

JURK  
Arbins gate 7  
0253 Oslo

Oslo, 18.08.14

BLD  
Postboks 8036 Dep  
0030 Oslo

## VEDRØRENDE SAMLET LIKESTILLINGSLOV

JURK stiller seg i utgangspunktet bak en samling av likestillingsvernet. Vi ser at en samling av lovverket kan medføre visse fordeler. Det er imidlertid viktig at en ny, helhetlig likestillingslov ikke svekker diskrimineringsvernet, men heller utvikler de muligheter som ligger i en slik samling av lovverket. Vi ønsker derfor å fremme våre synspunkter i den pågående lovprosessen.

### **Skal det først lages en helhetlig likestillingslov, bør den eksplisitt forby sammensatt diskriminering**

Det er to gode formål for å innføre en helhetlig likestillingslov; at det vil være enklere å håndtere diskrimineringslovverket dersom det samles, og at det lovtekniske arbeidet med å uttrykke et forbud mot sammensatt diskriminering lettes.

En helhetlig likestillingslov bør eksplisitt forby sammensatt diskriminering. Den nye loven må brukes til å synliggjøre og adressere disse tilfellene. Sammensatt diskriminering omfatter både diskriminering på flere grunnlag, multippel diskriminering og interseksjonalitet. Graver-utvalget fant ikke behov for et uttrykkelig forbud mot sammensatt diskriminering, og viste til at saker med sammensatt diskriminering kunne håndheves uten at dette var nevnt eksplisitt i lovteksten<sup>1</sup>.

JURK vil her trekke frem lovtekstens betydning. Loven er viktig som informasjonskilde både for de som ønsker å besørge at sine handlinger er innenfor dens rammer, og for de som har behov for å finne ut om de kan ha blitt diskriminert. Da er det ikke tilstrekkelig at informasjonen kun er tilgjengelig etter juridisk kyndige tolkninger av lovteksten eller etter lesning av forarbeidene. JURKs mening samstemmer her med den konklusjonen Skjeie-utvalget landet på i Struktur for likestilling. De viste til at 22 prosent av ombudets saker i perioden 2008-2009 gjaldt spørsmål om diskriminering på flere grunnlag, og gikk inn for et eksplisitt forbud mot sammensatt diskriminering. Utvalget viste til at det «vil gi en økt forutberegnelighet i lovverket, og gi klarerer føringer for behandlingen av slik diskriminering (...). Et slikt forbud vil også skape økt bevissthet

<sup>1</sup> NOU 2009:14, side 182, første spalte.

om personer eller grupper som er særlig sårbare når det gjelder diskriminering, og om faktorer som spiller sammen slik at enkelte kommer dårligere ut.»<sup>2</sup>

Om ikke den kommende helhetlige likestillingsloven utnytter muligheten for eksplisitt å regulere sammensatt diskriminering, ser JURK liten grunn til å endre på dagens ordning med separate lover.

### **En helhetlig likestillingslov må fortsatt ivareta de spesielle utfordringer som finnes hos de enkelte diskrimineringsgrunnlagene**

Den juridiske øvelsen for å finne ut om diskriminering har skjedd, er i bunnlinjen den samme for de ulike diskrimineringsgrunnlagene. Samtidig har de ulike diskrimineringsgrunnlagene sine særpreg, som gjør at de kjennetegnene som utløser den diskriminerende handlingen, eller den måten den diskriminerende handlingen blir utført på, ofte vil være ulik. I nåværende likestillingslov er flere av de særlige trekkene ved diskriminering av kvinner løftet frem. Eksempler på dette ser vi blant annet i §§ 18, 20 og 21.

Det er ikke sikkert at det juridiske vernet som i dag hjemles i disse utdypningsbestemmelsene ville bortfalle selv om selve bestemmelsen ble fjernet. I en del tilfeller ville nok juridisk kyndige tolke seg frem til samme resultat. Det er imidlertid svært trolig at det reelle vernet ville svekkes gjennom en lovtekst med langt lavere informasjonsverdi. For en lov som i så stor grad rører ved dagliglivet til Norges befolkning, bør presiseringer knyttet til de enkelte diskrimineringsgrunnlag beholdes.

