

Høringsuttalelse



Norsk Studentunion
-stiftet 1936 -

Storgata 19, 0184 Oslo
Tlf: 22044950
Fax: 22244247
E-mail: nsu@nsu.no
Web: www.nsu.no

Høringsuttalelse til NOU 2009:14 Et helhetlig diskrimineringsvern

**Høringsuttalelse fra
Norsk Studentunion**

Norsk Studentunion (NSU) takker for muligheten til å uttale seg om NOU 2009:14 Et helhetlig diskrimineringsvern. Landsstyret i NSU har 29.11.09 vedtatt følgende høringsuttalelse:

NSU synes det er svært positivt at det har blitt gjort et arbeid med å samle og strukturere norsk diskrimineringslovgivning, som i dag på mange måter fremstår som usystematisk. Vi finner det også særs gledelig at det er foreslått et styrket diskrimineringsvern på grunn av seksuell legning og politisk syn.

Vi ønsker imidlertid å stille spørsmålstegn ved hvorvidt det er mulig å på en fullgod måte inkludere både likestilling og anti-diskriminering i en og samme lov. Med unntak av kapittel 2 i lovforslaget settes det et likhetstegn mellom likestilling og anti-diskriminering. Etter vårt syn er årsakene til- og prosessene bak manglende likestilling og diskriminering vesensforskjellige, og antakelsen derfor ikke holdbar. Vi mener derfor at en felles lov kan bli et halvgodt kompromiss, og at det hadde vært en bedre løsning å fordele lovgivningen på to adskilte lover, en likestillingslov og en diskrimineringslov.

Vi betviler også hvorvidt det framlagte lovforslaget virkelig utgjør en forenkling for brukerne. Spesielt gjelder dette med tanke på hva som gjelder utelukkende i arbeidsforhold og hva som gjelder utenfor arbeidsforhold. Dette er nå så integrert at det enkelte steder kan være krevende å se hvem som omfattes av hva.

En tredje innsigelse er at vi er skuffet over at ikke utvalget fikk reell mulighet til også å grundig utrede diskriminering på bakgrunn av alder samt reglene om læremidler og utdanningsinstitusjonenes aktivitetsplikt. Når det legges ned et så grundig arbeid som det utvalget har gjort hadde vi sett det som både hensiktsmessig og ønskelig at det ikke fantes såpass klare hull i den endelige utredningen. Med tanke på omfanget av utvalgets mandat og tidsfristen utvalget fikk vil vi imidlertid presisere at vi ikke på noen måte klandrer utvalget for dette.

Til slutt ønsker vi å uttrykke vår skuffelse over at ikke NSU ble invitert til å delta i referansegruppen til utvalget. Som det framgår av kommentarene til delforslagene og paragrafene gjengitt under mener vi en rekke av utvalgets forslag har direkte betydning for studenter, og skulle derfor ønske vi også hadde hatt muligheten til å fått fremmet våre innspill og synspunkter tidligere i prosessen.

I den videre høringsuttalelsen har vi kommentert delforslagene og enkeltparagrafene vi har kommentarer til, og i tilfellene hvor det foreligger dissenser tatt stilling til disse.

Forslag til lov om forbud mot diskriminering

Kapittel 1 Forbud mot diskriminering

§1 Formål

NSU mener på prinsipielt grunnlag at det skal være de folkevalgtes oppgave å definere hva som er et diskrimineringsgrunnlag og hva som ikke er et diskrimineringsgrunnlag, og at dette best ivaretas gjennom mindretallets dissens. Vi mener det vil være en nedvurdeing av diskriminering som fenomen å overføre ansvaret for å definere diskrimineringsgrunnlag fra demokratisk valgte organer til det ikke-folkevalgte rettsapparatet. Etter vårt syn er dissesen

også den løsningen som best sikrer at de som utsettes for diskriminering og eventuelt deres interesseorganisasjoner har muligheter med å aktivt komme med innspill og bidra med kompetanse i politikktutviklingen innen området. Vi støtter derfor mindretallets dissens.

