

Innst. O. nr. 58

(2000-2001)

Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om endringer i lov 4.februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v.

Ot.prp. nr. 34 (2000-2001)

Til Odelstinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Innledning

I proposisjonen legges fram forslag til utvidelse av diskrimineringsforbudet i arbeidsmiljøloven § 55 A annet ledd, slik at det blir forbudt å diskriminere funksjonshemmede ved ansettelse. Det foreslås videre bestemmelser om opplysningsplikt for arbeidsgiver, delt bevisbyrde og erstatning ved usaklig forskjellsbehandling etter § 55 A annet ledd.

For øvrig ser departementet at det i tillegg kan være behov for en generell gjennomgang av § 55 A, blant annet for å vurdere om det vil være hensiktsmessig å erstatte oppramsingen av de grupper som er beskyttet med en generell regel som forbyr diskriminering ved ansettelse. En slik gjennomgang vil departementet komme tilbake til ved en senere anledning.

1.2 Bakgrunn

Arbeidsmiljøloven inneholder i dag vern mot diskriminering ved ansettelse på flere grunnlag; rase, etnisk opprinnelse, homofil legning eller homofil samlivsform, men ikke på grunn av funksjonshemming.

Under behandlingen av et privat lovforslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen og Olav Gunnar Ballo, jf. Dokument nr. 8:25 (1999-2000), om å innlemme funksjonshemmede i arbeidsmiljøloven § 55 A, vedtok flertallet i kommunalkomiteen ved Inst. O. nr. 63 (1999-2000) å oversende forslaget til Regjeringen. Komitéflertallet foreslo å sende lovforslaget til Regjeringen for juridisk og annen faglig bearbeidelse, og med anmodning om at Regjeringen fremlegger en odelstingsproposisjon med forslag om innlemming av funksjonshemmede i arbeidsmiljøloven innen utgangen av 2000. Et flertall i komiteen (medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet) uttaler at de vil ta stilling til spørsmålet om bestemmelser om omvendt bevisbyrde og

eventuell erstatning bør tas inn i § 55 A, når Regjeringens utredning foreligger. Stortingsflertallet sluttet seg til denne anmodningen ved sitt vedtak av 15.juni 2000.

I proposisjonen er det i kap. 3 gjort nærmere rede for gjeldende rett på området. I kap. 4 er ulike folkerettslige instrumenter beskrevet, og i kap. 5 beskrives andre lands lovgivning.

1.3 Høringsforslaget og høringsinstansenes merknader

Kommunal- og regionaldepartementet inviterte til et særskilt høringsmøte i november i forbindelse med departementets forslag til endringer i arbeidsmiljøloven § 55 A. For å kunne imøtekomme Stortingets anmodning om å legge fram et forslag til lovendringer innen årsskiftet 2000/2001, har det ikke vært mulig å gjennomføre en ordinær skriftlig høringsrunde.

Departementet la fram forslag til utvidelse av diskrimineringsforbudet i arbeidsmiljøloven § 55 A slik at det blir forbudt å diskriminere funksjonshemmede ved ansettelse. Det ble videre foreslått inntatt bestemmelser om opplysningsplikt for arbeidsgiver, delt bevisbyrde og erstatning i § 55 A.

I tillegg til de muntlige kommentarene som ble avgitt i høringsmøtet i november 2000, der ca. 50 representanter fra 32 høringsinstanser var til stede, har departementet mottatt skriftlige merknader fra 17 høringsinstanser.

Tilnærmet samtlige høringsinstanser støtter intensjonene bak forslaget, nemlig å forhindre diskriminering av funksjonshemmede i arbeidslivet.

Arbeidstakerorganisasjonene har ikke hatt merknader til forslaget, mens arbeidsgiverorganisasjonene uttrykker bekymring for innskrenkninger i arbeidsgivers styringsrett og er av den oppfatning at intensjonene bør kunne oppnås på andre måter. Interesseorganisasjonene er udelt positive til forslagene. Enkelte av

interesseorganisasjonene foreslår at arbeidsmiljøloven § 55 A også bør ivareta andre interesser utover de grupper som i dag er omfattet av bestemmelsen.

Flere av høringsinstansene, herunder samtlige av arbeidsgiverorganisasjonene som har uttalt seg, kommer med kraftig kritikk av de korte fristene som er satt i en viktig sak som denne, og som medførte at det ikke ble tid til å gjennomføre en ordinær skriftlig høring.

I proposisjonen er en del av høringsuttalelsene delvis gjengitt.