I alle tilfeller hvor en presiserende bestemmelse vurderes fjernet, må det dessuten gjøres en grundig vurdering av hvorvidt dette vil medføre en nedbygging av det juridiske vernet mot gjeldende diskrimineringsgrunnlag eller en bestemt diskriminerende handling. JURK mener at de presiserende særbestemmelsene bør beholdes i en helhetlig likestillingslov.

### **Når flere diskrimineringsgrunnlag samles i samme bestemmelse, skal det ikke ha som konsekvens at vernet svekkes for noen av disse**

Det betyr at dersom vernet i de diskrimineringsgrunnlagene som samles skulle være ulikt, for eksempel med tanke på virkeområde, må man heve vernet for de grunnlagene som har et svakere vern heller enn å senke vernet for de diskrimineringsgrunnlagene som har det sterkeste vernet.

Dersom man ikke ønsker å løfte alle diskrimineringsgrunnlagene opp til det nivå som gjelder for det diskrimineringsgrunnlaget som i dag nyter det sterkeste vernet, kan ikke diskrimineringsgrunnlagene samles i en bestemmelse, men må fortsette å ha separate bestemmelser i den nye loven. Dette anser JURK selvfølgelig som et dårligere alternativ enn å innfri alle diskrimineringsgrunnlagene det sterkeste vernet.

Dette ble også fremhevet av Graver utvalget, som uttalte at «noe av formålet med en samlet lov er å unngå hierarki mellom de ulike diskrimineringsgrunnlagene»<sup>3</sup>.

### **Det særlige kvinneperspektivet må beholdes innenfor kjønnslikestillingen**

I formålsbestemmelsen for kjønnslikestilling må det stå uttrykkelig at loven særlig tar sikte på å bedre kvinners stilling, slik det står skrevet i nåværende likestillingslov. JURK anerkjenner at det

<sup>2</sup> NOU 2011:18 side 45 og 46.

<sup>3</sup> NOU 2009:14, side 96, første spalte.

finnes områder der menn står i en svakere stilling enn kvinner, men det er fortsatt slik at kvinner jevnt over diskrimineres i større utstrekning enn menn. Også Graver-utvalget trakk frem kvinners gjennomgående høyere utsatthet for diskriminering<sup>4</sup>. Dette er en utfordring som lovverket må synliggjøre og ta hensyn til.

I den forbindelse er det dessuten verdt å minne om det særlige vernet kvinner nyter etter Konvensjonen for eliminering av all diskriminering mot kvinner (CEDAW), som er ratifisert og inkorporert i menneskerettsloven. CEDAW er en kvinnekonvensjon, ikke en likestillingskonvensjon. Å beholde kvinneperspektivet i formålsbestemmelsen er en god måte for den norske stat å vise at den søker å etterleve og oppfylle sine CEDAW-forpliktelser.

### **Aktivitets- og redegjørelsesplikten kan ikke fjernes**

Dagens likestillingslov har et eget kapittel om «aktivt likestillingsarbeid» (kapitel 3). I tillegg finnes flere regler som pålegger aktivt likestillingsarbeid i kapittelet om «supplerende regler i arbeidsforhold» (kapitel 4). Særlig er arbeidsgivers aktivitets- og redegjørelsesplikt etter henholdsvis §§ 23, 24 og 25 viktige bestemmelser i kampen for kjønnslikestilling. Bestemmelsene pålegger arbeidsgivere å arbeide målrettet for likestilling i sin bedrift, samt å redegjøre for likestillingsarbeidet i sin årsberetning dersom bedriften har en lovpålagt plikt til å utarbeide sådan.

