



# DISKRIMINERINGEN

Til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

## Høringsuttalelse til NOU 2011:18 Struktur for likestilling

Stopp Diskrimineringen er invitert til å avgi høringsuttalelse til NOU 2011:18.

Vi støtter Likestillingsutvalgets forslag til struktur for likestilling, og har ingen kommentarer til spørsmålene 3. 4. og 5. Vi viser forøvrig til Menneskerettsalliansens høringsuttalelse på disse områdene.

I det følgende vil vi i tillegg til å besvare spørsmål 1. og 2. i høringsbrevet, påpeke andre behov for forbedring av dagens likestillingslovgivning og politikk sett ut fra funksjonshemmedes ståsted.

### **Funksjonshemmede satt på sidelinjen i prosessen for annen gang**

Stopp Diskrimineringen vil først beklage at funksjonshemmede for annen gang er satt utenfor i en utredning av likestillingsapparatet. I 2003 ble det utredet et felles håndhevingsapparat for kjønn og etnisitet med den begrunnelse at det ikke var tatt stilling til helhetlig diskrimineringsvern for funksjonshemmede. Stopp Diskrimineringen påpekte i vår høringsuttalelse at vi mente prosessen var udemokratisk. Den kritikken er det enda større grunn til å gjenta nå.

Når regjeringen også denne gang velger å utrede struktur for likestillingspolitikken uten å inkludere funksjonshemmede, mener vi det illustrerer hovedproblemet med dagens likestillingspolitikk. Vi har i flere år, alene og gjennom Menneskerettsalliansen, påpekt at strategier og virkemiddelbruk knyttet til likestilling og mangfold, setter kjønn og etnisitet i en særstilling fremfor alle andre diskrimineringsgrunnlag. Dette er også tilfellet, både i det opprinnelige og det utvidede mandatet til Likestillingsutvalget. Vi stiller oss uforstående til at regjeringen også etter anmodning fra utvalget selv, om å få tilført fagkompetanse på funksjonshemmet-feltet, ikke fant det nødvendig. Konsekvensen av å

---

**Borgerrettsstiftelsen - STOPP DISKRIMINERINGEN**

- Org.nr. 985 208 786

Postboks 2474 Strømsø 3003 Drammen – Tlf.: 99 58 28 25

<berit@stopdisk.no – <www.stopdisk.no

ikke basere utredningen på en helhetlig vurdering, er at premissene blir lagt ut fra kjønn.

Det er et paradoks at NOU 2011:18 ved å unnlate å utrede relevante likestillingspolitiske konsekvenser for andre berørte befolkningsgrupper (jf. utredningsinstruksen) i seg selv blir et eksempel på den politiske praksisen som utredningen skal endre.

### **Usynliggjøring av funksjonshemmede**

Dessverre har også Likestillingsutvalget bidratt til å tegne et ufullstendig og villedende bilde av situasjonen når det gjelder utsatthet og omfang av diskriminering, ved at funksjonshemmede er utelatt i kartleggingen av klagesaker.

Utvalget skriver på s. 127:

"De utvalgte diskrimineringsgrunnlagene er kjønn, etnisitet (inkluderer i tillegg til etnisitet nasjonal opprinnelse, avstamning og hudfarge), religion, språk, alder og seksuell orientering." Altså alle grunnlag uten ett. Og i fotnote 13 begrunnes dette slik:

"Kartleggingen gjelder utvikling over tid (2007–2010). Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven trådte først i kraft 1.januar 2009."

Denne begrunnelsen er svært vanskelig å forstå, siden det rettslige diskrimineringsvernet for funksjonshemmede var nøyaktig det samme som for alder før 2009, og atskillig mer omfattende etter 2009 enn for alder og seksuell orientering.

Ser man på antall klagesaker i 2009, var dette like stort for funksjonshemmede alene som for alle øvrige grunnlag til sammen.

Denne tendensen holdt seg i 2010<sup>1</sup>. Også for årene 2007 og 2008 er det flere klagesaker enn på grunnlag av religion og språk. I det hele tatt viser tabellene svært mange nuller og ett-tall (jf. s. 128).

Det er følgelig verken antall klagesaker eller omfanget av vernet som kan forklare at funksjonshemmede er utelatt.

At utvalget heller ikke sier noe sted at det grunnlaget som er utelatt står for halvparten av klagesakene alene, finner vi svært uheldig av flere grunner.

For det første er utredningen et viktig premissgivende saksdokument for beslutninger som skal tas nå.

---

<sup>1</sup> Foreløpige tall fra LDO viste at antall klagesaker i 2009 og 2010 var hhv. 179 og 133 på grunnlag av funksjonsevne, og hhv. 140 og 147 totalt for alle de andre til sammen.

