

Det kongelige barne-, likestillings- og inkluderingsdepartement
Postboks 8036 Dep.
0030 OSLO

postmottak@bld.dep.no

Høringsuttalelse om forslag til felles likestillings- og diskrimineringslov

Ref. 15/3432

Det vises til høringsnotat og -brev av 19. oktober 2015.

Reforms syn på utkastet:

Reform er i utgangspunktet positiv til en felles likestillings- og diskrimineringslov. Vi mener dette åpner muligheten til å styrke diskrimineringsvernet for alle diskrimineringsgrunnlag, og til å tydeliggjøre forbudet mot sammensatt diskriminering. På flere områder bedrer lovforslaget likestillingen. Imidlertid svekkes det eksisterende diskrimineringsvernet og det aktive likestillingsarbeidet på en rekke andre punkter. Særlig skjer dette ved de foreslåtte endringene i aktivitets- og redegjørelsesplikten og gjennom å åpne for unntak for familieliv og personlige forhold. Høringsforslaget er derfor ikke godt nok, og vi foreslår flere endringer.

Reform – ressurscenter for menn driver hjelpetilbud for menn i vanskelige livssituasjoner, samler inn og formidler kunnskap om gutter og menn, og er en pådriver for et mannsperspektiv i likestillingspolitikken. Reform er en ideell og uavhengig stiftelse som mottar grunnfinansiering fra staten.

I vårt hørings svar redegjør vi først for overordnede problemstillinger og generelle merknader, og deretter kommenterer vi på de enkelte punktene i høringsforslaget som særlig angår Reforms virkeområder og kompetansefelt.

Generell vurdering

Reform stiller seg i utgangspunktet positiv til en felles likestillings- og diskrimineringslov. Vi ser behovet for å tydeliggjøre et forbud mot sammensatt diskriminering og for å styrke diskrimineringsvernet for alle diskrimineringsgrunnlag. Som en organisasjon som jobber med likestilling fra et mannsperspektiv ser vi verdien i, og nødvendigheten av, et interseksjonelt perspektiv på likestillingsarbeid.

På enkelte punkter fremmer det nye lovforslaget et slikt interseksjonelt perspektiv, ved å samle likestillings- og diskrimineringslovverket i én lov og ved å tydeliggjøre forbudet mot sammensatt diskriminering.

Forutsetningen for en felles lov må samtidig være å sikre alle grunnlag sterkest mulig vern mot diskriminering. I et fellesbrev til departementet 25. mars 2015 og i et fellesnotat av 22. desember 2015 (vedlagt) poengterte vi og en rekke andre organisasjoner fra Likestillings- og diskrimineringsombudets brukerutvalg, at en eventuell ny lov må være minst like god som eksisterende lover i sum.

Reform mener det foreliggende høringsforslaget ikke møter dette kravet. I stedet for å bringe alle grunnlag opp til sterkeste nivå av vern, svekkes det eksisterende vernet gjennom:

- a) den foreslåtte innsnevringen av aktivitetsplikten,
- b) den foreslåtte fjerningen av redegjørelsesplikten og
- c) et mulig unntak for diskrimineringsvern i familieliv og andre personlige forhold.

Reform er bekymret for at lovforslaget, hvis vedtatt som det nå foreligger, vil svekke muligheten til å håndheve lovgivningen og undergrave det aktive likestillingsarbeidet i Norge. Som Likestillingsutvalget påpekte i sin utredning *NOU 2011: 18 Struktur for likestilling*, er det nødvendig med et sterkere håndhevingsapparat for å fremme likestilling.

I så måte er det positivt at regjeringen nå foretar en utredning av håndhevingsapparatet, inkludert muligheten for å tildele Likestillings- og diskrimineringsnemnda kompetanse til å ilegge oppreisning ved brudd på diskrimineringslovgivningen. Vi mener imidlertid det er uheldig at denne utredningen ikke er ferdigstilt før forslaget til ny lov gikk ut på høring. Det gir et mangelfullt kunnskapsgrunnlag om samspillet mellom lov og håndheving for høringsinstansene så vel som departementet.

Et eksempel på at rekkefølgen her kunne vært langt bedre, er når Forbrukerombudet nylig har foreslått å flytte håndhevingen av forbudet mot kjønnsdiskriminerende reklame til Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), «slik at hele diskrimineringsfeltet kan ses i sammenheng» (Dagsavisen, 19. januar 2016). Dette konstruktive forslaget fordrer i så fall en lovendring, som ikke er blitt fanget opp i og med at lovarbeidet er foretatt før utredningen av håndhevingsapparatet.

Som en pådriver for et mannsperspektiv på likestilling ser vi også at lovforslaget inneholder flere forbedringer av gjeldende rett. Vi er glade for at departementet anerkjenner at også menn møter likestillingsutfordringer på enkelte samfunnsområder og at disse utfordringene krever et mer fleksibelt lovverk, som for eksempel lik adgang til positiv særbehandling av kvinner og menn.

