



Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet

Dato: 20.01.2016

Vår ref: 15/4836 - SHS (16/2157)

Deres ref:

Høringssvar - forslag til felles likestillings- og diskrimineringslov

Kirkerådet har mottatt forslag til felles likestillings- og diskrimineringslov til høring. Vi viser til at Kirkerådet tidligere har uttalt seg både om *NOU 2005:8 Likeverd og tilgjengelighet*, delinnstillingen *NOU 2008:1 Kvinner og homofile i trossamfunn* og *NOU 2009:14 Et helhetlig diskrimineringsvern*.

Det foreliggende forslaget til felles likestillings- og diskrimineringslov går ut på at likestillingsloven, diskrimineringsloven om etnisitet, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og diskrimineringsloven om seksuell orientering er arbeidet sammen til en samlet lov. Dette er i tråd med forslaget i *NOU 2009:14 Et helhetlig diskrimineringsvern*. Hensikten er å gi et mer enhetlig og oversiktlig diskrimineringsvern som skal gi «likt vern for alle lovens diskrimineringsgrunnlag og samfunnsområder, og dermed være et mer effektivt redskap mot diskriminering». Målsettingen er også å legge til rette for en mer likeartet håndhevings- og rettspraksis. Både FN-konvensjoner som Norge har undertegnet, og EU-rett legger føringer for utformingen av norsk lovgivning på disse områdene.

Overordnede synspunkter

I sin uttalelse til *NOU 2009:14* mente Kirkerådet at forslaget om en samlet lov var positivt med tanke på oversikt, samordning og en helhetlig tilnærming til diskrimineringsproblematikken. På den ene siden anerkjenner Kirkerådet også nå de positive hensiktene med det foreliggende forslaget til felles likestillings- og diskrimineringslov. Vi ser at å samle lovene på denne måten kan være en fordel på flere måter, og vi merker oss at det overordnede formålet er «å fremme likestilling og hindre diskriminering». På den andre siden er vi også opptatt av at det slett ikke er uproblematisk å samle til dels svært ulike diskrimineringsgrunnlag i en lov. Egne lover kan faktisk gi det beste utgangspunktet for alle grunnlagene. Hensynet til forenkling og samordning må ikke bidra til å utydeliggjøre det enkelt grunnlags spesielle særegenhet og svekke presisjonsnivået. Hvis det skjer, er det en stor risiko for at lovens vern mot diskriminering også blir svekket.

Likestillingsloven

Disse motforestillingerne gjelder generelt. Kirkerådet er likevel spesielt betenkt over at likestillingsloven nå foreslås innarbeidet i en vidtfavnende diskrimineringslov.

Likestillingsloven er utviklet over en lang periode og har hatt stor betydning for å fremme likestilling og hindre diskriminering mellom kjønn. Gjeldende likestillingslov er en proaktiv lov som ikke bare har som formål å hindre diskriminering, men også å fremme aktivt likestillingsarbeid. Vi frykter at forslaget til en felles lov vil føre til at arbeidet for likestilling mellom kvinner og menn blir skadelidende. Den generelle samfunnsutviklingen er ikke entydig når det gjelder likestilling. Ikke alt går i positiv retning. Som gruppe kommer kvinner fremdeles dårligere ut enn menn. For eksempel er norsk arbeidsliv ennå i stor grad kjønnsdelt, og, til kvinners ugunst, har den lønnsforskjellen mellom kvinner og menn som bare kan forklares med kjønn, vært relativt stabil de siste 20 årene. Likestillingslovgivningen må derfor ikke svekkes. Primært ønsker derfor Kirkerådet at likestillingsloven forblir en egen lov. Vi vil dessuten også framholde at i motsetning til de andre lovene som er innarbeidet i forslaget, gjelder ikke likestillingsloven minoritetsgrupper. Hverken menn eller kvinner som gruppe er en minoritet. Også i dette perspektivet er det naturlig at likestillingsloven forblir en egen lov.

Synspunkter på enkelte av forslagene i utkastet

I det følgende vil Kirkerådet kommentere noen av forslagene på flere av de ulike diskrimineringsgrunnlagene i den foreliggende innstillingen til ny likestillings- og diskrimineringslov.

