Direktivet skal bidra til å bygge ned hindringer mot et felles digitalt marked i EU og til at medlemslandene oppfyller sine forpliktelser etter FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne artikkel 9. Direktivet pålegger offentlige myndigheter en plikt til å gjøre offentlige organers nettsider og mobilapplikasjoner tilgjengelige for brukerne gjennom å følge internasjonale standarder for universell utforming. Medlemslandene skal gjennomføre tilsyn med at direktivets krav følges.

Direktivet er EØS-relevant og vil bli gjennomført i norsk rett. Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet skal sende ut et felles høringsnotat i løpet av 2019. Forslaget innebærer lovendringer i likestillings- og diskrimineringsloven, diskrimineringsombudsloven og forskrift om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske løsninger (IKT), jf. FOR-2013–06–21–732.

3.3.1.8 Forslag til direktiv om tilgjengelighetskrav for produkter og tjenester

Kommisjonen foreslo desember 2015 et tilgjengelighetsdirektiv («The European Accessibility Act») som stiller krav om bedre tilgjengelighet for bestemte produkter og tjenester og som stiller krav til tilgjengelighet ved offentlige innkjøp. Direktivet skal bidra til at personer med nedsatt funksjonsevne får bedre tilgang til produkter og tjenester.

Direktivforslaget omfatter bl.a. billettsystemer og innsjekkingsautomater, datamaskiner og operativsystem, smarttelefoner, digital tv-utstyr, banktjenester, e-bøker og e-handel og transporttjenester. Forslaget stiller overordnede, funksjonelle krav til hvordan statene skal sikre tilstrekkelig tilgjengelighet av varene og tjenestene. Direktivet antas å være EØS-relevant, slik at den trolig vil bli innlemmet i EØS-avtalen etter at direktivet er vedtatt.

3.3.2 FN

Internasjonale menneskerettighetskonvensjoner utgjør det rettslige fundamentet for likestillings- og ikke-diskrimineringsarbeid. Verdenserklæringen om menneskerettighetene stadfester at samfunnet skal fremme vernet mot diskriminering.

Menneskerettighetskonvensjonene, sammen med EU/EØS-retten, setter rammer for den nasjonale likestillingslovgivningen.

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) pålegger medlemstatene en plikt til å fremme menneskerettigheter og friheter uten diskriminering av noen art. I FNs konvensjon mot kvinnediskriminering (CEDAW), FNs konvensjon mot rasediskriminering (CERD), FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD) og FNs barnekonvensjon (BK) er aktivitetspliktene for de grunnleggende menneskerettighetene konkretisert ytterligere. ØSK, SP, CEDAW og BK er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven. Bestemmelsene i disse konvensjonene skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3.

Det eksisterer ikke en egen FN-konvensjon mot diskriminering på grunn av seksuell orientering. I SP er imidlertid seksuell orientering innfortolket under diskrimineringsgrunnlaget kjønn, jf. Human Rights Committee Communication No. 488/1992, Australia.

3.3.2.1 Konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner –(CEDAW)

CEDAW oppstiller en rekke aktivitetsplikter for konvensjonspartene. Konvensjonen angir nærmere bestemmelser om hvilke tiltak som bør iverksettes for å oppnå målsettingen om faktisk likestilling mellom kvinner og menn. Konvensjonens artikkel 2 e) fastslår at konvensjonspartene skal «treffe alle tiltak som er nødvendige for å hindre at personer, organisasjoner eller foretak diskriminerer kvinner». Artikkel 2 bokstav f) stadfester at medlemslandene skal «treffe alle tiltak som er nødvendige, også i lovs form, for å endre eller oppheve eksisterende lover, forskrifter, sedvane og praksis som innebærer diskriminering av kvinner».

CEDAWs artikkel 5 bokstav a) stadfester at konvensjonspartene skal treffe alle tiltak som er nødvendige

> «for å endre menns og kvinners sosiale og kulturelle atferdsmønstre, med sikte på å avskaffe fordommer og hevdvunnen og all annen praksis som bygger på stereotype manns- og kvinneroller, eller på forestillingen om at et av kjønnene er det andre underlegent eller overlegent.»

CEDAWs artikkel 11 stiller et krav om at staten skal treffe alle nødvendige tiltak for å avskaffe diskriminering av kvinner i arbeidslivet. Staten skal bl.a. sikre kvinner

> «retten til lik lønn, ytelser inkludert, og til lik behandling for arbeid av lik verdi, så vel som lik behandling når kvaliteten på arbeidet skal vurderes.»

Statene har en omfattende plikt til å avskaffe vold mot kvinner på alle områder i samfunnet. Kjønnsbasert vold («gender-based violence») er diskriminering etter CEDAW, jf. Kvinnediskrimineringskomiteens generelle anbefaling nr. 19. Følgende fremgår av punkt 6:

> «The Convention in article 1 defines discrimination against women. The definition of discrimination includes gender-based violence, that is, violence that is directed against a woman because she is a woman or that affects women disproportionately. It includes acts that inflict physical, mental or sexual harm or suffering, threats of such acts, coercion and other deprivations of liberty. Gender-based violence may breach specific provisions of the Convention, regardless of whether those provisions expressly mention violence.»

Seksuell trakassering faller innenfor CEDAWs definisjon av vold mot kvinner, jf. Kvinnediskrimineringskomiteens generelle anbefalinger nr. 19.

Den generelle anbefalingen nr. 19 punkt 9 understreker at konvensjonsstaten kan bli ansvarlig for private aktørers handlinger dersom staten unnlater å iverksette («with due diligence») forebyggende tiltak for unngå brudd på konvensjonsrettigheter, straffe voldshandlinger og tilkjenne kompensasjon.

Kjønnsbasert vold, som gjør det umulig for kvinner å nyte av sine menneskerettigheter og grunnleggende friheter bl.a. i arbeidslivet, er diskriminering etter CEDAW artikkel 1. Dette er presisert i den generelle anbefalingen nr. 19 punkt 7. CEDAW-komiteen har gjort oppmerksom på at kjønnsbasert vold, herunder seksuell trakassering, alvorlig kan hindre kvinners likebehandling i arbeidslivet, jf. den generelle anbefalingen nr. 19. Komiteen anbefaler at statene skal iverksette alle nødvendige tiltak for å beskytte kvinner mot all kjønnsbasert vold, inkludert effektive rettslige tiltak for å beskytte kvinner mot seksuelle overgrep og seksuell trakassering på arbeidsplassene, jf. punkt 24.

Kvinnediskrimineringskomiteens generelle anbefaling nr. 35 omhandler kjønnsbasert vold mot kvinner. Komiteen anbefaler i punkt 30 bokstav f) at statene implementerer forebyggende tiltak mot kjønnsbasert vold, herunder gjennom bruk av insentiver, «corporate responsibility models» og andre mekanismer, og som også engasjerer aktører i privat sektor i dette arbeidet. Tiltakene skal omfatte bl.a. prosedyrer for håndtering av kjønnsbasert vold som foregår på arbeidsplassene, eller som rammer kvinnelige arbeidstakere.

Kvinnediskrimineringskomiteens generelle anbefaling nr. 27 omhandler eldre kvinner. I anbefalingen vises det til at eldre kvinner opplever sammensatt diskriminering basert på etnisk opprinnelse, seksuell orientering, nedsatt funksjonsevne mv. Komiteen uttaler følgende i punkt 11:

> «while both men and women experience discrimination as they become older, older women experience ageing differently. The impact of gender inequality throughout their lifespan is exacerbated in old age and is often based on deep-rooted cultural and social norms.»

Eldre kvinner skal anses som viktige ressurser i samfunnet. Statene skal sikre at eldre kvinner kan delta fullt og effektivt på alle samfunnsområder og er, ifølge punkt 29, forpliktet:

> «to take all appropriate measures, including legislation, in order to eliminate their discrimination.»

Anbefalingen tilsier også i punkt 41 at statene skal:

> «facilitate the participation of older women in paid work without discrimination based on their age and gender.»

Statene er også forpliktet til å sikre at det gis særlig oppmerksomhet til problemer eldre kvinner kan møte i arbeidslivet.

3.3.2.2 Konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)

CRPD-konvensjonen artikkel 4 stadfester at konvensjonspartene forplikter seg til å treffe alle hensiktsmessige tiltak for å endre eller oppheve eksisterende lover og annet regelverk som innebærer diskriminering av mennesker med nedsatt funksjonsevne. Statene skal også treffe alle hensiktsmessige tiltak for å sikre at ingen personer, organisasjoner eller private foretak diskriminerer mennesker på grunn av nedsatt funksjonsevne.

3.3.2.3 Internasjonal konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering (CERD)

Det fremgår av CERD-konvensjonens artikkel 2 at konvensjonspartene med alle egnede midler skal forby og bringe til opphør rasediskriminering fra enhver persons, gruppes eller organisasjons side. Konvensjonspartene skal treffe konkrete tiltak på de sosiale, økonomiske, kulturelle og andre områder for å sikre at grupper eller enkeltpersoner med en bestemt rasemessig tilhørighet får tilfredsstillende utvikling og beskyttelse, slik at de kan nyte sine menneskerettigheter og grunnleggende friheter fullt ut og på like vilkår.

3.3.3 Europarådet

3.3.3.1 Den europeiske menneskerettskonvensjon

Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 1 stadfester at medlemslandene har en plikt til å sikre konvensjonsrettighetene, herunder retten til ikke å bli diskriminert, jf. artikkel 14. EMK er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven. Bestemmelsene i EMK skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3. EMK omfatter ikke alle diskrimineringsgrunnlag som er vernet etter likestillings- og diskrimineringsloven. EMK gjelder ikke uttrykkelig hverken «seksuell orientering» eller «alder», disse diskrimineringsgrunnlagene er imidlertid innfortolket under kategorien «annen status» i EMK artikkel 14.

3.3.3.2 Istanbul-konvensjonen

Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner CETS 210 (Istanbulkonvensjonen), som trådte i kraft i november 2017 i Norge, bygger på at vold mot kvinner utgjør alvorlig diskriminering av kvinner. Konvensjonen erkjenner at reell likestilling mellom menn og kvinner er en nøkkelfaktor i arbeidet med å forebygge vold mot kvinner.

Konvensjonen erkjenner videre at vold mot kvinner er strukturelt sett kjønnsavhengig og at vold er en av de viktigste sosiale mekanismene for å tvinge kvinner i en underordnet stilling sam-

menlignet med menn, jf. konvensjonens fortale. Konvensjonen har som formål å verne kvinner mot alle former for vold, medvirke til avskaffing av diskriminering av kvinner og fremme reell kjønnslikestilling, jf. artikkel 1.

Konvensjonen pålegger omfattende generelle aktivitetsplikter til konvensjonspartene til å iverksette tiltak for å oppnå konvensjonens formål, jf. artikkel 12. Konvensjonen pålegger også konvensjonspartene konkretiserte plikter knyttet til bl.a. kriminalisering av psykisk og fysisk vold, voldtekt og annen seksuell vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og tvangsabort, jf. artiklene 33–39.

3.3.3.3 Europarådets anbefaling om diskriminering på grunn av seksuell orientering og kjønnsidentitet

Europarådet vedtok i 2010 en anbefaling om å sikre effektiv lovgivning for å bekjempe diskriminering på grunn av seksuell orientering og kjønnsidentitet (CM/Rec (2010)5). Anbefalingen erkjenner at lesbiske, homofile, bifile og transpersoner opplever homofobi, intoleranse og diskriminering på grunn av seksuell orientering eller kjønnsidentitet og at det derfor er behov for særskilte tiltak for å sikre deres menneskerettigheter. Medlemslandene skal arbeide aktivt for å bekjempe diskriminering på grunn av seksuell orientering på alle aktuelle områder.

3.3.4 ILO-konvensjoner

Den internasjonale arbeidsorganisasjonen ILO vedtok i 1951 en konvensjon om lik lønn for kvinner og menn for arbeid av lik verdi. ILO-konvensjonen nr. 100 ble ratifisert av Norge i 1960. Den har i stor grad dannet norm og vært retningsgivende for nasjonal og EU-rettslig lovgivning om likelønn. Konvensjonen pålegger staten å gjennomføre prinsippet om lik lønn for arbeid av lik verdi. Dette innebærer at lønn skal være fastsatt uten hensyn til kjønn.

ILO vedtok i 1959 en konvensjon om diskriminering i sysselsetting og yrke på grunn av rase, farge, kjønn, religion, politisk oppfatning, nasjonal opprinnelse eller sosial herkomst, jf. ILO-konvensjon nr. 111. Konvensjonen tar sikte på å fremme likebehandling og fjerne diskriminering i arbeidslivet.

ILO har satt i gang arbeidet for å utarbeide forslag om en ny konvensjon og en rekommandasjon mot vold og trakassering i arbeidslivet. Dette arbeidet skal i hovedsak adressere vold i arbeidslivet motarbeides, herunder kjønnsbasert vold.

3.4 Styrket aktivitets- og redegjørelsesplikt

3.4.1 Innledning

Aktivt likestillingsarbeid har fått stadig økt oppmerksomhet. Likestillings- og diskrimineringslovgivningens regler om aktivt likestillingsarbeid har også blitt styrket og utvidet. Likestillingsloven av 1978 hadde en bestemmelse om at offentlige myndigheter skulle legge til rette for likestilling. Det ble i 2002 vedtatt bestemmelser i likestillingsloven om plikten til aktivt kjønnslikestillingsarbeid for arbeidsgivere og for arbeidslivets organisasjoner. Ved lovendringer i 2008 ble aktivitetsplikten utvidet til å omfatte nye diskrimineringsgrunnlag, dvs. etnisitet, religion og nedsatt funksjonsevne. De nye pliktene gjaldt for både offentlige og private virksomheter. I forbindelse med lovendringer i 2013 ble aktivitets- og redegjørelsesplikten i likestillingsloven, diskrimineringsloven om etnisitet og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven videreført. I diskrimineringsloven om seksuell orientering av 2013 ble det tatt inn en tilsvarende aktivitets- og redegjørelsesplikt. Nedenfor gis det en redegjørelse for aktivitets- og redegjørelsesplikten etter gjeldende lov.

3.4.2 Tre mulige modeller i høringsnotatet

Departementet vurderte i høringsnotatet alternative måter å følge opp Stortingets anmodningsvedtak om å bevare og styrke aktivitets- og redegjørelsesplikten, jf. anmodningsvedtaket nr. 1119 (2016–2017). Departementet tok utgangspunkt i tre modeller for ny regulering av aktivitets- og redegjørelsesplikten: 1) Samfunnsansvarsmodellen, 2) Likestilling som en del av HMS-arbeid og 3) Likestillingsutvalg i virksomheter.

3.4.2.1 Modell 1 – Samfunnsansvarsmodellen

Utgangspunktet for denne modellen er Skjeie-utvalgets anbefalinger om hvordan aktivitets- og redegjørelsesplikten skal reguleres. Skjeie-utvalget viste i sin utredning til at likestillingsarbeid er i ulike stortingsmeldinger ansett som et element i virksomheters samfunnsansvar, jf. NOU 2011: 18 kapittel 2.1 og 3.5.1.3.

Samfunnsansvarsmodellen bygger på tanken om at likestilling inngår i virksomhetenes samfunnsansvar. Samfunnsansvarsmodellen inne-

bærer at aktivitets- og redegjørelsesplikten skal forstås som en del av ulike samfunnsaktørers bidrag til et bærekraftig samfunn. De særskilte kjennetegnene ved denne modellen er at:

- arbeidsgivere som skal følge den lovbestemte arbeidsmetoden beskrevet i likestillings- og diskrimineringsloven § 26 andre ledd, får en redegjørelsesplikt
- små foretak får en redegjørelsesplikt etter reglene om samfunnsansvarsrapportering, jf. regnskapsloven § 3–3 c, i tillegg til store foretak
- offentlige myndigheter, som myndigheter og tjenesteytere, får en redegjørelsesplikt
- veiledning og kontroll av aktivitets- og redegjørelsesplikten utføres av Likestillings- og diskrimineringsombudet.

3.4.2.2 Modell 2 – Likestilling som del av HMS-arbeidet

Departementet vurderte Graver-utvalgets anbefalinger til regulering av aktivt likestillingsarbeid som en mulig måte å bevare og styrke aktivitetspliktene og skisserte i høringsnotatet en modifisert versjon av Graver-modellen, jf. NOU 2009: 14.

Modellen innebærer at likestillingsarbeidet implementeres i virksomhetens eksisterende strukturer for helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (HMS-arbeidet). I denne modellen reguleres arbeidsgivers aktivitets- og dokumentasjonsplikt i arbeidsmiljøloven som del av krav som stilles for HMS-arbeid. Virksomheter, som har arbeidsmiljøutvalg, skal følge den lovbestemte arbeidsmetoden, med tilhørende konkretiserte aktivitetsplikter, jf. punkt 3.4.2.4 Fellestrekk ved de tre modellene.

I denne modellen gir Likestillings- og diskrimineringsombudet veiledning om aktivitets- og dokumentasjonsplikten, og Arbeidstilsynet fører tilsyn med og håndhever arbeidsgivers aktivitetsplikt som ledd i det ordinære tilsynet med HMS-arbeid.

3.4.2.3 Modell 3 – Likestillingsutvalg i virksomhetene

Denne modellen innebærer at likestillingsarbeidet forankres i et eget likestillingsutvalg i virksomhetene. Alle arbeidsgivere har en generell aktivitetsplikt og en plikt å dokumentere likestillingsarbeidet.

Det særskilte kjennetegnet ved modell 3 er at virksomheter med hhv. minst 50 eller 20 ansatte skal opprette et likestillingsutvalg, som skal følge den lovbestemte arbeidsmetoden. Likestillings- og diskrimineringsombudet veileder og kontrollerer oppfyllelsen av pliktene.

3.4.2.4 Fellestrekk ved de tre modellene

De tre modellene har følgende fellestrekk:

- alle arbeidsgivere får en plikt å rette oppmerksomhet mot sammensatt diskriminering i sitt likestillingsarbeid og forebygge seksuell trakassering
- arbeidsgivere som skal følge den lovbestemte arbeidsmetoden, skal også gjennomføre lønnskartlegging fordelt etter kjønn, kartlegge bruken av ufrivillig deltidsarbeid og forebygge kjønnsrelatert vold
- offentlige myndigheter får en konkretisert aktivitetsplikt
- ansvaret for aktivitets- og redegjørelsesplikten forankres i selskapers styre gjennom egen bestemmelse i aksjelovgivningen.

3.4.3 Forslag i høringsnotatet

Departementet anbefalte i høringsnotatet at aktivitets- og redegjørelsesplikten utformes etter samfunnsansvarsmodellen (modell 1).

3.4.4 Høringsinstansenes syn

Et stort flertall av høringsinstansene støtter i hovedsak forslag om at aktivt likestillingsarbeid anses som del av virksomheters samfunnsansvar. I følge *Bufdir* sender dette:

> «et signal om at likestilling er viktig for utviklingen av et bærekraftig samfunn.»

Likestillingssenteret fremhever i sitt høringssvar at:

> «likestillingsutfordringene i Norge handler om mangler i strukturen for likestillingsarbeidet, manglende oppfølging av aktivitetspliktene og en manglende problemforståelse. Likestillingssenteret møter ofte i sitt daglige virke en forestilling om at vi i Norge allerede er likestilt, og opplever denne antakelsen som et hinder i vårt arbeid for likestilling og mot diskriminering på alle grunnlag.»

Likestillingssenteret stiller seg positivt til departementets forslag om konkretisering og styrking av aktivitets- og redegjørelsesplikten og mener det

> «er et viktig insitament for norske virksomheter til å gjøre likestilling i praksis».

Likestillingssenteret uttaler videre:

> «Vi vet at likestilling ikke kommer av seg selv, og at virksomhetene trenger en helt konkret etterspørsel om hvordan de fremmer likestilling og hindrer diskriminering for at likestillingsarbeidet skal bli prioritert. I internasjonale sammenhenger liker Norge å vise til hvor gode vi er, spesielt på kjønnslikestilling. For å kunne fortsette å vise til konkrete resultater på likestillingsområde må vi som samfunn være mer bevisste på å bygge ned barrierer og hindre utenforskap, for å bli bedre på likestilling.»

Flere høringsinstanser – herunder *Likestillingssenteret*, *Reform – ressurssenter for menn*, *Kompetansesenter for likestilling (KUN)*, *Senter for likestilling*, *Yrkesorganisasjonenes sentralforbund (YS)* og *Senter for utvikling og miljø (SUM)* – støtter hovedsakelig samfunnsansvarsmodellen, men mener at likestillingsarbeid i tillegg skal integreres i virksomhetenes HMS-arbeid. Enkelte av disse høringsinstansene, blant annet *Bufdir* og *Antirasistisk senter,* mener at Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med likestillingsarbeidet (f.eks. SUM), eller at samfunnsansvarsmodellen skal kombineres med et likestillingsutvalg i virksomhetene. *Diskrimineringsnemnda* mener at modell 2, er bedre enn de andre modellene. *Spekter* og *Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)* støtter ingen av modellene.

Næringslivets hovedorganisasjon (NHO), *Regelrådet* og *Den norske Revisorforeningen* mener at alle modellene er for krevende, og ikke i tråd med målsettingene om forenkling og avbyråkratisering. Dersom noen av disse likevel iverksettes mener *NHO* at elementene i samfunnsansvarsmodellen skal kombineres med dokumentasjonsplikten etter modell 3. *Regelrådet* og *Revisorforeningen* er kritiske og de mener at forslagene ikke er tilstrekkelig utredet.

3.4.5 Departementets vurderinger

Lovforslaget er en oppfølging av anmodningsvedtak nr. 1119 (2016–2017) som sier at aktivitets- og redegjørelsesplikten skal styrkes ved å følge opp Skjeie-utvalgets anbefalinger. Skjeie-utvalget foreslår en redegjørelsesplikt for virksomheter som er pålagt å utarbeide årsberetning, og små foretak hadde på daværende tidspunkt en plikt å levere årsberetningen. Samfunnsansvarsmodellen er den eneste av de tre skisserte modellene som pålegger en redegjørelsesplikt for arbeidsgivere/private virksomheter.

Etter departementets vurdering innebærer alle de tre skisserte modellene en betydelig styrking av det strukturelle arbeidet med likestilling og ikke-diskriminering. Samfunnsansvarsmodellen legger til grunn at virksomhetene bør bidra til en positiv samfunnsutvikling, ikke bare gjennom verdiskaping, men også gjennom bl.a. anstendig praksis i egen virksomhet, ivaretakelse av arbeidstakerrettigheter og likestilling. I samfunnsansvarsmodellen kombineres styrket aktivitets- og redegjørelsesplikt med et lovforslag om at aktivitets- og redegjørelsesplikten skal styrebehandles. Formålet er at lovendring vil bidra til økt innsats for likestilling i næringslivet. At arbeidsgivere skal redegjøre for de viktige strategiske beslutningene om likestilling som selskapets styre har vært involvert i, fremmer likestilling i næringslivet, jf. arbeidsgruppens rapport til Finansdepartementet «Krav til rapportering om samfunnsansvar» (2010). Hovedtrekkene i samfunnsansvarsmodellen fikk bred støtte i høringen.

I modell 2 betraktes likestillingsarbeidet som en del av virksomheters HMS-arbeid. En tydelig og veletablert organisatorisk ramme for likestillingsarbeid vil være en fordel og enkelt å implementere. Graver-utvalget mente at denne strukturen kan bringe med seg effektiviseringsgevinster knyttet til vekselvirkning av ulike tiltak. Noen høringsinstanser mente at samfunnsansvarsmodellen skal integreres i virksomhetenes HMS-arbeid.

Modell 3 innebærer at virksomheter av en viss størrelse skal etablere et likestillingsutvalg. Denne modellen har en struktur som, etter departementets vurdering, vil kunne innebære en betydelig kvalitetsmessig styrking av virksomhetenes likestillingsarbeid. Ulempen med denne modellen er at organiseringen og arbeidsformen kan oppleves som byråkratisk og byrdefull.

Når det gjelder redegjørelsesplikten, er departementet opptatt av at dette ikke blir en ren papirøvelse, men at dokumentasjonen i størst mulig grad skal kunne bidra til kvalitetsutvikling. Departementets forslag for samfunnsansvarsmodellen innebærer at oppfølgingen av aktivitets- og redegjørelsesplikten først og fremst bør bygge på et samarbeid mellom Likestillings- og diskrimineringsombudet og virksomheten.

Stortinget har i anmodningsvedtaket bedt regjeringen om å bevare og styrke aktivitets- redegjørelsesplikten ved å følge opp Skjeie-utvalgets anbefalinger. Samfunnsansvarsmodellen inne-

bærer at de organisatoriske rammene for likestillingsarbeidet gir mer rom for lokale løsninger og tilpasninger etter virksomhetens behov, enn de to andre modellene. Etter departementets vurdering vil samfunnsansvarsmodellen imøtekomme Stortingets anmodning på en egnet måte.

I likhet med næringslivets representanter, er departementet opptatt av at små foretak ikke påføres uforholdsmessige administrative eller økonomiske byrder. Departementet har derfor valgt å fremme et lovforslag, der hovedelementene i samfunnsansvarsmodellen (modell 1) kombineres med forslag om en dokumentasjonsplikt for arbeidsgivere i de minste virksomhetene (modell 3).

3.5 Styrket aktivitetsplikt for alle arbeidsgivere

3.5.1 Innledning

Likestilling og mangfold i arbeidslivet er sentralt for å ivareta de ansatte og deres arbeidstakerrettigheter. Likestilling bidrar til verdiskapning og innovasjon i arbeidslivet, og til et bærekraftig samfunnsutvikling mer generelt. Aktivitets- og redegjørelsesplikten er et viktig virkemiddel for å fremme systematisk og planmessig arbeid for likestilling.

Departementet fremmer i denne lovproposisjonen også et forslag om et lavterskeltilbud for behandling av saker om seksuell trakassering. Forslagene vil samlet sett styrke arbeidet for økt likestilling.

Departementet har vurdert at følgende innsatsområder er særlig viktige for alle arbeidsgivere, uavhengig av virksomhetens størrelse: sammensatt diskriminering, seksuell trakassering og kjønnsbasert vold. Lovforslagene knyttet til sammensatt diskriminering og seksuell trakassering omtales nedenfor.

Forslaget om styrket innsats mot kjønnsbasert vold omtales nedenfor i kapittel 3.7.4.

3.5.2 Sammensatt diskriminering

3.5.2.1 Gjeldende rett

Sammensatt diskriminering er forbudt etter likestillings- og diskrimineringsloven § 6.

Det fremgår av denne bestemmelsen at diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder eller kombinasjoner av disse grunnlagene er forbudt.

Begrepet «sammensatt diskriminering» bygger på teorien om «interseksjonalitet.» Interseksjonalitet viser til at individer tilhører flere identitetskategorier og viser til at individer kan oppleve diskriminering som skyldes et samvirke av flere diskrimineringsgrunnlag. Dette betyr at det ikke alltid kan konstateres at diskriminering skjer (bare) på grunn av kjønn, eller på grunn av etnisitet. Diskriminering kan også være utfallet av at kjønn og etnisitet påvirker situasjonen samtidig. En og samme handling kan ha forskjellige konsekvenser f.eks. for kvinner, menn, interseksuelle, eller transseksuelle personer avhengig av deres etnisitet, funksjonsnivå, seksuelle orientering, eller andre forhold knyttet til denne personen.

Sammensatt diskriminering vil ofte innebære en ekstra belastning for den det gjelder, og det kan til dels være vanskelig å identifisere sammensatt diskriminering i rettslig sammenheng. Denne type handlinger innebærer ofte indirekte diskriminering eller gjenspeiler strukturelle barrierer for likestilling.

Arbeidsgivere skal arbeide aktivt for å fremme likestilling og hindre diskriminering på alle lovens diskrimineringsgrunnlag, med unntak av alder, jf. § 26 i likestillings- og diskrimineringsloven. Arbeidsgivere har ikke en lovpålagt plikt å arbeide mot sammensatt diskriminering etter gjeldende rett.

3.5.2.2 Forslag i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at den generelle aktivitetsplikten for alle arbeidsgivere styrkes ved at arbeidsgiver får en plikt å jobbe aktivt med å fremme likestilling og hindre diskriminering på grunn av en kombinasjon av flere diskrimineringsgrunnlag.

3.5.2.3 Høringsinstansenes syn

Et stort flertall av de høringsinstansene som har uttalt seg om dette, er enige med departementet om at den generelle aktivitetsplikten for arbeidsgivere skal tydeliggjøres. Flere høringsinstanser – herunder *Kvinnefronten Norge*, *Oslo kommune byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid*, *Bufdir*, *Likestillingssenteret* og *KS* – støtter alle departementets forslag. *Avdeling for kvinnerett, barnerett, diskriminerings- og likestillingsrett ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo (KVIBALD)* støtter også forslaget, og viser for øvrig til at stereotypisering, som ofte henger sammen med diskrimine-

ring, også bør fremheves. Enkelte høringsinstanser, som *Spekter* og *Virke*, går imidlertid imot forslaget. Ifølge Spekter går forslaget om aktivitetsplikten:

> «for spesifikt til verks med å utpensle innholdet i plikten.»

En rekke høringsinstanser, herunder *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, *KVIBALD*, *Finansforbundet*, *JURK*, *Bufdir*, *YS*, *Universitetet i Oslo senter for utvikling og miljø (SUM)*, *LO* og *Hørselshemmedes landsforbund* ga uttrykk for at det også skal være en aktivitetsplikt for arbeidsgivere knyttet til diskrimineringsgrunnlaget alder. Flere høringsinstanser savner en begrunnelse for hvorfor alder, som det eneste av likestillings- og diskrimineringslovens diskrimineringsgrunnlag, ikke er omfattet av aktivitetsplikten. *Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM)* mener at:

> «det er uheldig å utelate diskrimineringsgrunnlaget alder fra § 26 om arbeidsgivers aktivitetsplikt. Det er åpenbart at det er forskjell på de ulike diskrimineringsgrunnlagene når det gjelder hva som kan anses som saklig diskriminering. Hudfarge vil svært sjelden kunne være et saklig diskrimineringsgrunnlag, mens alder i mange tilfeller vil kunne være det. Å inkludere alder i § 26 vil ikke endre arbeidsgivers rettsstilling med hensyn til adgang til å forskjellsbehandle på grunn av alder.»

Likestillings- og diskrimineringsombudet mener at det at diskrimineringsvernet på grunn av alder er beholdt i arbeidsmiljøloven, ikke er en god grunn til å utelate alder fra arbeidsgivers aktivitetsplikt. Ombudet sier blant annet at:

> «tvert imot er arbeidslivet et av de områdene vi vet at det skjer utstrakt aldersdiskriminering, og ombudet mener derfor at en aktivitetsplikt på dette området vil være viktig for å forebygge og ta tak i aldersdiskriminering.»

Ombudet viser i tillegg til at bl.a. Sverige har en aktivitetsplikt for alder også i arbeidslivet.

3.5.2.4 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder forslaget om at aktivitetsplikten for alle arbeidsgivere skal utvides til å omfatte sammensatt diskriminering.

Denne generelle aktivitetsplikten gjelder arbeidsgivere i offentlige virksomheter og i myndighetsorganer, samt arbeidsgivere i private virksomheter og i foretak. Den konkretiserte aktivitetsplikten, og dokumentasjons- og redegjørelsesplikten, jf. forslag til likestillings- og diskrimineringsloven §§ 26 annet ledd, 26a og 26b, gjør imidlertid en forskjell mellom arbeidsgivere i offentlige virksomheter, og arbeidsgivere i private virksomheter. Med arbeidsgivere i offentlige virksomheter menes arbeidsgivere i statlige, fylkeskommunale og kommunale virksomheter, inkludert arbeidsgivere i andre «offentligrettslige organer».

Når det gjelder begrepet «offentligrettslige organer» vises det til Europaparlamentets og Rådsdirektiv (EU) 2016/2102 av 26. oktober 2016 om tilgjengelighet av offentlige organers nettsteder og mobilapplikasjoner (Web Accessibility Directive (WAD)). Direktivet er EØS-relevant og vil bli innlemmet i EØS-avtalen. WAD-direktivet gir en legaldefinisjon om «offentlig organ» i artikkel 3 (1) nr. (1), som omfatter «offentligrettslige organer», i tillegg til statlige, regionale og lokale myndigheter. WAD-direktivet viser til definisjonen av «offentligrettslige organer» i direktivet om offentlige anskaffelser 2014/24/EU i artikkel 2(1) punkt 4 , som lyder:

> «Med «offentligrettslige organer» menes organer som har alle følgende egenskaper:
> a) de er opprettet for det bestemte formål å imøtekomme allmennhetens behov, men ikke behov av industriell eller forretningsmessig art,
> b) de er et rettssubjekt, og
> c) de er i hovedsak finansiert av staten, regionale eller lokale myndigheter eller andre offentligrettslige organer; eller deres forvaltning er underlagt en av disse myndighetenes eller et av disse organenes tilsyn; eller de har et administrasjons-, ledelses- eller kontrollorgan der over halvparten av medlemmene er utpekt av staten, regionale eller lokale myndigheter eller andre offentligrettslige organer.»

Med arbeidsgivere i private virksomheter menes arbeidsgivere som juridisk person i private virksomheter og selskaper og foretak uavhengig av ansvarsform, samt private organisasjoner, jf. også omtalen av ansvarssubjekter i forarbeidene til den tidligere diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, Ot. Prp. nr. 44 (2007–2008) kapittel 9.3.7.3.

Innenfor Den norske kirke vil de kirkelige fellesrådene komme i en noe uklar mellomposisjon

når det gjelder hvilke regler om aktivitets- og redegjørelsesplikten som gjelder. Det er et kirkelig fellesråd i hver kommune. Disse organene er ikke omfattet av regnskapslovens regler, og det er i forskrift om økonomiforvaltningen for kirkelige fellesråd og menighetsråd i Den norske kirke (FOR-2003–09–25–1215) gitt særskilte regler om regnskapsføringen for disse. Selv om de kirkelige fellesrådene ikke kan karakteriseres som offentlige virksomheter legges det til grunn at reglene som gjelder for arbeidsgivere i offentlige virksomheter for de kirkelige fellesrådene.

Likestillings- og diskrimineringsloven trådte i kraft 1. januar 2018. Likestillings- og diskrimineringsloven § 6 stadfester at sammensatt diskriminering, dvs. diskriminering som følge av at flere diskrimineringsgrunnlag påvirker situasjonen samtidig, er forbudt. Departementet mener derfor at det er naturlig at arbeidsgivers aktivitetsplikt omfatter også sammensatt diskriminering. En aktivitetsplikt knyttet til sammensatt diskriminering vil bidra til å styrke arbeidet for mer likestilling, slik anmodningsvedtaket og FNs menneskerettskonvensjoner forutsetter.

Skjeie-utvalget understreket dessuten viktigheten av å utvikle et juridisk begrepsapparat for aktivt likestillingsarbeid som tar hensyn til sammensatte former for diskriminering. Som Skjeie-utvalget påpekte, skjer diskriminering ofte i krysningspunkter av ulikheter (kjønn, alder, etnisitet, funksjonsevne mv), slik at sammenhenger mellom ulikheter og ulemper ikke alltid kan tilbakeføres til ett enkeltstående diskrimineringsgrunnlag, jf. NOU 2011: 18 kapittel 3.4.1.

Aktivitetsplikten innebærer at arbeidsgivere må være oppmerksomme på at en persons sårbar posisjon i arbeidsmarkedet ofte er et resultat av flere forhold, som f. eks. kjønn, alder, nedsatt funksjonsevne, etnisitet, seksuell orientering mv.). Et samlet resultat av disse forholdene kan, i arbeidslivet, føre til at personer i slike krysningspunkter av ulikheter oftere blir rammet av arbeidsledighet, ustabil arbeidsmarkedstilknytning, og overkvalifisering, enn andre arbeidssøkere og ansatte.

Etter departementets vurdering vil aktivitetsplikten ikke innebære betydelig merarbeid for arbeidsgivere, da arbeidsgivere allerede i dag har en aktivitetsplikt på alle lovens diskrimineringsgrunnlag, med unntak av alder. Sammensatt diskriminering kan skje i alle ledd i et arbeidsforhold, og også i forbindelse med prosessen rundt rekruttering og ansettelse. Det fremgår av forarbeidene til likestillings- og diskrimineringsloven», jf. Prop. 81 L (2016–2017), merknader til § 26, at aktivitetsplikten:

> «er generell og pålegger ikke den enkelte arbeidsgiver å gjennomføre bestemte tiltak. Den enkelte virksomhet må selv vurdere hvilke tiltak det er behov for etter en analyse av situasjonen. Pliktens omfang må dessuten tilpasses virksomhetens størrelse. Aktivitetsplikten vil derfor ikke være byrdefull for små virksomheter. Plikten må også ses i sammenheng med virksomhetens type og geografiske beliggenhet.»

Disse hensynene gjelder også for virksomhetenes arbeid imot sammensatt diskriminering.

Departementet har i forbindelse med utarbeidelsen av lovforslagene vurdert om det skal foreslås en aktivitetsplikt for arbeidsgivere knyttet til diskrimineringsgrunnlaget alder. I høringsnotatet ble det likevel ikke foreslått en aktivitetsplikt for arbeidsgivere knyttet til alder. Diskrimineringsgrunnlagene som er regulert i likestillings- og diskrimineringsloven, foruten alder, er i dag omfattet av arbeidsgivers aktivitetsplikt. Arbeidsmiljølovens diskrimineringsgrunnlagene, dvs. alder, politisk syn og medlemskap i arbeidstakerorganisasjon, er holdt utenfor. Det vises til arbeidsmiljøloven § 13–1 første ledd. Som Likestillings- og diskrimineringsombudet påpeker, er arbeidslivet ett område der aldersdiskriminering forekommer. Departementet har forståelse for høringsinstansenes syn på at det også bør vurderes en aktivitetsplikt knyttet til alder i arbeidslivet, og vil vurdere om det eventuelt bør settes i gang et utredningsarbeid på dette spørsmålet på et senere tidspunkt.

Departementet har ikke fremmet et forslag om å fremheve stereotypisering særskilt i bestemmelsen om arbeidsgivers aktivitetsplikt, i høringsnotatet. Rekkevidden av offentlige myndigheters aktivitetsplikt favner vidt, og myndighetene skal etter gjeldende rett jobbe aktivt «for å oppfylle lovens formål». Departementet fremmer derfor et forslag om at stereotypisering fremheves i bestemmelsen om myndighetenes aktivitetsplikt, jf. kapittel 3.10.1.

Det nevnes likevel at i forarbeidene til likestillings- og diskrimineringsloven vises det til stereotypisering som en holdning/atferd som også i arbeidslivet kan føre til diskriminering. Dette gjelder f.eks. saker om trakassering, jf. Prop. 81 L (2016–2017) kapittel 18.2.1. Arbeidsgivers aktivitetsplikt omfatter motarbeidelse av trakassering, herunder seksuell trakassering, og holdningsska-

pende arbeid mot negative stereotypier er en vesentlig del av dette arbeidet.

3.5.3 Seksuell trakassering

3.5.3.1 Gjeldende rett

Likestillings- og diskrimineringsloven § 13 stadfester et forbud mot å trakassere. I bestemmelsens første ledd nevnes det eksplisitt at seksuell trakassering er forbudt. Med seksuell trakassering menes etter denne bestemmelsen «enhver form for uønsket seksuell oppmerksomhet som har som formål eller virkning å være krenkende, skremmende, fiendtlig, nedverdigende, ydmykende eller plagsom.» Forbudet omfatter også trakassering på grunn av eksisterende, antatte, tidligere eller fremtidige forhold som er vernet som diskrimineringsgrunnlag i § 6 første ledd.

Det er i § 13 sjette ledd gitt en vernebestemmelse om trakassering og seksuell trakassering. Bestemmelsen retter seg mot arbeidsgivere og ledelsen i organisasjoner og utdanningsinstitusjoner. Disse pliktsubjektene skal, innenfor sitt ansvarsområde, forebygge trakassering og seksuell trakassering, og søke å hindre at trakasseringen fortsetter dersom den ansvarlige etter denne bestemmelsen får kjennskap til at trakassering forekommer, jf. forarbeidene til likestillings- og diskrimineringsloven, Prop. 81 L (2016–2017) merknader til § 13. I forarbeidene er plikten til å forebygge og forhindre trakassering beskrevet slik:

> «Med plikt til å forebygge menes tiltak av preventiv karakter, så som iverksettelse av og utforming av retningslinjer for varsling av trakassering. Plikten til å forhindre innebærer å gripe fatt i aktuelle situasjoner med påstått trakassering og utrede hva som har skjedd og komme med forslag til løsning. Det kreves ikke at den ansvarlige faktisk har forhindret trakasseringen. Det er tilstrekkelig at den ansvarlige har forsøkt å hindre den.»

Likestillings- og diskrimineringsloven § 26 første ledd pålegger arbeidsgivere en generell plikt til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling på alle lovens diskrimineringsgrunnlag, med unntak av alder. Aktivitetsplikten omfatter diskrimineringsgrunnlagene kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel og adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. Det fremgår av bestemmelsens første ledd at arbeidet med likestilling skal omfatte temaer tilknyttet arbeidsforhold og personalpolitikk, herunder forebygging av trakassering. Departementet viser til forarbeidene til likestillings- og diskrimineringsloven, hvor det er presisert at aktivitetsplikten er fleksibel i det at virksomheter selv, «etter en analyse av situasjonen», må vurdere hvilke tiltak som skal iverksettes, jf. Prop. L 81 (2016–2017) merknader til § 26. Omfanget må tilpasses virksomhetens type, størrelse og geografiske beliggenhet.