1.4 Departementets vurdering og forslag til endringer

1.4.1 Generelt

Departementet viser til at det er lite tilgjengelig empirisk informasjon om situasjonen på arbeidsmarkedet for funksjonshemmede som gruppe. Ifølge Statistisk sentralbyrås (SSB) levekårsundersøkelser har mellom 17 og 20 pst. av befolkningen over 16 år en eller annen form for funksjonshemming, som for eksempel nedsatt syn, nedsatt hørsel eller nedsatt bevegelsesevne. I hvilken grad funksjonshemmingen påvirker muligheten til å utøve arbeid, vil selvfølgelig variere etter blant annet funksjonshemmingens karakter. Funksjonshemmede er ingen enhetlig gruppe, og deres situasjon i arbeidsmarkedet vil nødvendigvis variere.

Nyere tall fra SSBs levekårsundersøkelser viser at funksjonshemmede som gruppe er mer utsatt for svingninger i de økonomiske konjunktorene enn mange andre arbeidstakergrupper. Samtidig viser opplysninger fra SSB at yrkesdeltakelsen blant funksjonshemmede, i likhet med tendensen i befolkningen ellers, har økt i perioden etter 1993. Men til tross for at tallene viser en positiv utvikling, har de funksjonshemmede en vesentlig lavere yrkesdeltakelse enn gjennomsnittet for befolkningen.

Rapportering fra funksjonshemmede og deres organisasjoner viser at de funksjonshemmede selv opplever en sterk grad av diskriminering i arbeidslivet. Det er grunn til å tro at det blant annet er holdninger i befolkningen/hos arbeidsgiverne som kan danne utgangspunkt for diskriminering av funksjonshemmede på arbeidsmarkedet. Det er viktig å bekjempe disse fordommene. De samfunnsmessige konsekvenser av at deler av befolkningen utestenges fra arbeidsmarkedet utelukkende på grunn av helseproblemer er uheldige. De siste årenes sterke økning i antallet personer på uføretrygd er bekymringsfull. En overordnet målsetting for Regjeringen er at flest mulige skal kunne delta i arbeidslivet, slik at de kan forsørge seg selv gjennom eget arbeid. Funksjonshemmede er i denne sammenheng en viktig arbeidskraftressurs, og de må gis en mulighet til å få sin plass i arbeidslivet. En viktig forutsetning for dette er at funksjonshemmede ikke møter barrierer for sin inntreden på det norske arbeidsmarkedet.

Diskriminering har videre konsekvenser både for den enkelte funksjonshemmede og for gruppen som helhet. Arbeid gir tilhørighet i et fellesskap og sosialt miljø og har stor innvirkning på inntekt og levekår for den enkelte.

Departementet har merket seg at tilnærmet alle høringsinstansene støtter intensjonen med høringsforslaget og behovet for å hindre forskjellsbehandling i arbeidslivet.

Departementet har videre merket seg synspunkter fra de høringsinstanser som anser et lovforbud mot funksjonshemming som et lite egnet virkemiddel til å forhindre at diskriminering faktisk skjer.

En lovgivning mot diskriminering av funksjonshemmede i arbeidslivet vil etter departementets syn være et viktig signal om at forskjellsbehandling på grunnlag av funksjonshemming/-funksjonsnedsetting ikke aksepteres i det norske samfunnet og at myndighetene anser diskriminering som et samfunnsproblem som må bekjempes med en rekke midler, blant annet ved lovgivning. En slik lovregulering vil videre understreke at det er ønskelig med et inkluderende arbeidsliv med plass til alle. Praktiske vanskeligheter med hensyn til å gjøre bruk av sine rettigheter i enkelte situasjoner er etter departementets vurdering ikke noe godt argument for å avstå fra å lovfeste slike rettigheter.

Departementet har også vurdert de generelle innvendinger mot å foreta inngrep i arbeidsgivers styringsrett. Departementet er kommet til at hensynet til styringsretten må vike for hensynet til likebehandling av arbeidssøkende, uavhengig av deres eventuelle funksjonshemming.

På denne bakgrunn opprettholder departementet høringsforslaget om å innføre lovforbud mot diskriminering av funksjonshemmede i § 55 A.

Når det gjelder forslaget om sanksjonsbestemmelser, viser flere arbeidsgiverorganisasjoner til at tilsvarende forslag til sanksjonsbestemmelser i § 55 A ble nedstemt av Stortinget i 1998, og at de ikke ser grunnlag for å fremme forslagene på nytt nå. I denne forbindelse anfører Arbeidsgiverforeningen NAVO at omfanget av diskriminering i arbeidslivet ikke er tilstrekkelig utredet. Departementet vil imidlertid påpeke at erfaringene med gjeldende forbud mot etnisk diskriminering i § 55 A i de to årene de har fungert, tilsier at det er behov for endringer for å styrke bestemmelsen.

Departementet mener at innføring av opplysningsplikt, deling av bevisbyrden og erstatningsansvar vil gjøre diskrimineringsforbudet for alle diskrimineringsgrunner i § 55 A mer effektivt.