Samlet sett er likevel ikke lovforslaget godt nok. For at likestillings- og diskrimineringsloven både skal ivareta sitt doble formål om å fremme likestilling og å hindre diskriminering, er det viktig at aktivitets- og redegjørelsesplikten videreføres og at diskrimineringsvernet utvides til å gjelde alle samfunnsområder, inkludert familieliv og andre rent personlige forhold, for alle diskrimineringsgrunnlagene. I tillegg bør alder inn som et eget diskrimineringsgrunnlag.

Kommentarer til de enkelte bestemmelsene

1. Lovens formål

Reform stiller seg positiv til den foreslåtte endringen i formålsparagrafen, hvor formuleringen «tar sikte på å bedre kvinners stilling» er foreslått fjernet. Vi sier oss enige i departementets vurdering om at presiseringen om kvinners særstilling kan fungere som et hinder for likestilling i praksis.

Formuleringen fanger dårlig det vi vet om ulikestilling nasjonalt og hvordan behovet for vern og mottiltak bør utformes. Ulikestillingen som eksisterer mellom kjønnene er utpreget relasjonell. For eksempel har den deltidskulturen som særlig finnes i enkelte regioner og i enkelte sektorer ikke bare kostnader for kvinner, men også for menn. Svakere økonomi og redusert selvstendighet er vanlige konsekvenser for kvinner, mens redusert helse og mindre kontakt med barn er vanlige konsekvenser for menn. Menn må ofte jobbe mer for å kompensere for inntektstapet i familien. Belastningen for manglende likestilling er relasjonell på en liknende måte på de fleste områder, og krever derfor strukturelle og relasjonelle mottiltak som omfatter begge kjønn.

Som departementet påpeker i høringsnotatet kan diskrimineringsmønstre forandre seg over tid og i takt med andre samfunnsendringer, og det er viktig at likestillings- og diskrimineringslovverket er fleksibelt nok til å ta høyde for dette. Det finnes samfunnsområder i Norge i dag hvor kvinner som gruppe er sterkere stilt enn menn, for eksempel innenfor foreldreskap og omsorg. Et interseksjonelt perspektiv på likestilling - hvor etnisitet, alder, seksualitet, kjønnsuttrykk, funksjonsevne og religion er tatt i betraktning - tilsier at kjønn ikke alltid vil være den overordnede faktoren i likestillingsarbeid.

Å framheve kvinners særstilling, uten at samfunnsområde eller sammenheng er presisert, vil derfor sende et utydelig og potensielt uheldig signal i en felles likestillings- og diskrimineringslov. Det går uansett fram av forarbeidene til loven at formålet er å fremme likestilling, særlig for grupper som er svakere stilt.

2. Lovens saklige virkeområde

Departementet ber om høringsinstansenes synspunkter på om loven bør gi et signal om at diskriminering i familieliv og andre rent personlige forhold også er forbudt. Reform mener det er svært viktig at familieliv og personlige forhold ikke unntas fra lovens saklige virkeområde.

Erfaringene både fra vårt eget arbeid og fra samarbeid med andre interesseorganisasjoner, har gitt oss innsikt i at beskyttelse mot diskriminering i familieliv og personlige forhold trengs for alle grunnlag. Vi støtter også Likestillings- og diskrimineringsombudets hørings svar på dette området, som påpeker at det ikke har vært praktiske problemer forbundet med inkluderingen av familieliv som saklig virkeområde i dagens likestillingslov. Verken Grunnloven eller menneskerettskonvensjonene gjør unntak for diskriminering i privatlivet, og et forbud mot diskriminering i familieliv og private forhold bør derfor også gå tydelig fram av likestillings- og diskrimineringsloven.

Et eventuelt unntak for familieliv vil innebære en svekkelse av eksisterende lovverk, siden dagens lov om likestilling mellom kjønnene gjelder på alle samfunnsområder. Reform mener det er prinsipielt viktig at en felles lov hever alle grunnlag opp til høyeste nivå av vern, og at den ikke brukes til å innsnevre gjeldende rett.

Et unntak for familielivet vil også stå i motsetning til lovens formål, ettersom likestillings- og diskrimineringsloven både skal fremme likestilling og hindre diskriminering. Et eksplisitt forbud mot diskriminering i familieliv og andre rent personlige forhold er nødvendig for å verne om likestilling som verdi. Uavhengig av om det kan håndheves i praksis, sender et slikt forbud et viktig signal om menneskers absolutte likeverd. For sårbare grupper, som for eksempel unge LHBTI-personer, kan vissheten om at diskriminering og trakassering er forbudt også innenfor husets fire vegger være avgjørende for ivaretagelse av egen identitet.

Reform vil også påpeke at skillet mellom det private og det offentlige kan være diffust og vilkårlig på likestillingsområdet. Å operere med et slikt skille i lovens virkeområde vil ha konsekvenser for tenkningen om kjønn og likestilling. En innsnevring av lovens saklige virkeområde kan brukes som argument mot en offentlig likestillingspolitikk som griper inn i familieliv, og vil kunne bidra til en privatisering av viktige likestillingsspørsmål. Dette fratår små og private fellesskap ansvar for arbeidet for et likestilt samfunn.

