



Barne- og likestillingsdepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 Oslo

Stortingets administrasjon

Vår dato: 01.12.2016

Vår ref.: 2016/2622

Deres dato:

Deres ref.:

Uttalelse til forslag om endringer i håndhevingsapparatet på diskrimineringsområdet

Vi viser til høringsnotat datert 19. oktober 2016 om «Effektiviseringen av håndhevingen på diskrimineringsområdet». Høringsnotatet er ikke sendt Stortinget som høringsinstans, men ettersom Stortingets virksomhet er direkte berørt av forslaget, har Stortingets administrasjon likevel valgt å kommentere forslaget.

1. Forslaget i høringsnotatet

Forståelse av nemndas kompetanse

I høringsnotatet foreslås det at det eksisterende håndhevingsapparatet i to instanser, Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda, erstattes med en ny diskrimineringsnemnd, som behandler saker i én instans.

Når en leser høringsnotatet sammenholdt med ordlyden i utkastet til ny diskrimineringsombudslov, er det noe uklart hvordan lovforslaget er å forstå for Stortingets og organer for Stortingets vedkommende. Vi vil derfor innledningsvis kommentere forståelsen av forslaget.

Forholdet til Stortinget er regulert i lovforslagets § 12 tredje ledd *Nemndas kompetanse overfor andre forvaltningsorganer mv.* Som vi gjør nærmere rede for under pkt. 2 nedenfor, mener vi at det ikke er prinsipielt riktig å behandle Stortinget på linje med forvaltningsorganer som er organisert som en del av statsforvaltningen.

I lovforslagets § 12 første ledd foreslås det at nemnda skal ha adgang til å treffe vedtak om at forvaltningsorganers enkeltvedtak i deres utøvelse av arbeidsgiverfunksjoner er i strid med diskrimineringslovgivningen. Vi legger i

denne forbindelse til grunn at henvisningen til § 5 andre ledd i § 12 første ledd, samt i §§ 9, 13 og 14 skal erstattes med en henvisning til § 1 andre ledd.

I lovforslagets § 12 tredje ledd foreslås det videre at den nye diskrimineringsnemnda likevel ikke skal kunne treffe «slike vedtak» overfor Stortinget, Kongen eller departement. Når en leser lovforslagets § 12 sammenholdt med lovforslagets § 9 tredje ledd, fremgår det imidlertid at hvis nemnda ikke kan treffe vedtak etter § 12, skal nemnda kunne gi en ikke-bindende uttalelse om det forhold som er brakt inn for nemnda er i strid med bestemmelsene nevnt i § 1 annet ledd (i høringsnotatet omtalt som § 5 annet ledd). Vi leser således lovforslaget slik at det foreslås at diskrimineringsnemnda skal kunne avgi ikke-bindende uttalelser overfor Stortinget i saker som gjelder utøvelse av arbeidsgiverfunksjoner. Dette er en utvidelse av nemndas kompetanse etter gjeldende rett, jf. nærmere kommentarer under pkt. 2 nedenfor.

Nærmere om begrepet enkeltvedtak i utøvelse av arbeidsgiverfunksjoner

I drøftelsene under pkt. 8.4.1.1 og lovforslagets § 12 første ledd fremgår det at nemndas kompetanse overfor forvaltningsorganer skal være avgrenset til de tilfeller hvor forvaltningen treffer enkeltvedtak ved utøvelse av arbeidsgiverfunksjonen. I forvaltningen regnes avgjørelser som gjelder ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed eller forflytting som enkeltvedtak. Andre tjenestemannssaker faller i utgangspunktet utenfor vedtaksbegrepet i forvaltningen.

Forvaltningsloven gjelder ikke for Stortinget, jf. forvaltningsloven § 4 siste ledd. Det treffes derfor ikke formelt enkeltvedtak etter forvaltningsloven i Stortinget, og slik sett passer lovens ordlyd ikke godt for Stortingets virksomhet. For tilsatte i Stortingets administrasjon, reguleres saksbehandlingen i saker som gjelder ansettelse, oppsigelse, avskjed og suspensjon av et eget reglement, Personalreglement for Stortingets administrasjon, senest endret 10. mai 2016.

Vi legger videre for ordens skyld til grunn at departementet med formuleringen «utøvelse av arbeidsgiverfunksjonen» har ment å avgrense uttrykkelig mot spørsmål som kan oppstå i forbindelse med håndhevelse av regelverk knyttet til utøvelse av valgte verv. Både stortingsrepresentanter, varerepresentanter, Sivilombudsmannen, riksrevisorkollegiet, utvalgsmedlemmene i EOS-utvalget og ombudsmannen for Forsvaret er valgte ombud. Disse faller således ikke inn under arbeidstakerbegrepet.

Organer for Stortinget

I ordlyden i § 12 tredje ledd omtales «Stortinget». I høringsnotatets pkt. 8.4.1.2 brukes imidlertid formuleringen «Stortingets og dets organer». Vi legger derfor til grunn at departementets hensikt har vært at nemndas kompetanse også skal omfatte organer for Stortinget. Vi vil i denne forbindelse gjøre oppmerksom på at «organer for Stortinget» er den betegnelsen som gjennomgående brukes i bestemmelser som gjelder lovers virkeområde, f.eks. forvaltningsloven § 4, offentleglova § 2, arkivloven § 5 og sikkerhetsloven § 1. Disse lovene unntar alle Stortinget og organer for Stortinget fra lovenes virkeområde. Denne

formuleringen tydeliggjør at det ikke foreligger et ordinært organisatorisk over- eller underordningsforhold, slik som er vanlig innen forvaltningen. Faste organer for Stortinget er Sivilombudsmannen, Riksrevisjonen, Nasjonal institusjon for menneskerettigheter, EOS-utvalget og Stortingets ombudsmann for Forsvaret.

