



Likestillings- og  
diskrimineringsombudet

Diskrimineringsnemnda  
post@diskrimineringsnemnda.no

Dette brevet sendes kun per e-post.

Vår ref.:  
22/2888- 2- LCK

Deres ref.:

Dato:  
06.03.2023

## **Klage på politiets redegjørelse for likestilling for 2021**

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) klager med dette Politidirektoratet (POD) inn for Diskrimineringsnemnda (nemnda). Klagen gjelder politi- og lensmannsetatens likestillingsredegjørelse for 2021. Ombudet mener likestillingsredegjørelsen ikke er i tråd med kravene til redegjørelse i likestillings- og diskrimineringsloven (ldl.) § 26 a.

Politidirektoratet ble varslet om at likestillingsredegjørelsen ville bli klaget inn i brev sendt per e-post 15. desember 2022.

### Innklaget

Politidirektoratet  
Postboks 2090 Vika  
0125 Oslo

### Ombudets klageadgang

Det fremgår av diskrimineringsombudsloven § 8 at ombudet kan bringe en sak inn for nemnda.

### Påstand

PODs likestillingsredegjørelse for politiet er i strid med ldl. § 26 a fordi:

- Redegjørelsen i politiets årsrapport for 2021 på side 52-55 og i Justis- og beredskapsdepartementets budsjettproposisjon Prop. 1 S (2022-2023) Punkt 4, oppfyller ikke de innholdsmessige kravene til en likestillingsredegjørelse.

- POD redegjør ikke tilstrekkelig for de ulike enhetene, særorganene og distriktene. Disse har i kraft av å være arbeidsgivere et selvstendig redegjørelsesansvar etter ldl. § 26 a, og når POD rapporterer for et samlet politi må redegjørelsen reflektere dette.
- POD henviser ikke til hvilke offentlige dokumenter som inneholder deler av likestillingsredagjørelsen.

### Muntlig forhandling

I henhold til diskrimineringsombudslovens § 9 kan nemnda vurdere om det bør gjennomføres muntlige forhandlinger i forbindelse med saken. Dersom nemnda mener at det vil være hensiktsmessig med muntlige forhandlinger i denne saken, vil ombudet være positiv til det.

### **Sakens faktiske side**

Ombudet skal følge opp bestemmelsene om aktivitets- og redegjørelsesplikten i ldl. §§ 26 og 26 a, jf. diskrimineringsombudsloven § 5. Dette innebærer blant annet at ombudet skal kontrollere arbeidsgiveres likestillingsredagjørelser. På bakgrunn av dette gjennomgikk ombudet politiets likestillingsredagjørelse for 2020 i 2021. Ombudets vurdering var at likestillingsredagjørelsen ikke var i tråd med minimumskravene for redegjørelse etter ldl. § 26 a (Se vedlegg 1), og at det måtte forholdsvis store endringer til for at redegjørelsen skulle være i tråd med loven.

I stedet for å klage inn likestillingsredagjørelsen for 2020, tilbød ombudet POD veiledning om aktivitets- og redegjørelsesplikten for å kunne bidra til at likestillingsredagjørelsen for 2021 skulle bli i tråd med lovens krav. Dette takket POD ja til, og det ble gjennomført et møte 17. januar 2022. En særskilt utfordring ombudet påpekte under møtet, var at POD ikke synliggjorde de ulike distriktenes likestillingsarbeid i rapporteringen.

I etterkant av møtet, sendte ombudet en e-post med en oppsummering av de viktigste punktene fra møtet (Vedlegg 2). Det ble igjen løftet frem at POD måtte finne en bedre løsning for å vise politiets likestillingsarbeid for de ulike enhetene i politiet. Denne problemstillingen tilbød ombudet seg å diskutere videre med POD, hvis det var behov for det. POD tok ikke kontakt for videre dialog eller veiledning.

Ettersom det forelå mangler i likestillingsredagjørelsen for 2020, valgte ombudet å kontrollere politiets likestillingsredagjørelse av 2021.

Ombudets gjennomgang av redegjørelsen viste at den fortsatt har mangler, og likestillingsredegjørelsen klages derfor inn for Diskrimineringsnemnda.