Fra vår egen virksomhet har vi som et illustrerende eksempel omfattende erfaring med hvor viktig det er at vold i nære relasjoner nettopp ikke anses som noe som tilhører privatsfæren. Vold i nære relasjoner er ikke bare en kriminell virksomhet som reguleres av straffeloven – det er også et avgjørende hinder for likestilling i den enkelte familie, og må derfor også kunne adresseres og følges opp som dette.

3. Vernet personkrets

Reform har ingen kommentarer til dette punktet.

4. Diskrimineringsgrunnlag

Omsorgsoppgaver

Reform stiller seg positiv til at omsorgsoppgaver foreslås inkludert som et eget diskrimineringsgrunnlag. Kvinner utfører en større andel av omsorgsoppgavene, og diskriminering på grunnlag av disse vil derfor være nært knyttet til kjønnsdiskriminering. Inkludering av omsorgsoppgaver som eget grunnlag vil i tillegg styrke diskrimineringsvernet for menn som utfordrer tradisjonelle kjønnsrollemønstre.

Sammensatt diskriminering

Reform støtter også departementets forslag om en tydeliggjøring av forbudet mot sammensatt diskriminering. Selv om dagens lovverk også omfatter et vern mot sammensatt diskriminering, framgår ikke dette vernet tydelig av loven. En tydeliggjøring av forbudet mot sammensatt diskriminering kan, som også Likestillings- og diskrimineringsombudet påpeker i sitt hørings svar, bidra til økt bevisstgjøring om denne diskrimineringsformen og styrke det forebyggende arbeidet mot diskriminering. En tydeliggjøring vil dermed bygge opp under lovens formål om å fremme likestilling.

Samlekategorien Andre vesentlige forhold

Departementet ber videre om innspill på om listen over diskrimineringsgrunnlag skal suppleres med en samlekategori, kalt «andre lignende vesentlige forhold». Reform går inn for en slik samlekategori. En samlekategori tar høyde for at nye diskrimineringsgrunnlag kan oppstå og for at det kan forekomme diskrimineringsgrunnlag som lovgiver enten ikke er bevisst på eller har erkjent. Vi mener det er viktig at en felles likestillings- og diskrimineringslov er dynamisk nok til å sikre et diskrimineringsvern for alle, både kjente og per i dag ukjente, diskrimineringsgrunnlag.

Aldersdiskriminering

Departementet ber også om innspill på om vernet mot diskriminering på grunn av alder skal utvides til alle samfunnsområder. Reform beklager at departementet har valgt å utsette beslutningen om hvorvidt alder skal inkluderes som et eget diskrimineringsgrunnlag, til tross for at 2015-utredningen gjennomført av McClimans, Aune og Ranheim på oppdrag fra departementet anbefalte et generelt forbud mot aldersdiskriminering. Også flertallet av høringsinstansene til utredningen gikk inn for dette. Vi finner det unødvendig når departementet i stedet velger å gjennomføre en ny utredning av de samfunnsøkonomiske konsekvensene av et slikt vern. Vi mener menneskerettigheter er en prinsipiell rett, ikke et kostnadsspørsmål.

Så lenge alder ikke innføres som et eget diskrimineringsgrunnlag i loven vil også vernet mot sammensatt diskriminering svekkes. Diskriminering på grunn av alder

sammenfaller ofte med andre former for diskriminering, som diskriminering på grunn av etnisitet eller funksjonsevne. Det for eksempel antatt at 80 % av alle funksjonshemninger sammenfaller med høy alder. Derfor er det sannsynlig at et manglende vern mot aldersdiskriminering vil svekke diskrimineringsvernet for mange med nedsatt funksjonsevne.

Reform støtter derfor innføring av et generelt vern mot forskjellsbehandling på grunn av alder.

5. Diskrimineringsforbudet

5.1 Direkte og indirekte forskjellsbehandling

Reform stiller seg positiv til tydeliggjøringen av at forbudet mot direkte diskriminering også omfatter hypotetiske sammenligningspersoner, og at forbudet mot indirekte diskriminering også kan omfatte bestemmelser, betingelser eller praksiser som er egnet til å virke diskriminerende. Begge disse foreslåtte presiseringene må sies å styrke diskrimineringsvernet. Lovteksten gjøres klarere.

Når det gjelder den foreslåtte endringen i definisjonen av direkte diskriminering er den ikke like klar. Departementet foreslår å erstatte formuleringen «en handling eller unnlattelse som har som formål eller virkning at en person blir behandlet dårligere», med formuleringen «at en person blir behandlet dårligere enn andre blir, har blitt eller ville blitt behandlet.» Som Likestillings- og diskrimineringsombudet påpeker i sitt hørings svar framgår det ikke tydelig av den foreslåtte endringen at utilsiktet diskriminering også rammes. Reform støtter derfor LDOs forslag om at dagens formulering om «formål og virkning» beholdes i definisjonen av direkte diskriminering, eller at definisjonen får tilsvarende innhold ved bruk av andre begreper.

5.2 Lovlig forskjellsbehandling

I likhet med Likestillings- og diskrimineringsombudet ser vi det som uheldig at unntaksbestemmelsene i loven går under overskriften «Lovlig forskjellsbehandling». Denne overskriften kan gi inntrykk av at forskjellsbehandling ofte vil være lovlig. Reform støtter ombudets forslag om å bruke ordlyden «unntak» i overskriftene i §9 og §10. Denne ordbruken vil sende et tydelig signal om at diskriminering som hovedregel er forbudt, og vil dermed være mer i tråd med lovens formål.

