



Likestillings- og
diskrimineringsombudet

Stortinget
Familie- og kulturkomiteen
familie-kultur@stortinget.no /gunn.gjul@stortinget.no

Vår ref.:
11/1288- 9- MSOE

Deres ref.:

Dato:
08.05.2013

Innspill til Familie- og kulturkomiteens behandling av Prop. 88 L

1. Innledning

Likestillings- og diskrimineringsombudet vil først uttrykke glede over at Regjeringen nå har fremmet lovforslag om fullt diskrimineringsvern for homofile, lesbiske, bifile og transpersoner.

Ombudet vil kort nevne at alder som diskrimineringsgrunnlag fortsatt har et begrenset vern etter Regjeringens forslag. Ombudet står fast på sitt syn om at diskriminering på grunn av alder bør være forbudt på alle samfunnsområder, og ikke bare i arbeidslivet.

Selv om ombudet støttet Graver-utvalgets forslag om en helhetlig diskrimineringslov i NOU 2009:14, og fortsatt mener at én lov hadde vært å foretrekke, er ombudet positiv til at Regjeringen nå forslår å harmonisere de ulike diskrimineringslovene for å skape et mer helhetlig diskrimineringsvern.

Ombudet har i imidlertid noen innvendinger mot Regjeringens lovforslag Prop. 88 L når det gjelder

- lovenes saklige virkeområde
- utforming av unntaksbestemmelsene i de ulike diskrimineringslovene,
- virkeområde for bestemmelsen om lønnsopplysningsplikt
- krav til læremidler
- manglende bestemmelse om sammensatt diskriminering

- manglende kompetanse for Likestillings- og diskrimineringsnemnda til å ilegge oppreisningsansvar
- manglende kompetanse for Likestillings- og diskrimineringsnemnda til å anbefale innvilgelse av fri rettshjelp i diskrimineringsaker for domstolene og
- manglende lavterskeltilbud for ofre for seksuell trakassering

I tillegg har ombudet noen kommentarer til bestemmelsen om aktivt likestillingsarbeid i de foreslåtte diskrimineringslovene.

Ombudet vil i det følgende utdype sine innspill til komiteens behandling av Prop. 88 L på de ovennevnte punktene:

2. Ny diskrimineringslov for grunnlagene seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk

Som nevnt innledningsvis er ombudet fornøyd med at Regjeringen nå har fremmet et lovforslag som vil gi fullt vern for homofile, lesbiske, bifile og transpersoner.

Ombudet vil spesielt fremheve betydningen av at det i forslaget til ny lov er tatt inn bestemmelser om plikt til aktivt likestillingsarbeid for offentlige myndigheter, arbeidslivets organisasjoner, utdanningsinstitusjoner og arbeidsgivere. En viktig årsaksforklaring for diskriminering og trakassering som skjer på disse grunnlagene er mangel på kunnskap, stereotypier og fordommer. I tillegg handler dette om mangel på kompetanse i hvordan man skal forebygge og hindre at slik diskriminering og trakassering skjer. Derfor er det svært viktig at ovennevnte grupper har en likt til å drive aktivt og systematisk likestillingsarbeid innen sitt ansvarsområde. Ombudet vil spesielt fremheve betydningen av en slik plikt innenfor utdanningsfeltet, der ombudets erfaring og undersøkelser for øvrig viser at trakassering er ganske utbredt. Aktivitetsplikten må få betydning blant annet for undervisningen, læremidlene og det psykososiale miljøet.

For at aktivitetsplikten skal kunne bidra til å oppfylle formålet med diskrimineringslovgivningen og få betydning i praksis, må den imidlertid konkretiseres nærmere. Ombudet vil knytte noen bemerkninger til dette avslutningsvis i dette brevet.

Videre mener ombudet at det også for diskrimineringsgrunnlagene seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk må være et diskrimineringsvern i

familieliv og personlige forhold, på linje med vernet i likestillingsloven når det gjelder kjønn. Ombudet vil omtale dette nedenfor, da ombudet mener at dette prinsipielt må gjelde for alle diskrimineringsgrunnlag.

3. Lovenes saklige virkeområde

I dag er det bare likestillingsloven som inntar familieliv og personlige forhold i sitt virkeområde. Bestemmelsen håndheves ikke av ombudet, men av domstolene.

