

Barne- og likestillings- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8036, Dep

0030 OSLO



Vår dato: 19.03.2012

Vår ref.: Janne Skei

HØRINGSUTTALELSE FRA NORGES HANDIKAPFORBUND – VEDRØRENDE NOU 2011:18 – STRUKTUR FOR LIKESTILLING

Det vises til høringsbrev fra Barne-, Likestillings- og Inkluderingsdepartementet av 13.12..2011. Norges Handikapforbund (NHF) leverer med dette sin høringsuttalelse om NOU 2011:18.

Norges Handikapforbunds høringsuttalelse kan oppsummeres i følgende hovedpunkter:

- NHF reagerer sterkt på at funksjonshemmede ikke er inkludert som målgruppe i en utredning som skal legge grunnlaget for fremtidens likestillingspolitikk
- NHF forutsetter at Regjeringen ratifiserer FN-konvensjonen for mennesker med nedsatt funksjonsevne med tilleggprotokoll når vergemålsloven iverksettes. NHF støtter at Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) skal ha tilsyn også med denne konvensjonen. Det er viktig å sikre at LDO melder avvik mellom norsk rett og forvaltningspraksis sett opp mot konvensjonsforpliktelsene til ansvarlig departement (Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet (BLD)). Denne praksisen må formaliseres.
- LDOs rapporter til de internasjonale menneskerettighetskomiteene er en viktig del av konvensjonstilsynet. Denne praksisen som LDO har hatt siden 2010 bør også formaliseres.
- Aktivitets- og redegjøringsplikten for arbeidsgivere må konkretiseres. I tillegg til Skjeie-utvalgets forslag og anbefalinger bør også arbeidsgivers aktivitets- og redegjøringsplikt omfatte universell utforming og annen tilrettelegging av fysiske omgivelser.
- Myndighetenes aktivitetsplikt i forhold til sin rolle som tjenesteleverandør og myndighetsutøver bør følges av en rapporteringsplikt. BLD, eventuelt ved et eget likestillingsdirektorat må ikke få tilsynsansvar for disse pliktene. Tilsynet må tillegges et uavhengig organ. LDO er aktuelt som tilsynsorgan.
- Etableringen av et eget likestillingsdirektorat med regionkontorer kan være veien å gå for å løfte iverksettelsen, det faglige og koordinering på likestillingsområdet.
- Likestillings- og diskrimineringsnemnda må sikres effektive sanksjonsmuligheter, blant annet å kunne tilkjenne oppreisning i saker om diskrimineringsbrudd
- Organisasjonslivet er en viktig aktør på likestillingsområdet, og må sikres forutsigbare rammebetingelser.
- Forbud mot sammensatt diskriminering må nedfelles i diskrimineringslovverket
- LDO og LDN får ansvar for å håndheve forbudet mot seksuell trakassering i likestillingsloven

Funksjonshemmede inkluderes ikke

Målet med Skjeie-utvalget's utredningsarbeid var «å legge grunnlaget for en helhetlig og kunnskapsbasert likestillingspolitikk for fremtiden¹» og utvalget ble bedt om å drøfte «det prinsipielle utgangspunktet for norsk politikk for kjønnslikestilling, og likestillingspolitiske dilemmaer og utfordringer i et livsløps-, klasse- og etnisitetsperspektiv»

NOU 2011:18 er en delutredning og har fokus på institusjonelle og organisatoriske rammer for likestillingsarbeid på sentralt, regionalt og lokalt nivå.

Norges Handikapforbund reagerer sterkt på at funksjonshemmede ekskluderes fullstendig fra mandatet for en utredning som skal legge grunnlaget for fremtidens likestillingspolitikk. Funksjonshemmede som gruppe har gjennom årtier vært utestengt fra et aktivt liv som likestilte borgere i et samfunn som definerer likestilling som en «grunnverdi» og vesentlig menneskerettighet. Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven for funksjonshemmede ble innført først i 2009, 31 år etter at kvinner og 4 år etter at etniske og religiøse minoriteter fikk sine likestillings/diskrimineringslover.

