



Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 Oslo

Svelvik 21. mars 2012

NOU 2011: 18 Struktur for likestilling

Norsk Kvinnesaksforening (NKF), som har fått utsatt frist til å avgi uttalelse om utredningen til 21. mars 2012, jf. brev 7. februar 2012 fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet ref. 201104529 - ELR, har følgende merknader til NOU 2011: 18 Struktur for likestilling:

I. Generelle merknader

NKF har merket seg at utredningen som nå foreligger, er en delutredning fra utvalget som ble oppnevnt 12. februar 2010 med oppdrag å utrede norsk likestillingspolitikk med utgangspunkt i livsløp, etnisitet og klasse. I den foreliggende utredningen gjennomgår og vurderer utvalget virkemiddelapparatet knyttet til likestillings- og diskrimineringsfeltet i samsvar med en presisering av utvalgets mandat.

Skal et virkemiddelapparat kunne fungere effektivt, uansett organisatorisk utforming, må det kunne basere seg på et solid kunnskapsgrunnlag. Her er det store mangler, som utvalget etter NKF's oppfatning ikke tar tilstrekkelig alvorlig. Ifølge vår erfaring inkluderer samfunnsforskning av ulik art sjelden et kjønnsperspektiv, om det er aldri så relevant, hvis dette ikke er klart presisert på forhånd i oppdraget/formålet. Samtidig har den målrettete kvinne- og

kjønnsforskningen i mange år vært svært begrenset, og det har aldri vært lagt opp noen systematisk forskning for å følge opp og vurdere innsatsen og utviklingen på kjønnslikestillingsområdet. Attpåtil legges nå Forskningsrådets kjønnsforskningsprogram ned, noe som er svært uheldig.

Etter mer enn hundre års innsats for å oppnå likestilling mellom kvinner og menn, foregår svært mye av samfunnsstyringen fortsatt menn i mellom, og kvinners inntekt er gjennomgående vesentlig lavere enn menns. Det er all grunn til å undres hvorfor vi ikke har kommet lenger, forsøke å lære av erfaringer og tenke nytt og ukonvensjonelt. Skal innsatsen for likestilling bli mer effektiv i framtida, må det satses helt annerledes enn hittil på forskning og utredning spesifikt rettet mot kvinnediskriminering, kjønnslikestilling og innsatsen for økt likestilling, og på at kvinne- og kjønnsperspektiv integreres skikkelig i forskning og utredning på andre områder. Dette gjelder ikke minst offentlige utredninger.

Videre, når det gjelder kjønnslikestilling, er det etter NKF's oppfatning vesentlig at gode intensjoner og initiativ ikke forblir tom retorikk, men følges opp av handlingsplaner, konkrete tiltak for å iverksette planene og tilstrekkelige midler til at tiltakene kan få den ønskete effekt.

NKF synes det er positivt at det er satt ned et utvalg som går gjennom det likestillingsarbeidet som gjøres i offentlig regi på ulike nivå, og delrapporten er omfattende, kyndig og grundig. Men utvalget kan det ikke oppveie manglene i det eksisterende kunnskapsgrunnlaget, og arbeidet blir nødvendigvis preget av den begrensede innsikt som fins om effektene av ulike virkemidler.

NKF er enig i departementets/regjeringens beslutning om å opprettholde likestillingsloven som en særlov. Diskrimineringen som rammer kvinner som gruppe har en særegen karakter ved at den rammer halve befolkningen samtidig som den berører befolkningen som helhet. Den har sine spesifikke mekanismer samtidig som den gjør seg gjeldende på alle samfunnssektorer. Den tar ofte andre former enn diskriminering på andre grunnlag samtidig som kvinner er spesielt utsatt for sammensatt diskriminering.

NKF er videre enig i at likestillingsloven og det offentlige virkemiddelapparatet knyttet til kvinnediskriminering tas opp til revisjon. En slik revisjon må skje med utgangspunkt i FNs kvinnekonvensjon og CEDAW-komiteens anbefalinger. Norge er folkerettslig forpliktet til å gjennomføre konvensjonens forpliktelser, og konvensjonen har i norsk rett status som lov med forrang ved at

konvensjonen nå er tatt inn i menneskerettsloven, jf. loven § 3 jf. § 2. En revisjon av likestillingsloven må derfor å som siktemål å avskaffe alle former for kvinnekategorisering i samsvar med konvensjonsforpliktelsene.