Reform er glad for at departementet foreslår en tydeliggjøring av det strenge vernet mot forskjellsbehandling på grunn av graviditet, fødsel, amming og foreldrepermisjon. En egen unntaksbestemmelse for disse forholdene retter opp en betydelig svakhet i likestillingsloven av 2013. Vi støtter departementets forslag på dette punktet.

5.3 Positiv særbehandling

Reform støtter departementets forslag om å oppheve forskriftshjemmelen som regulerer adgangen til positiv særbehandling av menn. Dagens hjemmel innebærer en uheldig begrensning, ved at den gjør det ulovlig å oppfordre menn til å søke og til positivt å særbehandle menn til en rekke utdanninger og yrker der dette kan være hensiktsmessig.

Reform har arbeidet for å fjerne tersklene som finnes for menn til å ta utdanninger og velge yrker på kvinnedominerte områder, blant annet som part i prosjektet «Menn i helse». Det svært kjønnsdelte norske arbeidsmarkedet er en av de aller største likestillingsutfordringene vi har, og det er derfor svært viktig å legge til rette for at også menn kan velge utradisjonelt. Dette legger dagens hjemmel begrensninger på.

Det har vært foreslått å oppheve dagens hjemmel en rekke ganger. Dette ble blant annet fremmet i *St.meld. nr. 8 (2008-2009): Om menn, mannsroller og likestilling*. Reform er glad regjeringen gir uttrykk for å ta det kjønnsdelte arbeidsmarkedet som likestillingsutfordring på alvor, og håper den utvidede adgangen til positiv særbehandling av menn vil bli aktivt brukt der det er behov for kompensierende tiltak.

5.4 Forbud mot trakassering og seksuell trakassering

Departementet foreslår å presisere at forbudet mot trakassering også omfatter trakassering på grunn av antatte, tidligere og framtidige forhold. Ettersom trakassering ofte baserer seg på fordommer og ikke nødvendigvis på grunn av eksisterende forhold, er det viktig at vernet mot trakassering omfatter et vern mot fordommer. Reform støtter derfor departementets forslag om å presisere at bestemmelsen omfatter antatte, tidligere og framtidige forhold. Vi stiller oss også positive til forslaget om at bestemmelsen skal omfatte trakassering på grunn av en persons tilknytning til en annen person som er vernet av et diskrimineringsgrunnlag. Slik vi ser det innebærer disse to presiseringene en styrking av vernet mot trakassering. For eksempel vil det innebære et vern mot trakassering av straffedømte og pårørende til straffedømte.

Departementet ønsker innspill på om det bør gjøres endringer i definisjonen av seksuell trakassering. Reform vurderer de tre foreslåtte alternativene til dagens definisjon som for svake. Det er vesentlig at den som utsettes for trakassering settes i fokus, og ikke utøveren. Dette gjøres best ved ikke å gjøre til tema hva utøver måtte ha som intensjon, men hva som faktisk oppleves som trakassering av den som utsettes for det. I høringsutkastets forslag til definisjoner – og for øvrig også i LDOs forslag – er det i stedet utøvers intensjon som er i fokus.

Vi mener det er viktig å beholde formuleringen «for den som oppmerksomheten rammer», og vårt forslag til definisjon er følgende:

«Med seksuell trakassering menes enhver form for uønsket seksuell oppmerksomhet som er krenkende, plagsom, nedverdiggende, skremmende, fiendtlig eller ydmykende for den oppmerksomheten rammer.»

5.5 Forbud mot gjengjeldelse

Reform støtter forslaget om å utvide vernet mot gjengjeldelse til personer som bistår i en klagesak. Det er prinsipielt viktig at personer som velger å bistå i en klagesak er vernet av forbudet mot gjengjeldelse. Utvidelsen av vernet mot gjengjeldelse kan også styrke håndhevingen av loven, fordi det gjør det lettere for personer som opplever diskriminering å oppsøke hjelp for å klage på forholdet. En slik utvidelse kan dermed være med å sikre at personer som blir diskriminert ikke bare *har* rett, men *får* rett i praksis.

6. Universell utforming og individuell tilrettelegging

Her støtter Reform innvendingene fra LDO og Handikapforbundet. Det er positivt at opplærings- og utdanningssektoren er foreslått inkludert i virkeområdet til plikten om universell utforming av IKT. I likhet med Handikapforbundet finner vi det problematisk at begrepet «uforholdsmessig byrde» har en manglende avgrensning i det foreliggende forslaget, og slik kan komme til å bli misbrukt som argument mot nødvendig tilrettelegging.