3.5.3.2 Forslag i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at den generelle aktivitetsplikten for alle arbeidsgivere styrkes, slik at plikten til å forebygge seksuell trakassering eksplisitt nevnes som et forhold som er omfattet av aktivitetsplikten i likestillings- og diskrimineringsloven § 26.

3.5.3.3 Høringsinstansenes syn

De høringsinstansene som har uttalt seg om dette, har noe ulikt syn på hvorvidt plikten å arbeide aktivt for å forebygge seksuell trakassering skal tydeliggjøres i loven. Noen høringsinstanser, herunder *Norges Kvinnelobby* og *LO* støtter forslaget, mens enkelte andre er kritiske til forslaget. *Likestillingssenteret* gir for eksempel uttrykk for en bekymring for at annen trakassering vil få mindre oppmerksomhet dersom seksuell trakassering fremheves i loven og viser til at det vil:

> «…variere over tid og i forskjellige virksomheter, hvilke trakasseringer det bør prioriteres å arbeide med.»

3.5.3.4 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder forslaget om å tydeliggjøre aktivitetsplikten knyttet til seksuell trakassering.

Departementet er enig med Likestillingssenteret i at prioriteringer om arbeidet mot trakassering vil variere fra tid til annen, og at det vil være avhengig av forholdene i enkelte virksomheter. Regjeringen vil imidlertid prioritere arbeidet mot seksuell trakassering høyt, og mener at et aktivt, målrettet og planmessig arbeid mot seksuell trakassering skal intensiveres i arbeidslivet. Undersøkelser, herunder SSB's levekårsundersøkelser om arbeidsmiljø, viser at seksuell trakassering er et problem i arbeidslivet, særlig innenfor helse- og

sosialsektoren og overnattings- og serveringsbransjen. Etter departementets syn vil derfor det å fremheve seksuell trakassering som et spesifikk tema aktivitetsplikten etter likestillings- og diskrimineringsloven § 26 første ledd, gi et viktig signaleffekt.

3.6 Styrket aktivitetsplikt for arbeidsgivere – mindre private arbeidsgivere omfattes av arbeidsmetoden

3.6.1 Gjeldende rett

Likestillings- og diskrimineringslovens § 26 annet ledd pålegger alle arbeidsgivere i offentlige virksomheter, og arbeidsgivere i private virksomheter som jevnlig har mer enn 50 ansatte en ytterligere aktivitetsplikt. Bestemmelsen beskriver et obligatorisk arbeidsverktøy i fire trinn for de nevnte arbeidsgiverne og gir en beskrivelse av hvordan arbeidsgiverne skal jobbe for å forbedre likestillingssituasjonen.

Det følger av § 26 annet ledd at arbeidsgivere i alle offentlige virksomheter, og arbeidsgivere i private virksomheter som jevnlig sysselsetter mer enn 50 ansatte, skal undersøke a) om det finnes risiko for diskriminering eller andre hindre for likestilling i egen virksomhet. Med «hindre» menes det konkrete og mer usynlige hindre, så som f.eks. holdninger, fordommer og strukturer. Ifølge forarbeidene til likestillings- og diskrimineringsloven bør undersøkelsen skje f.eks. i form av en gjennomgang av rutiner, samtaler med de ansatte, eller ved gjennomføring av medarbeiderundersøkelser, jf. Prop 81 L (2016–2017) kapittel 24.4.10.4.

Arbeidsgivere skal deretter b) analysere årsakene til identifiserte risikoer for diskriminering eller hindre for likestilling. Som et eksempel på dette nevnes det i lovproposisjonen lønnsforskjeller i virksomheten som kan knyttes til et diskrimineringsgrunnlag. Et eksempel kan også være barrierer som forhindrer at personer med funksjonsnedsettelser ikke kan arbeide i virksomheten, jf. Prop 81 L (2016–2017) kapittel 24.4.10.4.

Videre skal arbeidsgivere c) iverksette relevante tiltak som er egnet til å motvirke diskriminering og bidra til økt likestilling og mangfold i egen virksomhet. Tiltakene er relevante når de er egnet til å avhjelpe de likestillingsutfordringer som er avdekket. Et tiltak kan også være at det utarbeides interne retningslinjer for varsling om trakassering. Som et eksempel nevnes i lovproposisjonen 81 L (2016–2017) gjennomføring av medarbeidersamtale når en ansatt kommer tilbake til arbeid etter endt foreldrepermisjon for å kartlegge vedkommendes arbeidssituasjon, herunder arbeidsoppgaver. Uforholdsmessig kostbare tiltak kreves ikke gjennomført, jf. Prop 81 L (2016–2017) kapittel 24.4.10.4. Til slutt er arbeidsgivere pålagt d) å vurdere resultatet av arbeidet som er utført og effekten av tiltakene som er gjennomført. Det fremgår av lovens § 26 tredje ledd at arbeidet skal skje fortløpende og i samarbeid med de ansattes representanter.

En nærmere omtale av hva arbeidsmetoden i fire trinn innebærer, hvordan metoden skal brukes, samt av mulige tiltak som arbeidsgiver kan iverksette, fremgår av forarbeidene til likestillings- og diskrimineringsloven, jf. Prop. 81 L (2016–2017) kapittel 24.4.10.4.

3.6.2 Forslag i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at den lovbestemte arbeidsmetoden i likestillings- og diskrimineringsloven § 26 annet ledd utvides til å omfatte arbeidsgivere i private virksomheter som jevnlig sysselsetter mellom 20 og 50 ansatte, når en av arbeidslivets parter i virksomheten krever det.

3.6.3 Høringsinstansenes syn

Et stort flertall av de høringsinstansene som har uttalt seg om dette, støtter forslaget om å utvide arbeidsmetoden til å gjelde arbeidsplasser med mellom 20 og 50 ansatte når en av arbeidslivets parter i virksomheten krever det. Blant de som støtter forslaget er *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, *Bufdir* og *Likestillingssenteret*. *Økonomiforbundet* viser til at utvidelsen bidrar til økt grad av medbestemmelse i arbeidslivet.

Noen høringsinstanser, herunder *Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter*, etterlyser en presisering av begrepet «arbeidslivets parter».

Likestillings- og diskrimineringsombudet uttaler:

> «Ombudet mener det er bra at alle offentlige arbeidsgivere og alle private arbeidsgivere med mer enn 50 ansatte, og mer enn 20 ansatte der en av partene ber om det, skal følge konkretisert arbeidsmetode etter § 26. Ombudet er bekymret for det store antallet private arbeidsgivere som ikke er omfattet av konkretisert plikt, men mener likevel at ombudets anledning til å kontrollere aktivitets- og redegjørelsesplikt hos alle arbeidsgivere i stor grad veier opp for dette.»

Flere høringsinstanser, herunder *Fagforbundet*, *Likestillingssenteret* og *NITO* mener at departementet kunne gått lenger med å utvide plikten til å følge metoden til å gjelde også små virksomheter. Flere av disse høringsinstansene, bl.a. *LO*, *YS*, *Akademikerne* og noen interesseorganisasjoner, som f. eks. *FFO*, *JURK* og *Antirasistisk Senter* mener også at metoden skal være obligatorisk for alle arbeidsgivere i virksomheter med mer enn 20 ansatte. Dette uavhengig av om en av arbeidslivets parter i virksomheten krever det, eller ikke. *YS* uttaler blant annet:

> «Etter gjeldende lov er alle arbeidsgivere i offentlig sektor samt private virksomheter med over 50 ansatte omfattet av en konkretisert aktivitetsplikt. Departementet foreslår nå at denne konkretiserte aktivitetsplikten også skal gjelde i private bedrifter med mellom 20 og 50 ansatte dersom en av arbeidslivets parter krever det. Dette er en forbedring, men endringen går ikke langt nok. Det private næringslivet i Norge domineres av små og mellomstore bedrifter, hvorav mange er uorganiserte. Hele 98,2 % av landets bedrifter har færre enn 50 ansatte. Den konkretiserte aktivitetsplikten bør derfor være obligatorisk for alle private virksomheter med mellom 20 og 50 ansatte.»

Fagforbundet viser til at aktivitetsplikten også bør gjelde små virksomheter med mindre enn 50 ansatte. Fagforbundet mener at grensen, som et minimum, bør settes ved virksomheter som sysselsetter mer enn 20 ansatte, og uttaler at det ikke bare er positivt at:

> «…den ene part i det en må forstå som organiserte virksomheter skal kunne kreve at utvidelsen av aktivitetsplikten også skal gjelde i virksomheter som har mellom 20 og 50 ansatte. Det kan like gjerne være et insitament for å være uorganisert.»

Mira-Ressurssenter for minoritetskvinner uttaler:

> «Når det gjelder de minste arbeidsgiverne og hvorvidt de skal følge den spesifiserte arbeidsmetoden, mener MiRA-Senteret også det er grunn til å være betenkt til vilkåret om at en av arbeidslivets parter i virksomheten aktivt må stille krav om dette. Basert på vårt arbeid med minoritetskvinner og deres tilknytning til arbeidslivet ser vi det som lite trolig at denne formuleringen er tilstrekkelig for å sikre det praktiske likestillingsarbeidet i hver enkelt bedrift og ovenfor ulike minoritetsgrupper. I forslaget tar en utgangspunkt i at alle arbeidstakere har kompetanse, ressurser og mulighet til å formulere krav ovenfor sin arbeidsgiver, enten gjennom å være fagorganisert eller på annen måte påvirke sin arbeidshverdag. Lovverket skal sikre likestilling, men skal også hindre diskriminering, og vi skulle gjerne sett at en hadde drøftet om det i virkeligheten er slik at alle deltakere i arbeidslivet har en reell mulighet til å stille krav ovenfor i sin arbeidsgiver.»

Fagforbundet mener at ombudets mulighet til å kontrollere aktivitets- og redegjørelsesplikten hos alle arbeidsgivere ikke kan veie opp for en høy terskel i forhold til antall ansatte.

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) stiller seg positivt til at departementet foreslår å utvide aktivitetsplikten til virksomheter helt ned til 20 ansatte. *FFO* stiller imidlertid også spørsmål om aktivitetsplikten blir sterk nok for virksomheter med færre enn 50 ansatte om det kreves at en av arbeidslivets parter krever det. *FFO* mener at det ikke er hensiktsmessig å lage en «mellomordning», som foreslått. *FFO* mener videre at det kan oppleves både mer effektivt fra et arbeidsgivers perspektiv, og mer forutberegnelig for de ansatte, at plikten gjøres til et obligatorisk arbeidsverktøy også for disse virksomhetene.

Enkelte høringsinstanser, som f.eks. *Bufdir og Finansforbundet*, mener at partssamarbeidet ikke skal involveres i aktivitetsplikten. Bufdir mener at en slik ordning sender et signal om at likestillingsarbeid er en forhandlingssak, noe som er uheldig. *Norsk folkehjelp* og *Reform – ressurssenter for menn* viser til at det for små arbeidsplasser kan være vanskelig for de ansatte å kreve at arbeidsgiveren skal bruke arbeidsmetoden.

LO mener at grensen for virkeområdet for arbeidsmetoden kan senkes til alle arbeidsgivere med mer enn 20 ansatte og viser til at tillitsvalgte, uansett skal bidra til aktivitetsplikten gjennom at dette skal skje i samarbeid med ansattes representanter, jf. lovforslaget.

Virke og *NHO*, støtter ikke utvidelsen. Sammen med *Finans Norge* anfører disse høringsinstansene at arbeidsmetoden er for arbeidskrevende og for omfattende, og at den kan innebære en unødvendig byrde for små bedrifter. Ifølge *Virke* og *NHO* bør terskelen på 50 ansatte opprettholdes da større virksomheter har mer ressurser for å følge opp pliktene. *Virke* stiller spørsmål ved om de ansatte bør kunne pålegge arbeidsgivere dette tiltaket, uten en nærmere

begrunnelse. *Virke* etterlyser også en klargjøring av hva som ligger i vilkåret «en av partene». *Finans Norge* mener at forslaget fort støter mot personvernhensyn.

3.6.4 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder forslaget om å utvide den obligatoriske arbeidsmetoden til å gjelde arbeidsgivere i private virksomheter som har mellom 20 og 50 ansatte, når en av arbeidslivets parter i virksomheten krever det. Dette måles som et gjennomsnitt av antall ansatte i løpet av regnskapsåret. Denne måten å differensiere etter antall ansatte er inspirert av bestemmelsen om etablering av et arbeidsmiljøutvalg i arbeidsmiljøloven § 7–1. Spørsmålet kan drøftes og avgjøres i de eksisterende samarbeidsfora for arbeidslivets parter i virksomheten. Forslaget viderefører gjeldende rett, når det gjelder hva arbeidsmetoden innebærer, og hvordan den skal brukes, herunder tiltak som skal iverksettes, jf. Prop. 81 L (2016–2017) kapittel 24.4.10.4.

De fleste virksomheter i Norge er små foretak. Som Den norske Revisorforeningen påpeker, har anslagsvis mer enn 90 % av regnskapspliktige små foretak 20 ansatte eller mindre. Ca. 40-50 % av foretakene har ingen ansatte. Det er per i dag ca. 50 000 virksomheter i Norge som sysselsetter mellom 10 og 49 ansatte, og i overkant av 20 000 virksomheter som sysselsetter mellom 20 og 49 ansatte. Dette innebærer at det fortsatt er mange virksomheter som ikke omfattes av arbeidsmetoden, med tilhørende konkretiserte forpliktelsene.

I departementets forslag omfattes likevel flere private virksomheter av en viss størrelse av mer detaljerte regler om aktivitetsplikten, slik at forskjellene i krav om aktivt likestillingsarbeid, mellom offentlige og private virksomheter, reduseres.

Flere arbeidstakerorganisasjoner mener at terskelen for plikt til å bruke arbeidsmetoden skal ligge fast på 20 ansatte, eller at arbeidsplasser med færre ansatte enn 20, skal omfattes. Arbeidsgiverorganisasjonene/næringslivets representanter mener derimot at terskelen ikke skal settes under 50 ansatte. En fleksibel terskel for virksomheter med hhv. 50 eller 20 ansatte, som også styrker de ansattes medvirkning i likestillingsarbeid, er, etter departementets vurdering, derfor god løsning. Et eventuelt merarbeid ved å bruke en systematisk tilnærming i fire trinn vil være nokså begrenset og det vil i stor grad avhenge av hvilke tiltak som virksomheten velger å iverksette.

Det presiseres at det kreves enighet blant flertallet av de ansatte for at virksomheten skal omfattes av aktivitetsplikten, på samme måte som arbeidsmiljølovens bestemmelse om opprettelse av arbeidsmiljøutvalg forstås i dag. Dette fremgår bl.a. av kommentarutgaven til arbeidsmiljøloven på arbeidsrett.no, note 6 til arbeidsmiljøloven § 7–1:

> «Det er antatt at det på arbeidstakersiden kreves enighet blant flertallet av de ansatte for at det skal opprettes et arbeidsmiljøutvalg etter denne regelen, og at det ikke etableres kun etter et ønske fra enkelte av de ansatte. En arbeidsgiver kan imidlertid ikke motsette seg at det etableres et arbeidsmiljøutvalg dersom det er de tillitsvalgte som krever det.»

Dersom en arbeidsgiver ønsker å gjennomføre metoden beskrevet i § 26 annet ledd, står arbeidsgiver fritt til å gjøre dette. I tillegg vil arbeidstakersiden kunne kreve, med hjemmel i den foreslåtte § 26 annet ledd annet punktum, at arbeidsgiver gjennomfører aktivitetsplikten, også for virksomheter som har mellom 20 og 50 ansatte.

Arbeidsmetoden skal være et konkret hjelpemiddel for arbeidsgivere, slik at de vet hva de skal gjøre for å oppnå mer likestilling. Arbeidsmetoden skal hjelpe arbeidsgivere til å vurdere når en endring innebærer en forbedring og hvilke tiltak som skal iverksettes for å komme frem til målet. At forslagene vil innebære merarbeid for virksomheter som pålegges konkrete forpliktelser, er uunngåelig, jf. Stortingets anmodningsvedtak nr. 1119 (2016–2017), som forutsetter at aktivitets- og redegjørelsesplikten skal styrkes. De minste private virksomheter (under 20 ansatte) vil, etter departementets forslag, imidlertid bare være omfattet av den generelle aktivitetsplikten. Den konkretiserte arbeidsmetoden vil dermed være kun veiledende for små bedrifter.

Hensynet bak arbeidsmetoden er at arbeidsgivere skal jobbe med likestilling fortløpende og i samarbeid med de ansattes representanter. Departementet mener at dette styrker dialogen med arbeidslivets parter og styrker de ansattes muligheter til reell medvirkning i spørsmål som angår likebehandling på arbeidsplassen. Forslaget bidrar til å oppmuntre dialog mellom arbeidslivets parter med å fremme likestilling på arbeidsplassen, slik EU/EØS-retten fremhever, jf. rammedirektivet 2000/78/EF artikkel 13 og likebehandlingsdirektivet 2006/54/EF artikkel 21 og 26.

Departementet kan ikke se at denne måten å regulere utvidelsen av virkeområdet for arbeidsmetoden, skal kunne anses som et insitament for å være uorganisert, slik Fagforbundet påpeker.

Departementet mener derimot at ombudets mulighet til å følge opp aktivitets- og redegjørelsesplikten hos alle arbeidsgivere veier opp for at de minste virksomhetene ikke er omfattet av den konkretiserte arbeidsmetoden.

3.7 Lønnskartlegging, ufrivillig deltid og kjønnsbasert vold

3.7.1 Innledning

Departementet foreslo i høringsnotatet at arbeidsgivere som skal følge arbeidsmetoden får flere konkrete plikter knyttet til likestillingsarbeid. Dette innebærer at disse arbeidsgivere skal kartlegge lønnsforhold fordelt etter kjønn og bruken av ufrivillig deltidsarbeid. Dette gjelder ifølge forslaget i høringsnotatet arbeidsgivere i private virksomheter med mellom 20 og 50 ansatte, når en av arbeidslivets parter i virksomheten krever det. Dette i tillegg til arbeidsgivere i offentlige virksomheter og private virksomheter med mer enn 50 ansatte. Det vises til omtalen av utvidelsen av arbeidsmetoden i kapittel 3.6.

Lønnskartlegging

Utredninger viser at det finnes sammenheng mellom sosiokulturelle prosesser som produserer arbeidslivets kjønnssegregering og som skaper ulikheter når det gjelder deltidsarbeid, lønnsforskjeller, utviklingsmuligheter og forfremmelse i arbeidslivet, jf. Meld. St. 6 (2010–2011), jf. NOU 2012: 15 kapittel 2.3.2. Et mer likestilt arbeidsliv er et viktig verdi og målsetting i samfunnet. Kvinner har likevel, fremdeles, utfordringer i arbeidslivet: kvinner har i gjennomsnitt fortsatt vesentlig lavere inntekt enn menn. Tall fra SSB (2017) viser, og som JURK også påpeker i sitt høringssvar, at kvinner tjener ca. 87 prosent av menns gjennomsnittlige månedslønn. Skjeie-utvalget konstaterte i NOU 2012: 15 side 35 at også innvandrerbakgrunn påvirker lønn. Særlig kvinner med ikkevestlig landbakgrunn har lavt inntektsnivå, sammenlignet med både kvinner med vestlig bakgrunn og menn som har samme landbakgrunn som dem selv.

I Meld. St. 6 (2010–2011) vises det til at lønnsforskjellene følger det kjønnssegregerte arbeidslivet. Ungdommers yrkesvalg er fortsatt tradisjonelle. Kvinner jobber mye deltid og tar hovedansvaret for omsorgs- og husholdsoppgaver i familien. Kvinnedominerte yrker er lavere lønnet enn mannsdominerte yrker, jf. NOU 2008: 6. Dette påvirker kvinners posisjon i arbeidslivet, og deres evne til forsørge seg selv.

I Sverige, Island og Finland har lønnslikestilling fått forholdsvis mye oppmerksomhet i diskrimineringslovgivningen. I Sverige skal arbeidsgivere som sysselsetter minst 10 ansatte dokumentere hvert år arbeidet med lønnskartleggingen. Fra 1. januar 2018 har Island innført en likelønnsstandard og en obligatorisk likelønnssertifisering for arbeidsgivere i virksomheter med minst 25 ansatte. I Finland har arbeidsgivere som regelmessig sysselsetter minst 30 ansatte en plikt til å utarbeide en likestillingsplan, og som en del av dette gjennomføre en årlig kartlegging av lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Det vises til omtalen av aktivt likestillingsarbeid i enkelte andre land i kapittel 3.

Likelønnskommisjonen foreslo en plikt for arbeidsgivere å utarbeide lønnsstatistikk, jf. NOU 2008: 6

Kjønn og lønn. Videre varselet den daværende regjeringen i Meld. St. 6 (2010–2011) Likestilling for likelønn at den vil sikre lønnsstatistikker knyttet til kjønn på virksomhetsnivå. Departementet uttalte i likelønnsmeldingen at det var nødvendig at arbeidsgivere med mer enn 50 ansatte har oversikt over lønnsforskjeller i virksomheten og hva årsakene til lønnsforskjellene er. Lønnsstatistikker skulle være fordelt etter kjønn og stillingskategorier, og det skulle utvikles sammenlignbare lønnskomponenter. Lønnsstatistikken skulle bli tilgjengelig for alle ansatte – ikke bare for tillitsvalgte – og det skulle utarbeides nærmere kriterier for statistikken.

Departementet sendte i 2012 på høring et lovforslag som innebar en plikt for arbeidsgivere å utarbeide lønnsstatistikk fordelt etter kjønn, som en del av aktivitets- og redegjørelsesplikten. Plikten til å utarbeide lønnsstatistikker skulle gjelde for private virksomheter med mer enn 50 ansatte og for statlige, kommunale og fylkeskommunale virksomheter uavhengig av størrelse. Departementet konkluderte etter høringen at det likevel bør utredes nærmere hvilke data som skal legges til grunn for lønnsstatistikker. Departementet mente den gang at det måtte undersøkes nærmere hvordan dataopplysninger som samles inn på sentralt nivå skulle kunne brukes ved utarbeidelse av lønnsstatistikker på virksomhetsnivå, og forslaget ble ikke fulgt opp videre.

Ufrivillig deltid

Mange kvinner jobber deltid hele sitt liv. Andelen som jobber deltid har gått noe ned de siste årene,

men fremdeles jobber 37 prosent av alle sysselsatte kvinner deltid. De fleste jobber deltid fordi de ønsker det, jf. Egeland og Drange 2014. En del av disse er likevel kvinner som jobber deltid mot sin vilje, og som ønsker og har anledning til å jobbe mer. Tall fra Arbeidskraftsundersøkelsen til SSB viser at det i 2018 samlet var ca. 66 000 undersysselsatte, dvs. personer som ønsker å jobbe mer, har søkt og er tilgjengelig for å jobbe mer. De undersysselsatte utgjør i underkant av 10 prosent av de deltidsansatte. Ser vi bare på kvinner så er det også her rundt 10 prosent av de deltidssysselsatte som ønsker å jobbe mer.

Kjønnsbasert vold i arbeidslivet

Kjønnsbasert vold forekommer i alle miljøer, men saker om vold og overgrep blir kraftig underrapportert. Kjønnsbasert vold forekommer ofte i enkelte sektorer av arbeidslivet, men rammer ikke alle yrkesgrupper. Mange utsettes for vold i arbeidslivet som ikke er kjønnsrelatert. Kvinnelige arbeidstakere i omsorgs- og serviceyrker er i stor grad utsatt for kjønnsbasert vold. Sykepleiere, ansatte i barnevern og ansatte i omsorgstjenester for psykisk utviklingshemmede kan nevnes som yrkesgrupper som er mest utsatt for vold mot kvinner.

Forskning viser at langt flere kvinner enn menn er utsatt for vold fra kunder, klienter og pasienter på jobben.

Den nasjonale forekomststudie av vold (NKVTS 2014) slo fast at langt flere kvinner enn menn er utsatt for mindre alvorlig vold fra kunder, klienter og pasienter. Ifølge studien hadde nesten 20 % av kvinner over 18 år vært utsatt for alvorlig vold fra kunder, pasienter og klienter. SSBs levekårsundersøkelse fra 2010 viser at kvinnelige arbeidstakere i helse- og sosialsektoren har en høy risiko for å bli utsatt for vold på arbeidsplassen.

Metoo-kampanjen høsten 2017 har skapt oppmerksomhet rundt seksuell trakassering, og satt problemet på den politiske dagsorden. Undersøkelser viser at seks av ti elever i videregående skole hadde opplevd minst én form for seksuell trakassering i løpet av siste år, jf. Bendixen og Kennair 2009. Seksuell trakassering er et utbredt problem også i arbeidslivet. SSBs levekårsundersøkelse om arbeidsmiljø fra 2016 viser at 7 prosent av kvinner og 2 prosent av menn hadde blitt utsatt for uønsket seksuell oppmerksomhet på arbeidsplassen en gang i måneden eller oftere. Seksuell trakassering og annen kjønnsrelatert vold er diskriminering som skal motarbeides aktivt, målrettet og planmessig.

3.7.2 Lønnskartlegging

3.7.2.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende lov skal kvinner og menn i samme virksomhet ha lik lønn for samme arbeid eller arbeid av lik verdi, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 34. Lønnen skal fastsettes på samme måte, uten hensyn til kjønn. Med virksomhet menes samme arbeidsgiver, dvs. den som har ansatt arbeidstakeren, jf. Ot. prp.nr. 77 (2000–2001) side 53. Lønnsbegrepet omfatter alt arbeidsvederlag, tillegg, fordeler og goder.

Likelønnsbestemmelsen skal tolkes i lys av det generelle diskrimineringsforbudet i § 6 i likestillings- og diskrimineringsloven. Retten til likelønn etter § 34 innebærer ikke nødvendigvis at en kvinne og en mann skal ha samme lønn for samme arbeid eller arbeid av lik verdi, men at lønnen skal fastsettes uten hensyn til kjønn. To ulike arbeid kan være av lik verdi selv om stillingene krever ulik fagbakgrunn eller lønnen reguleres i ulike tariffavtaler. Om arbeidene er av lik verdi avgjøres etter en helhetsvurdering der det legges vekt på f.eks. kompetanse, ansvar, anstrengelse og arbeidsforhold. Det fremgår av lovens forarbeider at forhold som knytter seg til den enkelte ansatte ikke skal inngå i verdivurderingen, selv om slike forhold kan, etter omstendighetene, begrunne lønnsforskjeller. Forarbeidene nevner at slike individuelle forhold kan være f.eks. ansiennitet og arbeidsutførelse. Det kan likevel ikke legges vekt på forhold, som i seg selv er diskriminerende, jf. Prop. 81 L (2016–2017), merknader til § 34.

Arbeidsgiver har etter likestillings- og diskrimineringsloven § 32 opplysningsplikt om lønn. Arbeidstakere som har mistanke om diskriminering med hensyn til lønn, kan kreve at arbeidsgiveren skriftlig opplyser om lønnsnivå og kriteriene for fastsettelsen av lønn for navngitte kolleger, jf. Prop. 81 L (2016–2017), merknader til § 32. Det fremgår av annet ledd i bestemmelsen at de som mottar lønnsopplysninger har taushetsplikt og skal underskrive taushetserklæring. Slike opplysninger skal ikke utleveres, med mindre de er offentlige etter offentleglova. En arbeidsgiver som utleverer lønnsopplysninger om en arbeidstaker, skal informere arbeidstakeren om hvilke opplysninger som er utlevert og til hvem, jf. § 32 tredje ledd.

Arbeidsgivers aktivitetsplikt etter likestillings- og diskrimineringsloven § 26 første ledd innebærer at arbeidsgiver innenfor sin virksomhet skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering. Arbeidet skal omfatte lønnsvilkår. Utarbeidelse av lønnsstatistikk eller lønnskartlegging kan være en del av dette arbeidet, men arbeidsgiver har per i dag en ikke en tydelig presisert, lovfestet plikt til dette, jf. likevel likestillings- og diskrimineringsloven § 26 andre ledd som pålegger visse virksomheter å kartlegge risiko for kjønnsdiskriminering knyttet til bl.a. lønnsvilkår.

3.7.2.2 Forslag i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at arbeidsgivere i alle offentlige virksomheter, og arbeidsgivere i private virksomheter som jevnlig sysselsetter mer enn 50 ansatte, skal pålegges en plikt til å gjennomføre og dokumentere kjønnsfordelt lønnskartlegging. Forslaget omfatter også arbeidsgivere i private virksomheter som jevnlig sysselsetter mellom 20 og 50 ansatte, når en av arbeidslivets parter i virksomheten krever det.

3.7.2.3 Høringsinstansenes syn

Et stort flertall av høringsinstansene som har uttalt seg om lønnskartleggingen, herunder *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, *Likestillingssenteret*, *KVIBALD* og *Finansforbundet* støtter forslaget.

JURK viser til 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.»

Unio mener at «likelønnsgapet er en av de største samfunnsutfordringer vi har», og er fornøyd med at departementet foreslår at arbeidet for likelønn og mot lønnsdiskriminering intensiveres. *Unio* mener videre at departementets forslag om framgangsmåte for dette arbeidet, er god.

Norsk sykepleierforbund stiller seg svært positivt til forslaget om å intensivere arbeidet for likelønn, og mener at det i forslaget legges opp til en god framgangsmåte for dette arbeidet. *NITO* stiller seg også positivt til departementets forslag om lønnskartlegging og viser til høringsnotatet der det fremgår at åpenhet om lønn skal brukes som et virkemiddel for å fremme likestilling. Forslaget går ut på at vurderingstemaet «om det foreligger usaklig forskjellsbehandling ved lønnsfastsettelsen» skal tolkes vidt, og at terskelen for innsynsbegjæring ikke skal settes for høy. *NITO* mener at en slik presisering bør fremgå av lovteksten.

Finansforbundet uttaler at noen av grunnene til betydelige lønnsforskjeller mellom kvinner og menn og en overvekt av menn i ledende posisjoner i finansnæringen skyldes tradisjonelle holdninger, forskjellig verdsetting av ansvarsområder og arbeidsoppgaver, kultur og ubevissthet. *Finansforbundet* mener at større åpenhet og transparens om lønnsfastsettelse derfor er et viktig premiss for likelønn.

Det er kommet forholdsvis mange innspill om hvordan kartleggingen skal reguleres og gjennomføres. *Finansforbundet* støtter forslaget om at lønnskartleggingen skal utføres gjennom sammenligning mellom stillingsgrupper og at de ansatte sikres mulighet til å delta i vurderingen av hvilke stillinger som skal inngå i de respektive stillingsgrupper (kategorier). De mener videre at det er:

> «…av betydning at virksomheter kan sammenligne stillingskategorier som ligger på samme lønnsnivå, utfra kompetansekrav, anstrengelse mv.»

Ifølge *Finansforbundet* må utgangspunktet være at «likeverdig arbeid» inngår i samme kategori og at lønnskartleggingen utarbeides hvert år i samarbeid med de ansattes representanter.

Finansforbundet og *YS* støtter forslaget om at kartleggingen omfatter «likt arbeid», i tillegg til «arbeid av lik verdi». *Virke* er imidlertid imot at «arbeid av lik verdi» omfattes. *Finansforbundet* mener at kartleggingen skal utføres årlig, mens *Regelrådet* mener det bør vurderes om kartleggingen skal gjennomføres annethvert år.

Ifølge *YS* viser erfaringen at det kan være vanskelig å få gjennomført lønnskartlegging i virksomheter hvor ledelsen ikke opererer med stillingskategorier. *YS* mener derfor at det må være en forpliktelse å:

> «…inndele lønnskartleggingen i stillingskategorier eller en annen hensiktsmessig oversikt over ansattes stillingsplassering.»

YS mener dette er nødvendig for at sammenlignbare stillinger kan identifiseres, og det skal fremgå av lovteksten at lønnskartleggingen skal

være fordelt etter kjønn og stillingskategori. *YS* mener videre at:

> «…lønnskartleggingen skal gi de ansatte anledning til å sammenligne sin lønn med gjennomsnittet, for egen stillingsgruppe og andre stillingsgrupper med arbeid av lik verdi, jfr. § 34, og at dette skal fremgå av loven.»

Noen høringsinstanser ønsker en vurdering av om SSB kan ha en rolle i å bistå virksomheter dersom de ønsker å utarbeide lønnsstatistikk. *LO* og *Fagforbundet* påpeker at arbeidsgiver allerede rapporterer lønns- og yrkesopplysninger for de ansatte til myndighetene. Disse opplysningene er dermed lett tilgjengelige. *LO* gir uttrykk for at SSB kan ha en viktig rolle i å bistå virksomheter dersom de ønsker å bruke statistikk, og etterlyser en vurdering av dette.

NHO, *KS* og *Virke* støtter ikke forslaget. De mener at et pålegg om å gjennomføre lønnskartlegging medfører unødvendige administrative byrder for arbeidsgivere.

KS mener at lønnsforskjeller mellom kvinner og menn «innad i stillingsgrupper» ikke er en utfordring på grunn av lønnssystemet som brukes i kommunal sektor. De viser til at forskjellen mellom kvinner og menns grunnlønn, justert for stillingskode, utgjorde 1,5 prosent i 2017, og forskjellen mellom menn og kvinners månedsfortjeneste var 2,4 prosent i 2017. En lønnskartlegging vil derfor medføre unødvendige administrative byrder for arbeidsgivere.

Virke viser til at ved mistanke om diskriminering ved avlønning kan den ansatte allerede kreve at arbeidsgiver opplyser om lønn, og kriteriene for lønnsfastsettelse, for den/de vedkommende sammenligner seg med. *Virke* uttaler: «Selv om lønnsnivået til den enkelte ansatte er relativt lett tilgjengelig for arbeidsgiver undervurderer departementet hvor mye arbeid som må legges i å lage en oversikt som viser hvilke stillinger som utfører arbeid av «lik verdi» basert på helhetsvurderingen nevnt over.» *Virke* etterlyser en drøfting om dette. *Finans Norge* viser til at lønnskartlegging fort vil støte mot personvernhensyn og innebærer et økt behov for spesialkompetanse i virksomheter.

SSB er kritisk til forslaget, og viser til en: «…manglende utredninger omkring muligheter i eksisterende kilder, manglende definisjoner og uklare krav til statistikkproduktet som det kreves at arbeidsgivere skal levere.» De etterlyser blant annet en tydeliggjøring/presisering av hvem eller hva det skal lages statistikk for, eller hvilke juridiske enheter kravene gjelder. *SSB* mener at uklar begrepsbruk påvirker hva det skal lages statistikk om/redegjørelse for og gjør det vanskelig å forstå begrensningen av størrelsen i forhold til 50 eller 20 ansatte. De mener videre at A-ordningen kan være et mulig utgangspunkt for å etablere felles kjennemerker om arbeidsforhold og definisjoner av lønn. *SSB* sier videre at:

> «…en samordnet bruk av eksisterende kilde, som a-ordningen, burde vært drøftet mer inngående for å peke ut muligheten for å redusere oppgavebyrden for den enkelte arbeidsgiver. Uten en slik samordning vil arbeidsgiverne pålegges en betydelig ekstra belastning.»

En potensiell gevinst av en effektiv utnyttelse av eksisterende datakilde som a-ordning burde, ifølge *SSB*, også vært drøftet.

SSB etterlyser også en klargjøring av hvordan en redegjørelse eller statistikk skal presenteres for å synliggjøre «likt arbeid» eller «arbeid av lik verdi». Det er uklart hvilke krav som skal stilles til hvordan statistikken skal presenteres og hva statistikken skal bidra til å forklare. De etterlyser til slutt en tydeliggjøring av forskjellen mellom en statistikk og en enklere redegjørelse.

Politidirektoratet mener at kartlegging av lønnsforskjeller basert på kjønn er komplekst, men at gjennomføring av lønnskartleggingen ikke bør reguleres for detaljert. *Politidirektoratet* uttaler:

> «Politidirektoratets syn på dette er at å kartlegge lønnsforskjeller utelukkende basert på kjønn er komplekst, og det er viktig å være oppmerksom på at andre variabler enn kjønn kan spille inn i det enkelte tilfelle samt på virksomhetsnivå – erfaring er et eksempel på et slikt parameter. Videre er det ikke enkelt å definere likt arbeid eller arbeid av lik verdi. Fordeling etter f.eks. stillingskoder vil ikke nødvendigvis gi et korrekt bilde da koder brukes ulikt mellom etatene og internt i store etater med mange driftsenheter.
>
> Politidirektoratet tar allerede ut mye statistikk basert på kjønn. Dette brukes for å øke bevisstheten og eventuelt se nærmere på eventuelle forskjeller som fremkommer. Vi er også av den oppfatning at det gjøres i de fleste offentlige virksomheter. Vi er derfor usikre på effekten av et slikt tiltak og det er viktig at eventuelle modeller for å kartlegge lønnsforskjeller basert på kjønn ikke bør være for detaljerte.»

3.7.2.4 Departementets vurderinger

Innledning

Departementet opprettholder forslaget om at arbeidsgivere i offentlige virksomheter og arbeidsgivere i private virksomheter med mer enn 50 ansatte, eller mellom 20 og 50 ansatte når en av arbeidslivets parter i virksomheten krever det, pålegges en plikt til å gjennomføre kjønnsfordelt lønnskartlegging. Plikten til å gjennomføre en lønnskartlegging omfatter også en plikt til å dokumentere kartleggingen og å offentliggjøre denne.

Mange virksomheter utarbeider lønnsstatistikk allerede i dag. Skjeie-utvalget anbefalte også at arbeidsgiver i offentlige virksomheter og i private virksomheter med minst 50 ansatte, skal utarbeide lønnsstatistikk fordelt etter kjønn, jf. NOU 2011: 18 kapittel 3.5.3. Utvalget viste bl.a. til Likestillings- og diskrimineringsnemndas sak 17/2009 der nemnda slo fast at lønnsstatistikk fordelt etter kjønn skal fremgå av kommuners likestillingsredegjørelser.

Etter departementets vurdering vil forslaget om lønnskartlegging innebære en styrking av det forebyggende arbeidet mot kjønnsdiskriminering ved avlønning. En dansk studie om reguleringen av åpenhet om lønnsforskjeller viser at plikten til å utarbeide lønnsstatistikk fordelt på kjønn virker. Forskerne fant at reguleringen reduserte lønnsgapet på ca. 2 %, eller 7 % sammenlignet med gjennomsnittslønn før ny regulering, mellom kvinner og menn. Årsaken til dette var først og fremst at lønnsøkningen for menn ble mindre (Bennedsen, Simintzi, Tsoutsoura og Wolfenzon: Do Firms Respond to Gender Pay Gap Transparency? 2018).

FNs Kvinnediskrimineringskomité har også i sine avsluttende merknader (2017) til Norges periodiske rapport oppfordret Norge å fortsette arbeidet for å sikre at kvinner og menn i samme virksomhet skal ha lik lønn for samme arbeid eller arbeid av lik verdi, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 34. Departementet mener at konkretisering av pliktene innebærer en styrking av det aktive likestillingsarbeidet ved at omfanget og innholdet av pliktene blir tydelig definert. Det vil være lettere for pliktsubjektene å innrette seg etter lovens krav når de vet hva de, helt konkret, skal gjøre, og hvordan de skal jobbe med likestilling for å oppfylle lovens krav. Samtidig understreker departementet at en oppregning av enkelte spesifikke plikter i loven ikke skal tolkes som uttømmende vilkår for oppfyllelsen av aktivitetsplikten etter likestillings- og diskrimineringsloven § 26 annet ledd. I tillegg til den foreslåtte lønnskartlegging og kartlegging av bruken av ufrivillig deltid skal arbeidsgiver alltid identifisere egne risikoområder og jobbe med disse.

Departementet har vurdert nøye de mottatte innspillene fra høringsinstansene og vil i det følgende drøfte spørsmålene høringsinstansene har løftet frem. Departementet gir bl.a. en beskrivelse om hvordan lønnskartleggingen skal gjennomføres.

Formålet med lønnskartleggingen

Formålet med lønnskartleggingen er å finne ut om det forekommer lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i en virksomhet. Dersom en sammenligning mellom stillinger viser at det forekommer lønnsforskjeller fordelt på kvinner og menn, skal arbeidsgiver identifisere årsakene til disse og vurdere om forebyggende tiltak skal iverksettes, for å unngå lønnsdiskriminering på grunn av kjønn, samt vurdere, i samarbeid med de ansatte, resultatene far dette arbeidet. Den foreslåtte lønnskartleggingen vil være et nytt moment i den lovbestemte arbeidsmetoden, som følger av likestillings- og diskrimineringsloven § 26 andre ledd. Lønnskartleggingen, og det tilhørende arbeidet som skal gjøres i henhold til arbeidsmetoden i likestillings- og diskrimineringsloven § 26 andre ledd, skal på denne måten kunne bidra til å forklare om lønnsforskjellene kan ha sammenheng med kjønn og om det dermed kan være risiko for lønnsdiskriminering på grunn av kjønn.

Formålet med lønnskartleggingen er også å fremme kjønnslikestilling i arbeidslivet ved å bidra til at virksomheters systemer for lønnsfastsettelse er gjennomskuelige. Lønnsforskjellene kan være saklige eller usaklige. Dersom lønnsforskjellene er basert på kjønn, er de som oftest diskriminerende. Lønnskartleggingen skal utarbeides, først og fremst, til virksomhetens egen bruk i det aktive, forebyggende likestillingsarbeidet. Meningen er ikke at det, på bakgrunn av lønnskartleggingen alene, skal kunne konstateres at lønnsdiskriminering har funnet sted. Hensikten er at lønnskartleggingen skal danne et grunnlag for arbeidsgiver å vurdere om det er risiko for lønnsdiskriminering som krever forebyggende tiltak. Resultatene fra kartleggingen behøver heller ikke kunne generaliseres utover egen virksomhet, eller sammenlignes mellom virksomhetene.