Gjeldende lov er utformet for å fremme likestilling mellom kjønnene, og ikke prinsipielt for å avskaffe alle former for kvinnekategorisering. Slik den nå lyder, kommer kvinnekategoriseringen bare frem i tilføyelsen i § 1 første ledd om at loven "tar særlig sikte på å bedre kvinnens stilling". Etter NKFs syn må formålet med loven endres til å avskaffe alle former for kategorisering av kvinner med sikte på å virkeliggjøre reell likestilling mellom kvinner og menn. En slik endring av lovens formål må nødvendigvis føre til endringer i bestemmelsene ikke bare i likestillingsloven, men også i kategoriseringsombudsloven og annen lovgivning. Blant annet bør kvinnekategoriseringen definisjon av "kategorisering av kvinner" innarbeides i likestillingsloven § 1. Gjeldende lovs understreking av at formålet med loven er å fremme likestilling mellom kjønnene, uten at dette er klart definert, sammen med den gjennomgående kjønnsnøytraliteten i lovens bestemmelser og forbud mot forskjellsbehandling som viktigste virkemiddel, har, slik NKF ser det, medført at virkemiddelapparatet til en viss grad har blitt svekket og fått feil innretning. Kjønnsnøytrale bestemmelser tilslører de systematiske forskjellene som gjør seg gjeldende mellom de to kjønn, og de tar ikke høyde for at de fleste kvinner lever annerledes liv enn menn. Det er også en utbredt erfaring at kjønnsnøytrale regler kan slå skjevt ut.

Likestillingsloven håndheves i dag primært etter bestemmelsene i kategoriseringsombudsloven av et ombud og en nemnd. Disse håndhever samtidig bestemmelser i den lovgivningen som er regnet opp i lovens § 1 annet ledd og fører tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis er i samsvar med rasediskategoriseringskonvensjonen i tillegg til kvinnekategoriseringen. Slik NKF ser det, er ordningen med ombud og nemnd gode løsninger, men vi mener at det er nødvendig med egne håndhevelsesorganer for kvinnekategorisering. Et ombud og en nemnd som omfatter hele spekteret av kategoriseringsgrunnlag, vil ha store vansker med å skaffe seg inngående innsikt i og vie tilstrekkelig oppmerksomhet til kategoriseringen av kvinner, slik de senere års erfaring også synes å bekrefte. Etter NKFs syn vil således en viktig styrking av virkemiddelapparatet være å innføre et eget ombud og en egen nemnd for kvinnekategorisering. Samtidig bør formålet med ombud og nemnd klargjøres bedre enn tilfellet er i dag slik at de vesentlig har oppgaven å føre tilsyn og kontroll med gjennomføringen av lover og regler.

Kvinnediskriminering rammer store grupper av kvinner. Håndhevelsen av dagens lovgiving forutsetter at det fremsettes klage på vegne av enkeltindivider som mener seg diskriminert, fordi de er kvinner. Slik NKF ser det, bør det nå åpnes for at fagforeninger eller andre organisasjoner kan sette frem klager på vegne av en gruppe, at klagen kan baseres på statistisk dokumentasjon i tillegg til overgrep mot enkelindivider, og at dokumentasjonen ikke nødvendigvis begrenses til en enkelt virksomhet. Dette har blant annet vært mulig i USA. Slik kan en ta opp systematisk diskriminering av kvinner, for eksempel at kvinner som gruppe mottar lavere lønn enn menn for arbeid av lik verdi.

Mer enn 30 år etter at likestillingsloven ble vedtatt i 1978, foregår det fremdeles en systematisk diskriminering av kvinner på en rekke områder i Norge. NKF mener det er viktig å lære av erfaringer, tenke ukonvensjonelt og utvide registeret av virkemidler. Spesielt må positive særtiltak for kvinner på ulike områder bli et sentralt virkemiddel for å fremme reell likestilling mellom menn og kvinner i vårt samfunn. Staten har et særlig ansvar for å sørge for at det blir satt i verk positive særtiltak som kan bidra til å endre strukturelle forskjeller mellom kjønnene som innebærer diskriminering av kvinner, f.eks. den relativt lave avlønningen av kvinner i lavtlønnsyrker, jf. ILO konvensjonen nr. 100 (1951).

I utredningen foreslås blant annet opprettet et nytt direktorat med oppgave å arbeide for gjennomføringen av likestillingspolitikken her i landet. NKF er enig i at det trengs nye virkemidler og en betydelig styrking av det offentlige likestillingsapparatet når det gjelder bekjempelse av kvinnediskriminering. Vi kan ikke drøfte alle sidene ved ulike tiltak her, men går spesielt inn for følgende:

- Kvinnediskrimineringen gjennomsyrrer samfunnet som helhet og bekjempelse krever politiske initiativ over et bredt spektrum. Det bør derfor opprettes et lite organ tillagt statsministerens kontor med spesiell oppgave å bidra til en aktiv, samlet regjeringsspolitikk for likestilling mellom kjønnene. Dette forhindrer ikke at BLD har en spesiell oppgave med å stimulere og koordinere aktivitetene i de ulike departementene.