Også tidligere har funksjonshemmede vært ekskludert fra offentlige og politiske prosesser knyttet til forbud mot diskriminering og arbeid for likestilling. I 1997 hadde allerede kvinner vært beskyttet i lovverket mot diskriminering i arbeidslivet siden 1978. Regjeringen fant da ut det var på tide å gjøre noe med diskrimineringen av etniske minoriteter. Høy arbeidsledighet blant innvandrere var et motiv for dette. Allikevel – på tross av at flesteparten av funksjonshemmede i yrkesaktiv alder (16-66 år) også da stod utenfor arbeidslivet, var dette ikke grunn nok for daværende Regjeringen til å forby diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse. I proposisjonen fra 97 skriver departementet følgende om et slikt forslag:

«Når det gjelder forskjellsbehandling på grunnlag av alder og funksjonshemming, har departementet forståelse for de vanskeligheter som slike forhold kan skape for dem som på tross av evner og vilje ikke får innpass på arbeidsmarkedet. Funksjonshemming som diskrimineringsgrunn er likevel ikke direkte sammenlignbart med etnisk diskriminering, da dette ofte kan fordre at arbeidsgiver må iverksette tilpasninger i virksomheten utover det som følger av arbeidsmiljøloven § 13. Ut fra hensynet til arbeidslinjen i regjeringens arbeidsmarkedspolitik er det imidlertid ønskelig å fremme høy sysselsetting også blant disse gruppene, men dette bør heller ivaretas gjennom bl a trygde- og arbeidsmarkedspolitikken enn ved innskrenkninger i arbeidsgivers styringsrett.

Departementet har ut fra en helhetsvurdering kommet til det standpunkt at det ikke er ønskelig å begrense arbeidsgivers styringsrett ytterligere i denne omgang, men vil fortsatt søke å holde seg orientert om eventuelle årsaker til uheldig arbeidsmiljø for arbeidstakerne.»²

¹ Fra mandatet til Skjeie-utvalget

² Fra ot.prp. 67 (96/97) – Om lov om endringer i arbeidsmiljøloven, kap. 8.7.2

Som vi ser avviste Regjeringen også i 1997 å inkludere funksjonshemmede i diskrimineringsvernet. Begrunnelsen var med bakgrunn i to hovedmomenter.

1. Diskriminering av funksjonshemmede er ikke sammenlignbart med etnisk diskriminering fordi det kan bety at arbeidsgiver må gjøre tilpasninger. Og.....
2. det å diskriminere funksjonshemmede er ikke en viktig nok sak for å redusere arbeidsgivers styringsrett ytterligere.

Oppdraget som ble levert til Skjeie-utvalget 13 år etterpå – i 2010 - tyder det på at heller ikke denne Regjeringen ser ut til å mene at diskriminering og manglende likestilling når det gjelder funksjonshemmede er en viktig nok sak. Diskrimineringsgrunnlaget nedsatt funksjonsevne inkluderes ikke når grunnlaget skal legges for fremtidens likestillingspolitikk.

Skjeie-utvalget skal imidlertid ha honnør for å påpeke mangelen på kompetanse om funksjonsnedsettelse i utvalget da man i desember 2010 ber om tilleggsoppnevning for å bøte på dette. Dessverre tar ikke BLD innover seg problematikken, og Skjeie-utvalget fortsetter etter opprinnelig oppdrag.

LDO og Menneskerettighetene

Norge har ratifisert en rekke menneskerettighetskonvensjoner. For noen konvensjoner har man også tatt inn tilleggsprotokoller om internasjonal individuell klagerett. Det siste gjelder blant annet for to av de ratifiserte konvensjonene – Rasediskrimineringskonvensjonen (RDK) og Kvinnediskrimineringskonvensjonen (KDK).

Pr. i dag er konvensjon for rettigheter for mennesker med nedsatt funksjonsevne ennå ikke ratifisert. Regjeringen signaliserte i sitt forslag til statsbudsjett for 2012 at ny vergemålslov kan tre i kraft fra 1. juli 2013 og at Konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (KRPF) da kan bli ratifisert. Det er imidlertid usikkert om tilleggsprotokollen om individuell klageadgang vil bli underskrevet og ratifisert.

Med mindre norske myndigheter atter en gang velger å ekskludere funksjonshemmede fra rettigheter som andre har, regner NHF med at også tilleggsprotokollen kommer til å innlemmes i den norske pakken av menneskerettigheter.