7. Aktivt likestillingsarbeid

7.1 Arbeidsgivers aktivitets- og redegjøringsplikt

Departementet foreslår å begrense aktivitetsplikten i privat næringsliv til å gjelde bedrifter med over 50 ansatte. I dagens lov om likestilling mellom kjønnene gjelder aktivitetsplikten for alle private virksomheter, uavhengig av bedriftens størrelse. Departementet velger dermed å svekke eksisterende lovverk i stedet for å bringe de andre diskrimineringsgrunnlagene opp på samme nivå som kjønn. Reform mener dette er en feilaktig vurdering. Vi oppfordrer departementet til å videreføre aktivitetsplikten i dagens likestillingslov i en felles lov, og til å utvide plikten til å gjelde for alle diskrimineringsgrunnlagene, inkludert alder.

I sin begrunnelse for en innsnevring av aktivitetsplikten viser departementet til at små bedrifter i mindre grad benytter seg av formaliserte retningslinjer, og at disse bærer større administrative byrder ved innføringen av en aktivitetsplikt med rapportering. Reform vil argumentere for at nettopp fordi små bedrifter i mindre grad benytter seg av formaliserte retningslinjer, så er det større sannsynlighet for at utilsiktet diskriminering kan forekomme. Aktivitetsplikten bør derfor gjelde for alle private virksomheter, uavhengig av størrelse. De fleste bedrifter i Norge i dag har færre enn 50 ansatte. Lovforslaget fritar dermed et betydelig antall arbeidsgivere fra å arbeide strukturelt for likestilling. Vi mener dette sender et uheldig politisk signal.

Reform stiller seg positiv til konkretiseringen av aktivitetsplikten, men setter spørsmålstegn ved den praktiske betydningen av denne konkretiseringen når departementet samtidig foreslår å svekke aktivitetsplikten og fjerne redegjøringsplikten. Vi mener også det er viktig å beholde formuleringen fra dagens likestillingslov om at offentlige og private virksomheter skal «arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling» (vår understreking).

Den foreslåtte fjerningen av redegjøringsplikten innebærer en klar svekkelse av håndhevingsapparatet for likestilling. En slik endring går også imot Likestillingsutvalgets anbefalinger. I sin 2011-utredning foreslo utvalget å styrke ombudets kontroll med redegjøringsplikten (NOU 2011:18). Når departementet nå i stedet foreslår å fjerne arbeidsgivers rapporteringsplikt, blir det i praksis umulig å sikre at aktivitetsplikten følges. Dagens krav om at virksomheter skal redegjøre for sitt likestillingsarbeid i årsberetningen er meget viktig, fordi det gjør det mulig for ikke-statlige likestillingsaktører og interesseorganisasjoner å etterlyse relevant informasjon og initiere pådriverarbeid innenfor ulike sektorer.

Redegjøringsplikten er også viktig for organisasjoner som Reform og andre likestillingsaktører i det sivile samfunn, ved at ordningen legger til rette for berøringspunkter med arbeidsgivere. Plikten til å rapportere medfører et samfunnsansvar, som gjør det lettere å skape kontakt mellom arbeidsgivere og sivilt samfunn. Redegjøringsplikten gir altså innganger til samarbeid som hvis det forsvinner, vil være til stor skade for likestillingsarbeidet.

Sett i sammenheng med den foreslåtte innsnevringen av aktivitetsplikten representerer fjerningen av redegjøringsplikten et klart tilbakeslag for norsk likestillingsarbeid. Reform ønsker at dagens redegjøringsplikt videreføres og at ombudets kontroll med redegjøringsplikten styrkes. Positive tiltak som informasjon, spredning av gode erfaringer og kompetanseutvikling er gode supplerende tiltak, men de verken kan eller bør erstatte redegjøringsplikten. Det er bekymringsfullt at departementet i sin begrunnelse for å fjerne redegjøringsplikten vektlegger næringslivets behov. Næringslivets antatte behov skal ikke veie tyngre enn likestilling som verdi og menneskers grunnleggende likeverd. Som Likestillings- og diskrimineringsombudet påpeker i sitt hørings svar, vil svekkelsen av det strukturelle vernet i praksis medføre redusert individvern.

7.2 Innhold i læremidler og undervisning

Reform støtter departementets forslag om at læremidler og undervisning i barnehager, skoler og andre utdanningsinstitusjoner som tilbyr opplæring med grunnlag i lov, skal bygge på likestillings- og diskrimineringslovens formål. Departementets forslag på dette punktet er en nødvendig utvidelse av gjeldende rett, da læremidler og undervisning i dag kun omfattes av loven om likestilling mellom kjønnene. Det er viktig at harmoniseringen av lovverket i en felles lov fører til et styrket diskrimineringsvern for de grunnlag som per i dag har et svakere vern.

At læremidler og undervisning skal bygge på likestillings- og diskrimineringslovens formål betyr at undervisningsinstitusjoner vil plikte å sørge for at undervisningsmaterialet både unngår diskriminerende innhold og aktivt fremmer likestilling. Vi mener læremidler og undervisning må gjenspeile mangfoldet i Norges befolkning på alle lovens grunnlag.

7.3 Kjønnbalanse i offentlige utvalg

Reform stiller seg kritisk til den foreslåtte endringen i adgang til dispensasjon fra kravet om kjønnbalanse i offentlige utvalg. At få søknader om dispensasjon avvises i praksis er ikke en god grunn til å senke kravet. Snarere tilsier det at dagens lov har en positiv virkning, siden det er få som søker om dispensasjon uten at det faktisk foreligger særlige forhold som gjør det urimelig å oppfylle kravene. Reform ønsker derfor å beholde dagens lovtekst.