- Fra 1.1.2006 ble både likestillingsombudet og likestillingscenteret som hadde eksistert til da, lagt inn under det nye likestillings- og diskrimineringsombudet. Dermed fikk ombudet en rolle både som kontrollør og pådriver. NKF mener at dette har svekket pådriverarbeidet, og at det nå må opprettes et sentralt pådriverorgan, med regionale/fylkesmessige muligens også lokale forgreininger, som kan få fram og samle inn kunnskap om kvinnediskriminering

og innsats for likestilling fra forskning, erfaring og andre kilder, og som kan virke som en støtte og inspirator på bred basis for arbeidet mot kvinnediskriminering og for kjønnslikestilling. Dette bør skje i et bredt samarbeid med det sivile samfunn, men også med offentlige organer og private institusjoner. Utstrakt informasjonsarbeid og opplæring med sikte på offentlige og private arbeidsgivere og etater må være sentrale oppgaver.

NKF er enig i at aktivitetsplikten skjerpes, men det vil gi det offentliges arbeid for å avskaffe kjønnsdiskriminering en feilaktig innretning dersom rapporteringsplikten utvides slik at mye tid og krefter går med til papirarbeid knyttet til kontroll av status for likestillingsarbeidet i private virksomheter og offentlige organer i stedet for aktiv pådrivervirksomhet. En må heller satse på informasjon, dialog og opplæring med virksomheter og organer, som oppmuntrer til positive tiltak for å motvirke diskriminerende praksis og fremme likestilling. Arbeidet til eksisterende tilsynsorganer som f.eks. arbeidstilsynet og forbrukerombudet må medvirke til å motvirke kvinnediskriminering.

NKF er enig med utvalget i at det er nødvendig å styrke den offentlige innsatsen mot kvinnediskriminering på lokalt nivå. Vi har merket oss at likestillingsutvalgene etter hvert er blitt lagt ned i svært mange kommuner og fylker. Arbeidet for å avskaffe diskriminering av kvinner må på nytt forankres lokalt. NKF mener at det er ønskelig at det i hvert fylke utpekes personer med ansvar for å spre kunnskap om kvinnekonvensjonen, peke på enhver form for kvinnediskriminering i fylket og ta initiativ til tiltak overfor offentlige og private som kan bidra til å avskaffe dette. Det er viktig at dette arbeidet får en proaktiv innretning og skjer i tett samarbeid blant annet med frivillige organisasjoner som arbeider for det samme.

Arbeidet med avskaffelse av kvinnediskriminering krever holdningsendringer i samfunnet i synet på kvinner og avskaffelse av kjønnsstereotyper. Etter NKFs syn må det holdningsskapende arbeidet skje på bred basis i offentlige og private institusjoner, ikke minst utdannings- og kulturinstitusjoner samt mediene. I tillegg har frivillige organisasjoner en viktig oppgave med økonomisk støtte fra det offentlige. Støtten fra det offentlige til kvinne- og kvinnesaksorganisasjonenes arbeid er i dag altfor lav og må økes vesentlig. Vi vil dessuten peke på at tildelingsprosedyrene er blitt meget omstendelige. Selv om vi har forståelse for ønsket om kontroll med hva offentlige midler går til, har dagens ordning blitt for tungrodd. Den fører ofte til stor belastning for de frivillige organisasjonene og gjør det vanskelig å organisere arbeidet effektivt.

II. Merknader til forslag i NOU 2011: 18

2.1. Endringer i likestillingsloven

Gjeldende lovs § 1a har bestemmelser om plikt til å arbeide for likestilling (aktivitetsplikt). Utvalget foreslår å intensivere denne plikten og har fremmet forslag til bestemmelser om dels arbeidsgiveres aktivitetsplikt (utkastet § 1 a), dels aktivitetsplikt for det offentlige i andre sammenhenger (utkastet § 1 b). Bestemmelsene er til en viss grad bygget opp på samme måte med generelle forpliktelser i første ledd som er detaljert i annet ledd. I utkastet § 1 a fjerde ledd er tatt inn bestemmelser om plikt til rapportering, mens femte ledd åpner for håndhevelse av rapporteringsplikten. Bestemmelser tilsvarende de som er tatt inn i utkastets § 1 a fjerde og femte ledd, er ikke foreslått i utkastet til § 1 b. Her er i stedet foreslått som tredje ledd en bestemmelse om at departementet skal føre tilsyn med offentlige organers etterlevelse av aktivitetsplikten. I forslagene til nye §§ 1 a og 1 b er også foreslått forskriftsfullmakter.