LDO har i dag konvensjonstilsynet med RDK og KDK. NHF er enig med utvalget i at ansvaret for dette konvensjonstilsynet fortsatt bør ligge hos LDO. Ombudet har gjennom sin klagehåndtering og veiledning knyttet til enkelt saker god kunnskap om diskriminering som foregår. Gjennom sin saksbehandling og Likestillings- og diskrimineringsnemndas (LDN) klagebehandlinger har ombudet også oversikt over hvordan lovverket slår ut i praksis i de enkelte diskrimineringssituasjonene. I tillegg er LDO et uavhengig organ, noe som det er en forutsetning at et konvensjonstilsyn skal være. Slik sett kan ombudet basere sitt tilsyn på kompetanse og helt uavhengig av departementets instruksjonsmyndighet, NHF mener at ombudet, når konvensjonen for mennesker med nedsatt funksjonsevne med tilleggsprotokoll er på plass, kan fungere som et godt tilsyn, også i forhold til den konvensjonen.

Utvalget legger vekt på et par grunnleggende forutsetninger som bør på plass for at ombudets konvensjonstilsyn skal fungere best mulig. Pr. i dag finnes ikke nedfelte retningslinjer om at ombudet skal melde fra til et ansvarlig departement om avvik mellom hva som er norsk rett og hva man mener skal kreves i forhold til de enkelte konvensjonene. Utvalget forslår at en slik praksis skal formaliseres og at departementet som skal pekes ut som adressat for disse rapportene skal være BLD.

NHF er enig i dette forslaget. Det er nødvendig og riktig at man sikrer at informasjon om saker i norsk rett og forvaltningspraksis som ikke samsvarer med Norges forpliktelser, tilflyter det departementet som er tillagt hovedansvaret for arbeidet med Regjeringens likestillingspolitikk.

BLD sender Norges offisielle rapporter om situasjonen knyttet til RDK og KDK til de internasjonale komiteene på området. I tillegg har LDO siden 2010 tatt initiativ til å sende inn egne rapporter om avvik til RDK-komiteen og KDK-komiteen. NHF er enig i at slike skyggerapporter om menneskerettighetssituasjonen er et helt nødvendig tilskudd til myndighetenes rapportering. NHF mener at det bør formaliseres en plikt for LDO som konvensjonstilsyn til å utarbeide slike årlige rapporter.

Utvalget viser også til rapport fra Hellum og McClimans (2011) hvor det anbefales at konvensjonstilsynsfunksjonen ut fra hensynet til tilgjengelighet og effektiv gjennomføring bør fremstå som separat fra ombudet andre nasjonale lovhåndhever- og pådriveroppgaver. Skjeie-utvalget mener at ombudet selv bør vurdere hvordan konvensjonstilsynet best kan følges opp gjennom organisatoriske tiltak men påpeker at ombudet bør tilføres mer ressurser for å bedre kunne ivareta disse oppgavene. Norges Handikapforbund deler Skjeie-utvalgets vurdering og forslag på dette området.

Aktivitets- og redegjøringsplikten

Diskrimineringslovverket inkluderer i litt forskjellige varianter aktivitetsplikt og redegjøringsplikt for offentlige og private arbeidsgivere, samt en aktivitetsplikt men sannsynligvis ikke en redegjøringsplikt for offentlige myndigheter i sin rolle som tjenesteleverandører og myndighetsutøvere.

I tillegg inkluderer DTL § 9 en aktivitetsplikt for offentlige og private virksomheter når det gjelder å arbeide for universell utforming av virksomheten.

Skjeie-utvalget foreslår en tydeliggjøring av aktivitets- og rapporteringsplikten for alle arbeidsgivere, både offentlig og private. Nemnda har allerede konkretisert en rekke krav så som lønnsforhold, arbeidsliv, permisjonsuttak, videreutdanning, rekruttering, avansement, sykefravær og fordeling av kvinner og menn på ulike stillingskategorier og nivå i en tidligere klagesak knyttet til en kommunearbeidsgiver. Regjeringen har signalisert i varierende dokumenter at lønnsstatistikk fordelt på kjønn og stillingsgrunner på virksomhetsnivå, arbeid mot ufrivillig deltid og virksomhetens arbeid for å rekruttere og inkludere funksjonshemmede kan inngå i virksomhetens aktivitets- og rapporteringsplikt.

