



NORSK KVINNESAKSFORENING

Barne- og likestillingsdepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 Oslo

Oslo, den 15.01.2016

Høringsnotat om felles likestillings- og diskrimineringslov

Norsk Kvinnesaksforening (NKF) har følgende merknader til utkastet til felles lov om likestilling og forbud mot diskriminering.

Uttalelsen er konsentrert til spørsmål som er relevante i et kvinneperspektiv. Under punkt 1 behandler vi hvorfor Norsk Kvinnesaksforening mener at spørsmål relatert til kjønnsdiskriminering ikke bør behandles i en diskrimineringslov som skal omfatte en rekke meget forskjellige diskrimineringsgrunnlag, og deretter, under punkt 2, enkelte spørsmål som departementets lovutkast reiser, særlig punkter hvor forslagene i høringsutkastet til ny lov innebærer et endret eller svekket diskrimineringsvern for kvinner, sammenlignet med tidligere likestillingslover.

1) Forslaget om en felles lov som skal fremme likestilling og hindre diskriminering

Departementets forslag tar sikte på å gjennomføre diskrimineringslovutvalgets framlegg i NOU 2009: 14. NKF uttalte seg som kjent, mot forslaget i utredningen om en felles diskrimineringslov som skulle omfatte en rekke nokså forskjellige diskrimineringsgrunnlag. NKF fastholder at det er påkrevd å opprettholde en egen, særlig, lov som tar sikte på å ramme kjønnsdiskriminering.

Diskriminering pga. «kjønn» skiller seg fra andre diskrimineringsgrunnlag ved at alle individer tilhører et kjønn. I motsetning til de andre diskrimineringsgrunnlagene som utkastet til felles lov omhandler, er det ved kjønnsdiskriminering ikke tale om et minoritetsvern. Det er ikke grunnlag for å se kvinner – eller menn - som en minoritet i samfunnet. Hensikten med lovgivningen har vært å sikre kvinner har like rettigheter som menn og behandles som fullverdige samfunnsborgere. Norge har akseptert nødvendigheten av tiltak for å sikre dette både gjennom å slutte seg til FNs kvinnediskrimineringskonvensjon og ved å gi konvensjonen status som norsk lov, se menneskerettsloven § 2, jf. § 3.

Norge har hatt lovregler som skal fremme likestilling mellom kjønnene siden 1978. Loven ble sågar vedtatt før FN vedtok kvinnediskrimineringskonvensjonen i 1979. 1978-loven var på mange måter nyskapende og har etter hvert dannet mønster for diskrimineringslover på flere områder hvor Norge er blitt forpliktet til å vedta lovgivning pga. tilslutning til internasjonale konvensjoner. Den omstendighet at senere lovgivning bygger på likestillingslovens lest er imidlertid etter Kvinnesaksforeningens syn ikke en grunn til å innføre felles lov for de ulike diskrimineringsformene. Bekjempelse av de ulike diskrimineringsgrunnlagene krever til dels forskjellige tiltak og etter NKF's syn vil det være til ulempe for alt fremtidig arbeid med å utrydde diskriminering av forskjellige grunner og alle grunnlagene skulle behandles i samsvar med et regelsett som er blitt tannløst fordi det favner så mange forskjellige diskrimineringsgrunnlag

I høringsnotatet heter det at begrunnelsen for en felles lov er et ønske om å styrke diskrimineringsvernet uavhengig av diskrimineringsgrunnlag, å bedre vernet mot sammensatt diskriminering og å foreta retts tekniske forbedringer. Diskriminering retter seg mot mange grupper i samfunnet. Lovforslaget nevner i tillegg til kjønn, homoseksuelle og andre seksuelle minoriteter, funksjonshemmede, etniske minoriteter og muligens eldre personer.

NKF er uenig i at disse gruppene har sammenlignbare behov for lovmessig vern og i at den diskrimineringen de ulike gruppene utsettes for er av en slik karakter og samfunnsmessig betydning at det er hensiktsmessig å samle alt i en lov. Vi kan ikke se at dette drøftes nærmere i høringsnotatet. At en felles lov vil kunne sikre en “mer likeartet håndhevings- og rettspraksis” er heller ikke nødvendigvis en fordel for de berørte gruppene. Lovreglene – lovbeskyttelsen – vil måtte ses i relasjon til det enkelte diskrimineringsgrunnlaget.

