



Statens råd for likestilling av funksjonshemmede

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Postboks 8036 Dep
0030 Oslo

STATENS LIKESTILLINGS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENTET	
Akkontonummer:	365.00
Dato:	7/3-12
Saksnummer:	201104529-033

Deres ref:

Vår ref: 2011/58368-2

Arkivkode: 008

Dato: 02.03.2012

NOU 2011: 18 Struktur for likestilling. Høringsuttalelse fra Statens råd for likestilling av funksjonshemmede

Statens råd for likestilling av funksjonshemmede (heretter benevnt rådet) viser til høringsbrev av 09.12.2011, og oversender med dette sin høringsuttalelse til *NOU 2011: 18 Struktur for likestilling*.

Rådet stiller seg positivt til følgende forslag fra utvalget:

- Lovfesting av pliktene til aktivt likestillingsarbeid må styrkes
- At likestillingsarbeid i offentlig regi struktureres slik at alle vernede diskrimineringsgrunnlag inkluderes
- At et forbud mot sammensatt diskriminering tas inn i alle diskrimineringslovene
- Økte ressurser til Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) for å styrke ombudets funksjon ved konvensjonstilsyn
- At Likestillings- og diskrimineringsnemnda (LDN) får myndighet til å tilkjenne oppreisning i saker om diskrimineringsbrudd

Enkelte av utvalgets forslag har liten relevans for diskrimineringsgrunnlaget nedsatt funksjonsevne og blir derfor ikke kommentert av rådet.

Manglende fokus på konsekvenser for diskrimineringsgrunnlaget nedsatt funksjonsevne

Rådets høringsuttalelse blir nødvendigvis preget av at likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne i svært liten grad blir direkte omtalt i utredningen. Det er gitt følgende begrunnelse for dette i kapittel 1 "*Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid*":

"Etter at utvalget hadde mottatt presiseringen av mandatet, meldte utvalgsleder behov for tilleggsoppnevning knyttet til fagkompetanse på funksjonsnedsettelse i brev av 21. desember 2010 til BLD. Da en slik utvidelse av utvalgets fagkompetanse ikke lot seg gjøre, besluttet utvalget at det videre arbeidet med tilleggsmandatet skulle ta utgangspunkt i det mandatet som ble gitt ved oppnevningen; politikk for kjønnslikestilling i et livsløps-, etnisitets- og klasseperspektiv. Dette behandles i den foreliggende utredningen i hovedsak som et spørsmål

om kjønn og de øvrige vernede diskrimineringsgrunnlagene, og som flerdimensjonal likestillingspolitikk." (s. 12).

Rådet stiller seg kritisk til at funksjonshemmedeperspektivet ikke er tillagt vekt i en så omfattende og viktig utredning som Struktur for likestilling. Denne kritikken retter seg i ikke i første rekke mot utvalgets arbeid, men mot de forutsetninger som ble lagt fra departementets side. Forslagene til tiltak som utvalget gir, omfatter både lovverk og virkemiddelapparat som skal fremme likestilling og hindre diskriminering. Dette berører alle diskrimineringsgrunnlag, og får derfor konsekvenser også for personer med nedsatt funksjonsevne. Personer med funksjonsnedsettelse utgjør i følge regjeringen.no 479 000 mennesker under 67 år i Norge. Dette er ingen liten gruppe, og rådet synes det er oppsiktsvekkende at denne gruppas perspektiver ikke er tatt med som en naturlig forutsetning i meldingen. Det er også å merke seg at en forholdsvis stor del av LDOs klagesaker gjelder spørsmål knyttet til mer enn ett grunnlag, slik at det hadde vært gunstig om utvalget hadde innehatt kompetanse knyttet til alle vernede diskrimineringsgrunnlag.

Når dette er sagt, ønsker rådet å understreke at utvalget har gjort et grundig og omfattende arbeid knyttet til praktisk og helhetlig likestillingspolitikk. Rådet støtter i hovedsak forslagene som kommer fram i utredningen, og vil nedenfor kommentere enkelte av forslagene spesielt.

Fokus på sammensatt diskriminering

Rådet er uenig i utvalgets synspunkt om at myndighetenes arbeid for å bekjempe fordommer og stereotypier er særlig aktuelt når det gjelder kjønn (jf. kommentaren på s. 55 i utredningen i tilknytning til forslag om ny bokstav e i likestillingsloven).