Lovens formål

Gjeldende likestillingslov «tar særlig sikte på å bedre kvinners stilling» (§ 1), men fremmer også likestilling for menn og åpner for særbehandling av menn (§ 7). Kirkerådet beklager at denne presiseringen om å bedre kvinners stilling er tatt ut av forslaget til en samlet likestillings- og diskrimineringslov. Som påpekt ovenfor, finnes det fremdeles ikke reell likestilling mellom kvinner og menn, heller ikke i det norske samfunnet. Målingen til World Economic Forum av hvor langt likestillingen er kommet i ulike land viste i 2013 at sumverdien for norske kvinner på fire grupper kriterier (muligheter og økonomisk deltaking, utdanning, politisk innflytelse og helse og overlevelse) var 0,84, mens menns sluttverdi var 1 (Bø 2014). Dette indikerer en situasjon som også må avspeiles i likestillingslovgivningen. En såkalt «kjønnsnøytral» tilnærming tilslører virkeligheten slik den faktisk er. Dessverre er det fremdeles slik at likestillingsarbeidet må ha et spesielt fokus på kvinner, siden kvinner som gruppe alt i alt kommer dårligere ut enn menn.

Vi vil også påpeke at Menneskerettskonvensjonen omfatter alle mennesker, i teorien kvinner så vel som menn. Likevel viste det seg å være nødvendig å vedta en egen kvinnekonsensjon for å synliggjøre og understreke kvinners menneskerettigheter.

Når det gjelder lovens formål og spørsmålet om funksjonsevne, se nedenfor under universell utforming og individuell tilrettelegging.

Alder og samlekategori

Kirkerådet støtter at aldersdiskriminering skal tas med i loven og at samlekategorien «andre lignende, vesentlige forhold ved en person» er med under § 1 Formål. Vi støtter også at disse to grunnlagene tas med i forbudet mot diskriminering i § 6. Da kan det også være aktuelt å ta med presiseringen i samme paragraf om at loven ikke omfatter diskriminering på grunn av alder i arbeidsforhold, siden dette reguleres i arbeidsmiljøloven.

Lovens virkeområde

I gjeldende likestillingslov slås det fast at loven gjelder på alle områder i samfunnet (§ 2), men samtidig presiseres det at loven ikke skal håndheves «i familieliv og andre rent personlige forhold». Departementet ber i høringsnotatet om høringsinstansenes synspunkter på det foreliggende forslaget om at forbud mot diskriminering i familieliv og andre rent personlige forhold skal bortfalle.

Kirkerådet vil oppfordre departementet til å sløyfe unntaket for familieliv og andre rent personlige forhold i § 2 i lovforslaget. Selv om loven ikke håndheves på dette området, mener vi at det fremdeles er viktig å holde fast på denne verdien. Det kan ha en viss holdningsskapende betydning, og det vil være svært uheldig å gi signaler om at likestilling ikke lenger skal gjelde i familien og i andre personlige forhold.

Sammensatt diskriminering

Et diskrimineringsgrunnlag må ofte forstås med en flerdimensjonal tilnærming, såkalt interseksjonalitet. For eksempel samvirker sosial status, alder, funksjonsevne og etnisitet med kjønn. Det innebærer for eksempel at det er sannsynlig at kvinner med nedsatt funksjonsevne vil være mer utsatt for denne typen sammensatt diskriminering enn menn med tilsvarende funksjonsnedsettelse. Kirkerådet støtter et forbud mot sammensatt diskriminering ut fra de diskrimineringsgrunnlagene som er nevnt i loven. Samtidig vil vi framholde at det ikke nødvendigvis er alvorligere å bli diskriminert ut fra flere grunnlag enn ut fra ett. Hvor alvorlig en sak er må selvsagt vurderes i det enkelte tilfellet.

Graviditet, foreldrepermisjon og omsorgsoppgaver

Kirkerådet er glad for at vernet mot diskriminering på grunn av graviditet, adopsjon og foreldrepermisjon tydeliggjøres og innskjerpes i det foreliggende forslaget, og at hensynet til foreldrepermisjon presiseres for begge foreldrene. Kirkerådet støtter også at retten til å ivareta omsorgsoppgaver med og uten lønn og retten til fleksibel arbeidstid i tråd med arbeidsmiljølovens bestemmelser (§ 12-9, 12-10 og 10-2) tas med som en egen kategori innenfor diskrimineringsvernet. Dette gir ikke noe utvidet grunnlag for å ta hensyn til omsorgsoppgaver, men det er likevel viktig at arbeidstakere med omsorgsoppgaver ikke blir utsatt for en type forskjellsbehandling på arbeidstid som går ut over det som gjelder nødvendig og ønsket tilrettelegging.