Etter NKF's syn må ethvert forslag til lovgivning om diskrimineringsvern ses i relasjon til de internasjonale regler som Norge er bundet av. Dette gjelder særlig de internasjonale reglene som har fått status som norsk lov. Som nevnt gjelder dette FNs kvinnediskrimineringskonvensjon. Men dette gjelder også EØS-lovgivning som Norge er forpliktet å gjennomføre i norsk rett, men som også er gitt fortrinnsrett ved kollisjon med norske lovregler. NKF etterlyser av den grunn en nærmere redegjørelse for Norges forpliktelser etter det «internasjonale regelverket» og i hvilken grad forslagene innebærer oppfyllelse eller svekkelse av dette. I den utstrekning en felles likestillings- og diskrimineringslov vil medføre et svakere vern mot kjønnsdiskriminering enn det som norsk lovgivning har gitt til nå, vil dette etter vårt syn være et brudd på de internasjonale forpliktelsene – selv om gjeldende vern går lenger enn forpliktelsene – så lenge det ikke kan vises til at det ikke lenger er behov for å opprettholde det tidligere, sterkere diskrimineringsvernet. I denne forbindelse minner vi om at FNs kvinnediskrimineringskomite har uttalt kritikk mot stater som har vedtatt felles diskrimineringslovgivning som også omfatter kjønn.

NKF er enig i at det er ønskelig å nevne vern mot sammensatt diskriminering i lovteksten i de forskjellige diskrimineringslover. Men foreningen kan ikke se at dette tilsier at det er behov for en felles diskrimineringslov. Vi minner her om at FNs kvinnediskrimineringskomite har lagt til grunn at kvinnediskrimineringskonvensjonen verner mot sammensatt diskriminering og at håndhevelsesmyndighetenes praksis viser at dette blir fulgt opp.

NKF kan likeledes ikke se at retts tekniske hensyn taler for en felles lov. I lovutkastet er tatt inn en rekke bestemmelser som bare gjelder ett diskrimineringsgrunnlag, se f.eks. § 5, §§ 17 – 22, § 29 og § 35. Foreningen vil også peke på at det heller ikke er enkelt å finne frem i lovforslaget. Selv om diskrimineringsforbudene gjelder for ulike grupper, stiller vi oss i lys av at gruppene ikke er sammenlignbare, tvilende til at anvendelsen av et diskrimineringsforbud for en type diskriminering, vil ha overføringsverdi til andre grupper.

Likestillingsloven av 2013 har, som den opprinnelige lov av 1978, hatt som utgangspunkt at forholdet mellom kjønnene ikke er et nøytralt område slik at disse skal behandles likt. Kvinner har trengt, og trenger fremdeles, særbehandling på grunn av at de som gruppe og enkeltpersoner diskrimineres

og undertrykkes. I lovforslaget er denne historikken usynliggjort, selv om høringsnotatet aksepterer at det fremdeles foregår kvinnediskriminering. Etter Kvinnesaksforeningens syn er det ikke gitt noen tilfredsstillende begrunnelse i høringsnotatet for hvorfor bestemmelsen om å bedre kvinners stilling, nå foreslå fjernet i formålsbestemmelsen. En slik bestemmelse har betydning for tolkingen av loven, og må ses som en gjennomføring av FNs kvinnediskrimineringskonvensjon. Så lenge kvinner fremdeles kjønnsdiskrimineres i Norge krever NKF at formålsbestemmelsen opprettholdes uendret.

NKF vil peke på at det fremstår som særdeles umusikalsk å foreslå avskaffelse av en særskilt likestillingslov med bedring av kvinners stilling som formål på et tidspunkt da konflikter mellom ulike former for diskriminering skjerpes og der kvinner som gruppe møter nye diskrimineringsformer. Etter vårt syn illustrerer begivenhetene i Köln, Stockholm og Helsingfors behovet for en egen lov med formål å bedre kvinners stilling kan være større enn tidligere.

Tilknytningen til Kvinnediskrimineringskonvensjonen svekkes ved at en egen likestillingslov foreslås fjernet og erstattet av en kjønnsnøytral lov mot diskriminering på ulike grunnlag. Selv om det fortsatt vil være mulig å rapportere om Norges politikk for å etterleve konvensjonen, vil grunnlaget for rapportering være redusert og Norges posisjon som et "likestillingsland" i særklasse trues.

Den kulturelle og politiske signaleffekten av en egen likestillingslov med et eksplisitt formål om å styrke kvinners situasjon, bør ikke overses. Den norske likestillingsloven har vært et viktig politisk- kulturelt symbol og har demonstrerer en politisk vilje på området. Den foreslåtte fellesloven skaper på den annen side en uklarhet om regjeringens motiver og mål.