For å komme de diskriminerende strukturene i samfunnet til livs, er det viktig at det også arbeides proaktivt for likestilling. Aktivitets- og redegjørelsesplikten er det viktigste verktøyet vi har for å få bukt med ellers lite synlige fordommer. Dersom det for eksempel ansettes få kvinner, funksjonshemmede eller personer med minoritetsbakgrunn ved en bestemt arbeidsplass, vil aktivitets og redegjørelsesplikten kunne være det middelet som hjelper bedriften å undersøke om skjevheten skyldes en praksis og organisasjonskultur som utestenger disse gruppene, og å treffe tiltak for å endre på forholdene.

Også Graver-utvalget påpekte at en klagebasert lovgivning ikke fanger opp all diskriminering, da en slik ordning forutsetter at den diskriminerte har nødvendig kunnskap om ulovlig diskriminering og dessuten velger å fremme en klage. På bakgrunn av disse avveiningene uttalte utvalget at det er «av stor betydning at arbeidsgiver foretar en egenaktivitet med å kartlegge hvordan praksis og organisasjonsstruktur virker for ulike grupper ansatte»<sup>5</sup>.

Norge er på grunnlag av konvensjoner forpliktet til å ha et diskrimineringsvern, og i konvensjonshjemlene er effektivitetskravet uttalt uttrykkelig. Graver-utvalget trakk i den sammenheng frem likebehandlingsdirektivet (2006/54/EF) artikkel 26, CEDAW artikkel 2 bokstav f og artikkel 3, samt ILO-konvensjon nr. 111 artikkel 2<sup>6</sup>. Om rekkevidden av effektivitetskravet uttalte de: «Det kan diskuteres hvor omfattende rettslige forpliktelser en kan utlede av menneskerettighetskonvensjonene for så vidt gjelder å pålegge arbeidsgivere en aktivitetsplikt. Sikkert er det likevel at det også i menneskerettighetskonvensjonene ligger en forventning om aktivitetsplikt for private for å sørge for at diskrimineringsforbudet blir respektert og gjennomført. En aktivitetsplikt for arbeidsgivere vil være i overensstemmelse med

<sup>4</sup> NOU 2009:14, side 104, første spalte: «Utvalget vil bemerke at situasjonen fremdeles er slik at kvinner diskrimineres i større grad enn menn, og at kvinner har en svakere stilling enn menn på mange samfunnsområder».

<sup>5</sup> NOU 2009:14, side 210, første spalte.

<sup>6</sup> NOU 2009:14, side 207 og 208.

konvensjonens krav om at staten sørger for at diskrimineringsforbudet også etterleves privatpersoner imellom.»<sup>7</sup>

Selv om det er usikkert hvor strengt effektivitetskravet skal tolkes med tanke på å ilegge konvensjons-/medlemsstater en plikt til å innføre tiltak ala aktivitets- og redegjørelsesplikten, er det åpenbart at aktivitets- og redegjørelsesplikten er et godt virkemiddel for å oppnå et mer effektivt diskrimineringsvern. Per i dag er det ett av de beste alternativene vi kjenner til, og JURK vil anse det som svært problematisk om aktivitets- og redegjørelsespliktene forsvinner gjennom vedtakelse av en ny lov.

Klargjøring av aktivitets- og redegjørelsespliktens innhold, og behovet for kontroll og veiledning, bør ikke anvendes som et argument mot ordningen. Dette kan enkelt løses ved lov eller - forskriftsfesting av hva som ligger i pliktene, samt øremerkede tilskudd til LDO for arbeidet med å oppfølge pliktens etterlevelse. JURK støtter Skjeie-utvalgets forslag til konkretisering av pliktene.<sup>8</sup> JURK ser det som mest praktisk at det samme organet håndhever og veileder. Vi ønsker derfor at LDO gis midler til å kunne ivareta begge oppgaver på en tilfredsstillende måte. LDO er spesialisert innen likestillings- og diskrimineringsrett, og bør være det foretrukne organ til å utføre denne oppgaven. Skjeie-utvalget var også av den oppfatning at oppgavene burde forbli hos LDO.<sup>9</sup>

#### **Nemndas kompetanse må utvides**

Etter nåværende likestillings- og diskrimineringslover kan ikke nemnda ilegge oppreisning. Svært få diskriminerings saker bringes inn for domstolene. Det må antas at nemndas preventive effekt som håndhevingsorgan svekkes av dette.