Vi ser imidlertid store praktiske problemer i forhold til hvordan formuleringen i dissensen skal kunne sikre at alle med behov for vern mot diskriminering faktisk får dette, og mener det er en reell fare for at dissensen vil føre til at grupper med et legitimt behov for beskyttelse mot diskriminering blir stående uten dette. I et historisk perspektiv har det gang på gang vist seg at hva som regnes som et diskrimineringsgrunnlag er kulturelt eller historisk betinget. Det mest kjente eksempelet på dette er diskriminering av personer med fysiske funksjonsnedsettelse, som først i 1993 ble annerkjent som diskriminering av FN. Vi ser det som svært sannsynlig at det også i fremtiden vil "oppstå" nye diskrimineringsgrunnlag, og mener at en endelig liste over diskrimineringsgrunnlag, som i dissensen, ikke i tilstrekkelig grad tar høyde for dette.

Et annet problem vi ser med begge forslagene til formuleringer er sammenfatningen av diskrimineringsgrunnlag som er gjort i sekke kategorien "etnisitet". Vi har forståelse for at en opplisting som i diskrimineringslovens §1 kan se uryddig ut, men mener at "etnisitet" ikke er tilstrekkelig dekkende. Etter vår mening må diskriminering av brukere av Norges to offisielle skriftsnormaler også i det nye lovverket stille på lik linje med andre former språklig diskriminering. Det kan argumenteres med at alle former for språklig diskriminering, som en følge av diskrimineringslovens §1 og utvalgets mandat om å ikke innskrenke dagens diskrimineringsvern, må leses inn i "etnisitet". I lys av en av hovedhensiktene med loven, å virke oppklarende og forenklende for brukerne, mener vi imidlertid dette bør komme klarere fram, da det etter vår mening ikke kan forventes at en fremtidig bruker av loven er kjent med lovens forarbeider.

§2 Lovens saklige virksomhetsområde, første ledd

NSU støtter mindretallets dissens og ønsker å også inkludere «familieliv og andre rent personlige forhold» i lovens saklige virkeområde. Prinsippielt mener vi at å utelate «familieliv og andre rent personlige forhold» fra diskrimineringsforbudet er å implisere at det er viktigere å beskytte individers rett til å diskriminere enn individers rett til ikke å bli diskriminert. Vi er videre uenige i argumentasjonene om at den tilsvarende formuleringen i likestillingslovens §2 er uten effekt og derfor ikke bør videreføres, og ønsker som i dissensen tvert imot at formuleringen utvides til å også omfatte de øvrige diskrimineringsgrunnlagene. Selv om likestillingslovens §2 ikke aktivt håndheves og ikke har vært rettslig prøvet, mener vi likevel den er av stor preventiv og symbolsk betydning. Det å unnlate å videreføre denne vil etter vår mening innebære en svekkelse av vernet mot diskriminering grunnet kjønn, og dermed utgjøre et brudd på utvalgets mandat. Slik vi ser det vil formuleringen i dissensen være av spesielt stor betydning som formell ryggdekning for unges rett til et fritt og selvstendig utdanningsvalg. Grunnet den passive håndhevingen ser vi heller ingen risiko for at formuleringen i dissensen skal være uforholdsmessig inngripende overfor andre enn de som trenger den eller de som er årsaken til at noen trenger den, og i det tilfellet er vi klare på hvem vi mener bør ha krav på juridisk vern.

§3 Lovens stedlige virksomhetsområde, andre ledd

NSU støtter mindretallets dissens. Vi ønsker her spesielt å vise til Universitetscenteret på Svalbard (UNIS), som etter flertallets forslag ikke vil falle inn under §21. Vi har ingen innsigelser mot at Svalbard ikke bør sees på som et livsløpssamfunn, og at det derfor ikke kan stilles samme krav som til fastlands-Norge, men vi mener det tilbudet UNIS utgjør er så unikt både i nasjonal og internasjonal målestokk at dette også må være tilgjengelig for personer

med fysiske funksjonsnedsettelse. I lys av §21 andre ledd ser vi helle ringen risiko for at et unntak for §21 vil påføre noen en uforholdsmessig byrde.