Tilsvarende bestemmelser om opplysningsplikt for arbeidsgiver, delt bevisbyrde og erstatningsansvar finner vi også blant annet i svenske særlover om forbud mot diskriminering i arbeidslivet, i Rådsdirektiv 2000/43/EØF om ikke-diskriminering på grunn av et-

nisk opprinnelse og i Rådskonrektiv 2000/78/EØF om forbud mot diskriminering i arbeidslivet.

På denne bakgrunn opprettholder departementet høringsforslaget om å innføre sanksjonsbestemmelser for alle diskrimineringsgrunner i § 55 A.

1.4.2 Forbud mot diskriminering av funksjonshemmede

For at et diskrimineringsforbud skal kunne virke etter sin hensikt er det etter departementets vurdering viktig at det omfatter usaklig forskjellsbehandling på grunn av flest mulig typer av funksjonshemming. Mennesker med funksjonshemming er ingen ensartet gruppe, idet både arten og graden av funksjonshemming kan variere betydelig. Noen er rammet av flere funksjonshemminger av både fysisk og psykisk art.

Når det gjelder vilkåret om at funksjonshemmingen skal være varig, er dette for å avgrense mot funksjonsnedsettelse av forbigående art. Videre mener departementet det har gode grunner for seg at vernet også skal omfatte personer som er rammet av sykdom med progressivt forløp i den forstand at helsetilstanden etter all sannsynlighet vil forverre seg og i fremtiden medføre begrensninger av personens funksjonsevne. Et typisk eksempel på dette vil være HIV-positive personer.

Personer som vil ha begrenset yteevne i forhold til den angjeldende stilling selv ved rimelig grad av tilrettelegging av arbeidet fra arbeidsgivers side, bør etter departementets oppfatning ikke omfattes av diskrimineringsvernet for funksjonshemmede i denne sammenheng.

Departementet vil påpeke at det ved anvendelsen av begrepet «funksjonshemmede» i denne sammenheng ikke er tatt utgangspunkt i noen legaldefinisjon av begrepet. Det må således tas høyde for at begrepet kan være gitt et annet meningsinnhold i annen lovgivning eller i andre sammenhenger. Det er de kriterier som foran er redegjort for som skal være retningsgivende for om det foreligger en funksjonshemming i denne bestemmelsens forstand.

1.4.3 Diskrimineringsituasjon

Det er etter departementets vurdering viktig at et diskrimineringsforbud utformes slik at mulighetene for å omgå reglene i størst mulig grad unngås. Arbeidsmiljøloven § 55 A annet ledd som den lyder er derfor utformet som et forbud mot «enhver handling som uten saklig grunn, direkte eller indirekte, ved ansettelse usaklig forskjellsbehandler personer på grunn av ...». De samme kriterier må etter departementets oppfatning legges til grunn ved vurderingen av om det har funnet sted forskjellsbehandling på grunn av funksjonshemming. Det presiseres at hensikten med lovendringen ikke er å gi fortrinnsrett til funksjonshemmede, men å hindre usaklig forskjellsbehandling av denne gruppen i forhold til andre arbeidssøkere.

Direkte diskriminering kan beskrives som en forskjell i behandling på grunn av en bestemt egenskap. Indirekte diskriminering dreier seg om usaklig forskjellsbehandling hvor det legges til grunn en bestemmelse, betingelse eller praksis som utad fremstår som objektiv og nøytral, men som i praksis får en diskriminerende virkning overfor en bestemt gruppe personer. Diskrimineringen gis uttrykk gjennom at en gruppe personer med et visst særpreg sammenlignet med andre har vanskeligere for å oppfylle det aktuelle kriteriet e.l. Dette kan være krav til søkerens person eller kvalifikasjoner som benyttes for å utelukke eller favorisere spesielle søkere. Indirekte diskriminering trenger ikke å være tilsiktet. At arbeidsgiveren har hatt en diskriminerende hensikt bør heller ikke være et vilkår for at det skal anses å foreligge ulovlig diskriminering, så lenge det konstateres en diskriminerende virkning. Det vil på den annen side ikke foreligge usaklig forskjellsbehandling dersom bestemmelsen, betingelsen eller praksisen som er lagt til grunn må anses objektivt begrunnet i et legitimt formål, og midlene til å oppfylle det synes hensiktsmessige og nødvendige.

Ved vurderingen av om det foreligger indirekte diskriminering kan det søkes støtte i statistisk materiale som kan belyse virkningen av det aktuelle kriteriet el. for ulike grupper, dersom slikt materiale finnes.

