

Barne-, likestilling- og
diskrimineringsdepartementet

Postboks 8036, Dep.
0030 Oslo

Vår saksbehandler:
Jorunn Solgaard

Kopi til

Vår dato
09.01.2013

Vår referanse
2007-0063

Deres referanse
12/6969

Høringssvar: Politikk for likestilling

Unio har hatt NOU 2012:15 på organisasjonsmessig høring. I det følgende kommer Unios innspill og tilbakemelding på tiltakene.

Innsatsområde 1: Folkestyre

a) Likestilte valglistor (endringer i valgloven)

Utvalget viser til at sammensetningen av valglistor berører det allmenne demokratiet på en måte som kan gjøre det legitimt for allmennheten å stille krav til partienes nominasjonsprosess. Utvalget drøfter to modeller:

Modell allmenn lov: Det nedfelles et krav i valgloven om at hvert kjønn skal være representert med minst 40 prosent ved sammensetning av valglistor til kommunevalg, fylkestingsvalg og stortingsvalg.

Modell lokal beslutning: Det tas inn en bestemmelse i valgloven om at kommunestyre, fylkesting og Storting høsten før valg, skal drøfte likestillingsstatus i det gjeldende folkevalgte organet, og på det grunnlag avgjør om det skal stilles krav om at hvert kjønn skal være representert med minst 40 prosent på valglistene ved det kommende valget.

Utvalgets flertall anbefaler modellen lokal beslutning fordi denne sikrer en jevnlig lokal diskusjon om likestillingsspørsmål, sikrer lokalt selvstyre og også åpner for vedtak om representasjonsregler knyttet til etnisk minoritetsbakgrunn.

Unio ser at begge virkemidlene vil kunne ha positiv effekt for å oppnå bedre kjønnsbalanse på valglistor. Etter å ha drøftet de ulike hensynene for og i mot begge modeller, og har Unio landet på å støtte lovforslaget om et 40 % representasjon, modell allmenn lov. Unio mener at drøftinger er et for svakt virkemiddel hvis man ønsker likestilte valglistor. Erfaringene fra kjønnsbalanse i folkevalgte organer tilsier at en drøftingsplikt ikke er tilstrekkelig tiltak, og at det kreves sterkere virkemidler. Kjønnsbalanse i folkevalgte organer er viktig både fra et demokratisk og likestillingspolitisk perspektiv. Unio støtter at det lovfestes en 40 – 60 % representasjon. Dette er en kjent fordeling i andre sammenheng, jf lovfesting av kjønnsbalanse i ASA-styrer

b) Program for bredde i folkestyret

Utvalget anbefaler at det igangsettes et landsdekkende, målrettet og langsiktig

programarbeid for å skape større bredde på alle nivåer av folkevalgt arbeid. Målsettingen er å øke kvinneandelen, andel med etnisk minoritetsbakgrunn og øke andelen representanter under 30 og over 60 år. I NOU 2011: 18 foreslås det et direktorat for likestilling med regionkontorer og et tiårig utviklingsprogram for lokalt likestillingsarbeid. Utvalget anbefaler at det årlig settes av statlige midler over dette utviklingsprogrammet til lokale tiltak som del av et program for bredde i folkestyret.

Unio støtter forslaget. Utvalgets analyse viser at politiske verv og posisjoner i liten grad gjenspeiler befolkningen, og det kan på denne bakgrunn argumenteres for et slikt program. Manglende bredde i representasjonen resulterer i at viktige politikkområder forblir usynlige i den offentlige debatten. Det er også viktig med en bevisstgjøringsprosess i de politiske partiene om arbeidsformer og miljø for å rekruttere bredere enn i dag. Trakassering av kvinner er et særlig aktuelt tema. Mens representasjonskrav i valgloven kun bør omfatte kjønn kan et program for bredde i folkestyret også ta opp øvrige diskrimineringsgrunnlag.

Innsatsområde 2: Valgfrihet.

a) Programsatsing for frie utdanningsvalg.

Utdanningsprogram og ressursmiljø.

Utvalget foreslår at det etableres en landsdekkende programsatsing for frie utdanningsvalg, og at deler av programmet kan driftes av det foreslåtte direktoratet for likestilling. Sentrale elementer i programmet vil være kompetansehevingstiltak rettet mot ansatte i barnehage og grunnsopplæring, styrking av likestillingsperspektivet i rådgivningen i skolen generelt og i faget utdanningsvalg spesielt, og mentorordninger i videregående opplæring innenfor sterkt kjønnssegregerte fag. I tillegg foreslås etablert et ressursmiljø for å styrke arbeidet med likestilling i førskole- og lærerutdanning og i læremidler.