Hvilke opplysninger skal kartlegges?

Lønnskartleggingen skal omfatte opplysninger om lønn, dvs. det alminnelige arbeidsvederlaget

og tillegg, som arbeidsgiver betaler til den ansatte. Alt vederlag, goder og fordeler som ytes av arbeidsgiveren er omfattet, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 34 fjerde ledd. Lønnsbegrepet presiseres i spesialmerknadene til § 34 i lovproposisjonen (Prop. 81 L (2016–2017), og denne definisjonen av lønn legges til grunn også for lønnskartleggingen:

> «Lønnsbegrepet er vidt og skiller ikke mellom grunnlønn og ulike tillegg. Det betyr at timelønn, akkordlønn, bonuser, overtid osv. omfattes. Lønnsbegrepet omfatter ikke bare det som betales i penger, men også det som ytes i naturalia, som f.eks. rabattordninger for de ansatte, fri telefon, fri bil og avisabonnement. Også tjenestepensjoner kan anses som lønn. Alderspensjoner som følger av nasjonal trygderett vil imidlertid falle utenfor.»

Arbeidsgiver kan i tillegg innhente veiledning fra den lønnsdefinisjonen som brukes i A-ordningen. Det vises til at fast bruttolønn, og avtalt timelønn omregnet til utbetaling for en fulltidsstilling, overtidsgodtgjørelser og eventuelt andre godtgjørelser, provisjon, ulike type tillegg (tillegg for f.eks. ansvarsvakt og lederansvar, vakttillegg, helligdagstillegg, turnustillegg) og bonus, er omfattet. Opptjeningsperioden for ytelser som arbeidsgiver har betalt for den ansatte skal være det siste året. Lønnskartleggingen omfatter utbetalinger knyttet til et formelt arbeidsforhold. Styrehonorarer og godtgjørelser for verv, eller fosterhjemsgodtgjørelse, som utbetales til en oppdragstaker (f.eks. til et fosterhjem), vil ikke være omfattet.

Hvor ofte skal lønnskartlegging gjennomføres?

I høringsnotatet foreslo departementet at lønnskartlegging skulle gjennomføres årlig. Regelrådet har imidlertid i sitt høringssvar uttrykt bekymring for at oppgavebyrden for næringsdrivende kan bli uforholdsmessig. Departementet vil, for å imøtekomme bekymringene for byrder på virksomhetene, derfor fremlegge forslag om at lønnskartleggingen skal gjennomføres annethvert år, istedenfor hvert år. Det foreslås at dette fremgår av loven.

Hvordan skal lønnskartleggingen presenteres?

Departementet mener at reglene for lønnskartleggingen ikke bør være for detaljerte. Noen minstekrav til hvordan kartleggingen skal gjennomføres og presenteres (dokumenteres) skal likevel fastsettes.

Departementet foreslår følgende minstekrav for lønnskartleggingen. Lønnskartleggingen skal for det første være basert på innsamling av kvantitativ data om de ansattes lønn og alle ansatte skal omfattes av lønnskartleggingen. Arbeidsgiver skal inndele lønnskartleggingen i stillingsgrupper. Som YS peker på, kan det være vanskelig å gjennomføre lønnskartlegging dersom virksomhetsledelse ikke bruker stillingskategorier. Departementet mener at bruken av stillingskategorier er et nødvendig utgangspunkt for å kunne identifisere sammenlignbare stillinger som inngår i samme stillingsgruppe. Mange arbeidsgivere bruker stillingskategorier. Dersom arbeidsgiver ikke opererer med stillingskategorier, skal lønnskartleggingen basere seg på en annen hensiktsmessig oversikt over ansattes stillingsplassering. Denne oversikten skal i så tilfelle danne grunnlaget for utforming av stillingsgrupper.

Det skal for det andre stilles krav til at lønnskartleggingen skal være basert på sammenligning mellom lønnsopplysninger (gjennomsnitt) for menn og kvinner i den respektive stillingsgruppen. Dette skal gjøres slik at det først utformes grupper for sammenlignbare stillinger, f.eks. gruppe 1 – ledelse: direktør, avdelingsdirektør, seksjonsleder; gruppe 2 – administrativt personale: konsulent og førstekonsulent mv.

Departementet foreslår at utforming av stillingsgruppene skal basere seg på en vurdering av hvilke stillinger som er sammenlignbare («samme arbeid» eller «arbeid av lik verdi»). Lønnskartleggingen skal gi informasjon både om kjønnsbalanse i virksomheten og om gjennomsnittslønn for menn og kvinner i de respektive stillingsgruppene. Kjønnsbalansen gir informasjon om andelen av hvert kjønn i de ulike kategoriene. Dette er viktig informasjon både for å fremme lønnslikestilling og for å fremme kjønnsbalanse i ulike stillingskategoriene, herunder i lederstillinger. Lønnsoversikten kan gi informasjon om månedslønn, eller årslønn, per heltidsstilling. Gjennomsnittet av lønnsopplysninger for kvinner og menn i en stillingsgruppe sammenlignes med hverandre og f.eks. kvinners lønn kan oppgis i prosentandel av menns lønn (menns månedslønn 100 %, kvinners lønn 87 %).

Departementet har vurdert de mottatte høringsinnspillene når det gjelder om kartleggingen skal, i tillegg til «likt arbeid» også omfatte «arbeid av lik verdi» Det er viktig at lønnsforskjeller som baserer seg på ulik verdsetting av tradisjonelle kvinne- og mannsyrker blir rammet av kartleggingen og viser til at retten til samme lønn gjelder også tilfeller der arbeidstakere utfører arbeid

av lik verdi, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 34, jf. Prop. 81 L (2016–2017) kapittel 27.4.2.4. Prinsippet om lik lønn og lik behandling for «arbeid av lik verdi» uavhengig av kjønn er et grunnleggende menneskerettslig prinsipp, som er nedfelt i CEDAW artikkel 11 og ØSK artikkel 7 bokstav a. Prinsippet om samme lønn for «arbeid av likt verdi» er stadfestet også i EØS-avtalen, jf. artikkel 69, jf. TEUV artikkel 157.

Departementet mener på bakgrunn av dette at det, for det tredje, skal stilles krav om at kartleggingen skal presenteres slik at den synliggjør «samme arbeid» og «arbeid av lik verdi». En stillingsgruppe skal da omfatte stillinger som arbeidsgiver, i samarbeid med de ansatte, vurderer å være «samme arbeid» og «arbeid av lik verdi». Det foreslås å presisere i loven at de ansatte skal ha mulighet til å sammenligne sin lønn med gjennomsnittet for egen stillingsgruppe. Med «egen stillingsgruppe» menes «samme arbeid» og «arbeid av lik verdi». Det vil si arbeid som ut fra kompetansekrav, anstrengelse, ansvar og andre arbeidsforhold kan anses som likeverdig. Det vises for øvrig til omtalen av hvordan bestemmelsen om lik lønn for arbeid av lik verdi skal forstås i Prop. 81 L (2016–2017) kapittel 27.4.

Departementet mener at utgangspunktet for utformingen av stillingsgrupper bør være stillingskategoriene som arbeidsgiver allerede bruker. Det skal likevel, for det fjerde, stilles krav om at de ansatte skal sikres mulighet til å delta i vurderingen av hvilke stillinger som skal inngå i en stillingsgruppe. Ansattes representanter skal sikres en reell mulighet til å delta i planleggingen og evalueringen av lønnskartleggingen.

Lønnskartleggingen skal gjennomføres slik at de ansatte får en reell mulighet til å sammenligne sin lønn med gjennomsnittet for egen stillingsgruppe. Det vil ofte være hensiktsmessig å benytte en fulltidsstilling (100 prosent) som sammenligningsgrunnlag. Det vil si at lønnsutbetalinger for de ansatte i deltidsstillinger omregnes etter antall timer per måned som tilsvarer en full stilling i virksomheten.

Videre kan lønn oppgis i lønnskartleggingen som en samlet lønnsutbetaling, slik at den omfatter alt arbeidsvederlag som arbeidsgiver betaler for den enkelte arbeidstaker, i en heltidsstilling (samlet lønn for ett årsverk). Alternativt kan ulike deler av lønnen – fastlønn, tilleggene, bonus, overtid mv. – oppgis og behandles separat, noe som kan bidra til bedre gjennomsiktighet og sikrer en god kontroll av at ingen deler av lønnen fastsettes på en diskriminerende måte og at lønnstypene blir sammenlignbare.

For det femte stilles det krav om at lønnskartleggingen skal dokumenteres og offentliggjøres. Dette innebærer at likestillingsredegjørelsen, som arbeidsgiver vil være forpliktet til å utarbeide, skal omfatte opplysninger om gjennomført lønnskartlegging. Redegjørelsen skal gis, og offentliggjøres i årsberetningen. Dersom en virksomhet ikke har plikt til å levere en årsberetning, skal redegjørelsen gis i årsrapport eller i et annet offentlig tilgjengelig dokument som publiseres, f.eks. på virksomhetens hjemmeside. Resultatene etter lønnskartleggingen skal offentliggjøres i anonymisert form i denne redegjørelsen. Kvantitative fremstilling av resultatene vil være hensiktsmessig og nyttig for de som bruker resultatene.

Maler og skjemaer

For å sikre at formålet med lønnskartleggingen oppnås er det sentralt at det utarbeides retningslinjer, maler og skjemaer for lønnskartleggingen som er enkle å bruke både for store og mindre virksomheter. Det legges til grunn at forpliktelsen til å gjennomføre lønnskartlegging ikke skal medføre et økt behov for spesialkompetanse i virksomheter.

Åpenhet om lønn vs. personvern

Lønnskartleggingen berører, som også Finans Norge viste til i sitt høringssvar, den enkelte ansattes personvern. Forslaget innebærer at arbeidsgivere pålegges plikt til å gjennomføre, dokumentere og offentliggjøre lønnskartleggingen, i likestillings- og diskrimineringsloven.

Departementet mener at arbeidet for likelønn og mot lønnsdiskriminering bør intensiveres gjennom lønnskartleggingen. Et sentralt verktøy i dette arbeidet er åpenhet om lønn. Manglende innsyn i lønnsvilkår er et vesentlig hinder i arbeidet for likebehandling ved avlønning i store deler av arbeidslivet. En dokumentert lønnskartlegging vil kunne være et egnet virkemiddel ved lokale lønnsforhandlinger, både i store og små virksomheter. Departementet ønsker å fremme et lovforslag om lønnskartlegging, som både er et viktig likestillingstiltak, og som samtidig balanserer hensynet til personvern og behovet for meråpenhet om lønn. Det er uheldig dersom virksomheter der det er 50 ansatte, med en eller to kvinnelige ansatte, ikke vil bli omfattet av plikten til å gjennomføre lønnskartlegging. Det er grunn til å anta at det er nettopp i slike tilfeller at en kjønnsdelt oversikt over avlønning, og åpenhet om lønnsvilkår, er spesielt viktig.

Det følger av internasjonale konvensjoner at Norge har en plikt til å avskaffe direkte og indirekte diskriminering ved fastsetting av lønn, jf. EØS-avtalen artikkel 69 og CEDAW artikkel 11. EU-domstolens praksis tilsier at systemene for virksomheters lønnsfastsettelse skal være gjennomskuelige. Domstolen har konstatert at dersom arbeidsgiver ansetter en yrkesgruppe som hovedsakelig består av kvinner, og som avlønnes vesentlig lavere enn en sammenlignbar annen yrkesgruppe som hovedsakelig består av menn, er det arbeidsgiveren som skal godtgjøre at lønnsforskjellen ikke skyldes kjønn. Det vises til EU-domstolens avgjørelse i Danfoss (-109/88), Enderby (C-127/92) og Royal Copenhagen (C-400/93). EU-domstolens praksis stiller krav til gjennomskuelige lønnssystemer. Departementets forslag om aktivitetsplikt ved gjennomføring av lønnskartlegging bidrar til implementering av EU-rettslige krav om gjennomskuelige systemer for lønnsfastsettelse.

Lønnsopplysninger i privat sektor anses som et privatrettslig forhold mellom arbeidsgiver og den ansatte, og tredjeparter har, i utgangspunktet ikke innsynsrett i andres lønnsopplysninger. Slike opplysninger skal ikke utleveres uten en særskilt hjemmel. For å kunne behandle lønnsopplysninger, offentliggjøre disse i forbindelse med lønnskartleggingen, og utlevere slike opplysninger til noen som krever innsyn må det foreligge et behandlingsgrunnlag etter personopplysningsloven, jf. personopplysningsforordningen. Lønnsopplysninger i offentlig sektor er ikke unntatt offentlighet. Det kan dermed kreves innsyn i dokumentene som inneholder lønnsopplysninger for de ansatte i virksomheter underlagt offentleglovas bestemmelser. Lønnsopplysninger til de ansatte i offentlig sektor skal, som hovedregel, likevel ikke gjøres offentlig tilgjengelig på internett, jf. offentlegforskrifta § 7 bokstav e.

Behandlingsgrunnlaget for lønnsopplysninger er de foreslåtte lovbestemmelsene. Disse bestemmelsene pålegger visse arbeidsgivere en plikt til å gjennomføre lønnskartlegging og å redegjøre for denne kartleggingen. Bestemmelsene gir også en rett til innsyn i lønnsopplysningene som fremgår av lønnskartleggingen (og også når opplysningene ikke kan anonymiseres). Det vises til personforordningen artikkel 6 som stadfester at behandlingen av personopplysninger er lovlig dersom behandlingen er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse som påhviler den behandlingsansvarlige.

Personopplysningsloven og personopplysningsforordningen begrenser ikke innsynsretten etter offentleglova, eller annen lovbestemt plikt å gi innsyn i lønnsopplysningene som påhviler arbeidsgiver, jf. personvernforordningen artikkel 6 bokstav c. Med dette forslaget lovfestes en plikt til å dokumentere og offentliggjøre resultatene etter lønnskartleggingen, og dette vil være et gyldig grunnlag for behandling av personopplysninger etter personvernforordningen.

Ved utforming av lovforslaget har departementet vurdert og balansert behovet for åpenhet om lønnsopplysninger og hensynet til personvern. Dersom resultatet av lønnskartleggingen (lønnsoversikten) ikke inneholder lønnsopplysninger som kan knyttes til enkeltpersoner, vil oversikten falle utenfor personopplysningslovens virkeområde. Problematikken knyttet til personvern gjør seg ikke gjeldende i slike situasjoner.

Departementets forslag innebærer at det unntaksvis kan forekomme tilfeller der det er fare for at enkeltansattes lønnsopplysninger blir offentliggjort gjennom lønnskartleggingen.

Datatilsynet har, i sin høringsuttalelse til departementets forslag til lønnskartlegging av 2012, lagt til grunn at lønnsoversikter på gruppenivå kan utleveres i privat sektor når det er minst 5 ansatte av hvert kjønn i gruppen det presenteres lønnsoversikt over. Dersom det er mindre enn 5 personer i gruppen, bør opplysninger bare leveres til tillitsvalgt som har undertegnet taushetserklæring. Bestemmelsen om arbeidsgivers opplysningsplikt om lønn overfor en arbeidstaker som mistenker lønnsdiskriminering innebærer for øvrig at den som mottar lønnsopplysningene har taushetsplikt, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 32.

Departementet foreslo i høringsnotatet en bestemmelse om at dersom redegjørelsen inneholder personopplysninger, skulle disse opplysningene unntas offentlighet. Departementet foreslo også at det i loven stilles opp noen få tilfeller der innsyn kan gis. Departementet foreslo videre at innsynsretten kombineres med taushetsplikt, det vil si at personen som får tilgang til opplysninger er underlagt taushetsplikt. Det vises til forslag om ny § 26a, tredje ledd i høringsnotatet.

Offentleglova inneholder ikke noen generell unntaksbestemmelse for personopplysninger eller opplysninger som gjelder likestilling. Når det gjelder organer som er omfattet av offentleglova, vil alle opplysninger som gjelder noens «personlige forhold», jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, være omfattet av taushetsplikt og er dermed omfattet av unntakene fra innsyn i offentleglova § 13 første eller andre ledd. Innsynsrett eller opplysningsplikt vil bare gå foran taushetsplikt der

dette er uttrykkelig bestemt eller klart forutsatt, jf. forvaltningsloven § 13 f annet ledd.

Lønnsopplysninger i organer som er underlagt offentleglovas regler, skal ikke omfattes av begrensningene i innsynsretten. Alle regler om unntak fra innsyn i offentleglova og andre lover, utenom unntak for opplysninger som er omfattet av lovfestet taushetsplikt, er utformet som «kan-regler». Dette betyr at organet kan gjøre unntak fra innsyn, men også velge å gi innsyn. Lønnsopplysninger til de ansatte i offentlig sektor skal imidlertid, som hovedregel, likevel ikke publiseres på internett, jf. offentlegforskrifta § 7 bokstav e. Departementets forslag går ut på at virksomheter kan velge å offentliggjøre likestillingsredegjørelsen «i et annet offentlig tilgjengelig dokument», f.eks. på virksomhetens hjemmeside. Dette forutsetter at den foreslåtte bestemmelsen om begrenset offentlighet for likestillingsredegjørelsen, jf. forslag til ny § 26 a tredje ledd, endres.

Det foreslås derfor i denne lovproposisjonen at det tas inn en lovhjemmel for å begrense innsynsretten i lønnsopplysninger i privat sektor. Dette er tiltenkt for tilfeller, der det er fare for at den enkeltansattes lønnsopplysninger kan røpes, slik at resultatene fra lønnskartleggingen ikke kan offentliggjøres gjennom årsberetningen eller i et annet offentlig tilgjengelig dokument. I slike situasjoner må arbeidsgiver gi en enklere, mer overordnet redegjørelse om lønnskartleggingen. Det understrekes at likestillingsredegjørelsen som offentliggjøres i årsberetningen eller i et annet offentlig tilgjengelig dokument, f.eks. på virksomhetens hjemmeside, alltid skal omfatte resultatene etter lønnskartleggingen, i anonymisert form. Dette skal etter departementets forslag lovfestes.

Dessuten foreslår departementet at det tas inn en lovbestemmelse om at en privat virksomhets ansatte og deres representanter, Diskrimineringsnemnda, Likestillings- og diskrimineringsombudet og forskere har rett til innsyn i resultatene etter lønnskartleggingen i virksomheten, også når resultatene ikke kan anonymiseres på grunn av for få ansatte i en stillingsgruppe. Opplysningene kan bare gis i den utstrekning de er nødvendige for å undersøke om det foreligger usaklig forskjellsbehandling ved lønnsfastsettelsen. Departementet er enig med NITO, som i sitt høringssvar har uttalt at vurderingstemaet «om det foreligger usaklig forskjellsbehandling ved lønnsfastsettelsen», skal tolkes vidt. Departementet understreker derfor at terskelen for innsynsbegjæring ikke skal settes for høy. For å ivareta personvernhensyn foreslår departementet videre at innsynsretten i så tilfelle skal kombineres med taushetsplikt. Organer som er underlagt offentleglova, skal følge reglene om innsynsretten i offentleglova. Dersom resultatene ikke kan anonymiseres, bør det likevel redegjøres for gjennomføringen av lønnskartleggingen, på generelt grunnlag og uten at enkeltansattes lønnsopplysinger røpes, i likestillingsredegjørelsen som er offentlig tilgjengelig.

Forskriftshjemmel

Departementet forslår at det fastsettes en forskriftshjemmel slik at det kan gis nærmere regler om gjennomføring av lønnskartleggingen og offentliggjøring av resultatene. Samordning av opplysningskrav og krav til et eventuell statistikk vil også kunne presiseres i forskrift.

3.7.3 Ufrivillig deltidsarbeid

3.7.3.1 Gjeldende rett

Arbeidsgivers aktivitetsplikt innebærer at arbeidsgiver innenfor sin virksomhet skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering. Arbeidet skal omfatte lønns- og arbeidsvilkår. Kartlegging av omfanget av uønsket deltidsarbeid bør være en del av dette arbeidet, selv om arbeidsgivere per i dag ikke har en lovpålagt plikt til å gjennomføre en slik kartlegging.

Arbeidsmiljøloven har bestemmelser om fortrinnsrett for deltidsansatte. Det fremgår av arbeidsmiljøloven § 14–3 at deltidsansatte har fortrinnsrett til utvidet stilling fremfor at arbeidsgiver foretar ny ansettelse. Det fremgår av denne bestemmelsen at fortrinnsretten også kan gjelde en del av en stilling. Statsansatteloven, som gjelder for arbeidstakere i staten, har en tilsvarende bestemmelse, jf. § 13 første ledd.

En deltidsansatt som de siste 12 måneder jevnlig har jobbet utover avtalt arbeidstid, har rett til stilling tilsvarende faktisk arbeidstid i denne perioden, jf. arbeidsmiljøloven § 14–4 a.

3.7.3.2 Forslag i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at arbeidsgivere i alle offentlige virksomheter, og arbeidsgivere i private virksomheter som jevnlig sysselsetter mer enn 50 ansatte, skal pålegges en plikt til å kartlegge bruken av ufrivillig deltidsarbeid, dvs. hvor mange ansatte som ønsker og har anledning til økt stillingsprosent. Forslaget omfatter også arbeidsgivere i private virksomheter som jevnlig

sysselsetter mellom 20 og 50 ansatte, når en av arbeidslivets parter i virksomheten krever det.

3.7.3.3 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansenes syn på forslaget er delt. *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, *Bufdir*, *LO*, *Fagforbundet*, *Politidirektoratet* og *Finansforbundet* støtter departementets forslag.

LO stiller seg svært positivt til at aktivitetsplikten på deltidsarbeid presiseres. *LO* støtter departementets forslag om at det tas inn krav om kartlegging av ufrivillig deltid og uttaler:

> «[K]vinners sterke overrepresentasjon blant deltidsansatte er en likestillingsutfordring. LO mener at deltid også er en likestillingsutfordring når ansatte oppgir at dette er «frivillig», dersom denne «frivilligheten» er et uttrykk for manglende likestilling. LO foreslår at arbeidsgivere skal kartlegge bruken av og årsaker til deltidsarbeid blant kvinner og menn.»

Fagforbundet slutter seg til LOs høringsuttalelse på dette punktet. *NITO* støtter forslaget, men mener at forslaget kunne gjerne gått lenger slik at retten til heltidsstilling lovfestes. *Bufdir* viser til at de fleste som arbeider deltid er kvinner, og mener at deltidsarbeid kan derfor være et hinder for reell kjønnslikestilling. Ifølge *Bufdir* vil en kartlegging av ufrivillig deltidsarbeid gi et bedre bilde av den faktiske tilstanden, når det gjelder uønsket deltidsarbeid, og derigjennom gjøre det lettere å iverksette tiltak.

Politidirektoratet stiller seg positivt til forslaget og uttaler:

> «Dette er et konkret forslag som vil la seg gjennomføre i praksis og hvor det kan oppnås tydelige svar som det kan arbeides videre med i den enkelte virksomhet. Det er imidlertid viktig at det gis rom for at den enkelte virksomhet bestemmer hyppigheten av kartleggingen og måten dette skal gjøres på.»

Norsk sykepleierforbund mener derimot at kartlegging av ufrivillig deltid er problematisk. Med henvisning til Fafos forskning på deltidsarbeid, mener Norsk sykepleierforbund at

> «…skillelinjene mellom frivillig og ufrivillig deltid er uskarpe.»

Sykepleierforbundet sier videre:

> «[D]et norske arbeidsmarkedet har i dag delsegmenter som organiserer arbeidet rundt deltidsstillinger, noe som innebærer en strukturell tvang til deltidsarbeid. Sykepleieryrket er et av de mest belastende yrkene, med både fysiske, organisatoriske og psykososiale eksponeringer, og mange sykepleiere velger redusert stilling av helsemessige årsaker. Arbeidet for å oppnå «heltidskultur» er langsiktig og må ses i et helhetlig perspektiv. Utlysning av hele stillinger er imidlertid en forutsetning. En mer hensiktsmessig måte å bruke aktivitetsplikten er etter NSFs syn å kartlegge utlysninger og forholdet mellom ansatte i heltids- og deltidsstillinger over tid.»

Noen høringsinstanser, deriblant *NHO*, *Virke*, *Finans Norge* og *KS*, går imot forslaget. *NHO* mener at det er viktig at deltidsansatte kommer inn i heltidsstillinger. Ifølge *NHO* er det en forutsetning for at dagens velferdsnivå i Norge kan opprettholdes. *NHO* støtter likevel ikke forslaget og uttaler at:

> «[p]likten til kartlegging av ufrivillig deltid er begrunnet i målet om et mer likestilt arbeidsliv. Bare 9 prosent av alle deltidsansatte er ufrivillig deltidsarbeidende. Derfor vil en konkret aktivitetsplikt når problemet generelt sett er så vidt lite, ikke være hensiktsmessig sett opp mot målsettingen.»

Virke mener også at ufrivillig deltidsarbeid ikke er et problem av et slikt omfang at det er legitimt å innføre en kartleggingsplikt. *Virke* viser også til arbeidsmiljølovens bestemmelser om retten til utvidet stillingsbrøk, og uttaler at disse bestemmelsene:

> «…skal sikre deltidsansatte en større stilling i situasjoner der arbeidsgiveren har et arbeidskraftsbehov. Arbeidsgiveren har alltid en plikt til å informere de ansatte om ledige stillinger, slik at de kan melde sin interesse for dette. Deltidsansatte har en lovfestet fortrinnsrett som gjør at de skal prioriteres før eksterne søkere når arbeidsgiver skal foreta en «ny ansettelse». Fra 1. januar 2019 er denne retten utvidet til også å omfatte deler av den utlyste stillingen. Videre har deltidsansatte rett til å få utvidet stillingsstørrelsen sin i situasjoner der de jevnlig har arbeidet mer enn avtalt arbeidstid over en lengre periode. I tillegg har alle ansatte rett på fleksibel arbeidstid der dette kan gjennomføres uten vesentlig ulempe for virksomheten, noe

som bidrar til å gjøre det enklere å kombinere familieliv og arbeid.»

Virke uttrykker videre en bekymring for at summen av pliktene gjør det for vanskelig å drive en virksomhet.

KS mener at det å utvikle heltidskultur forutsetter en mer koordinert innsats av virkemidler lokalt, enn den foreslåtte kartleggingen. *KS* mener videre at «en kartlegging i seg selv vil ha liten effekt på heltidsandelen» og at det er «metodiske utfordringer med å spørre medarbeidere om de ønsker å jobbe mer, bl.a. fordi dette ikke nødvendigvis gir svar på om de ønsker å jobbe mer under andre arbeidstidsordninger.»

Finans Norge mener at:

> «behovet for jevnlig kartlegging av ufrivillig deltid er kun relevant i enkelte deler av arbeidslivet og det virker derfor unødvendig byråkratisk å generalisere en slik regel for alle næringer.»

Norges Rederiforbund og *Oslo kommune Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid* mener at det er viktig at tilnærmingen til aktivt likestillingsarbeid, herunder arbeidsmetoden som visse arbeidsgivere er pålagt å følge, sikrer nødvendig fleksibilitet i likestillingsarbeidet. Dette for at arbeidsgivere kan rette oppmerksomhet på de områdene og temaene som er aktuelle på den konkrete arbeidsplassen. Disse to høringsinstansene er bekymret for at oppregningen av spesifikke plikter (lønnskartlegging og kartlegging av ufrivillig deltidsarbeid) vil gå på bekostning av andre relevante risiko-områder i den aktuelle virksomheten. *Oslo kommune Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid* mener at opplisting av spesifikke plikter i likestillings- og diskrimineringsloven § 26 andre ledd kan oppfattes som uttømmende vilkår for oppfyllelsen av aktivitetsplikten.

Enkelte høringsinstanser, herunder *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, *LO* og *Norsk sykepleierforbund*, mener at i tillegg til ufrivillig deltidsarbeid bør virksomhetene også være forpliktet til å kartlegge uttak av foreldrepermisjon fordelt på kjønn. *LO* ber departementet vurdere om det også skal stilles krav om å kartlegge uttak av omsorgspenger (syke-barn-dager).

3.7.3.4 Departementets vurderinger

Departementet foreslo i høringsnotatet at arbeidsgivere i offentlige virksomheter, og arbeidsgivere i private virksomheter som har mer enn 50 ansatte, skal pålegges en plikt til å kartlegge omfanget av ufrivillig deltidsarbeid i egen virksomhet. Skjeie-utvalget foreslo at arbeidsgivere i offentlige virksomheter og i private virksomheter med minst 50 ansatte skulle kartlegge bruken av ufrivillig deltid innen virksomheten. Departementet støtter Skjeie-utvalgets forslag, men mener at også arbeidsplassene i privat sektor med mellom 20 og 50 ansatte skal omfattes av plikten, når en av arbeidslivets parter krever det. Departementet opprettholder forslaget om kartlegging av ufrivillig deltidsarbeid, som ble fremmet i høringsnotatet.

Formålet med forslaget er å fremme en heltidskultur og likestilling i arbeidslivet. Det norske arbeidsmarkedet er kjønnsdelt i den forstand at kvinner og menn i stor grad jobber i forskjellige sektorer og yrker. Undersøkelsene viser at det jobbes mye deltid i kvinnedominerte sektorer, jf. Meld. St. 7 (2015–2016) Likestilling i praksis, kapittel 1 og 3. For småbarns foreldre er deltidsandelen blant kvinner ca. fire ganger høyere enn blant menn. Kvinners utstrakte deltidsarbeid kan føre til svakere tilknytning til arbeidslivet, økonomisk avhengighet og mindre likestilling i familier. Deltidsarbeid kan også være en utfordring fra et samfunnsmessig perspektiv ved at det innebærer mindre arbeidskraft og dårligere inntektsgrunnlag. Det er grunnleggende for likestilling å kunne å forsørge seg selv, jf. Meld. St. 7 (2015–2016) kapittel 1.2.

Som enkelte høringsinstanser peker på, er skillelinjene mellom «frivillig» og «ufrivillig deltid» uklare. Årsakene til deltidsarbeid kan være sammensatte og noen ganger kan omstendighetene rundt såkalt «frivillig» deltidsarbeid innebære at arbeidstakeren i realiteten ikke har noe valg. «Frivillighet» bør derfor også sees i sammenheng med en arbeidsgivers manglende innsats for å fremme likestilling når det gjelder f.eks. rekruttering, arbeidsvilkår, forfremmelse, utviklingsmuligheter, tilrettelegging og mulighet for å kombinere arbeid og familieliv, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 26 første ledd. Det kan være strukturell tvang som gjør det vanskelig for den ansatte, som ofte er kvinne, å komme seg bort fra deltidsarbeid og inn i en heltidsstilling.

På bakgrunn av dette mener departementet at begrepet «ufrivillig deltidsarbeid» bør defineres i loven. Med «ufrivillig deltidsarbeid» menes deltidsarbeid der stillingsinnehaveren ønsker og er tilgjengelig for å jobbe mer. Det å være «tilgjengelig for å jobbe mer» bør forstås vidt. En deltidsarbeider kan være tilgjengelig for å arbeide mer

med en viss tilrettelegging (f.eks. fleksibel arbeidstid, alternative arbeidstidsordninger og/eller alternative arbeidsoppgaver).

Departementet er enig med Norsk Sykepleierforbund i at arbeidet for å oppnå heltidskultur i arbeidslivet tar tid og at dette arbeidet må gjøres ut fra et helhetlig perspektiv. Dette arbeidet krever, som KS peker på, en koordinert innsats på lokalt nivå.

Virke viste til deltidsansattes rettigheter etter arbeidsmiljøloven, i sitt høringssvar. Departementet mener at kartleggingen av ufrivillig deltidsarbeid, i tillegg til å fremme likestilling, også vil bidra til bedre realisering av deltidsansattes fortrinnsrett etter arbeidsmiljøloven.

Departementets forslag om kartlegging av ufrivillig deltidsarbeid vil gi arbeidsgiver et grunnlag for å utøve en mer helhetlig og likestilt personalpolitikk, som Norsk Sykepleierforbund etterlyste i sitt høringssvar. Dette innebærer f.eks. planlegging av turnus, utlysning av stillinger mv. Kartleggingen vil være en del av arbeidsmetoden i fire trinn, som innebærer et systematisk og kontinuerlig arbeid for et mer likestilt arbeidsliv. Forslaget innebærer at bruken av ufrivillig deltidsarbeid i egen virksomhet skal kartlegges, og der det forekommer slikt deltidsarbeid, skal arbeidsgiver finne årsakene til dette, iverksette tiltak og evaluere resultatene, jf. forslag til ny likestillings- og diskrimineringslov § 26 annet ledd. Å kartlegge årsakene, bidrar til mer likestilling. Der det er behov for aktive tiltak, skal arbeidsgiver – der det er mulig – tilrettelegge for mer arbeid til de deltidsansatte som ønsker og har anledning til å jobbe mer.

Det forutsettes ikke at arbeidsgiver, på bakgrunn av kartleggingen, iverksetter bestemte tiltak. Arbeidsgiver må, utfra en situasjonsanalyse, selv vurdere hvilke tiltak som er relevante. Den foreslåtte reguleringen sikrer dermed nødvendig fleksibilitet for arbeidsgivere. Aktuelle tiltak som arbeidsgiver kan iverksette kan være en gjennomgang av bemanningsplaner og turnusordninger, sammenslåing av små deltidsstillinger, utlysning av hele stillinger, fleksible arbeidstidsordninger, annen tilrettelegging (f.eks. hjemmekontorløsninger), opplæring- og kompetansehevingstiltak mv. Arbeids- og sosialdepartementet har over flere år finansiert forsøk for å utvikle tiltak som øker stillingsprosent gjennom bl.a. arbeidstidsordninger. Evalueringen tyder på at slike tiltak har positiv effekt på stillingsstørrelsen, jf. Meld. St. 7 (2015–2016).

Fafos rapport 2015:25 viser at færre små stillingsbrøker bidrar til et bedre arbeidsmiljø og økt kompetanse og faglighet i virksomheten.

En oversikt over ufrivillig deltidsarbeid kan enkelt skaffes gjennom en samtale med den ansatte. Det forutsettes at kartleggingen gjennomføres minst annethvert år for at det skal bli et effektiv virkemiddel for å styrke likestilling. Oversikt over kjønnsfordeling mellom heltids- og deltidsansatte og forekomsten av ufrivillig deltidsarbeid, samt tiltak for å øke heltidsarbeid, skal være en del av arbeidsgivers redegjørelse om likestilling. Departementet fremhever at forslaget ikke innebærer en plikt for arbeidsgiver til å opprette en ny stilling.

Departementet fremmet ikke forslag om å kartlegge uttak av foreldrepermisjon fordelt på kjønn, eller uttak av omsorgspenger (syke-barndager). Det vil derfor heller ikke være mulig å fremme et slikt lovforslag i denne lovproposisjonen. Hvorvidt en slik aktivitetsplikt for arbeidsgivere bør lovfestes, kan eventuelt vurderes og utredes på et senere tidspunkt.

3.7.4 Kjønnsbasert vold

3.7.4.1 Gjeldende rett

Det fremgår av likestillings- og diskrimineringsloven § 26 første ledd at alle arbeidsgivere, innenfor sin virksomhet, skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering på grunn av kjønn.

Kvinnediskrimineringskomiteen har i sine generelle anbefalinger nr. 19 og 35 stadfestet at kjønnsbasert vold («gender-based violence»), der manglende likestilling mellom kvinner og menn er underliggende årsak, er en alvorlig form for diskriminering. CEDAWs definisjon om diskriminering i artikkel 1 omfatter kjønnsbasert vold. CEDAW er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven og skal ved eventuell motstrid gå foran annen lovgivning, jf. menneskerettsloven §§ 2 og 3.

CEDAW, definerer seksuell trakassering på arbeidsplassen, som en form for kjønnsbasert vold og kvinnediskriminering.

3.7.4.2 Forslag i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet å tydeliggjøre arbeidsgiveres aktivitetsplikt knyttet til kjønnsdiskriminering. Forslaget innebar at alle offentlige virksomheter, og arbeidsgivere i private virksomheter som jevnlig sysselsetter mer enn 50

ansatte, pålegges en plikt til å forebygge kjønnsrelatert vold. Departementet foreslo i høringsnotatet at det samme gjelder arbeidsgivere i private virksomheter som jevnlig sysselsetter mellom 20 og 50 ansatte, når en av arbeidslivets parter i virksomheten krever det. Med kjønnsrelatert vold menes vold som er rettet mot en kvinne fordi hun er kvinne eller som i uforholdsmessig stor grad rammer kvinner, samt annen kjønnsrelatert vold.

3.7.4.3 Høringsinstansenes syn

Et flertall av de høringsinstansene som har uttalt seg om den foreslåtte presiseringen, støtter forslaget. Blant de som støtter forslaget er *LO* og *KVIBALD*. Likestillingssenteret og *Oslo kommune byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid* mener at plikten skal gjøres gjeldende for alle arbeidsgivere. *YS* stiller seg positivt til forslaget om å styrke innsatsen for å bekjempe kjønnsrelatert vold på alle samfunnsområder og minner om at:

> «FNs arbeidsorganisasjon ILO i 2018 og 2019 behandler forslaget om en konvensjon og en rekommandasjon mot vold og trakassering i arbeidslivet.»

NHO, *Virke* og *KS* går imot forslaget bl.a. på grunn av at virksomhetene allerede har plikter i arbeidsmiljøloven som dekker vold. *Virke* mener at det:

> «…er dårlig lovgivningsteknikk å vedta helt eller delvis overlappende forpliktelser i flere ulike lover. Det er allerede en utfordring at regelverket på arbeidslivsområdet er for lite tilgjengelig for den typisk norske arbeidsgiveren. Den foreslåtte utvidelsen vil bidra til å komplisere dette ytterligere.»

KS mener at kjønnsrelatert vold får for stor plass i lovbestemmelsen om arbeidsgivers konkretiserte aktivitetsplikt i likestillings- og diskrimineringsloven § 26 andre ledd, særlig dersom dette skal inngå som tema i arbeidsgivers redegjørelsesplikt. *KS* stiller spørsmål ved hvordan arbeidsgiver skal kunne oppfylle sine plikter etter departementets forslag i praksis.

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM) viser til at kjønn ikke bør fremheves særskilt i aktivitetsplikten. Aktivitetsplikten bør knyttes generelt til alle diskrimineringsgrunnlagene, slik at det skal arbeides aktivt og forebyggende mot vold basert på alle diskrimineringsgrunnlagene.

3.7.4.4 Departementets vurderinger

Departementets forslag om at plikten for arbeidsgivere til å arbeide aktivt mot kjønnsrelatert vold, opprettholdes. Departementet foreslår imidlertid en endret begrepsbruk, slik at kjønnsrelatert vold i det følgende byttes ut med kjønnsbasert vold. Kjønnsbasert vold er et uttrykk for en historisk ulikhet i maktforholdet mellom kvinner og menn, og et uttrykk for diskriminering. Det er en særskilt dynamikk som knytter seg til volden som utøves. Den kjønnsbaserte volden kan også ramme menn og gutter som utfordrer kjønnsstereotype oppfatninger eller sosialt aksepterte kjønnsroller i samfunnet. Det vises til at Istanbulkonvensjonen bruker begrepet kjønnsbasert vold mot kvinner, jf. definisjoner i artikkel 3 i konvensjonen. Dette er også blitt brukt i EU-sammenheng. Derfor mener departementet at det er mer naturlig å bruke begrepet kjønnsbasert vold. Med kjønnsbasert vold menes vold som er rettet mot en kvinne fordi hun er kvinne, og vold som i uforholdsmessig stor grad rammer kvinner, samt annen kjønnsbasert vold. Annen kjønnsbasert vold kan være kjønnsbasert vold rettet mot menn, transpersoner og inkludert interkjønnede personer med uklare kjønnskarakteristika og den vold som utøves på grunn av en persons kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk

Departementet legger vekt på Kvinnediskrimineringskomiteens klare tolkningsuttalelser om hvordan konvensjonens bestemmelser skal forstås. Kjønnsbasert vold er omfattet av forbudet mot diskriminering på grunn av kjønn. Plikten for arbeidsgivere til å arbeide aktivt mot kjønnsbasert vold innebærer i realiteten en tydeliggjøring av en allerede eksisterende forpliktelse. Forpliktelsen vil være av generell karakter. Formålet med den foreslåtte aktivitetsplikten er først og fremst å styrke kvinners rettigheter og stilling. Departementet presiserer imidlertid at kjønnsbasert vold kan være basert på flere diskrimineringsgrunnlag samtidig – f.eks. nedsatt funksjonsevne, etnisitet og kjønn.

Etter departementets vurdering vil det derfor være mest hensiktsmessig at temaet, som er beslektet med seksuell trakassering, reguleres i likestillings- og diskrimineringsloven § 26 første ledd. I høringsnotatet foreslo departementet at plikten bør være en del av den obligatoriske arbeidsmetoden og dermed reguleres i likestillings- og diskrimineringsloven § 26 andre ledd. Departementet holder ikke lengre fast ved dette. Etter departementets vurdering bør plikten til å arbeide aktivt mot kjønnsbasert vold pålegges alle

arbeidsgivere, og ikke kun en avgrenset gruppe arbeidsgivere. Departementet foreslår med dette at plikten stadfestes i bestemmelsen som allerede pålegger aktivitetsplikt for alle arbeidsgivere.