Det er verdt å merke seg at det innen EØS-retten vektlegges at oppreisning i kjønnsdiskriminerings saker skal være av en slik størrelsesorden at man oppnår en avskrekkende effekt. Dette kan ikke leses som noe krav til medlemsstatene om at domstolsliknende forvaltningsorganer skal kunne ilegge oppreisning. Det er imidlertid et tydelig signal om at det å ilegge oppreisning er et viktig virkemiddel for å hindre diskriminering i samfunnet. Da det i Norge kun er domstolene som kan ilegge oppreisning, og domstolene ikke er det organet som normalt behandler diskriminerings sakene, innebærer det at de preventive effektene oppreisning kan ha, ikke oppnås i Norge.

Graver-utvalget (hvor flertallet riktignok konkluderte med at det ikke var ønskelig at nemnda skulle få ilegge oppreisning) påpekte fordelene med å utvide nemndas kompetanse, og vektla at dette ville «innebære en lavere terskel for å få realisert disse sanksjonene ved overtredelser av diskrimineringsforbudet»<sup>10</sup>, samt at «Oppreisning ville kunne oppnås vesentlig rimeligere og raskere (...)»<sup>11</sup>. Skjeie-utvalget tok til orde for at nemnda burde gis myndighet til å fastsette oppreisning, med en liknende begrunnelse: «Oppreisning vil kunne oppnås på kortere tid og i flere tilfeller (...)»<sup>12</sup>

<sup>7</sup> NOU 2009:14, side 211, første spalte.

<sup>8</sup> NOU 2011:18, side 49-51 og 54-57.

<sup>9</sup> NOU 2011:18, side 133.

<sup>10</sup> NOU 2009:14, side 286, andre spalte.

<sup>11</sup> NOU 2009:14, side 286, andre spalte.

<sup>12</sup> NOU 2011:18, side 162, første spalte.

En innvending imot å la nemnda ilegge oppreisning, har vært rettsikkerheten for den person eller det selskap som påstås å ha utført diskrimineringen. Graver-utvalget nevnte dette som argument imot å la nemnda ilegge oppreisning,<sup>13</sup> mens Skjeie-utvalget fant at rettsikkerheten ville være tilstrekkelig ivaretatt: «Utvalget mener likevel at rettssikkerheten til den som kan bli ilagt oppreisning vil bli tilstrekkelig ivaretatt både i prosessen for nemnda og ved at denne parten kan bringe saken inn for domstolene ved søksmål.»<sup>14</sup>

Etter JURKs mening vil diskrimineringsvernet bli langt mer effektivt dersom nemnda tillates å ilegge oppreisning. Dette bør gjennomføres i den nye loven. I de tilfeller hvor en fysisk eller juridisk person får et oppreisningsvedtak mot seg, og er uenige i dette, kan saken bringes inn for domstolene. I de fleste tilfellene vil dette ganske enkelt innebære at søksmålsbyrden flyttes fra den svake part og til den sterke part.

I et lovforslag kan det vurderes å gi nemnda anledning til selv å vurdere i hver enkelt sak om de anser saken egnet for å ilegge oppreisning gjennom nemndsbehandling. Det bør i det minste lovfestes en ordning hvor nemnda kan avgi vedtak om oppreisning dersom begge parter på forhånd samtykker. Dette er ikke mer inngripende enn en alminnelig voldgiftssak, og det bør være rom for slike ordninger innen sivilretten.

En annen mulighet er å sette et tak, slik at nemnda kun kan treffe vedtak om oppreisning i saker hvor den aktuelle oppreisningssummen begrenser seg til et visst beløp. Når vi tillater lekmenn å dømme i Forliksrådet for krav opptil 125 000 kroner uten begge parters samtykke, og i saker med høyere krav der begge parter samtykker<sup>15</sup>, må vi kunne innvilge diskriminerte personer den samme effektiviteten i saksbehandlingen for den langt mer kyndige nemnda.