Unio støtter forslaget. Arbeidet for å bryte det kjønnsdelte arbeidsmarkedet må omfatte hele utdanningsløpet. Dette vil være i tråd med Kvinnekonvensjonens art 5 om eliminering av kjønnsstereotyper, som CEDAW-komiteen har oppfordret Norge til å iverksette tiltak mot. I tillegg til det nye direktoratets rolle i denne satsingen må Unio vil understreke at det er viktig

*at det settes av tid og ressurser for de tilsatte i skole og barnehage for å få realisert disse tiltakene

* at Kunnskapsdepartementets ansvar for likestillingsarbeidet i skole og barnehage styres

* at lærerutdanningene styrkes for skolering i likestillingsarbeid i skole og barnehage

* at ressursmiljøet bidrar faglig for likestilling og hindre diskriminering i læremidlene

Kjønnsspoeng og likestillingsstipend

Utvalget foreslår at det etableres en ordning med likestillingsstipend for det underrepresenterte kjønn på nærmere utvalgte, og svært kjønnskjeve studieretninger i videregående opplæring og høyere utdanning. Tilsvarende bør også gjøres ved underrepresentasjon av kvinner og menn med innvandrerbakgrunn. Formålet med stipendordningen vil være "å senke barrierer, synliggjøre muligheter og gi insentiver til å gjøre valg som bryter med kjønnsstradisjonelle yrkes og utdanningsvalg". Utvalget foreslår også en mer systematisk og målrettet bruk av ordningen med kjønnsspoeng i høyere utdanning, innenfor fagfelt hvor det er særlig sterk kjønnssegregering.

Unio er i utgangspunktet skeptisk til å bruke stipend og kjønnsspoeng for å få flere menn til å velge kvinnedominerte yrker, særlig yrker i helse- og omsorgssektoren. Menn oppgir selv at den lave verdsettingen av og arbeidsorganiseringen i disse yrkene, med stort

innslag av deltid, som det viktigste argumentet for ikke å velge dem.

For at en ordning med kjønnspoeng skal kunne forsvares, må det være så stor søkning til disse utdanningene at snittet blir høyt og dermed en barriere. Det er også et motargument at slike særordninger kan være i strid med rettspraksis fra EU-domstolen og EFTA-domstolen (positiv særbehandling). Det er sannsynlig at kvinner tidligere har forholdt seg annerledes enn menn til lønns- og arbeidsbetingelser når de har valgt utdanning og yrke, men vår erfaring er at slike forskjeller gjør seg gjeldende i stadig mindre grad. For eksempel viser en nyere undersøkelse fra Bente Abrahamsen at nyutdannede sykepleiere, uansett kjønn, er innstilt på heltidsarbeid. Unio er sikker på at det er de følgende tiltakene som vil gjøre det attraktivt for både menn og kvinner å velge yrker inne i utdannings- og helsesektoren: økt lønn, bedre bemanning, faste og hele stillinger, bedre tilrettelegging for fagmiljøer og kompetanseutvikling. Dersom likestillingsstipend og kjønnspoeng vurderes innført, er det derfor viktig at de inngår som to av en rekke tiltak for å endre det kjønnsdelte arbeidsmarkedet, og at de må vurderes konkret for de enkelte utdanninger. Her må en analyse av årsakene til underrepresentasjonen av det ene kjønn stå sentralt for å vurdere hvorvidt stipend og kjønnspoeng vil være egnede tiltak.

b) Trepartsavtale for likestilling i arbeidslivet

I sin første rapport, Struktur for likestilling, slo Skjeie-utvalget fast at Norge mangler en gjennomføringsstruktur for myndighetenes likestillingspolitikk. Et av forslagene var et forum for likestilling i arbeidslivet mellom likestillingsministeren og partene i arbeidslivet. Arbeidslivet er en svært viktig arena for arbeidet med kjønnslikestilling og motvirkning av diskriminering. Unio foreslo da at likestillingsministeren skulle møte i Arbeids- og pensjonspolitiskråd og ikke at det ble opprettet et nytt råd for partene i arbeidslivet og likestillingsministeren.

Nå foreslår Skjeie-utvalget at det etableres en trepartsavtale for likestilling i arbeidslivet, etter mønster av IA-avtalen. Trepartsavtalen foreslås forankret mellom partene i arbeidslivet og likestillingsministeren. Dette bør være en selvstendig avtale på nasjonalt og lokalt nivå. Avtalen kan bygges opp rundt aktivitetspliktene i likestillings- og diskrimineringslovgivningen. Det er varierende bevissthet og kunnskap om likestillingsarbeid på virksomhetsnivå, og det er lite systematikk i arbeidet. En forpliktende trepartsavtale kan endre dette.