Juridiske personer

Høringsnotatet drøfter om også juridiske personer, det vil si selskaper, organisasjoner, foreninger, stiftelser og liknende, skal gis vern mot diskriminering i en samlet likestillings- og diskrimineringslov. Kirkerådet støtter departementets vurdering om at dette ikke bør inngå i den påtenkte loven. Som påpekt i høringsnotatet, vernes denne typen diskriminering av annet regelverk. Vi mener også at det vil være uheldig i denne sammenhengen å gå ut over den menneskerettslige tilnærmingen som først og fremst tar utgangspunkt i enkeltindividers/fysiske personers rettigheter.

Forbud mot diskriminering og lovlig forskjellsbehandling

§ 6 i det foreliggende forslaget går ut på at diskriminering på grunn av blant annet religion og livssyn er forbudt. § 9 i det samme forslaget presiserer at forskjellsbehandling ikke er i strid med § 6 når den «a) har et saklig formål, b) er nødvendig for å oppnå formålet og c) ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles.» Dette presiseres videre ved at direkte forskjellsbehandling i arbeidslivet bare er tillatt «hvis denne egenskapen har reell og avgjørende betydning for utøvelsen av arbeidet eller yrket», og hvis saklighetskriteriet er oppfylt. Dette betyr at lovlig forskjellsbehandling mellom f.eks. kvinner og menn kan skje dersom det i trossamfunnets egen forståelse er god nok grunn til dette.

Unntaket må med andre ord kunne dokumenteres og begrunnes direkte i trosgrunnlaget. Dette er nødvendig ut fra hensynet til religionsfrihet, men representerer samtidig en vesentlig begrensning av kvinners menneskerettigheter.

For Den norske kirkes del vil dette være uproblematisk. Kirkemøtet, Den norske kirkes øverste organ, har ved en rekke anledninger klart gitt uttrykk for at likestilling og likeverd på alle nivå og områder er et mål. Hensynet til likestilling er også innarbeidet i kirkens ordninger, og i tråd med dette vedtok Kirkerådet i juni 2015 *Strategiplan for likestilling mellom kjønn i Den norske kirke 2015-2023*. Hovedmålet her er «Et likeverdig og likestilt fellesskap av kvinner og menn, jenter og gutter. – Kjønn- og likestillingsperspektivet skal innarbeides på alle nivå og felt i Den norske kirke». For eksempel er et av delmålene i planen «Sikre likestilling ved ansettelse og i arbeidsforhold». Et annet delmål er «Motarbeide diskriminering og undertrykkelse av seksuelle minoriteter nasjonalt og internasjonalt». Planen har blant annet også punkter om «Utarbeide likestillingsstrategier som del av øvrig planarbeid, dokumentasjon og rapportering».

Redegjørelsesplikt

Arbeidsgivers redegjørelsesplikt foreslås sløyfet i det foreliggende forslaget til en felles likestillings- og diskrimineringslov. Departementet foreslår heller at plikten til å arbeide aktivt for likestilling og mot diskriminering skal sikres gjennom veiledning og kunnskapsspredning. Kirkerådet mener at å fjerne redegjørelsesplikten vil svekke vernet mot diskriminering og arbeidet for likestilling i betydelig grad. Å satse på veiledning og informasjonsarbeid er positivt, men dette må følges opp av et brukervennlig system for rapportering. Bare slik kan de faktiske forholdene i en virksomhet dokumenteres. Dokumentasjon er i neste omgang et nødvendig grunnlag for å utforme et aktivt arbeid med gode, målrettede tiltak. Likestillings- og antidiskrimineringsarbeid må innarbeides systematisk i de ulike virksomhetene. Ellers blir arbeidet tilfeldig og personavhengig og over tid sterkt svekket. Kirkerådet beklager derfor også at plikten til å redegjøre for likestilling foreslås opphevet i regnskapsloven og kommuneloven.