Arbeidsgivere skal, etter en analyse av volds- og trusselrelaterte situasjoner på jobb, og av situasjoner som knytter seg til arbeidstakers ansettelsesforhold, vurdere mulige tiltak. Dette kan være opplæring og kompetanseheving når det gjelder håndtering av trusselrelaterte situasjoner, utarbeidelse av rutiner og planer, bruk av utstyr som øker sikkerheten, unngå alenearbeid og arbeid med holdninger i virksomheten mv.

Departementet har forståelse for NIMs synspunkter om at rettighetene til de øvrige utsatte gruppene som dekkes av lovens diskrimineringsgrunnlag, bør styrkes på samme måte som kjønn. Som NIM påpeker, gjenspeiles de nevnte diskrimineringsgrunnlagene i menneskerettskonvensjoner Norge er bundet av, og av diskrimineringsvernet i Grunnloven. Det fremgår av bl.a. FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne artikkel 16 at:

> «[p]artene skal treffe alle egnede lovgivningsmessige, administrative, sosiale, opplæringsmessige og andre hensiktsmessige tiltak for å beskytte mennesker med nedsatt funksjonsevne mot alle former for utnytting, vold og misbruk, både i og utenfor hjemmet, herunder kjønnsbasert utnytting, vold og misbruk.»

Den europeiske menneskerettskonvensjon legger også vekt på FN-konvensjoner ved tolkning av konvensjonsforpliktelser.

Departementet har, i denne omgangen, fremlagt et forslag om aktivitetsplikt for arbeidsgivere knyttet kun til kjønnsbasert vold. Norge har internasjonale forpliktelser gjennom CEDAW, som er inkorporert i menneskerettsloven. Forskning viser at kjønnsbasert vold forekommer ofte, også i arbeidslivet. Departementet mener at det kreves en styrket innsats for å bekjempe og øke bevisstheten om denne typen vold.

Departementet vil i etterkant vurdere om det er behov for en tilsvarende tydeliggjøring av plikten til å motarbeide/forebygge vold basert på de andre diskrimineringsgrunnlagene som fremgår av loven. Departementet vil vurdere å sette i gang en utredning av dette senere. Departementet viser til at det er satt i gang en utredning av det strafferettslige diskrimineringsvernet, der sammenhengen mellom bestemmelsene i straffeloven og diskrimineringslovgivningen skal vurderes. En eventuell utvidelse av plikten til å omfatte alle diskrimineringsgrunnlagene bør ses i sammenheng med dette arbeidet.

Virksomhetene har allerede plikter i arbeidsmiljøloven som dekker vold. Det fremgår av § 4–1 i arbeidsmiljøloven at arbeidsmiljøet skal «være fullt ut forsvarlig ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet som kan innvirke på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd.» Det fremgår videre av arbeidsmiljøloven § 4–3 at arbeidstakere ikke skal utsettes for trakassering eller annen utilbørlig opptreden og at arbeidstakerne, så langt det er mulig, skal beskyttes mot vold, trusler og uheldige belastninger som følge av kontakt med andre. Nærmere krav om tiltak for å sikre forsvarlig utførelse av arbeid fremgår av forskrift om utførelse av arbeid, jf. særlig kapittel 23 A. Bestemmelsene i og i medhold av arbeidsmiljøloven har imidlertid et HMS-perspektiv og de dekker ikke behovet for vern mot diskriminering på grunn av kjønnsbasert vold. Etter departementets vurdering gir aktivitetsplikten for arbeidsgivere knyttet til vold et viktig signal om at kjønnsbasert vold er diskriminering som det skal arbeides forebyggende imot, også i arbeidslivet.

3.8 Redegjørelsesplikt

3.8.1 Arbeidsgiveres redegjørelsesplikt

3.8.1.1 Innledning

Likestillings- og diskrimineringsloven ble vedtatt i juni 2017 uten en redegjørelsesplikt for arbeidsgivere. Det ble fremmet et representantforslag i november 2017 om å videreføre arbeidsgivers redegjørelsesplikt. Forslaget ble behandlet av Stortinget i desember 2017 og redegjørelsesplikten ble gjeninnført for alle diskrimineringsgrunnlag, med unntak av alder, fra januar 2018.

Redegjørelsesplikten er regulert i likestillings- og diskrimineringsloven § 26 a. Denne bestemmelsen er en kombinasjon av redegjørelsesplikten for arbeidsgivere som gjaldt etter den tidligere likestillingsloven § 24, og etter de tre tidligere diskrimineringslovene (diskrimineringsloven om etnisitet, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og diskrimineringsloven om seksuell orientering) som ble opphevet 1. januar 2018. Forslagstillerne vurderte ikke endringene som ble gjort i aktivitetsplikten gjennom likestillings- og diskrimineringsloven. Gjeldende regulering av arbeidsgivers aktivitetsplikt § 26 og redegjørelsesplikt § 26 a henger derfor ikke sammen.

Aktivitetsplikten for arbeidsgiverne ble, gjennom likestillings- og diskrimineringsloven, utvidet til å omfatte alle arbeidsgivere på alle diskrimineringsgrunnlag, med unntak av alder. Reglene om redegjørelsesplikten, som trådte i kraft 1. januar 2018, differensierer likevel mellom diskrimineringsgrunnlagene.

Stortinget vedtok i desember 2017 forenklinger i regnskapsloven. Lovendringene innebærer at små foretak ikke lenger behøver å levere årsberetning, jf. lovvedtak 5 (2017–2018). Dette betyr at redegjørelsesplikten i dag bare gjelder for arbeidsgivere i private virksomheter som er pålagt å utarbeide årsberetning, i tillegg til arbeidsgivere i offentlige myndighetsorganer og i offentlige virksomheter, som skal redegjøre for likestilling i årsbudsjettet. Det vises til likestillings- og diskrimineringsloven § 26 a tredje og fjerde ledd.

Tall fra SSB (per januar 2018) viser at 98,2 prosent av virksomhetene i Norge, har under 50 ansatte. Anslagsvis mer enn 90 prosent av regnskapspliktige små foretak har 20 ansatte eller færre. Over 70 prosent av foretak har 4 ansatte, eller færre, og nesten halvparten av regnskapspliktige foretak har ingen ansatte. De aller fleste regnskapspliktige foretak vil sannsynligvis falle inn under regnskapslovens definisjon av «små foretak», som er unntatt plikten å levere årsberetning. Det er registrert totalt 334 551 regnskapspliktige enheter for regnskapsåret 2017. Det vises til lovforarbeidene til regnskapsloven, Prop. 160 L (2016–2017) og regnskapsloven §§ 1–6 og 3–1. Det er dermed få private virksomheter som er omfattet av redegjørelsesplikten.

3.8.1.2 Gjeldende rett

Det fremgår av likestillings- og diskrimineringsloven § 26 a første ledd at alle arbeidsgivere skal redegjøre for den faktiske tilstanden for kjønnslikestilling i virksomheten, samt planlagte og gjennomførte tiltak for å fremme kjønnslikestilling. Dette fremgår av likestillings- og diskrimineringsloven § 26 a første ledd.

Redegjørelsesplikten for likestillingstiltak knyttet til de andre diskrimineringsgrunnlagene, enn kjønn, gjelder kun arbeidsgivere i private virksomheter som jevnlig sysselsetter mer enn 50 ansatte, og arbeidsgivere i offentlige virksomheter. For andre diskrimineringsgrunnlag enn kjønn innebærer redegjørelsesplikten å redegjøre for iverksatte og planlagte tiltak for å fremme lovens formål om likestilling. Dette fremgår av likestillings- og diskrimineringsloven § 26 a andre ledd.

Redegjørelsesplikten gjelder bare for arbeidsgivere i private virksomheter som er pålagt å utarbeide årsberetning, i tillegg til arbeidsgivere i offentlige myndighetsorganer og i offentlige virksomheter, som skal redegjøre for likestilling i årsbudsjettet, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 26 a tredje og fjerde ledd.

Det er ikke en aktivitets- og redegjørelsesplikt for arbeidsgivere når det gjelder diskrimineringsgrunnlaget alder.

3.8.1.3 Forslag i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at arbeidsgivere som er pålagt å følge arbeidsmetoden beskrevet i likestillings- og diskrimineringsloven § 26 andre og tredje ledd, skal være pålagt en redegjørelsesplikt. Forslaget i høringsnotatet innebærer at arbeidsgivere i private virksomheter med mellom 20 og 50 ansatte skal følge den lovbestemte arbeidsmetoden etter likestillings- og diskrimineringsloven § 26 andre ledd, når en av arbeidslivets parter i virksomheten krever det. Dette i tillegg til arbeidsgivere i offentlige virksomheter og private virksomheter med mer enn 50 ansatte som allerede er omfattet av redegjørelsesplikten.

Forslaget i høringsnotatet innebærer at de her nevnte arbeidsgiverne skal være pålagt å redegjøre for den faktiske tilstanden for kjønnslikestilling i virksomheten, og hva de gjør for oppfylle aktivitetsplikten etter likestillings- og diskrimineringsloven § 26. Departementet foreslo i høringsnotatet at det gjøres tilsvarende endringer i kommunelovens bestemmelse om arbeidsgivers redegjørelsesplikt, jf. også regnskapsloven § 3–3 c første ledd. Dette innebærer at kommunen og fylkeskommunen skal, ifølge forslaget, redegjøre for den faktiske tilstanden for kjønnslikestilling i virksomheten og hva de gjør for å oppfylle arbeidsgivers aktivitetsplikt etter likestillings- og diskrimineringsloven § 26. Kommunen og fylkeskommunen skal også redegjøre for hva de gjør for å integrere hensynet til likestilling i sitt arbeid, i sin daglige drift og i forholdet til sine interessenter og samarbeidspartnere, samt hvordan de arbeider med å omsette prinsipper, prosedyrer og standarder for likestilling til handling. Kommunen og fylkeskommunen skal vurdere resultatene som er oppnådd og hvilke forventninger de har til dette arbeidet fremover. Det vises til forslaget om den reviderte § 48 femte ledd i kommuneloven, i høringsnotatet.

Departementet foreslo i høringsnotatet at redegjørelsen skal gis i årsberetningen eller i et

annet offentlig tilgjengelig dokument. Videre ble det foreslått at arbeidsgivere i offentlige virksomheter som ikke leverer en årsberetning, skal gi redegjørelsen i årsbudsjettet.

For å synliggjøre at foretaks samfunnsansvar omfatter virksomhetens rolle som arbeidsgiver, foreslo departementet i høringsnotatet at bestemmelsen om arbeidsgivers redegjørelsesplikt innlemmes i bestemmelsen om redegjørelse om samfunnsansvar, jf. forslag til ny regnskapsloven § 3–3 c femte ledd. Samtidig ble det foreslått at regnskapsloven § 3–3 a tiende og ellevte ledd opphøves.

3.8.1.4 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansenes syn på departementets forslag i høringsnotatet er delt. Høringsinstansene mener enten at forslaget om redegjørelsesplikten ikke går langt nok, dvs. at pliktene skal styrkes i ytterligere, eller at de foreslåtte pliktene innebærer for omfattende byrder eller kostnader for små virksomheter.

Mange høringsinstanser støtter forslaget om en redegjørelsesplikt, herunder *Akademikerne* og *Likestillingssenteret*. *Politidirektoratet* mener det er naturlig at aktivitetsplikten knyttes opp mot redegjørelsesplikten, som foreslått i departementets forslag, og uttaler at:

> «[f]or å lykkes med intensjonen om styrket aktivitetsplikt, mener Politidirektoratet at det ikke bør legges opp til et krevende rapporteringsregime for den enkelte virksomhet, men at rammene for aktivitetsplikten og rapporteringsplikten gir virksomhetene fleksibilitet til å finne løsninger som passer for dem.»

Flere høringsinstanser, herunder *KVIBALD*, *Mira– Ressurssenter for kvinner med minoritetsbakgrunn* og *Kvinnefronten*, mener at forslaget innebærer en uheldig svekkelse av redegjørelsesplikten knyttet til kjønn. *KVIBALD* mener at Stortingets anmodningsvedtak vanskelig kan sies å være oppfylt dersom det foreslås endringer i aktivitets- og redegjørelsesplikten som er mindre omfattende enn det som fulgte av likestillings- og diskrimineringslovgivningen av 2013. *KVIBALD* foreslår at alle arbeidsgivere skal redegjøre for den faktiske tilstanden når det gjelder kjønnslikestilling i virksomheten og hva de gjør for å oppfylle aktivitetsplikten etter likestillings- og diskrimineringsloven § 26, og at regnskapslovens regler bør endres tilsvarende. De mener videre at svekkelsen står i kontrast både til Stortingets anmodningsvedtak og til Kvinnediskrimineringskomiteens konkluderende observasjoner til Norges 9. periodiske rapport i november 2017. *Unio* mener at det er prinsipielt viktig at redegjørelsesplikten gjelder alle virksomheter, og ber om en klargjøring av hvilken enhet i en enkelt virksomhet, eventuelt hele virksomhet/ konsern, plikten gjelder. De mener videre at ordningen bør evalueres etter to-tre år fra ikrafttredelsen. Flere av disse høringsinstansene mener at det er positivt at forslaget også styrker redegjørelsesplikten på andre diskrimineringsgrunnlag enn kjønn.

LO er bekymret for at forslaget medfører en svak redegjørelsesplikt «for det store flertallet av virksomheter i privat sektor» og mener at redegjørelsesplikten kan styrkes ved at aktivitetsplikten til å følge arbeidsmetoden utvides til å omfatte alle private arbeidsgivere med mer enn 20 ansatte, uavhengig av om en av partene krever det.

YS mener også at redegjørelsesplikten skal gjelde alle arbeidsgivere med mer enn 20 ansatte.

I likhet med *KVIBALD*, mener *Likestillings- og diskrimineringsombudet* at forslaget:

> «…innebærer en svekkelse av plikten for de minste private arbeidsgiverne, sammenlignet med redegjørelsesplikten slik denne var frem til de nevnte endringene i regnskapsloven trådte i kraft.»

Ombudet sier imidlertid at når de likevel skal kontrollere aktivitetsplikten hos alle arbeidsgivere, vil denne kontrollfunksjonen, ifølge ombudet, «langt på vei» veie opp for svekkelsen.

NIM mener at diskrimineringsgrunnlaget kjønn ikke bør fremheves særskilt i bestemmelsen om arbeidsgivers redegjørelsesplikt. *Likestillingssenteret* og *Bufdir* foreslår at *Difi*, i samarbeid med *Bufdir*, utarbeider en standardisert digitalt rapporteringssystem, slik at det blir enklere for arbeidsgivere å hente ut statistikk fra sine personalsystemer.

En rekke andre høringsinstanser er derimot svært kritiske til at arbeidsgivere skal pålegges en redegjørelsesplikt. *Den norske Revisorforeningen* mener at forslaget delvis reverserer endringen i regnskapsloven om at små foretak ikke lenger trenger å levere en årsberetning. *NHO mfl.* mener at redegjørelsesplikten innebærer økt byråkrati og en uforholdsmessig byrde for næringsdrivende, særlig for små foretak. *NHO* og *KS* foreslår at redegjørelsesplikten byttes ut med en mindre byrdefull dokumentasjonsplikt. *Spekter* mener også at dokumentasjonsplikten vil være enklere

for virksomhetene å forholde seg til enn en mer byrdefull og byråkratisk redegjørelsesplikt.

KS mener for øvrig at bestemmelsen om begrenset offentlighet av redegjørelsen, jf. forslag til ny § 26 a tredje ledd i høringsnotatet, er uklar når det gjelder sammenhengen mellom personopplysningsloven, forvaltningsloven og offentleglova.

Når det gjelder departementets forslag til å ta inn en bestemmelse om begrenset innsynsrett i likestillingsredegjørelsen der redegjørelsen inneholder personopplysninger, anfører *Justis- og beredskapsdepartement* at departementets forslag innebærer en vesentlig innskrenking av innsynsretten for virksomheter underlagt offentleglova.

3.8.1.5 Departementets vurderinger

Arbeidsgivers dokumentasjonsplikt

Departementet mener at det er vanskelig å treffe det riktige nivået på krav til redegjørelse og dokumentasjon. For de minste virksomhetene vil redegjørelses- og dokumentasjonskrav lettere bli uforholdsmessige enn for store virksomheter.

Flere høringsinstanser har uttrykt bekymringer for at den foreslåtte redegjørelsesplikten innebærer en svekkelse av dagens redegjørelsesplikt. Departementet viser til at redegjørelsesplikten i dag gjelder private virksomheter som skal levere en årsberetning, i tillegg til offentlige virksomheter. Det er kun såkalte «store foretak» og «øvrige foretak» som hverken er store eller små, som har en plikt å gi årsberetning, og dermed har de færreste private virksomheter en redegjørelsesplikt. Likestillings- og diskrimineringsloven ble vedtatt i juni 2017 uten en redegjørelsesplikt. Forslaget i høringsnotatet innebærer en redegjørelsesplikt for arbeidsgivere, som styrker pliktene, sammenlignet både med lovvedtaket fra juni 2017, og sammenlignet med gjeldende rett.

Departementet ser at en redegjørelsesplikt kan medføre en administrativ byrde som slår særlig hardt ut for de minste virksomhetene, og foreslår derfor en enklere dokumentasjonsplikt for arbeidsgivere med færre enn 20 ansatte. Etter departementets syn vil en dokumentasjonsplikt være mindre byrdefull og harmonere bedre med regjeringens forenklingstiltak for næringsdrivende. For å imøtekomme bekymringene og utfordringene som en omfattende redegjørelsesplikt vil medføre for de minste virksomhetene, har departementet revurdert sitt forslag fra høringsnotatet. Departementet foreslår derfor at arbeidsgivere i private virksomheter med færre enn 20 ansatte skal pålegges dokumentasjonsplikt, istedenfor en redegjørelsesplikt. En slik dokumentasjonsplikt vil innebære både en plikt til å utarbeide dokumentasjon om utført likestillingsarbeid og en plikt til å oppbevare denne dokumentasjonen.

Etter departementets vurdering vil dokumentasjonsplikten kunne reise spørsmål om den enkelte ansattes personvern. Dette fordi virksomhetens ansatte og deres representanter, Diskrimineringsnemnda, Likestillings- og diskrimineringsombudet og enhver som utfører arbeid i forbindelse med en forskningsoppgave (forskere) vil ha rett til innsyn i dokumentasjon om likestillingsarbeid. Dersom dokumentasjonen som det gis innsyn i, innebærer lønnsopplysninger som kan knyttes til enkeltansatte, skal innsynsretten kombineres med taushetsplikt. Innsynsrett skal også kombineres med taushetsplikt dersom dokumentasjonen om arbeidet for å fremme likestilling og hindre diskriminering inneholder opplysninger som kan knyttes til en persons etnisitet, religion, livssyn, helse og nedsatt funksjonsevne, eller seksuell orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk, dvs. i tilfeller der det er snakk om sensitive personopplysninger, jf. personvernforordningen artikkel 9 bokstav g og artikkel 6. Det vises for øvrig til omtalen av åpenhet om lønn og personvern i kapittel 8.2.4.8.

Opplysningene kan bare gis i den utstrekning de er nødvendige for å undersøke om arbeidsgiver har overholdt sin aktivitets- og dokumentasjonsplikt etter likestillings- og diskrimineringsloven. Organer som er underlagt offentleglova, skal følge reglene om innsynsretten i denne loven. Dette presiseres i likestillings- og diskrimineringsloven.

Arbeidsgivers redegjørelsesplikt

Enkelte høringsinstanser, herunder YS, mener at redegjørelsesplikten skal gjelde for alle private arbeidsgivere med 20 eller flere ansatte. Flere høringsinstanser mener at partsamarbeidet ikke nødvendigvis bør involveres i aktivitetsplikten, men at arbeidet skal være obligatorisk. Dette blant annet for å unngå risikoen for at partene havner i interessekonflikter. Virke støtter ikke forslaget om å involvere partssamarbeidet i aktivitetsplikten, fordi den innebærer at arbeidstakersiden i virksomheter med mer enn 20 ansatte kan kreve at arbeidsgiver iverksetter tiltak uten nærmere begrunnelse. Enkelte høringsinstanser viser til at de samme argumentene gjør seg gjeldende for redegjørelsesplikten. Departementet foreslår like-

vel at det pålegges en redegjørelsesplikt for arbeidsgivere i private virksomheter med mellom 20 og 50 ansatte når en av arbeidslivets parter i virksomheten krever det, ellers får de dokumentasjonsplikt. Redegjørelsesplikten gjelder også for arbeidsgivere i offentlige virksomheter og i private virksomheter med mer enn 50 ansatte.

Departementet legger til grunn at en styrking av aktivitets- og redegjørelsesplikten i utgangspunktet skal vurderes opp mot gjeldende rettstilstand, men har også sett hen til lovgivningen som eksisterte før likestillings- og diskrimineringsloven ble vedtatt. Etter lovendringene i 2013 var det kun arbeidsgivere i privat sektor med mer enn 50 ansatte, i tillegg til arbeidsgivere i offentlig sektor, som var omfattet av redegjørelsesplikten knyttet til diskrimineringsgrunnlagene etnisitet, nedsatt funksjonsevne, seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk.

Departementet opprettholder ikke forslaget om at bestemmelsen om arbeidsgivers redegjørelsesplikt inntas i regnskapsloven § 3–3 c. Departementet opprettholder forslaget som innebærer at regnskapsloven § 3–3 a tiende og ellevte ledd oppheves.

Forslaget om å endre kommunelovens bestemmelse om arbeidsgivers redegjørelsesplikt, opprettholdes. Departementet vil likevel fremme et forslag hvor den detaljerte formuleringen av pliktens innhold, jf. forslaget i høringsnotatet, erstattes med en mer generell formulering av redegjørelsesplikten. Det nærmere innholdet av redegjørelsesplikten foreslås presisert i forarbeidene.

Departementet opprettholder forslaget om at redegjørelsen gis i årsberetningen eller i et annet offentlig tilgjengelig dokument. Departementet foreslo i høringsnotatet at arbeidsgivere i offentlige virksomheter som ikke er pålagt å utarbeide årsberetning skal ta redegjørelsen inn i årsrapporten. Finansdepartementet har påpekt at statlige virksomheter ikke offentliggjør sine egne budsjetter, men er pålagt å avgi en årsrapport, hvor det kan være naturlig å omtale arbeidet med og status for likestilling i virksomheten. Videre påpeker Finansdepartementet at bestemmelser om økonomistyring i staten åpner for at en slik redegjørelse kan gis i et annet offentlig tilgjengelig dokument med en henvisning til årsberetningen. Departementet mener dette kan være en hensiktsmessig løsning (også) for statlige virksomheter. Departementet fremmer derfor forslag om at arbeidsgivere i offentlige virksomheter som ikke er pålagt å utarbeide årsberetning, skal ta redegjørelsen etter første ledd inn i årsrapport eller i annet offentlig dokument.

Formålet med redegjørelsesplikten

Formålet med redegjørelsesplikten er å skjerpe oppmerksomheten rundt likestilling og skape mer systematisk tilnærming til arbeidet med det i virksomheten. Likestillingsredegjørelsen har også kontrollfunksjon. På bakgrunn av redegjørelsen skal en kunne vurdere om den ansvarlige har oppfylt aktivitetsplikten, jf. forarbeidene til likestillingsloven, Ot.prp. nr. 77 (2000–2001) side 24.

Hvem som er omfattet av bestemmelsen

Departementet foreslår, for det første, at nærmere angitte arbeidsgivere pålegges en redegjørelsesplikt. Departementet foreslo i høringsnotatet en redegjørelsesplikt for arbeidsgivere som skal følge den lovregulerte arbeidsmetoden.

Departementet fremmer med dette et forslag om at arbeidsgivere i private virksomheter med mellom 20 og 50 ansatte får dokumentasjonsplikt, men slik at dersom en av arbeidslivets parter i virksomheten krever det får de en redegjørelsesplikt. Arbeidsgivere i offentlige virksomheter og i private virksomheter med mer enn 50 ansatte får redegjørelsesplikt. Det vises til kapittel 3.5.2.4 hvor det gis en nærmere drøftelse av hvordan «offentlig virksomhet» og «privat virksomhet» skal forstås. Likestillingsredegjørelsen skal omfatte de driftsenhetene i den enkelte virksomhet arbeidsgiver har det formelle arbeidsgiveransvaret for. Redegjørelsen skal gis hvert år.

En rekke høringsinstanser har gitt uttrykk for at partssamarbeidet ikke bør involveres i aktivitetsplikten, men at arbeidet isteden bør være obligatorisk. Dette bl.a. for å unngå risikoen av at partene havner i interessekonflikter. Andre høringsinstanser mener at det i små virksomheter kan være krevende for de ansatte å kreve at arbeidsgiveren skal bruke arbeidsmetoden. De er kritiske til at ansatte kan kreve at arbeidsgiver iverksetter tiltak, uten nærmere begrunnelse. De samme argumentene kan anses å være relevante for redegjørelsesplikten. Enkelte høringsinstanser mener at redegjørelsesplikten skal gjelde alle arbeidsgivere med mer enn 20 ansatte. Departementet mener likevel at en slik innretning vil sikre fleksibilitet og tilrettelegge for at de lokale forholdene på arbeidsplassen kan tillegges vekt. Dette kan anses som en god mellomløsning, idet det er vanskelig å finne det rette nivået for dokumentasjons- og redegjørelsesplikten. Departementet

gjør også oppmerksom på at EU-rettslige føringer oppmuntrer til dialog med arbeidslivets parter for å fremme likestilling på arbeidsplassen, se kapittel 3.3.1.

Departementet fremhever at Likestillings- og diskrimineringsombudets anledning til å følge opp oppfyllelsen av aktivitets- og dokumentasjonsplikten, vil veie opp for at redegjørelsesplikten ikke gjelder alle arbeidsgivere.

Hva skal det gis en redegjørelse for

Departementet foreslår at de nevnte arbeidsgivere skal redegjøre, for det første, for den faktiske tilstanden når det gjelder kjønnslikestilling i virksomheten, og, for det andre, hva de gjør for å oppfylle aktivitetsplikten etter likestillings- og diskrimineringsloven § 26.

Faktisk tilstand for kjønnslikestilling

En redegjørelse for den faktiske tilstanden for kjønn skal gi mer detaljert informasjon om status for kjønnslikestilling i virksomheten. Det vil, av personvernhensyn, ikke være aktuelt å pålegge arbeidsgivere en plikt å utarbeide en tilstandsrapport knyttet til de andre diskrimineringsgrunnlagene, enn kjønn.

Det uttales i forarbeidene til likestillingsloven, jf. Ot.prp. nr. 77 (2000–2001) kapittel 5.6.3 at:

> «Hvor omfattende omtalen skal være må tilpasses virksomhetens størrelse, slik at jo større virksomhet det er tale om, dess mer kan en forvente av omtalen. Videre vil det kunne stilles større krav til offentlige virksomheters redegjørelse».

Det samme utgangspunktet skal gjelde også for den foreslåtte redegjørelsesplikten i denne lovproposisjonen.

Redegjørelsen for status om kjønnslikestilling skal inneholde opplysninger om kjønnsbalanse i virksomheten, om resultatene etter lønnskartlegging fordelt på kjønn og om resultatene etter kartleggingen av ufrivillig deltidsarbeid. I tillegg skal andelen deltidsarbeid, andelen av midlertidig ansettelse, andelen foreldrepermisjon i virksomheten oppgis i redegjørelsen. For å få en nyttig oversikt er det viktig at andelene av hvert kjønn på hver element oppgis, i den aktuelle virksomheten. Dette er et obligatorisk minimumskrav for de arbeidsgivere som er pålagt å følge arbeidsmetoden etter den foreslåtte, reviderte likestillings- og diskrimineringsloven § 26 annet ledd. For andre arbeidsgivere vil dette være veiledende retningslinjer, som kan justeres og tilpasses etter virksomhetens størrelse og utfordringsbildet i den aktuelle virksomheten.

Dette er ikke en uttømmende oppregning av de faktiske forholdene knyttet til kjønnslikestilling, som kan eller bør tas med i redegjørelsen. Departementet påpeker at også andre forhold kan tas med i en slik redegjørelse. Det vises til forarbeidene til den tidligere likestillingsloven hvor det nevnes eksempler av forhold det skal gis en redegjørelse for, jf. Ot.prp. nr. 77 (2000–2001), kapittel 5.6.3. I tillegg til forholdene nevnt ovenfor nevner forarbeidene rekruttering, avansement, arbeidskraftbehov, sykefravær og videreutdanning. Det sies i forarbeidene Ot.prp. nr. 77 (2000–2001), kapittel 5.6.3 at:

> « Bruken av videreutdanning bør beskrives både med tanke på tidsforbruk og kostnader, og hvordan denne ressursbruken fordeler seg på de ansatte.»

Disse forholdene kan vurderes inntatt i redegjørelsen.

Hva arbeidsgiver må gjøre for å oppfylle aktivitetsplikten

Arbeidsgivere skal redegjøre for «*hva de gjør*» for å oppfylle aktivitetsplikten etter likestillings- og diskrimineringsloven § 26, jf. forslag til ny § 26 a i likestillings- og diskrimineringsloven. Dette omfatter, som i dag, opplysninger om planlagte og iverksatte tiltak, jf. den gjeldende likestillings- og diskrimineringsloven § 26 a første ledd bokstav b og andre ledd. Dette innebærer at det må gis en beskrivelse av, og opplysninger om, hva arbeidsgiveren gjør for å ivareta hensynet til likestilling og ikke-diskriminering i sin personalpolitikk, herunder bl.a. rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, forfremmelse, utviklingsmuligheter, tilrettelegging, mulighet for å kombinere arbeid og familieliv, og forebygging av trakassering, jf. § 26 første ledd siste punktum. Det kan være hensiktsmessig å benytte seg av statistikk for fremstilling av opplysningene. Redegjørelsen skal omfatte alle diskrimineringsgrunnlagene, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 26.

Departementet understreker at arbeidsgiver som er omfattet av redegjørelsesplikten, skal ha en bevisst politikk på likestillingsområdet. Dette betyr at arbeidsgiver skal utarbeide retningslinjer, prinsipper, prosedyrer og standarder for sitt arbeid med likestilling. Redegjørelsen skal videre

inneholde opplysninger om retningslinjer, prinsipper, prosedyrer og standarder arbeidsgiver benytter for å ivareta de nevnte hensynene i sin daglige drift og personalpolitikk. Arbeidsgiver skal videre opplyse om hvordan virksomheten arbeider for å operasjonalisere likestillingspolitikken til handling, herunder hvordan den obligatoriske arbeidsmetoden etter likestillings- og diskrimineringsloven § 26 andre ledd, praktiseres. Arbeidsgiver skal i redegjørelsen gi en vurdering av resultatene som er oppnådd, og opplyse om forventninger til dette arbeidet framover.

Departementets forslag om arbeidsgivers plikt til å redegjøre for «*hva de gjør*» for å oppfylle aktivitetsplikten etter § 26, har klare likhetstrekk med plikten til å redegjøre for samfunnsansvar etter regnskapsloven § 3–3 c. Departementets forslag til arbeidsgivers redegjørelsesplikt baserer seg på en erkjennelse av at virksomheter er en integrert del av det samfunnet de opererer i. Forslaget signaliserer, som Bufdir også påpeker i sitt høringssvar, at likestilling i arbeidslivet er viktig for utviklingen av et bærekraftig samfunn. Likestilling i arbeidslivet, der alle gis en mulighet til å delta og bidra, er viktig for økt produktivitet og økonomisk vekst. Arbeidsgivers redegjørelsesplikt er likevel mer forpliktende i det at arbeidsgivere, som er omfattet av plikten, skal ha en bevisst politikk på likestillingsområdet. Videre er bestemmelsen om arbeidsgivers redegjørelsesplikt avgrenset i samsvar med likestillings- og diskrimineringslovens geografiske virkeområde. Det saklige virkeområdet er avgrenset, slik at redegjørelsesplikten gjelder de forholdene som fremgår av likestillings- og diskrimineringsloven § 26.

Hvor redegjørelsen skal gis

Etter departementets vurdering er nødvendig at det lovfestes bestemmelser som regulerer hvor redegjørelsen skal gis. Departementet fremmer, for det tredje, forslag om at likestillingsredegjørelsen gis i årsberetningen eller i et annet offentlig tilgjengelig dokument. Dersom redegjørelsen gis i annet offentlig tilgjengelig dokument, og foretaket har en plikt til å levere årsberetning, skal det opplyses i årsberetningen hvor dokumentet finnes offentlig tilgjengelig.

Når likestillingsredegjørelsen gis i et annet offentlig tilgjengelig dokument kan denne i praksis publiseres f.eks. på virksomhetens hjemmeside. Dette åpner for at virksomhetene, på sikt, kan vurdere å avgi en samlet redegjørelse om sitt likestillingsarbeid, som omfatter både redegjørelsen om arbeidsgivers arbeid med likestilling etter likestillings- og diskrimineringsloven § 26 a, og tilgjengelighetserklæringen om i hvilken grad virksomhetens nettløsning er universelt utformet, jf. WAD-direktivet artikkel 7, der det fremgår at tilgjengelighetserklæringen skal publiseres på virksomhetens relevante nettsted. Det vises til omtalen av WAD-direktivet i kapittel 8.2.4.9.

Arbeidsgivere i regnskapspliktige foretak som ikke har en plikt til å levere årsberetning, skal gi redegjørelsen i et annet offentlig tilgjengelig dokument. Arbeidsgivere i offentlige virksomheter som ikke leverer en årsberetning, skal gi redegjørelsen i årsrapport eller i et annet offentlig tilgjengelig dokument.

I høringsnotatet foreslo departementet å ta inn en bestemmelse om begrenset offentlighet av likestillingsredegjørelsen. Departementet understreker at likestillingsredegjørelsen som gis i årsberetningen, eller som publiseres i et annet offentlig tilgjengelig dokument f.eks. på virksomhetens hjemmeside, skal omtale hva arbeidsgiveren gjør for å oppfylle aktivitetsplikten etter likestillings- og diskrimineringsloven § 26. Slik redegjørelse skal gis i anonymisert form. Hensynet bak anonymisering et at personopplysninger om den enkelte ansattes lønn eller en persons etnisitet, religion, livssyn, helse og nedsatt funksjonsevne, seksuell orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk, ikke skal røpes. Dette skal fremgå av loven. Det vises til omtalen av personvern og lønnsopplysinger i kapittel 3.7.2.4.

Elektronisk tilgang og redegjørelse

Noen høringsinstanser har vist til at digitale løsninger kan bidra til å redusere etterlevelseskostandene for næringslivet. Departementet mener at det bør, på sikt, utredes om det er mulig å utvikle digitale løsninger for samlet redegjørelse på likestillingsområdet. Dette av hensyn til å effektivisere administrative arbeidsprosesser i virksomheter. Det kan, som Bufdir påpeker, vurderes å igangsette et arbeid for å utvikle en standard for elektronisk redegjørelse på personalområdet, slik at en tilstandsrapport enkelt kan hentes ut av datasystemet. I så tilfelle bør det faglige innholdet vurderes, og indikatorer til den standardiserte redegjørelsen utvikles.

Forslaget medfører en gjeninnførelse av redegjørelsesplikten for arbeidsgivere i private virksomheter med mellom 20 og 50 ansatte, når en av arbeidslivets parter krever det. Virksomhetene som har en plikt til å levere årsberetning kan velge å gi sin redegjørelse i årsberetning eller i et annet offentlig tilgjengelig dokument.

Departementet viser til at det er satt i gang et arbeid for å gjennomføre et EU-direktiv om universell utforming av nettsteder og mobilapplikasjoner («Web Accessibility Directive»), som skal bedre tilgjengeligheten for nettsidene både for personer med nedsatt funksjonsevne, og for andre. WAD-direktivet er EØS-relevant og vil bli innlemmet i EØS-avtalen. Direktivet stiller krav om at offentlige organer skal avgi en tilgjengelighetserklæring – en form for redegjørelsesplikt, som skal publiseres på virksomhetens nettsted. Egenerklæringen skal gi informasjon om den enkelte virksomhet oppfyller kravene til universell utforming eller ikke, og vil utgjøre en status for i hvilken grad nettløsningen er universelt utformet, jf. WAD-direktivet artikkel 7(1) bokstav (a).

Etter departementets vurdering skal det åpnes for at virksomhetene, dersom de ønsker det, kan samordne WAD-direktivets opplysningsplikt med arbeidsgivers redegjørelsesplikt, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 26 a, og opplyse om kravene samlet på sitt nettsted (hjemmeside). KMD og BLD skal sende et lovforslag om gjennomføring av WAD-direktivet på høring i løpet av 2019.

For å styrke fremtidig utnytting av IKT til samfunnets beste, foreslås det en forskriftshjemmel, slik at eventuelle krav om standardisering og digitalisering av redegjørelsen på likestillingsområdet, kan reguleres i forskrift.

Maler og skjemaer

For å sikre at formålet med redegjørelsesplikten oppnås, er det viktig at oppfølgingen blir enkel for de aktuelle virksomhetene. Det forutsettes derfor at det utarbeides maler og skjemaer for likestillingsredegjørelsen, som er enkle å bruke både for store og små virksomheter.

3.8.2 Foretaks redegjørelsesplikt om samfunnsansvar

3.8.2.1 Innledning

Departementets forslag i høringsnotatet bygger overordnet på tanken om at likestilling og ikkediskriminering skal anses som en del av virksomheters samfunnsansvar. Det ble lagt til grunn at dette gjelder alle virksomheter, både store foretak, som i dag har en rapporteringsplikt om samfunnsansvar etter reglene i regnskapsloven, og andre virksomheter, inkludert små foretak og offentlige virksomheter.

3.8.2.2 Gjeldende rett

Store regnskapspliktige foretak, jf. regnskapsloven § 1–5, har en plikt å redegjøre for samfunnsansvar etter reglene i regnskapsloven § 3–3 c. Det er fastsatt enkelte unntak fra rapporteringskravet i § 3–3 c fjerde ledd, for foretak (datterselskap) som er del av et konsern. Bestemmelsens første og andre ledd lyder slik:

> «Store foretak skal redegjøre for hva foretaket gjør for å integrere hensynet til menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter og sosiale forhold, det ytre miljø og bekjempelse av korrupsjon i sine forretningsstrategier, i sin daglige drift og i forholdet til sine interessenter. Redegjørelsen skal minst inneholde opplysninger om retningslinjer, prinsipper, prosedyrer og standarder foretaket benytter for å integrere de nevnte hensynene i sine forretningsstrategier, i sin daglige drift og i forholdet til sine interessenter. Foretak som har retningslinjer, prinsipper, prosedyrer og standarder som nevnt skal i tillegg opplyse om hvordan foretaket arbeider for å omsette disse til handling, gi en vurdering av resultatene som er oppnådd som følge av arbeidet med å integrere hensynene som er nevnt i første punktum i sine forretningsstrategier, i sin daglige drift og i forholdet til sine interessenter, og opplyse om forventninger til dette arbeidet framover.
>
> Hvis foretaket ikke har retningslinjer, prinsipper, prosedyrer og standarder som nevnt, skal det opplyses om dette.»

Forarbeidene til regnskapsloven, Prop. 48 L (2012–2013) merknader til § 3–3 c klargjør at opplysningskravet først og fremst tar sikte på det arbeidet foretakene gjør frivillig, dvs. utover å holde reglene i de landene hvor de driver sin virksomhet. Foretakene trenger likevel ikke å avgrense samfunnsansvaret mot etterlevelse av lovkrav innenfor de temaene som definisjonen av samfunnsansvaret dekker.

Redegjørelsen skal omfatte opplysninger om foretaks samfunnsansvarspolicy, dvs. den skal inneholde opplysninger om retningslinjer, prinsipper mv, som foretaket benytter for å integrere de nevnte hensynene og rettighetene i sine forretningsstrategier, i sin daglige drift mv. Rapporteringskravene om samfunnsansvar er mindre forpliktende i det at foretaket kan velge ikke å ha et bevisst samfunnsansvarspolicy operasjonalisert gjennom retningslinjer, prinsipper mv., og implementering av disse. Dette fremgår av bestemmel-

sens andre ledd, der det stadfestes at dersom foretaket ikke har retningslinjer eller prinsipper mv. skal det opplyses særskilt om dette.

Redegjørelsen skal gis i årsberetningen eller i et annet offentlig tilgjengelig dokument. Dersom redegjørelsen gis i et annet offentlig tilgjengelig dokument, som f.eks. publiseres på virksomhetens hjemmeside, skal det i årsberetningen opplyses hvor dokumentet finnes offentlig tilgjengelig, jf. regnskapsloven § 3–3 c femte ledd og merknader til § 3–3 c, jf. Prop. 48 L (2012–2013).

3.8.2.3 Forslag i høringsnotatet

Departementets lovforslag i høringsnotatet innebærer at alle regnskapspliktige foretak skal være pålagt en redegjørelsesplikt om likestilling og ikke-diskriminering som en del av rapportering om samfunnsansvar, jf. forslag til ny § 24 a i likestillings- og diskrimineringsloven i høringsnotatet. Hensikten med forslaget i høringsnotatet er at redegjørelsesplikten om likestilling etter regnskapslovens regler om samfunnsansvarsrapportering, utvides slik at også såkalte «små foretak» og «øvrige foretak», dvs. foretak som ikke er små eller store foretak i regnskapslovens forstand, er omfattet. Departementet påpeker at store foretak allerede er omfattet av pliktene. Det vises til regnskapsloven §§ 1–5 og 1–6.

Forslaget i høringsnotatet innebærer videre at store foretaks samfunnsansvarsrapporteringsplikt om likestilling tydeliggjøres ved at begrepene «likestilling» og «ikke-diskriminering» tas inn i regnskapsloven § 3–3 c første ledd.