§4 Forbud mot diskriminering, første ledd

Som en følge av NSUs holdning til foreslått §1, og med samme begrunnelse, støtter vi her Næss og Stabells dissens om at første ledd andre punktum skal utgå.

I forhold til Graver, Næss og Stabells dissens er vår mening at "diskriminering" er et tilstrekkelig innarbeidet begrep til å ikke virke hemmende for potensielle rettsanvendere. Vi ser derfor ikke andre konsekvenser av bruken av begrepet "diskriminering" en at det gir loven ekstra tyngde og understreker seriøsiteten i det å diskriminere, noe vi støtter fullt ut.

§5 Unntak for saklig forskjellsbehandling

NSU ser ikke at arbeid i en slik grad er vesensforskjellig fra andre aspekter ved et menneskes liv, som utdanningsløp, at det er behov for spesielle løsninger og utheving av dette, som i andre punktum. De aller fleste former for arbeid innebærer en form for studier i forkant, og vi ser ingen grunn til at det her skal være større anledning til å diskriminere. Vi frykter et skille mellom arbeid og andre områder vil medføre en rangering av vektingen mellom nødvendighet og uforholdsmessighet, og at dette vil gi negative utslag for hvordan nødvendighetskravet håndheves på andre områder enn arbeid. NSU ønsker derfor at andre punktum strykes. Som konsekvens av dette ønsker vi også at andre ledd andre punktum strykes.

§6 Brudd på plikten til universell utforming eller individuell tilrettelegging

NSU mener at også brudd på §19 må regnes som diskriminering og inkluderes i både første og andre ledd. IKT-løsninger utgjør i dag en så sentral del av folks hverdag at brudd på plikten til universell utforming av disse er like inngripende som- og bør sidestilles med brudd på plikten til universell utforming gitt i §18.

§7 Forbud mot trakassering, tredje ledd

NSU stiller spørsmål ved hvem som i den foreslåtte formuleringen er i posisjon til å gi et generelt svar på hvorvidt seksuell oppmerksomhet "er plagsom". Ulike personer vil oppfatte situasjoner ulikt, og hva som "er plagsomt" vil etter vårt syn avhenge av personene involvert. Vi mener derfor definisjonsmakten til "er plagsom" må knyttes langt tydeligere til personen som opplever uønsket seksuell oppmerksomhet som plagsom, for eksempel gjennom at "er plagsom" erstattes med "oppleves som plagsom".

Kapittel 2 Aktive tiltak for å fremme likestilling

§13 Adgang til positiv særbehandling, tredje ledd

NSU mener det er positivt at det gis adgang til positiv særbehandling i tilfeller hvor dette er egnet for å fremme lovens formål. Vi ser det også som en god løsning at dette spesifiseres nærmere gjennom forskrift. Vi vil imidlertid advare mot å begrense mulighetene til positiv særbehandling av menn, direkte eller indirekte, til å være tillatt i forbindelse med undervisning av og omsorg for barn. Lovens hensikt er etter §1 "å fremme likestilling uavhengig av kjønn...", og vi har problemer med å se hvorfor dette for menn sin del kun skal være nødvendig i forbindelse med undervisning av og omsorg for barn. Med bakgrunn i §13 andre ledd ser vi det heller ikke som hensiktsmessig å spesifisere enkelttilfeller i loven, da selve hensikten med tiltak etter §13 er at det ikke skal være behov for å gjøre dem varige, og

at det å inkludere spesifiserte enkelttilfeller i lovteksten kun er med på å gjøre den mindre universell og varig enn nødvendig. Vi ønsker derfor at tredje avsnitt andre komma strykes.

§15 Kjønnrepresentasjon i offentlige utvalg mv.