Rådets syn er at et styrket fokus på diskriminering på flere grunnlag vil styrke rettssikkerheten til de som opplever diskriminering. Blant annet av hensyn til sammensatt diskriminering, har rådet i flere sammenhenger støttet forslaget om en felles likestillingslov. Det er rådets prinsipielle utgangspunkt at å sikre likestilling for alle diskrimineringsgrunnlag i en felles lovgivning hadde vært en bedre løsning enn dagens.

Utvalget har lagt vekt på å finne løsninger på problemstillinger som kan oppstå ved sammensatt diskriminering. Rådet er tilfreds med at utvalget ser utfordringene som kan oppstå når flere diskrimineringsgrunnlag virker sammen. I sakene som blir klaget inn for LDO utgjør en ikke ubetydelig del saker hvor to eller flere diskrimineringsgrunnlag samvirker. Slike saker kan ikke behandles på en god måte ved å se hvert grunnlag for seg. Rådet støtter forslaget om et eget lovforbud mot sammensatt diskriminering i likestillingsloven, og at tilsvarende tas inn i alle aktuelle diskrimineringslover.

Behovet for et fagorgan for likestilling. Vurdering av forslaget om nytt likestillingsdirektorat

Det er svært positivt at utvalget ønsker en omfattende og helhetlig satsing på likestillingsarbeid i Norge. Rådet stiller seg likevel tvilende, men ikke avvisende, til forslaget om opprettelse av et nytt likestillingsdirektorat med underliggende regionkontorer, slik det er foreslått i utredningen. En sterk satsing på opprettelse av et nytt direktorat vil etter all sannsynlighet trekke ressurser fra andre områder eller institusjoner som i dag bidrar til å fremme likestillingspolitikk. Derfor er det viktig å gjøre en grundig vurdering av hvordan ressursene som settes av til likestillingsarbeid best kan kanaliseres. Det kan være relevant å

vurdere om man skal utvide og styrke eksisterende strukturer, i stedet for å bygge opp et nytt fagorgan fra bunnen av, slik utvalget foreslår.

Et alternativ til forslaget om nytt direktorat, er å styrke LDO, med et særlig fokus på en styrking av LDOs kontroll- og pådriverrolle. LDO arbeider i stor grad med oppfølging av klagesaker, og har lite tid og ressurser til å drive aktivt kontroll- og pådriverarbeid. Det sistnevnte er også en sentral del av ombudets mandat. Utvalget skisserer behov for mer aktivt likestillingsarbeid generelt, og behov for styrket kontroll og veiledning knyttet til aktivitets- og rapporteringsplikten spesielt. Kanskje kan en styrking av LDOs pådriverarbeid dekke dette behovet på en mer hensiktsmessig og ressurseffektiv måte enn ved å bygge opp et nytt direktorat.

Man kan også vurdere å opprette regionkontorer tilknyttet LDO. Slik vil man kunne møte utfordringene LDO har knyttet til det å være et lavterskeltilbud for hele landet. Som utvalget påpeker er hovedtyngden av klagesakene LDO mottar fra personer med høyere utdanning, og de fleste er bosatt på det sentrale Østlandet.

Rådet deler utvalgets syn når det gjelder behovet for en tydeligere ansvars- og oppgavefordeling knyttet til likestillingsfeltet. Høy grad av oppdeling av et ansvars- og arbeidsområde fører ofte til pulverisering av ansvar, sprikende tiltak og mangel på helhetlig planlegging. Manglende sammenheng i den offentlige politikken for likestilling og mot diskriminering (på alle diskrimineringsgrunnlag) vil bli mindre sannsynlig dersom det finnes et sterkt fagorgan på området og LDO og LDN får tilstrekkelige ressurser til å fylle sine roller. Likevel er altså rådet ikke sikker på at et nytt direktorat er veien å gå.

Rådet har i flere sammenhenger påpekt at det finnes mye god lovgivning som sikrer rettigheter for personer med nedsatt funksjonsevne, men at det skorter på iverksetting og gjennomføring av politikken. Det er derfor av betydning at det i årene fremover blir samsvar mellom lovens innhold og det som blir håndhevet gjennom kontroll- og oppfølgingspraksis. Som det sies på s. 21 i utredningen: *"Utvalget konstaterer at forvaltningsstrukturen for iverksetting av likestillingspolitikk er for svak til å realisere ambisjonene for likestillingspolitikken"*. Vernet mot diskriminering og plikten til å drive aktivt likestillingsarbeid har blitt kraftig utvidet de siste årene, noe som medfører en utvidelse av feltet som forvaltningsområde.