Unio støtter forslaget til trepartsavtalen, med følgende bemerkninger:

Avtalens «rammer»

Vi vet at de store likestillingsutfordringene i arbeidslivet er strukturelle, knyttet til det kjønnsdelte arbeidsmarkedet og den kjønnede arbeidsdelingen i samfunnet. Likelønn og deltid er to eksempler på dette. I sin gjennomgang av arbeidstid og arbeidsmiljø (kapittel 9) viser utvalget til at det kjønnsdelte arbeidsmarkedet fører til segmenter i arbeidsmarkedet som opprettholder denne kjønnsdelingen, og at det er behov for en arbeidslivspolitik som kan make å inkludere brede likestillingspolitiske utfordringer knyttet til arbeidsmiljøforhold, omsorgsoppgaver og arbeidstidskulturer. Dette handler ikke bare om kvinners deltidarbeid, men like mye om at mannsdominerte arbeidsplasser ikke tar høyde for menns omsorgsoppgaver i familien. Strukturelle utfordringer krever strukturelle grep, noe som igjen krever at myndighetene tar et særlig ansvar. Det må være tydelig hvilke forpliktelser partene påtar seg ved å inngå i samarbeidet, og ansvarsfordelingen må være klar. Myndighetene må forplikte seg til å bidra med nødvendige ressurser i form av veiledning, kunnskapsoverføring og penger til tiltak og samordning av arbeidet, slik at målsettingene oppnås. Det må etableres både nasjonale og bransjevise mål for endring av likestillingstilstanden, i tillegg til lokale mål i den enkelte virksomhet. Avtalepartene må, som i IA-avtalen, forplikte seg til å rapportere på

måloppnåelse etter nasjonale og bransjevisse standarder. Bortfall av redegjørelsesplikten kan bare forsvares dersom virksomheten som inngår avtalen, kan dokumentere et systematisk arbeid og rapportere på måloppnåelse.

Ansvar for trepartsavtalen

Skjeie-utvalget foreslår at ansvaret for trepartsavtalen legges til det nye forumet for likestilling i arbeidslivet. Plasseringen av ansvaret for en trepartsavtale for likestilling i arbeidslivet er en vanskelig avveining. Det er et gjennomgående og urovekkende funn i utvalgets arbeid at strategien med integrering av kjønnsperspektivet ("mainstreaming") uten klar ansvars plassering, svekker likestillingsarbeidet snarere enn styrker det. Dette taler for en styrking av det departementet som i dag har ansvar for og kompetanse på likestilling og kjønnsperspektiv. På den annen side er det tilsvarende fare for at et nytt Forum for likestilling i arbeidslivet får en svakere status enn arbeids- og pensjonspolitisk råd, som kunne være et alternativt forum for oppfølging av en trepartsavtale. Vi må unngå at et Forum for likestilling i arbeidslivet blir et "kvinneforum" med vikeplikt. Utfordringen er etter vårt syn også å få arbeids og pensjonspolitisk råd til å utføre sitt arbeid med "kjønnsbriller" på. Unio står på forslaget om at arbeids- og pensjonspolitisk råd og et nytt Forum for likestilling i arbeidslivet ses i sammenheng, at det er de samme representanter som sitter i begge organer, og at ansvaret deles av arbeidsminister og BLD-minister.

Innsatsområde 3: Fordeling

Utvalget foreslår her flere tiltak med sikte på å fremme en likere fordeling av omsorgsarbeidet i ulike livsfaser.

a) Foreldrepenger: Selvstendig rett for fedre.

Utvalget foreslår at fedre gis selvstendig rett til uttak av foreldrepenger og omfang av foreldrepenger basert på egen stillingsandel. Forslaget innebærer at gjeldende aktivitetskrav for mor når far tar ut foreldrepenger ut over fedrekvoten, bortfaller.

Unio støtter forslaget. Likestillings- og diskrimineringsombudet har ved flere anledninger pekt på at dagens regler, med aktivitetskrav for mor, men ikke for far, er i strid med likestillingsloven. Alternativet vil være at det stilles aktivitetskrav til far for at mor skal ha rett til foreldrepermisjon utover sin lovpålagte andel (12 uker). Et slikt aktivitetskrav til far ville innebære at mor ikke vil ha slik rett til foreldrepenger dersom far er arbeidsledig, noe de fleste vil finne urimelig.

b) Tredeling av foreldrepermisjonen.