Departementet uttalte i høringsnotatet, ved en inkurie, at likestilling og ikke-diskriminering ikke er omfattet av store foretaks rapporteringskrav etter regnskapsloven § 3–3 c. Departementet understreker, som også noen høringsinstanser har pekt på, at likestilling og ikke-diskriminering er omfattet av opplysningskravene som følger av regnskapsloven § 3–3 c. Dette gjelder både kravene som fremgår av regnskapsloven § 3–3 a og likestillings- og diskrimineringsloven § 26 a (arbeidsgivers redegjørelsesplikt), og når det gjelder likestilling «mer generelt». Dette fremgår av forarbeidene til regnskapsloven, jf. Rapporten «Krav til rapportering om samfunnsansvar» til Finansdepartementet fra arbeidsgruppen for rapportering om samfunnsansvar, avgitt oktober 2010. Små foretak eller øvrige foretak, dvs. foretak som ikke regnes som små eller store i regnskapslovens forstand, er ikke omfattet av plikten om å rapportere om samfunnsansvar.

3.8.2.4 Høringsinstansenes syn

Flertallet av høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget i høringsnotatet, støtter det. Blant de som støtter forslaget er *Senter for likestilling*, *Likestillingssenteret*, *Fagforbundet* og *Vest-Agder fylkeskommune*.

En lang rekke frivillige organisasjoner som *Antirasistisk senter*, *FRI – Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold*, *Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO)*, *Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)*, *Krisesentersekretariatet*, *Mental Helse Norge*, *Menneskerettsalliansen*, *MiRA ressurssenter for kvinner med minoritetsbakgrunn*, *Norges Handikapforbund (NHF)*, *Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD)*, *Reform – ressurssenter for menn*, *Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn*, *Samisk Kvinneforum – Sami Nisson Forum*, *Stiftelsen Alternativ til vold*, *Stiftelsen Stopp diskrimineringen*, og *Unge funksjonshemmede* har gitt en felles uttalelse. De mener at foretaks rapporteringsplikt om samfunnsansvar skal tydeliggjøres, slik at det kommer klart frem av loven at plikten gjelder alle diskrimineringsgrunnlag.

Likestillings- og diskrimineringsombudet viser til at forslaget i høringsnotatet innebærer at små virksomheter kun vil ha en mindre forpliktende redegjørelsesplikt etter regnskapsloven § 3–3 c. Dette innebærer, ifølge ombudet, en svekkelse av redegjørelsesplikten for disse, sammenlignet med redegjørelsesplikten slik denne var da små foretak hadde en plikt å levere årsberetning (dvs. før januar 2018). *Ombudet* mener likevel at ombudets mulighet til å kontrollere aktivitetsplikten hos alle arbeidsgivere, uansett størrelse, «langt på vei veier opp for dette». *KVIBALD* mener at svekkelsen av arbeidsgivers redegjørelsesplikt for kjønn ikke avhjelpes gjennom plikten om samfunnsansvarsrapportering, jf. forslaget til ny § 24 a.

Enkelte høringsinstanser er imot departementets forslag. *NHO* mener at det å innføre en ny redegjørelsesplikt for små foretak er svært bekymringsfullt, og foreslår istedenfor en dokumentasjonsplikt for arbeidsgivere. *NHO* viser til forslaget om at alle regnskapspliktige foretak pålegges en plikt til å redegjøre for likestilling og ikke-diskriminering som en del av samfunnsansvaret, og uttaler:

> «NHO forstår det slik at denne modellen innebærer en betydelig utvidelse av redegjørelsesplikten for de mindre virksomhetene (alle som er regnskapspliktige). Mange regnskapspliktige foretak vil være små virksomheter ettersom denne kategorien omfatter f.eks. alle AS.

Alle disse vil dermed etter forslaget blir pålagt nye plikter, hvor de skal levere en redegjørelse for sitt arbeid med likestilling og ikke-diskrimineringsgrunnlagene. NHO er svært bekymret for påleggelsen av slik plikt på de mindre foretakene, og kan vanskelig se hvordan dette kan forenes med målet om forenkling og avbyråkratisering. En slik redegjørelsesplikt vil utvilsomt være omfattende og arbeidskrevende, særlig for de aller minste virksomhetene. Spesielt bekymringsfullt er dette når det ikke er sannsynliggjort at likestillingsmålene i større grad vil nås ved innføringen av slike plikter.»

Den norske Revisorforeningen mener at hvis redegjørelsesplikten likevel skal gjeninnføres for små foretak bør det settes en nedre grense på 50 ansatte. De viser i sitt høringssvar til at: «…anslagsvis mer enn 90 % av regnskapspliktige små foretak har 20 ansatte eller mindre.» og til tallene fra SSB fra 2018, som viser at 3,6 % av virksomhetene i Norge har mellom 20 og 49 ansatte. Sammen med andre kritiske stemmer anføres det at forslagene innebærer unødvendige merkostnader og administrative byrder, noe som er problematisk særlig for små virksomheter med en sårbar økonomisk situasjon og knappe ressurser.

NIM og *Den norske Revisorforeningen* støtter ikke forslaget om å ta inn begrepene «likestilling» og «ikke-diskriminering» i bestemmelsen om store foretaks samfunnsansvarsrapportering. Dette ettersom forslaget impliserer at likestilling og ikke-diskriminering ikke er dekket av menneskerettigheter og arbeidstakerrettigheter, noe som ikke er riktig.

NIM mener at det er prinsipielt uheldig å fremheve kjønn som kun ett av diskrimineringsgrunnlagene i rapporteringsbestemmelsene. *Fagforbundet* mener derimot at kjønnsperspektivet må kommuniseres tydelig og at distinksjonen i begrepsbruken «likestilling» og «ikke-diskriminering» er derfor nødvendig. *Fagforbundet* viser til FNs kvinnekomiteens kritikk knyttet til Norges kjønnsnøytrale lovgivning, som de mener kan føre til utilstrekkelig beskyttelse mot kjønnsdiskriminering.

3.8.2.5 Departementets vurderinger

Departementets lovforslag i høringsnotatet innebærer at alle regnskapspliktige foretak, inkludert såkalte «små foretak» og «øvrige foretak», skal være pålagt rapporteringsplikt. Rapporteringsplikten blir en del av foretaks rapporteringsplikt om samfunnsansvar.

Høringsrunden har vist at det er mange høringsinstanser som støtter forslaget. Næringslivets representanter med NHO i spissen, har derimot gitt uttrykk for bekymring knyttet til byrder som redegjørelsesplikten medfører for små virksomheter. For å ta hensyn til dette og imøtekomme arbeidsgivere i små private virksomheter. har departementet valgt å ikke opprettholde forslaget om å innføre en slik byrdefull redegjørelsesplikt om likestilling, for små og øvrige foretak, etter regnskapslovens regler i § 3–3 c. Isteden har departementet valgt å pålegge arbeidsgivere med færre enn 20 ansatte en dokumentasjonsplikt. Det samme gjelder virksomheter med mellom 20 og 50 ansatte, men dersom en av arbeidslivets parter krever det får de full redegjørelsesplikt. At virksomhetene faktisk jobber for likestilling, er viktigere enn at det redegjøres for dette arbeidet.

Departementet opprettholder forslaget om å ta inn begrepene «likestilling» og «ikke-diskriminering» i bestemmelsen om store foretaks samfunnsansvarsrapporteringsplikt. Det er viktig at virksomhetene har fokus rettet både mot å forhindre diskriminering, samtidig som de jobber aktivt for likestilling. Arbeidsgruppen (2010) uttrykte i sin rapport (side 27–28) at formuleringene «arbeidstakerrettigheter» og «sosiale forhold» er bedre egnet, enn «likestilling», og viste til at de dagjeldende opplysningskrav om likestilling hadde et mer begrenset virkeområde, enn regnskapsloven § 3–3 c. Som NIM og Den norske Revisorforeningen påpeker, er likestilling og ikke-diskriminering dekket av rapporteringskravene som fremgår av gjeldende regnskapsloven § 3–3 c. Departementet mener at selv om det ikke tilsiktes realitetsendring i lovforståelsen, vil det å fremheve likestilling og ikke-diskriminering i bestemmelsen om samfunnsansvar, konkretisere opplysningskravene. Likestillingssenteret har i sitt høringssvar vist til at likestillingsutfordringer i Norge, i stor grad, dreier seg om manglende problemforståelse. Likestillingssenteret understreker viktigheten av en konkret etterspørsel om hvordan virksomhetene jobber med likestilling, for at likestillingsarbeidet skal bli prioritert i virksomhetene. Departementets forslag bygger på at konkretisering av kravene styrker likestillingsarbeid og vil også gi et viktig signaleffekt.

3.9 Forankring av aktivitets- og redegjørelsesplikten i selskapers styre

3.9.1 Gjeldende rett

Lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper (aksjeloven) og lov 13. juni 1997 nr. 45 om allmennaksjeselskaper (allmennaksjeloven) inneholder regler om selskapers ledelse og ledelsens oppgaver og saksbehandling. Aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper skal ha et styre, jf. aksjeloven og allmennaksjeloven §§ 6–1. I allmennaksjeselskaper stilles det krav om representasjon av begge kjønn i styret, jf. allmennaksjeloven § 6–11 a. Det stilles tilsvarende krav om representasjon av begge kjønn i styret i statsaksjeselskaper og statsallmennaksjeselskaper, jf. aksjeloven og allmennaksjeloven §§ 20–6.

Forvaltningen av aksjeselskaper hører under styret, jf. aksjeloven og allmennaksjeloven §§ 6–12. Styret skal sørge for forsvarlig organisering av virksomheten, som bl.a. innebærer at selskapet etterlever lovpålagte krav. Styret skal i nødvendig utstrekning fastsette planer, retningslinjer og budsjetter for virksomheten. Styret har også det overordnede ansvaret for virksomhetens ledelse, jf. aksjeloven og allmennaksjeloven §§ 6–12.

Etter aksjeloven og allmennaksjeloven §§ 6–20 første ledd skal styreleder sørge for at aktuelle saker som hører inn under styret, styrebehandles. Styremedlemmene og daglig leder kan kreve at styret behandler bestemte saker, jf. aksjeloven og allmennaksjeloven §§ 6–20 andre ledd. Hvilke saker som «hører inn under styret» fremgår av andre bestemmelser i aksjelovene, jf. Andenæs mfl. (2016) «Aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper», kapittel 26.3.1.1. Styrebehandlingen skal protokollføres, jf. aksjeloven og allmennaksjeloven §§ 6–29.

Regnskapspliktige foretak skal utarbeide årsregnskap etter reglene i lov 17. juli 1998 om årsregnskap mv. (regnskapsloven). For regnskapspliktige som har styre, skal samtlige styremedlemmer underskrive årsregnskapet, jf. regnskapsloven § 3–5. Underskriften omfatter redegjørelsen om likestilling jf. regnskapsloven § 3–3c, når det er henvist til denne i årsberetningen, jf. regnskapsloven § 3–5 tredje ledd. Plikt til å utarbeide årsberetning gjelder ikke for små foretak, jf. regnskapsloven § 3–1 andre ledd andre punktum.

Lov 30. august 1991 nr. 71 om statsforetak § 23, lov 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper § 13, lov 15. juni 2001 nr. 59 om stiftelser § 30 andre ledd og lov 29. juni 2007 nr. 81 om samvirkeforetak § 76 fastsetter tilsvarende at forvaltningen av foretaket hører under styret.

Krav om kjønnsrepresentasjon i styret gjelder for statsforetak, jf. statsforetaksloven § 19 femte ledd, interkommunale selskaper, jf. lov om interkommunale selskaper § 10 første ledd, og for aksjeselskaper hvor kommuner og fylkeskommuner til sammen eier minst to tredeler av aksjene i selskapet, jf. lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner § 80 a.

Krav til kjønnsrepresentasjon i styret gjelder også for stiftelser når staten, en fylkeskommune eller en kommune oppnevner styret i stiftelsen, jf. stiftelsesloven § 27 a. Samvirkeloven § 69 stiller krav til representasjon av begge kjønn i styret i samvirkeforetak med flere enn 1 000 medlemmer

3.9.2 Forslag i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at det presiseres i aksjeloven, allmennaksjeloven, statsforetaksloven, lov om interkommunale selskaper, stiftelsesloven, kommuneloven og samvirkeloven, at styret skal sørge for at plikten til aktivt likestillingsarbeid og plikten til å redegjøre for dette oppfylles i samsvar med likestillings- og diskrimineringsloven §§ 26 og 26 a og regnskapsloven § 3–3c.

3.9.3 Høringsinstansenes syn

Et stort flertall av høringsinstansene som uttalte seg om forslaget i høringsnotatet, støtter det. Blant disse er *Finans Norge*, *Kif-komiteen*, *UiO*, *Likestillingssenteret*, *YS* og *Aust-Agder fylkeskommune*. *Finansforbundet* mener at forankring av likestillingsarbeid i toppledelsen er viktig for at arbeidet kan implementeres i hele organisasjonen. *Kif-komiteen* viser til at både selskapers styre og operative ledere har en nøkkelrolle og at:

> «…lederes signaler og engasjement er vesentlig for god integrering av likestillingsarbeid i øvrig arbeid.»

Departementets forslag er, ifølge *Finans Norge*, i tråd med finansnæringens egne anbefalinger.

Aust-Agder fylkeskommune mener at styreforankringen sikrer at:

> «…styre og ledelse må holde seg godt orientert om likestillingssituasjonen og om tiltak som iverksettes. Prinsippet om å integrere likestillingsarbeidet i hele virksomheten vil bli ivaretatt med denne modellen.»

NHO støtter ikke departementets forslag. *NHO* mener at det ikke er behov for en slik bestemmelse i aksjeloven og viser til at styrets ansvar etter aksjeloven innebærer at styret skal sørge for at selskapet er organisert på forsvarlig måte, og at selskapet er i stand til å etterleve lover og regler. De mener at dersom man lovfester en aktivitets- og redegjørelsesplikt så vil dette uansett automatisk falle inn under styrets og daglig ledelses ansvar.

3.9.4 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder sitt forslag fra høringsnotatet om at styret i aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper skal sørge for at plikten til aktivt likestillingsarbeid og plikten til å redegjøre for dette oppfylles i samsvar med likestillings- og diskrimineringsloven §§ 26 og 26 a og regnskapsloven § 3–3c.

Departementet har imidlertid hensyntatt Nærings- og fiskeridepartementets høringsinnspill, slik at bestemmelsene om styrets plikter nå isteden er tatt inn i Likestillings- og diskrimineringsloven.

Departementet går i denne omgang ikke videre med forslag om endringer i statsforetaksloven, lov om interkommunale selskaper, stiftelsesloven, kommuneloven og samvirkeloven. Endringer i disse lovene må eventuelt utredes nærmere på et senere tidspunkt.

Departementet mener at tydelig forankring av styrets ansvar for å oppfylle aktivitets- og redegjørelsesplikten i likestillings- og diskrimineringsloven øker bevisstheten om pliktene og bidrar til at de etterleves. Forankringen gir et viktig signal om styrets plikt til å arbeide aktivt for mer likestilling i virksomheten, og til å rapportere om arbeidet. Departementet viser til at forslaget fikk bred støtte i høringsrunden.

Formålet med å tydeliggjøre at aktivitets- og redegjørelsesplikten skal styrebehandles er å øke innsatsen for aktivt likestillingsarbeid i næringslivet. Ledelsesforankring bidrar til å skape en organisasjonskultur med bevissthet om fordelene ved økt likestilling, om likestillingsutfordringer og -barrierer, i den aktuelle virksomheten. Ledelsesforankringen gjelder spørsmål som mangfoldsrekruttering, deltidsarbeid, muligheter til å kombinere familieliv og arbeid, utviklingsmuligheter, forfremmelse, lønnsforskjeller og tilrettelegging, jf. Fafos rapport 2015:25 og Meld. St. 6 (2010–2011) Likestilling for likelønn.

Departementets forslag innebærer at saker som gjelder aktivitets- og redegjørelsesplikten etter likestillings- og diskrimineringsloven hører inn under styret. Lovendringen vil medføre en plikt for styrelederen til å sørge for styrebehandling av aktuelle saker for å fremme likestilling og hindre diskriminering, jf. forslag til ny likestillings- og diskrimineringslov §§ 26 og 26 a og regnskapsloven § 3–3c. Forarbeidene til aksjeloven og allmennaksjeloven, jf. Ot. prp. nr. 23 (1996–1997) side 149 med henvisning til NOU 1996:3 side 144, presiserer at i dette ligger

> «…ikke bare at styret skal sørge for å få til behandling saker av slik betydning at de bør være gjenstand for styrebehandling. Sakene må også behandles så raskt at styrebehandlingen ikke i realiteten blir en etterhåndsbehandling av saker som er avgjort av administrasjonen».

Det presiseres, for ordens skyld, at også styremedlemmene og daglig leder kan kreve styrebehandling av saker om aktivt likestillingsarbeid, jf. aksjeloven og allmennaksjeloven begges § 6–20 andre ledd.

Departementet mener at en tydeligere forankring av plikten i selskapers styre til å jobbe aktivt med likestillingsfremmende tiltak, vil sikre ivaretakelsen av likestillings- og mangfoldsperspektivene i selskapenes drift, og derfor styrke dette arbeidet. Sammen med bestemmelsene om kjønnsrepresentasjon i styret vil departementets forslag styrke arbeidet for å fremme likestilling og hindre diskriminering i næringslivet.

Departementet opprettholder ikke forslag om endringer i statsforetaksloven, lov om interkommunale selskaper, stiftelsesloven, kommuneloven og samvirkelova.

3.10 Offentlige myndigheters plikt til aktivt likestillingsarbeid

3.10.1 Aktivitetsplikt

3.10.1.1 Innledning

Departementets forslag i denne lovproposisjonen innebærer at myndighetenes aktivitetsplikt til å rette særlig oppmerksomhet mot sammensatt diskriminering stadfestes i loven. Plikten skal gjenspeiles i alt arbeid myndighetene utfører. Med sammensatt diskriminering menes diskriminering som forekommer som følge av samvirke av flere diskrimineringsgrunnlag, jf. begrepets innhold er beskrevet nærmere i kapittel 3.5.2.

Av myndighetenes aktivitetsplikt etter likestillings- og diskrimineringsloven § 24 følger det at tjenester skal være av like god kvalitet og tilpasset den enkelte brukeren og dennes behov. Med andre ord skal alle ha tilgang til likeverdige tjenester. Imidlertid kan det forekomme forskjellsbehandling av brukere i forbindelse med tjenesteytelse som en utilsiktet konsekvens av makten tjenesteytere forvalter, stereotypisering og sosial ulikhet. Dersom f.eks. kvinnelige tjenestebrukere behandles ulikt, og denne forskjellsbehandlingen har sammenheng med etnisitet, funksjonsevne, alder, funksjonsevne, eller andre grunnlag nevnt i likestillings- og diskrimineringsloven, kan forskjellsbehandlingen utgjøre sammensatt diskriminering. Derfor er brukermedvirkning, relevant informasjon og et reflektivt forhold til den makten tjenesteyteren forvalter, virkningsfulle måter å fremme likestilling og forebygge og hindre sammensatt diskriminering. Likestillings- og diskrimineringsombudet har i sin håndbok «Likeverdige tjenester for alle» (2011) gitt eksempler på hvordan en virksomhet kan sikre likeverdige tjenester.

Myndighetsutøvelse innebærer at forvaltningen fatter vedtak og forskrifter, og utøver annen myndighet. Myndighetsutøvelse omfatter bl.a. behandling av klager i saker om diskriminering. Håndhevingsorganene har behandlet flere saker, der spørsmålet om sammensatt diskriminering har blitt vurdert. Det vises for eksempel til sakene LDN-1/2008, LDN-2010–60, LDN-2014–2, LDN-35/2014, LDN-2015–31, og til dom av 17. mars 2010 i Øst-Finnmark tingrett, saksnummer 09–136827TVI-OSFI.

Offentlige myndigheter har en lovpålagt plikt til å forebygge seksuell trakassering, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 24. Departementet foreslår at aktivitetsplikten tydeliggjøres. Undersøkelser om omfanget av seksuell trakassering og #Metoo-kampanjen viser at seksuell trakassering er et vedvarende samfunnsproblem på de fleste samfunnsområdene. Antallet veiledningssaker hos Likestillings- og diskrimineringsombudet har økt jevnlig de siste årene. Med #Metoo kampanjen, har antallet henvendelser knyttet til veiledning om seksuell trakassering økt ytterligere. Det vises til omtalen av seksuell trakassering i kapittel 2.5. Departementet mener at det kreves styrket innsats for å bekjempe seksuell trakassering og vil derfor fremme et forslag om at plikten tydeliggjøres i loven.

Kjønnsbasert vold er et alvorlig samfunnsproblem. Internasjonale konvensjoner, som Norge er bundet av, forutsetter at myndighetene jobber aktivt for å bekjempe kjønnsbasert vold. Kjønnsbasert vold er et fenomen som hovedsakelig rammer kvinner, men ikke utelukkende. Også menn og gutter kan bli utsatt for vold og overgrep, på grunn av kjønn. Kjønnsbasert vold rammer hovedsakelig menn og gutter som utfordrer sosialt normative kjønnsroller og en manns og en kvinnes aksepterte posisjoner i samfunnet. Kjønnsbasert vold omfatter bl.a. voldtekt og seksuelle overgrep, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Kjønnsbasert vold er å anse som diskriminering på grunn av kjønn i henhold til Istanbulkonvensjonen og CEDAW.

Undersøkelser viser at menn oftest blir utsatt for vold i det offentlige rom, mens kvinner oftest blir utsatt for vold i nære relasjoner, for voldtekt, seksuelle overgrep og seksuell trakassering, jf. Likestillingsmeldingen (Meld. St. 7 (2015–2016) kapittel 4. Menn utgjør 81 prosent av siktede for forbrytelser i familieforhold. En studie fra NKVTS fra 2015 viser videre at 13,3 prosent av jentene, og 3,7 prosent av guttene i alderen 16–17 år, hadde opplevd seksuelle overgrep i løpet av livet. Ifølge en nasjonal forekomststudie av vold i Norge (NKVTS 2014) hadde ca. åtte prosent av de spurte kvinnene vært utsatt for alvorlig vold fra partner. Vold i nære relasjoner har store menneskelige kostnader, og det koster det norske samfunnet mellom 4,5 og 6 milliarder kroner hvert år, jf. Meld. St. 7 (2015–2016) kapittel 4.

Internasjonale konvensjoner forplikter offentlige myndigheter til å iverksette tiltak for å avskaffe såkalt strukturell diskriminering. Begrepet «strukturell diskriminering» viser til strukturer og systemer, som samfunnet og dets institusjoner er bygget på, og som inneholder elementer av diskriminerende karakter. Departementet har i Prop. 81 L (2016–2017) kapittel 2.5.3.1 uttalt at gjennomføringen av prinsippet om ikke-diskriminering blant annet innebærer:

> «…en plikt til å motarbeide de underliggende årsakene til diskriminering, for eksempel stereotypier eller fordommer som regner noen personer eller grupper som mindreverdige på grunn av deres personlige kjennetegn.»

Departementet foreslår at myndighetens plikt til å motarbeide stereotypier fremheves i loven.

3.10.1.2 Gjeldende rett

Offentlige myndigheter skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å oppfylle lovens formål, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 24. Aktivitetsplikten skal forstås i lys av lovens formålsbe-

stemmelse i likestillings- og diskrimineringsloven § 1:

> «Lovens formål er å fremme likestilling og hindre diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder og andre vesentlige forhold ved en person.»

Bestemmelsens andre ledd presiserer at:

> «Loven tar særlig sikte på å bedre kvinners og minoriteters stilling. Loven skal bidra til å bygge ned samfunnsskapte funksjonshemmende barrierer, og hindre at nye skapes.»

3.10.1.3 Forslag i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at offentlige myndigheters aktivitetsplikt konkretiseres. Dette gjelder myndighetenes rolle i myndighetsutøvelse og tjenesteyting. Likestillings- og diskrimineringsloven § 24 gir føringer på hvordan plikten skal forstås. Lovbestemmelsen er imidlertid lite konkret. Departementet mener det er behov for å gi en mer konkret beskrivelse i likestillings- og diskrimineringsloven, om hva plikten omfatter.

Departementet fremhevet i høringsnotatet enkelte elementer i myndighetens likestillingsarbeid, nemlig sammensatt diskriminering, seksuell trakassering og kjønnsbasert vold. Forslaget innebærer at det skal fremgå av loven at offentlige myndigheter bl.a. skal kartlegge tilstand for kjønnslikestilling og likestillingsutfordringer, være oppmerksomme på utfordringer knyttet til sammensatt diskriminering, og forebygge trakassering, herunder seksuell trakassering og kjønnsbasert vold. Denne oppregningen skal tjene som veiledning for pliktsubjektene om hvilke temaer som kan være relevante.

Forslag om at myndighetenes aktivitetsplikt skal konkretiseres, bygger i hovedsak på Skjeieutvalgets anbefalinger, jf. NOU 2011: 18, kapittel 3.5.2.2.

3.10.1.4 Høringsinstansenes syn

Et stort flertall av de høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget, støtter konkretiseringen av aktivitetsplikten som myndighetene er pålagt å følge etter likestillings- og diskrimineringsloven § 24. Flere høringsinstanser har kommet med ulike alternative forslag om hvordan pliktene kan utformes og konkretiseres.

Noen høringsinstanser, herunder *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, *Bufdir*, og en rekke interesseorganisasjoner (*Antirasistisk senter*, *FRI – Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold*, *Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO)*, *Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)*, *Krisesentersekretariatet*, *Mental Helse Norge*, *Menneskerettsalliansen*, *MiRA ressurssenter for kvinner med minoritetsbakgrunn*, *Norges Handikapforbund (NHF)*, *Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD)*, *Reform – ressurssenter for menn*, *Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn*, *Samisk Kvinneforum – Sami Nisson Forum*, *Stiftelsen Alternativ til vold*, *Stiftelsen Stopp diskriminerringen og Unge funksjonshemmede)*, mener at aktivitetsplikten bør konkretiseres i enda større grad, enn det departementet foreslo i høringsnotatet. Noen høringsinstanser støtter særskilt forslaget om å fremheve kjønnsrelatert vold og seksuell trakassering i loven, mens enkelte andre høringsinstanser stiller seg kritiske til det.

KVIBALD stiller seg positivt til at myndighetenes aktivitetsplikt knyttet til kjønnsrelatert vold fremheves og viser til at dette bidrar til gjennomføring Norges konvensjonsforpliktelser etter FNs kvinnediskrimineringskonvensjon og Istanbulkonvensjonen. *KVIBALD* mener likevel at også stereotypisering bør fremheves, og viser til at stereotypisering er:

> «…et sentralt element i Norges internasjonale forpliktelser med hensyn til å avskaffe strukturell diskriminering.»

KVIBALD viser videre til at stereotypier og diskriminering henger ofte sammen.

Interesseorganisasjonene *Antirasistisk senter*, *FRI – Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold*, *Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO)*, *Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)*, *Krisesentersekretariatet*, *Mental Helse Norge*, *Menneskerettsalliansen*, *MiRA ressurssenter for kvinner med minoritetsbakgrunn*, *Norges Handikapforbund (NHF)*, *Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD)*, *Reform – ressurssenter for menn*, *Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn*, *Samisk Kvinneforum – Sami Nisson Forum*, *Stiftelsen Alternativ til vold*, *Stiftelsen Stopp diskriminerringen* og *Unge funksjonshemmede* har uttalt seg i et felles høringssvar. Interesseorganisasjonene mener at det bør vurderes om arbeidsmetoden i fire trinn i likestillings- og diskrimineringsloven § 26 andre ledd også bør gjelde for myndighetene.

Likestillings- og diskrimineringsombudet støtter dette.

Ifølge de ovennevnte interesseorganisasjonene bør det presiseres at plikten gjelder i all virksomhet offentlige myndigheter utøver. Videre anføres det at alle diskrimineringsgrunnlag bør nevnes i bestemmelsen, slik grunnlagene fremgår av bestemmelsen om arbeidsgivers aktivitetsplikt.

Ombudet mener at det er svært positivt at offentlige myndigheters aktivitetsplikt konkretiseres. *Ombudet* støtter også forslaget om at trakassering, seksuell trakassering og kjønnsrelatert vold fremheves i lovteksten.

Bufdir støtter forslaget om å konkretisere offentlige myndigheters aktivitetsplikt og at offentlige myndigheter pålegges en redegjørelsesplikt, men mener at plikten bør konkretiseres ytterligere, slik at det fremgår av loven at myndigheters:

> «aktivitetsplikt omfatter bl.a. likeverdig tjenesteytelse, lovarbeid, utredninger, handlingsplaner og strategiarbeid».

NIM viser i sin høringsuttalelse bl.a. til at departementets hensikt med lovforslaget er å fremheve kvinnediskriminering, seksuell trakassering og kjønnsrelatert vold i aktivitetsplikten. *NIM* stiller seg positivt til styrking av kvinners stilling, men ønsker på samme måte en styrking av rettighetene til de øvrige utsatte gruppene som vernet i lovens formålsbestemmelse, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 1. *NIM* uttaler at:

> «…disse diskrimineringsgrunnlagene reflekteres i internasjonale menneskerettskonvensjoner Norge er bundet av, og av diskrimineringsvernet i Grunnloven. NIM mener at det på prinsipielt grunnlag er uheldig å framheve ett av flere diskrimineringsgrunnlag på denne måten i selve lovteksten. Implisitt sier man at dette diskrimineringsgrunnlaget er viktigere enn de andre.»

NIM påpeker videre at FNs rasediskrimineringskomité har etterlyst en redegjørelse og kartlegging av rasisme på ulike områder i Norge. *NIM* mener videre at forslaget om en konkretisert aktivitetsplikt kunne fremhevet og konkretisere aktivitetsplikten for alle diskrimineringsgrunnlagene ved å fjerne henvisninger til kjønn.

Når det gjelder konkretiseringen av aktivitetsplikten, er det, ifølge *Justis- og beredskapsdepartementet*, ikke åpenbart hva man oppnår med tilføyelsene, eller hvorfor akkurat disse tre elementene skal trekkes frem. Ifølge *Justis- og beredskapsdepartementet* kan dette føre til at arbeidet konsentreres om de fremhevede punktene, og slik sett gå på bekostning av de andre temaene. De etterlyser også en gjennomgang av formuleringene i bestemmelsene. Dette for å sikre en bedre sammenheng mellom pliktene og for å gjøre lovteksten mer tilgjengelig.

3.10.1.5 Departementets vurderinger

Innledning

Departementet opprettholder forslaget om å konkretisere myndighetenes aktivitetsplikt, men foreslår enkelte endringer som gjelder for elementene som fremheves i loven.

Departementet understreker at de temaene, som er foreslått fremhevet i loven, kun er eksempler på forhold plikten omfatter. Oppregningen er altså ikke en uttømmende liste over rekkevidden av aktivitetspliktens innhold.

Departementets forslag innebærer at offentlige myndigheter fremdeles skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering. I høringsnotatet ble henvisningen til «lovens formål» i likestillings- og diskrimineringsloven § 24 foreslått opprettholdt, jf. forslaget til revidert § 24 i høringsnotatet. Departementet har revurdert dette. Departementet foreslår i denne lovproposisjonen at forslaget endres, slik at diskrimineringsgrunnlagene som er omfattet av aktivitetsplikten, fremgår direkte av lovbestemmelsen gjennom henvisningen til lovens § 6.

Enkelte høringsinstanser har anført at det bør fremgå av lovbestemmelsen at aktivitetsplikten gjelder i all virksomhet til offentlige virksomheter. Departementet er enig i dette og fremmer et forslag i lovproposisjonen om at det at aktivitetsplikten omfatter all virksomhet til offentlige myndigheter.

Departementet foreslo i høringsnotatet at det skal fremgå av loven at offentlige myndigheter blant annet skal kartlegge tilstand for kjønnslikestilling og likestillingsutfordringer.

For å sikre bedre tilgjengelighet og for å tydeliggjøre sammenhengen mellom myndighetenes aktivitetsplikt og redegjørelsesplikt, foreslår departementet at forslaget justeres. Departementet foreslår derfor at myndighetene pålegges en plikt til å redegjøre for hvordan de jobber for å ivareta hensynet til likestilling og ikke-diskriminering i sitt arbeid, og en plikt til å vurdere resultatene som er oppnådd, jf. forslag til redegjørelses-

plikten i § 24 annet ledd. At offentlige myndigheter, i forbindelse med dette arbeidet, kartlegger tilstanden for kjønnslikestilling og likestillingsutfordringer på de diskrimineringsgrunnlagene som er omfattet av aktivitetsplikten, er både naturlig og formålstjenlig. Departementet opprettholder imidlertid ikke forslaget om å lovfeste plikt for myndighetene til å kartlegge tilstanden for kjønnslikestilling og likestillingsutfordringer, slik det ble foreslått i høringsnotatet.

Departementet opprettholder forslaget om at det bør fremgå direkte av loven at plikten innebærer at myndighetene skal være oppmerksomme på sammensatt diskriminering, og forebygge trakassering, herunder seksuell trakassering og kjønnsrelatert vold.

Departementet foreslår videre at det tas inn i lovteksten at myndighetene også skal motarbeide stereotypier knyttet til de diskrimineringsgrunnlagene som er nevnt i bestemmelsen.

Offentlige myndigheters aktivitetsplikt ble ikke konkretisert i likestillings- og diskrimineringsloven. Departementet uttaler likevel i lovens forarbeider at store deler av Skjeie-utvalgets forslag om offentlige myndigheters aktivitetsplikt er relevante i vurderingen av om plikten er oppfylt. Disse føringene er videreført i likestillings- og diskrimineringsloven, jf. Prop. 81 L (2016–2017) kapittel 24.2.9.

En kartlegging av kommunalt og regionalt likestillingsarbeid «Vedvarende vikeplikt» fra 2011 tyder på at den største utfordringen i likestillingsarbeidet i offentlige virksomheter er at det mangler systematikk og kontinuitet i arbeidet. Likestillingssenteret har også i sitt høringssvar påpekt at «likestillingsutfordringene i Norge handler om mangler i strukturen for likestillingsarbeidet, manglende oppfølging av aktivitetspliktene og en manglende problemforståelse.» På bakgrunn av dette foreslår departementet en konkretisering av aktivitetsplikten for offentlige myndigheter, i tillegg til at det foreslås en redegjørelsesplikt for myndighetene. Departementet mener at dette er et viktig fremskritt i arbeidet for mer likestilling i samfunnet.

Departementets forslag i denne lovproposisjonen innebærer en tydeliggjøring av aktivitetsplikten ved at enkelte elementer av de presiseringene Skjeie-utvalget foreslo, tas inn i loven, jf. NOU 2011: 18 side 57.

Formålet med konkretiseringen

Formålet med de foreslåtte lovendringene er å fremme og styrke offentlige myndigheters arbeid for mer likestilling og forebyggende arbeid mot diskriminering, på alle samfunnsområder.

Hvem som er omfattet av aktivitetsplikten

Begrepet «offentlige myndigheter» omfatter forvaltningsorganer som er en del av stat, kommune og fylkeskommune, og som utøver offentlig myndighet, jf. Prop. 88 L (2012–2013) kapittel 20.1 side 162, jf. Prop. 81 L (2016–2017) kapittel 24.2.2 og 24.2.9. Statsforetak eller statlige aksjeselskaper er omfattet av plikten, så langt de utøver offentlig myndighet. Offentlige foretak eller lignende som er aktører i markedet eller som ikke utøver myndighet, omfattes ikke av aktivitetsplikten. Det vises til Prop. 81 L (2016–2017) kapittel 24.2.9. Private rettssubjekter, som utøver offentlig myndighet, f.eks. en privat undervisningsinstitusjon, er også omfattet av plikten.

Hva innebærer aktivitetsplikten

Arbeidet skal være aktivt, målrettet og planmessig

Departementet foreslo i høringsnotatet at offentlige myndigheter fremdeles skal ha en plikt til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering. Dette er en videreføring av gjeldende rett. Det forventes at offentlige myndigheter har oppmerksomhet på, legger vekt på, og til en viss grad prioriterer likestillingshensyn, jf. forarbeidene til likestillings- og diskrimineringsloven, Prop. L 81 (2016–2017) merknader til § 24.

Når det gjelder meningsinnholdet av plikten til å arbeide «aktivt, målrettet og planmessig» med likestilling, vises det til fortolkningsuttalelser om disse begrepene i Prop. 81 L (2016–2017) kapittel 24.2.9. Plikten til å arbeide «aktivt» innebærer at det skal iverksettes konkrete tiltak.

Flere høringsinstanser har gitt innspill på og bedt departementet om å vurdere om arbeidsmetoden i fire trinn i likestillings- og diskrimineringsloven § 26 annet ledd også bør gjelde for offentlige myndigheter. Departementet har forståelse for synspunktet om at myndighetene også bør følge arbeidsmetoden, men har likevel valgt å ikke foreslå det. Etter departementets forslag skal myndighetene integrere og ivareta likestillingsperspektivet i all virksomhet. Myndighetsorganene utgjør en uensartet gruppe av virksomheter, av ulik størrelse. Det er departementets oppfatning at myndighetene selv skal kunne bestemme hvordan de ønsker å jobbe med likestilling. Offentlige myndigheter kan bruke arbeidsmetoden i sitt likestillingsarbeid, dersom de ønsker

det, men anvendelse av metoden vil ikke være et absolutt vilkår og obligatorisk for oppfyllelsen av aktivitetsplikten. Det gjelder også andre retningslinjer, f.eks. utredningsinstruksen og rapporteringsordningen til FN-komiteer, som stiller krav til måten aktivt likestillingsarbeid skal organiseres på, jf. departementets vurdering av offentlige myndigheters aktivitetsplikt i Prop. 81 L (2016–2017) kapittel 24.2.9.

Plikten til å arbeide «målrettet» og «planmessig» innebærer at myndighetene må sette mål, lage en plan og følge en strategi for likestillingsarbeidet, jf. Prop. 81 L (2016–2017) kapittel 24.2.9. Offentlige myndighetene skal holde oversikt over ansvar, oppgaver og myndighet når det gjelder likestilling og diskriminering, jf. NOU 2011:18, side 57.

Plikten omfatter alle diskrimineringsgrunnlagene

Flere høringsinstanser mener at diskrimineringsgrunnlagene som er omfattet av bestemmelsen bør nevnes eksplisitt i loven. Departementet er i utgangspunktet enig i dette, men foreslår at de diskrimineringsgrunnlagene som er omfattet av offentlige myndigheters aktivitetsplikt skal klargjøres gjennom henvisning til lovens § 6.

Diskrimineringsgrunnlagene som omfattes er kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk og alder. Det er også foreslått at sammensatt diskriminering nevnes.

Den såkalte samlekategorien «andre lignende, vesentlige forhold ved en person», som fremgår av lovens formålsparagraf i gjeldende rett, har et svært uklart virkeområde. Etter departementets vurdering vil uklarheten kunne gjøre det vanskelig for offentlige myndigheter og ombudet å følge opp plikten. Klargjøringen av diskrimineringsgrunnlagene som aktivitetsplikten omfatter innebærer en endring i aktivitetspliktens saklige virkeområde, slik at den såkalte samlekategorien faller utenfor bestemmelsens virkeområde.

Plikten gjelder all virksomhet

Plikten gjelder, som i dag, i all virksomhet til offentlige myndigheter, jf. Prop. 81 L (2016–2017) kapittel 24.2.9. Plikten omfatter all myndighetsutøvelse og all tjenesteyting, og den gjelder på alle samfunnsområder. Plikten omfatter bl.a. utforming og tildeling av tjenester, regelverksutforming, budsjettering og samfunnsplanlegging.

Departementet ga i lovproposisjonen Prop. 81 L (2016–2017) kapittel 24.2.9 uttrykk for at myndighetene skal integrere likestillingsperspektivet i all offentlig virksomhet og den:

> «…skal markere at offentlige myndigheter skal gi likestillingsarbeid høy prioritet, jf. Ot.prp. nr. 33 (1974–75) side 18 flg. Offentlig virksomhet må vurdere hvilke forhold som virker mot likestilling og hvilke tiltak som kan bidra til å fjerne slike barrierer. Videre omfatter plikten å iverksette konkrete likestillingstiltak, og å sikre at forslag til nye lover, forskrifter mv. og forvaltningsvedtak er i tråd med likestillings- og diskrimineringsloven.»

Situasjonsanalyse

Departementets forslag innebærer at offentlige myndigheter, ut fra en analyse av situasjonen, skal vurdere hvilke tiltak som er relevante, jf. Prop 81 L (2016–2017) merknader til § 24. Departementets forslag innebærer at det ikke stadfestes en plikt til å gjennomføre bestemte tiltak. Dette er en videreføring av gjeldende rett, jf. Prop. 81 L (2016–2017) kapittel 24.2.9.

En situasjonsanalyse innebærer at myndighetene bør skaffe kunnskap om likestillingssituasjonen på eget forvaltningsområde og på alle diskrimineringsgrunnlag. Situasjonsanalysen skal brukes til egen virksomhetsstyring, myndighetsutøvelse og forbedring av kvalitet i tjenester. Dette omfatter bl.a. at myndighetene innhenter informasjon om brukernes utfordringer og behov, og vurderer risiko for at diskriminering forekommer.

Offentlige myndigheter skal ha rutiner for å gjennomføre en analyse og for å identifisere utfordringer knyttet til egen virksomhet. På bakgrunn av analysen skal det vurderes hvordan tjenestetilbudet bør utformes og hvilke tilpasninger som skal gjøres for å imøtekomme likestillingsutfordringene. Det vises til NOU 2011:18 punkt 3.5.2.