2) Kommentarer til lovutkastet

Familieliv og andre rent personlige forhold

Kvinnesaksforeningen mener at loven fremdeles skal gi uttrykk for at forbudet mot kjønnsdiskriminering gjelder på *privatlivets område* selv om forbudet ikke håndheves på dette området. Signaleffekten av at loven også omfatter privatlivets område, er viktig og bestemmelsen understreker at regler og

normer for hvordan kvinner og menn skal forholde seg til hverandre ikke bare gjelder i det offentlige rom, men også i familie- og privatliv. Det personlige og private er også politikk. Et lovvedtak som innebærer at privatlivets område ikke lenger er omfattet for så vidt gjelder kjønnsdiskriminering, vil gi uønskede politiske signaler til de som kommer fra kulturer som gir menn en sterkere stilling enn kvinner, og hvor likeverd mellom kjønnene ennå ikke er en naturlig tankegang.

Det kan by på problemer å fastsette grensen mellom hva som skal anses høre til «familieliv og andre rent personlige forhold» og alle samfunnsområder ellers. Grensedragningen her vil ofte være kulturelt betinget – og vil endre seg i takt med samfunnsutviklingen.

Diskrimineringsgrunnlagene

Alle diskrimineringsgrunnlagene, bortsett fra graviditet, er kjønnsnøytrale, dvs. at begge kjønn kan påberope seg vern. Den kjønnsnøytrale tilnærmingen tilslører det faktum at kvinner og menn fremdeles ikke er likestilt i vårt samfunn og at kvinner fremdeles trenger et særskilt vern mot system- og holdningsbasert diskriminering.

Omsorgsoppgaver som et forhold som det er forbudt å diskriminere på grunnlag av, er et diskrimineringsgrunnlag. Det kan bidra til å løse problemer når pårørende må ta seg av en av sine nærmeste. NKF stiller likevel spørsmål om dette indikerer et politisk siktemål om et større privat omsorgsansvar og en reduksjon av det offentlige velferdssystemet i forhold til eldre og pleietrengende? Er det tilfellet vil et diskrimineringsvern knyttet til omsorg kunne komme til å støtte opp om en tradisjonell kjønnsrollepraksis der omsorg primært er kvinners ansvar, og dermed svekke kvinners stilling i arbeidslivet.

Graviditetsvernet

Den reviderte likestillingsloven fra 2013 svekket graviditetsvernet i tilknytning til kvinners arbeidsforhold. NKF hilser forslagene på dette punkt velkomne. Vi minner om Norge på dette punkt er forpliktet av EØS-direktiv.

Etter svangerskapsdirektivet (direktiv 92/85 EF) artikkel 8 nr. 1 plikter medlemstatene å sikre arbeidstakere som er mødre rett til sammenhengende permisjon i 14 uker før og/eller etter fødselen. Dette bør etter NKFs syn klart fremgå av lovteksten ettersom dette sikrer kvinner en egen rett til permisjon før den delen av foreldrepermisjonen som foreldrene kan dele, starter. Nåværende regulering er således i strid med Norges EØS-rettslige forpliktelser.

Etter NKFs syn bør bestemmelsen om individuell tilrettelegging for gravide plasseres sammen med bestemmelsen om lovlig forskjellsbehandling pga. graviditet mv. ettersom det er i den sammenhengen en leser av loven forventer å finne en slik bestemmelse.

Arbeidsgivers aktivitets- og redegjøringsplikt

Likestillingsloven pålegger i §§ 23 og 24 arbeidsgivere en aktivitets- og en redegjøringsplikt. I utkastet forslås aktivitetsplikten for så vidt gjelder private virksomheter begrenset til virksomheter som jevnlig sysselsetter minst 50 ansatte og redegjøringsplikten foreslås opphevet. Begge forslagene vil medføre en svekkelse av gjeldende beskyttelse mot diskriminering pga. kjønn, og NKF kan ikke se at det, fordi det kan by på problemer å innføre tilsvarende forpliktelser i forbindelse med øvrige diskrimineringsgrunnlag, er en god nok begrunnelse for en endring når det gjelder kjønnsdiskriminering.

En begrensning av aktivitetsplikten til bare å gjelde private virksomheter med mer enn i snitt 50 ansatte, innebærer at det bare er en meget begrenset andel av private virksomheter i Norge som vil ha en slik plikt. Andelen private foretak med mer enn 50 ansatt i Norge, er meget liten, jf. SSBs opplysninger.

En opphevelse av redegjøringsplikten, uten å erstatte den med andre tiltak, vil svekke aktivitetsplikten. I høringsnotatet heter det at redegjøringsplikten har svakheter og at den foreslås opphevet for å minke belastningen på foretakene. Selv om vi har forståelse for at det kan være ønskelig å minke offentlige krav til rapportering fra foretak, er dette etter Kvinnesaksforeningens syn feil ende å begynne den prosessen i. For utenforstående har opplysningene i årsberetninger o.l. stor interesse. Men det offentlige håndhevelsesapparatet bør også settes i stand til å følge opp det materialet som redegjøringsplikten frembringer.