Utvalget mener det bør være et mål at fedre tar en større andel av foreldrepermisjonen enn de 12 ukene som i dag utgjør fedrekvoten, og foreslår at foreldrepengerperioden etter fødsel deles i tre like store deler; en mødrekvote, en fedrekvote og en felles del som foreldrene fritt kan dele mellom seg. Det forsettes at den samlede permisjonstiden økes til 48/58 uker avhengig av dekningsgrad.

Unio støtter forslaget. Erfaringer fra for eksempel Island, viser at en lovpålagt deling øker fars deltakelse ved omsorg av barna. I Danmark hvor deling/tredeling ikke lenger er regulert i lov, er tendensen at far er mindre aktiv i omsorgsarbeidet og mor tar større del av ansvaret.

c) Foreldrepenger uavhengig av yrkesaktivitet.

Utvalget peker på at mens det offentlige gjennom foreldrepengerordningen tar et stort økonomisk ansvar for omsorg for barn med yrkesaktive foreldre, tas det lite økonomisk ansvar når foreldre har svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Engangsstønadene er i dag på

35 263 kroner. Utvalgets flertall anbefaler at det innføres en minsteytelse for foreldrepenger på 2G for foreldre med liten eller ingen tilknytning til arbeidslivet. Utvalget understreker viktigheten av at minsteytelse innføres innenfor rammen av en tredelt foreldrepengeordning, jfr avsnitt over.

Unio støtter forslaget, men med forbehold. Foreldrepengeytelsen er å anse som kompensasjon for bortfall av inntekt. Utvalgets forslag er basert på en annen innfallsvinkel: å sikre økonomien i barnefamilier der foreldrene har en svak tilknytning til arbeidslivet. Utvalgets mindretall frykter at økning i minsteytelsen vil påvirke insentivene til yrkesaktivitet negativt. Positivt kan anføres at det vil gi en student-far muligheten til å ta ut sin andel av foreldrepermisjonen uten altfor stort inntektstap, og det kan bidra til å dempe den økonomiske belastningen på familier i en sårbar fase. Samtidig må vi unngå velferdsordninger som låser utsatte kvinner inne i en familieomsorgsrolle. "Arbeidslinja" har stor oppslutning i det norske samfunnet, med god grunn. Deltakelse i arbeidslivet er viktig for økonomisk selvstendighet og integrering i samfunnet, og Norge har stort behov for arbeidskraft. Det er derfor samtidig med en eventuell økt minsteytelse viktig med tiltak som sikrer en reell tilgang til arbeidsmarkedet, ikke minst for kvinner med minoritetsbakgrunn.

a) Omsorgspenger ved nære pårørendes sykdom.

Fra 1. juli 2010 ble arbeidstaker i arbeidsmiljøloven gitt rett til ulønnet permisjon i inntil 10 dager i året for å gi nødvendig omsorg til foreldre, ektefelle, samboer eller registrert partner. Utvalget foreslår at det innføres rett til omsorgspenger i 10 dager ved omsorg for nære pårørende tilsvarende omsorgspenger ved barns sykdom som er regulert i folketrygdloven.

Unio støtter forslaget forutsatt at det er staten/folketrygden som betaler lønnen ved fravær begrunnet i omsorg for nære pårørende. Dersom det er arbeidsgiver som må betale lønnen, er vår hypotese at det er offentlig sektor og kvinner som vil bli «brukere» av en ny ordning.

Vi vil bemerke at Unio var svært kritisk til forslaget om omsorgspenger da det var på høring og pekte på at det ikke var foretatt noen konsekvensutredning av forslaget i forhold til likestilling, jf utredningsinstruksen. Vi pekte på en rekke spørsmål som burde utredes. Unio etterlyser samtidig en evaluering av permisjonsordningen for å måle hvem som benytter seg av den og om ordningen kan forsterke eksisterende skjevheter.

Innsatsområde 4: Sårbarhet.

Under dette området vektlegger utvalget den sårbarhet som oppstår som følge av former for vold og seksuelle krenkelser som særlig rammer kvinner, og den sårbarheten som oppstår på grunn av fravær av rettslig trygghet.

a) Program for forebygging av seksuell trakassering.

