



Likestillings- og
diskrimineringsombudet

Barne-, likestillings- og
inkluderingsdepartementet
Samlivs- og likestillingsavdelingen
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Vår ref.:
12/2039- 3- AMVE

Deres ref.:
12/6969

Dato:
27.11.2012

Høring NOU 2012:15 Politikk for likestilling

1. Innledning

Likestillings- og diskrimineringsombudet (ombudet) viser til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets brev av 12. oktober 2012 om NOU 2012: 15 Politikk for likestilling.

Litt om ombudets mandat og rolle

Ombudet har som mandat å arbeide for likestilling og mot diskriminering på grunnlag av kjønn, etnisitet, religion, alder, seksuell orientering og nedsatt funksjonsevne, og håndhever diskrimineringslovgivningen på disse områdene. Ombudet har et tilsynsansvar med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelsene Norge har etter FNs rasediskrimineringskonvensjon (CERD) og FNs kvinnediskrimineringskonvensjon (CEDAW), og vil fra 2013 få tilsynsansvar for FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD).

Likestillings- og diskrimineringsombudets innspill er i hovedsak basert på vår håndtering av diskrimineringssaker, vår erfaring med å føre tilsyn med lovverket og konvensjonene, vår veiledning om plikten til å fremme likestilling, samt vår deltakelse i offentlig debatt og vårt samarbeid med sivil samfunn.

Ombudets generelle merknader til utvalgets utredning:

Ombudet mener at utvalget har dokumentert at det norske samfunnet skaper og opprettholder store skjevheter mellom grupper. Utvalget viser også at dagens struktur og politikk for likestilling ikke er i stand til å endre nevneverdig på dette. Likestillingsutfordringene i det norske samfunnet gjenspeiles også i de henvendelsene som ombudet daglig mottar. Utvalget dokumenterer stabiliteten i likestillingsproblemene gjennom statistikk og analyse, samtidig som utvalget bruker enkeltteksempler på ulike satsninger og tiltak for å vise at endring er mulig.

1.1 Ombudets hovedkonklusjon

Ombudet støtter i all hovedsak utvalgets forslag til tiltak, som sammen med tiltakene fra NOU 2011:18 Struktur for likestilling kan gi likestillingsarbeidet den kraften som er nødvendig for å komme videre på veien mot et mer likestilt samfunn. Ombudet er enig i utvalgets vektlegging av utdanning som en viktig arena for å bekjempe kjønnsstereotyper og påvirke yrkesvalg. Omfattende tiltak og programmer må til for å rokke ved etablerte strukturer som hindrer likestilling i praksis. Det er viktig å se de ulike programmene og tiltakene som utvalget foreslår i sammenheng, slik at effekten blir størst mulig.

Det er videre nødvendig å se strukturen for myndighetenes likestillingsarbeid som en forutsetning for utformingen og gjennomføringen av likestillingspolitikken, det vil si NOU 2011:18 kan ikke løsrives fra NOU 2012:15. Samtidig vil ombudet understreke at flere av de tiltakene utvalget foreslår i sin siste utredning har så stor likestillingsmessig betydning at utformingen og implementeringen av disse ikke bør vente til en ny struktur for likestilling med regionalt apparat er på plass.

1.2 Merknader til utvalgets mandat og utforming av en helhetlig likestillingspolitikk

Ved utformingen av en helhetlig likestillingspolitikk er det nødvendig å ha en flerdimensjonal tilnærming samtidig som det må utformes skreddersydde tiltak knyttet opp mot alle de vernede diskrimineringsgrunnlagene etter norsk rett. Særlig vil vi nevne nedsatt funksjonsevne, som hittil har vært særlig forsømt som likestillings- og anti-diskrimineringsfelt i politikk og praksis. Utvalgets analyse og forslag til tiltak er i samsvar med utvalgets begrensede mandat. Ombudet mener at utvalgets utredning er et viktig og godt utgangspunkt for arbeidet med

å utforme en helhetlig likestillingspolitikk. Det er imidlertid viktig at kunnskapsutviklingen fortsetter, og da særlig med utgangspunkt i de diskrimineringsgrunnlagene som ikke er omfattet av utvalgets mandat, så som nedsatt funksjonsevne, religion og seksuell orientering.

Ombudet forutsetter at en moderne forståelse av likestillings- og diskrimineringsutfordringene skal ligge til grunn for en ny struktur og politikk for likestilling. Dette innebærer både at alle diskrimineringsgrunnlag er omfattet og at disse sees i sammenheng. En flerdimensjonal tilnærming til diskriminering vil bidra til økt forståelse av art og omfang av diskriminering, fordi en slik tilnærming avdekker relevante samvirkende momenter som bidrar til ulikestilling. Ombudet vil i likhet med utvalget i NOU 2011:18 fremheve at en flerdimensjonal tilnærming er avgjørende for et mer effektivt diskrimineringsvern og en treffsikker likestillingspolitikk.