NKF er enig i at aktivitetsplikten blir presisert i lovtekstene, men reiser spørsmål om en forenkling av bestemmelsenes utforming. For å sikre at bedrifter og offentlig virksomheter virkelig arbeider aktivt for å motvirke kvinnediskriminering er det nødvendig å balansere kostnadene ved å oppfylle forpliktelsene mot nytten av for detaljerte forpliktelser. NKF foreslår at fullmaktsbestemmelsene i paragrafene utgår. Dette vil også klarere vise hvilke forpliktelser som loven legger på arbeidsgivere og det offentlige ellers.

NKF støtter forslaget til bestemmelsen som forbyr sammensatt diskriminering i utkastet § 3 a. Dersom forslaget i utkastet § 17 annet ledd som åpner for oppreisningserstatning blir fremmet for Stortinget, foreslår vi at § 3 a tas med i oppregningen i leddets første punktum.

NKF er noe i tvil om hvilke begrensninger i § 1 a som forbeholdet i utkastet til endring i § 9 sikter til. Etter utkastet til § 1 b er departementet tilsynsorgan, men etter utkastet til § 1 a siste ledd skal diskrimineringsombudsloven gjelde for håndhevingen.

NKF gir sin tilslutning til at nemnda skal kunne tilkjenne oppreisningserstatning, jf. utkastet § 17 annet ledd. Fastsettelse av slik erstatning vil kreve at nemnda tar standpunkt til om det er utvist forsett eller uaktsomhet og til beløpets størrelse. NKF mener at avgjørelser om rett til oppreisning må være rettskraftig om saken ikke bringes inn for domstolene innen en frist som nemnda fastsetter i vedtaket, og at den da skal kunne tvangsinnføres. Den som nemnda kan forplikte å betale oppreisning vil kunne være en privatperson, selskap eller

et offentlig organ. NKF legger til grunn at et vedtak om rett til oppreisningserstatning vil være et enkeltvedtak som kan bringes inn for domstolene til prøving. De spørsmålene vi her har nevnt, bør avklares i proposisjonen.

NKF minner ellers om forslaget om å vise til overtredelse av § 3 a i oppregningen i utkastet § 17 annet ledd første punktum. På den annen side bør henvisningen til § 7 vel kunne utgå som lite praktisk.

2.2 Endringer i diskrimineringsombudsloven

Etter lovendringen i 2005 har ombudet og nemnda som tidligere nevnt i oppgave å føre tilsyn med og medvirke til gjennomføringen av bestemmelsene i en meget stor mengde regelverk, se oppregningen i § 1 annet og tredje ledd. Forslagene i NOU 2011: 18 til endringer i diskrimineringsombudsloven er ikke utformet slik at de bare gjelder ombudets forpliktelser etter likestillingsloven, men også etter det øvrige oppregnede regelverk. NKF forutsetter at departementet vurderer om dette er hensiktsmessig i alle sammenhenger. Vårt prinsipale syn er imidlertid at vi nå bør få et eget ombud og egen nemnd for saker hvor det er anført kvinnediskriminering. Vi mener fremdeles at et slikt lavterskeltilbud er et meget viktig tiltak for bekjempelsen av diskriminering av kvinner. I denne sammenheng minner vi om våre forslag under I, som kan gjøre tilbudet mer effektivt.

NKF er enig i forslaget til § 4 a for så vidt gjelder saker etter likestillingsloven. Bestemmelsen gir imidlertid bare ombudet plikt til å innhente opplysninger og ikke en tilsvarende plikt for partene til å gi opplysninger. Det er mulig at slik plikt fremgår av utkastet til § 11 nytt femte ledd. Dersom så er tilfelle, bør bestemmelsene samles i én paragraf.

I utkastet til § 7 nytt annet ledd er nemnda gitt en generell kompetanse til å pålegge betaling av oppreisningserstatning ved diskriminering. NKF er enig i forslaget, men reiser spørsmål om hvorvidt nemnda vil ha kompetanse til å tilkjenne oppreisning etter de andre lovene som er tatt med i oppregningen i lovens § 1 annet ledd så lenge disse ikke har en materiell bestemmelse om adgangen til å tilstå oppreisningserstatning tilsvarende den som er foreslått i likestillingsloven som § 17 nytt annet ledd. Vi viser ellers til vår merknader til denne paragrafen om overprøving, rettskraft og tvangsinndriving.