Seksuell trakassering er urovekkende utbredt blant ungdom, og det anbefales en egen landsdekkende satsing for arbeid mot seksuell trakassering i skolen. I tillegg til et eget undervisningstilbud for elever på ulike utdanningstrinn i grunnopplæringen, bør lærere, ansatte i SFO, rådgivere på skolen og ansatte i skolehelsetjenesten/helsesøstre få tilbud om undervisning og veiledning om hvordan de kan arbeide forebyggende mot seksuell trakassering.

Unio støtter forslaget. Vi understreker betydningen av tilgang til helsesøstre, både for å forebygge, men også for å hjelpe elever som har vært utsatt for slik trakassering.

- b) Lovfesting av tilbud om overgrepsmottak.
Overgrepsmottak kan spille en stor rolle både når det gjelder å behandle og forebygge helseskader etter voldtekt og når det gjelder bevissikring. Utvalget anbefaler lovfesting av tilbud om overgrepsmottak for å sikre et helhetlig og likeverdig tilbud til alle overgrepsutsatte.

Unio støtter forslaget.

- c) Trygge botilbud for ofre for menneskehandel.
Ofre for menneskehandel har mulighet til å få midlertidig opphold i Norge i seks måneder i den hensikt å unnsnippe utnyttelse, motta assistanse og beskyttelse og vurdere om de vil anmelde bakmenn. Utvalget mener det er viktig å sikre et botilbud som kan ivareta beskyttelsesbehovene. I dag drives botilbud på prosjektbasis, eventuelt som tilbud om bolig i krisesenter.

Unio støtter forslaget.

- d) Fri rettshjelp i diskrimineringsaker for domstolene.
Utvalget mener det er nødvendig å sørge for et mer effektivt diskrimineringsvern, og har tidligere (Struktur for likestilling) foreslått at LDN får myndighet til å fastsette oppreisning for ikke-økonomisk tap som følge av diskriminering, samt at fri rettshjelp blir gitt i saker mot offentlig forvaltning hvor nemnda har gitt en uttalelse om at forskrift eller forvaltningsvedtak er i strid med diskrimineringslovene. Her foreslår utvalget i tillegg at fri rettshjelp uten behovsprøving gis til den private part i diskrimineringsaker der LDO anbefaler dette. I slike saker bør ombudet som hoved regel opptre som partshjelper i saken for domstolen.

Unio støtter forslaget. CEDAW-komiteen har påpekt behovet for et mer effektivt diskrimineringsvern i Norge. Det er imidlertid ikke akseptabelt dersom forslaget innebærer forlenget saksbehandlingstid hos LDO for øvrige saker. Vår erfaring fra likelønnssaker er at disse allerede i dag tar for lang tid og utsetter klagerne for ekstra belastninger.

- e) Tilskuddsordninger for rettighetsinformasjon.
Utvalget vil styrke arbeidet med rettighetsinformasjon til personer som befinner seg i en sårbarlivssituasjon, gjennom etablering av en tilskuddsordning for frivillige organisasjoner og kompetansemiljøer. Tilskuddsordningen forvaltes av det foreslåtte direktoratet for likestilling.

Unio støtter forslaget. En tilskuddsordning kan være et godt forslag for å fange opp og skreddersy tilbud til grupper som i dag ikke er godt nok ivaretatt med hensyn til informasjon om rettigheter. Det må uansett fortsatt være slik at offentlige myndigheter har ansvar for rettighetsinformasjon, og at slik informasjon i regi av frivillige organisasjoner og kompetansemiljøer er å anse som et supplement.

Kunnskapsutvikling.

Utvalgets utredning viser at det er for liten kunnskap om hvordan kjønn spiller sammen med klasse, etnisitet, bosted og livsfase. Prioritering av forskning om flerdimensjonal likestilling vil kreve økte forskningsmidler og økte ressurser ikke bare i form av økte midler til forskning på feltet, men også økte midler slik at forskningsmiljøene kan rekruttere og beholde gode fagpersoner. Likestilling koster og Unio fremhever departementets rolle i arbeidet for å sikre forskning på området.

Avsluttende kommentar.

Vi viser til NOU 2011: 18 og forslaget om opprettelse av et direktorat for likestilling med regionskontorer, som var tema for forrige høringsrunde. I foreliggende høring vises det i omtalen av flere tiltak til dette forslaget. Unio vil bemerke at spørsmålet om regionsinndeling bør gjøres til gjenstand for en grundig drøfting, da det allerede i dag foreligger flere modeller for slik inndeling i offentlig forvaltning og rådgivning og det ikke er gitt hvordan en slik modell bør se ut.

Vennlig hilsen
Unio



Ingjerd Hovdenakk
sekretariatssjef



Jorunn Solgaard
seniorrådgiver