Norges Handikapforbund er enig i at aktivitets- og rapporteringsplikten i langt større grad bør konkretiseres. Alle de ovenfor nevnte områder vil være aktuelle i så måte. Imidlertid er det viktig å ta innover seg at universell utforming er en vesentlig forutsetning for funksjonshemmedes yrkesdeltakelse. Også universell utforming bør derfor inkluderes i arbeidsgivernes aktivitets og redegjøringsplikt.

I dag utøves ikke tilsyn av aktivitetsplikten som er pålagt offentlige myndigheter når det gjelder tjenesteleveranse og myndighetsutøvelse. Norges Handikapforbund mener det er overordentlig viktig å sikre et tilsyn på området. Imidlertid en aktivitetsplikt uten redegjøringsplikt har begrenset effekt. Dette understrekes også i lovproposisjonen om Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Der argumenterer barne- og likestillingsdepartementet selv med at en aktivitetsplikt uten noen form for rapportering trolig vil ha liten effekt på adferden. Norges Handikapforbund mener derfor at offentlige myndigheter, også i sin rolle som tjenesteleverandør og myndighetsutøver bør pålegges en rapporteringsplikt.

Skjeie-utvalget foreslår at BLD, eventuelt delegert til et nytt likestillingsdirektorat skal ha tilsynsansvaret med myndighetenes aktivitetsplikt knyttet til tjenesteleveranser og myndighetsutøvelse. Norges Handikapforbund er sterkt uenig i dette. Det vil innebære en "bukken til havresekken" rolle som ikke er et tilsynsorgan verdig. Tilsynet med en aktivitets- og rapporteringsplikt på dette området må legges til et uavhengig organ, gjerne til Likestilling- og diskrimineringsombudet gitt at ombudet tilføres de nødvendige ressurser for oppdraget.

Etablere et nytt likestillingsdirektorat

Skjeie-utvalget er opptatt at likestillingsområdet må få et løft og foreslår at det skal opprettes et eget likestillingsdirektorat. Norges Handikapforbund er enig i at likestillingsområdet vil profitere på at det finnes en utøvende myndighet med fagansvar for gjennomføring av vedtatt likestillingspolitikk. Når gjennomføring av likestillingspolitikk bare overlates til sektormyndighetene, uten en aktør med et faglig koordineringsansvar på området, kan området prioriteres ned til fordel for større og mer relevante sektoroppgaver.

Direktoratstrukturen er gjennomprøvd og en vanlig måte å organisere på viktige og prioriterte politikkområder hvor man har behov for faglig koordinering og styring. Norges Handikapforbund mener derfor at et direktorat kan gi et løft til gjennomføringen av den totale likestillingspolitikken i Norge. Vi er imidlertid opptatt av at man dersom et slikt direktorat opprettes, må sikre den regionale forankringen gjennom regionkontorer, slik Skjeie-utvalget anbefaler.

Skjeie-utvalget tar i sin utredning en gjennomgang av hvilke kjerneoppgaver som bør ligge til et slikt direktorat. Opplæring og veiledning om aktivitets- og redegjørelsesplikten i arbeidslivet, dokumentasjon og kunnskapsformidling, forvalte økonomiske virkemidler innenfor likestillingsarbeidet, herunder regionale utviklingsmidler samt å føre tilsyn med aktivitets- og redegjørelsesplikten av hva utvalget lister opp.

NHF er enig i at forvaltning av de økonomiske virkemidlene vil være en naturlig oppgave for direktoratet. Når det gjelder dokumentasjons- og kunnskapsformidling er dette et område som pr. i dag ivaretas av LDO og BLD. Imidlertid har LDO ikke hatt kapasitet til å følge opp sitt dokumentasjonsansvar på samme måte som i sin tid ble gjort av Likestillingssenteret og Dokumentasjonscenteret. En oppgradering på dette området vil derfor være på sin plass.

NHF er imidlertid sterkt uenig i at tilsynet med aktivitets- og redegjørelsesplikten for offentlige myndigheter knyttet til tjenesteleverandør og myndighetsutøverollen skal legges til et likestillingsdirektorat. Tilsynsfunksjonen skal, dersom den ivaretas på en skikkelig måte, være uavhengig. Å legge dette til et direktorat underlagt BLDs instruksjonsmyndighet vil ikke bidra til et uavhengig tilsyn.

