

= Menneskerettsalliansen

www.menneskerettsalliansen.no
post@menneskerettsalliansen.no
Tel. 9904 3311
Enerhauggt. 7 H1415, 0651 Oslo

13. desember 2012

Barne- og likestillings- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 Oslo
postmottak@bld.dep.no

- Menneskerettsalliansen består av
- Foreningen for transpersoner
 - Harry Benjamin Ressurscenter
 - Kvinnefronten
 - LLH - Landsforeningen for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner
 - Landsorganisasjonen for Romanifolket
 - Norges Handikapforbund
 - Norsk Forbund for Utviklingshemmede
 - Rettferd for Taperne
 - Skeiv Ungdom
 - Stopp Diskrimineringen
 - Synshemmede Akademikere
 - Taternes Landsforening
 - ULOBA - Andelslag for borgerstyrt personlig assistanse

Menneskerettsalliansens høringsuttalelse om «Høringsnotat: Åpenhet om lønn – forslag om lønnsstatistikker og opplysningsplikt i diskrimineringslovene»

Menneskerettsalliansen takker Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) for å bli spurt om tilbakemelding på forslag om endringer i lovens likestillingsbestemmelser om lønn.

Siden BLD har signalisert de ikke vil legge ut på høring det bebudede helhetlige revisjonsforslaget av hele diskrimineringsvernet før det legges frem til Stortinget våren 2013, mener vi at denne høringsrunden representerer en viktig anledning for å vise til utfordringer ved den norske diskrimineringslovgivningen generelt.

Grunnprinsippet om samme diskrimineringsvern for alle grunnlag

Det er positivt og svært viktig at BLD i forslaget om lønnsstatistikk på generelt grunnlag holder fast at «det er et mål å gjøre reglene i diskrimineringslovene mer like, slik at diskrimineringsvernet på ulike grunnlag blir det samme» (3.4).

«At diskrimineringsvernet på ulike grunnlag blir det samme», er selve grunnprinsippet for hele revisjonsprosessen av diskrimineringslovverket, som først ble igangsatt ved *Innst. O. nr. 69 (2004-2005)* og *Innst. O. nr. 71 (2004-2005)* (*Merknader av kommunalkomiteen og i familie- og administrasjonskomiteen til Odelstingsproposisjon nr. 33 og 34 om forslag til lov om etnisk diskriminering mv. og diskrimineringsombudslov*), og som deretter lå som ramme for nedsettingen av diskrimineringslovutvalget og igjen for diskrimineringslovutvalgets utredning (NOU 2009:14).

Diskrimineringsvernet i forslaget om lønnsstatistikk

Idet BLD legger samme diskrimineringsvern til grunn, følger det at dette får konsekvens for likestillingsbestemmelsene om lønn. Som BLD påpeker i forbindelse med denne foreslåtte lovrevisjonen, «så lenge det er et vern mot lønnsdiskriminering på alle disse diskrimineringsgrunnlagene og så lenge lønnsdiskriminering kan forekomme, mener departementet at vi ikke har gode nok grunner til ikke å legge samme regel til grunn i alle lovene.» På dette grunnlaget mener BLD at «rett til å få lønnsopplysninger ved mistanke om lønnsdiskriminering» må gjelde alle diskrimineringsgrunnlag. Menneskerettsalliansen støtter dette fullt ut.

Men BLD setter samtidig likhetsprinsippet *til side* i dette lovrevisjonsforslaget, når de uten nærmere begrunnelse foreslår at plikt for arbeidsgivere til å utarbeide lønnsstatistikk på alle virksomhetsnivå *bare* skal gjelde kjønn og *ikke* andre diskrimineringsgrunnlag. Det er problematisk at BLD på denne måten foreslår å øke de allerede eksisterende forskjellene i diskrimineringsvernet mellom kjønn og andre diskrimineringsgrunnlag.

Signaler vedrørende generell lovrevisjon fra dette forslaget

Selv om dette forslaget altså refererer til bare en liten del av den totale revisjonsforslaget av lovens diskrimineringsvern som er bebudet våren 2013, gir det flere indikasjoner på hvordan det generelle revisjonsforslaget vil bli.