Utforming av en helhetlig likestillingspolitikk sett i lys av offentlige myndigheters plikt til å yte likeverdige tjenester

Offentlige myndigheter har plikt til å fremme likestilling og bekjempe diskriminering innenfor sitt ansvarsområde, både som tjenesteyter og som arbeidsgiver. Aktivitetsplikten må konkretiseres som beskrevet i NOU 2011:18, slik at innholdet tydeliggjøres for den ansvarlige som her er myndighetene. Det er også viktig med en forvaltningsstruktur med ressurser og et tydelig ansvar for implementering, samordning og veiledning av likestillingsarbeidet som følger av aktivitetspliktene.

I utformingen av likeverdige offentlige tjenester vil viktige elementer i arbeidet være lederansvar, brukerinnflytelse, kunnskap, tilgang, informasjon og kommunikasjon. Slik kan man sikre tjenester som fremmer likestilling og ikke virker diskriminerende. Særlig på områder som helse og utdanning vil dette være av stor betydning.

Ulik helse i befolkningen kan i stor grad knyttes til kjønn og sosioøkonomisk status. God helse er en verdi i seg selv, i tillegg har helse betydning for deltakelse i arbeidsliv og samfunnet for øvrig. Slik sett er helse viktig i et likestillingsperspektiv. Utvalget beskriver rapporteringen om sosiale helseforskjeller som drives i regi av Helsedirektoratet. Ombudet er enig med utvalget at det er viktig å integrere et likestillingsperspektiv i denne rapporteringen, og i det daglige arbeidet med folkehelse som gjøres i alle landets kommuner. Likeverdige offentlige helsetjenester må være en del av helhetlig likestillingspolitikk.

En forutsetning for dette er at det avsettes ressurser til å skaffe kunnskap om helse i et likestillingsperspektiv, særlig siden Likestillingsutvalget ikke behandlet dette i sin utredning.

Offentlige myndigheters plikt til å yte likeverdige offentlige tjenester innebærer at det er myndighetene selv som må veilede den enkelte offentlige virksomhet om innholdet i denne plikten. Dette vil best kunne ivaretas gjennom et likestillingsapparat med regionkontorer. Likestillings- og diskrimineringsombudet må ha en kontrollfunksjon med hensyn til etterlevelse av denne plikten i henhold til diskrimineringslovverket og relevante konvensjoner. Ombudet må, slik utvalget foreslår, tilføres flere ressurser for å styrke konvensjonstilsynet, og for å styrke tilsynet med aktivitetspliktene.

Utvalget viser til at den statlige utredningsinstruksen er lite kjent og lite brukt, og at det trengs et kompetansemiljø for å få flere til å bruke den. Utredningsinstruksen er et virkemiddel for å oppfylle offentlige myndigheters aktivitetsplikt. Ombudet mener at utredningsinstruksen må sees i sammenheng med veiledning om aktivitetspliktene. Dette vil kunne skape mer helhet og sammenheng for den enkelte statlige virksomhet.

Ved utformingen av en helhetlig likestillingspolitikk må prinsippet om likeverdige offentlige tjenester være et grunnleggende utgangspunkt og et viktig perspektiv i vurderingen av de tiltakene utvalget foreslår i NOU 2012:15 Politikk for likestilling.

Behovet for en helhetlig likestillingspolitikk på voldsfeltet

Ombudet vil påpeke behovet for en helhetlig politikk og sentral ansvars plassering for arbeidet mot kjønnsbasert vold. Bekjempelse av kjønnsbasert vold er viktig som ledd i en effektiv likestillingspolitikk. Dette er samtidig en grunnleggende forpliktelse etter flere menneskerettighetskonvensjoner, herunder FNs kvinnekongresskonvensjon (CEDAW) som Norge er bundet av. Ombudet viser til CEDAW-komiteens avsluttende merknader til Norges åttende periodiske rapport pkt. 23-24 om vold mot kvinner, der komiteen blant annet oppfordrer Norge til å innføre omfattende tiltak for å forebygge og sette søkelys på vold mot kvinner og jenter, og til å gi forsvarlig vern og bistand til kvinnelige voldsofre. Dette er også i tråd med CERD-komiteens avsluttende merknader til Norges 19.-20. periodiske rapport, som trekker frem behovet for tilrettelagt bistand for

kvinner med minoritetsbakgrunn som har opplevd vold. Ombudet vil i denne sammenheng også nevne den forestående ratifikasjonen av Europarådets kvinnevoldskonvensjonen som vil kreve et systematisk og mer effektivt arbeid mot vold mot kvinner og jenter.