Ombudet mener det er grunnleggende viktig å markere at heller ikke diskriminering på øvrige diskrimineringsgrunnlag (som ellers har fullt vern) er tillatt innen familien og i personlige forhold. Ved å utvide virkeområdet til diskrimineringsloven, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og den nye loven om seksuell orientering, vil man få en bedre harmonisering og et mer helhetlig vern.

Det må legges til grunn at diskriminering skjer i familieliv og personlige forhold også på grunnlagene som omfattes av de ovennevnte lovene, herunder for eksempel seksuell orientering og nedsatt funksjonsevne. Diskriminering, herunder vold, i slike relasjoner er svært alvorlig for de som utsettes for det, og de personlige relasjonene gir diskrimineringen en dimensjon som gjør den særlig belastende. At lovenes saklige virkeområde omfatter familieliv og personlige forhold vil være et viktig signal fra lovgiver om at diskriminering på dette området er uakseptabel.

4. Utforming av unntaksbestemmelsene

Hvor langt diskrimineringsvernet rekker er i dag avhengig av hvilket diskrimineringsgrunnlag saken gjelder, hvilket samfunnsområde forskjellsbehandlingen skjer på, og om det er tale om direkte eller indirekte forskjellsbehandling.

I Prop. 88 L er det lagt opp til en videreføring av dagens rettstilstand, selv om utformingen av unntaksbestemmelsen (vilkårene for lovlig forskjellsbehandling) er gjort på samme måte i de foreslåtte diskrimineringslovene. Lovforslagene på dette punktet gir ingen anvisning på hvor langt diskrimineringsvernet rekker, og kan tilsløre at det er ulikheter mellom ulike grunnlag, samfunnsområder og typer av forskjellsbehandling.

Det kan være en fare for at Regjeringens forslag her vil føre til en faktisk svekkelse av vernet, ved at loven gir liten forutsigbarhet for de som rammes av

forskjellsbehandling og for de som kan bli gjort ansvarlig for forskjellsbehandling. Samtidig ser ombudet at det er vanskelig å utforme helt presise lovbestemmelser som er lett forståelige og tilgjengelige for de fleste.

I en slik avveining har ombudet forståelse for at Regjeringen har valgt å prioritere enhetlig utforming og klart språk. Ombudet mener likevel at det er nødvendig med en presisering i den foreslåtte unntaksbestemmelsen i likestillingsloven, idet den gir uttrykk for at unntaksadgangen er videre enn den faktisk er.

Særlig om unntaksbestemmelsen i likestillingsloven

Det er uttrykkelig uttalt i Prop. 88 L på side 170 at forskjellsbehandling på grunnlag av graviditet, amming, lovforbeholdt foreldrepermisjon, foreldrepermisjon for øvrig (når det gjelder ansettelse og oppsigelser) mv. er ulovlig, «og vil ikke omfattes av § 6» (unntaksbestemmelsen, ombudets anm.). Dette er en så viktig presisering at den etter ombudets mening må fremgå klart av loven.

Forskjellsbehandling på grunn av graviditet og foreldrepermisjon mv., har et spesielt sterkt diskrimineringsvern, som blant annet følger av EU-direktiver og praksis fra EU-domstolen, som Norge er bundet av. Dette er samtidig en type forskjellsbehandling som er svært utbredt i arbeidslivet, noe ombudets erfaring gjennom mange år viser. Ombudet vil bemerke at det er særlig når det gjelder anklager om diskriminering på grunn av graviditet og foreldrepermisjon at arbeidsgivere søker å begrunne hvorfor forskjellsbehandlingen er saklig. Nettopp derfor er det svært viktig at det fremgår klart av loven at denne typen diskriminering ikke er tillatt og derfor ikke kan regnes som saklig. Ombudet er svært bekymret for at diskrimineringsvernet for gravide og foreldre som tar ut foreldrepermisjon i praksis vil bli svekket dersom Regjeringens lovforslag blir vedtatt slik det nå fremstår.