Ved vurderingen av om det foreligger usaklig forskjellsbehandling skal det etter forslaget «tas hensyn til om arbeidsgiver, så langt det er mulig og rimelig, kunne ha tilrettelagt arbeidsplassen for den funksjonshemmede». Slik tilrettelegging kan for eksempel være fjerning av spesielle fysiske hindringer eller anskaffelse av tekniske hjelpemidler. I andre tilfeller kan alternativer finnes i organisatoriske eller administrative tilrettelegginger.

1.4.4 Krav på opplysninger fra arbeidsgiver i forbindelse med et avslag på jobbsøknad

Valg av ansatte beror på et skjønn som den arbeidssøkende i løpet av ansettelsesprosessen har liten mulighet til å ta del i. Det gjelder ikke noen generell plikt for arbeidsgiver til å legge fram opplysninger om på hvilket grunnlag den som velges til stillingen ble foretrukket framfor de andre søkerne. Dette er annerledes i offentlig sektor, der forskrift om partsoffentlighet (av 21. november 1980) i henhold til forvaltningsloven regulerer søkerens innsynsrett.

Arbeidssøkende som føler seg diskriminert i forbindelse med en ansettelse har etter gjeldende regler liten mulighet til å foreta en vurdering av om det foreligger en usaklig forskjellsbehandling.

Departementet mener det er nødvendig å innføre sanksjonsbestemmelser for å gjøre bestemmelsen i § 55 A mer effektiv. En regel som gir arbeidstaker rett til å kreve opplysninger fra arbeidsgiver om den som fikk jobben, vil gjøre det enklere for den arbeidssøkende selv å vurdere om det har skjedd en usaklig for-

skjellsbehandling. En slik regel vil også kunne bidra til at arbeidsgivere, som ikke har lagt vekt på usaklige hensyn, kan unngå grunnløse søksmål med påstand om diskriminering. Departementet opprettholder på denne bakgrunn høringsforslaget om å innføre en regel om opplysningsplikt for arbeidsgiver etter mønster fra likestillingsloven og ansettelse i det offentlige.

Dette medfører at arbeidssøkere som ikke har fått en utlyst stilling, og som mener seg forskjellsbehandlet på grunn av sin funksjonshemming, etniske opprinnelse, homofile legning eller samlivsform, får en rett til å kreve opplysninger fra arbeidsgiver om kvalifikasjonene til den som fikk jobben.

Forslaget er ikke ment å innføre noen egentlig begrunnelsesplikt i forbindelse med ansettelse. Formålet med forslaget er å legge forholdene til rette for at det kan bli noe enklere å vurdere om det har skjedd en usaklig forskjellsbehandling. Opplysningsplikten omfatter kun de klart konstaterbare kvalifikasjoner som den ansatte har, som for eksempel utdanning og praksis, slik at dette kan vurderes opp mot egne kvalifikasjoner.

Departementet antar at en del av de motforestillingene forslaget har fått fra høringsinstansene skyldes misforståelser med hensyn til hvilke grunner som må anses som legitime ved valg av ansatte og rekkevidden av begrepene «utdanning, praksis og andre klart konstaterbare kvalifikasjoner». Det har fra departementets side ikke vært meningen å foreslå regler som går utover de forpliktelse som arbeidsgiverne allerede er pålagt etter likestillingsloven og det vises i denne forbindelse til Ot.prp. nr. 1 (1977-1978) side 36 om likestillingslovens tilsvarende regel.

Bestemmelsen i likestillingsloven har fungert bra og ifølge uttalelser fra arbeidsgiversiden har bestemmelsen i praksis ikke hatt noen negativ effekt for den enkelte private bedrift (jf. høringsuttalelser i forbindelse med endringer i arbeidsmiljøloven § 55 A som er behandlet i Ot.prp. nr. 67 (1996-1997)). Departementet kan derfor ikke se at det skulle være mer byrdefullt for arbeidsgiver å gi en søker med funksjonshemming eller søker med annen etnisk bakgrunn disse opplysningene, sammenlignet med en søker av annet kjønn. At antallet arbeidssøkende som krever slike opplysninger kan stige ved at flere grupper gis en slik rett, er etter departementets vurdering ikke tilstrekkelig grunn til å begrense denne rettigheten.

1.4.5 Særlige regler om bevisbyrde i saker om forskjellsbehandling

Utgangspunktet etter alminnelige prosessregler i norsk rett er at saksøkeren har bevisbyrden, dvs. at en eventuell tvil om faktum går i disfavør av saksøker. Avvik fra dette prinsippet bør etter departementets mening ikke gjøres uten særlig begrunnelse. Både styrkeforholdet mellom partene og intensjonen om å

sikre en mer effektiv håndtering av diskrimineringsforbudet tilsier imidlertid etter departementets vurdering at en deling av bevisbyrden bør lovfestes i denne sammenheng.