Aktivitetsplikt

Kirkerådet beklager også at aktivitetsplikten i private virksomheter bare skal gjelde de som har mer enn 50 ansatte (§ 26). Antallet ansatte bør settes vesentlig lavere.

Læremidler og undervisning

Kirkerådet støtter det presiserende forslaget om at «barnehager, skoler og andre utdanningsinstitusjoner som tilbyr opplæring med grunnlag i lov» skal ha læremidler og undervise for øvrig i tråd med likestillings- og diskrimineringsloven. Henvisningen til «grunnlag i lov» presiserer at dette gjelder institusjoner som har en viss formell status. Dette betyr at også private undervisningsinstitusjoner med religions- eller livssynsmessig formålsparagraf, også må bruke undervisningsmaterill som bygger på norsk lov. Da må undervisning i den private institusjonens livssyn skje som et supplement til den øvrige undervisningen. I høringsnotatet slås det fast at en ikke kan fastslå at diskrimineringsvernet aldri vil gjelde i forbindelse med religionsundervisning. I høringsnotatet heter det videre at «En innskrenkning i trosfriheten eller vernet mot diskriminering må ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å ivareta formål som er beskyttet gjennom den andre rettigheten. Hvis de aktuelle ytringene er en del av selve tros læren, vil bestemmelsen ikke være anvendelig.»

Kjønnsbalanse i offentlige utvalg

Lovforslaget viderefører bestemmelsen i gjeldende likestillingslov om kjønnsbalanse i offentlige utvalg, men gjør unntaksadgangen mer romslig. I departementets høringsnotat

sies det at den bringes mer i samsvar med praksis. Dette betyr at dispensasjon kan gis «dersom det ikke har latt seg gjøre å finne et tilstrekkelig antall kvalifiserte medlemmer av begge kjønn». Formuleringen av dispensasjonsadgangen i gjeldende lov er «når det foreligger særlige forhold som gjør det åpenbart urimelig å oppfylle kravene». Kirkerådet mener at gjeldende formulering bør beholdes også i en eventuell ny lov.

Innhenting av opplysninger ved ansettelse

Forbudet mot innhenting av opplysninger ved ansettelse skjerpes i det foreliggende forslaget (§ 31). Forbudet omfatter innhenting av opplysninger om «graviditet, adopsjon eller planer om å få barn, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, funksjonsnedsettelse, etnisitet eller hvordan søkeren stiller seg til religiøse eller kulturelle spørsmål». Kirkerådet støtter dette siden lovforslaget også presiserer at med unntak av det som gjelder spørsmålet om å få barn, er det tillatt å innhente opplysninger hvis disse «har reell og avgjørende betydning for utøvelsen av arbeidet eller yrket». Det presiseres også at «Innhenting av opplysninger om søkerens samlivsform eller hvordan søkeren stiller seg til religiøse eller kulturelle spørsmål, også er tillatt hvis virksomheten har som formål å fremme bestemte politiske, religiøse eller kulturelle syn, og arbeidstakers stilling vil ha betydning for å gjennomføre formålet.» Videre presiseres at dersom det skal innhentes denne typen opplysninger, må dette oppgis i utlysningsteksten.

Lovforslaget presiserer også at innhenting av opplysninger om funksjonsnedsettelser er tillatt hvis dette er nødvendig «for at arbeidsgiver skal oppfylle sin plikt til individuell tilrettelegging». Kirkerådet ser dette som rimelig og nødvendig for å etablere en god arbeidssituasjon for både arbeidstaker og arbeidsgiver. Vi vil dessuten framholde at det er viktig at arbeidsgiver forholder seg til de faktabaserte opplysningene som er innhentet i den aktuelle saken, og ikke bare til mer eller mindre løse antakelser.

Universell utforming og individuell tilrettelegging

Kirkerådet støtter at universell utforming og individuell tilrettelegging videreføres som bestemmelser knyttet til funksjonsnedsettelse. Kirkerådet er glad for at plikten til å tilrettelegge for gravide arbeidstakere, elever og studenter tydeliggjøres i forslaget til lovtekst. Forskjellsbehandling av den gravider er bare tillatt når hensikten er å beskytte den enkelte kvinne, fosteret eller barnet.