Likestillings- og diskrimineringsombudet har utarbeidet en håndbok om likeverdige tjenester (2011) der det gis veiledning om hvordan likeverdige tjenester ytes i praksis.

Offentlige myndigheter som har gjennomført en situasjonsanalyse bør vurdere hvilke tiltak som skal iverksettes. Eksempler på slike tiltak er:

- Vurdere om eksisterende lover, forskrifter, rundskriv og forvaltningsvedtak mv, slår ut skjevt for enkelte grupper, og ta initiativ til å endre disse
- påse at lovforslag ivaretar likestillingshensyn og er i samsvar med likestillings- og diskrimi-

neringsloven, EU-rett og internasjonale konvensjoner som fastsetter føringer for likestillingsfeltet, jf. veilederen for utredningsinstruksen pkt. 3.3 som stadfester at dersom statlige tiltak som utredes vil medføre vesentlige likestillingsmessige virkninger, skal saken forelegges Barne- og likestillingsdepartementet.
- påse at tjenesteyting er likeverdig. Dette innebærer å gjøre informasjon tilgjengelig, å sikre brukermedvirkning og bl.a. tilgang til tolk, eller annen form for individuell tilrettelegging. Det vises for øvrig til Prop. 81 L (2016–2017) merknader til § 24
- øke kompetanse på bl.a. sammensatt diskriminering, seksuell trakassering, kjønnsrelatert vold, og stereotypisering som kan ha sammenheng med diskriminering
- øke kompetanse om sårbarhet som skyldes forhold som reflekteres i lovens diskrimineringsgrunnlag, dvs. kjønn, nedsatt funksjonsevne, etnisitet, alder, seksuell orientering mv.
- øke kompetanse om sårbarhet som skyldes andre forhold, som f. eks. sykdom, flytting, fattigdom, tap av nettverk og nære relasjoner mv, ufrivillig institusjonalisering mv.
- øke bevissthet om hvordan stereotypier og fordommer kan føre til diskriminering i tjenesteyting og i myndighetsutøvelse
- nedbygge kulturelle og språklige barrierer mellom minoritetsgrupper og myndighetene.

Det vises til NOU 2011:18 kapittel 3.5.2 og Likestillings- og diskrimineringsombudets håndbok for tjenesteytere «Likeverdige tjenester for alle» og refleksjonsheftet «Likeverdige tjenester i praksis».

Sammensatt diskriminering

Departementet opprettholder forslaget om at offentlige myndigheter pålegges en aktivitetsplikt knyttet til sammensatt diskriminering. Denne type diskriminering er forbudt etter gjeldende rett, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 6. Økt bevissthet om sammensatt diskriminering vil hjelpe til å identifisere likestillingsutfordringer, som gjennom enkelte diskrimineringsgrunnlag ikke kan fanges opp. Det vises til omtalen av sammensatt diskriminering i lovproposisjonen 81 L (2016–2017) kapittel 13.

Eksempler på mulige tiltak kan være:
- Øke bevissthet om sammensatt diskriminering.
- Øke kompetanse om å jobbe forebyggende mot sammensatt diskriminering, herunder å skaffe og nyttiggjøre seg eksisterende kunnskapsgrunnlag, statistikk og forskning om forhold knyttet til alle diskrimineringsgrunnlagene.
- Utarbeide og iverksette handlingsplaner veiledere og strategier for arbeidet mot sammensatt diskriminering.
- Samordne og koordinere tjenestetilbudet, slik at sårbare brukere ikke faller «mellom to stoler».
- Iverksette tiltak for likestilling i minoritetsmiljøer, herunder bl.a. språkopplæring for at kvinner med minoritetsbakgrunn kan delta i arbeidslivet.
- Styrke frivillige organisasjoner som bidrar til integrering av minoritetskvinner.
- Styrke frivillige sertifiseringsordninger om likestilling.
- Øke kulturforståelsen blant tjenesteytere med samiske brukere.
- Kartlegge levekårene til personer med utviklingshemming i samiske områder, og styrke hjelpetiltak for voldsutsatte samiske kvinner.

Trakassering og seksuell trakassering

Departementet opprettholder forslaget om at offentlige myndigheters plikt til å forebygge trakassering og seksuell trakassering fremheves i loven. Forslaget innebærer en videreføring og tydeliggjøring av gjeldende rett.

Forslaget er en oppfølging av Skjeie-utvalgets anbefaling om konkretisering av aktivitetsplikten. Skjeie-utvalget foreslo at myndighetenes ansvar for å forebygge trakassering og seksuell trakassering gjennom aktive tiltak, skal lovfestes som en del av aktivitetsplikten, jf. NOU 2011: 18 side 57.

Offentlige myndigheters aktivitetsplikt etter gjeldende rett omfatter trakassering og seksuell trakassering, jf. § 24, jf. § 1, og jf. Prop. 81 L (2016–2017) kapittel 24.2.9 og merknader til § 24. Forbudet mot å trakassere omfatter trakassering på grunn av de diskrimineringsgrunnlagene som er nevnt i likestillings- og diskrimineringsloven § 6 første ledd, og seksuell trakassering. Det nærmere meningsinnholdet av begrepet «trakassering» er beskrevet i lovens § 13, jf. Prop. 81 L (2016–2017) merknader til § 13 og kapittel 18.9.

Aktivitetsplikten vil bidra til kunnskapsutvikling og drive forebyggende arbeid mot denne typen diskriminering. Mulige tiltak kan være:
- Kompetanseheving og kunnskapsutvikling om seksuell trakassering for ulike samfunnsaktører.

- Styrking av hjelpeapparatet.
- Samordning og koordinering av arbeidet mot seksuell trakassering.
- Seksualundervisning, herunder undervisning om grensesetting og respekt for egne og andres grenser, i grunnskolen.

Kjønnsbasert vold

Departementet opprettholder forslaget om at offentlige myndigheters plikt til å forebygge kjønnsrelatert vold fremheves i loven, men begrepsbruken endres til kjønnsbasert vold. Forslaget er en oppfølging av Skjeie-utvalgets anbefaling om konkretisering av aktivitetsplikten. Skjeie-utvalget foreslo at myndighetenes ansvar for å forebygge og hindre kjønnsrelatert vold gjennom aktive tiltak, tydeliggjøres i loven, jf. NOU 2011: 18 side 57.

Offentlige myndigheter har allerede i dag en plikt til å forebygge kjønnsbasert vold som en form for kjønnsdiskriminering. Departementet mener at offentlige myndigheter skal prioritere arbeidet for å forebygge og hindre vold og overgrep høyt. Dette forutsetter også Istanbul-konvensjonen, som Norge er bundet av. Departementet vil i denne proposisjonen følge opp Skjeie-utvalgets anbefaling om å konkretisere myndigheters ansvar når det gjelder kjønnsrelatert vold.

En særskilt kjønnsbasert dynamikk knytter seg til volden som utøves i nære relasjoner. Offentlige myndigheters aktivitetsplikt knyttet til kjønnsbasert vold gjelder alle samfunnsområder, selv om kjønnsbasert vold ofte forekommer i nære relasjoner, som i familieliv. Diskrimineringsnemnda håndhever ikke forbudet mot diskriminering i familieliv og andre rent personlige forhold etter likestillings- og diskrimineringsloven, jf. diskrimineringsombudsloven §§ 2 og 7 andre ledd. Det nevnes, for ordens skyld, at ombudets veiledning og oppfølging av oppfyllelsen av aktivitetsplikten for myndighetene omfatter også arbeidet mot kjønnsbasert vold i familieliv og i andre rent personlige forhold.

Mulige tiltak i arbeidet for å kjempe imot kjønnsbasert vold kan være:

- Øke politiets og håndhevingsapparatets kompetanse på kjønnsbasert vold.
- Endre lover, utarbeide handlingsplaner, strategier og retningslinjer for å styrke arbeidet mot kjønnsrelatert vold.
- Styrke hjelpeapparatet for voldsutsatte.
- Styrke kompetansen i hjelpeapparatet.
- Bedre koordineringen av arbeidet mot vold og tvang i nære relasjoner.
- Iverksette familie- og nettverksstøttende tiltak.
- Gjennomføre skolebaserte undervisningsprogram.
- Gi informasjon og støtte i barnehager.
- Utvikle digitale helsetjenester og hjemmebesøksprogrammer hos småbarnsfamilier.
- Iverksette tiltak gjennom helsestasjon- og skolehelsetjenesten, bruke økonomiske støtteordninger for å styrke innsatsen mot kjønnsbasert vold, f.eks. i arbeidslivet.

Stereotypisering

Departementet er enig med KVIBALD som i sitt høringsinnspill sier at arbeidet mot negativ stereotypisering er en viktig del av forebyggende arbeid mot diskriminering. Departementet fremmer i denne lovproposisjonen et forslag om at stereotypisering, som en holdning eller atferd som knytter seg til diskriminering, fremheves i bestemmelsen om myndighetenes aktivitetsplikt. Skjeie-utvalget foreslo også at det presiseres i lovteksten at offentlige myndigheter skal motarbeide og bekjempe fordommer og stereotypier.

En stereotypi er en generalisert, intuitiv oppfatning om hvordan en bestemt gruppe mennesker er. Stereotypiske forestillinger kan føre til at en person havner i en imaginær identitetskategori, der han eller hun ikke ønsker å være. Stereotypiseringen skjer ofte uten at det reflekteres over om den aktuelle personens egenskaper stemmer overens med stereotypien. Som KVIBALD påpeker i sitt høringssvar kan negative stereotypiseringer om en persons kjønn, seksuell orientering, etnisitet, funksjonsevne eller alder føre til diskriminering, f.eks. i forbindelse med ansettelse.

De internasjonale konvensjonene Norge er bundet av, forplikter medlemsstatene til å iverksette aktive tiltak mot stereotypisering. Det vises til CEDAW artikkel 5 bokstav a. CEDAW artikkel 10 bokstav c stadfester at det skal iverksettes aktive tiltak for å avskaffe stereotypiske forestillinger om menn og kvinner. Dette gjelder for alle typer undervisning. CRPD artikkel 8 nr. 1 forplikter statene til å treffe aktive tiltak for å bekjempe stereotypier, fordommer og skadelig praksis knyttet til mennesker med nedsatt funksjonsevne «på alle livets områder». CERD artikkel 7 stadfester at medlemsstatene skal gjennomføre effektive tiltak for å bekjempe fordommer som fører til rasediskriminering. Dette gjelder blant annet på områdene undervisning og utdanning.

Forarbeidene til likestillings- og diskrimineringsloven fremhever stereotypisering som et forhold som kan føre til diskriminering. Trakasse-

ring innebærer for eksempel at den trakasserende handlingen må være knyttet til et diskrimineringsgrunnlag. Dette innebærer at det må være årsakssammenheng mellom atferden, dvs. den trakasserende handlingen, og et diskrimineringsgrunnlag, f.eks. nedsatt funksjonsevne. Det fremgår av lovens forarbeider at et vurderingstema er om handlingen anses å være basert på «negative stereotypier, fordommer eller forakt» mot forhold som f.eks. nedsatt funksjonsevne, jf. Prop. 81 L (2016–2017) kapittel 18.2.1. Et annet eksempel er religiøst begrunnet forskjellsbehandling i tros- og livssynssamfunn. En slik forskjellsbehandling oppfyller kravet til saklig formål, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 9, jf. Prop. 81 L (2016–2017) kapittel 14.2.5. Departementet uttaler samme sted at:

> «Forskjellsbehandling som er begrunnet i fordommer og stereotype oppfatninger eller praksis, kultur eller tradisjon i tros- og livssynssamfunnet – og som ikke er religiøst forankret – utgjør ikke lovlig forskjellsbehandling.»

Et tiltak for å motarbeide negative stereotypiseringer i myndighetsutøvelse og tjenesteyting, er refleksjon. Offentlige myndigheter bør derfor vurdere blant annet følgende spørsmål:

- Finnes det stereotypier om bestemte grupper mennesker (brukere) som kan påvirke tjenestene virksomheten gir? Hvilke konsekvenser kan disse ha for tjenestene?
- Forekommer det fordommer eller stereotypier som hindrer likestilling, eller som fører til diskriminering, i myndighetsutøvelse eller i tjenesteyting?
- Stilles det saklige vilkår for at en person får eller ikke får en tjeneste?
- Forekommer det at negative stereotypier eller fordommer påvirker vurderingen av hva som anses som relevant faktum? Kan dette påvirke myndighetsutøvelse eller tjenesteyting?
- Det vises til Likestillings- og diskrimineringsombudets håndbok for tjenesteytere «Likeverdige tjenester for alle» og refleksjonsheftet «Likeverdige tjenester i praksis».

3.10.2 Redegjørelsesplikt

3.10.2.1 Innledning

Skjeie-utvalget vurderte spørsmålet om offentlige myndigheter skal ha en plikt til å redegjøre for sitt arbeid med likestilling. Ifølge utvalget hadde myndighetene lagt til grunn at det gjaldt en slik plikt, men at det i lys av forarbeidene til de tidligere likestillings- og diskrimineringslovene var uklart om myndighetene i sin myndighetsutøvelse og tjenesteyting hadde en redegjørelsesplikt. Justisdepartementets Lovavdeling tok også stilling til spørsmålet og kom frem til, under adskillig tvil, at myndighetene trolig ikke hadde en redegjørelsesplikt, jf. Lovavdelingens uttalelse 15. september 2010. Likestillings- og diskrimineringsloven ble vedtatt uten en redegjørelsesplikt for myndighetene.

Skjeie-utvalget viste til at en redegjørelsesplikt for offentlige myndigheter burde vurderes opp mot behovet for kontroll. Myndighetene hadde ofte et bredt ansvarsområde, noe som kunne medføre en omfattende redegjørelsesplikt. Skjeie-utvalget foreslo følgelig at offentlige myndigheter skulle ilegges en plikt til å dokumentere tiltakene som følger av bestemmelsene om myndighetenes aktivitetsplikt. Dokumentasjonsplikten skulle erstatte en redegjørelsesplikt. Dokumentasjonen skulle være grunnlaget for oppfølging av virksomhetene, med veiledning og kontroll.

I likhet med Skjeie-utvalget, mener departementet at offentlige myndigheter, i rollen som myndighetsutøver og tjenesteyter, skal dokumentere arbeidet med likestilling. Departementet mener samtidig at åpenhet i form av offentliggjøring av dokumentasjonen, også er et viktig virkemiddel for å fremme likestilling. Dette taler for en redegjørelsesplikt for myndighetene.

3.10.2.2 Gjeldende rett

Offentlige myndigheter i rollen som myndighetsutøver og tjenesteyter har etter gjeldende rett ingen redegjørelsesplikt.

3.10.2.3 Forslag i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at myndighetene skal være pålagt redegjørelsesplikt. Departementet foreslo at redegjørelsesplikten bygges over samme lest som bestemmelsen om foretaks plikt til å rapportere om samfunnsansvar. Dette innebærer at offentlige myndigheter skal redegjøre for hva de gjør for å integrere hensynet til likestilling i sitt arbeid, i sin daglige drift og i forholdet til sine interessenter og samarbeidspartnere. Offentlige myndigheter skal redegjøre for hvordan de arbeider med å omsette prinsipper, prosedyrer og standarder for likestilling til handling. Myndighetene skal vurdere resultatene som er oppnådd og opplyse hvilke forventninger de har til dette arbeidet fremover.

Departementet foreslo i høringsnotatet at redegjørelsen skal offentliggjøres i årsbudsjettet eller i årsberetningen. Offentlige myndigheter som ikke er pålagt å utarbeide årsberetning, skal ta redegjørelsen inn i årsbudsjettet.

3.10.2.4 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser, herunder *Bufdir*, *Likestillingssenteret*, *JURK* og *KVIBALD* stiller seg positivt til at myndighetene, i rollen som myndighetsutøver og tjenesteyter, skal få en redegjørelsesplikt. *Likestillings- og diskrimineringsombudet* støtter også forslaget om at det innføres en redegjørelsesplikt knyttet til aktivitetsplikten, men mener at den foreslåtte lovteksten bør justeres. *Ombudet* mener at formuleringene i lovbestemmelsen, som har store likhetstrekk med § 3–3 c i regnskapsloven, ikke nødvendigvis passer godt for offentlige myndigheter.

Videre anfører *Likestillings- og diskrimineringsombudet* at det bør fremheves at offentlige myndigheter ikke bare skal kartlegge likestillingsutfordringer, men også bør kartlegge og undersøke risiko for diskriminering.

KS støtter verken forslaget om å konkretisere aktivitetsplikten, eller en redegjørelsesplikt for myndighetene. *KS* foreslår isteden en dokumentasjonsplikt for myndighetene.

3.10.2.5 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder forslaget om at offentlige myndigheter skal redegjøre for hva de gjør for å integrere hensynet til likestilling og ikke-diskriminering i sitt arbeid. Departementet foreslår at redegjørelsen skal gis i årsrapport, årsberetning, eller i et annet offentlig tilgjengelig dokument. Dette på bakgrunn av at statlige virksomheter ikke offentliggjør sine budsjetter, men er pålagt å avgi en årsrapport, se omtale av arbeidsgivers redegjørelsesplikt i kapittel 3.8.15.

Som Likestillings- og diskrimineringsombudet og Justis- og beredskapsdepartementet påpeker i sine høringsinnspill, er det viktig å sikre en god sammenheng mellom aktivitets- og redegjørelsesplikten, og passende begrepsbruk i lovteksten. Departementet foreslår derfor at det gjøres noen terminologiske tilpasninger i ordlyden av lovforslaget, sammenlignet med departementets forslag i høringsnotatet.

Departementet har vurdert om den foreslåtte redegjørelsesplikten skal erstattes med en dokumentasjonsplikt, som er foreslått av KS. Departementet har valgt å opprettholde forslaget om å innføre redegjørelsesplikt for myndighetene. Departementet mener at en redegjørelsesplikt vil kunne bidra til åpenhet om myndighetenes likestillingsarbeid på en bedre måte enn en eventuell dokumentasjonsplikt. En redegjørelsesplikt vil også kunne styrke kontrollen med at aktivitetsplikten overholdes. Den foreslåtte plikten dreier seg om redegjørelse for arbeidet etter den foreslåtte aktivitetsplikten beskrevet i likestillings- og diskrimineringsloven.

Formuleringene i den foreslåtte bestemmelsen om offentlige myndigheters redegjørelsesplikt er hovedsakelig inspirert av redegjørelsesplikten etter regnskapsloven § 3–3 c. Det samme gjelder formuleringen av den foreslåtte bestemmelsen om arbeidsgivers redegjørelesplikt, jf. forslag til ny § 26 a. Formålet med denne sammenligningen er å poengtere at aktivt likestillingsarbeid er et felles samfunnsansvar, som forplikter ikke bare næringslivet (store foretak) og arbeidsgivere, men også offentlige myndigheter. Utarbeidelse av et helhetlig redegjørelsesregime på likestillingsområdet, dvs. en redegjørelse som baserer seg på en overordnet, felles metodisk tilnærming, vil kunne bidra til utvikling av «best praksis» i virksomhetens likestillingsarbeid. Det vil etter departementets vurdering også kunne bidra til at Likestillings- og diskrimineringsombudets arbeid med veiledning og oppfølging av arbeidsgiveres og myndigheters redegjørelsesplikt, blir mer effektivt.

Selv om det er store likhetstrekk mellom offentlige myndigheters og andre foretaks redegjørelsesplikt, er forpliktelsene likevel ikke helt like. Departementets forslag innebærer at offentlige myndigheters redegjørelsesplikt vil være mer forpliktende enn for store foretaks redegjørelsesplikt etter regnskapsloven § 3–3 c. På lik linje med arbeidsgivere som er pålagt en redegjørelsesplikt etter den foreslåtte likestillings- og diskrimineringsloven § 26 a, skal offentlige myndigheter utarbeide en gjennomtenkt «likestillingspolicy» på sitt forvaltningsområde. Denne «likestillingspolicyen» innebærer at myndighetene skal utarbeide retningslinjer, prinsipper, prosedyrer og standarder for sitt arbeid, og omsette disse til konkret handling i praksis. Offentlige myndigheters redegjørelsesplikt knytter seg til aktivitetsplikten beskrevet i likestillings- og diskrimineringsloven, og plikten har dermed et mer avgrenset saklig og geografisk virkeområde enn rapporteringsplikten etter regnskapsloven § 3–3 c, jf. Prop. 48 L (2012–2013), kapittel 2.

Etter departementets forslag skal redegjørelsen offentliggjøres i årsrapport eller i årsberet-

ning. Offentlige myndigheter som ikke er pålagt å utarbeide årsberetning skal ta redegjørelsen inn i årsrapporten.

3.11 Veiledning og håndheving

3.11.1 Gjeldende rett

Det fremgår av diskrimineringsombudsloven § 5 at Likestillings- og diskrimineringsombudet skal arbeide for å fremme reell likestilling og hindre diskriminering på alle samfunnsområder på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel og adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk og alder. Ombudet skal også arbeide for å fremme likebehandling i arbeidslivet, uavhengig av politisk syn, medlemskap i arbeidstakerorganisasjon, og alder, jf. arbeidsmiljøloven kapittel 13 og diskrimineringsombudsloven § 1 annet ledd og § 5 første ledd.

Likestillings- og diskrimineringsombudet skal være en aktiv pådriver for mer likestilling i samfunnet. Dette innebærer bl.a. at ombudet skal ha oversikt over tilstanden for likestilling og omfanget av diskriminering. Likestillings- og diskrimineringsombudet skal bidra til bevisstgjøring, spre kunnskap om likestillingstilstand og utfordringer, samt til å utvikle kompetanse på og dokumentasjon om likestilling. Likestillings- og diskrimineringsombudet skal jobbe både for å endre holdninger og diskriminerende atferd.

Ombudet skal motarbeide diskriminering på et mer overordnet nivå, f.eks. når det gjelder måten samfunnet er bygget opp, i og gjennom regelverk, institusjoner, myndighetspraksis mv. Ombudet har et ansvar for å identifisere diskriminerende barrierer enkeltindivider kan oppleve i møte med ulike samfunnsaktører og institusjoner. Loven regulerer ikke hvordan pådriverfunksjonen skal utøves i praksis, eller hvilke områder ombudet til enhver tid skal prioritere. Ombudet står derfor fritt til å bestemme hvordan denne funksjonen utøves, jf. Prop. L 80 (2016–2017) merknader til § 5 ombudets oppgaver.

Ombudet skal videre gi veiledning om bestemmelsene i likestillings- og diskrimineringsloven § 1 annet ledd. Veiledningsoppgaven omfatter likestillings- og diskrimineringslovens bestemmelser og bestemmelser om diskriminering i annen lovgivning. Alle kan henvende seg til ombudet for veiledning, jf. diskrimineringsombudsloven § 5 annet ledd. Ombudet skal gi informasjon, støtte og veiledning i arbeidet for å fremme likestilling, både i offentlig, privat og frivillig sektor, jf. Prop. 80 L (2016–2017) kapittel 6.5.2.3 og merknader til § 5.

Ombudet skal også gi veiledning om arbeidsgivers aktivitetsplikt. Ombudet skal spre kunnskap om hvordan arbeidsgiver kan jobbe for likestilling og mangfold i virksomheten. Ombudet har ikke oppgaver knyttet til håndheving av likestillings- og diskrimineringsloven eller av bestemmelser om diskriminering i annen lovgivning. Ombudet kontrollerer heller ikke oppfyllelsen av aktivitets- og redegjørelsesplikten.

3.11.2 Forslag i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at Likestillings- og diskrimineringsombudet skal veilede og kontrollere aktivitets- og redegjørelsesplikten.

Med «kontroll» menes at ombudet aktivt skal følge opp at pliktsubjektene overholder de forpliktelsene som fremgår av de foreslåtte bestemmelsene i likestillings- og diskrimineringsloven §§ 24, 24 a, 26 og 26, jf. forslag til lovbestemmelsene i høringsnotatet, og som fremgår av gjeldende § 25 om arbeidslivets organisasjoners aktivitetsplikt.

Departementet foreslo i høringsnotatet at aktivitets- og redegjørelsesplikten ikke skal håndheves utover den oppfølgingen som ombudet foretar. Departementet foreslo derfor at nemnda ikke lenger skal håndheve bestemmelsen om arbeidsgivers redegjørelsesplikt, og diskrimineringsombudsloven § 7 ble foreslått endret.

3.11.3 Høringsinstansenes syn

Mange høringsinstanser, herunder *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, *KVIBALD*, *Likestillingssenteret*, *Senter for likestilling*, *Bufdir*, *Fagforbundet* og *LO*, støtter rollen knyttet til veiledning og kontroll som departementet foreslo at ombudet skal ha.

NHO mener at:

> «dersom oppfølgingen fra myndighetene er basert på god veiledning fremfor trusler om sanksjoner, så vil det utvilsomt føre til bedre etterlevelse av reglene og dermed et mer likestilt arbeidsliv.»

Mange høringsinstanser, herunder *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, presiserer at ombudet må sikres tilstrekkelig ressurser for å kunne ivareta de oppgavene som departementet har foreslått skal legges til ombudet.

Likestillings- og diskrimineringsombudet mener at den skisserte rollen til ombudet er god, og støtter forslaget om at ombudet skal gi veiledning og føre kontroll med at myndighetene overholder sine forpliktelser. De er enig med departementet i at dialogbasert tilsyn er fornuftig og effektivt for å fremme likestilling. De er imidlertid likevel bekymret for om aktivitets- og redegjørelsesplikten vil få det tiltenkte gjennomslag uten at det finnes noen mulighet for sanksjonering. De presiserer videre:

> «…selv om aktivt likestillingsarbeid er svært viktig av mange årsaker, er det rimelig å anta at mange arbeidsgivere av ressurshensyn vil prioritere ned slikt arbeid og heller prioritere oppfølging av regelverk som blir direkte sanksjonert.»

Advokatforeningen viser til at ansvaret for veiledning og kontroll/tilsyn er av svært ulik karakter, og mener at det prinsipielt kan stilles spørsmål ved om ombudet bør ha kontrollmyndighet. *Advokatforeningen* bemerker imidlertid at ombudet tidligere har hatt slik myndighet og at spørsmålet i denne saken egentlig dreier seg om en utvidelse ombudets myndighet. *Advokatforeningen* mener at begrepsbruken i diskrimineringsombudsloven § 5 bør tydeliggjøres, og viser til at det dels tales om «tilsyn» og dels om «kontroll» i denne bestemmelsen. *Advokatforeningen* mener videre at det bør avklares hva som ligger i ombudets kontrollmyndighet og at denne kompetansen er så sentral at den bør tydeligere forankres i loven.

Diskrimineringsnemnda støtter forslaget om å videreføre ombudets rolle som pådriver- og veileder på dette feltet. *Nemnda* mener imidlertid at det er uheldig hvis ombudet både skal veilede (være pådriver) og kontrollere (håndheve) aktivitets- og redegjørelsesplikten. *Nemnda* viser til at en slik dobbeltrolle vil være utfordrende både for partene som omfattes av reguleringen og for ombudet selv. De mener også at:

> «…partene vil kunne ha betenkeligheter med å be om veiledning fra ombudet når opplysningene som deles kan føre til kontrolltiltak fra det samme organet. Dette kan også medføre svekket tillit til ombudets objektivitet, upartiskhet og nøytralitet.»

Diskrimineringsnemnda viser til at det at veiledning og kontroll skilles fra hverandre, samsvarer med den organiseringen og rollefordelingen som nylig er iverksatt mellom ombudet og nemnda. *Diskrimineringsnemnda* mener at ansvaret for håndhevingen bør deles, slik at nemnda håndhever brudd på aktivitetsplikten for arbeidsgivere i likestillings- og diskrimineringsloven § 13 sjette ledd (plikt å forebygge og forhindre trakassering og seksuell trakassering), og Arbeidstilsynet håndhever saker om brudd på de øvrige bestemmelsene om aktivitets- og redegjørelsesplikten.

De aller fleste høringsinstansene som har uttalt seg om håndheving av pliktene, mener at diskrimineringsnemnda, for å sikre etterlevelsen av regelverket, skal håndheve aktivitets- og redegjørelsesplikten, eller (mer spesifikt) at nemndas myndighet til å håndheve bestemmelsen om arbeidsgivers redegjørelsesplikt videreføres. *Ombudet* og *Fagforbundet* mener for eksempel at arbeidsgivers redegjørelsesplikt bør håndheves av nemnda, og presiserer at det også bør være sanksjonsmuligheter, herunder en mulighet til å ilegge tvangsmulkt ved mangelfull oppfyllelse av pliktene.

Justis- og beredskapsdepartementet mener at innholdet den foreslåtte bestemmelsen i diskrimineringsombudsloven § 5 fjerde ledd i liten grad er omtalt i høringsnotatet. De mener for eksempel at det er uklart hvordan «kontroll» eventuelt skiller seg fra en tradisjonell tilsynsfunksjon.

3.11.4 Departementets vurderinger

3.11.4.1 Likestillings- og diskrimineringsombudets veiledning og oppfølging

Departementet opprettholder forslaget om at Likestillings- og diskrimineringsombudet skal veilede og kontrollere arbeidsgiveres, arbeidslivets organisasjoners og offentlige myndigheters oppfyllelse av aktivitets- og redegjørelsesplikten.

Departementet foreslår at begrepet «kontroll» erstattes med begrepet «oppfølging», uten at meningsinnholdet endres. Begrepet oppfølging vil i motsetning til kontroll, indikerer en mykere innretning for kontroll-/og oppfølgingsoppgaven, noe også Skjeie-utvalget anbefalte som et utgangspunkt for offentlige myndigheters tilsyn med aktivitetsplikten.

Departementets forslag innebærer at arbeidsgivere i de minste virksomhetene (under 20 ansatte) skal dokumentere sitt likestillingsarbeid etter likestillings- og diskrimineringsloven § 26 første ledd, jf. forslag til ny § 26 fjerde ledd første punktum i likestillings- og diskrimineringsloven. Departementet foreslår at denne dokumentasjons-

plikten også skal omfattes av ombudets oppfølging.

Departementet opprettholder videre forslaget om at ombudet skal veilede og følge opp redegjørelsesplikten om likestilling etter regnskapsloven § 3–3 c. Denne redegjørelsesplikten vil bare gjelde for store regnskapspliktige foretak.

Hva innebærer oppfølging av aktivitets- og redegjørelsesplikten

Formålet med en oppfølging av aktivitets- og redegjørelsesplikten er først og fremst å sikre at virksomhetene faktisk jobber med likestilling. Formålet er videre å heve kvaliteten i virksomhetenes likestillingsarbeid. I tillegg har oppfølgingen også en kontrollfunksjon, ved at ombudet, dersom virksomheten ikke overholder sine forpliktelser, kan bringe en sak om brudd på arbeidsgivers redegjørelsesplikt inn for Diskrimineringsnemnda til behandling, jf. diskrimineringsombudsloven § 8.

Veiledningsrollen er en videreføring av gjeldende rett, jf. diskrimineringsombudsloven § 5, jf. Prop. 80 L (2016–2017). Dette innebærer at ombudet, som i dag, selv skal vurdere hvordan den vil gjennomføre veiledningen. Ombudet vil f. eks. kunne gi opplæring i lovens krav om aktivt likestillingsarbeid og om redegjørelsesplikten. Ombudet vil også kunne bistå arbeidsgivere med å identifisere likestillingsutfordringer og å iverksette relevante tiltak. Ombudet kan også gi veiledning om utarbeidelse av rutiner og retningslinjer, samt gi veiledning ved håndtering av avvik i virksomheter. Formålet med ombudets veiledningsarbeid er å formidle kunnskap, gi støtte og bidra til kompetanseutvikling.

Med «oppfølging» av aktivitetsplikten menes at ombudet og arbeidsgiver i den aktuelle virksomheten skal lage en felles tilnærming til hvordan aktivitetsplikten i den aktuelle virksomheten følges opp. Med felles tilnærming menes at ombudet og arbeidsgiver utarbeider en felles problemforståelse/utfordringsbilde for virksomheten, og lager en overordnet fremdriftsplan for hvordan dette kan følges opp. Formålet med dette er at ombudet, gjennom oppfølging av utvalgte virksomheter eller bransjer, kan bistå arbeidsgivere med å identifisere likestillingsutfordringer og å vurdere hvilke tiltak som kan være aktuelle i virksomheten. En gjennomgang (oppfølging) av dokumentasjonsplikten vil bidra til at denne oppgaven utføres. Ombudet skal, på eget initiativ, følge opp at årsberetningen/likestillingsredegjørelsen i et annet offentlig dokument tilfredsstiller lovens krav. Ombudet skal følge opp at virksomhetene faktisk har en redegjørelse for likestilling, og at innholdet i redegjørelsen oppfyller lovens krav.

Med «oppfølging» av redegjørelsesplikten menes at ombudet skal gjennomgå likestillingsredegjørelsene og vurdere disse. Ombudet skal analysere funnene, og komme med forslag til forbedringstiltak og styrket innsats på likestillingsarbeid, jf. Skjeie-utvalgets anbefaling om oppgaver for et nytt direktorat for likestilling i NOU 2011: 18 kapittel 6.2.3. Ombudet skal gjennomføre oppfølgingen på en måte som bidrar til virksomhetenes utviklings- og kvalitetsforbedringsarbeid og støtter dynamisk næringslivsutvikling.

Oppfølging skiller seg fra tilsyn

Diskrimineringsnemnda og Advokatforeningen har begge stilt spørsmål ved om et og samme organ bør gi veiledning om aktivitets- og redegjørelsesplikten og kontrollere oppfyllelsen av disse. Diskrimineringsnemnda er kritisk til forslaget og viser blant annet til et behov for å sikre objektivitet og upartiskhet i lovhåndheving, og til en uheldig sammenblanding av ombudets roller.

Departementet er ikke enig med Diskrimineringsnemnda og viser til at ombudets rolle skiller seg fra en tradisjonell tilsynsfunksjon i det at ombudet bl.a. ikke skal fatte forvaltningsvedtak eller pålegge sanksjoner ved eventuelle brudd på pliktene. Departementet viser videre til at forholdet mellom kontroll med oppfyllelse av lovpålagte krav og veiledning utført i forbindelse med tilsyn har blitt drøftet bl.a. i Tilsynsutvalgets utredning NOU 2004: 17 Statlig tilsyn med kommunesektoren og forarbeidene til kommuneloven (Ot.prp. nr. 97 (2005–2006), jf. også Tilsynsmeldingen (St.meld. nr. 17 (2002–2003)).

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har også gjennomført en kartlegging av Fylkesmannens tilsyn med kommuner, og vurdert hvordan tilsyn har utviklet seg, jf. Difi-notat 2015:3. Difi konkluderer bl.a. med at et av de viktigste utviklingstrekkene med tilsyn med kommuner er at det utvikles metoder for læringsbasert tilsyn på alle fagområder og at det utvikles metoder for å gi veiledning om regelverk før og etter tilsynet. Forskning (Engestrøm 1995, jf. også Fintland, Østebo og Braut 2017) tyder videre på at tilsynsmodeller som oppleves som dialogbaserte av deltagerne og som er basert på involvering, stimulerer til læring og faglig refleksjon.

Departementets forslag innebærer ikke sanksjonering av eventuelle brudd på aktivitetspliktene. Departementet mener derfor at den økte involveringen av pliktsubjektet og dialogpreget til-

nærming i veiledning, utforming av felles forståelse av tilstand, utfordringer og mulige løsninger, derfor ikke kommer i konflikt med ombudets oppfølging. Departementet vil med dette legge frem et forslag som i størst mulig grad bidrar til kvalitetsutvikling i pliktsubjektenes arbeid med likestilling.

Departementet viser også til Stortingsmelding om statlige tilsyn (St.meld. nr. 17 (2002–2003), der utfordringer ved ulike tilsynsorganiseringer ble vurdert. Selv om ombudets oppfølging skiller seg fra et tradisjonelt tilsyn, kan det trekkes noen paralleller mellom disse to funksjonene. I Stortingsmeldingen ble det blant annet uttalt at statlige tilsyn ikke bør oppfatte sin rolle:

> «…som en fjern og opphøyet instans som kun skal vurdere om avvik fra regelverket foreligger eller ikke. Tilsynene bør ikke 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. Dette stiller nye krav til tilsynenes kompetanse.»

Forholdet til forvaltningsloven

Ombudets oppfølgingsfunksjon skiller seg fra en tradisjonell tilsynsfunksjon ved at ombudet ikke er gitt myndighet til å ilegge sanksjoner ved eventuelle brudd på pliktene.

Det fremgår av diskrimineringsombudsloven § 2 at forvaltningsloven gjelder for ombudets virksomhet, dersom ikke annet er bestemt. Ombudets oppfølging, herunder eventuelle anbefalinger om forbedringstiltak etter en gjennomgang av likestillingsredegjørelsen, vil ikke være et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Det vil således ikke være adgang til å klage på gjennomført oppfølging eller ombudets forslag til forbedringstiltak.

Ombudet skal heller ikke fatte forvaltningsvedtak, gi pålegg eller ilegge tvangsmulkt, eller andre sanksjoner, i forbindelse med oppfølgingen.

Ombudets rett til å gjennomføre oppfølgingsbesøk og rett til innsyn

I likhet med Justis- og beredskapsdepartementet og Advokatforeningen, mener departementet at ombudets nye oppgave bør reguleres i lov.

Departementet foreslår derfor at ombudet skal gis en lovfestet rett til å gjennomføre oppfølgingsbesøk i virksomhetene.

Departementet foreslår videre at ombudet skal gis rett til innsyn i den dokumentasjonen som er nødvendig for oppfølgingen av aktivitets- og dokumentasjonsplikten, og at innsynsretten skal fremgå av loven. Innsyn skal gis innen rimelig tid. Fristen for fremleggelse av dokumentasjonen fastsettes av ombudet.

3.11.4.2 Diskrimineringsnemnda skal håndheve arbeidsgivers redegjørelsesplikt

Departementet viderefører ikke forslag om at aktivitets- og redegjørelsesplikten ikke håndheves utover den veiledningsbaserte oppfølgingen som ombudet skal utføre.

Departementet foreslår at Diskrimineringsnemnda fremdeles skal håndheve bestemmelsen om arbeidsgivers, organisasjoners og utdanningsinstitusjoners plikt til å forebygge trakassering og seksuell trakassering etter likestillings- og diskrimineringsloven § 13.

Departementet foreslår videre at Diskrimineringsnemnda skal håndheve bestemmelsen om arbeidsgivers redegjørelsesplikt etter likestillings- og diskrimineringsloven § 26 a, jf. diskrimineringsombudsloven § 7.

Diskrimineringsnemnda har myndighet til å fatte vedtak og pålegge retting/stansing, og andre tiltak, for å sikre oppfyllelsen av redegjørelsesplikten. Nemnda kan sette en tidsfrist for oppfyllelsen av redegjørelsesplikten. Videre har nemnda myndighet til treffe vedtak om tvangsmulkt dersom det foreligger brudd på likestillings- og diskrimineringsloven § 26 a.

Diskrimineringsnemnda mener at ansvaret for lovhåndheving av aktivitets- og redegjørelsesplikten skal deles, slik at nemnda skal håndheve brudd på aktivitetsplikten for arbeidsgivere etter likestillings- og diskrimineringsloven § 13 sjette ledd om arbeidsgivers plikt å forebygge og forhindre trakassering og seksuell trakassering, og at Arbeidstilsynet skal håndheve de øvrige bestemmelsene om aktivitets- og redegjørelsesplikten. Departementet deler ikke Diskrimineringsnemndas syn på dette. Departementet mener at det ikke er hensiktsmessig å involvere Arbeidstilsynet i oppfølgingen av aktivitets- og redegjørelsesplikten. Departementet viser også til at forslaget om å knytte plikten til virksomhetenes HMS-arbeid, og å legge tilsynsansvaret til Arbeidstilsynet, møtte motstand da Graver-utvalgets utredning, jf. NOU 2009: 14, ble sendt på høring. Blant

de høringsinstansene som gikk imot forslaget om å legge tilsynsansvaret til Arbeidstilsynet var ASD og Arbeidstilsynet selv.

Departementet viderefører gjeldende rett, slik at Diskrimineringsnemnda skal håndheve likestillings og diskrimineringsloven § 13, sjette ledd. Det presiseres likevel at Diskrimineringsnemnda ikke skal håndheve § 24 første ledd og § 26 første ledd, se kapitlene 3.5.3 og 3.10.1.

Departementet viser også til direktiv om universell utforming av nettsteder og mobilapplikasjoner (WAD), som stiller krav om at offentlige organer skal avgi en tilgjengelighetserklæring (en form for redegjørelsesplikt). Direktivet stiller videre krav om at det skal være et håndhevingsorgan som behandler klager fra brukere over brudd på redegjørelsesplikten. EØS-retten utvikler seg derved i retning av at redegjørelsesplikten skal håndheves slik at det sikres en klagemulighet for enkeltpersoner på diskrimineringsfeltet, og en effektiv behandling av klager. Departementet jobber for tiden med gjennomføringen av WAD direktivet i norsk rett.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

4.1 Innledning

De her foreslåtte endringene vil innebære en merbelastning for Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda. Diskrimineringsnemnda er lokalisert i Bergen, mens Likestillings- og diskrimineringsombudet er lokalisert i Oslo.

Departementet tar sikte på at lovforslagene skal tre i kraft fra 1. januar 2020. Endringene vil medføre noe økt saksmengde både for ombud og nemnd. Departementet ser i utgangspunktet for seg at dette kan dekkes innenfor de til enhver tid gjeldende budsjettrammer, men vil følge utviklingen nøye.