De som faller utenfor lovens diskrimineringsvern

Dette forslaget gir ingen indikasjon på at BLD vil gå inn for å sikre diskrimineringsvernet på de diskrimineringsgrunnlag som per i dag ikke har noe diskrimineringsvern, med unntak av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. Dette gjelder spesielt følgende definerte grunnlag:

- Sammensatt diskriminering

Dagens diskrimineringslovverk er slik at man faller helt utenfor diskrimineringsvernet om man diskrimineres for et sammensatt diskrimineringsgrunnlag. Om f.eks. en etnisk minoritetskvinne diskrimineres ikke på grunn av sin etnisitet eller på grunn av sitt kjønn, men på grunn av sin etnisitet i *kombinasjon* med sitt kjønn, faller vedkommende utenfor lovens beskyttelse. BLDs forslag om lønnslikestilling indikerer ikke at den kommende generelle lovrevisjonen heller vil gi slik beskyttelse.

Skjeieutvalget foreslo her at enten en felles diskrimineringslov eller en rekke parallelle lover har bestemmelser som dekker nettopp slik sammensatt diskriminering, som for eksempel som dette i en kjønnsdiskrimineringslov:

NOU 2011:18; kap. 11, § 3 a (Forbud mot sammensatt diskriminering) Diskriminering på grunn av kjønn i kombinasjon med etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion, livssyn, alder, politisk syn, seksuell orientering, kjønnsidentitet og -uttrykk eller funksjonsnedsettelse er forbudt.

- Andre liknende vesentlige grunnlag

Både Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen og FNs Konvensjon om sivile og politiske rettigheter gir et generelt vern om diskriminering i det de også inkluderer «other status» i sine diskrimineringsbestemmelser. I norsk lov per i dag, er diskrimineringsvernet derimot begrenset til bare visse klart identifiserte diskrimineringsgrunnlag, noe som gir de uheldige juridiske og menneskerettslige konsekvensene at de samme diskriminerende handlingene er enten lovlige eller ulovlige etter *hvem* som rammes. Dette synes også å være i strid med den allmenne rettsfølelse.

For å rette opp dette foreslo Diskrimineringslovutvalget å gi diskrimineringsvern også for «andre liknende vesentlige grunnlag». BLDs forslag om lønnslikestilling derimot indikerer ikke at den kommende generelle lovrevisjonen på noen måte vil gi slik beskyttelse

- Sosial bakgrunn

I grunnlaget for dette lovendringsforslaget legger BLD blant annet ILOs konvensjon fra 1959 om diskriminering i sysselsetting og yrke på grunn av rase, farge, kjønn, religion, politisk oppfatning, nasjonal opprinnelse og sosial herkomst, idet konvensjonen også omfatter lønnsdiskriminering. Også i mandatet til Skjeieutvalget har regjeringen lagt spesiell vekt på utfordringene manglende likestilling i forbindelse med sosial bakgrunn representerer. BLD gir likevel ingen begrunnelse for hvorfor sosial bakgrunn ikke inkluderes i likelønnsbestemmelsene eller ikke synes å skulle få det i lovens diskrimineringsvern generelt.

Lovnavn som usynliggjør likestilling og diskriminering

Det er bekymringsfullt at dette høringsnotatet ikke indikerer at det vil gjøres noe med de eksisterende og problematiske navnene og offisielle kortformene på de enkelte diskrimineringslovene – hvis det altså fremdeles skal være ulike diskrimineringslover. Likestilling og diskriminering er generelle begrep som berører alle diskrimineringsgrunnlag. Når lovene som gjelder henholdsvis kjønn og etnisitet m.v. har de offisielle kortformene likestillingsloven og diskrimineringsloven, fungerer dette som spesielt usynliggjørende og langt på vei direkte diskriminerende overfor de like så viktige likestillings- og diskrimineringsutfordringene for de andre diskrimineringsgrunnlagene. Ikke minst usynliggjør disse misvisende offisielle kortformene at mange som utsettes for diskriminering og mangel på likestilling ikke har *noe* vern i noen likestillings- eller diskrimineringslov.

Det er også en utfordring at loven vedrørende funksjonsevne ikke er symmetrisk med de andre lovene i hvordan de andre beskytter generelle diskrimineringsgrunnlag som kjønn, etnisitet m.v., men bare beskytter *nedsatt* funksjonsevne.