Som ombudet skrev i sitt hørings svar til NOU 2011:18 bør arbeidet mot kjønnsbasert vold nevnes konkret i offentlige myndigheters aktivitetsplikt.

En helhetlig likestillingspolitikk på voldsfeltet må ha et flerdimensjonalt perspektiv, der særlig kjønn, seksualitet, alder, etnisitet og nedsatt funksjonsevne blir sett i sammenheng. Videre er det nødvendig å sikre en koordinering av tjenestetilbudet til voldsutsatte kvinner, slik at de får den rettslige tryggheten og det helsetilbudet de har krav på. Dette har ombudet påpekt både i sin rapport (januar 2011) til CERD-komiteen i forbindelse med Norges 19.-20. rapportering, og i ombudets foreløpige rapport til formøte i CEDAW-komiteen (august 2011) i forbindelse med Norges åttende periodiske rapport. Dagens ordning med finansiering av krisesentrene innenfor den ordinære kommunale budsjettbehandlingen gir en risiko for at lokale tilbud kan bli underfinansiert og at tilbudet til ofre for vold i nære relasjoner derfor ikke blir godt nok.

Videre mener ombudet at sivilt samfunn har en viktig rolle i bekjempelsen av kjønnsbasert vold. Det er derfor nødvendig å sikre god finansiering av slik virksomhet.

Grunnlaget for en helhetlig og flerdimensjonal likestillingspolitikk på voldsfeltet må være kunnskapsbasert. Ombudet ser svært alvorlig på at det mangler en nasjonal omfangsundersøkelse på forekomsten av voldtekt. I utviklingen av kunnskapsbaserte tiltak vil det også være nødvendig å utrede sammenhengen mellom seksualisering i media og forekomsten av vold, voldtekt og seksuell trakassering.

1.3 Merknader til utvalgets prinsipielle utgangspunkt

Utvalget har i kapittel fire skissert idegrunnlaget for likestilling med utgangspunkt i prinsippet om samfunnsdeltakelse på like vilkår, som er begrunnet i rettferdighetsbetraktninger. Utvalget har gjort en grundig og bred drøfting av ulike tilnærminger til likestilling, samt foretatt en avveining av ulike normative hensyn.

Ombudet mener at grunnlaget for likestilling bør forankres i både generelle rettferdighetsbetraktninger slik utvalget har gjort, og i menneskerettighetskonvensjoner som Norge har en rettslig plikt til å etterleve.

Likestilling er i dag beskyttet av flere menneskerettighetskonvensjoner som Norge har ratifisert og som utgjør en del av norsk lov, med forrang fremfor annen lovgivning. Rettigheter knyttet til likeverd og antidiskriminering kommer til uttrykk blant annet i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter og konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, samt at det er selve fundamentet i FNs rasediskrimineringskonvensjon og FNs kvinnekongresskonvensjon, som ombudet i dag har mandat til å føre tilsyn med. Det samme gjelder for FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne som ombudet vil få tilsynsansvar for fra 2013.

Ombudet mener at myndighetene må ta utgangspunkt i sine menneskerettslige forpliktelser ved utformingen av likestillingspolitikken i Norge, og at tiltakene som skisseres i utredningen må sees i lys av disse forpliktelsene. Ved å ta utgangspunkt i Norges forpliktelser etter de internasjonale menneskerettighetskonvensjoner, som er en del av norsk rett, vil grunnlaget for likestillingspolitikken forankres i rettslige normer. Myndighetenes plikt til å realisere den enkeltes menneskerettigheter forutsetter en effektiv og helhetlig likestillingspolitikk som myndighetene må prioritere høyt.

2. Sammenfatning av ombudets konklusjoner

Endringer i valgloven:

Ombudet støtter ikke forslaget. Ombudet mener at krav til kjønnsrepresentasjon på valglistene må lovfestes, og at kravet må være 60-40 prosent kjønnsrepresentasjon i en overgangsperiode men at kravet deretter settes til 50-50 prosent kjønnsrepresentasjon på valglistene.

Program for å skape større bredde :

Ombudet støtter forslaget. Å skape et bredt rekrutteringsgrunnlag er nødvendig for å sikre en representasjon i folkevalgte organer som gjenspeiler befolkningen.

Programsatsing for frie utdanningsvalg:

Ombudet støtter forslaget. Dette kan bidra til å oppfylle Norges forpliktelser etter CEDAW artikkel 5.