Etter rådets mening har ikke ressursene avsatt til likestillingsarbeid stått i stil med myndighetenes ambisjoner på feltet, slik disse har kommet til uttrykk både gjennom ny og planlagt diskrimineringslovgivning. Når det gjelder personer med nedsatt funksjonsevne må man også se hen til hva som gjøres helt konkret for å sikre tilgjengelighet og universell utforming, som en viktig del av likebehandlingen i samfunnet. Når det skal avgjøres hvordan likestillingsarbeidet kan styrkes, er det etter rådets mening unaturlig å stille likestilling mellom kjønnene i en vesentlig annen posisjon enn de andre diskrimineringsgrunnlagene, selv om kjønn som diskrimineringsgrunnlag har en lengre historie enn de andre lovbeskyttede grunnlagene.

Som nevnt ovenfor er rådet positivt til utvalgets fokus på økt satsing på oppfølging og kontroll av det praktiske likestillingsarbeidet som den nye lovgivningen forutsetter. Rådet er likevel usikker på om et nytt direktorat med fem underliggende regionkontorer er et hensiktsmessig tiltak. Utfordringene knyttet til diskrimineringsgrunnlaget nedsatt funksjonsevne er ikke

utredet av utvalget, noe som representerer en vesentlig svakhet i det fundamentet forslaget om et nytt direktorat bygger på.

Et annet usikkerhetsmoment er om kjønn som diskrimineringsgrunnlag vil få tildelt svært stor plass i et nytt likestillingsdirektorat. Rådet er generelt kritisk til at så lite blir sagt om annen diskriminering enn kjønnsdiskriminering i utredningen. Rådet frykter at nedsatt funksjonsevne og andre diskrimineringsgrunnlag som ikke har den samme politiske gjennomslagskraften vil få en mer perifer posisjon. Rådet mener sterkt fokus på kjønnsdiskriminering i forhold til andre diskrimineringsgrunnlag ikke nødvendigvis vil gjenspeile behovet i befolkningen. Svært mange opplever varig eller forbigående redusert funksjonsevne i løpet av livet. I forhold til oppbygningen av et eventuelt nytt direktorat er det derfor viktig å sikre at det settes av tilstrekkelige ressurser til dette feltet.

Rådets konklusjon i forhold til forslaget om et nytt likestillingsdirektorat er derfor ikke en direkte avvisning av forslaget, men en oppfordring til en mer omfattende utredning før man bestemmer fremtidig struktur for likestillingsfeltet. Rådet mener det er lite hensiktsmessig å gjøre omfattende strukturelle endringer i politikken på likestillingsfeltet fundert på denne utredningen alene. Rådet anbefaler at forslaget om nytt likestillingsdirektorat utredes på nytt, og at alle likestillingsgrunnlag tillegges vekt i de fremtidige vurderingene.

Styrking av plikten til et aktivt likestillingsarbeid

Det er, og vil trolig alltid være, relativt få som fremmer formelle klager, i forhold til de som faktisk opplever diskriminering. Ved å styrke plikten til aktivt likestillingsarbeid har man potensial til å nå ut til en større gruppe. Likestillingsapparatet bør ikke basere seg på at de som opplever urettferdighet melder fra om enkelthendelser, men bør basere seg på å skape systemer som vanskeliggjør at diskriminering kan finne sted.

Rådet mener Likestillingsutvalget beskriver et viktig punkt for forbedring når utvalget peker på at det kan være nødvendig å konkretisere plikten til et aktivt likestillingsarbeid. Rådet mener dette gjelder for alle diskrimineringsgrunnlag der det foreligger en aktivitets- og redegjøringsplikt eller bare aktivitetsplikt. Saker fra LDOs kontrollarbeid med kommuners rapportering på feltet kjønnslikestilling, tyder på at det er utbredt usikkerhet om hva som skal til for å oppfylle den lovpålagte plikten. Det er ikke grunn til å tro at det står bedre til når det gjelder andre diskrimineringsgrunnlag som etnisitet eller nedsatt funksjonsevne, ettersom arbeidet for likebehandling på disse feltene er av nyere dato enn arbeidet for likestilling mellom kjønnene.

