

Barne- og likestillingsdepartementet
Postboks 8036 Dep.
0030 OSLO

Oslo, 30. desember 2009

Ref. 200902447-/ELR

Høringsuttalelse om NOU 2009:14 Et helhetlig diskrimineringsvern

På bakgrunn av brev fra Barne- og likestillingsdepartementet 26. juni 2009 ønsker Reform – ressursenter for menn å komme med følgende høringsuttalelse.

Reform – ressursenter for menn er et nasjonalt kunnskapsmiljø for menn og likestilling. Reform er en privat og uavhengig stiftelse. Reform mottar grunnfinansiering fra Barne- og likestillingsdepartementet. Stiftelsens formål er, med utgangspunkt i at menn og kvinner er likeverdige, å jobbe for likestilling og mot diskriminering på grunnlag av kjønn.

Reform uttaler seg med utgangspunkt i sine virksomhetsområder, og tar utgangspunkt i den eksisterende "Lov om likestilling mellom kjønnene." I arbeidet med uttalelsen har Reform drøftet sider ved Diskrimineringslovutvalgets forslag med KUN, Likestillingscenteret på Hamar og Likestillings- og diskrimineringsombudet.

Reform ser det urimelige i at det er et vesentlig bedre lovverk mot diskriminering og manglende likestilling på et kjønn grunnlag, enn på andre diskrimineringsgrunnlag. Et nytt lovverk må gi bedre status til andre likestillings- og diskrimineringsgrunnlag. Samtidig må en ny lov gi et minst like godt grunnlag for arbeid for likestilling på et kjønn grunnlag som tidligere.

Lovens formål om å fremme likestilling bør gå fram av lovens navn

Reform deler utvalgets mål om likestilling på tvers av grunnlag og stiller seg bak forslaget til formål: "Lovens formål er å fremme likestilling uavhengig av ...". Reform mener formålet bør gå fram av den nye lovens tittel, slik at loven blir hetende "Lov om likestilling". Av samme grunn oppfatter Reform det som misvisende at kapitel 1 (som omfatter formålet) har fått navnet "Forbud mot diskriminering".

Målet "likestilling på tvers av grunnlag" må sikres både gjennom et vern mot diskriminering og gjennom aktivt arbeid for å fremme likestilling. Likestillingsarbeidet innebærer både anti-diskriminering og aktive tiltak. Begge sider går fram av utvalgets forslag, men titler og navn kan gi inntrykk av at det kun er en anti-diskrimineringslov. Jf. navnet på høringsnotatet "Et helhetlig diskrimineringsvern" og forslag til lovens navn "Lov om forbud mot diskriminering / Diskrimineringsloven".

Forslaget innebærer en svekkelse av likestilling som argument

”Lov om likestilling mellom kjønnene” er et fundament for Reformers virksomhet. Loven benyttes som et kraftfullt argument i Reformers pådriverarbeid. Et eksempel er Reformers arbeid for å fremme tiltak for et mer likestilt foreldreskap mellom fedre og mødre. Tilsvarende har de ulike kvinneorganisasjoner Likestillingsloven som fundament i sitt pådriverarbeid. De ikke-statlige organisasjonene fanger opp og formidler interesser knyttet til kjønn som ellers ikke i samme grad ville blitt fremmet. Likestillingsloven har en samfunnsbyggende funksjon. På sitt beste fungerer den som en rettesnor for en offentlig utforming av en velferd som reduserer skillelinjer på grunnlag av kjønn.

Utvalgets forslag til nytt navn på loven, samt det forhold at §1.a ”Plikt til å arbeide for likestilling” ikke følger direkte av formålet (slik loven er formulert i dag), vil etter vår vurdering svekke kjønnslikestilling som intuitivt argument.

Lovforslagets sammenheng med likestillingsbestemmelser i andre sektors lover

Reform anser at Utvalgets vektlegging av anti-diskrimineringsperspektivet skygger for behovet for aktivt arbeid for å fremme likestilling. Dette kan også få uheldige implikasjoner for andre sektors lover. Det er en sammenheng mellom ”Lov om likestilling mellom kjønnene” og likestillingsbestemmelser i andre sektors lover. Et eksempel er Barnehageloven som i § 2 har krav til barnehagens innhold:

”Omsorg, oppdragelse og læring i barnehagen skal fremme menneskelig likeverd, likestilling, åndsfrihet, toleranse, helse og forståelse for bærekraftig utvikling.”

Kravet til barnehagens innhold spesifiseres i ”Rammeplan for barnehager”. På ulike områder beskrives her hvordan barnehagen skal jobbe for kjønnslikestilling, deriblant for demokrati og nærmiljø. Det står at barnehagen skal jobbe for at barna opplever at begge kjønn er like viktige i nærmiljøet og samfunnet (Rammeplan for barnehager, s. 42).

I denne sektoren og flere andre sektors lovverk er det helt sentralt at det blir opprettholdt et likestillingsperspektiv som peker på hva slags samfunn og fellesskap som skal bygges.