Menneskerettsalliansen anbefaler derfor – om det ikke blir én felles lov – at alle enkeltlover får symmetriske titler som inneholder begrepet diskriminering, eventuelt i kombinasjon med likestilling: Lov om forbud mot diskriminering på grunnlag av hhv. kjønn, etnisitet mv., funksjonsevne, seksuell orientering mv. Lovene vil da kunne forkortes LDK, LDE, LDF og LDS, hhv. for grunnlagene kjønn, etnisitet mv., funksjonsevne, seksuell orientering mv.

Felles diskrimineringslov

Alle de ulike juridiske og menneskerettslige utfordringene som påpekt over ville bli løst med en felles diskrimineringslov som foreslått av diskrimineringslovutvalget i NOU 2009:14, som ga alle som blir diskriminert det samme vernet i loven. Arbeidet for en felles lov ble dessverre stoppet av BLD sommeren 2011.

Hvorfor ble arbeidet med felles diskrimineringslov stoppet?

Selv om BLD altså stoppet prosessen med felles diskrimineringslov, foreligger det faktisk ingen begrunnelse for dette. Den opprinnelige begrunnelsen uttrykt av likestillingsminister Audun Lysbakken om at det var «uttrykt bekymring for om en samlet diskrimineringslov ville svekke diskrimineringsvernet for kvinner, innvandrere og funksjonshemmede», ble trukket

tilbake da det viste seg at dette ikke medførte riktighet. Ingen av innvandrersorganisasjonene mente dette, bare én av funksjonshemmetorganisasjonene, mens kvinneorganisasjonene var delt på midten. Det massive flertallet av høringsinstanser ønsket én felles lov med likt vern for alle.

LO var den eneste virkelig tunge høringsinstansen som gikk mot felles lov. De uttalte at «Kjønn og alder er de eneste grunnlagene som berører alle, uavhengig av alle andre forhold som kan knyttes til en person. Det er derfor naturlig å ha en egen lov som omhandler kjønnsdiskriminering.» Med denne begrunnelsen viser LO at de også dessverre har tatt sin beslutning på et feilaktig grunnlag, siden alle mennesker selvfølgelig har – like mye som kjønn og alder – også sosial bakgrunn, etnisitet, livssyn, funksjonsevne, seksuell orientering, kjønnsidentitet og -uttrykk m.m. Dette kan følgelig heller ikke være grunnen til at felles lov ble stoppet.

Det er likevel viktig å bemerke at LO samtidig understreket følgende: «Når det gjelder hvilke grunnlag som skal være omfattet, støtter Landsorganisasjonen utvalgets konklusjon om at listen over diskrimineringsgrunnlag ikke skal utvides. Dette forutsetter imidlertid at ssekkeategorien vedtas slik den er foreslått. Ingen skal utsettes for usaklig forskjellsbehandling og derfor er det viktig at alle som blir utsatt for dette har en hjemmel i loven til å forfølge saken rettslig.» Dette grunnleggende prinsippet falt dessverre også ut sammen med felles lov.

Siden det per i dag altså ikke finnes noen reell begrunnelse for at arbeidet med en felles diskrimineringslov ble stoppet, er det altså ingenting i veien for at BLD i stedet for å pusse på de ulike lovene, legger frem et forslag til felles lov som sikrer alle vern mot diskriminering i overensstemmelse med NOU 2009:14. En slik bestemmelse vil også være i overensstemmelse med det massive flertallet av høringsinstanser, samt politiske vedtak i alle stortingspartier unntatt FrP.

HØRINGSINSTANSENE OM FELLES DISKRIMINERINGSLOV

Vi legger for ordens skyld ved oversikt over hvilke høringsinstanser som mente hva om Diskrimineringslovutvalgets forslag til felles diskrimineringslov (NOU 2009:14), siden vi mener at dette også bør tas med i den endelige presentasjonen av forslag om revisjon av dagens diskrimineringslovverk når dette legges frem for Stortinget:

De som vil ha én felles diskrimineringslov:

Advokatforeningen
Akademikerne
Aleneforeldreforeningen
Barneombudet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Den norske kirke ved Kirkerådet
Døveforbundet
Eldreaksjonen
Finansnæringens Hovedorganisasjon
Finansnæringens arbeidsgiverforening
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
Fylkeskommunen i Akershus