2. Nærmere om forslaget til utvidelse av nemndas kompetanse

I høringsnotatet foreslås en utvidelse av nemndas kompetanse sammenlignet med den nåværende Likestillings- og diskrimineringsnemndas kompetanse. Vi vil vise til at nemnda senest ved vedtak 18. oktober 2016 avviste en sak som gjaldt tilsetning i Stortingets administrasjon under henvisning til at nemnda ikke hadde kompetanse til å behandle saken.

Høringsnotatet begrunner ikke eksplisitt hvorfor den nye diskrimineringsnemndas kompetanse foreslås utvidet til å gjelde vedtak som gjelder utøvelse av arbeidsgiverfunksjonen i Stortinget eller organer for Stortinget. Etter vår vurdering er denne kompetanseutvidelsen, som berører forholdet mellom de øverste statsorganene, et spørsmål som burde vært drøftet på prinsipielt grunnlag. Slik vi vurderer det, tilsier maktfordelingshensyn at nemndas kompetanse ikke utvides til å omfatte Stortinget eller organer for Stortinget.

Likestillings- og diskrimineringsnemnda har vært i virksomhet siden 1. januar 2006, og erstattet fra dette tidspunkt den tidligere Klagenemnda for likestilling. I lovforarbeidene til den tidligere likestillingsloven, Ot. prp. nr. 33 (1974-75) fremgår følgende på side 62 om kompetansen til ombudet og den tidligere Klagenemnda for likestilling:

«Slik dette departement ser saken ville det bryte med vårt konstitusjonelle system å opprette forvaltningsorgan med oppgave å overprøve eller kritisere Stortingets virksomhet eller domstolene under utøving av sin dømmende virksomhet.»

Det fremgår videre på s. 63 i samme proposisjon at departementet la til grunn at ombudets, og nemndas virksomhet, skulle omfatte all privat virksomhet og «offentlig forvaltnings- og forretningsvirksomhet», og videre:

«Bortsett fra det som hører familielivet til o.l. er det med dette ment at Likestillingsombudet og Nemnda skal håndheve likestillingsloven på alle livsområder med unntak av Stortingets- og domstolenes dømmende virksomhet.»

Når det gjelder Stortingets virksomhet, fremgår videre følgende av proposisjonen:

«Etter sin art vil en del av Stortingets virksomhet være forvaltning. Det er imidlertid vanlig å holde Stortingets virksomhet utenfor det som regnes som forvaltning, jfr. f.eks. offentlighetsloven. Det er altså en klar forutsetning at Stortinget og dets organer som f.eks. Riksrevisjonen og

Sivilombudsmannen, skal holdes utenfor Likestillingsombudets og Nemndas virkeområde».

Selv om antallet ansatte i Stortinget og organer for Stortinget har økt siden likestillingsloven ble vedtatt, anses Stortingets virksomhet fremdeles klart utenfor det som regnes som forvaltning. Vi kan ikke se at vurderingene som ble gjort i Ot. prp. nr. 33 (1974-75) stiller seg prinsipielt annerledes dag.

Vi kan heller ikke se at det forhold at nemnda bare skal kunne avgi ikke-bindende uttalelser endrer vurderingene. Som departementet selv påpeker i høringsnotatets pkt. 8.4.1.1 mener man at en uttalelse, i motsetning til et vedtak, *«reelt sett ikke innebærer noe betydelig skår i individets muligheter for å ta opp spørsmål om brudd på likestillings- og diskrimineringslovgivningen.*

Departementet skriver deretter: *«De kontrollmulighetene som i henhold til det konstitusjonelle systemet vanligvis gjelder, vil foreligge på vanlig måte. En uttalelse vil kunne gi et godt faktisk grunnlag for videre domstolskontroll eller kontroll i regi av Stortinget.»*

Nettopp hensynet til forholdet til Stortingets kontroll med forvaltningen ble vektlagt av Likestillings- og diskrimineringsnemnda selv da den avviste klagesak mot en administrativ beslutning truffet av Sivilombudsmannen (sak 2 /2015). Nemnda uttalte i denne forbindelse: *«Nemnda er enig med Sivilombudsmannen i at det generelt er uheldig at et statlig tilsynsorgan overprøver et annet.»*

At det gjør seg særlige hensyn gjeldende i ansettelsessaker i Stortinget og organer for Stortinget er for øvrig bakgrunnen for at Stortinget er unntatt fra reglene om kunngjøring, innstilling og tilsetting i tjenestemannsloven jf. tjenestemannsloven § 6 første ledd. Unntaket er begrunnet med at den utøvende makt ikke har adgang til å gripe inn i tilsettingen av tjenestemenn i tilfeller hvor Stortinget er overordnet myndighet. Hensynet til sammenheng i lovverket tilsier at et forvaltningsorgan heller ikke bør gis kompetanse til å gi uttalelser om håndtering av tilsettingssaker i Stortinget eller organer for Stortinget.

Vi antar at departementet i sin vurdering har lagt vekt på at likebehandlingshensyn taler for at søkere til stillinger/ansatte i Stortinget og organer for Stortinget likebehandles med ansatte i departementene når det gjelder muligheten til å få prøvet arbeidsgivers vedtak gjennom et lavterskeltilbud. Vi vil imidlertid vise til at hvis søkere til stillinger/ansatte i Stortingets administrasjon skulle pårope seg å være utsatt for diskriminering, vil disse ikke stå uten rettsvern ettersom de kan få prøvet sin sak for domstolene.

Med hilsen



Ida Børresen
direktør