4.1.1 Etablere et lavterskeltilbud for behandling av saker om seksuell trakassering

Departementet foreslår å etablere et lavterskeltilbud for behandling av saker om seksuell trakassering. Formålet er at lovendringen skal virke preventivt og at færre blir utsatt for seksuell trakassering. Videre er det et mål å bidra til at flere som utsettes for seksuell trakassering får adekvat veiledning.

Departementet foreslår at Diskrimineringsnemnda skal gis myndighet til å håndheve forbudet mot seksuell trakassering i likestillings- og diskrimineringsloven. Videre foreslås det å gi Diskrimineringsnemnda myndighet til å ilegge oppreisning i saker innenfor arbeidslivet og erstatning i enkle saksforhold i saker om seksuell trakassering. Departementet foreslår med bakgrunn i dette å utvide antall avdelinger i nemnda fra tre til fire, og å styrke nemndas sekretariat. Det vises til omtale av budsjettmessige konsekvenser for Diskrimineringsnemnda under punkt 4.3.3.

Departementet foreslår videre å legge til rette for et godt veilednings- og hjelpetilbud til personer som utsettes for seksuell trakassering og foreslår derfor å styrke Likestillings- og diskrimineringsombudets veiledningsrolle. Det vises til omtale av budsjettmessige konsekvenser for Likestillings- og diskrimineringsombudet under punkt 4.3.2.1.

Forslagene vil ikke medføre vesentlige kostnader for privatpersoner, næringslivet, fylkeskommuner eller kommuner.

4.1.2 Styrke aktivitets- og redegjørelsesplikten

Departementet foreslår endringer i offentlige myndigheters og arbeidsgiveres aktivitets- og redegjørelsesplikt. Formålet med forslaget er å bidra til mer likestilling i samfunnet ved å bevare og styrke likestillings- og diskrimineringslovens regler om aktivt likestillingsarbeid.

I proposisjonen tematiseres aktivt likestillingsarbeid i form av tre alternative modeller:

- Modell 1 – Likestillingsarbeid som en del av virksomheters samfunnsansvar
- Modell 2 – Likestillingsarbeid som en del av HMS-arbeidet
- Modell 3 – Likestillingsutvalg i virksomheter

Departementet foreslår endringer der aktivt likestillingsarbeid forstås som en del av virksomheters samfunnsansvar. Det vises til omtalen av budsjettmessige konsekvenser for Likestillings- og diskrimineringsombudet i punkt 4.3.2.2.

I den grad forslagene innebærer en videreføring av gjeldende rett, vil forslagene ikke gi økonomiske eller administrative konsekvenser.

4.2 Kostnader ved eksisterende håndhevingsapparat

Håndhevingsapparatet på diskrimineringsområdet har for 2019 et budsjett på til sammen 62,849 mill. kroner, fordelt med 43,843 mill. kroner på Likestillings- og diskrimineringsombudet og 19,006 mill. kroner på Sekretariatet for Diskrimineringsnemnda.

4.3 Departementets vurdering av nytte og kostnader

4.3.1 Samfunnsøkonomiske konsekvenser – nytteeffekt

Departementet legger til grunn at forslaget om å innføre et lavterskeltilbud for behandling av saker om seksuell trakassering og om å styrke aktivitets- og redegjørelsesplikten på likestillingsområdet vil kunne gi nytteeffekter for samfunnet.

Det er imidlertid vanskelig å måle den konkrete samfunnsøkonomiske nytteeffekten av forslaget. I kost-nytteanalyser rangeres tiltak etter samfunnsmessig lønnsomhet, og alle effekter omregnes til kroneverdi. Hovedprinsippet for den verdsetting som vanligvis brukes, er at nytten settes lik det befolkningen er villig til å betale for å oppnå et gode. Den samfunnsøkonomiske lønnsomheten inngår kun som en del av et samlet beslutningsgrunnlag, og i praksis vil andre hensyn veie tungt i den samlede vurderingen av en sak.

Når det gjelder nytten av å innføre et lavterskeltilbud for saker om seksuell trakassering, og å styrke aktivitets- og redegjørelsesplikten vil nytteeffektene være vanskelig å tallfeste. Nytteeffektene er derfor kvalitativt beskrevet i avsnittene nedenfor.

4.3.1.1 Lavterskeltilbud for behandling av saker om seksuell trakassering

Departementet antar likevel at innføringen av et lavterskeltilbud vil ha flere nytteeffekter fordi det må antas å kunne:

- være et reelt alternativ til domstolsbehandling.
- gi en nytteeffekt for enkeltpersoner som utsettes for seksuell trakassering ved at man kan tilkjennes oppreisning eller erstatning i enkle saksforhold gjennom et lavterskeltilbud, og ikke lenger må gå veien om en langvarig og kostbar domstolsbehandling.
- virke preventivt ved at færre utsettes for seksuell trakassering. Det må antas at arbeidsgivere allerede gjør sitt ytterste for ikke å bryte med gjeldende lovverk om seksuell trakassering, men departementet mener likevel at faren for å bli ilagt oppreisning vil kunne gi et insitament til å innarbeide bedre rutiner på arbeidsplassen som kan bidra til å forebygge diskriminering. Et styrket veiednings- og hjelpetilbud hos ombudet vil også bidra til færre saker.

4.3.1.2 Styrking av aktivitets- og redegjørelsesplikten

Departementet antar at en styrket aktivitets- og redegjørelsesplikt vil innebære nytteeffekt for:

- enkeltpersoner ved at et bedre strukturelt diskrimineringsvern kan føre til mindre diskriminering og mer likestilling på individnivå.
- samfunnet gjennom å endre holdninger, avskaffe fordommer og diskriminerende stereotypier, og dermed ha en preventiv effekt på sikt. En annen nytteeffekt for samfunnet er at forslaget vil bidra til å forebygge vold i arbeidslivet.
- arbeidslivet ved at de konkretiserte pliktene kan gi endringer i personal- og rekrutteringspolitikk og derfor på sikt bidra til et mer likestilt og mangfoldig arbeidsliv, med bedre kjønnsbalanse og likelønn. En potensiell gevinst kan være reduksjon i ufrivillig deltid.

4.3.2 Konsekvenser for Likestillings- og diskrimineringsombudet

4.3.2.1 Lavterskeltilbud for behandling av saker om seksuell trakassering

Departementet foreslår å styrke Likestillings- og diskrimineringsombudets veiednings- og hjelpetilbud til personer som utsettes for seksuell trakassering. Det er viktig at saker om seksuell trakassering løses på et lavest mulig nivå, og det er derfor helt avgjørende at det finnes et veiedningstilbud som er lett tilgjengelig. Likestillings- og diskrimineringsombudet har i dag en sentral rolle som rettighetsveileder på diskrimineringsområdet, både for enkeltpersoner og virksomheter. Denne veiedningsrollen bør utvikles og styrkes, slik at tilbudet kan profesjonaliseres og følges opp på en enda bedre måte. Likestillings- og diskrimineringsombudet har de siste årene opplevd en jevn økning i antall veiedningssaker.

Forslaget vil medføre noe økt saksmengde for ombudet. Departementet ser i utgangspunktet for seg at dette kan dekkes innenfor de til enhver tid gjeldende budsjettrammer, men vil følge utviklingen nøye.

4.3.2.2 Styrking av aktivitets- og redegjørelsesplikten

Departementet foreslår å styrke Likestillings- og diskrimineringsombudets ansvar for veiedning om aktivitetsplikten.

Ombudets ansvarsområde utvides ved at det foreslås å etablere en oppfølgingsfunksjon knyttet til aktivitets- og redegjørelsesplikten, både for private og offentlige aktører. Det legges til grunn at oppfølgingen kan basere seg på stikkprøver og/eller bransjekontroller etter ombudets vurdering. En reell styrking av aktivitets- og redegjørelsesplikten forutsetter likevel at oppfyllelsen av pliktene følges opp og kontrolleres effektivt.

Forslaget vil medføre noe økt saksmengde for ombudet. Departementet ser i utgangspunktet for seg at dette kan dekkes innenfor de til enhver tid gjeldende budsjettrammer, men vil følge utviklingen nøye.

4.3.3 Konsekvenser for Diskrimineringsnemnda

Departementet foreslår at Diskrimineringsnemnda gis myndighet til å behandle saker om seksuell trakassering og myndighet til å ilegge oppreisning i saker innenfor arbeidslivet og erstatning i enkle saksforhold. Forslaget vil dermed gi personer som utsettes for seksuell trakassering et kostnadsfritt alternativ til domstolsbehandling.

Saker om seksuell trakassering må i dag fremmes for domstolene. Det foreligger ikke noe eksakt statistisk grunnlag, men det er likevel klart at få saker om seksuell trakassering bringes inn for domstolene. Det er uklart hva dette skyldes, men departementet antar at det har sammenheng med at kostnadene ved domstolsbehandling er svært høye, at prosessene tar lang tid og at det å ta en sak inn for domstolene innebærer en betydelig økonomisk risiko. Omfanget av saker vedrørende seksuell trakassering vil således ikke gjenspeiles i antall saker som bringes inn for domstolene i dag.

Nemnda skal, som i dag, håndheve bestemmelsen om arbeidsgivers redegjørelsesplikt. Forslaget om en styrking av aktivitets- og redegjørelsesplikten får således ingen vesentlige konsekvenser for nemnda.

Forslaget vil medføre noe økt saksmengde for nemnda. Departementet ser i utgangspunktet for seg at dette kan dekkes innenfor de til enhver tid gjeldende budsjettrammer, men vil følge utviklingen nøye.

4.3.4 Konsekvenser for arbeidsgivere

4.3.4.1 Lavterskeltilbud for behandling av saker om seksuell trakassering

For private og offentlige arbeidsgivere vil forslaget få konsekvenser dersom forbudet mot seksuell trakassering overtres.

Diskrimineringsnemnda vil kunne pålegge arbeidsgiver å betale oppreisning i saker om seksuell trakassering innenfor arbeidslivet og erstatning for økonomisk tap i enkle saksforhold både innenfor og utenfor arbeidslivet.

Det kan likevel ikke utledes et rent objektivt ansvar for arbeidsgiver i saker om seksuell trakassering. Arbeidsgiver kan derfor ikke holdes objektivt ansvarlig for en ansatt som trakasserer en kollega.

For næringslivet for øvrig påregnes ingen vesentlige konsekvenser, plikter eller rettigheter.

Departementet legger til grunn at utmålingen av oppreisning i størst mulig grad standardiseres. Dette vil gi bedre forutsigbarhet og en enklere saksgang. Departementet forutsetter at oppreisningsbeløpene som hovedregel vil ligge et sted i sjiktet mellom 20 000 og 80 000 kroner, med mulighet for å gå høyere i særlig graverende tilfeller.

Når det gjelder erstatning for økonomisk tap i enkle saksforhold legger departementet til grunn at dette vil dreie seg om beskjedne beløp med en øvre grense på 10 000 kroner.

4.3.4.2 Styrking av aktivitetsplikten

Tydeliggjøring av aktivitetsplikten for alle arbeidsgivere – seksuell trakassering og kjønnsbasert vold

Departementet foreslår at aktivitetsplikten for alle arbeidsgivere tydeliggjøres slik at plikten til å motarbeide seksuell trakassering og kjønnsbasert vold fremheves. I tillegg foreslås det en plikt for arbeidsgivere til å motarbeide sammensatt diskriminering. Sammensatt diskriminering skyldes samvirke av flere diskrimineringsgrunnlag. Aktivitetsplikten innebærer at arbeidsgivere skal rette oppmerksomhet mot sammensatte former for diskriminering, og den vil først og fremst være et analytisk verktøy for virksomhetenes likestillingsarbeid. Hvorvidt de foreslåtte endringene i aktivitetsplikten for alle arbeidsgivere medfører merkostnader, vil avhenge av hvilke konkrete tiltak virksomheten velger å iverksette. Den foreslåtte reguleringen innebærer at arbeidsgiveren, etter en analyse av situasjonen, selv kan bestemme

hvilke tiltak som skal iverksettes. Departementet antar at forslaget ikke vil medføre vesentlige administrative eller økonomiske konsekvenser.

Utvidelse av virkeområdet for den lovbestemte arbeidsmetoden

Forslaget til lovendring innebærer at den konkretiserte arbeidsmetoden i gjeldende likestillings- og diskrimineringslov § 26 andre ledd også skal gjelde for arbeidsgivere med hhv. minst 50 eller 20 ansatte. I de skisserte modellene vil en styrket aktivitetsplikt skille mellom hvordan lovbestemmelsene i praksis kan følges opp av arbeidsgiver. I modell 1 (samfunnsansvarsmodellen) er dette ikke regulert utover at arbeidsgivere med hhv. minst 50 eller 20 ansatte skal følge den lovbestemte arbeidsmetoden, mens i modell 2 vil den lovbestemte arbeidsmetoden følges opp av virksomhetens arbeidsmiljøutvalg. I modell 3 vil virksomhetens likestillingsutvalg følge opp lovbestemmelsene om arbeidsmetoden.

Den konkrete arbeidsmetoden i § 26 andre ledd ble innført i forbindelse med at likestillings- og diskrimineringsloven ble vedtatt. I forarbeidene til likestillings- og diskrimineringsloven, jf. Prop. L 81 (2016–2017) kapittel 29.4 vurderte departementet kostnadene knyttet til endringer i arbeidsgiveres aktivitetsplikt. Departementet konstaterte at kostnadene for arbeidsgivere vil avhenge av hvilke tiltak som iverksettes som følge av aktivitetsplikten, og viste til at det er virksomheten selv som bestemmer hvilke tiltak som skal iverksettes. I Prop. L 81 (2016–2017) kapittel 29.4 viste departementet videre til eksempler om mulige tiltak som ble illustrert i Econ-rapporten 2007–027 Aktivitetsplikt mot diskriminering:

> «For eksempel anslo rapporten at et tiltak om å innkalle minst én kvalifisert innvandrer ved alle ansettelser i en virksomhet kunne ha en tiltakskostnad for hele økonomien på 3,8 millioner kroner. Econ forutsatte da at dette fører til at det ved hvert intervju kalles inn en ekstra søker sammenlignet med hva som ellers ville vært tilfelle. Econ la også til grunn for utregningen at gjennomsnittlig turnover er på 5 prosent, at det er en kvalifisert innvandrer som søker på 10 prosent av jobbene, hvert intervju tar halvannen time og timekostnaden er på 500 kroner.»

Et annet eksempel Econ brukte, var språkkurs for innvandrere:

> «Forutsetninger: Bedrift med 1000 ansatte, 10 nyansatte innvandrere, 2 ukers introduksjonskurs i språk. De får lønn under kurset. I tillegg kommer utgifter til lærer. Tiltakskostnad for bedriften: 144.000 kroner eller 144 kroner per ansatt.»

Departementet viste til at Econ ikke beregnet samlede kostnader, men illustrerte mulige tiltak og ga grove anslag på kostnadene knyttet til disse. På bakgrunn av dette mente departementet at det er et åpent spørsmål hvor mye ressurser som brukes til tiltak for å fremme likestilling knyttet til de ulike diskrimineringsgrunnlagene, jf. Prop. L 81 (2016–2017) kapittel 29.4. Departementet antar at dette også vil gjelde utvidelsen av den konkretiserte aktivitetsplikten til å omfatte private virksomheter med mellom 20 og 50 ansatte når en av arbeidslivets parter krever dette.

Når det gjelder kostnadene for Likestillings- og diskrimineringsombudet knyttet til innføring av den konkretiserte plikten, uttalte departementet i Prop. L 81 (2016–2017) kapittel 29.4 følgende:

> «LDO skal gi veiledning om aktivitetsplikten. Departementet antar at en utvidelse og konkretisering av aktivitetsplikten ikke vil gi et økt ressursbehov hos LDO. En eventuell økning eller endring i ombudets veiledning kan håndteres innenfor gjeldende budsjettrammer. Det må antas at en konkretisering også vil kunne lette LDOs veiledning og være noe ressursbesparende.»

Departementet antar at utvidelsen kan håndteres innenfor ombudets gjeldende budsjettrammer.

Plikt til å gjennomføre lønnskartlegging og kartlegge bruken av ufrivillig deltidsarbeid

Lovforslaget innebærer flere temaer som bestemte arbeidsgivere skal jobbe med. Gjennomføring av lønnskartlegging er en av disse. Forslaget innebærer en plikt for arbeidsgivere med hhv. minst 50 eller 20 ansatte til å gjennomføre lønnskartlegging og dokumentere denne. Plikten vil antakelig innebære administrative kostnader for de berørte arbeidsgiverne, men det vil være vanskelig å anslå hvor store disse kostnadene vil bli.

Mange virksomheter gjennomfører allerede lønnskartleggingner og utarbeider kjønnsfordelte lønnsstatistikker. Alle arbeidsgivere har i dag en aktivitetsplikt som også omfatter arbeidet med lønnsvilkår. Alle arbeidsgivere i offentlige virksomheter og arbeidsgivere i private virksomheter

med mer enn 50 ansatte, skal arbeide aktivt for å fremme likestilling knyttet til lønn, og undersøke risiko for lønnsdiskriminering og analysere årsakene til identifiserte risikoer i henhold til den lovbestemte arbeidsmetoden, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 26 andre ledd.

Virksomheter rapporterer elektronisk, gjennom a-ordningen, opplysninger om bl.a. ansettelser og lønn, til flere etater. Virksomhetene har dermed opplysningene lett tilgjengelig for lønnskartleggingen. Det antas derfor at merarbeidet knyttet til dokumentasjon av dette arbeidet vil være begrenset.

Samtidig kan forslaget medføre en økning i andre typer personalkostnader. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet uttalte i høringsnotatet «Åpenhet om lønn – forslag om lønnsstatistikker og opplysningsplikt i diskrimineringslovene» (2012) kapittel 4.1 følgende:

> «Kjønnsdelt lønnsstatistikk skal være et verktøy i likelønnsarbeidet og kan få konsekvenser for kvinners lønnsutvikling. Forslaget kan derfor innebære økte personalkostnader for arbeidsgiver dersom det fremmes nye lønnskrav eller det viser seg at avlønningen er i strid med retten til likelønn. Arbeidsgiver kan velge flere måter å møte nye lønnskrav på, enten ved å øke personalkostnadene eller ved omdisponering innen eksisterende budsjettrammer. Det lar seg ikke gjøre å anslå størrelsen på eventuelle økte personalkostnader.
>
> Det vil fortsatt være partene i forhandlinger som bestemmer lønn, og ikke domstoler og jurister. Utarbeidelse av kjønnsdelte lønnsstatistikker er et verktøy for aktivitets- og redegjørelsesplikten slik den i dag er hjemlet i likestillingsloven. En ny plikt til å utarbeide statistikker vil derfor ikke endre balansen mellom retten til likelønn og retten til frie forhandlinger og det norske systemet for lønnsdannelse.
>
> Lønnsstatistikken kan gi kvinner en sterkere rolle i lokale lønnsforhandlinger. Med åpenhet og kunnskap om egen og andres lønn blir det lettere å argumentere og å oppnå resultater gjennom forhandlinger. Dette er en helt legitim konsekvens og i tråd med prinsippene for fri lønnsdannelse gjennom forhandlinger. Lønnsstatistikken gir alle ansatte et felles og likestilt grunnlag for å føre forhandlinger.»

Disse vurderingene gjør seg gjeldende også for det foreliggende lovforslaget.

I tillegg pålegges arbeidsgivere med hhv. minst 50 eller 20 ansatte en plikt til å kartlegge andelen av ufrivillig deltidsarbeid i virksomheten. Kartleggingen i seg selv vil ikke føre til økte kostnader, da dette enkelt kan gjennomføres i forbindelse med f.eks. en medarbeidersamtale, turnus, utlysning av stillinger mv. Kartleggingen vil være en integrert del av arbeidsmetoden i fire trinn. Eventuelt merarbeid knyttet til oppfølgingen vil igjen avhenge av hvilke tiltak som utføres. Mulige tiltak kan være endring av bemanningsplaner og turnusordninger, sammenslåing av små deltidsstillinger, utlysning av hele stillinger mv. jf. oppregningen av mulige tiltak som kan benyttes i kapittel 3.7.3.4.

Aktivitetsplikten forankres i selskapers styre

Lovforslaget innebærer at ansvaret for et aktivt likestillingsarbeid skal forankres i selskapers styre. Dette forslaget antas ikke å ha noen økonomiske og administrative konsekvenser av betydning for næringslivet eller det offentlige, utover de positive konsekvensene som er beskrevet i denne proposisjonen.

4.3.4.3 Styrking av redegjørelsesplikten

Modell 1 innebærer som nevnt at aktivitets- og redegjørelsesplikten skal forstås som en del av ulike samfunnsaktørers bidrag til et bærekraftig samfunn.

Forslaget innebærer at arbeidsgivere i alle offentlige virksomheter, og arbeidsgivere i private virksomheter som har minst 50 ansatte, skal redegjøre for den faktiske tilstanden når det gjelder kjønnslikestilling i virksomheten. Det samme gjelder arbeidsgivere i private virksomheter med mellom 20 og 50 ansatte når en av arbeidslivets parter i virksomheten krever det. Forslaget innebærer at disse arbeidsgivere også skal redegjøre for hva de gjør for å oppfylle aktivitetsplikten etter § 26. Plikten innebærer oppfølging av regelverksetterlevelse, jf. forslaget til § 26 a. Arbeidsgivere i private virksomheter med færre enn 20 ansatte får en dokumentasjonsplikt, istedenfor en mer byrdefull redegjørelsesplikt.

Arbeidsgivere i offentlige virksomheter og arbeidsgivere i private virksomheter som har en plikt til å gi årsberetning, dvs. store regnskapspliktige foretak, har etter gjeldende rett en redegjørelsesplikt.

Offentlige myndigheter og offentlige virksomheter har i rollen som arbeidsgiver altså allerede en redegjørelsesplikt. Disse virksomhetene vil derfor ikke få vesentlige merkostnader ved dette. I offentlig forvaltning kreves det i dag anslagsvis

ca. ett dagsverk for å utarbeide en standardisert likestillingsredegjørelse for den faktiske tilstanden for kjønn og for iverksatte og planlagte tiltak.

Effekten av de reviderte forslagene, sammenlignet med nullalternativet antas ikke å være betydelig for private virksomheter med færre enn 20 ansatte, som ifølge forslaget skal få en dokumentasjonsplikt. Mer enn 90 % av små foretak har 20 eller færre ansatte. Arbeidsgivere i små private virksomheter under 20 ansatte får en generell aktivitetsplikt og de kan, ut fra en analyse av situasjonen i den enkelte virksomhet, selv vurdere hvilke tiltak som skal iverksettes.

Virkningene av å innføre en redegjørelsesplikt for arbeidsgivere i private virksomheter med mellom 20 og 50 ansatte (når en av arbeidslivets parter i virksomheten krever det) vil også i stor grad avhenge av hvilke tiltak som iverksettes. Og videre:»[h]vor omfattende omtalen skal være må tilpasses virksomhetens størrelse, slik at jo større virksomhet det er tale om, dess mer kan en forvente av omtalen», jf. Ot.prp. nr. 77 (2000–2001) kapittel 5.6.3. Dette utgangspunktet skal gjelde også for den her foreslåtte redegjørelsesplikten. En redegjørelse for lønnskartleggingen vil omfatte arbeidsgivere med ned mot 20 ansatte, og det vil antakelig innebære administrative merkostnader for arbeidsgivere som ennå ikke utfører en slik kartlegging.

Econ vurderte i 2007 kostnadsvirkninger av utvidelsen av den dagjeldende aktivitets- og redegjørelsesplikten til å gjelde ett nytt/nye diskrimineringsgrunnlag, i tillegg til kjønn. Ifølge Econ kunne merkostnadene på varig basis ligge mellom 48–58 mill. 2007-kroner for næringslivet. Estimert tidsbruk i private virksomheter med 20–49 ansatte ville være 4,5 timer (administrativ kostnad per ansatt 67 2007-kroner) og for private virksomheter med mellom 50–99 ansatte 8 timer (administrativ kostnad per ansatt 50 2007-kroner). Alle arbeidsgivere har imidlertid allerede en generell aktivitetsplikt, og merkostnader vil være begrenset til innføring av en redegjørelsesplikt for private virksomheter som ikke har plikt til å levere inn årsberetning. Arbeidsgivere i foretak som ikke er små foretak har en redegjørelsesplikt etter gjeldende rett. Forslaget vil således ikke innebære vesentlige merkostnader for disse foretakene.

Modell 2 og 3 innebærer at arbeidsgiver pålegges en dokumentasjonsplikt, istedenfor en plikt til å redegjøre for arbeidet etter nærmere bestemte regler og til å offentliggjøre redegjørelsen. Dokumentasjonsplikten antas ikke å medføre vesentlige merkostnader for virksomhetene.

4.3.5 Konsekvenser for private

4.3.5.1 Lavterskeltilbud for behandling av saker om seksuell trakassering

Diskrimineringsnemndas myndighet til å fastsette oppreisning vil få konsekvenser for privatpersoner dersom gjeldende lovverk mot seksuell trakassering overtres.

Diskrimineringsnemnda vil kunne pålegge private å betale oppreisning i saker innenfor arbeidslivet. Oppreisningsbeløpet forutsettes holdt på et nivå mellom 20 000 og 80 000 kroner.

Diskrimineringsnemnda vil videre kunne pålegge private å betale erstatning for økonomisk tap i enkle saksforhold både innenfor og utenfor arbeidslivet. Departementet legger til grunn at dette vil dreie seg om beskjedne beløp med en øvre grense på 10 000 kroner.

4.3.5.2 Styrking av aktivitets- og redegjørelsesplikten

Styrket aktivitets- og redegjørelsesplikt for arbeidsgivere vil ikke få konsekvenser for private, utover en nytteeffekt for enkeltpersoner ved at aktivt arbeid kan virke forebyggende og føre til mindre diskriminering og mer likestilling på individnivå.

4.3.6 Konsekvenser for offentlige myndigheter

4.3.6.1 Lavterskeltilbud for behandling av saker om seksuell trakassering

Forslaget innebærer utvidede oppgaver i Likestillings- og diskrimineringsombudet og Sekretariatet for Diskrimineringsnemnda.

Forslaget innebærer at de sakene om seksuell trakassering som i dag bringes inn for domstolene vil kunne behandles i Diskrimineringsnemnda. Forslaget vil således avlaste domstolene. Domstolene behandler i dag svært få saker om seksuell trakassering, og avlastningen av domstolene vil derfor trolig være begrenset. Videre innebærer forslaget at nemndas avgjørelser kan overprøves av domstolene, og således belaste domstolene. Det er vanskelig å anslå hvor mange saker som vil bringes inn for domstolene for overprøving, og dermed også hva den totale belastningen for domstolene vil være. Departementet antar imidlertid at det vil være få saker som bringes inn for domstolene, og legger derfor til grunn at den totale belastningen på domstolene ikke vil innebære

vesentlig økonomiske eller administrative konsekvenser.

4.3.6.2 Styrking av aktivitets- og redegjørelsesplikten

Forslaget innebærer utvidede oppgaver i Likestillings- og diskrimineringsombudet.

Myndighetenes aktivitetsplikt blir konkretisert. I tillegg pålegges myndighetene å redegjøre for arbeidet med likestilling. Offentlige myndigheter, i rollen som myndighetsutøver og tjenesteyter, har allerede en generell plikt til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å oppfylle likestillings- og diskrimineringslovens formål. Lovforslaget innebærer en tydeliggjøring av aktivitetsplikten myndighetene har etter gjeldende rett.

Redegjørelsesplikten kan anses som en ny plikt for myndighetene, i sin rolle som myndighetsutøver og tjenesteyter. Departementet foreslår at myndighetene skal offentliggjøre dokumentasjonen i årsrapporten (statlige myndigheter) eller i årsberetningen (fylkeskommunale og kommunale myndigheter).

Skjeie-utvalget foretok ikke noen kostnadsberegninger knyttet til sine anbefalinger for offentlige myndigheter. Utvalget uttalte at dette vil:

> «langt på vei dreie seg om kostnader knyttet til å drive et systematisk arbeid»

og henviste til vurderinger i Econ-rapporten om at det ikke var mulig å estimere hvor store kostnader tiltak etter aktivitetsplikten for arbeidsgivere vil få. Utvalget understreket samtidig at enkeltpersoner kan ha stor nytte av det systematiske likestillingsarbeidet myndighetene utfører.

Departementets forslag innebærer at offentlige myndigheters redegjørelsesplikt vil være mer forpliktende enn for store foretaks redegjørelsesplikt etter regnskapsloven § 3–3 c. På lik linje med arbeidsgivere som pålegges en redegjørelsesplikt etter den foreslåtte likestillings- og diskrimineringsloven § 26 a, skal offentlige myndigheter utarbeide en gjennomtenkt «likestillingspolicy» på sitt forvaltningsområde. Denne «likestillingspolicyen» innebærer at myndighetene skal utarbeide retningslinjer, prinsipper, prosedyrer og standarder for sitt arbeid, og omsette disse til konkret handling i praksis.

Departementet legger til grunn at forslaget om en styrket aktivitetsplikt for offentlige myndigheter ikke vil innebære vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Redegjørelsesplikten vil derimot innebære merkostnader, både for statens egen virksomhet og kommunale virksomheter. Det vil imidlertid være vanskelig å tallfeste merkostnadene, men de kan bli særlig merkbare for små kommuner.

Departementet påpeker imidlertid at det skal utarbeides maler og skjemaer for likestillingsredegjørelsen og lønnskartleggingen. Dette skal sikre at oppfølgingen blir enkel å gjennomføre for de ulike virksomhetene, slik at kostnadsnivået holdes nede.

De største kostnadene vil påløpe hovedsakelig det første året, i forbindelse med implementering av nye rutiner for å dokumentere arbeidet med likestilling. Små kommuner har mindre ressurser og administrasjon tilgjengelig og vil kunne oppleve redegjørelsesplikten som relativt sett mer ressurskrevende enn større kommuner. I tillegg er det ofte kompetanseutfordringer i små kommuner.

Nytteeffektene av en styrket aktivitets- og redegjørelsesplikt kan være at pliktene kan gi endringer i personal- og rekrutteringspolitikk og derfor på sikt bidra til et mer likestilt arbeidsliv, med bedre kjønnsbalanse og likelønn. Aktivitets- og redegjørelsesplikten etter likestillings- og diskrimineringsloven er et viktig verktøy for å nå målet om reell likestilling.

At arbeidsgivere får en plikt til å motarbeide sammensatt diskriminering, bidrar til mer mangfoldig arbeidsliv. Tydeliggjøring av aktivitetsplikten knyttet til forebygging av seksuell trakassering og kjønnsbasert vold, styrker det strukturelle diskrimineringsvernet, særlig for kvinner. Det bidrar til større bevissthet om at kjønnsbasert vold er å anse som diskriminering, og dermed forbedre diskrimineringsvernet også på individnivå. At arbeidsgivere i mindre private virksomheter blir omfattet av den lovbestemte arbeidsmetoden som er beskrevet i likestillings- og diskrimineringsloven § 26 annet ledd, innebærer at flere virksomheter jobber mer systematisk og kontinuerlig med likestilling. Dette bidrar til måloppnåelsen, dvs. mer likestilling. Videre vil kartlegging av lønnsforskjeller mellom kvinner og menn bidra til mer åpenhet om lønn, noe som vil kunne minske risikoen for diskriminering ved lønnsfastsettelsen og bidra til likelønn. Det er grunnleggende for likestilling å kunne forsørge seg selv. Kartlegging av bruken av ufrivillig deltidsarbeid fremmer heltidsarbeid, og dermed likestilling. At forpliktelsen til å jobbe aktivt for likestilling tydelig forankres i aksjeselskapers og allmenaksjeselskapers styre innebærer at disse sakene skal styrebehandles. Det antas at dette øker innsatsen for aktivt likestilling i næringslivet.

Arbeidsgivere i de minste private virksomhetene med under 20 ansatte får en dokumentasjonsplikt. Arbeidsgivere i alle offentlige virksomheter og i private virksomheter med minst 50 ansatte, pålegges redegjørelsesplikt. Virksomheter med mellom 20 og 50 ansatte får dokumentasjonsplikt, men dersom en av partene i arbeidslivet krever det, får de full redegjørelsesplikt. Dokumentasjons- og redegjørelsesplikten bidrar til gode rammevilkår for små og mellomstore bedrifter i tråd med Granavolden-erklæringen. Redegjørelsesplikten, sammen med Likestillings- og diskrimineringsombudets oppfølging og Diskrimineringsnemndas håndheving, sikrer en god måloppnåelse og nytte-effekter, i form av styrket likestilling i samfunnet. Offentlige myndigheters aktivitetsplikt styrkes ved at det gjennom lovendringer blir tydeligere og klargjort hva virksomhetenes aktivitetsplikt omfatter. Videre vil det at tjenestene skal utformes slik at alle kan nyttiggjøre seg tjenestene antas å bidra til bedre ressursutnyttelse. Redegjørelsesplikten for myndighetene bidrar til større åpenhet, bedre oppfølging, og øker dermed måloppnåelsen.

5 Merknader til lovforslaget

5.1 Til endringene i diskrimineringsombudsloven

Til § 1 Virkeområde

Bestemmelsens *annet ledd bokstav c* er endret for å rette opp en inkurie. Ved vedtakelse av ny diskrimineringsombudslov i juni 2017 ble det vist til den gamle eierseksjonsloven, som er opphevet. Ny eierseksjonslov ble vedtatt 16. juni 2017. Bestemmelsen endres, slik at det nå vises til ny eierseksjonslov § 6.

Bestemmelsen har fått et *nytt tredje led*d som fastslår at ombudets virksomhet, dvs. veiledning og oppfølging, omfatter foretaks rapportering om likestilling og ikke-diskriminering etter regnskapsloven § 3–3 c. Ombudets oppgaver knyttet til oppfølgingen av aktivitets- og redegjørelsesplikten fremgår av § 5 nytt fjerde ledd.

Bestemmelsens nåværende tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

Til § 5 Ombudets oppgaver

Bestemmelsens *annet ledd* er endret slik at det nå klart fremgår at ombudet også skal gi veiledning i enkeltsaker.

Praksis ved ombudet er at alle henvendelser om veiledning behandles. Ingen saker avvises. Departementet ønsker å sikre at den som opplever seksuell trakassering skal ha et sted å henvende seg – enten muntlig eller skriftlig. Ikke alle vet med sikkerhet om det de har blitt utsatt for er ulovlig, eller om det er mulighet for å gjøre noe med det. Å ivareta de som blir utsatt for seksuell trakassering og eventuelle andre varslere, og å finne frem til gode løsninger i sakene, er viktig.

Bestemmelsen har fått et *nytt fjerde ledd* som fastslår at ombudet, i tillegg til veiledning, også skal følge opp aktivitets- og redegjørelsesplikten etter likestillings- og diskrimineringsloven §§ 24, 25, 26 og 26a. Ombudets veiledning og oppfølging omfatter videre rapporteringsplikten om likestilling og ikke-diskriminering etter regnskapsloven § 3–3 c, som store regnskapspliktige foretak er pålagt å oppfylle, jf. omtalen av ombudets oppgaver i kapittel 3.11.3.1.

Ombudet skal gi veiledning om aktivitets- og redegjørelsesplikten til alle, jf. annet ledd som stadfester at enhver kan henvende seg til ombudet for veiledning.

Ombudets oppfølging kan innebære for eksempel at ombudet og arbeidsgiver/virksomhetsledelsen i fellesskap utarbeider en felles tilnærming til hvordan aktivitetsplikten følges opp i virksomheten. Dette betyr at Ombudet og arbeidsgiver opparbeider felles forståelse av likestillingsutfordringer i virksomheten. Virksomheten lager, på bakgrunn av dette samarbeidet, en overordnet plan for hvordan likestillingsarbeidet følges opp. Ombudet kan også gjennomgå virksomhetens dokumentasjon for å vurdere hvilke resultater som er oppnådd og for å avklare hvilke forventninger virksomheten har for dette arbeidet fremover. Ombudets oppfølging vil basere seg på bransjekontroller og stikkprøver.

Likestillings- og diskrimineringsombudet kan videre, på eget initiativ, gjennomgå virksomhetenes likestillingsredegjørelser og sikre at redegjørelsene tilfredsstiller lovens krav. Ombudet kan følge opp at virksomhetene faktisk har en redegjørelse og også vurdere disse. Ombudet kan, i samarbeid med den aktuelle virksomheten, analysere funnene, og komme med et forslag til forbedringstiltak, jf. Skjeie-utvalgets anbefaling om oppgaver for et nytt direktorat for likestilling i NOU 2011: 18 kapittel 6.2.3.

Ombudet har adgang til å gjennomføre oppfølgingsbesøk i virksomheten. Dersom arbeidsgiver/virksomheten ikke oppfyller lovens krav, kan ombudet bringe en sak om brudd på arbeidsgivers redegjørelsesplikt inn for nemnda, jf. diskrimineringsombudsloven § 8, jf. § 7.

Til § 6 Nemndas organisering

Bestemmelsens *annet ledd* er endret slik at reglene om sammensetning ikke tallfestes.

Dette vil gjøre det lettere å regulere nemndas kapasitet i tråd med eventuelle endringer i ressursbehov. Det presiseres likevel at eventuelle jus-

teringer i budsjettbevilgningene må behandles i de ordinære budsjettprosesser, og at tiltak ikke kan gjennomføres før det er budsjettmessig dekning.

Nemndas ledere deltar i hver sin avdeling, og en leder skal oppnevnes som administrativ leder. Den administrative lederen gis et overordnet ansvar for koordinering og organiseringen av arbeidet inn mot de øvrige lederne i nemnda. Rollen innebærer i hovedsak å være nemndas kontaktperson for Sekretariatet, men lederen skal også fordele oppgaver til de andre nemndslederne ved behov. Det presiseres at rollen som administrativ leder ikke innebærer et overordnet ansvar for å utføre alle administrative oppgaver.

Til § 7 Nemndas ansvarsområde

Bestemmelsen er endret slik at *første ledd bokstav a*, der håndhevingen av forbudet mot seksuell trakassering etter likestillings- og diskrimineringsloven er unntatt fra nemndas myndighetsområde, er opphevet. Opplisting i paragrafen er som følge av dette endret (a-h).

Videre er arbeidsgivers opplysningsplikt etter likestillings- og diskrimineringsloven § 26 b unntatt fra nemndas håndhevingsmyndighet, jf. bokstav e.

Til § 9 Skriftlig og muntlig behandling av saken

Bestemmelsens *fjerde punktum* er endret slik at partene gis en ubetinget rett til å kreve muntlige forhandlinger i saker om seksuell trakassering. Det presiseres at dette også vil gjelde for saker etter likestillings- og diskrimineringsloven § 13 sjette ledd og §§ 14, 15 og 16.

Nemndleder gis imidlertid også i disse sakene myndighet til å vurdere omfanget av den muntlige behandlingen.

Muntlig behandling vil blant annet legge til rette for avhør av parter og vitner. Muntlig behandling vil gjøre det enklere for partene å få fremmet sitt syn, og nemndas medlemmer vil bedre kunne vurdere partenes troverdighet og eventuelle vitners forklaringer. Partene sikres en mulighet til umiddelbart å imøtegå motpartens fremstilling.

Det kan, med moderne informasjons- og kommunikasjonsteknologi, legges til rette for å gjennomføre muntlighet uten at parter og vitner nødvendigvis er fysisk til stede i møtelokalet dersom dette viser seg vanskelig. Muntlighet kan for eksempel gjennomføres via alternative kanaler, som telefon, videokonferanser eller lignende.

Til § 10 Avvisning og henleggelse

Bestemmelsens *første ledd* er endret slik at nemnda plikter å avvise en sak som etterforskes av påtalemyndigheten. Det innledende i etterforskningsstadiet er regulert i straffeprosessloven kap. 18. Etterforskning foretas etter straffeprosessloven § 224, når det som følge av anmeldelse eller andre omstendigheter er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold som forfølges av det offentlige. Departementet mener at dersom det er igangsatt etterforskning i en straffesak, så bør det strafferettslige forholdet etterforskes ferdig før man eventuelt går i gang med et sivilrettslig løp.

Nemnda skal videre avvise saker der den som er anklaget for trakassering har anmeldt fornærmede i samme sak for uriktig forklaring (se straffeloven kapittel 22 Uriktig forklaring og anklage, og eventuelt andre særbestemmelser om straff i spesiallovgivningen).

Plikten til avvisning gjøres gjeldende i trakasseringssaker generelt, og skal således ikke avgrenses til saker om seksuell trakassering.

Bestemmelsens første ledd tredje punktum, blir nytt annet ledd.

Bestemmelsens nåværende annet og tredje ledd blir nytt tredje og fjerde ledd.

5.2 Til endringene i likestillings- og diskrimineringsloven

Til § 13 Forbud mot å trakassere

Departementet foreslår her å rette opp en ren inkurie i bestemmelsens *sjette ledd*. I forbindelse med vedtakelsen av ny likestillings- og diskrimineringslov var intensjonen å videreføre gjeldende rett hva gjelder organisasjoners og utdanningsinstitusjoners plikt til å forebygge og forhindre trakassering og seksuell trakassering, se Prop. 81 L (2016–2017) Lov om likestilling og forbud mot diskriminering kapittel 18.9.4.1.

Bestemmelsen fikk likevel, ved en inkurie, en utforming som ikke var i tråd med lovgivers intensjoner. Departementet foreslår derfor en endring av bestemmelsen, slik at «forebygge og forhindre» endres til «forebygge og søke å hindre».