Videre ønsker Reform en utvidelse av balansekravet til å gjelde andre grunnlag som alder, etnisitet, seksualitet, kjønnsidentitet og funksjonsnedsettelse. Her vil vi presisere at vi har forståelse for departementets vurdering av at et balansekrav for alle grunnlag er vanskelig å gjennomføre i praksis. Vi ser det da heller ikke som hensiktsmessig å tallfeste et balansekrav for andre grunnlag enn kjønn, da dette reiser utfordringer både i form av personvern og når det gjelder å anslå hva som er statistisk representativt. Vi mener likevel det bør framgå tydelig av loven at alle offentlig utvalg, i den grad det er naturlig, skal søke å gjenspeile mangfoldet i Norges befolkning.

I senere tid har vi sett flere eksempler på oppnevnelser av offentlige utvalg som svikter i dette henseende, blant annet ved at vi har fått et mediemangfoldsutvalg som utelukkende består av etniske nordmenn. Et lovfestet krav om at offentlige utvalg skal søke å gjenspeile mangfoldet i befolkningen vil tydeliggjøre offentlige myndigheters plikt til å arbeide aktivt og målrettet for likestilling på alle grunnlag. Et slikt krav sender et viktig signal også til styrene i organisasjons-Norge, og det peker mot et kollektivt ansvar for likestilling.

8. Særlige regler i arbeidsforhold

8.1 Innhenting av opplysninger ved ansettelse

Reform har ingen kommentarer til dette punktet.

8.2 Lik lønn for arbeid av lik verdi

Reform støtter forslaget om å videreføre bestemmelsen om lik lønn for arbeid av lik verdi for diskrimineringsgrunnlaget kjønn. Som LDO påpeker i sitt hørings svar er det imidlertid viktig å se likelønnsbestemmelsen i sammenheng med aktivitets- og redegjøringsplikten. Likelønnsbestemmelsen kan kun benyttes i enkeltsaker og er derfor et lite egnet redskap for strukturell endring av de betydelige lønnsforskjellene

mellom kvinner og menn. Strukturell endring krever systematisk og aktivt likestillingsarbeid fra arbeidsgivere og offentlige myndigheter, inkludert utarbeidelse av kjønnsdelt lønnsoversikt. Det er derfor vesentlig at aktivitets- og redegjøringsplikten videreføres og at aktivitetsplikten utvides til å gjelde alle arbeidsgivere for alle grunnlag.

9. Håndheving, bevisbyrde og reaksjoner

Departementet ber om innspill på om Likestillings- og diskrimineringsnemnda bør gis myndighet til å håndheve saker om seksuell trakassering. Reform mener det er svært viktig at det finnes lavterskeltilbud for håndheving av likestillings- og diskrimineringsloven. I vårt arbeid møter vi jevnlig ungdom og voksne som opplever seksuell trakassering som en normal del av hverdagen. Da sier det seg selv at terskelen for å oppsøke det ordinære rettssystemet blir veldig høy. Vi ønsker derfor at Likestillings- og diskrimineringsnemnda gis myndighet til å håndheve saker om seksuell trakassering.

I høringsnotatet til lovforslaget viser departementet til at det for tiden pågår en utredning om håndhevingsapparatet på likestillings- og ikke-diskrimineringsområdet. Reform mener, i likhet med en rekke andre organisasjoner på feltet, at det er meget uheldig at utredningen om håndhevingsapparatet ikke er ferdigstilt innen høringsprosessen på revisjonen av lovverket. Som vi og andre organisasjoner påpeker i fellesnotatet av 22. desember, er det beklagelig og lite hensiktsmessig at vi som høringsinstans blir nødt til å vurdere lovendringen og apparatendringen i separate prosesser.

Det er forskjell på å ha rett og å få rett. Dersom et lovverk skal kunne være av betydning for fremme av likestilling og bekjempelse av diskriminering, må dette lovverket være kjent, det må finnes veiledningsmuligheter for personer som har behov for å kjenne til lovverket og det må finnes sanksjonsmuligheter ved brudd på loven. For at vernet mot diskriminering og mekanismene for håndheving av de proaktive pliktene skal være effektive, må det eksistere et effektivt apparat for sanksjoner.

Avsluttende kommentar

Problemene med mangel på likestilling og diskriminering i det norske samfunnet ligger i dag i hovedsak på et strukturelt nivå - ikke på individnivå. For Reform er det derfor vesentlig at en ny felles likestillings- og diskrimineringslov fremmer og ikke svekker arbeidet mot diskriminerende strukturer.

Vi oppfatter det slik at deler av det foreliggende lovforslaget retter sitt hovedfokus på det individuelle nivået, mens noen av de viktigste strukturelle grepene svekkes. Dette gjelder særlig forslaget om å fjerne arbeidsgivernes redegjøringsplikt.

