



BARNEOMBUDET

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD)
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Deres ref:

Vår ref:
15/01329-2

Saksbehandler:
Anders Prydz Cameron

Dato:
1. februar 2016

Høring - forslag til felles likestillings- og diskrimineringslov

Barneombudet takker for mulighet til å komme med høringsuttalelse på forslag om ny helhetlig lov om diskriminering.

Barneombudet skal ifølge lov og instruks arbeide for at barns behov, rettigheter og interesser blir tatt tilbørlig hensyn til på alle samfunnsområder. Ombudet skal særlig følge med i at lovgivning til vern om barns interesser blir fulgt, og at norsk rett samsvarer med de forpliktelser Norge har etter FNs konvensjon om barnets rettigheter.

Barneombudet har tidligere gitt innspill til NOU 2009:14, høringsuttalelse i høringsrunden på NOU 2009:14 og på utredning av behovet for et utvidet vern mot diskriminering på grunn av alder 2015. Denne høringsuttalelsen tar utgangspunkt i disse tidligere uttalelsene, med noen tillegg. Ombudets kommentarer til høringen gjelder de områder der barn har eller bør ha et fokus i diskrimineringslovgivningen og vi kommenterer derfor kapittel 4,6, 8 og 9. Av kapasitetshensyn har vi ikke kunnet gå grundig inn i alle forslagene i høringen.

Generelle betraktninger

Barneombudet mener det er positivt at det foreslås en helhetlig lov om diskriminering og at formålet med en felles lov er godt. Vi tror at det, særlig for barn, vil være enklere å forholde seg til en felles lov.

Artikkel 2 i barnekonvensjonen pålegger Norge å respektere og sikre rettighetene som er fastsatt i konvensjonen uten diskriminering. Det følger av barnekonvensjonen artikkel 4 at norske myndigheter skal treffe alle egnede lovgivningsmessige, administrative og andre tiltak for å gjennomføre de rettigheter som anerkjennes i barnekonvensjonen. Det tilligger derfor norske myndigheter et ansvar for å sikre at barns diskrimineringsvern etter artikkel i barnekonvensjonen 2 blir oppfylt.

Det er Ombudets inntrykk at barn som diskrimineres har mindre mulighet til å få ivaretatt sine rettigheter enn voksenpersoner, og at det derfor er viktig at både diskrimineringsgrunnlag, virkeområde for loven og håndheving av lovverket ivaretar barns rettigheter på en adekvat måte.

Barneombudet kommenterer ikke hvem som skal ha kompetanse til å håndheve regelverket. Vi minner likevel om at uansett hvilken instans som skal ha dette ansvaret, er det viktig at barns rett til selv å bringe klager inn for rett organ blir gjort tydelig. Dagens praksis er uklar,

og det er et rettssikkerhetsproblem for barn dersom deres rett til å klage på diskriminering blir begrenset av uklart regelverk og retningslinjer.

Kapittel 4 Lovens virkeområde

En av de arenaene der barn tilbringer mye tid, er i hjemmet. Departementet ber om høringsinstansenes syn på om loven skal gjelde familieliv og andre rent personlige forhold.

Barneombudet vil påpeke at mange av de argumentene som fremkom i NOU 2009:14 for å innlemme diskriminering av kvinner i familielivet, i enda større grad gjør seg gjeldene for barn. Ombudet er imidlertid enig med departementet i at det vil være problematisk å lovfeste et virkeområde der bevisspørsmål og håndheving er såpass problematisk. I tillegg er dette området, som det ble påpekt i NOU 2009:14, ikke et rettstomt område, men reguleres av andre lover. Ombudet støtter derfor departementets forslag om ikke å innlemme familielivet i lovens saklige virkeområde, heller ikke ved en rent symbolsk hjemmel. Vi kan ikke se at dette vil være i strid med barnekonvensjonens artikkel 4, 2 eller 3.

Kapittel 6 Diskrimineringsgrunnlag

6.4 Bør vernet mot diskriminering på grunn av alder utvides til alle samfunnsområder?

Vi vil først bemerke at vi er glad for at det har blitt foretatt en utredning av dette spørsmålet, med et tydelig barneperspektiv. Når diskriminering basert på alder har vært diskutert, har fokuset tradisjonelt vært på høy alder. Vi har imidlertid sett en utvikling der man i stadig større grad har anerkjent at barn kan bli diskriminert på grunn av lav alder.