Menneskerettsalliansens utkast til høringsuttalelse om lønnslikestilling

Fylkeskommunen i Aust-Agder
Fylkeskommunen i Buskerud
Fylkeskommunen i Hordaland
Fylkeskommunen i Sør-Trøndelag
Fylkeskommunen i Østfold ved Østfold fylkeseldreråd
Hesedirektoratet
Humanetisk forbund
Hørselshemmedes landsforbund
Innvandrerne landsorganisasjon
JURK – Juridisk rådgivning for kvinner
Jussformidlingen
Jussbuss
Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndigheter
Kristne Friskolers Forbund
Landslaget for offentlige pensjonister
Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Likestillingscenteret (tidligere Kvinneuniversitetet)
LLH (Landsforeningen for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner)
Menneskerettsalliansen
Norges Handikapforbund
Norsk studentunion (de ønsker likevel to lover for henholdsvis all likestillingsfremming og all diskrimineringsvern)
Næringslivets Hovedorganisasjon - Luftfart
Politidirektoratet
Politiets utlendingsenhet
Redd Barna
Reform - Ressurscenter for menn
Samarbeidsforum av funksjonshemmedes organisasjoner
Seniorsaken
Statens råd for likestilling av funksjonshemmede
Statens seniorråd
Stopp Diskrimineringen
Synshemmede akademikere
Uloba
Unge Funksjonshemmede
Universitetet i Oslo
Virke (da som Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon)
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

De som fortsatt vil ha særlover:

LO (kjønnslov + resten)
Blindeforbundet (egen funksjonshemmetlov)
Kvinnefronten (kjønnslov + resten)
Kvinnegruppa Ottar (kjønnslov + resten)
Norsk Kvinnesaksforening (kjønnslov + resten)

De som ikke tar stilling

AKSEPT – Stiftelsen Kirkens Bymisjon
Fylkeskommunen i Sogn og Fjordane
Hiv-Norge
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
KUN senter for kunnskap og likestilling (tidligere Kvinneuniversitetet Nord)
Rådet for funksjonshemmede i Oslo

De politiske partiene om felles diskrimineringslov

I forkant av Diskrimineringslovutvalget bør man merke at alle stortingspartier unntatt FrP også støttet arbeidet for en felles diskrimineringslov. Som partiene uttalte i *Innst. O. nr. 69 (2004-2005)* og *Innst. O. nr. 71 (2004-2005)* (*Merknader av kommunalkomiteen og i familie- og administrasjonskomiteen til Odelstingsproposisjon nr. 33 og 34 om forslag til lov om etnisk diskriminering mv. og diskrimineringsombudslov*):

Arbeiderpartiet, Senterpartiet og SV erklærte følgende: «Stortinget ber Regjeringen igangsette arbeid med å utrede en helhetlig diskrimineringslov i tråd med internasjonale forpliktelser og vernet i EMK artikkel 14 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheters artikkel 26. ... Det er behov for en generell diskrimineringslov, som kan fungere som en overbygning for det særvern som i tillegg vil være nødvendig.»

Høyre sa «Disse medlemmer mener diskriminering, på generelt grunnlag, bør være forbudt, og at generelle regler på området over tid ville være mer tilpassingsdyktige i forhold til skiftende oppfatninger av hva som skal omfattes av et slikt forbud. Disse medlemmer ber derfor Regjeringen ta initiativ til at disse spørsmålene utredes med sikte på utarbeidelse av generelle regler mot diskriminering, og eventuelt utforming av en samlet helhetlig lovgivning på området».

KrF uttalte at partiet «mener det er svært viktig at vi har et lovverk som hindrer all form for diskriminering.»

Landsstyret i Venstre vedtok følgende 4. desember 2004: «Venstres landsstyre vil be regjeringen nedsette et utvalg som skal ta en helhetlig gjennomgang av norsk anti-diskrimineringslovgivning med sikte på harmonisering av lovverket og å gjøre alle lover i overensstemmelse med menneskerettighetene.»

KONKRETE ULIKHETER I DAGENS DISKRIMINERINGSVERN

Noe annet som også er viktig å få frem ved denne korsvei, er å vise hvilke skjevheter som per i dag eksisterer i den norske diskrimineringslovgivningen.

Likestillingsbestemmelser i norsk lov per 1.1.2012 som ikke gjelder alle grunnlag.