For det andre, blir den en viktig fremtidig referanse på det likestillingspolitiske området for skoler, presse, politiske dokumenter og fagfolk,

Funksjonshemmede forblir usynlige som diskriminert gruppe. Vi vet fra både konferanser om diskriminering og aktivitetsplikt i arbeidslivet, at funksjonshemmede har lite fokus sammenlignet med kjønn og etnisitet. Det samme er tilfellet i skolen, enten det gjelder undervisning, prosjekter eller mobbing. Begrepet diskriminering brukes ofte synonymt med rasisme når elevene lærer om diskrimineringsvern og om holdninger.

Det store antallet klagesaker ville ha synliggjort at denne typen diskriminering er utbredt, og dermed fått mange til å stille spørsmål ved hvorfor den største minoriteten ble holdt utenfor dette utvalgets mandat.

## **Vårt syn på utvalgets forslag**

### **1) Presiseringer i lovgrunnlaget**

Stopp Diskrimineringen slutter seg til alle forslag om presisering i lovgivningen. Vi vil presisere at dette også må gjelde alle de andre diskrimineringslovene, slik at lovgivningen blir harmonisert på alle områder der dette lar seg gjøre. Forslagene til ny ordlyd i § 1a og 1b i likestillingsloven bør tjene som mal for utformingen av aktivitetsplikt i alle lovene.

Vi vil særlig trekke fram at § 1a pkt. c) systematiske forskjeller i lønn, pkt. d) ufrivillig deltid og pkt. f) fordeling av ansvar og oppgaver i forslaget, er faktorer som hittil har vært underkjent betydningen av ift. funksjonshemmede.

Det samme gjelder for pkt. d) forebygge diskriminering, trakassering og hatvold og pkt. e) motarbeide fordommer og stereotypier i § 1b.

### **2 Nytt likestillingsdirektorat**

Vi slutter oss til Skjeieutvalgets kritikk av manglende oppfølging av aktivitetsplikten fra offentlige myndigheters side. Denne kritikken mener vi rammer i enda større grad når det gjelder funksjonshemmede. Tiltak og virkemidler som settes i verk er langt mindre offensive, og funksjonshemmede er i regelen ikke inkludert i likestillings- og

mangfoldspolitikk som er reservert for hhv. kjønn og etnisitet (denne forståelsen gjenspeiles også i NOU 2011:18).

Dagens struktur innenfor likestillingsfeltet forsterker skjevhetene, noe som kommer klart fram i mandatet for de Regionale sentrene for likestilling og mangfold gitt av BLD:

”Sentrene skal vurdere kjønnsbalanse i næringsutvikling og entreprenørskap og arbeide for en utjevning. De skal også styrke kompetansen på hvordan man kan utnytte potensialet innvandrere representerer i distrikts- og regionalpolitikk.”

Da sentrene skulle evalueres av AFI i 2010, ble den samme snevre definisjonen av mangfold lagt til grunn, slik det fremgår av følgende tilleggsspørsmål som evaluatorene selv la inn:  
”Hvorvidt og hvordan sentrene har utviklet eller er i gang med å utvikle et mangfoldsperspektiv og organisere en kompetansefunksjon knyttet til innvandrere.”

Det finnes per i dag ingen evaluering av hvordan likestillingspolitikken fungerer på sentralt og regionalt nivå. Videre finnes det heller ingen offentlig instans som fanger opp den systematiske ekskluderingen av funksjonshemmede fra mangfolds-, representativitets- og likestillingsdagsordener.

Stopp Diskrimineringen har både i møter med og i brev til BLD, etterlyst en helhetlig og samlet likestillings- og diskrimineringspolitikk. Myndighetenes viktigste og vanligste tiltak for mangfold, inkludering og likestilling omfatter *ikke* funksjonshemmede, jf. IMDI som administrerer mange mangfoldstiltak som f.eks. mangfoldsportalen, kulturdepartementets ressursgruppe for å sikre mangfold i kulturlivet, materiell til undervisning og holdningsskapende arbeid i skolen, NRKs medie- og rekrutteringsstrategi, stillingsannonser i stat og kommune, og BLDs priser Mangfoldsprisen og Årets forbilde.<sup>2</sup>

Selv om vi sporer en viss erkjennelse på statssekretærnivå av at funksjonshemmede ikke inkluderes i mangfoldspolitikken, opplever vi ikke å nå fram, Det fremstår ikke som et prioritert område å sikre et reelt mangfold på de ulike samfunnsarenaer.

---

<sup>2</sup> Vi viser til brev fra Menneskerettsalliansen til LDO av 17.10.2011 hvor ombudet bes om å vurdere likestillingspolitikken. Brevet ble senere oversendt BLD fra ombudet.

VI har også overfor Likestillings- og diskrimineringsombudet gitt klart uttrykk for at vi mener de samme skjevheter og svakheter gjenspeiler seg i ombudets virksomhet og satsinger.