NSU mener dagens anvendelse av §21 i likestillingsloven gir uheldige utslag for studentorganisasjonene og ønsker at praksis i forhold til håndheving av paragrafen overfor studentorganisasjonene revurderes. Dette problemet er spesielt stort i utvalg hvor studentrepresentantenes oppnevningsperioder er kortere enn for de øvrige utvalgsmedlemmene, og studentrepresentantenes kjønn derfor alt før oppnevningen er gitt av de øvrige utvalgsmedlemmene. Etter vår mening er dette en praksis som ikke innebærer likebehandling, men som snarere innskrenker studentorganisasjonenes valgmuligheter på bekostning av de øvrige representerte organene. Vi ønsker også å påpeke at siden studentrepresentantene normalt sitter for en kort periode av gangen (1-2 år) og svært sjelden tar gjenvalg, er de for å kunne delta på like vilkår som de øvrige utvalgsmedlemmene avhengige av å ha en høy grad av forkunnskaper. Mulighetene til læring gjennom praksis er ikke til stede. I sum innebærer dette at vi mener dagens håndheving av §21 i likestillingsloven innebærer at studentorganisasjonene pålegges en større byrde for å oppfylle jevn kjønnsrepresentasjon enn representanter fra organer med fast ansatte i ordinære oppnevningsperioder. Vi mener dette er en uforholdsmessig innskrenking av våre muligheter til innflytelse, og ønsker derfor at praksis rundt håndheving av paragrafen endres.

§16 Plikt til å forebygge og forhindre trakassering

NSU mener det bør være en selvfølge at ledelsen i organisasjoner og utdanningsinstitusjoner forebygger og søker å hindre trakassering, og ønsker at det også legges opp til en forventning om aktivitet, gjennom for eksempel å endre ”og søke å hindre” til ”og aktivt søke å hindre”.

§17 Læremidlers innhold

NSU mener at det som en konsekvens av det utvidede vernet mot diskriminering for en rekke diskrimineringsgrunnlag som loven gir også bør vurderes om læremidler ikke bare skal underlegges krav om kjønnsmessig likestilling, men også de øvrige diskrimineringsgrunnlagene. Vi merker oss at utvalget ønsker en nærmere utredning av dette, men anser det ikke som nødvendig. Skolen og læremidlene som benyttes er viktige normskapere hos unge og således viktige premissleverandører for et framtidig samfunn. Vi mener dette er et virkemiddel som aktivt bør benyttes for å skape et åpent og tolerant samfunn.

Kapittel 3 Universell utforming og individuell tilrettelegging

§18 Plikt til universell utforming

NSU mener utdanningsinstitusjoners plikt til universell utforming må entydig defineres og at elever og studenter i alle tilfeller og på alle områder må falle inn under allmennhetsbegrepet. NSUs hovedprinsipp er ”Lik rett til utdanning”, og vi ser tilgjengelighet som en absolutt nødvendighet for at dette kan oppfylles. Dette innebærer at alle former for fellesarealer, læresaler, datasaler, laboratoriefasiliteter, læremidler, IKT-løsninger m.m. ved utdanningsinstitusjoner på alle nivåer må omfattes av plikten til universell utforming.

Spesielt universell utforming av eksisterende bygningsmasse vil være forbundet med store kostnader. Med den økonomiske situasjonen som både universitetene og høgskolene,

kommunene og fylkeskommunene har vil det ikke være mulig å dekke et slikt pålegg over egne budsjetter. For å sikre at ikke tiltakene faller som uforholdsmessige mener vi derfor det er nødvendig å definere et ambisiøst absolutt minstekrav, og at oppfyllelse av dette økonomisk defineres som et statlig ansvar. Vi mener videre at oppfyllelse av et slikt absolutt minstekrav bør tidfestes på samme måte som i §19, og anser tidsfristene i utvalgets forslag til §19 for å være et godt utgangspunkt.