Reform ser det som positivt at bredden av diskrimineringsgrunnlagene inkluderes i lovforslaget. Dersom forslaget skal kunne bli godt nok, er det likevel nødvendig at endelig lovtekst tar hensyn til det felles innspillet fra det store flertallet av representantene for diskrimineringsgrunnlagene, om blant annet å opprettholde aktivitets- og redegjørelsesplikten.

Vi stiller oss selvfølgelig åpne dersom departementet ønsker ytterligere innspill, kommentarer eller utdypinger av dette høringssvaret.

Oslo, 22. januar 2016

Are Saastad /s/
daglig leder

Hedda Hakvåg
rådgiver

Vedlegg: Fellesnotat av 22.12.15 om forslag til ny likestillings- og diskrimineringslov fra samarbeidsgruppa av organisasjoner for ulike diskrimineringsgrunnlag

VEDLEGG:

Oslo, 22.12.15

Notat om forslag til ny felles likestillings- og diskrimineringslov Fra samarbeidsgruppa av organisasjoner for ulike diskrimineringsgrunnlag

Ref. 15/1370

Det vises til høringsnotat og -brev av 19. oktober i år. I forbindelse med den pågående revisjonen av likestillings- og diskrimineringslovverket og –apparatet, har en rekke interesseorganisasjoner samlet oss i en samarbeidsgruppe.

I samarbeid med flere andre organisasjoner som har en løsere tilknytning til samarbeidsgruppa, sendte vi 25. mars d.å. ut et felles innspillsbrev til departementet vedrørende arbeidet med en felles likestillings- og diskrimineringslov. I brevet presenterte vi seks minstekrav en revisjon av likestillings- og ikke-diskrimineringslovverket må møte. Dessverre ser vi at innspillet i liten grad imøtekommes i det foreliggende lovforslaget. Vi mener derfor at lovforslaget ikke er godt nok. Kravet om at en felles lov skal inneholde et eksplisitt forbud mot sammensatt diskriminering er ivaretatt, men utover dette innebærer lovforslaget en svekkelse sammenliknet med gjeldende likestillings- og ikke-diskrimineringslovverk.

Utgangspunktet for en felles lov må være at en ny lov skal være minst like god som eksisterende lover i sum. I dette ligger at grunnlag som på enkelte felter nyter et dårligere vern enn andre grupper må heves opp til samme nivå som det grunnlaget som nyter det sterkeste vernet. Samtidig aksepteres ikke at verken vern eller pådriverplikt- og mekanismer svekkes for noe grunnlag. Lovforslaget strider mot dette utgangspunktet. På flere punkter foreligger det fortsatt et hierarki mellom ulike diskrimineringsgrunnlag. Dessuten trues flere grunnlag med svekkelser sammenliknet med det vernet vi i dag finner i de respektive særlovene. På generelt grunnlag vil vi også advare mot bruk av utvidet unntaksadgang og at diskriminering legitimeres av kostnadshensyn.

I det følgende vil vi kommentere vårt felles standpunkt på noen viktige punkter. Organisasjonene i samarbeidsgruppa vil i egne skriv og uttalelser fremme mer konkrete innspill på bakgrunn av de spesifikke grunnlag de arbeider med og de erfaringene som er gjort i dette arbeidet.

Interesseorganisasjonene som har gått sammen om dette notatet er: Statens seniorråd, Menneskerettighetsalliansen, Norges Handikapforbund, Reform – ressurscenter for menn, LLH - Landsforeningen for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner, MiRA Ressurscenter for minoritetskvinner, Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD), Krisesentersekretariatet og Unge funksjonshemmede.

* * *

Familieliv og personlige forhold er et viktig virkeområde for alle grunnlag

I dag er det kun Likestillingsloven som gjelder i familielivet og i personlige forhold. Erfaringene vi i samarbeidsgruppa sitter på fra arbeid innen de ulike diskrimineringsgrunnlagene, viser nettopp at behovet for beskyttelse mot diskriminering i familieliv og personlige forhold trengs for alle grunnlag. Ved en sammenslåing av dagens lovverk, må forbudet mot diskriminering i familieliv og personlige forhold utvides til å gjelde for alle diskrimineringsgrunnlag. Vi kan ikke akseptere en harmonisering som innebærer at alle grunnlag senkes til det laveste nivå av vern. Familieliv og personlige forhold må derfor inkluderes som saklig virkeområde for alle lovens grunnlag. Det står også klart for oss at en slik regulering er nyttig, selv om den ikke vil kunne håndheves.

Vi kan ikke akseptere en svekkelse av aktivitets- og redegjørelsesplikten

I brevet av 25.mars fremhevet vi viktigheten av at aktivitets- og redegjørelsesplikten videreføres: En god likestillingslov er ikke bare en anti-diskrimineringslov, men også en lov som fremmer likestilling. Da er det nødvendig med aktivt arbeid som griper fatt i usynlige og ufordelaktige strukturer. Per i dag er aktivitets- og redegjørelsesplikten en av de viktigste forpliktelsene som pålegges arbeidsgivere. Fjerningen av redegjørelsesplikten og forslaget om at aktivitetsplikten kun skal gjelde for arbeidsgivere med mer enn 50 ansatte er en alvorlig reduksjon av det aktive og strukturelle likestillingsarbeidet.