Hvis lovgiver mener at slik diskriminering ikke skal være saklig, så bør det av pedagogiske hensyn fremgå klart av loven – både av hensyn til de som bli diskriminert og av hensyn til arbeidsgiverne, slik at man unngår tvil om hvilke plikter de har. Det er lettere å drive opplysningsarbeid og veiledning om lovverket når loven er tydelig, og det er lettere for personer som henvender seg til ombudet å kunne peke på konkrete lovbestemmelser når de tar kontakt med sin arbeidsgiver igjen.

Eventuelle begrensninger i diskrimineringsvernet på dette området, jf. at det innen EU er en litt snevrere definisjon av forskjellsbehandling, kan fremgå av forarbeidene, men ombudet mener at det er svært uheldig at hovedregelen om diskrimineringsforbud på dette grunnlaget er foreslått inntatt her, og ikke i selve lovteksten.

5. Opplysningsplikt om lønn

Som departementet skriver er kunnskap om kollegers lønn nødvendig for å kunne reise sak. Ombudet mener at slik opplysningsplikt bør gjelde på alle diskrimineringsgrunnlag. Regjeringen har imidlertid ikke foreslått å innføre en slik bestemmelse i arbeidsmiljøloven, hvilket betyr at på grunnlagene alder, medlemskap i fagforening og politisk syn, så har man ikke rett til opplysninger om kollegers lønn (med mindre man jobber i det offentlige). Ombudet kan ikke se at departementet har drøftet hvorfor arbeidsmiljøloven er utelatt her – og det rimer dårlig med harmoniseringspremisset som legges til grunn ellers i denne proposisjonen.

Etter ombudets mening er det også viktig å ha slik opplysningsplikt når det er mistanke om aldersdiskriminering, diskriminering pga fagforeningstilknytning og politisk syn, som for de andre grunnlagene som er foreslått dekket. Når det gjelder fagforeningsmedlemskap spesielt, er det nettopp lønnsforskjeller som er forholdet det klages over i saker for ombudet. Også når det gjelder alder er manglende lønnsutvikling et tema i en del klagesaker. Ombudet ber derfor komiteen vurdere å utvide også arbeidsmiljøloven med en slik bestemmelse om opplysningsplikt om lønn ved mistanke om diskriminering.

6. Krav til læremidlers innhold

Likestillingsloven har i dag en bestemmelse som stiller krav til læremidlers innhold. I § 7 er det slått fast at «*I skole og annen undervisningssituasjon skal læremidler som nyttes bygge på likestilling mellom kjønnene*».

Ingen av de andre diskrimineringslovene har tilsvarende bestemmelse i dag, og Regjeringen har ikke foreslått å endre dette, og det er heller ikke foreslått en slik bestemmelse i den nye loven om diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk.

Ombudet mener at lovene bør harmoniseres også på dette punktet. Bekjempelse av stereotypier og fordommer er svært viktig for å hindre diskriminering og trakassering. Skolen er i så måte en viktig arena, da barn og unges holdninger og verdier også påvirkes gjennom skolens læremidler og undervisning. En

tydeliggjøring på dette punktet vil også bygge opp under aktivitetsplikten som også skal gjelde for utdanningsinstitusjoner.

7. Sammensatt diskriminering

Regjeringen foreslår ingen bestemmelse om forbud mot sammensatt diskriminering, og argumenterer med at en slik bestemmelse ikke vil ha noen praktisk betydning for diskrimineringsvernet. Ombudet er ikke enig i det, og mener at en egen bestemmelse vil kunne bidra til å synliggjøre problemet og skape bevissthet om det. Synliggjøring og bevisstgjøring er viktige premisser i arbeidet for et styrket diskrimineringsvern, og ombudet fastholder derfor sitt syn på at en egen bestemmelse om sammensatt diskriminering er viktig.

Ved å lovfeste et uttrykkelig forbud mot diskriminering på flere grunnlag samtidig/i kombinasjon, kan lovgiver gi et signal om at dette er en reell problemstilling. Det vil fjerne en eventuell tvil omkring håndheving av slike saker, og det kan gjøre at sammensatt diskriminering kan bli satt på dagsorden i arbeidsgiveres og offentlige myndigheters arbeid med aktivitetsplikten. En bevisstgjøring omkring sammensatt diskriminering kan etter ombudets mening bidra til at det kan utarbeides enda mer treffsikre tiltak for likestilling og mot diskriminering enn i dag.