En overordnet beskrivelse av aktive tiltak for å fremme likestilling er utelatt

En viktig intensjon bak lovforslaget er harmonisering av lovverk om likestilling og diskriminering. Harmonisering av lovverket vil styrke og speile opprettelsen av et Likestillings- og diskrimineringsombud som favner likestilling på flere grunnlag. Det er gode argumenter for en slik institusjonell og lovmessig harmonisering. Likestillingsarbeidet kan tjene på både møtepunkter og fellesnevner på tvers av grunnlag.

Reform ber derfor departementet vurdere om ikke det aktive arbeidet for å fremme likestilling i større grad bør harmoniseres enn det som er foreslått. I utvalgets forslag er det aktive arbeidet for å fremme likestilling på ulike grunnlag skilt i egne paragrafer (§13-15 og 17 om kjønn, §18-21 og 27 om nedsatt funksjonsevne). Utover definisjonen av likestilling (i formålet) foreslås det ingen samlet bestemmelse over

arbeidet for å fremme likestilling. I en samlet lov om likestilling hadde Reform gjerne sett en slik samlet bestemmelse.

Arbeidet med å fremme likestilling på ulike grunnlag refererer til ulike fagområder som ikke så lett lar seg beskrive med de samme ord. Det er vesentlige forskjeller når det gjelder å fremme likestilling på grunnlag av kjønn, seksuell orientering, etnisitet, funksjonsnedsettelse, alder, politisk syn, religion og livssyn. Tiltak på grunnlagene kjønn og etnisitet vil ofte iverksettes for å likestille. Tiltak på grunnlag av politisk syn, religion og livssyn vil iverksettes for å gi likeverdig status. For personer og grupper med nedsatt funksjonsevne iverksettes tiltak for individuell tilrettelegging og universell utforming. Enkelte av grunnlagene fanges ikke helt opp av de overnevnte betegnelse på tiltak. I den grad det er vanskelig å lage en felles bestemmelse gir det redusert mening å skulle ha en felles lov på tvers av grunnlag.

Særlig med tanke på å bedre kvinnens stilling

At (den gjeldende) Likestillingsloven "tar særlig sikte på å bedre kvinnens stilling" har hatt en viktig funksjon. Selv om kvinner oftere enn menn vil være i en mindre privilegert posisjon, gjenspeiler ikke lenger ordlyden det som er sentralt for likestillingsarbeidet i dagens samfunn. Menn og kvinner har et felles ansvar for og felles gevinster ved å motarbeide illegitime kjønnsstrukturer. Det er veldokumentert at mer egalitære kjønnsforhold fremmer livskvaliteten for begge kjønn, og ikke er begrenset til å bedre kvinnens stilling. Av denne grunn anser Reform det for korrekt at formuleringen utgår.

Videre kan et ensidig fokus på å bedre kvinnens stilling falle uheldig ut innenfor samfunnsområder hvor kvinner har en sterkere stilling, som foreldreskap og omsorg. At det er flere diskrimineringsgrunnlag som sammenstilles i loven gjør det dessuten lite holdbart å sette (det ene) kjønn i en særstilling uten at samfunnsområde eller sammenheng er nærmere beskrevet.

Adgangen til positiv særbehandling bør gjøres lik for alle diskrimineringsgrunnlag

Som et tiltak for å motvirke det kjønnsdelte arbeidsmarkedet foreslår regjeringen i Stortingsmeldingen "Om menn, mansroller og likestilling" (2009, s. 48) en utvidet adgang til positiv særbehandling av menn. Det er et forslag som Reform anser hensiktsmessig og støtter fullt ut. Det er dermed med undring Reform registrerer at utvalgets forslag til særbehandlingsbestemmelse i praksis gir adgang til å særbehandle på alle grunnlag, unntatt det mannlige kjønn.

Reform stiller seg positive til utvalgets forslag til utvidelse av grunnlag for positiv særbehandling:

”§ 13 Adgang til positiv særbehandling

Særbehandling som er egnet til å fremme lovens formål, og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor dem som stilles dårligere som følge av særbehandlingen, regnes ikke som diskriminering etter loven her.

Særbehandlingen skal opphøre når formålet med den er oppnådd. [...]

Det er utvalgets forslag å videreføre "Forskrift om særbehandling av menn" som gjør at det mannlige kjønn reguleres særskilt, og da kun kan særbehandles til yrker og utdanninger rettet mot undervisning og omsorg for barn. Reform støtter Likestillings- og diskrimineringsombudets merknad om at henvisningen til "Forskriften om særbehandling av menn" bør strykes og at denne forskriften bør opphøre.