Som et eksempel på at det råder et snevert diskrimineringsperspektiv, kan vi nevne innsatsen mot utelivsdiskriminering. BLD bevilget midler til situasjonstesting og Næringsetaten i Oslo kommune gjennomførte selv slike tester. Testene omfattet kun etnisk diskriminering. LDO startet samtidig en kampanje hvor alle grunnlag var invitert med, men valgte å innrette kampanjen mot kvelds- og nattsteder, noe som ikke treffer den vanlige typen utestedsdiskriminering som funksjonshemmede utsettes for. Et annet eksempel er fokus på hatvold, hvor både Politidirektoratet, politidistriktene og LDO hittil har innrettet samarbeid og innsats mot rasistisk motivert vold. Atter et annet eksempel er bekjempelse av stereotypier i media. De innsatser som gjøres, skjer kun på grunnlag av etnisitet.

Ved etablering av et nytt direktorat må det sikres tilstrekkelig ekspertise på likestillings- og diskrimineringsfeltet i forhold til alle grunnlag. En av oppgavene bør være å overvåke politikken ut fra et helhetsperspektiv. Det er det manglende helhetsperspektivet som i dag byr på den største utfordringen for de grunnlag som settes på sidelinjen.

Likestillingspolitikken preges av segregering og bortdefinering.

Diskriminering i det offentlige rom gjøres synonymt med rasisme, mens diskriminering av funksjonshemmede reduseres til et spørsmål om tilgjengelighet og universell utforming.

Konsekvensen av denne tenkemåten er store skjevheter og ulikheter i så vel strategier, tiltak og kunnskapstilfang. Likestillingspolitikken overfor funksjonshemmede ligger langt etter kjønn og etnisitet når det gjelder tilgang på statistikk og andre data generelt, forskning om diskriminering spesielt<sup>3</sup>, kunnskap om avdekking og effektiv registrering av hatkriminalitet, bekjempelse av stereotypier i politikk, kultur, medier og lærebøker, bekjempelse av mobbing i skolen og isolasjon.

---

<sup>3</sup> Det er gjort flere studier for å dokumentere etnisk diskriminering. BLD bestilte og finansierte testing av arbeidsgiveres holdning til søkere med utenlandsk navn, ISF rapport 2012:1. Til sammenligning er det ikke gjort noen studier for å dokumentere diskriminering av funksjonshemmede. Det er derfor et stort behov for bestillingsoppdrag fra departementene på ulike områder.

## **Andre forslag for å sikre harmonisering av lovverket**

Vi viser til vår høringsuttalelse til Graverutvalget, og vi vil her legge fram de endringsforslagene som har som formål å harmonisere lovverket. For det videre arbeidet med styrking av DTL, henviser vi til vår høringsuttalelse til NOU 2009:14.

### ***Forbudet mot trakassering.***

Forbudet mot trakassering tolkes ulikt etter dagens lovgivning. Etter likestillingsloven er det tilstrekkelig at hendelsen har skjedd en gang, mens dette bare er tilfelle innenfor arbeidslivet etter de andre diskrimineringslovene.

Vi mener at en bør etterstrebe klarhet og forutsigbarhet så langt det er mulig, og ser ingen grunn til å overlate tolkningen til rettspraksis i dette tilfellet.

### ***Aktivitetsplikt for arbeidsgivere og arbeidslivets organisasjoner***

Likestillingsutvalget har ikke tatt stilling til endring av dagens bestemmelser om aktivitetsplikt i DTL/DL som fritar arbeidsgivere i privat sektor med mindre en 50 ansatte. Som vi tidligere har redegjort for i vår høringsuttalelse til NOU 2009:14, mener vi at den nedre grensen må settes til 20 ansatte.

Stopp Diskrimineringen er enig i at det er nødvendig å differensiere forpliktelsene etter størrelse på virksomheten. Det som er viktig er at bedriftene får et forpliktende pålegg om å sikre likestilling når det gjelder rekruttering, lønn, forfremmelser osv.

Vi vil også gjenta at aktivitetsplikten for arbeidslivets organisasjoner ikke må fjernes, selv om dette ikke har vært tema i NOU 2011:18.

### ***Innføring av egen aktivitetsplikt for utdanningsinstitusjoner***

En særskilt aktivitetsplikt for utdanningsinstitusjoner, tilpasset utdanningsinstitusjonenes virkeområde, bør innføres. En slik plikt vil øke bevisstheten om hvordan barrierer kan oppstå i utdanningssystemet, og sikre at institusjonene finner fram til egnede tiltak for å skape like muligheter for ansatte og studenter. Plikten bør konkretiseres og forskriftsfestes.