Selv om alle mennesker har den samme beskyttelsen mot diskriminering i menneskerettighetene, gir norsk lov svært ulikt vern for de forskjellige diskrimineringsgrunnlagene. De samme diskriminerende handlingene er per i dag enten straffbare, ulovlige eller ganske enkelt lovlige, etter hvem handlingen rammer.

Mennesker som diskrimineres på andre grunnlag enn de som klart defineres i loven, som for eksempel sosial bakgrunn og andre liknende vesentlige forhold, faller helt utenfor diskrimineringsvernet i norsk lov.

Likestillingsbestemmelser som bare gjelder kjønn

- **Likestillingsloven § 2 Vern om familieliv og personlige forhold**
- **Likestillingsloven § 5 Bestemmelse om likelønn**
- **Likestillingsloven § 7 Krav om likestilling i læremidler**
- **Opplæringslova § 1-1 Formål om likestilling**
- **Universitetsloven § 4-3 Likestilling i læringsmiljø**
- **Universitetsloven §§ 6-2, 6-3 Likestilling ved ansettelse**
- **Markedsføringsloven §§ 2, 34 Diskrimineringsvern**

Likestillingsbestemmelser som gir kjønn sterkere vern enn andre diskrimineringsgrunnlag

- **Likestillingsloven § 1a Generell aktivitetsplikt for arbeidsgivere**
Kravene er svakere for livssyn, etnisitet og funksjonshemming (jf. lov om etnisk diskriminering m.v. § 3a, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 3.), mens det ikke er noen aktivitetsplikt for andre diskrimineringsgrunnlag .
- **Likestillingsloven § 8a Trakassering forbudt hvis enkelttilfelle**
Bare gjentatt trakassering er forbudt i forhold til etnisitet, livssyn og funksjonshemming (jf. lov om etnisk diskriminering m.v. § 5 og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 6). Andre diskrimineringsgrunnlag har ikke noe trakasseringsvern i loven.
- **Spesifikke menneskerettighetskonvensjoner inkludert i Menneskerettsloven**
FNs Rasismekonvensjonen og Funksjonshemmetkonvensjon er ikke inkludert, bare Kvinnekonvensjonen.

Andre likestillingsbestemmelser som ikke gjelder alle grunnlag

- **Geografisk virkeområde**
Kjønn, etnisitet og livssyn har vern over alt. Funksjonshemming ikke på Svalbard og Jan Mayen, på installasjoner og fartøy i virksomhet på norsk kontinentalsokkel og på norske skip og luftfartøyer (jf. diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 2). Andre diskrimineringsgrunnlag har ikke noe generelt vern noen steder.
- **Trossamfunn**
Trossamfunn har ikke lov å diskriminere i sammenheng med religiøse stillinger på grunnlag av etnisitet, funksjonshemming eller seksuell praksis eller orientering, men lov på grunn av kjønn, «homofil samlivsform», kjønnsidentitet og -uttrykk, og andre liknende vesentlige forhold (Jf. Likestillingsloven § 3 og forarbeidene til arbeidsmiljøloven § 13-3). Dette bør erstattes med en generell unntaksbestemmelse knyttet til den enkelte religions teologi.
- **Helseforetaksloven § 1 Diskrimineringsvern**
Gjelder bare kjønn og etnisitet .
- **Opplæringslova § 9a-3 Spesifikt diskrimineringsvern**
Gjelder bare etnisitet.
- **Privatskolelova § 1-1 Formål om likestilling**
Gjelder bare kjønn, etnisitet og livssyn.
- **Serveringsloven § 6. Ikkediskrimineringsbestemmelse**
Gjelder bare etnisitet og livssyn.
- **Personopplysningslov § 2 Diskrimineringsvern**
Gjelder bare etnisitet, livssyn og funksjonshemming.
- **Straffeloven §§ 232, 292 hatkriminalitet**
Gjelder bare etnisitet og livssyn (Straffelovens skjevbestemmelser vil bare delvis rettes opp når ny straffelov trer i kraft).

Menneskerettsalliansens utkast til høringsuttalelse om lønnslikestilling

- **Straffeloven §§ 117a om statlig fordomsbasert trakassering kan anses som tortur**
Gjelder bare kjønn, etnisitet, livssyn og homofili.

med vennlig hilsen

Dag Øistein Endsjø (sign.)

Leder, Menneskerettsalliansen