Arbeidsgivers aktivitetsplikt

Reform er kritisk til forslaget om at arbeidsgivers aktivitetsplikt skal håndheves av Arbeidstilsynet. Reform frykter at denne foreslåtte endring vil føre til at virksomhetenes redegjørelser om likestillingsaktiviteter ikke vil være åpent tilgjengelige. Nettopp det at virksomhetene per i dag skal redegjøre for sitt likestillingsarbeid i årsberetningen gjør at ikke-statlige likestillingsorganisasjoner som Reform kan etterlyse relevant informasjon, og initiere relevant pådriverarbeid innenfor ulike sektorer. For eksempel har Reform hatt støtte i lovverket om arbeidsgivers redegjørelsesplikt i sitt arbeid å øke andelen menn i barnehagesektoren.

I sitt forslag til håndhevelse av arbeidsgivers aktivitetsplikt understreker utvalget betydningen av en mer frekvent landsdekkende håndheving og gode sanksjonsmuligheter. Dette vil kreve betydelig økte ressurser, noe utvalget ikke legger skjul på. Reform samtykker i at det er behov for en mer frekvent håndhevelse med sanksjonsmuligheter for å fremme likestilling på arbeidsplassene. Uansett hvem som skal være lovhåndhevere og stimulere til flere likestillingsprosesser lokalt og regionalt vil det være behov for betydelige ressurser, og det er behov for finansiering av dette arbeidet.

Likestillings- og diskrimineringsombudet samarbeider i dag med de regionale likestillingssentrene om arbeidsgivernes oppfyllelse av rapporteringsplikten. Ved å overføre oppgaven til Arbeidstilsynet vil ombudet bli fratatt en av sine sentrale oppgaver. Ombudet vil primært bli håndhever av diskrimineringsvernet. Et spørsmål er hvilken betydning det kan ha for Likestillings- og diskrimineringsombudet og de regionale likestillingssentrene. Vil flyttingen av mandat forbedre eller redusere kvaliteten på det nasjonale likestillingsapparatet? Reform kan se en fare for at ombudets kompetanse om likestilling på ulike grunnlag vil svekkes, og med det evnen til å sette et offentlig søkelys på betydningsfulle likestillingssaker.

Offentlige myndigheters aktivitetsplikt

Utvalget foreslår en videreføring av myndigheters aktivitetsplikt, men uten plikt til rapportering. Utvalgets forslag under § 14 lyder: "Offentlige myndigheter skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å realisere lovens formål innenfor sine områder". Dagens plikt til å redegjøre for denne likestillingsaktiviteten framstår som en hensiktsmessig forlengelse. Ulike myndigheters likestillingsarbeid og -mål mister mening uten spesifikk dokumentasjon. Og etter Reform oppfatning er det svært uheldig dersom dokumentasjonen av dette arbeidet ikke gjøres allment tilgjengelig. Rapporteringsplikten er et nyttig verktøy for Reform for å få dokumentasjon, komme i dialog med og stille spørsmål om ulike myndigheters likestillingsarbeid. Vi er derfor kritiske til fjerning av denne plikten.

Reform deler det syn som Likestillings- og diskrimineringsombudet målbærer i sin høringsuttalelse om at et fremtidig innhold i myndigheters aktivitets- og redegjøringsplikt bør spesifiseres nærmere i egen forskrift. Det bør også spesifiseres hvilke myndighetsnivåer som har redegjøringsplikt.

§ 2 Lovens saklige virkeområde

Utvalgets flertall foreslår at loven ikke skal gjelde i familieliv og personlige forhold. Reform støtter mindretallets forslag om at loven skal gjelde også på disse områder, men ikke håndheves av Ombudet og Nemnda. Reform er spesielt opptatt av den allmenne oppfatningen av et slikt unntak. Etter vår mening blir det feil å frata små og private fellesskap dette ansvaret, selv om håndhevelse er vanskeligjort. Dette vil få konsekvenser for tenkningen om kjønn og likestilling. Det vil kunne brukes som et argument mot en offentlig likestillingspolitikk som griper inn i familieliv og personlige forhold, for eksempel i en diskusjon om jevnere fordeling av foreldrepermisjon mellom kjønnene.

Vernede diskrimineringsgrunnlag

Reform støtter utvalgets forslag om en utvidelse av grunnlag som faller inn under loven til også å gjelde seksuell orientering og politisk syn. Vi støtter også flertallets forslag om å inkludere "andre liknende vesentlige forhold ved en person" som kan inkludere overvektige, transpersoner, rusavhengige, straffedømte, personer med omsorgsoppgaver mfl.

Opplysningsplikt om lønn

Åpenhet om lønnsforhold er et viktig virkemiddel i arbeidet for å fremme likelønn mellom kjønnene, og motvirke illegitime lønnsforskjeller på andre grunnlag. Reform støtter forslaget om å gi arbeidsgiver opplysningsplikt ovenfor tillitsvalgte og verneombud om lønn.


Grunnlovsvern mot diskriminering

Reform stiller seg bak utvalgets forslag om å grunnlovsfeste retten til ikke å bli diskriminert. Lovbestemmelser som bryter med denne grunnlovsfestede retten kan da settes til side av domstolene.

Med vennlig hilsen



Ulf Rikter-Svendsen
Daglig leder



Ole Bredesen Nordfjell
Rådgiver