## **Rettslig begrunnelse for klagen**

Ombudet går først gjennom hvem som er ansvarlig for å redegjøre etter ldl. § 26 a og hvor det kan redegjøres. Til slutt går ombudet gjennom hvorfor PODs redegjørelse ikke oppfyller de innholdsmessige kravene til § 26 a

### **Hvem skal redegjøre etter ldl. § 26 a?**

Det er arbeidsgivere som har plikter etter ldl. § 26 andre ledd, som skal redegjøre for sitt likestillingsarbeid, jf. ldl. § 26 a, første ledd.

Utgangspunktet i staten er at begrepet arbeidsgiver er knyttet til virksomheten arbeidstakeren er ansatt i. Dette kommer blant annet til uttrykk i Hovedavtalen i Staten § 3 nr. 2 hvor virksomhetsbegrepet er definert slik: «Med virksomhet menes enhver statsetat eller institusjon. Etter dette vil f.eks. et departement, en etat og hvert enkelt universitet bli å betrakte som en virksomhet.» At 'arbeidsgiver' skal forstås på samme måte som 'virksomhet', er også lagt til grunn i forarbeidene til likestillingsloven hvor det står at «Med virksomhet menes samme arbeidsgiver, dvs. den som har ansatt arbeidstakeren». Se Ot. Prp. 77 (2000-2001) side 53.

Slik vi forstår organiseringen av politi- og lensmannsetaten, er arbeidstakerne ansatt i geografiske politidistrikt, enheter eller særorgan. Det er disse virksomhetene som ansetter, og som utøver arbeidsgiverfunksjoner overfor arbeidstakerne. Disse virksomhetene må ut fra ombudets vurdering regnes som arbeidsgivere som har et selvstendig ansvar for å redegjøre etter ldl. § 26a.

Ombudet er ikke kjent med at de underliggende virksomhetene har egne offentlige årsrapporter hvor de redegjør for sitt likestillingsarbeid. Vi kan heller ikke se at redegjørelse fra de underliggende virksomhetene i tilstrekkelig grad er tatt inn i politiets årsrapport.

Det at det ikke redegjøres for de underliggende virksomhetenes likestillingsarbeid på en bedre måte, mener ombudet ikke er i tråd med formålet til redegjørelsesplikten. Formålet er blant annet å skjerpe oppmerksomheten

rundt likestilling og å skape en mer systematisk tilnærming til arbeidet med dette i virksomheten, se Prop. 63 L (2018-2019) s. 81. I denne forbindelse viser vi til at en analyse av risikofaktorer for diskriminering og hindre for likestilling i den enkelte virksomhet, er nødvendig for få en systematisk og formålstjenlig tilnærming til likestillingsarbeidet. En overordnet og samlet rapport uten tilstrekkelig informasjon om hver enkelt enhet, slik politiets årsrapport er, vil heller ikke gi ombudet, ansatte eller andre tilgang til relevant informasjon for å kunne skjerpe oppmerksomheten rundt likestillingsutfordringene i den enkelte virksomhet.

Når enhetenes, særorganenes og politidistriktenes redegjørelsesplikt løses gjennom at POD skriver en samlet årsrapport for hele politiet, mener ombudet at POD må ta inn en fullstendig redegjørelse for hver enkelt virksomhet, i politiets årsrapport.

Etter ombudets oppfatning finnes det antakelig flere måter å gjøre dette på i praksis. For eksempel kan det henvises til de underliggende virksomhetenes likestillingsredegjørelse i årsrapporten ([link til nettside](#)) eller det kan gis en utvidet samlet rapport i felles årsrapport.

### **Hvor skal redegjørelsen gis?**

Det fremgår av ldl. § 26 a (2)(3) at arbeidsgivere i offentlige virksomheter som ikke er pålagt å utarbeide årsberetning, skal ta redegjørelsen inn i sin årsrapport eller i et annet offentlig tilgjengelig dokument.

POD har redegjort for likestilling i politiets årsrapport og i Justisdepartementets budsjettproposisjon Prop. 1 S 2022-2023. Budsjettproposisjonen er et offentlig tilgjengelig dokument, men POD opplyser ikke i årsrapporten om at deler av likestillingsredegjørelsen blir gitt i budsjettproposisjonen.

Ombudet mener at dersom likestillingsredegjørelsen blir gitt et annet sted enn i årsrapporten eller årsberetningen, eller hvis den gis flere steder, må det henvises til dette i årsrapporten eller årsberetningen.