Aktivitetsplikten er plikten til å drive aktivt likestillingsarbeid. Det er positivt at plikten konkretiseres i lovforslaget, men betydningen svekkes når man i samme håndvending unntar størsteparten av arbeidsgiverne. De fleste bedrifter i Norge i dag har færre enn 50 ansatte. Et stort antall arbeidsgivere fritas dermed fra å i det hele tatt arbeide strukturelt for likestilling. Det er viktig å fremheve at aktivitetsplikten må gjelde alle diskrimineringsgrunnlag i loven.

Redegjørelsesplikten er en sentral del av aktivitetsplikten og må gjelde for alle lovens grunnlag. Om redegjørelsesplikten fjernes, uthules aktivitetsplikten fullstendig ved at den baseres fullt ut på den enkelte arbeidsgivers gode intensjoner og ønsker. Det blir umulig å holde øye med hvem som utøver plikten, det blir umulig å ettergå hvordan plikten faktisk etterleves, og det er mindre sannsynlig at et eventuelt aktivitetsarbeid utøves målrettet og planmessig, når det ikke finnes noen redegjørelsesplikt. Det aktive likestillingsarbeidet er for viktig til å overlates til vilkårligheter.

Vi minner om at aktivitets- og redegjørelsesplikten allerede har blitt svekket gjennom fjerningen av redegjørelsesplikten for offentlige myndigheter i Prop. 88 L, uten at dette var tema for høringen den gang. Vi mener at offentlig myndighet skal ha redegjørelsesplikt som myndighetsutøver, og at tilsynsapparatet må styrkes også når det gjelder denne plikten.

Det internasjonale og nasjonale regelverket må samstemmes

Det er påfallende at det i forbindelse med utarbeidelsen av lovforslaget ikke er blitt prioritert å samstemme det internasjonale og nasjonale regelverket. Når et uttalt formål med lovrevisjonen er å styrke likestillings- og ikke-diskrimineringsfeltet, bør

en slik prosess være en helt naturlig del av arbeidet. For å rette opp i dagens skjevheter, må disse grepene gjøres: FNs rasediskrimineringskonvensjon (ICERD) og FN-konvensjonen om rettigheter for mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) må inkorporeres i Menneskerettsloven, på lik linje med kvinnediskrimineringskonvensjonen og barnerettskonvensjonen. Tilleggsprotokoll 3 til Barnekonvensjonen, ØSK-TP og CRPD-TP, som gir individuell klageadgang etter de ulike konvensjonene, må ratifiseres og inkorporeres. Tilleggsprotokoll 12 til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, som gjør artikkel 14 til et selvstendig klagegrunnlag, må ratifiseres og inkorporeres i menneskerettighetsloven.

Det må eksistere et effektivt apparat for håndheving av lovverket

Dersom et lovverk skal kunne være av betydning for fremme av likestilling og bekjempelse av diskriminering, må dette lovverket være kjent, det må finnes veiledningsmuligheter for personer som har behov for å kjenne til lovverket, og det må finnes sanksjonsmuligheter ved brudd. For at vernet mot diskriminering og mekanismene for håndheving av de proaktive pliktene skal være effektive, må det eksistere et effektivt apparat for sanksjoner. Et effektivt apparat må være tilgjengelig og ha ressurser til å veilede og kompetanse til å sanksjonere. Både en veiledningstjeneste og et sanksjoneringsapparat må være utformet som lavterskeltilbud. Vi mener en henvisning til det alminnelige domstolsapparatet ikke er tilstrekkelig.

Vi er kjent med at det for tiden gjøres et utredningsarbeid med sikte på en omstrukturering av likestillings- og ikke-diskrimineringsapparatet, samt muligheten for at Likestillings- og diskrimineringsnemnda skal kunne ilegge oppreisning. Vi er positive til at det skal være mulig å ilegge oppreisning også i lavterskeltilbudet, men frykter ellers at omstruktureringen det legges opp til vil medføre et dårligere apparat, hvor lavterskelpreget og det aktive likestillingsarbeidet svekkes. Vi mener dessuten at det er svært uheldig at behandlingen av hvordan apparatet skal utformes er utskutt til en senere behandling, slik at vi som høringsinstanser tvinges til å vurdere lovendringen og apparatendringen i separate prosesser.

Alder bør inn som et selvstendig diskrimineringsgrunnlag

Vi erfarer at det skjer diskriminering på bakgrunn av alder, både på selvstendig grunnlag og i samvirke med andre grunnlag. Det er en svakhet med lovforslaget at regjeringen ikke har tatt uttrykkelig stilling til hvorvidt alder skal inkluderes som eget grunnlag. Vi anser det som naturlig at alder bør inkluderes som et eget diskrimineringsgrunnlag i lovgivningen.

* * *

Samarbeidsgruppa ser frem til å inviteres med videre i prosessen med lovarbeidet. Vi inviterer også statsråden og departementet til debattmøte om ny felles likestillings- og diskrimineringslov torsdag 14. januar 2016 fra kl.8.00-9.30. Arrangementet vil finne sted i Kjelleren på Litteraturhuset.