Utvalget foreslår å erstatte gjeldende lovs § 9 om nemndas kompetanse i forhold til andre forvaltningsmyndigheter med en ny paragraf som skal gi nemnda mulighet til å overprøve forvaltningsvedtak truffet av forvaltningsorganer i egenskap av arbeidsgiver. Slik bestemmelsen er utformet, gjelder den imidlertid

ikke i de tilfeller hvor arbeidsgiver er Kongen eller et departement, jf. utredningen punkt 10.5.2 annen spalte. Vi mener de stats- og forvaltningsrettslige spørsmålene her bør utredes særskilt.

For så vidt gjelder § 11 femte ledd viser vi til vår uttalelse foran til utkastet til § 4 a.

2.3 Forslag til forskriftsendring

For så vidt gjelder forslaget til § 1 tredje ledd bokstav a og b, vil NKF foreslå at disse forpliktelsene for likestillingslovens vedkommende legges til et nytt senter for bekjempelse av kvinnediskriminering. Det dreier seg her om oppgaver som vil gi grunnlag for senterets proaktive arbeid mot kvinnediskriminering.

For så vidt gjelder forslaget til ny § 1 a om ombudets tilsynsoppgaver etter diskrimineringsombudsloven § 1 tredje ledd, dvs. konvensjonstilsynet, vil NKF reise spørsmål om hva departementet skal foreta seg med rapporter fra ombudet om eventuell manglende etterlevelse av forpliktelsen til å etterleve kvinnekonvensjonen. Dette reiser også spørsmål om ombudet eller BLD skal ha myndighet til å tolke kvinnekonvensjonen med bindende virkning også på andre departementers og offentlige organers ansvarsområde.

2.4 Generelt om ombudet

NKF foreslår å skille håndhevelsen av likestillingsloven (loven om avskaffelse av kvinnediskriminering) og kvinnekonvensjon fra håndhevelsen av det øvrige regelverket som er regnet opp i diskrimineringsombudsloven § 1 annet ledd nr. 2-8. Diskriminering av kvinner på grunn av kjønn reiser andre spørsmål enn annen diskriminering (se I).

Ombudet må under enhver omstendighet gis tilstrekkelige ressurser til å kunne utføre sine oppgaver, ikke bare som klageorgan, men også som rådgiver mv.

2.5 Forslaget om fri rettshjelp

Det er i utredningen foreslått å åpne for rett til fri rettshjelp i rettssaker om diskriminering på grunn av kjønn. NKF støtter forslaget og foreslår at en bestemmelse om dette blir tatt inn i rettshjelpsloven. Kvinner som har vært utsatt for diskriminering på grunn av sitt kjønn må reise søksmål for å kunne få erstatning. Kostnadene ved rettssaker i dag fører dessverre til at kvinner som har vært diskriminert, avstår fra saksanlegg. Forslaget bør kunne gjennomføres uavhengig av den større lovsaken.

2.5 Forslagene om forum for likestilling

NKF støtter utvalgets forslag til kontaktutvalg mellom myndighetene og organisasjonene på likestillingsområdet. Ettersom bare noen organisasjoner kan delta i et slikt utvalg, bør det i tillegg holdes åpne dialogmøter der alle interesserte organisasjoner kan delta.

Vi vil i denne forbindelse peke på at møter mellom det offentlige og det sivile samfunn i større grad bør legges utenfor arbeidstid. Slik det er i dag, har organisasjoner uten fast ansatt generalsekretær eller lignende ofte problemer med å delta på møter som holdes i arbeidstiden, rett og slett fordi organisasjonenes tillitsvalgte gjerne har eget arbeid.

NKF støtter likeledes forslaget om et tilsvarende organ på arbeidslivsområdet. Vi mener imidlertid at en eller to representanter for "sivilt samfunn" bør inkluderes i disse møtene.

2.6 Forslag om å styrke finansieringen av organisasjoner som arbeider med kjønnsdiskriminering

NKF mener det er behov for å øke støtten vesentlig til organisasjoner som arbeider for å avskaffe kvinnediskriminering. Vi er her noe usikker på hva utvalget egentlig har ment å foreslå.

2. 7 Forslag om nytt direktorat mv.

NKF viser her til våre merknader under I.

For Norsk Kvinnesaksforening

Torild Skard, leder (sign)
Postboks 8901 Youngstorget
N-0028 Oslo