§19 Særlig om universell utforming av IKT

NSU mener det mest vesentlige med informasjon og IKT-løsninger rettet mot studenter er tilgjengelighet på informasjon, og at dette burde vært ytterligere uthevet i første ledd første punktum, for eksempel gjennom endre ”gjøre informasjon anvendbar” til ”gjøre informasjon tilgjengelig og anvendbar”. NSU ser det ellers som svært positivt at det er satt konkrete frister for universell utforming av IKT-løsninger. I lys av den teknologiske utviklingen innen IKT-løsninger og dispensasjonsmuligheten gitt i andre ledd siste punktum stiller vi oss imidlertid spørrende til om det er nødvendig med en så romslig frist som 2021 for universell utforming av eksisterende løsninger.

§21 Rett til individuell tilrettelegging i skole- og utdanningsinstitusjoner

NSU mener prinsipielt at dette skal være en paragraf forbeholdt unntakene, og som for tilrettelegging av lærested og læremidler kun skal ha virksomhet i de tilfellene hvor universell utforming etter §18 er en åpenbart uforholdsmessig byrde. Vi ønsker likevel spesielt å påpeke at retten til tilrettelegging av læremidler her må favne så vidt at også lesehemmede, og ikke bare synshemmede, er omfattet.

Kapittel 4 Særlige regler om ansettelsesforhold

§23 Arbeidsgivers innhenting av opplysninger ved ansettelse

NSU mener unntaket som gis til innhenting av opplysninger bør begrenses til bokstav c). Vi kan ikke se at seksuell orientering vil være relevant for en persons funksjon i en stilling uavhengig av denne stillingens formål eller karakter, og at innhenting av opplysninger om dette i en ansettelsesprosess derfor vil være usaklig og dermed diskriminerende.

Kapittel 5 Bevisbyrde, oppreisning og erstatning

§28 Bevisbyrde, andre ledd

Som en følge av NSUs støtte til mindretallets dissens på §4 vil andre ledd være uten funksjon og kunne strykes.

§29 Oppreisning og erstatning, første ledd

NSU støtter mindretallets dissens og ønsker å også inkludere §§ 18 og 19. Etter vår mening innebærer mangelfull tilrettelegging en frarøving av muligheter, og bør derfor sidestilles med andre former for diskriminering. Dette er spesielt aktuelt innenfor utdanning i forhold til personer med nedsatt fysisk funksjonsevne, hvor mangelfull tilrettelegging både kan innebære utsettelse med påfølgende merutgifter til utdanning og at yrkesvalg umuliggjøres. I begge tilfeller vil det kunne foreligge økonomisk skade, og det bør være mulig å søke erstatning og oppreisning for dette.

Kapittel 6 Håndhevingsorganene. Ombudet, nemnda m.m.

§30 Håndheving av loven

Som en følge av NSUs støtte til mindretallets dissens på §2 støtter vi Brækhus forslag om å ta inn et nytt punkt g), unntak for saker som gjelder familieliv og andre rent personlige forhold, i listen over unntak.

§§ 32 til 50

NSU ønsker at Likestillings- og diskrimineringsombudet tillegges et utvidet mandat for håndhevingen av loven, blant annet gjennom å gis kompetanse til å tilkjenne oppreisning og økt mulighet til å yte partshjelp. Innenfor områdene ikke håndhevet av ombudet mener vi det bør satses aktivt på retts hjelp og fri sakførsel. Vi mener også det bør vurderes å innføre fritak for rettsgebyrer i diskriminerings saker. Erfaringene med dagens ordninger for håndheving av diskrimineringslovgivning tilsier at det etter vår mening er for høy terskel for rettslig prøving, og at prosessrisikoen er for høy. Etter hva vi er gjort kjent med har det siden 1978 kun vært oppe 47 diskriminerings saker for domstolene, hovedsakelig begrunnet med diskriminering i forbindelse med graviditet og fødselspermisjon, noe vi er overbevist om at er for få saker og med for liten spredning med tanke på diskrimineringsgrunnlag. Studenter, som normalt har små økonomiske ressurser og står uten støtte av fagforeninger eller andre støttespillere, kommer spesielt uheldig ut, og har etter vår mening med dagens ordning et uholdbart svakt diskrimineringsvern. Å gi potensielt diskriminerte muligheten til å få prøvet saken ikke bare for Ombudet, men også for domstolene er slik vi ser det et av de mest effektive anti-diskrimineringstiltakene tilgjengelig. Det er dessverre slik at det først er når diskriminering får reelle økonomiske konsekvenser at problemet vil bli tatt seriøst og opphøre.