Likestillingsstipend og kjønnspoeng:

Ombudet støtter forslagene. Samtidig understreker ombudet behovet for både kunnskap om årsakene til underrepresentasjon innen visse yrker, og en vurdering av tiltakenes egnethet til å bygge ned barrierer og likestillingsmessige ulemper i yrkeslivet for det underrepresenterte kjønn.

Trepartsavtalen for likestilling i arbeidslivet:

Ombudet støtter forslaget. For at likestilling i arbeidslivet skal bli en realitet så må arbeidslivets parter jobbe aktivt for dette, kombinert med bistand fra offentlige myndigheter.

Selvstendig rett for fedre til foreldrepenger:

Ombudet støtter forslaget. Kjønnsnøytralt regelverk og foreldrepenger er et krav etter likestillingsloven og en forutsetning for et likestilt foreldreskap.

Tredeling av foreldrepermisjon:

Ombudet støtter forslaget. Foreldrepermisjonsordningen må støtte opp om under et likestilt foreldreskap samtidig som kvinners reproduktive helse blir ivaretatt i samsvar med CEDAW.

Minsteytelse for foreldrepenger på 2G:

Ombudet støtter forslaget. Minsteytelsen kan skape større økonomisk trygghet for kvinner i perioden etter fødsel, og kan bidra til et mer likedelt foreldreskap. Samtidig mener ombudet det er viktig å fremme likestilling gjennom tilgang til arbeidsmarkedet og iverksette målrettede tiltak for de ulike gruppene som i dag har svak tilknytning til arbeidslivet.

Omsorgspenger ved nære pårørendes sykdom:

Ombudet støtter forslaget. Ombudet understreker samtidig behovet for en etterfølgende evaluering av den likestillingsmessige effekten av forslaget.

Program for forebygging av seksuell trakassering:

Ombudet støtter forslaget. Omfanget av seksuell trakassering i samfunnet er stort, særlig blant barn og unge. Skolen kan spille en viktig rolle i bekjempelsen av dette.

Lovfesting av tilbud om overgrepsmottak:

Ombudet støtter forslaget. Å sikre et landsdekkende og enhetlig tilbud til ofre for seksuelle overgrep er viktig, både i et helseperspektiv og ut fra rettssikkerhetshensyn.

Trygge botilbud for ofre for menneskehandel:

Ombudet støtter forslaget. Forslaget er i tråd med CEDAW-komiteens anbefalinger til Norge.

Fri rettshjelp i diskrimineringsaker for domstolene:

Ombudet støtter forslaget. Ombudet mener imidlertid at forslaget må omfatte dekning av motpartens saksomkostninger i domstolene ved tap, samt at ombudet får avsatt tilstrekkelige ressurser til å yte partshjelp i diskrimineringsaker for domstolene.

Etablering av tilskuddsordning for rettighetsinformasjon:

Ombudet støtter forslaget. Ombudet understreker samtidig at offentlige myndigheter må ha ansvar for slik rettighetsinformasjon og at rettighetsinformasjon i regi av frivillige organisasjoner og kompetansemiljøer må komme som et supplement.

Kunnskapsutvikling:

All likestillingspolitikk må være kunnskapsbasert. Utvalget har påvist at det er store kunnskapshull på sentrale områder som har betydning for likestilling. Det er viktig med en konkret plan for kunnskapsutvikling der slike mangler er påvist.

3. Ombudets merknader til innsatsområdene folkestyre, valgfrihet, fordeling og sårbarhet.

3.1 Folkestyre

Utvalget foreslår endringer i valgloven (likestilte valglister) og et målrettet og langsiktig programarbeid for å skape større bredde på alle nivåer av folkevalgt arbeid.

Likestilte valglister og program for bredde i folkestyret:

Likestilte valglister:

Utvalget foreslår endringer i valgloven slik at kommunestyre, fylkesting og storting er pliktige til å drøfte likestillingsstatus i det gjeldende folkevalgte organ høsten før valg. Formålet er at folkevalgte organer skal avgjøre ved alminnelig flertall om det skal stilles krav om at hvert kjønn skal være representert med minst 40 prosent på valglister ved det kommende valget.

Ombudet støtter ikke forslaget om drøftingsplikt av listesammensetning før valg. Kjønnbalanse i folkevalgte organer er en forutsetning for at kvinner og menn kan få like muligheter til å påvirke politikktutforming og dermed egne livsvilkår. Det er viktig for et velfungerende demokrati med en representativ sammensetning for å sikre at ulike synspunkter blir ivaretatt i politiske beslutningsprosesser, og at alle har like muligheter til

å delta i dem. Erfaringen viser at en drøftingsplikt ikke er tilstrekkelig for å skape kjønnsbalanse i folkevalgte organer. For å skape endring må sterkere virkemidler tas i bruk. Ombudet mener derfor at et lovfestet krav til kjønnsbalanse på valglistene må til. Kjønnsbalanse bør i denne sammenhengen forstås som 50 prosent representasjon av hvert kjønn.