Plikten bør omfatte både læringsmiljøet, utdanningstilbudet og læringsressursene. Plikten kan konkretiseres etter mal fra forslaget til konkretisering i likestillingsloven. Bekjempelse av fordommer og stereotyper, samt forebygging og bekjempelse av mobbing og trakassering må omfattes av aktivitetsplikten.

### ***Krav til innholdet i læremidler***

Stopp Diskrimineringen kan ikke se at det er behov for å utrede hvorvidt læremidler skal bygge på likestilling i forhold til alle diskrimineringsgrunnlag, slik Graverutvalget foreslo. Vi er kjent med at det allerede har vært fokusert på læremidlers innhold når det gjelder behandling av etniske minoriteter. Utdanningsdirektoratet har i lang tid hatt fokus på rasisme i skolen, og tilbudt læringsressurser for å bekjempe etnisk diskriminering.

Stopp Diskrimineringen har gjentatte ganger etterlyst tilsvarende innsats i forhold til funksjonshemmede. Funksjonshemmede nevnes ikke i læreplaner og undervisningsopplegg i menneskerettsundervisning. Vi har også påpekt at det finnes lærebøker som behandler funksjonshemmede fordomsfullt. I dag overlates til skolen og lærerne selv å avgjøre hvilke grupper som møter fordommer. I praksis vil det si at funksjonshemmede utelates. En slik tilfeldig løsning er uholdbar, og vi har derfor bedt Kunnskapsdepartementet om å ta et grep.

Det bør etter lovens formål være selvsagt at skolen har et ansvar for å fremme likestilling og bekjempe diskriminering på alle grunnlag.

### ***Forbud mot innhenting av opplysninger ved ansettelse***

Graverutvalget foreslo innføring av en egen bestemmelse om forbud mot å innhente opplysninger ved ansettelse. Selv om felles lov nå er lagt bort, er det fortsatt viktig for å sikre samme grad av vern, å forby innhenting av opplysninger om funksjonsevne i Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

Lovfesting av et slikt forbud vil for det første bevisstgjøre arbeidsgivere om at de ikke har krav på å vite at en person har en bestemt funksjonsnedsettelse før personen innkalles til intervju.

Søkere som ikke har oppgitt at de har en funksjonsnedsettelse i søknaden, fordi de vet at den ikke er relevant for jobben, opplever ofte

---

svært negative reaksjoner. Arbeidsgivere mener i dag at de har rett til å være informert, og at de derfor har rett til å avvise søkere som ikke har informert om sin funksjonsevne.

Når søkere velger å ikke opplyse om f.eks. synshemming i søknaden, skyldes det at sjansen for å bli innkalt til intervju er minimal.

For det andre er vår erfaring at det er svært vanlig at arbeidsgiver bruker intervjuet til å stille irrelevante spørsmål om funksjonsnedsettelsen, i stedet for å fokusere på søkerens kvalifikasjoner. Personer med synlige funksjonsnedsettelse er svært utsatt for dette. Ved at loven nevner dette eksplisitt, får arbeidsgiver et sterkt signal om at det ikke er akseptabelt å spørre om funksjonsnedsettelsen uten at det er en saklig grunn.

### ***Om straff for overtredelse av diskrimineringsforbudet***

Ifølge Diskrimineringslovens § 15 kan det ilegges bøter for grov overtredelse av diskrimineringsforbudet.

Som vi påpekte i vårt hørings svar til NOU 2009:14, hører en slik bestemmelse, etter vår oppfatning, ikke til i en sivilrettslig diskrimineringslov.

Dersom noen utøver slik vold som er beskrevet i denne bestemmelsen, er det også straffbart etter straffeloven, og i tillegg har straffeloven en egen bestemmelse om straffeskjerpning ved hatmotivert kriminalitet, jf. § 77 i ny straffelov.

Stopp Diskrimineringen fikk i 2007 gjennomslag for at funksjonshemmede skulle ha samme vern mot hatmotiverte handlinger og diskriminering i straffeloven som bl.a diskrimineringsgrunnlagene etnisitet og seksuell orientering har hatt i flere år, jf. §§ 77, 185 og 186 i ny straffelov.

I den grad straffeloven ikke dekker alle disse forhold godt nok, burde det gjøres endringer i straffeloven, slik at dette er ivaretatt.

Uavhengig av plassering må bestemmelsen gjelde for alle diskrimineringsgrunnlag da dette i likhet med andre sider ved diskrimineringsfenomenet, ikke er handlinger som kun rammer en



bestemt gruppe. Vi minner her om Rusvik-saken der en mann nesten ble drept etter overfall og ran utført av en gjeng.

Vi mener det derfor ikke lar seg forsvare og at det sender feil signal, å ha ulike straffereaksjoner for samme handlinger avhengig av hvilket diskrimineringsgrunnlag som rammes, i lovgivningen.

Oslo, 8. mars  
For Stopp Diskrimineringen  
Berit Vegheim