8. Manglende forslag om kompetanse for Likestillings- og diskrimineringsnemnda til å ilegge oppreisningsansvar

Regjeringen foreslår ingen nye sanksjonsmuligheter for håndhevingsapparatet, herunder kompetanse for Likestillings- og diskrimineringsnemnda til å ilegge oppreisningsansvar ved brudd på diskrimineringslovgivningen. I proposisjonen viser departementet til rettssikkerhetshensyn, men drøfter ikke spørsmålet nærmere. Ombudet mener at norske myndigheter må være tydelige på at diskriminering skal få konsekvenser for de som er ansvarlige.

Gjennom direktiv som omfattes av EØS-avtalen har vi forpliktet oss til å ha et effektivt diskrimineringsvern, herunder at erstatning skal ytes og oppreisningsbeløp skal ha en avskrekkende effekt – se f eks Direktiv 2006/54 /EU artikkel 18. Krav om et effektivt diskrimineringsvern kan også innfortolkes i øvrige internasjonale forpliktelser på menneskerettighetsområdet. Det er grunn til å sette spørsmålsteget ved hvor effektivt diskrimineringsvernet er i praksis når antallet diskriminerings saker for norske domstoler omtrent kan telles på én hånd. Som kjent er prosessrisiko og store økonomiske kostnader viktige stikkord her, i tillegg til at det kan oppleves

som en stor personlig belastning å starte rettslige prosesser som kan pågå i flere år før saken er endelig avgjort.

Dette spørsmålet har ombudet også tatt opp med FNs kvinnekomiteé i ombudets rapport til Kvinnekomiteen i forbindelse med Norges 8. periodiske rapport.

Ombudet mener at rettssikkerhetshensyn ikke kan utelukke ileggelse av oppreisningsansvar. Slike hensyn kan ivaretas også ved nemndsbehandling. Ombudet ber komiteen om å be Regjeringen utrede hvilke endringer som må gjøres når det gjelder saksbehandlingen for Likestillings- og diskrimineringsnemnda, nemndas sammensetning og ressurser, slik at nemnda kan ilegge oppreisningsansvar og effektivisere diskrimineringsvernet for ofre for diskriminering.

9. Manglende kompetanse for Likestillings- og diskrimineringsnemnda til å anbefale innvilgelse av fri rettshjelp i diskrimineringsaker for domstolene

Ombudet mener at diskrimineringsvernet i dag ikke er effektivt nok, og at det er rom for store forbedringer, ikke bare når det gjelder ileggelse av oppreisningsansvar som nevnt over, men også når det gjelder adgang til fri rettshjelp.

Likestillingsutvalget foreslo i sin utredning 2011:18 at det åpnes for fri rettshjelp uten behovsprøving etter anbefaling fra Likestillings- og diskrimineringsnemnda i saker som bringes inn for domstolene, der klagerne har fått medhold i nemnda om at forvaltningsvedtak eller forskrifter er diskriminerende. Regjeringen har imidlertid ikke fremmet slikt forslag.

Ombudet mener fri rettshjelp som foreslått av utvalget vil effektivisere diskrimineringsvernet, og peker på at svært få saker om diskriminering bringes inn for domstolene i dag. Dette har ikke minst sin årsak i de høye kostnadene slik domstolsbehandling medfører. I diskrimineringsaker vil det ofte være ulikt styrkeforhold mellom partene, noe som kan påvirke muligheten til å komme frem til minnelige løsninger, som nevnt over, men også å få rettslig bindende avgjørelser av diskrimineringsspørsmål.

Ombudet mener nemnda bør få adgang til å anbefale fri rettshjelp i diskrimineringsaker på lik linje med den adgangen Sivilombudsmannen har i dag. Ombudet vil samtidig nevne at mange grupper i Norge i dag vil kunne ha behov for fritt rettsråd i saker om diskriminering som ikke bringes inn for

ombudet. Videre vil mange ha behov for juridisk bistand i for eksempel arbeidslivet eller i forvaltningssaker selv om ikke sakene direkte gjelder spørsmål om diskriminering. Ombudet vil anbefale at det etableres landsdekkende rettshjelpstilbud som kan brukes av grupper som i dag har problemer med å få tilgang til likeverdige offentlige tjenester, eller som av ulike årsaker trenger bistand til å ivareta sine rettigheter i arbeidslivet.