Departementet viser til de erfaringer som er gjort i forbindelse med forskjellsbehandling på grunn av kjønn, hvor utviklingen nettopp har ført til lovfesting av delt bevisbyrde.

Betegnelsen «delt bevisbyrde» brukes ofte i stedet for «omvendt bevisbyrde». Begge begrep betegner tilfeller der bevisbyrden i realiteten påhviler arbeidsgiver/saksøkte, og ikke saksøkeren slik hovedregelen er i alminnelig prosessrett. Det som særpreger delt bevisbyrde, til forskjell fra omvendt bevisbyrde, er at saksøker/arbeidssøker i disse tilfellene må etablere en presumsjon for diskriminering for at bevisbyrden skal gå over på saksøkte/arbeidsgiver. På bakgrunn av at departementet foreslår en bevisbyrde som er identisk med likestillingslovens bestemmelse, vil denne i framstillingen her bli omtalt som en regel om delt bevisbyrde.

Hensynet til effektiv håndheving

Regelen om at bevisbyrden går over på arbeidsgiver er begrunnet i at den som mener seg diskriminert skal ha reelle muligheter til å vinne fram med en påstand om ulovlig forskjellsbehandling. Rapporter og erfaringen med dagens forbudsbestemmelse i § 55 A tilsier at retten til lik behandling i praksis har liten verdi hvis man ikke har mulighet til å få denne håndhevet.

Departementet antar at en del av motforestillingene og merknadene forslaget har avstedkommet fra flere høringsinstanser skyldes misforståelser og usikkerhet med hensyn til innholdet av forslaget. Det har ikke fra departementets side vært tilsiktet å foreslå en bevisbyrde som avviker fra prinsippet om delt bevisbyrde i likestillingsloven og i EUs direktiver om likebehandling i arbeidslivet. Enkelte høringsinstanser har bemerket at ordlyden i høringsforslaget ikke er likelydende med likestillingslovens bestemmelse i § 4 fjerde ledd. På denne bakgrunn har departementet endret ordlyden i forslaget, for at det skal være i samsvar med likestillingsloven.

Nærmere om forslagens innhold

Bevisbyrden går etter forslaget over på arbeidsgiver hvis den aktuelle arbeidssøkeren «kan påvise forhold som gir grunn til å tro» at det foreligger forskjellsbehandling. Dette betyr at bevisbyrden går over på arbeidsgiver hvis de ytre omstendigheter i saken tilsier at det er lagt vekt på usaklige hensyn, som for eksempel søkerens handicap eller etniske opprinnelse. Arbeidssøkeren, som ikke har fått stillingen, må med andre ord etablere en presumsjon for diskriminering ved å vise til at det foreligger indikasjon(er) på at det usaklig er lagt vekt på hans/hennes funksjonshem-

ming osv. I så tilfelle påligger det arbeidsgiver å «sannsynliggjøre at dette ikke skyldes» søkerens funksjonshemming, hudfarge mv. Dette betyr at arbeidsgiver har tvilsrisikoen dersom det etter at alle bevis er lagt fram fremdeles er tvil om hva det er lagt vekt på.

1.4.6 Erstatning

Med egne erstatningsregler vil de økonomiske konsekvensene av handlinger i strid med reglene kunne plasseres hos den som er forpliktet til å sørge for at det ikke finner sted diskriminering i strid med § 55 A. Uten en erstatningsregel vil § 55 A kunne bli en ren signalbestemmelse, da det nettopp er som erstatningskrav, søksmål etter bestemmelsen vil utformes, og ikke fastsettelsessøksmål, for å få stadfestet at man har blitt diskriminert. Departementet mener på denne bakgrunn at det er ønskelig med en egen bestemmelse i § 55 A som pålegger arbeidsgiver et erstatningsrettslig ansvar ved brudd på bestemmelsene.

Departementet anser det som hensiktsmessig at det er like regler for fastsettelse av erstatning i saker som gjelder diskriminering ved ansettelse, enten dette er på grunnlag av kjønn eller de diskrimineringsgrunnlag som er omfattet av § 55 A. Det vises til at det først og fremst er det økonomiske tapet som følge av ikke å ha fått en stilling en arbeidssøker som er utsatt for usaklig forskjellsbehandling vil ha et berettiget krav på å få erstattet.

På denne bakgrunn foreslår departementet en bestemmelse om at brudd på diskrimineringsforbudet i § 55 A annet ledd medfører erstatningsplikt etter de alminnelige regler.

Departementet bemerker for øvrig at saker om forskjellsbehandling etter § 55 A må føres for domstolene på vanlig måte og etter de alminnelige prosessregler.