Denne tolkningen støttes av forarbeidene til loven, Prop 63 L (2010-2019) side 81, hvor det står at et av formålene med redegjørelsesplikten er at den skal ha en kontrollfunksjon, og at en på bakgrunn av redegjørelsen skal kunne vurdere om den ansvarlige har oppfylt redegjørelsesplikten. En forutsetning for at ombudet skal kunne kontrollere en likestillingsredegjørelse, er at det er mulig å finne

likestillingsredegjørelsen. I tillegg vil det være vanskelig for ansatte og andre parter å få en oversikt over en virksomhets likestillingsarbeid hvis det ikke henvises til hvor denne er i årsrapport eller årsberetning.

For private virksomheter med krav om årsberetning, er denne forutsetningen ivaretatt ved at det står eksplisitt i likestillings- og diskrimineringsloven § 26 a andre ledd andre punktum at det må henvises i årsberetningen dersom redegjørelsen gis i et annet offentlig dokument.

Ombudet mener at det tilsvarende må gjelde for offentlige virksomheter: Dersom annet offentlig dokument enn årsrapport velges for redegjørelse, så må det henvises til fra årsrapport. Noe annet vil gjøre at det i praksis stilles mindre krav til offentlige enn til private virksomheter. Denne tolkningen støttes også av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) sin offentlige veileder om aktivitets og redegjørelsesplikt til arbeidsgivere på <https://bufdir.no/arp> hvor det står at «Hvis redegjørelsen gis i et annet offentlig dokument, må dere lenke til/henviser til den i årsberetningen». Bufdir skiller følgelig ikke mellom offentlige og private virksomheter når det gjelder dette spørsmålet.

Siden POD opplyste oss om at de hadde noe av rapporteringen i budsjettproposisjonen i 2021, har vi likevel valgt å ta med det som står i denne i vår vurdering av innholdet av politiets likestillingsredegjørelse for 2021.

### **Ombudets vurdering av likestillingsredegjørelsen til politiet**

Det fremgår av ldl. § 26 a første ledd at arbeidsgivere skal redegjøre for to forhold i likestillingsredegjørelsen:

1. Den faktiske tilstanden når det gjelder kjønnslikestilling i virksomheten
2. Hva de gjør for å oppfylle aktivitetsplikten etter § 26.

Når det gjelder *den faktiske tilstanden for kjønnslikestilling*, utdyper forarbeidene, Prop. 63 L (2018-2019) s. 82, hva dette betyr og hvilke obligatoriske minimumskrav som må være på plass i likestillingsredegjørelsen.

Dette er:

- Kjønnsbalanse i virksomheten
- Resultatene av lønnskartleggingen fordelt på kjønn
- Resultatene av kartlegging av ufrivillig deltid

- Kartlegging av deltid
- Andel midlertidig ansatte
- Andelen i foreldrepermisjon

Av disse minimumskravene redegjør POD ikke for:

- Uttak av foreldrepermisjon fordelt på kvinner og menn
- Resultatene av kartlegging av ufrivillig deltid
- Resultatene av lønnskartlegging

Kravene til lønnskartleggingen utdypes på side 68-70 i Prop. 63. Der står det at 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. I tillegg skal arbeidsgiver inndele lønnskartleggingen i stillingsgrupper. Stillingsgruppene skal presenteres slik at de synliggjør «samme arbeid» og «arbeid av lik verdi». Det vil si arbeid som ut fra kompetansekrav, anstrengelse, ansvar og andre arbeidsforhold kan anses som likeverdige.

I budsjettproposisjonen oppgis kvinners andel av menns grunnlønn totalt for politiet samlet. POD har ikke, slik forarbeidene krever, presentert lønnsforskjeller etter ulike stillingsgrupper som gjør likt arbeid og arbeid av lik verdi i samme virksomhet eller tatt med lønnsarter utover grunnlønn. Når POD rapporterer tall for hele etaten samlet, og det heller ikke skilles mellom ulike type stillingsgrupper, vil det være vanskelig å bruke tallene til å kartlegge risikoen for lønnsdiskriminering. Det vil også være vanskelig å vurdere om det er behov for forebyggende tiltak. Å bare rapportere om kvinners andel av menns grunnlønn totalt for politiet, vil ikke oppfylle formålet med lønnskartleggingen, som nettopp er at det skal kunne være mulig å identifisere årsaker til lønnsforskjeller i en virksomhet, og kunne settes i gang forebyggende tiltak hvis det finnes uforklarlige forskjeller, jf. forarbeidene til loven Prop. 63 side 68. I tillegg står det i forarbeidene på side 70 at: «Lønnskartleggingen skal gjennomføres slik at de ansatte får en reell mulighet til å sammenligne sin lønn med gjennomsnittet for egen stillingsgruppe». Slik tallene er presentert i budsjettproposisjonen, er det ikke mulig for de ansatte i politiet å gjøre dette.