Diskriminering av barn basert på alder handler om at barn blir behandlet dårligere enn voksne kun fordi de er barn, eller at yngre barn kommer dårligere ut enn eldre barn eller visa versa. Det kan handle om direkte forskjell i lovverk og praksis, men kanskje like viktig, hvordan vi ser på barn og dermed prioriterer og organiserer tjenester for barn. Urimelig forskjellsbehandling av barn som gruppe blir sett på som en av de store utfordringene globalt for å realisere barns rettigheter i praksis.¹

Barnekonvensjonen

Alder er ikke spesifikt nevnt i barnekonvensjonens artikkel 2. Dette er imidlertid et anerkjent diskrimineringsgrunnlag i andre konvensjoner, og det er nærliggende å anta at det vil omfattes av "annen stilling" i artikkel 2. Da barnekonvensjonen gjennom menneskerettighetsloven er en del av norsk rett, er barn i prinsippet allerede vernet mot diskriminering basert på alder. I praksis vil det imidlertid være problematisk at alder ikke er eksplisitt nevnt, men at man må belage seg på en tolkning av hva «annen stilling» inneholder.

Så lenge vernet mot aldersdiskriminering ikke fremgår av nasjonal lovgivning, omfattes det heller ikke av mandatet til Likestillings- og diskrimineringsombudet. Barn kan dermed vanskelig få prøvd saker om diskriminering basert på alder. FNs barnekomité har derfor anbefalt norske myndigheter «å nøye vurdere om det er mulig å utvide lovverket, for å beskytte barn mot diskriminering på grunnlag av alder».²

Det følger av barnekonvensjonen artikkel 4 at norske myndigheter har forpliktet seg til å treffe alle egnede lovgivningsmessige, administrative og andre tiltak for å sikre rettighetene i konvensjonen. Å lovfeste en rettighet som allerede kan utledes av barnekonvensjonen vil være et viktig tiltak for å gjennomføre rettighetene i praksis.

Hvorfor bør det innføres et generelt vern mot diskriminering basert på alder?

¹ CRIN: Briefing on age discrimination: <http://crinarchive.org/resources/infoDetail.asp?ID=20940&flag=report>

² FNs barnekomité's Avsluttende merknader til Norge (2010) avsnitt 20

Både barnekonvensjonen og nasjonal lovgivning legger opp til at barn i økende grad skal få myndighet og ansvar etter hvert som de blir eldre. Dette begrunnes med at barn på forskjellige alderstrinn har ulikt behov for beskyttelse, og at de i ulik grad er modne til å ta ansvar for sine handlinger. Samtidig tyder mye på at en del aldersgrenser er satt tilfeldig, uten noen helhetlig begrunnelse. Det er nærliggende å tro at en del er dårlig faglig fundert og i verste fall helt ubegrunnet. Eksempelvis har barneloven og barnevernloven en 7 års grense for når barn må høres, mens pasientrettighetsloven har 12 år. Den nevnte utredningen viser til andre eksempler på aldersgrenser hvor det ikke er lett å se hvilken begrunnelse som ligger til grunn.

Aldersgrenser og forskjellsbehandling av barn bør ikke gjennomføres tilfeldig, men i lys av diskrimineringsvernet i artikkel 2. Utgangspunktet må være at alle mennesker er likeverdige, og at eventuelle særregler for noen aldergrupper, enten det er for yngre eller eldre, må kunne forsvares som saklig og rimelig. Hva som anses som saklig og rimelig vil måtte sees i sammenheng med blant annet to andre grunnleggende prinsipper i barnekonvensjonen, barnets beste i artikkel 3 og barnets rett til deltakelse i art. 12.

Barneombudet vil i den sammenheng påpeke at barnekonvensjonen ikke angir en aldersgrense for når barn skal kunne høres. Det er derfor et spørsmål om man i det hele tatt bør sette aldersgrense i nasjonal lovgivning for når barns rett til å bli hørt inntreffer. Barnekomiteen har understreket at artikkel 12 i konvensjonen ikke setter noen aldersgrense for barnets rett til å uttrykke sine synspunkter.³ Komiteen fraråder derfor partene å innføre en nedre aldersgrense da dette i praksis kan begrense små barns rett til å bli hørt.

En innføring av alder som diskrimineringsgrunnlag vil gjøre at både offentlige og private aktører må begrunne hvorfor akkurat den konkrete grensen er valgt. Det betyr ikke at man ikke skal ha egne regler for barn – det kan i mange tilfeller være nødvendig og til det beste for barnet - men de må kunne begrunnes som saklige og rimelige. Når man vurderer en aldersgrense, er det naturlig å se hen til blant annet hva slags tiltak det er snakk om, barnas behov for ivaretagelse, barnas alder og modenhet og behovet for å ha klare regler på området.

Et generelt vern mot aldersdiskriminering vil kunne bidra til en mindre vilkårlig aldersgrensesetting i Norge. Et eksempel er 15-års aldersgrense for barnevernets ansvar for asylsøkende barn, der det etter Barneombudets syn ikke har blitt gjort en grundig nok vurdering før aldersgrensen ble satt.