Definisjonen av lovlig forskjellsbehandling

I lovutkastet § 9 om lovlig forskjellsbehandling er det som nytt annet ledd tatt inn en bestemmelse som innebærer en begrensning i adgangen til lovlig/direkte forskjellsbehandling i arbeidslivet som ikke står i likestillingsloven § 6. NKF kan ikke se at denne bestemmelsen bør gjelde når kjønn er – eller inngår i – diskrimineringsgrunnlaget.

Definisjonen av seksuell trakassering og håndhevelsen av forbudet

Det er i lovutkastet § 13 tredje ledd tatt inn alternative utforminger av definisjonen av seksuell trakassering. Norsk Kvinnesaksforening mener en norsk definisjon må utformes slik at den fanger opp både det som FNs kvinnediskrimineringskomite mener faller innenfor begrepet og definisjonen i EØS-direktivene om likestilling og likebehandling av menn og kvinner i forbindelse med tilgang til varer og tjenester.

Kvinnesaksforening oppfordrer til at LDO og nemnda gis kompetanse til å håndheve forbudet mot seksuell trakassering. Selv om slike saker ofte reiser rettssikkerhets og bevisshensyn, er det ønskelig at den som mener seg utsatt for seksuell trakassering kan henvende seg til LDO for bistand til å få utredet en slik anførsel. Det er bare et fåtall slike saker som har vært gjenstand for domstolsbehandling. Dette viser at det er behov for et lavterskeltilbud til de som mener seg sekstrakassert. Det beste ville være om LDO og nemnda fikk anledning til å tilkjenne offeret en standardisert oppreisningserstatning dersom LDO/nemnda fant det sannsynliggjort at det foreligger seksuell trakassering. Det vil kunne gi en mer effektiv håndhevelse av lovforbudet. NKF er overbevist om at både LDO og nemnda vil kunne utvikle saksbehandlingsregler som vil gi en rettssikker behandling. Dersom den som pålegges et erstatningsansvar mener seg «urettferdig» behandlet, vil vedkommende kunne bringe avgjørelsen inn for domstolene som andre forvaltningsvedtak. I en slik sak vil det offentlige være motpart og ikke den seksuelt trakasserte. Etter NKF's syn taler mye for at behovet for beskyttelse mot seksuell trakassering er økende.

Håndhevingsregler generelt

Norsk Kvinnesaksforening beklager sterkt at departementet ikke har lagt frem sine planer for revisjon av håndhevingsystemet sammen med forslaget til felles likestillings- diskrimineringslov.

Hensett til at vi i Norge har hatt en likestillingslov siden 1978, mener NKF at det nå er nødvendig å videreutvikle reglene om reaksjoner mot den/de som kjønnsdiskriminerer. Vi kan vanskelig se at det kan argumenteres mot at LDO og/eller nemnda gis en adgang til å ilegge gebyr e.l. når det konstateres kjønnsdiskriminering. Ideelt sett burde LDO/nemnda også kunne gis adgang til å tilkjenne den som har vært diskriminert pga. kjønn erstatning og/eller oppreisning. Også på dette punktet må det nå innføres lavterskeltilbud til den/de som har vært diskriminert. Dette vil innebære at det er den som har diskriminert som pålegges byrden med å bringe saken inn for retten for å få vedtaket erklært ugyldig om han/hun er uenig i avgjørelsen til LDO/nemnda.

3) Avsluttende merknader

I dagens Norge er det mulig for kvinner å kombinere barneomsorg, familieliv og arbeidskarriere fordi samfunnssystemet har tilrettelagt for dette gjennom økonomiske støtteordninger, barnehager, offentlig eldreomsorg og et lovverk som har til formål å sikre kvinner mot kjønnsbasert forskjellsbehandling og overgrep. Kvinners stilling i Norge er bedre enn i mange land på grunn av den likestillingspolitiske innretningen på den norske velferdsstaten.

Forslaget til felles diskrimineringslov representerer et tilbakeslag. Symbolkraften til en egen likestillingslov blir borte. Den kraften mener NKF er undervurdert. Den proaktive likestillingspolitikken som FNs kvinnediskrimineringskonvensjon legger opp til risikerer å få mindre gjennomslagskraft fordi den tydelige lovforankringen vil forsvinne i Norge. Norsk Kvinnesaksforening vil derfor advare mot at lovforslaget blir fremmet og vedtatt.

Vår konklusjon er at en egen likestillingslov må beholdes, forsterkes og tydeliggjøres. En rekke begivenheter i Norge i løpet av 2015 har vist at kvinner fremdeles diskrimineres i Norge pga. kjønn

Oslo, 15 januar 2016

Margunn Bjørnholt

leder