1.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Innføring av et forbud mot diskriminering av funksjonshemmede i forbindelse med ansettelse innebærer formelt sett en viss innskrenkning av styringsretten ved ansettelser for private arbeidsgivere. Det vises imidlertid til at det allerede gjelder et forbud mot diskriminering av andre grupper i samfunnet. Departementet antar dessuten at de fleste arbeidsgivere også i dag legger vekt på faglige og personlige kvalifikasjoner ved ansettelser, og ikke hvorvidt søkeren har en funksjonshemming. I offentlig sektor gjelder det i dag et generelt krav om saklighet ved ansettelser, og forslaget innebærer ingen endring i dette.

Forslaget vil i noen grad kunne medføre økte kostnader for arbeidsgivere som har en ansettelsespolitikk hvor det uten saklig grunn tas hensyn til søkeres funksjonshemninger. Det blir en skjønnsmessig vurdering i det enkelte tilfelle om de nødvendige inngrep er rimelig å kreve av arbeidsgiver. Et viktig moment i den-

ne sammenheng er at det i henhold til folketrygdloven ytes stønad til tiltak i form av hjelpemidler, ombygging av maskiner og tilrettelegging av fysisk miljø på arbeidsplassen som er nødvendige for at en funksjonshemmet/yrkeshemmet skal bli i stand til å skaffe seg eller beholde høvelig arbeid. Å tilrettelegge for ansettelse av en funksjonshemmet vil således i mange tilfeller medføre ingen eller kun begrensede omkostninger for en arbeidsgiver.

Ved siden av det økonomiske aspektet vil endringene også kunne medføre visse praktiske konsekvenser for arbeidsgiverne. Alt i alt kan konsekvensene for arbeidsgiver etter departementets oppfatning ikke ventes å bli mer inngripende enn at de bør tåles, sett i forhold til viktigheten av at de funksjonshemmede får et effektivt vern mot usaklig forskjellsbehandling i arbeidslivet.

Den foreslåtte dokumentasjonsretten kan innebære noe administrativt merarbeid for private arbeidsgivere. Forslaget antas ikke å få noen konsekvenser ved ansettelse i det offentlige.

For staten kan endringene i noen grad tenkes å medføre økte utgifter ved at adgangen til dekning av kostnader ved tilrettelegging for funksjonshemmede arbeidstakere blir mer kjent og aktualisert.

2. KOMITEENS MERKNADER

2.1 Arbeidsmiljøloven § 55 A

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Berit Brørby, Odd Eriksen, Aud Gaundal, Einar Johansen og Kari Manger, fra Kristelig Folkeparti, Anita Apelthun Sæle og Ivar Østberg, fra Fremskrittspartiet, Torbjørn Andersen og Lødve Solholm, fra Høyre, Sverre J. Hoddevik og Erna Solberg, fra Senterpartiet, Magnhild Meltveit Kleppa, og fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, viser til at det i arbeidsmiljøloven § 55 A er forbud mot å diskriminere ved ansettelse på grunn av rase, hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse, homofil samlivsform eller homofil legning.

Komiteen har tidligere utsatt å ta stilling til om også funksjonshemmede bør få den samme beskyttelse mot diskriminering ved ansettelse som de grupper som allerede er nevnt i arbeidsmiljøloven § 55 A. Årsaken til denne utsettelsen var at komiteen ønsket en mer grundig utredning om behovet for også å innlemme funksjonshemmede i § 55 A.

Komiteen er enig med departementets intensjoner om at flest mulig funksjonshemmede skal få muligheter til deltakelse i arbeidslivet.

Komiteen slutter seg således til departementets forslag om at også funksjonshemmede bør få beskyttelse mot diskriminering ved ansettelse i arbeidsmiljø-

loven på linje med de grupper som fra før er nevnt i arbeidsmiljøloven § 55 A.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, mener at innføring av opplysningsplikt, deling av bevisbyrden og erstatningsansvar vil gjøre diskrimineringsforbudet for alle diskrimineringsgrunner i § 55 A mer effektivt.

Flertallet viser også til at tilsvarende bestemmelser om opplysningsplikt for arbeidsgiver, delt bevisbyrde og erstatningsansvar finnes både i svenske særlover og i to rådsdirektiv om hhv. ikke-diskriminering på grunn av etnisk opprinnelse og forbud mot diskriminering i arbeidslivet.

Flertallet slutter seg på denne bakgrunn til Regjeringens framlegg i proposisjonen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at departementet også legger frem forslag om sanksjonsbestemmelser som skal gjøre bestemmelsene i § 55 A mest mulig effektive.

Disse medlemmer viser videre til at departementet i denne sammenheng fremmer forslag om å innføre både opplysningsplikt for arbeidsgiver, delt bevisbyrde og erstatning fra arbeidsgiver ved usaklig forskjellsbehandling ved ansettelse etter § 55 A.