Ut fra dette mener ombudet at politiets redegjørelse ikke oppfyller minimumskravene som stilles til rapporteringen om den *faktiske tilstanden for kjønnslikestilling* i politiet.

Ombudet mener også at PODs beskrivelse av hva de gjør for å oppfylle aktivitetsplikten etter § 26, ikke tilfredsstiller de innholdsmessige kravene som stilles til en likestillingsredegjørelse.

At det må redegjøres for «hva de gjør for å oppfylle aktivitetsplikten etter § 26», innebærer av at det må gis en beskrivelse av hvordan virksomheten overholder aktivitetsplikten. Det vil slik ombudet vurderer det, innebære at POD må redegjøre om hvordan de jobber aktivt med å fremme likestilling og forhindre diskriminering etter arbeidsmetoden i § 26.

For å oppfylle redegjørelsesplikten på dette punktet, må en arbeidsgiver ifølge forarbeidene til loven, Prop 63 L (2018 –2019) side 82, opplyse om både planlagte og iverksatte tiltak for å motvirke diskriminering og for å bidra til økt likestilling. Forarbeidene utdyper hva en redegjørelse skal inneholde på side 82-83:

«[Redegjørelsesplikten] 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.

(...)

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.»

Når det står at redegjørelsen skal omfatte alle diskrimineringsgrunnlag etter ldl. § 26, må redegjørelsen etter ombudets mening vise at alle diskrimineringsgrunnlagene har blitt ivaretatt i arbeidet med den obligatoriske arbeidsmetoden. Det er derfor ikke nok å skrive om planlagte og iverksatte tiltak på enkelte grunnlag og områder. Dette støttes av Bufdirs veileder til arbeidsgivere om ARP, hvor det står at bedriftene må redegjøre for «hvordan dere jobber etter den lovbestemte arbeidsmetoden i fire trinn, og med alle de ulike diskrimineringsgrunnlagene og områdene.»

En likestillingsredegjørelse hvor dette er ivaretatt, vil også bidra til å oppfylle formålet med redegjørelsesplikten, som blant annet er å hjelpe bedrifter med å få en mer systematisk tilnærming til likestillingsarbeidet, se Prop 63 L (2018 – 2019) side 81.

Det er også på det rene at hvilke krav som kan stilles til innholdet i en likestillingsredegjørelse, vil avhenge av størrelsen på virksomheten som vurderes. At dette skal være et ledende prinsipp, fremgår av forarbeidene til loven, Prop 63 L side 82, som viser til Ot.prp. nr. 77 (2000–2001) kapittel 5.6.3, hvor det står 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».

Politiet er med sine 18 000 årsverk en stor offentlig virksomhet, og det må derfor kunne stilles høye krav til deres likestillingsredegjørelse

I redegjørelsen opplyser POD om hvilke overordnede prinsipper og målsettinger som styrer deres likestillingsarbeid. POD beskriver imidlertid ikke «hvordan de operasjonaliserer likestillingspolitikken til handling». Det står blant annet ikke noe om hvordan den obligatoriske arbeidsmetoden i ldl. § 26 praktiseres og gjennomføres, eller hvordan de ansattes representanter har vært involvert i dette arbeidet. Sett i lys av politiets størrelse, og at POD rapporterer



på vegne av alle de underliggende enhetene, mener ombudet at dette burde ha vært beskrevet på en bedre måte i redegjørelsen.