Når det gjelder spørsmålet om nedsatt funksjonsevne beklager Kirkerådet at formålsbestemmelsen i dagens diskriminerings- og tilgjengelighetslov ikke videreføres i lovforslaget. Denne formålsbestemmelsen som går ut på at «Loven skal bidra til nedbygging av samfunnskapte funksjonshemmende barrierer og hindre at nye skapes», setter søkelyset på samfunnets kollektive ansvar for tilgjengelighet. Manglende tilgjengelighet er like mye et samfunnsproblem som det er en individuell utfordring. Grad av funksjonsevnen avgjøres i samspillet mellom samfunn, situasjon og det enkelte individ. Å fjerne denne formålsbestemmelsen vil svekke diskrimineringsvernet for personer med nedsatt funksjonsevne.

Kirkerådet konstaterer at antallet personer med funksjonsnedsettelse som er i arbeid, dessverre er altfor lavt. 87.000 mennesker med funksjonsnedsettelser ønsker jobb, men står utenfor arbeidslivet (www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Nedsatt_funksjonsevne/). Mange ønsker altså å komme inn i arbeidslivet, men forholdene legges ikke godt nok til rette for det, og arbeidsgivere er i en del tilfeller unødige skeptiske til å ansette personer med funksjonsnedsettelse. Det er også et problem noen steder med skoler og offentlige bygninger som er for dårlig tilrettelagt. Dette gjelder også en del kirkebygg. Vi vil derfor påpeke behovet for at lovgivningen og det

aktive arbeidet mot diskriminering fører til øket innsats for å gi arbeidsplasser og eksisterende bygninger universell utforming. Plikten til å gi også eksisterende bygg universell utforming må tydeliggjøres.

Lovforslagets formulering «retten gjelder tilrettelegging som ikke innebærer en uforholdsmessig byrde» (§ 17, 20, 21 og 22) kan virke fornuftig, men mangler en definisjon av hva «uforholdsmessig byrde» faktisk innebærer. Det er imidlertid tatt med i lovforslaget noen kriteriene som skal inngå i en vurdering av hva som er «en uforholdsmessig byrde». Et av disse kriteriene er hensynet til den aktuelle virksomhetens økonomi. I særlig grad kan dette kriteriet virke hemmende for innsatsen på dette området. Slik lovforslaget her legger opp til, er faren stor for at tilrettelegging gjøres avhengig av den enkelte virksomhets økonomi. Dette er problematisk. Gode støtteordninger fra stat og kommune må på plass. Hensynet til økonomien må ikke overprøve diskrimineringsvernet.

Trakassering og seksuell trakassering

Forbudet mot å trakassere i § 13 knytter an til de forholdene som er nevnt i lovforslaget § 6. Kirkerådet støtter dette og presiseringene om at bestemmelsen omfatter både tidligere, fremtidige eller antatte forhold og en persons tilknytning til en annen person som er vernet av et diskrimineringsgrunnlag.

Når det gjelder seksuell trakassering ber departementet om høringsinstansenes syn på om definisjonen bør endres. Gjeldende definisjon er knyttet til den fornærmedes subjektive opplevelse. Seksuell trakassering defineres her som «uønsket seksuell oppmerksomhet som er plagsom for den oppmerksomheten rammer». Kirkerådet ser at en definisjon som kombinerer både det subjektive og det objektive kan være en fordel og foreslår at følgende av departementets forslag blir brukt: «Med seksuell trakassering menes enhver form for uønsket seksuell oppmerksomhet som har som formål eller virkning å være krenkende, skremmende, fiendtlig, nedverdiggende eller ydmykende».

Oppsummering

Avslutningsvis vil Kirkerådet igjen framholde vårt overordnede synspunkt om at egne lover faktisk kan gi det beste utgangspunktet for alle diskrimineringsgrunnlagene, og at likestillingsloven i særdeleshet bør forbli en egen lov. Vi vil dessuten understreke vårt synspunkt om at redegjørelsesplikten ikke kan koples fra aktivitetsplikten. Dette gjelder for alle diskrimineringsgrunnlagene. Redegjørelsesplikt er en nødvendig del av et aktivt arbeid for likestilling og mot diskriminering.

Med vennlig hilsen

Jens-Petter Johnsen
direktør

Paul Erik Wirgenes
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.

Mottakere:
Barne- likestillings- og
inkluderingsdepartementet