Likestillings- og diskrimineringsnemnda (LDN) – Behov for effektiv håndheving

Hensynet til effektiv håndheving tilsier at håndhever må ha tilgang på effektive sanksjonsmidler for å sikre tilstrekkelig makt bak kravene. LDO og LDN er opprettet blant annet med formål å være et lavterskeltilbud som gir en alternativ mulighet til å kjøre full rettergang, med den tids- og ressursbruk som følger av det. Skal et slikt lavterskeltilbud fungere optimalt er det viktig at man også der kan benytte mest mulig effektive sanksjonsmidler. NHF er derfor enig med Skjeie-utvalget i at LDN gis myndighet til å tilkjenne oppreisning i saker om diskrimineringsbrudd.

NHF er også helt enig med utvalget i at det ikke gir noen fornuftig mening at offentlige myndigheters enkeltvedtak, når disse vedtakene er truffet i egenskap av å være arbeidsgiver, ikke skal kunne overprøves av Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Offentlige myndigheter i sin rolle som

arbeidsgiver må i samme grad som private arbeidsgivere rette seg etter vedtak om brudd på forbudet om diskriminering i arbeidslivet, enkeltvedtak eller ikke.

Arbeidstakere vil ofte være den part i en diskriminerings sak som har minst ressurser til å kjøre slike saker gjennom rettssystemet. Utvalgets forslag om at nemnda skal kunne innvilge fri rettshjelp uten krav til behovsprøving i slike saker der klager har fått nemndas medhold i diskriminering, og nemnda anbefaler fri rettshjelp, er derfor et viktig virkemiddel for å sikre rettssikkerheten. Dette vil bidra til at den som har rett også kan få rett, og ikke hindres av begrensede økonomiske ressurser.

Organisasjonslivet – En viktig aktør

Skjeie-utvalget legger vekt på at organisasjonslivet på likestillingsområdet er en viktig aktør på likestillingsområdet og at likestillingsorganisasjonene har relevant kompetanse og erfaring som er et tilskudd i utviklingen av likestillingsområdet. Utvalget foreslår et kontaktforum for å sikre kontinuitet i dialogen med relevante organisasjoner på området. Skjeie foreslår også at organisasjonene må gis økonomiske rammevilkår som gjør at de kan opprettholde et aktivitetsnivå som sikrer mulighet for å reelt kunne bidra på området.

Norges Handikapforbund sier seg enig med utvalget at det er vesentlig at departementet sikrer nødvendig kommunikasjon med aktuelle organisasjoner og en økonomi som gir organisasjonene mulighet til å opprettholde et relevant aktivitetsnivå. Et kontaktforum kan være veien å gå, gitt at forumet har en sammensetning og form, samt en hyppighet som gjør at det faktisk fungerer som et forum for dialog om aktuelle saker med relevante aktører.

Multipel diskriminering og håndheving av seksuell trakassering

Norges Handikapforbund vil til slutt trekke frem utvalgets forslag om å inkludere et forbud mot sammensatt diskriminering i alle likestillings- og diskrimineringslovene. Som utvalget skriver anbefales nå en slik lovfesting av forbud mot sammensatt diskriminering av internasjonale organer på menneskerettighetsområdet. Norges Handikapforbund ser det som selvsagt at sammensatt diskriminering også skal beskyttes gjennom norsk lov på lik linje med beskyttelsen av de andre diskrimineringsgrunnlagene.

Norges Handikapforbund er også enig med utvalget at seksuell trakassering må sikres håndheving gjennom lavterskeltilbudet på lik linje med annen trakassering eller diskriminering. Utvalget påpeker at undersøkelser viser at seksuell trakassering er utbredt. Dette er en form for trakassering som også funksjonshemmede opplever. Vi støtter derfor utvalgets forslag om at ombudet og nemnda skal gis ansvar for å håndheve forbudet mot seksuell trakassering i likestillingsloven.

Avsluttende kommentar

Norges Handikapforbund takker for anledningen til å levere høringsuttalelse. Skulle det være behov for utdypende kommentarer ta gjerne kontakt med undertegnende eller saksbehandler.

Med vennlig hilsen
Norges Handikapforbund

Arne Lein
Forbundsleder

Lars Ødegård
Generalsekretær