Feilen innebar at arbeidsgivere og ledelsen i organisasjoner og utdanningsinstitusjoner tilsynelatende ble pålagt en plikt til å forebygge og forhindre, og dette var ikke i tråd med lovgivers intensjoner. Det er tilstrekkelig at disse forebygger og søker å hindre trakassering og seksuell trakassering.

Bestemmelsen vil med dette få en utforming som er i tråd med lovgivers intensjoner, slik det fremgår av Prop. 81 L.

Til § 24 offentlige myndigheters aktivitets- og redegjørelsesplikt

Bestemmelsens *første ledd* fastslår en konkretisering av offentlige myndigheters aktivitetsplikt. Forslaget innebærer, med noen unntak, en oppfølging av Skjeie-utvalgets anbefalinger i NOU 2011: 18, se kapittel 3.5.2 og 3.5.3.

Den generelle aktivitetsplikten, som fremgår av første ledd første punktum konkretiseres. Aktivitetsplikten vil omfatte diskriminering og trakassering på grunnlag av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk og alder, samt kombinasjoner av disse grunnlagene. Det presiseres at bestemmelsen ikke omfatter lovens samlekategori, dvs. «andre lignende, vesentlige forhold ved en person».

Aktivitetsplikten omfatter all virksomhet til offentlige myndigheter. Aktivitetsplikten tydeliggjøres ved å fremheve at motarbeidelse av sammensatt diskriminering og stereotypisering, samt trakassering, seksuell trakassering og kjønnsbasert vold er omfattet av plikten. Offentlige myndigheters arbeid for likestilling skal være aktivt, målrettet og planmessig. Plikten gjelder som i dag all virksomhet til offentlige myndigheter, og omfatter således all myndighetsutøvelse og all tjenesteyting. Plikten omfatter for eksempel utforming og tildeling av tjenester, regelverksutforming, budsjettering og samfunnsplanlegging. Offentlige myndigheter skal ut fra en analyse av situasjonen vurdere hvilke tiltak som er relevante.

En situasjonsanalyse innebærer at myndighetene skal skaffe kunnskap om likestillingssituasjonen på eget forvaltningsområde og for alle diskrimineringsgrunnlag. Situasjonsanalysen skal brukes til egen virksomhetsstyring, i forbindelse med myndighetsutøvelse og for bedring av kvalitet i tjenester. Dette omfatter blant annet at myndighetene innhenter informasjon om brukernes utfordringer og behov på eget forvaltningsområde, og vurderer risiko for at diskriminering forekommer.

En nærmere omtale av aktivitetspliktens rekkevidde, og hva myndighetene skal gjøre for å oppfylle aktivitetsplikten fremgår av kapittel 3.10.1.

Arbeidet mot negativ stereotypisering er en viktig del av det forebyggende arbeidet mot diskriminering. Departementet fremmer i denne lovproposisjonen et forslag om at stereotypisering, som en holdning eller atferd som knytter seg til diskriminering, fremheves i bestemmelsen om myndighetenes aktivitetsplikt. Dette fremgår av bestemmelsens første ledd siste punktum.

En stereotypi er en generalisert, intuitiv oppfatning om hvordan en bestemt gruppe mennesker er. Stereotypiske forestillinger kan føre til at en person havner i en imaginær identitetskategori, der han eller hun ikke ønsker å være. Stereotypisering skjer ofte uten at det reflekteres over om den aktuelle personens egenskaper stemmer overens med stereotypien. Negative stereotypisering om en persons kjønn, seksuell orientering, etnisitet, funksjonsevne eller alder kan føre til diskriminering, f.eks. i forbindelse med ansettelse, tjenesteyting eller myndighetsutøvelse.

Forarbeidene til likestillings- og diskrimineringsloven fremhever stereotypisering som et forhold som kan føre til diskriminering eller trakassering. Trakassering innebærer for eksempel at den trakasserende handlingen må være knyttet til et diskrimineringsgrunnlag. Dette innebærer at det må være årsakssammenheng mellom atferden, dvs. den trakasserende handlingen, og et diskrimineringsgrunnlag, f.eks. nedsatt funksjonsevne. Det fremgår av lovens forarbeider at et vurderingstema er om handlingen anses å være basert på «negative stereotypier, fordommer eller forakt» mot forhold som f.eks. nedsatt funksjonsevne, jf. Prop. 81 L (2016–2017) kapittel 18.2.1. Et annet eksempel er religiøst begrunnet forskjellsbehandling i tros- og livssynssamfunn. En slik forskjellsbehandling oppfyller kravet til saklig formål, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 9, jf. Prop. 81 L (2016–2017) kapittel 3.10.2.5.

Når det gjelder tiltak for å motarbeide stereotypisering, vises det til omtale i kapittel 3.10.1.5.

Bestemmelsens *annet ledd* stadfester at offentlige myndigheter skal redegjøre for det de gjør for å integrere arbeidet med likestilling i sitt arbeid. Regelen gjelder for offentlige virksomheter som ikke er regnskapspliktige etter regnskapsloven, og som derved ikke er omfattet av samfunnsansvarsrapporteringsplikten etter § 3–3 c i regnskapsloven. Bestemmelsens annet ledd og regnskapsloven § 3–3 c har flere likhetstrekk. Dette understreker at aktivt likestillingsarbeid likevel skal anses som en del av pliktsubjektenes felles samfunnsansvar. Offentlige myndigheters redegjørelsesplikt innebærer at myndighetene skal utarbeide en «likestillingspolicy» på sitt forvaltningsområde, dvs. retningslinjer, prinsipper, prosedyrer og standarder for sitt arbeid, som skal omsettes til handling. Offentlige myndigheter skal

redegjøre for sitt arbeid etter bestemmelsens første ledd, jf. omtalen av innholdet i redegjørelsesplikten i kapittel 3.10.2.5.

Til § 26 Arbeidsgivers aktivitetsplikt

Bestemmelsens *første ledd første punktum* fastslår at arbeidsgiver ved utførelsen av pliktene etter denne paragrafen skal rette oppmerksomhet mot sammensatt diskriminering, i tillegg til de andre diskrimineringsgrunnlagene som fremgår av bestemmelsen. Bestemmelsens første ledd første punktum er forøvrig en videreføring av gjeldende rett. Det foreslås tatt inn en presisering i første ledd første punktum som innebærer at seksuell trakassering og kjønnsbasert vold nevnes uttrykkelig blant de temaene alle arbeidsgivere skal jobbe med.

Bestemmelsens *annet ledd* viderefører gjeldende rett når det gjelder beskrivelsen av arbeidsmetoden som offentlige virksomheter og større private virksomheter skal følge i likestillingsarbeidet. Men likevel slik at arbeidsområdet for arbeidsmetoden utvides til å omfatte arbeidsgivere i private virksomheter med mellom 20 og 50 ansatte, når en av partene i virksomheten krever det, jf. annet ledd annet punktum. Med dette menes at det kreves enighet blant flertallet av de ansatte for at virksomheten skal omfattes av plikten til å følge metoden, på samme måte som arbeidsmiljølovens bestemmelse om opprettelse av arbeidsmiljøutvalg forstås i dag, jf. arbeidsmiljøloven § 7–1. Dette innebærer også at en arbeidsgiver ikke kan motsette seg at arbeidsmetoden skal følges dersom de tillitsvalgte krever dette. Se mer om dette i kapittel 3.6.

Det foreslås likevel en endring i annet ledd som innebærer at offentlige virksomheter og private virksomheter med mer enn henholdsvis 50 eller 20 ansatte, i tillegg til at de skal jobbe etter den konkrete arbeidsmetoden, også skal gjennomføre lønnskartlegging annethvert år fordelt etter kjønn og kartlegge ufrivillig deltidsarbeid i virksomheten. Det vises til nytt annet ledd første punktum bokstav a.

Kartleggingen vil være en del av arbeidsmetoden i fire trinn. Det betyr at lønnsforhold og bruken av ufrivillig deltidsarbeid i egen virksomhet skal kartlegges, og der det forekommer lønnsforskjeller mellom kjønnene/ufrivillig deltidsarbeid, skal arbeidsgiver finne årsakene til dette og iverksette tiltak og i tillegg evaluere resultatene. Kravene til kartlegging av lønnsforhold og ufrivillig deltidsarbeid fremgår av kapitlene 3.7.2 og 3.7.3.

Bestemmelsens *tredje ledd* gir en definisjon av ufrivillig deltidsarbeid. Det fremgår av bestemmelsen at det med ufrivillig deltidsarbeid menes deltidsarbeid der stillingsinnehaveren ønsker og er tilgjengelig for mer arbeid. Det å være «tilgjengelig for å jobbe mer» skal fortolkes vidt. En deltidsarbeider kan være tilgjengelig for mer arbeid gjennom tilrettelegging, som f.eks. fleksibel arbeidstidsordning, alternative kontorløsninger, arbeidstidsordninger eller alternative oppgaver.

Bestemmelsens *fjerde ledd første punktum* fastslår en dokumentasjonsplikt for alle arbeidsgivere. Dette innebærer en plikt til å skriftliggjøre eller på annen måte dokumentere likestillingsarbeidet etter § 26. Det pålegges også en plikt til å oppbevare denne dokumentasjonen, slik at Likestillings- og diskrimineringsombudet og andre som har innsynsrett kan få dette utlevert.

Bestemmelsens *fjerde ledd annet punktum* fastslår at arbeidet som nevnt i annet ledd skal skje fortløpende og i samarbeid med de ansattes representanter. Det understrekes at de ansattes representanter skal sikres mulighet til å delta og påvirke også ved planlegging og evaluering av lønnskartleggingen. For å kunne belyse lønnsforskjeller knyttet til arbeid av lik verdi skal de ansatte kunne delta i vurderingen av hvilke stillinger som skal inngå i de respektive kategoriene. Forslaget innebærer derfor en presisering av at de ansatte skal sikres en mulighet for deltakelse og påvirkning ved planlegging og evaluering av lønnskartleggingen.

Bestemmelsens *femte ledd* er en forskriftshjemmel.

Til § 26 a arbeidsgivers redegjørelsesplikt

I denne bestemmelsen foreslås nye regler om redegjørelsesplikten for arbeidsgivere.

Bestemmelsens *første ledd første punktum* fastslår at arbeidsgivere i alle offentlige virksomheter og arbeidsgivere i private virksomheter med mer enn 50 ansatte pålegges redegjørelsesplikt. Virksomheter med mellom 20 og 50 ansatte får dokumentasjonsplikt etter § 26, men dersom en av arbeidslivets parter i virksomheten krever det, får de redegjørelsesplikt. Dette innebærer at de skal redegjøre for den faktiske tilstanden for kjønnslikestilling i virksomheten og for arbeidet med å oppfylle aktivitetsplikten.

Bestemmelsens *annet ledd* fastslår at redegjørelsen skal gis i årsberetningen eller i annet offentlig tilgjengelig dokument. Små regnskapspliktige foretak har ikke en plikt til å levere årsberetning, og skal derfor gi redegjørelsen i et

annet offentlig tilgjengelig dokument. Med offentlig tilgjengelig dokument menes et dokument som er tilgjengelig på bedriftens hjemmeside, eller på annen måte dersom bedriften ikke har en hjemmeside. Arbeidsgivere i offentlige virksomheter som ikke behøver å utarbeide årsberetning, skal gi likestillingsredegjørelsen i årsrapport eller i et annet offentlig tilgjengelig dokument. Dette fremgår av bestemmelsens annet ledd siste punktum.

Bestemmelsens *tredje ledd* fastslår at opplysninger om enkeltansattes personlige forhold ikke skal gjøres offentlig tilgjengelig. Innholdet i begrepet «personlige forhold» er sammenfallende med det tilsvarende uttrykket i forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Formålet med reguleringen er å ivareta personvernhensyn. Bestemmelsens tredje ledd fastslår videre at resultatene etter lønnskartleggingen skal fremgå av likestillingsredegjørelsen, men likevel slik at enkeltansattes lønnsopplysninger anonymiseres i redegjørelsen som er gjort offentlig tilgjengelig. Dersom man ikke klarer å anonymisere den enkelte ansattes lønnsopplysninger, skal resultatene etter gjennomført lønnskartlegging ikke offentliggjøres. Resultatene etter lønnskartleggingen skal kunne brukes aktivt og forebyggende i virksomhetens likestillingsarbeid, slik at det kan vurderes egnede tiltak for å unngå at lønnsdiskriminering forekommer. Lønnsoversikten kan også brukes av ansatte for å styrke deres posisjon ved lokale lønnsforhandlinger. Forskere som ønsker å bruke opplysninger i forskningsøyemed har som utgangspunkt en saklig interesse.

Arbeidsgiver skal, etter bestemmelsens *fjerde ledd*, likevel gi innsyn i resultatene etter lønnskartleggingen, til egne ansatte og deres representanter, forskere, Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda. Dette gjelder også når lønnsopplysningene kan knyttes til enkeltansattes lønnsforhold. Dette innebærer at en begjæring om innsyn må begrunnes, og at mottatte opplysninger kun kan brukes for et bestemt og saklig formål. Opplysningene kan bare gis i den utstrekning det er nødvendig for å undersøke om det foreligger ulovlig forskjellsbehandling ved lønnsfastsettelsen. Det er virksomhetens ledelse som skal vurdere dette. Utgangspunktet er at åpenhet i størst mulig grad skal brukes for å fremme likestilling. Vurderingstemaet «om det foreligger ulovlig forskjellsbehandling ved lønnsfastsettelsen» skal tolkes vidt, og terskelen for å innvilge innsynsbegjæring skal ikke være for høy. Forskere som ønsker å bruke opplysninger i forskningsøyemed har som utgangspunkt en saklig interesse. Bestemmelsens fjerde ledd fastslår videre at Likestillings- og diskrimineringsombudet skal ha tilgang på opplysningene for å kunne følge opp at aktivitets- og redegjørelsesplikten etterleves.

Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda kan sette frist for innsyn. Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda avgjør hvilke opplysninger som kreves for å avklare saksforholdet, innenfor sine myndighetsområder. Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda kan innhente de opplysninger som er nødvendige i henhold til § 26 a. Ordningen i sivilombudsmannsloven § 7, jf. instruksen 19. februar 1980 § 6 annet ledd kan tjene til veiledning her.

Det presiseres at bestemmelsen om innsyn i likestillings- og diskrimineringslovens § 32 om arbeidsgivers opplysningsplikt om lønn ikke er sammenfallende med denne bestemmelsen. Bestemmelsen i § 32 omhandler arbeidstakers rett til opplysninger om lønnsfastsettelsen, og gjelder opplysninger om navngitte kollegaer.

Bestemmelsens *femte ledd første punktum* fastslår at dersom innsynsretten i lønnsopplysninger røper enkeltansattes lønn, skal innsynsretten kombineres med taushetsplikt. Bestemmelsens *femte ledd annet punktum* stadfester at organer som er underlagt offentleglova, skal følge reglene om innsynsrett i denne loven. Den som mottar lønnsopplysninger etter fjerde ledd har taushetsplikt og skal underskrive en taushetserklæring. Brudd på denne taushetsplikten vil være straffbart etter straffeloven § 209. Det vises for øvrig til Prop. 81 L (2016–2017) og særmerknadene til § 32.

Lønnsopplysninger i offentlig sektor er i utgangspunktet offentlige. Dette innebærer at enhver kan kreve innsyn i dokumentene som inneholder opplysninger om den ansattes lønn, i virksomheter som er underlagt offentleglova. I de sistnevnte virksomhetene skal ikke de ansattes lønnsopplysninger offentliggjøres i likestillingsredegjørelsen, som er offentlig tilgjengelig på internett, jf. offentlegforskrifta § 7 bokstav e.

Bestemmelsens *sjette ledd* fastslår at det i forskrift kan gis bestemmelser om standardisering av redegjørelsesplikten på likestillingsområdet.

Arbeidsgiver som utleverer personopplysninger som nevnt i denne bestemmelsen skal samtidig informere vedkommende ansatte om hvilke opplysninger som er utlevert og til hvem. Arbeidsgiver skal også informere vedkommende om at opplysningene er utlevert med hjemmel i bestemmelsene om arbeidsgivers redegjørelsesplikt etter § 26 a.

Til § 26 b Arbeidsgivers opplysningsplikt om likestillingsarbeid

Bestemmelsens *første ledd* stadfester retten til innsyn i dokumentasjon som knytter seg til likestillingsarbeidet i virksomheten, jf. § 26. Bestemmelsen skal sees i sammenheng med § 26 som fastslår en dokumentasjonsplikt for alle arbeidsgivere. Bestemmelsen fastslår videre en innsynsrett for virksomhetens ansatte og deres representanter, Diskrimineringsnemnda, Likestillings- og diskrimineringsombudet og forskere. Det presiseres at retten til innsyn også omfatter en rett til innsyn i redegjørelsen. Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda kan sette frist for innsyn, jf. spesialmerknadene til § 26 a.

Bestemmelsen fastslår også at den som mottar opplysninger om enkeltansattes lønn, etnisitet, religion, livssyn, nedsatt funksjonsevne, seksuell orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk har taushetsplikt. Denne reguleringen harmonerer med de reglene som gjelder for arbeidsgivers opplysningsplikt om lønn etter lovens § 32. Begge bestemmelsene pålegger en taushetsplikt og en plikt til å undertegne taushetserklæring for den som mottar opplysninger om lønn.

Bestemmelsens *første ledd tredje punktum* fastslår videre at taushetsplikten ikke gjelder for opplysninger som er offentlige etter offentleglova.

Arbeidsgiver som utleverer personopplysninger som nevnt i denne bestemmelsen skal samtidig informere vedkommende ansatte om hvilke opplysninger som er utlevert og til hvem. Arbeidsgiver skal også informere vedkommende om at opplysningene er utlevert med hjemmel i bestemmelsene om arbeidsgivers aktivitetsplikt etter § 26, jf. § 26b.

Bestemmelsens *annet ledd* fastslår vilkår som skal være oppfylt for at opplysningene kan utleveres. Det er virksomhetens ledelse som vurderer om vilkårene er oppfylt. Det understrekes at vilkårene skal fortolkes vidt og at åpenhet i størst mulig grad skal brukes for å fremme likestilling.

Til 26 c Forankring i selskapers styre

Likestillings- og diskrimineringsloven får en ny bestemmelse, § 26c, som presiserer styrets ansvar for å sørge for at aktivitets- og redegjørelsesplikten blir oppfylt.

Saker som gjelder aktivitets- og redegjørelsesplikten etter likestillings- og diskrimineringsloven hører inn under styret, jf. hhv. aksjeloven og allmennaksjeloven § 6–20 annet ledd. Det er styrelederens ansvar å sørge for styrebehandling av aktuelle saker for å fremme likestilling og hindre diskriminering. Dette begrenser likevel ikke styremedlemmenes og daglig leders rett til å kreve styrebehandling av saker om aktivt likestillingsarbeid, jf. hhv. aksjeloven og allmennaksjeloven § 6–20 annet ledd.

Til § 38 Oppreisning og erstatning

Bestemmelsens *annet ledd annet punktum* er endret for å tydeliggjøre skillet mellom diskrimineringssaker der arbeidsgiver har et objektivt ansvar og trakasseringssaker som retter seg mot enkeltpersoner der arbeidsgivers ansvar avhenger av skyld. Presiseringen bidrar til å tydeliggjøre grensene for arbeidsgivers objektive ansvar.

Det kan ikke utledes et rent objektivt ansvar for arbeidsgiver i saker om seksuell trakassering. Arbeidsgiver kan for eksempel ikke holdes objektivt ansvarlig for en ansatt som trakasserer en kollega. Dette innebærer at oppreisningsansvaret for den som diskriminerer skal avhenge av skyld, dvs. at vedkommende har opptrådt uaktsomt.

Det presiseres at det i diskrimineringssaker, herunder trakasseringssaker, gjelder regler om delt bevisbyrde, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 37. Delt bevisbyrde innebærer at dersom det foreligger omstendigheter som gir grunn til å tro at det har skjedd diskriminering og den ansvarlige ikke sannsynliggjør at diskriminering likevel ikke har funnet sted, skal det legges til grunn at diskriminering har funnet sted. Delt bevisbyrde betyr altså ikke at kravene til skyld er lavere i diskrimineringssaker, men at bevisbyrden ligger på den som anklages for diskriminering. Beviskravet i diskrimineringssaker er like fullt alminnelig sannsynlighetsovervekt, jf. Rt. 2014 s. 402.

Reglene om erstatning i denne loven, begrenser ikke en persons rett til å kreve oppreisning og erstatning etter alminnelige erstatningsregler.

5.3 Til endringene i serveringsloven

Til § 6 Krav til vandel

Det fremgår av *første ledd* at bevillingshaver, daglig leder og personer som har vesentlig innflytelse på virksomheten, må ha utvist uklanderlig vandel i forhold til lov om forbud mot diskriminering på grunnlag av etnisitet, religion mv. Diskrimineringsloven om etnisitet er opphevet og erstattet med likestillings- og diskrimineringsloven fra januar 2018. Diskrimineringsloven om etnisitet ga

et vern mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion eller livssyn. Likestillings- og diskrimineringsloven gir derimot et vern mot diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder eller kombinasjoner av disse grunnlagene.

Departementet mener at vandelskravet bør knyttes til alle diskrimineringsgrunnlag som er vernet i likestillings- og diskrimineringsloven, og ikke bare til diskrimineringsgrunnlagene etnisitet, religion eller livssyn. Departementet kan ikke se at det er faglige grunner for at det bør skilles mellom diskrimineringsgrunnlagene i denne sammenhengen. Departementet foreslår derfor at bestemmelsen endres slik at henvisningen til diskrimineringsloven om etnisitet erstattes med en henvisning til likestillings- og diskrimineringsloven. Dette innebærer at bevillingshaver, daglig leder og personer som har vesentlig innflytelse på virksomheten, må, for å få en tillatelse til å etablere et serveringssted, ha utvist uklanderlig vandel i forhold til alle diskrimineringsgrunnlagene som er gitt et vern etter likestillings- og diskrimineringsloven.

Til § 11 Opplysnings- og meldeplikt

Bestemmelsen gir regler om opplysnings- og meldeplikt.

Det fremgår av *første ledd* at bestemte offentlige myndigheter har en plikt å gi de opplysninger som kommunen anser nødvendige for behandling av saker etter serveringsloven. Opplysningsplikten gjelder uten hinder av taushetsplikt. Etter bestemmelsen, slik den lyder i dag, skal Likestillings- og diskrimineringsnemnda gi opplysninger til kommunen. Diskrimineringsombudsloven, som trådte i kraft 1. januar 2018, innebærer at det er gjort endringer i håndhevingsapparatet på likestillingsområdet. I forbindelse med dette er Likestillings- og diskrimineringsnemnda avviklet, og Diskrimineringsnemnda er opprettet. Departementet foreslår at første ledd rettes opp, slik at henvisningen til Likestillings- og diskrimineringsnemnda erstattes med en tilsvarende henvisning til Diskrimineringsnemnda.

Det foreslås dessuten en endring i *andre ledd*. Det fremgår av denne bestemmelsen at dersom bl.a. Likestillings- og diskrimineringsnemnda avdekker forhold som de har grunn til å anta har vesentlig betydning for bevillingsspørsmålet eller i vurderingen av om stedet bør stenges etter §§ 18 eller 19, plikter de av eget tiltak og uten hinder av taushetsplikt, å informere kommunen om dette. Departementet mener at det er nødvendig å gjøre en tilsvarende endring i bestemmelsens andre ledd og erstatte henvisningen til Likestillings- og diskrimineringsnemnda med Diskrimineringsnemnda.

5.4 Til endringene i Regnskapsloven

Til § 3–3 a Årsberetningens innhold for regnskapspliktige som ikke er små foretak

Bestemmelsens *tiende og ellevte ledd* oppheves. Nåværende tolvte ledd fastslår en opplysningsplikt om forhold ved virksomheten som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning av det ytre miljø. Trettende ledd gir regler om utarbeidelsen av konsernregnskap. Fjortende ledd regulerer opplysningsplikten til regnskapspliktige som er utstedere med verdipapirer notert på regulert marked. Opphevelsen av tiende og ellevte ledd innebærer at nåværende tolvte, trettende og fjortende ledd blir tiende, ellevte og tolvte ledd.

Til § 3–3 c Redegjørelse om samfunnsansvar

Bestemmelsens *første ledd* endres slik at likestilling og ikke-diskriminering fremheves i bestemmelsen. Dette vil gi en viktig signaleffekt og konkretiserer opplysningskravene om menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter og sosiale forhold. Dette innebærer ingen endring av lovforståelsen, jf. omtalen av foretaks rapporteringsplikt i Prop. 48 L (2012–2013) kapittel 9.3, jf. merknader til § 3–3 c. Foretaks rapporteringsplikt om samfunnsansvar omfatter arbeidsgivers redegjørelsesplikt etter likestillings- og diskrimineringsloven § 26 a. Rapporteringsplikten omfatter arbeidet med å fremme likestilling og hindre diskriminering. Selv om arbeidet med å forebygge trakassering, herunder seksuell trakassering, ikke er nevnt i den foreslåtte bestemmelsen i regnskapsloven § 3–3 c, er det klart at også arbeidet mot trakassering er omfattet. Foretaks rapportering om samfunnsansvar favner videre enn det virksomhetene er pålagt å gjøre. Foretakene har mulighet til å arbeide for mer likestilling også på frivillig basis, og de skal i så tilfelle også rapportere om likestillingsarbeid de velger å gjøre av eget initiativ (frivillig). Denne muligheten kan være særlig aktuell for flernasjonale selskaper når de driver sin virksomhet i land der menneskerettighetene ikke nødvendigvis er så godt ivaretatt som i Norge.

Bestemmelsens *femte ledd* åpner for at redegjørelsen gis i årsberetningen eller i et annet

offentlig tilgjengelig dokument. Det kreves at det opplyses i årsberetningen hvor redegjørelsen er gjort tilgjengelig. Det presiseres i loven at kravet gjelder foretak som har en plikt til å levere årsberetning.

Regnskapsloven § 3-3 a tiende og ellevte ledd oppheves, slik at nåværende tolvte, trettende og fjortende ledd blir tiende, ellevte og tolvte ledd. Det gjøres en tilsvarende endring i § 3-3 c sjette ledd.

5.5 Til endringen i Kommuneloven

Til § 14–7 Årsberetning

Bestemmelsen endres slik at plikten til å redegjøre for likestilling nå fremgår av § 14–7 bokstav f. Kommunale og fylkeskommunale virksomheter skal nå redegjøre for hva kommunen og fylkeskommunen gjør for å oppfylle arbeidsgivers aktivitetsplikt etter likestillings- og diskrimineringsloven § 26.

Dette kommer i tillegg til plikten til å redegjøre for den faktiske tilstanden for kjønnslikestilling, jf. bokstav e.

Nærmere omtale av arbeidsgivers redegjørelsesplikt fremgår av kapittel 3.8.

Barne- og likestillingsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i diskrimineringsombudsloven og likestillings- og diskrimineringsloven (etablering av et lavterskeltilbud for behandling av saker om seksuell trakassering og en styrking av aktivitets- og redegjørelsesplikten).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i diskrimineringsombudsloven og likestillings- og diskrimineringsloven (etablering av et lavterskeltilbud for behandling av saker om seksuell trakassering og en styrking av aktivitets- og redegjørelsesplikten) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i diskrimineringsombudsloven og likestillings- og diskrimineringsloven (etablering av et lavterskeltilbud for behandling av saker om seksuell trakassering og en styrking av aktivitets- og redegjørelsesplikten)

I

I lov 16. juni 2017 nr. 50 om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda gjøres følgende endringer:

§ 1 annet ledd bokstav c skal lyde:
c) eierseksjonsloven § *6*

§ 1 tredje ledd skal lyde:
Ombudets virksomhet omfatter også rapporteringen om arbeidet med likestilling og ikke-diskriminering etter regnskapsloven § 3-3 c.

Nåværende tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

§ 5 annet ledd skal lyde:
Ombudet skal gi veiledning om bestemmelsene nevnt i § 1 annet ledd. Enhver kan henvende seg til ombudet for veiledning, *også i enkeltsaker*.

§ 5 nytt fjerde ledd skal lyde:
Ombudet skal følge opp aktivitets- og redegjørelsesplikten etter likestillings- og diskrimineringsloven §§ 24, 25, 26 og 26 a, samt rapporteringsplikten om likestilling og ikke-diskriminering etter regnskapsloven § 3-3 c. Ombudets oppfølging kan blant annet innebære at ombudet og arbeidsgiver utarbeider en felles tilnærming til hvordan aktivitetsplikten følges opp i virksomheten. Ombudet kan videre gjennomgå likestillingsredegjørelsene, analysere funnene, og komme med et forslag til forbedringstiltak og styrket innsats på likestillingsarbeidet i virksomheten. Ombudet kan også gjennomføre oppfølgingsbesøk i virksomhetene.

§ 6 annet ledd skal lyde:
Nemnda inndeles i avdelinger. Nemndas ledere deltar i hver sin avdeling. En leder oppnevnes som administrativ leder.

§ 7 første ledd skal lyde:
Nemnda skal håndheve bestemmelsene nevnt i § 1 annet ledd, med unntak av følgende bestemmelser i *likestillings- og diskrimineringsloven*:
a) *§ 18* om universell utforming av IKT
b) § 24 om offentlige myndigheters *aktivitets- og redegjørelsesplikt*
c) § 25 om arbeidslivets organisasjoners plikt til å arbeide for likestilling
d) § 26 om arbeidsgivers *aktivitetsplikt*
e) *§ 26 b* om arbeidsgivers opplysningsplikt om likestillingsarbeid
f) § 28 om kjønnsbalanse i offentlige utvalg mv.
g) § 32 annet ledd om behandling av lønnsopplysninger
h) § 39 om straff for grov overtredelse av diskrimineringsforbudet som er begått av flere i fellesskap.

§ 9 fjerde punktum skal lyde:
I *saker om seksuell trakassering, og i* saker hvor det er fremmet krav om oppreisning, har partene rett til muntlige forhandlinger.

§ 10 første ledd skal lyde:
Nemnda skal avvise en sak:
a) som er avgjort av en domstol eller brakt inn for en domstol til avgjørelse
b) dersom vilkårene for å behandle saken ikke er oppfylt
c) *som er under etterforskning av påtalemyndigheten*
d) *dersom fornærmede i saken er anmeldt for uriktig forklaring.*

§ 10 annet ledd skal lyde:
Nemda kan avvise en sak hvis saksforholdet ligger mer enn tre år tilbake i tid.

Nåværende annet og tredje ledd blir nytt tredje og fjerde ledd.

II

I lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering gjøres følgende endringer:

§ 13 sjette ledd skal lyde:

Arbeidsgivere og ledelsen i organisasjoner og utdanningsinstitusjoner skal innenfor sitt ansvarsområde forebygge og *søke å hindre* trakassering og seksuell trakassering.

§ 24 skal lyde:

§ 24. Offentlige myndigheters aktivitets- og redegjørelsesplikt

Offentlige myndigheter skal i all sin virksomhet arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering som nevnt i § 6. Plikten innebærer blant annet at offentlige myndigheter skal forebygge trakassering, seksuell trakassering og kjønnsbasert vold og motarbeide stereotypisering.

Offentlige myndigheter skal redegjøre for hva de gjør for å integrere hensynet til likestilling og ikke-diskriminering i sitt arbeid. Offentlige myndigheter skal redegjøre for hvordan de arbeider med å omsette prinsipper, prosedyrer og standarder for likestilling og ikke-diskriminering til handling. Offentlige myndigheter skal vurdere resultatene som er oppnådd og opplyse hvilke forventninger de har til dette arbeidet fremover. Redegjørelsen skal gis i årsrapport, i årsberetning eller i et annet offentlig tilgjengelig dokument.

§ 26 skal lyde:

§ 26. Arbeidsgivers aktivitetsplikt

Alle arbeidsgivere skal, innenfor sin virksomhet, arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling, hindre diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel *eller* adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, *eller kombinasjoner av disse grunnlagene, og søke å hindre trakassering, seksuell trakassering og kjønnsbasert vold*. Arbeidet skal blant annet omfatte *områdene* rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, forfremmelse, utviklingsmuligheter, tilrettelegging *og* mulighet for å kombinere arbeid og familieliv.

I alle offentlige virksomheter, uavhengig av størrelse, og i private virksomheter som jevnlig sysselsetter mer enn 50 ansatte, skal arbeidsgiver innenfor sin virksomhet

a) undersøke om det finnes risiko for diskriminering eller andre hindre for likestilling, *herunder annethvert år kartlegge lønnsforhold fordelt etter kjønn og bruken av ufrivillig deltidsarbeid*,
b) analysere årsakene til identifiserte risikoer,
c) iverksette tiltak som er egnet til å motvirke diskriminering, og bidra til økt likestilling og mangfold i virksomheten og
d) vurdere resultater av arbeidet etter bokstav a til c.

Det samme gjelder arbeidsgiver i private virksomheter som jevnlig sysselsetter mellom 20 og 50 ansatte når en av arbeidslivets parter i virksomheten krever det.

Med ufrivillig deltidsarbeid menes deltidsarbeid der stillingsinnehaveren ønsker og er tilgjengelig for å jobbe mer.

Arbeid som nevnt i denne bestemmelsen skal dokumenteres. Arbeid som nevnt i *bestemmelsens* andre ledd skal skje fortløpende og i samarbeid med de ansattes representanter.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om innholdet i og gjennomføringen av lønnskartleggingen.

Ny § 26 a skal lyde:

§ 26 a. Arbeidsgivers redegjørelsesplikt

Arbeidsgivere som har plikter etter § 26 andre ledd, skal redegjøre for den faktiske tilstanden når det gjelder kjønnslikestilling i virksomheten og hva de gjør for å oppfylle aktivitetsplikten etter § 26.

Redegjørelsen etter første ledd skal gis i årsberetningen eller i annet offentlig tilgjengelig dokument. Dersom redegjørelsen gis i annet offentlig tilgjengelig dokument, og foretaket har en plikt til å levere årsberetning, skal det i årsberetningen opplyses hvor dokumentet finnes offentlig tilgjengelig. Arbeidsgivere i offentlige virksomheter som ikke er pålagt å utarbeide årsberetning, skal ta redegjørelsen etter første ledd inn i sin årsrapport eller i et annet offentlig tilgjengelig dokument.

Redegjørelsen skal utformes slik at enkeltansattes personlige forhold ikke røpes. Resultatene av lønnskartleggingen skal fremgå av redegjørelsen i anonymisert form.

Virksomhetens ansatte og deres representanter, Diskrimineringsnemnda, Likestillings- og diskrimineringsombudet og forskere har rett til innsyn i resultatene av lønnskartleggingen, også når resultatene ikke kan anonymiseres. Opplysningene kan bare gis i den utstrekning de er nødvendige for å undersøke om det foreligger ulovlig forskjellsbehandling ved lønnsfastsettelsen.

Den som mottar lønnsopplysninger etter fjerde ledd har taushetsplikt og skal underskrive en taushetserklæring. Dette gjelder ikke opplysninger som er offentlige etter offentleglova.

Kongen kan gi forskrift om *standardisering av redegjørelsesplikten på likestillingsområdet*.

Ny § 26 b skal lyde:

§ 26 b. Arbeidsgivers opplysningsplikt om likestillingsarbeid

Virksomhetens ansatte og deres representanter, Diskrimineringsnemnda, Likestillings- og diskrimineringsombudet og forskere har rett til innsyn i dokumentasjon om likestillingsarbeid. Dersom dokumentasjonen som det gis innsyn i innebærer opplysninger, som kan knyttes til enkeltansattes lønn, etnisitet, religion, livssyn, nedsatt funksjonsevne, seksuell orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk, skal den som mottar lønnsopplysninger pålegges taushetsplikt og underskrive en taushetserklæring. Dette gjelder ikke opplysninger som er offentlige etter offentleglova.

Opplysningene kan bare gis i den utstrekning de er nødvendige for å undersøke om arbeidsgiver har overholdt sin aktivitets- og dokumentasjonsplikt etter likestillings- og diskrimineringsloven § 26.

Ny § 26 c skal lyde:

§ 26 c. Forankring i selskapers styre

Styret i aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper skal sørge for at plikten til aktivt likestillingsarbeid og plikten til å redegjøre for dette, oppfylles i samsvar med likestillings- og diskrimineringsloven §§ 26 og 26 a og regnskapsloven § 3-3c.

§ 38 annet ledd annet punktum skal lyde:

I saker om trakassering og seksuell trakassering og på andre samfunnsområder *enn nevnt i første punktum*, gjelder ansvaret dersom den ansvarlige kan bebreides.

III

I lov av 13. juni 1997 nr. 55 om serveringsvirksomhet (serveringsloven) gjøres følgende endringer:

§ 6 første ledd skal lyde:

Bevillingshaver, daglig leder og personer som har vesentlig innflytelse på virksomheten, må ha utvist uklanderlig vandel i forhold til straffelovgivningen, skatte- og avgiftslovgivningen, regnskapslovgivningen *og likestillings- og diskrimineringsloven*. Personer som nevnt i første punktum må heller ikke ha brutt annen lovgivning på en måte som vil være uforenlig med drift av serveringssted.

§ 11 første og annet ledd skal lyde:

Politiet, skatte- og avgiftsmyndighetene, tollmyndighetene, Mattilsynet, Arbeidstilsynet, Likestillings- og diskrimineringsombudet og *Diskrimineringsnemnda* plikter uten hinder av taushetsplikt å gi de opplysninger som kommunen anser nødvendige for behandling av saker etter denne lov.

Dersom politiet, skatte- og avgiftsmyndighetene, tollmyndighetene, Mattilsynet, Arbeidstilsynet, Likestillings- og diskrimineringsombudet eller *Diskrimineringsnemnda* avdekker forhold som de har grunn til å anta har vesentlig betydning for bevillingsspørsmålet eller i vurderingen av om stedet bør stenges etter §§ 18 eller 19, plikter de av eget tiltak og uten hinder av taushetsplikt, å informere kommunen om dette.

IV

I lov 17. juli 1998 nr. 56 om årsregnskap (regnskapsloven) gjøres følgende endringer:

§ 3-3a tiende og ellevte ledd oppheves. Nåværende tolvte, trettende og fjortende ledd blir tiende, ellevte og tolvte ledd.

§ 3-3c skal lyde:

Store foretak skal redegjøre for hva foretaket gjør for å integrere hensynet til menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter, *likestilling og ikkediskriminering*, sosiale forhold, det ytre miljø og bekjempelse av korrupsjon i sine forretningsstrategier, i sin daglige drift og i forholdet til sine interessenter. Redegjørelsen skal minst inneholde opplysninger om retningslinjer, prinsipper, prosedyrer og standarder foretaket benytter for å integrere de nevnte hensynene i sine forretningsstrategier, i sin daglige drift og i forholdet til sine interessenter. Foretak som har retningslinjer, prinsipper, prosedyrer og standarder som nevnt, skal i tillegg opplyse om hvordan foretaket arbeider for å omsette disse til handling, gi en vurdering av resultatene som er oppnådd som følge av arbeidet med å integrere hensynene som er nevnt i første punktum i sine forretningsstrategier, i sin daglige drift og i forholdet til sine interessenter, og opplyse om forventninger til dette arbeidet framover.

Hvis foretaket ikke har retningslinjer, prinsipper, prosedyrer og standarder som nevnt, skal det opplyses om dette.

Departementet kan i forskrift fastsette at en offentlig framskrittsrapport i henhold til FNs initiativ for samarbeid med næringslivet om en bærekraftig utvikling eller en offentlig rapport foretaket har avlagt innenfor rammeverket til Det globale rapporteringsinitiativet, kan erstatte redegjørelsen etter første ledd. Departementet kan i forskrift også fastsette nærmere krav til slik rapportering, herunder krav om at det skal gis tilleggsopplysninger i foretakets årsberetning.

Kravet om redegjørelse i første ledd gjelder ikke for datterselskap, dersom morselskapet har gitt en redegjørelse som angitt i årsberetning for konsernet som også omfatter datterselskapet. Datterselskapet skal i så fall opplyse om dette i sin årsberetning og angi hvor redegjørelsen finnes offentlig tilgjengelig.

Redegjørelsen etter første ledd skal gis i årsberetningen eller i annet offentlig tilgjengelig dokument. Dersom redegjørelsen gis i annet offentlig tilgjengelig dokument, *og foretaket har en plikt til å levere årsberetning*, skal det opplyses i årsberetningen hvor dokumentet finnes offentlig tilgjengelig.

Opplysninger om forhold som nevnt i § 3-3a niende *og tiende* ledd kan inntas i en redegjørelse etter første ledd som er gitt som eget dokument, istedenfor i årsberetningen. Dersom denne adgangen benyttes, skal det opplyses særskilt om dette i årsberetningen. Første punktum gjelder ikke for redegjørelse som er gitt annet sted enn i årsberetningen i samsvar med reglene i tredje og fjerde ledd.

Departementet kan i forskrift gi utfyllende regler om hvilke opplysninger som skal gis i redegjørelsen etter første ledd, nærmere bestemmelser om avleggelse og oppdatering av opplysninger i redegjørelsen gitt i eget dokument, samt nærmere bestemmelser om revisors plikter i forbindelse med opplysningene i slikt eget dokument.

V

I lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) gjøres følgende endringer:

§ 14-7 annet ledd bokstav f skal lyde:

f. hva kommunen eller fylkeskommunen gjør for å oppfylle arbeidsgivers aktivitetsplikt etter likestillings- og diskrimineringsloven § 26.

VI

Ikrafttredelse og overgangsregler

1. Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.
2. Kongen kan gi overgangsbestemmelser.

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
www.publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Media AS – 04/2019