Barneombudet mener at innføring av et forbud mot aldersdiskriminering vil være et viktig tiltak for å sikre at barn blir anerkjent som likeverdige borgere, hvor forskjellsbehandling skal begrunnes særskilt.

En unntaksregel for aldersgrenser som følger av lov eller forskrift støttes ikke av Barneombudet. Vi mener det heller bør innføres en generell unntaksadgang, og støtter alternativt to slik det er skissert fra departementet.

6.4.6 Aktivitets- og redegjørelsesplikt

FNs barnekomité har lagt vekt på at man må ha en bred tilnærming til bekjempelse av diskriminering. Staten har ikke bare et ansvar for å avstå fra å diskriminere, men også en forpliktelse til å gjennomføre tiltak som kan synliggjøre, avhjelpe og forebygge diskriminering. Barneombudet mener derfor at et individuelt vern mot aldersdiskriminering bør suppleres av en aktivitets- og redegjørelsesplikt. Sammenlignet med voksne gis barn ofte mindre mulighet til å uttale seg i enkeltsaker eller påvirke beslutningsprosesser. Tilsvarende

³ FN's barnekomité's Generelle kommentar nr 12 (2009) om barnets rett til å bli hørt, avsnitt 21.

kan barn mangle formell eller reell tilgang til klageinstanser og domstolen. Både budsjettmessige og organisatoriske beslutninger kan ramme skjevt ut fra alder, hvor konsekvensen er at tjenester til barn er dårligere enn sammenlignbare tjenester til voksne. En aktivitets- og redegjøringsplikt vil over tid kunne bidra til å skape bevissthet rundt disse forskjellene og gjøre at man får til en endring som sikrer likebehandling av alle grupper uavhengig av alder.

6.5 Bør lovens liste over diskrimineringsgrunnlag suppleres av en samlekategori?

Departementet vurderer å utvide diskrimineringsvernet med en samlekategori. Ombudet stiller seg positiv til dette, da en sekkekategori åpner for en mer dynamisk tolkning av loven. Nye diskrimineringsgrunnlag vil etter Ombudets syn også nå barn raskt og det er derfor behov for fleksibilitet i lovverket. En slik kategori vil også være mer i tråd med diskrimineringsvernet i barnekonvensjonens artikkel 2.

Dersom departementet faller ned på at det ikke skal innføres et generelt vern mot aldersdiskriminering, mener Barneombudet det er svært uheldig dersom alder også utelates fra samlekategorien, slik departementet legger opp til.

Kapittel 8 Universell utforming og individuell tilrettelegging

Universell utforming

Barneombudet støtter bekymringen fra LDO og FFO om at uforholdsmessighetsbegrensingen i loven brukes i for stor grad for å begrunne manglende universell utforming av eldre bygg. Deres krav om at det må forskriftsfestes krav om universell utforming av eksisterende bygninger synes rimelig. Barneombudet er særskilt opptatt av skolebygg og andre bygg som tilbyr tjenester til barn. Vi viser til CRPD artikkel 24 og barn med funksjonsnedsettelse sin rett til opplæring, og til LDOs supplerende rapport til CRPD, der skolebygg fremheves som en særskilt utfordring¹. Utfordringen manifesteres blant annet i retten til nærskole som i mange tilfeller ikke er reell for barn med funksjonsnedsettelse, da nærskolen ikke er universelt utformet.

Departementet foreslår å utvide anvendelsesområdet til bestemmelsen om universell utforming av IKT, nåværende § 14 i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, slik at også opplærings- og utdanningssektoren omfattes av bestemmelsen med tilhørende forskrift, men tar forbehold om å inkludere digitale læringsressurser før dette er bedre utredet.

Barneombudet støtter departementets syn om et utvidet anvendelsesområde. Barneombudet viser til barns rett til likeverdig opplæring. Denne tilsier at man ikke kan utelukke en stadig økende del av undervisningsmetodene fra kravet. Vi minner også om at digital kompetanse er en grunnleggende ferdighet barn skal oppnå i skolen.

Kapittel 9 Innhold i læremidler og undervisning

Departementet foreslår i kapittel 9.2 en bestemmelse om at læremidler og undervisning i barnehager, skoler og andre utdanningsinstitusjoner som tilbyr opplæring med grunnlag i lov, skal bygge på formålet med likestillings- og diskrimineringsloven. Plikten skal omfatte både læremidler og muntlig undervisning, og alle lovens diskrimineringsgrunnlag.

Ombudet mener derfor at innlemmelse av nye diskrimineringsgrunnlag i læremidlene vil være en viktig del av arbeidet for å redusere diskriminering. Vi støtter dette forslaget.

Vennlig hilsen

Anne Lindboe
barneombud

Camilla Kayed
fagsjef

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.

¹ <http://www.ldo.no/nyheiter-og-fag/brosjyrar-og-publikasjonar/rapporter/crpd-rapport-2015/>