### **Seksuell trakassering må kunne håndheves av nemnda**

Vi har et omfattende problem med seksuell trakassering i Norge i dag. Til tross for at vi har et forbud mot seksuell trakassering i likestillingsloven<sup>16</sup>, finnes det knapt eksempler fra rettspraksis på saker omhandlende seksuell trakassering. Et slikt spenn mellom antallet saker vi vet eksisterer og det manglende antallet saker som forfølges rettslig, viser at det er behov for et lavterskeltilbud. JURK har årlig flere saker som gjelder seksuell trakassering, og ser det som svært problematisk at det ikke finnes noe lavterskeltilbud for disse sakene. Dersom ikke motpart er villige til å forhandle, er eneste mulighet å gå til domstolene. Da oppreisningssummen normalt ikke er særlig høy, vil det ofte ikke være aktuelt for personer utsatt for seksuell trakassering å løpe risikoen for sakskostnader.

Gjennom ombudet og nemnda har vi et godt apparat utformet for å behandle saker vedrørende diskriminering. Dette apparatet bør også brukes på saker som gjelder seksuell trakassering. Dette apparatet anvendes dessuten på annen type trakassering etter de ulike diskrimineringslovene. Skjeie-utvalget foreslo at «de særskilte unntakene for håndheving av vernet mot seksuell trakassering oppheves»<sup>17</sup>.

Motstanden mot å la ombudet og nemnda håndheve klagesaker om seksuell trakassering, stammer fra hensynet til rettssikkerhet for vedkommende som blir beskyldt for å ha begått den seksuelle

<sup>13</sup> NOU 2009:14, side 287, første spalte.

<sup>14</sup> NOU 2011:18, side 162, andre spalte.

<sup>15</sup> Se tvisteloven § 6-10.

<sup>16</sup> Likestillingsloven § 8a.

<sup>17</sup> NOU 2011:18, side 135, spalte 2.

trakasseringen. Da det kun er seksuell trakassering som er unntatt håndheving av ombud og nemnd, må dette bero på at det anses særlig byrdefullt å beskyldes for dette.

JURK vil her betone at det vil være mulig å få en overprøving av saken hos domstolene. Til sammenlikning treffes det i forvaltningen en rekke vedtak av stor betydning for fysiske og juridiske personers omdømme, for eksempel barnevernsvedtak og skattevedtak. Rettsikkerheten ivaretas gjennom faglig kompetanse i forvaltningen, og muligheten for overprøving i domstolene. Vi ser ingen tvingende grunner for at ombud og nemnd ikke skal kunne håndheve i saker om seksuell trakassering, og mener den nye loven bør brukes til å gi seksuelt trakasserte det vernet de behøver.

**Omsorgsoppgaver (omsorg for nærstående) bør innlemmes som et diskrimineringsgrunnlag**  
Selv om skjevheten mellom de oppgaver kvinner og menn utfører i dagens samfunn har minsket, gjør kvinner i gjennomsnitt en større andel av de private omsorgsoppgavene. Dette gjelder både i forhold til barn, foreldre og andre nærstående familiemedlemmer.

Graver-utvalget kom til at diskriminering på grunn av omsorgsoppgaver ofte ville fanges opp av vernet mot kjønnsdiskriminering eller av vernet mot diskriminering på grunn av tilknytning til personer med funksjonsnedsettelse<sup>18</sup>. De foreslo videre en sekkekategori, hvor diskriminering på grunn av omsorgsoppgaver skulle kunne påberopes<sup>19</sup>.

JURK mener at diskriminering på grunn av omsorgsoppgaver bør være et nevnt diskrimineringsgrunnlag, uavhengig av hvorvidt det opprettes en sekkekategori. Vi tror at å behandle disse sakene som kjønns- eller tilknytningsdiskriminering er lite virkningsfullt, da både lekmenn og jurister uten spesiell kjennskap til diskrimineringsretten fort vil kunne overse denne muligheten.