Disse medlemmer er av den oppfatning at man bør være svært tilbakeholden med for sterk inn gripen i arbeidsgivers styringsrett vedrørende ansettelse. Utvelgelse av medarbeidere er en svært viktig oppgave for enhver bedrift, og arbeidsgiver må kunne tillegge sine egne vurderinger av enhver arbeidssøkers egnethet betydelig vekt.

Disse medlemmer mener at de klart dokumenterbare kvalifikasjoner som utdanning og praksis tillegges for stor vekt på bekostning av de mer udokumenterbare kvalifikasjoner gjennom kravet om opplysningsplikt.

Disse medlemmer viser til at det ved ansettelse må være rom for arbeidsgiver å vektlegge også andre sider ved arbeidssøkers kvalifikasjoner enn bare utdanning, praksis og andre klart dokumenterbare kvalifikasjoner.

Disse medlemmer vil påpeke at lovforslaget kan virke uheldig overfor jobbsøkere med lavere utdannelse, fordi det blir vanskeligere å vektlegge andre positive egenskaper som gjør en person vel egnet til ansettelse enn de rent dokumenterbare kvalifikasjoner. Av frykt for å bli rammet av diskrimineringsbestemmelsene vil stadig flere arbeidsgivere kunne se seg tvunget til å ansette nye medarbeider ut fra de rent dokumenterbare kvalifikasjoner fremfor å vektlegge andre positive egenskaper hos jobbsøker. Lavere ut-

dannede jobbsøkere vil således bli de store taperne, noe som er klart uheldig.

Disse medlemmer vil også påpeke at rekruttering til arbeidslivet kan bli en mer lukket prosess som følge av dette lovforslag. Arbeidsgiver kan, for å unngå konflikter med lovens § 55 A rekruttere folk i all stillhet uten åpen utlysning av stillingen. Det er lite ønskelig at ansettelser skal skje i all hemmelighet.

Disse medlemmer er også bekymret for at næringslivet vil bli belastet med enda flere tyngende pålegg i tillegg til det enorme skjemaveldet, de mange lover og utallige foreskrifter de fra før av er belastet med.

Disse medlemmer går på dette grunnlag imot departementets forslag både om opplysningsplikt for arbeidsgiver, delt bevisbyrde og erstatning.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet vil peke på at erfaringer med dagens diskrimineringsforbud viser at retten til behandling i praksis har liten verdi fordi man ikke har mulighet til å påvise at man eventuelt er blitt forbigått. Disse medlemmer ser det derfor som viktig at det innføres opplysningsplikt. Disse medlemmer finner det videre riktig at det innføres delt bevisbyrde, dvs. at når en arbeidssøker peker på at det foreligger indikasjoner på at man er blitt diskriminert, blir det arbeidsgivers plikt å sannsynliggjøre at dette ikke er tilfelle.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil vise til at utgangspunktet i norsk rett er at det er saksøkers plikt å dokumentere sine rettigheter i samsvar med den påstand som fremmes for domstolene. Regjeringen fastslo i Ot.prp. nr. 16 (1997-1998) at både styrkeforholdet mellom partene og ansettelsesprosessen sukkede karakter tilsier at omvendt eller delt bevisbyrde burde lovfestes i saker som dreier seg om diskriminering ved ansettelse. Å ha tilgang til, og full informasjon om, hvilke faktorer som ligger til grunn for en ansettelse er grunnleggende for å kunne reise en sak, og derfor er det naturlig at det er arbeidsgiver som må føre bevis for ikke å ha brutt diskrimineringsparagrafen i loven. Forslaget innebærer at det er arbeidsgiver som må godtgjøre at det ikke har funnet sted noen usaklig forskjellsbehandling. Disse medlemmer vil hevde at forslaget om å innføre delt bevisbyrde i § 55 A tredje ledd er en viktig forutsetning for at lovverket skal kunne virke etter sin hensikt.

Ulike regjeringer foreslo i Ot.prp. nr. 16 (1997-1998) og i Ot.prp. nr. 34 (2000-2001) tilsvarende bestemmelser. Uten en erstatningsregel vil § 55 A kunne bli en ren signalbestemmelse. Fastsettelsessøksmål for å få stadfestet at man har blitt diskriminert er viktig. Like viktig er det å kunne reise søksmål med erstatningskrav etter bestemmelsen, slik at det ikke er

uten omkostning for den som bryter loven. Disse medlemmer vil derfor støtte forslaget om at arbeidssøker kan kreve erstatning dersom arbeidsgiver har overtrådt bestemmelsene i § 55 A annet ledd.