10. Manglende forslag om lavterskeltilbud seksuell trakassering

Regjeringen foreslår ingen lavterskeltilbud for ofre for seksuell trakassering. Seksuell trakassering er forbudt, jf. likestillingsloven § 8a, men det er altså domstolene som håndhever forbudet. Ombudet er bekymret for manglende lavterskeltilbud for denne gruppen, og viser til at svært få saker om dette er behandlet av domstolene.

Ettersom ombudet ikke håndhever forbudet mot seksuell trakassering, mottar ikke ombudet mange henvendelser om seksuell trakassering. Ulike undersøkelser og rapporter viser imidlertid at omfanget av seksuell trakassering er mye høyere enn rettspraksis reflekterer. Når ombudets myndighet er begrenset i slike saker, og annet lavterskeltilbud heller ikke finnes, mener ombudet at diskrimineringsvernet for denne gruppen ikke er effektivt nok i dag. Ombudet omtalte denne problemstillingen i sin foreløpige rapport til FNs kvinnekomiteé i juni 2011, og Kvinnekomiteen har også påpekt dette i sin anbefaling nr. 14 (a) til Norges 8. periodiske rapport.

Det er selvsagt viktig at man i utformingen av et lavterskeltilbud må påse at hensynet til rettssikkerhet for den som anklages for seksuell trakassering blir ivarettatt. Ombudet kan imidlertid ikke se at departementet har drøftet dette spørsmålet eller utredet ulike modeller for et fremtidig lavterskeltilbud, utover å konstatere at rettssikkerhensyn taler mot og at departementet vil følge utviklingen på området.

Ombudet mener at behovet for et lavterskeltilbud klart er til stede, og at det ikke er grunn til å avvente en utvikling her. Ombudet ber derfor komiteen om å be Regjeringen utrede og foreslå et lavterskeltilbud for personer som utsettes for seksuell trakassering.

11. Bestemmelsene om aktivt likestillingsarbeid

Regjeringen foreslår ingen materielle endringer i bestemmelsene om offentlige myndigheters og arbeidsgiveres plikt til å drive aktivt og systematisk

likestillingsarbeid, men viser til den kommende stortingsmeldingen om kjønnslikestilling og eventuelle forslag til ny forvaltningsstruktur der.

Med tanke på den kommende stortingsmeldingen vil ombudet gjerne gjøre komiteen kjent med ombudets syn på aktivitets- og redegjørelsesplikten i diskrimineringslovgivningen.

Ombudets erfaring med håndheving av denne plikten gjør at ombudet mener at det er viktig å konkretisere innholdet av den i lovverket. Slik bestemmelsene om aktivt likestillingsarbeid fremstår i dag og i de foreslåtte, reviderte lovene, er de ganske generelle og gir liten anvisning på hva aktivt og systematisk likestillingsarbeid innebærer.

Uten konkrete plikter er det vanskelig å «gjøre jobben» for pliktsubjektet, og det er vanskelig å føre tilsyn med om pliktene overholdes. En konkretisering i lovverket vil etter ombudets mening kunne bidra til å oppfylle formålet med aktivitetsplikten, herunder sikre at individers rettigheter blir en realitet. Samtidig kan en konkretisering føre til at spørsmål om etterlevelse av pliktene kan bli satt på dagsorden også av andre enn tilsynsorganene, som f. eks. media, og at det kan bidra til å sikre best mulig etterlevelse av Norges konvensjonsforpliktelser (herunder FNs kvinnekonvensjon, FNs rasediskrimineringskonvensjon og FN-konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne).

12. Avslutning

Likestillings- og diskrimineringsombudet ønsker komiteen lykke til i arbeidet med Prop. 88 L, og bistår gjerne dersom komiteen ønsker en utdyping av innspillene ovenfor, eller eventuelle andre spørsmål. Vi kan gjerne utdype innspillene i et møte med komiteen dersom dette er ønskelig.

Vennlig hilsen

Sunniva Ørstavik
likestillings- og diskrimineringsombud