### **Befolkningens kjennskap til diskrimineringsvernet må heves**

JURK behandler årlig flere saker som gjelder diskriminering. I de aller fleste tilfellene er det JURKs saksbehandlere som identifiserer sakens diskrimineringsrettslige side. Klientene oppsøker oss og forklarer at de har «problemer på jobben». Det viser seg ved nærmere ettersyn at problemene henger sammen med arbeidsgivers overtredelse av diskrimineringsvernet, for eksempel på bakgrunn av funksjonshemning, graviditet, kjønn eller etnisitet.

I sine siste konkluderende kommentarer til Norge, påpekte også CEDAW-komiteen manglende kjennskap til konvensjonsrettighetene blant befolkning og rettsanvendere, og trakk dette frem som et punkt Norge måtte bedre seg på<sup>20</sup>.

Diskrimineringsvernet er lite verdt dersom det ikke er kjent blant befolkningen. Kjennskapen til diskrimineringsvernet er lav blant befolkningen generelt, og særlig lav blant minoritetskvinner. JURK mener at det i forbindelse med en revisjon av lovverket bør legges planer for hvordan regelverket kan gjøres mer kjent. Minoritetskvinner løper en høyere risiko for å bli utsatt for diskriminering, og det bør derfor iverksettes særtiltak for å bedre kjennskapen til diskrimineringsvernet i denne delen av befolkningen.

<sup>18</sup> NOU 2009:14, side 170, første spalte.

<sup>19</sup> NOU 2009:14, side 172, første spalte.

<sup>20</sup> CEDAW/C/NOR/CO/8, avsnitt 11 og 12.

### **EMKs tilleggsprotokoll nr. 12 må ratifiseres og inkorporeres**

I forbindelse med en gjennomgang og endring av likestillingslovverket, bør også EMKs tilleggsprotokoll nr. 12 ratifiseres og inkorporeres. EMK oppstiller kun et aksessorisk diskrimineringsvern. Tilleggsprotokollen kom til fordi man senere så behovet for et selvstendig diskrimineringsvern.


I den grad det aksessoriske elementet er tonet ned av EMD, og må sies å være enklere å oppfylle, vil det likevel ha noe for seg å ratifisere TP 12. En klager slipper da den unødvendige øvelsen i å påvise at diskrimineringen relaterer seg til en annen konvensjonsrettighet. Dette vil også være ressursbesparende for domstolsapparatet.


Graver-utvalget delte seg i et flertall imot ratifisering, og et mindretall for ratifisering. Mindretallet uttalte: «Tilleggsprotokollen innebærer dermed ikke nye forpliktelser for Norge – bare nye prosessuelle fordeler for ofre for diskriminering,»<sup>21</sup> Flertallet viser til en utredning gjort av Jannecke Gerrard, og finner at «det er et betydelig behov for et selvstendig (...) diskrimineringsvern»<sup>22</sup>. Likevel gikk flertallet imot ratifisering og inkorporering, særlig fordi juridiske personer vil kunne omfattes av vernet etter tilleggsprotokollen. En så forsiktig tilnærming til utvidelse av menneskerettighetsvernet i Norge bør vi holde oss for gode til. EMK og EMD er den mest kjente og mest brukte konvensjonen og individklageadgangen til overnasjonale organer. Mulighetene som ligger i disse instrumentene bør også omfatte de rene diskrimineringssakene. JURK anser det som mest naturlig at TP 12 inkorporeres i menneskerettsloven, da dette er slik Norge normalt har behandlet EMKS tilleggsprotokoller.

\* \* \*

Vi ber departementet om å ta med våre innspill i lovarbeidet. Om ønskelig kan vi gjerne utfylle eller presisere våre innspill nærmere, enten i møte eller skriftlig.

Vennlig hilsen JURK

  
Marta Trzcinska  
daglig leder

  
Frøydis Patursson  
fagrådgiver

<sup>21</sup> NOU 2009:14, side 299, andre spalte.

<sup>22</sup> NOU 2009:14, side 300, andre spalte.