Behov for et solid fagmiljø som kan ivareta informasjon overfor allmennheten og opplæring overfor pliktsubjektene

Man kan ikke forvente at alle skal være eksperter på alt. Det er fremdeles behov for informasjonstiltak og opplæring i hva en aktiv likestillingspolitikk bør inneholde. I den grad LDO har hatt ressurser til å følge opp kommuners og foretaks aktivitets- og redegjøringsplikt, har resultatene vært ganske nedslående. Det er stor usikkerhet lokalt om hva de lovpålagte pliktene innebærer, og selv på området likestilling mellom kjønnene er det dårlig etterlevelse av de lovpålagte pliktene til aktivitet og rapportering. For å få nødvendig fremgang i likestillings- og antidiskrimineringsarbeidet er det behov for et synlig og kompetent fagorgan som kan gi støtte og veiledning.

LDO er ennå ikke blitt et lavterskeltilbud for alle

Man regner med at kun en svært liten andel av bruddene på likestillingsloven faktisk blir meldt inn som klagesaker til LDO. Undersøkelsene utvalget gjennomførte viste at om lag 70 % av klagen til LDO kommer fra Oslo og det sentrale østlandsområdet. I tillegg er halvparten av personene som klager på diskriminering i arbeidslivet ansatt i administrative lederyrker og akademiske yrker (se s. 26). Dette viser at LDO har utfordringer i forhold til å være et lavterskeltilbud for alle som opplever diskriminering. For mange av de mest utsatte gruppene i samfunnet kan skriftlighet i saksbehandlingen utgjøre et hinder i seg selv.

Uavhengig av forslaget om nytt likestillingsdirektorat mener rådet at LDOs rolle som lavterskeltilbud bør styrkes. Det er en demokratisk utfordring når en så stor andel av de som klager representerer en relativt liten andel av befolkningen. Dersom LDO skal bli et reelt lavterskeltilbud, bør man vurdere å sette inn tiltak for å nå ut til større lag av befolkningen, samt revurdere de tiltakene som allerede er satt i verk for å nå dette målet.

Dersom ombudet hadde hatt flere ressurser kunne saksbehandlerne gitt mer detaljert veiledning om adgangen til å klage inn en sak. Så lenge verken ombudet eller nemnda har fått myndighet til å tilkjenne oppreisning, vil antakelig mange likevel ikke finne belastningen ved en formell klage bryet verdt. En forholdsvis lang saksbehandlingstid hos LDO kan også være med på å gjøre den personlige belastningen ved å fremme en klagesak større enn om ombudet hadde hatt ressurser til å behandle sakene i et raskere tempo.

Rådet har ikke tatt stilling til utvalgets forslag om at partene skal kunne pålegges å opplyse ombudet om hva slags løsning saken har fått (forslag til endringer i diskrimineringsombudsloven, se omtale på s. 132 i utredningen).

Rådet har heller ikke tatt stilling til utvalgets forslag om å la ombudet og nemnda håndheve saker om seksuell trakassering (se utvalgets vurdering på s. 135 i utredningen).

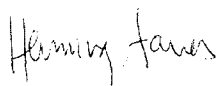
Et effektivt diskrimineringsvern. Endringer i LDNs myndighet.

Forslaget om å gi LDN mulighet til å tilkjenne oppreisning for ikke-økonomisk skade vil gjøre håndhevingen av diskrimineringsforbudene mer effektiv fordi det vi gi mulighet for oppreisning også for en part som ikke har ressurser til å gå videre til domstolene med sak om oppreisning etter at nemnda har fastslått at det foreligger et tilfelle av diskriminering. Rådet er klar over at dette er et spørsmål som har vært tatt opp tidligere, men støtter utvalgets begrunnelse for å fremme spørsmålet om omfanget av nemndas kompetanse igjen. De færreste som mener seg diskriminert har økonomisk mulighet til å gå til domstolene for å fremme krav om oppreisning. Den økonomiske risikoen blir for stor ved en rettssak, spesielt muligheten for å bli dømt til å dekke motpartens sakskostnader.

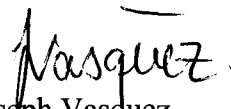
Avsluttende bemerkninger

Rådet har gjennom sitt arbeid for likestilling av funksjonshemmede i samfunnet sett at det kan være stort sprik mellom idealer og realiteter. Uansett hvilken organisatorisk struktur myndighetene velger for den statlige delen av likestillingsarbeidet, er det viktig å sørge for at arbeidet på feltet er preget av tilstrekkelige ressurser, kvalitet og kompetanse.

Med hilsen



Henning Aanes
rådsleder



Joseph Vasquez
fung. sekretariatsleder