2.2 Behov for endringer i folketrygdloven

Komiteen vil også vise til at gjennomsnittlig saksbehandlingstid og utleveringstid for hjelpemidler blir for lang i forhold til bedriftenes behov for å få en arbeidstaker på plass og i funksjon. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid er 5 uker fra hjelpemiddelsen-tralen og 7,5 uker når det gjelder engangstilskott. I tillegg kommer utleveringstid før hjelpemidlet er på plass. Til sammen blir dette i gjennomsnitt 4 måneders venting. Komiteen vil påpeke at det ikke bør ta mer en et par måneder fra en sak er fremmet, til hjelpemidlene er på plass og komiteen vil derfor be Regjeringen sørge for å få behandlingstiden ned.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet, Høyre og Senterpartiet, viser til folketrygdlovens bestemmelser om arbeidsgiverens egenandel tilsvarende $\frac{1}{2}$ grunnbeløp i folketrygden, først trer i kraft når en fast ansatt arbeidstaker blir funksjonshemmet. Flertallet viser til at arbeidsgivere som ansetter funksjonshemmede, og som vil måtte tilrettelegge arbeidsplassen bedre, vil få sine utgifter til dette dekket gjennom folketrygden.

Flertallet viser til at Sandman-utvalget (NOU 2000:27) har foreslått at arbeidsgivers egenandel skal falle bort, bl.a. med bakgrunn i at egenandelsordningen er administrativt krevende. Flertallet mener det derfor er riktig at en tar stilling til dette enten ved oppfølgingen av Sandman-utvalget eller ved budsjett-behandlingen for 2002.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti vil vise til svarbrev fra kommunal- og regionaldepartementet av 29. januar 2001 til Sosialistisk Venstrepartis gruppe der det vises til at i retningslinjene til folketrygdlovens § 10-7 setter det et krav om at arbeidsgiver skal dekke et beløp tilsvarende $\frac{1}{2}$ grunnbeløp i folketrygden før det ytes tilskudd til hjelpemidler for å tilrettelegge på arbeidsplassen for en funksjonshemmet ansatt som trenger tilrettelegging. Dette medlem vil peke på at disse retningslinjene til folketrygdlovens bestemmelser kan være til hinder for at funksjonshemmede får arbeid i og med at arbeidsgiver må betale 23 475 kroner (jf. rundskriv nr. 2-98, kap. 10 § 10-7) og at dette vil gjøre arbeidsgivere mer skeptisk til å ansette mennesker med helseplager eller funksjonshemninger. I de fleste bedrifter vil dette være en liten utgift. Arbeidsgiversiden argumenterer imidlertid sterkt for at denne regelen er et hinder for tilsetting av funksjonshemmede.

For å fjerne dette hinderet fremmes derfor følgende forslag:

«Stortinget ber Regjeringen endre retningslinjene til folketrygdens § 10-7 slik at arbeidsgivers egenandel på $\frac{1}{2}$ G ved tilrettelegging av forhold på arbeidsplassen for funksjonshemmede bortfaller.»

3. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Stortinget ber Regjeringen endre retningslinjene til folketrygdens § 10-7 slik at arbeidsgivers egenandel på $\frac{1}{2}$ G ved tilrettelegging av forhold på arbeidsplassen for funksjonshemmede bortfaller.

4. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. (arbeidsmiljøloven)

I

I lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. gjøres følgende endringer:

§ 55 A annet ledd skal lyde:

Arbeidsgiveren må ikke ved ansettelse forskjellsbehandle søkere på grunn av rase, hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse, homofil legning, homofil samlivsform eller funksjonshemming. Med forskjellsbehandling menes enhver handling som uten saklig grunn direkte eller indirekte stiller personer ulikt på grunn av rase, hudfarge, etnisk eller nasjonal opprinnelse, homofil legning, homofil samlivsform eller funksjonshemming. Ved vurderingen av om det foreligger forskjellsbehandling på grunnlag av funksjonshemming, skal det tas hensyn til om arbeidsgiver, så langt det er mulig og rimelig, kunne ha tilrettelagt arbeidsplassen for den funksjonshemmede.

§ 55 A nytt fjerde, femte og sjette ledd skal lyde:

Arbeidssøker som mener seg forskjellsbehandlet, kan kreve at arbeidsgiveren skriftlig opplyser om hvilken utdanning, praksis og andre klart konstaterbare kvalifikasjoner for arbeidet den som ble ansatt har.

Dersom arbeidssøkeren kan påvise forhold som gir grunn til å tro at det foreligger forskjellsbehandling, må arbeidsgiver sannsynliggjøre at dette ikke skyldes forhold som nevnt i annet ledd.

Dersom arbeidsgiver har handlet i strid med bestemmelsene i annet ledd, kan arbeidssøkeren kreve erstatning etter de alminnelige regler.

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen fastsetter.

Oslo, i kommunalkomiteen, den 15. mars 2001

Berit Brørby
leder

Torbjørn Andersen
ordfører

Erna Solberg
sekretær