Når det gjelder rapportering om planlagte og iverksatte tiltak, ser ombudet at POD blant annet opplyser om enkelte tiltak knyttet til rekruttering når det kommer til nedsatt funksjonsevne og kjønn. I tillegg opplyses det om at Politihøgskolen har en overordnet målsetting om å drive med «målrettet rekruttering av søkere med variert språklig og kulturell kompetanse». Det står at de har spissede tiltak mot gruppen, men det beskrives ikke hva tiltakene går ut på. I tillegg opplyses det om at politiet har gjennomført en undersøkelse om seksuell trakassering. Dette har ført til lokale handlingsplaner, men tiltakene som skal gjennomføres beskrives ikke. Det står også noe om at flere kvinner enn menn jobber deltid og at kortere ansiennitet fører til lavere lønn blant kvinner, uten at dette følges opp med tiltak eller forklaringer.

Ombudet mener at POD ikke beskriver likestillingsutfordringene politiet står i, og tiltakene de har satt i verk på bakgrunn av disse godt nok i redegjørelsen.

For det første antar ombudet at det i en så stor etat som politiet vil være ulike typer likestillingsutfordringer i de ulike delene av etaten. Det kan for eksempel handle om ulike typer likestillingsutfordringer for ulike jobber (IKT vs. Juriststillinger, vs. Utrykningstjenesten) eller regionale forskjeller i arbeidsmarkedet. For politiets del må det derfor være av betydning å redegjøre for hvordan arbeidsmetoden som skal identifisere risiko for diskriminering og hindre for likestilling, er praktisert i de ulike virksomhetene, og hvilke tiltak som er iverksatt på bakgrunn av disse analysene.

For det andre er det et krav i ldl. § 26 at arbeidsgivere jobber aktivt og målrettet med alle diskrimineringsgrunnlagene og alle de personalpolitiske områdene som er nevnt i lovteksten. POD nevner kun noen av diskrimineringsgrunnlagene og noen av de personalpolitiske områdene i sin redegjørelse. Dette mener ombudet ikke oppfyller de innholdsmessige kravene til en likestillingsredegjørelse.

For det tredje kan ikke ombudet se at PODs likestillingsredegjørelse bidrar til å skjerpe oppmerksomheten rundt likestilling og skape en mer systematisk tilnærming til likestillingsarbeidet i virksomheten, jf. Prop 63 L (2018-2019) side 81. For at dette skulle være mulig, måtte redegjørelsen vært tydelig på hvilke ulike likestillingsutfordringer som finnes i ulike deler av politiet, og hvilke tiltak som planlegges eller iverksettes for å bøte på disse.

## Oppsummering

Ombudet mener det er viktig at politiet med sitt samfunnsoppdrag, og som en av Norges største etater gjør rede for sitt likestillingsarbeid på en bedre måte enn det som fremgår av politiets årsrapport. Slik redegjørelsen er utformet bidrar den ikke til å skjerpe oppmerksomheten rundt likestilling i politiet.

Rapporteringen er mangelfull når det gjelder kravene til redegjørelse for tilstand for kjønnslikestilling, herunder uttak av foreldrepermisjon, ufrivillig deltid og lønn. Det redegjøres heller ikke godt nok for hva politiet har gjort for å oppfylle aktivitetsplikten i ldl. § 26.

## Påstand

PODs likestillingsredegjørelse for politiet er i strid med ldl. § 26 a fordi:

- Redegjørelsen i politiets årsrapport for 2021 på side 52-55 og i Justis- og beredskapsdepartementets budsjettproposisjon Prop. 1 S (2022-2023) Punkt 4, oppfyller ikke de innholdsmessige kravene til en likestillingsredegjørelse.
- POD redegjør ikke tilstrekkelig for de ulike enhetene, særorganene og distriktene. Disse har i kraft av å være arbeidsgivere et selvstendig redegjørelsesansvar etter ldl. § 26 a, og når POD rapporterer for et samlet politi må redegjørelsen reflektere dette.
- POD henviser ikke til hvilke offentlige dokumenter som benyttes som likestillingsredegjørelse i årsrapporten.

Vennlig hilsen

Bjørn Erik Thon  
Likestillings- og diskrimineringsombud

Vedlegg:

Vedlegg 1 Oppfølging av Politiets redegjørelse for likestilling for 2020

Vedlegg 2 Veiledningsmøte aktivitets- og redegjørelsesplikten for politiet

Vedlegg 3 Oppfølging av Politiets redegjørelse for likestilling for 2021

Vedlegg 4 Prop 1 S (2022-2023)

Vedlegg 5 Politiets-arsrapport-2021

Vedlegg 6 Bufdir veileder til arbeidsgivers ARP

Kopi til:

Politidirektoratet