§ 52 Straff for grov overtredelse av forbudet mot diskriminering på grunn av etnisitet som er begått av flere i fellesskap

NSU synes det er svært positivt med et spesielt vern mot denne typen grov diskriminering, men mener dette ikke bør begrenses til å kun gjelde for etnisitet. Etter vårt syn er et flere av de øvrige diskrimineringsgrunnlagene i § 4 som er tilsvarende sannsynlige som bakgrunn for denne typen grov diskriminering. Dette gjelder spesielt for seksuell orientering, religion og livssyn, hvor både motivasjon og bakgrunn ofte vil være sammenfallende med tilsvarende for diskriminering på bakgrunn av etnisitet. Vi ønsker derfor at det vurderes om paragrafen også bør omfatte andre diskrimineringsgrunnlag.

Ratifikasjon av tilleggsprotokoll nr. 12 til EMK

NSU stiller seg på det nåværende tidspunkt kritisk til ratifikasjon av tilleggsprotokoll nr. 12 til den Europeiske menneskerettighetskonvensjonen. Vår primære innsigelse er at vi oppfatter uenigheten i utvalget dithen at det fortsatt er åpenbare uavklarte spørsmål både med hensyn til hvorvidt en ratifikasjon vil innebære en utvidelse av det generelle diskrimineringsvernet I Norge, om også juridiske personer vil få et styrket diskrimineringsvern og hvilke konsekvenser ratifikasjon vil ha for utviklingen av framtidig norsk diskrimineringslovgivning. Vår oppfatning, som også er i tråd med utvalgets, er at det ikke er ønskelig å inkludere vern for juridiske personer i diskrimineringslovgivningen. Vi frykter dette både vil vanne ut diskrimineringsbegrepet, kunne skape negative assosiasjoner til det å påberope seg vern etter et diskrimineringsgrunnlag og høyne terskelen for prøving av diskriminerings saker for fysiske personer, som normalt vil ha en svært begrenset ressurs situasjon sammenlignet med juridiske personer. Etter vår mening er det også av hensynet til diskrimineringsvernets legitimitet svært viktig at det er norske politikere, og ikke norske eller internasjonale domstoler som definerer hva som er et diskrimineringsgrunnlag i Norge.

Forslaget til ny bestemmelse § 110d i Grunnloven

NSU er positive til å inkludere vern mot diskriminering i grunnloven, men mener det er viktig at dette gjøres på en slik måte at oppgaven med å definere hva som er et diskrimineringsgrunnlag også i framtiden er et politisk spørsmål. Vi bifaller at et grunnlovsvern mot diskriminering må favne videre enn kun kjønn og etnisitet, men frykter at en grunnlovsformulering med sekkekategori vil føre til en uheldig maktoverføring fra demokratisk valgte organer til det ikke-valgte rettsapparatet, og stiller oss derfor kritiske til flertallet i utvalgets forslag til grunnlovsformulering. Vi ser det som svært betenkelig at en grunnlovsformulering med sekkekategori skal fungere som skranke for stortingets fremtidige lovgivning. Vi ønsker her også å påpeke hva vi oppfatter som et uavklart spørsmål i forhold til hvilken virkning en inkludering av denne formuleringen i grunnloven vil få for mulighetene for positiv særbehandling som foreligger i eksisterende lovverk. Slik vi leser forslaget er det tenkelig at denne vil kunne føre til at blant annet likestillingslovens §3a, forskrift om særbehandling av menn, diskrimineringslovens §8 og diskriminerings- og tilgjengelighetslovens §5 kjennes grunnlovsstridige. Dette er et spørsmål vi ikke kan se at utvalget har gitt en entydig avklaring på, og som hvis utfallet av endringen blir som skissert over vil være klart på tvers av utvalgets mandat.

NSU har ingen kommentarer til øvrige foreslåtte endringer