På bakgrunn av dette foreslår ombudet at partiene må ha annenhver kvinne og mann på valglistene for at listene skal bli godkjent. Ombudet ser imidlertid at det kan være hensiktsmessig med en bestemmelse om minimum 40 prosent representasjon av begge kjønn i en tidsbegrenset overgangsperiode, slik at partiene kan sikre et bedre rekrutteringsgrunnlag frem til kravet om 50-50 prosent trer i kraft.

Utdyping av ombudets syn:

Utvalgets forslag om å skape kjønnsbalanse i folkestyret er at folkevalgte organer må drøfte et eventuelt krav til minimum 40 prosent representasjon av begge kjønn på valglistene. Ombudet mener at prinsippet om drøfting gjør at det vil være opp til sammensetningen i hvert enkelt folkevalgt organ om man mener at kjønnsbalanse er viktig nok til at man vil sette krav til valglistene. Drøftingsmodellen vil kunne skape økt bevissthet om nødvendigheten av kjønnsbalanse, men vil også kunne gi det enkelte folkevalgte organ mulighet til å beslutte ved simpelt flertall at dette ikke er viktig. Drøftingsmodellen kan slik gi legitimitet til synspunktet om at mangel på kjønnsbalanse ikke er et problem i det gjeldende demokratiske organet.

Erfaringene fra arbeidet med å øke kvinnelig representasjon i politikken fra 1970-tallet og frem til dag viser at en slik drøftingstilnærming har gitt store regionale og partipolitiske variasjoner. Fortsatt er politiske verv og topposisjoner i stor grad mannsdominert. Drøftingsmodellen inspirert av Sametinget, er avhengig av at det politiske organet faktisk anerkjenner at skjev representasjon er et problem og har en vilje til å gjøre noe med det. Slik anerkjennelse og vilje til endring vil være avhengig av lokale forhold og sammensetning av det folkevalgte organet. Ombudet mener derfor at den skjeve representasjonen utvalget dokumenterer ikke nødvendigvis løses ved drøfting, men at det må lovfestes en plikt for partiene til å nominere annenhver mann og kvinne på valglistene.

Ombudet mener videre at kjønnsbalanse i denne sammenhengen må defineres som 50-50 prosent kvinner og menn. Å definere kjønnsbalanse som minimum 40 prosent representasjon av hvert kjønn kan være med

på å sementere 40-60 prosent fordeling av kvinner og menn i demokratiske organer. 40 prosent representasjon av kvinner kan bli et mål i seg selv og ikke et minimum. Erfaringer fra ASA-styrene etter kravet om minimum 40 prosent representasjon av begge kjønn viser også dette. Det ser ut til at kvinneandelen har stabilisert seg rundt minimum og er nå på 40 prosent. Ved å definere kjønnsbalanse som halvparten unngår man at kvinner blir et mindretall.

En kjønnsbalanse forstått som 50 prosent av begge kjønn i politiske organer er viktig for å sikre godt rekrutteringsgrunnlag til verv og posisjoner i politiske råd og utvalg. Dette vil blant annet gjelde for valg av formannskap og fylkesutvalg, samt kommunestyre- og fylkestingskomiteer etter kommuneloven § 10a, som kun kan bestå av medlemmer av henholdsvis kommunestyre og fylkesting.

Kjønnsbalanse vil også være viktig i prosessen med å skape et arbeidsmiljø med arbeidsbetingelser som passer begge kjønn. Dette vil være med på å redusere barrierer for politisk deltakelse. Selv om deltakelse i seg selv ikke fører til bedre arbeidsforhold, så vil lik representasjon av kvinner og menn være med på å alminneliggjøre kombinasjonen av ulike livssituasjoner og politiske verv. Dette er viktig for å endre holdninger og stereotypier.

Ombudet mener på denne bakgrunn at lovfesting av 50-50 prosent representasjon av begge kjønn er viktig for å sikre lik kjønnsfordeling. Selv om krav til valglister kan sees på som en inngripen i demokratiet, vil lik kjønnsfordeling i folkevalgte organer samtidig være en styrking av demokratiet, i tillegg til at det er en viktig forutsetning for likestilling. For at partiene skal få et bredere rekrutteringsgrunnlag frem til kravet om 50-50 prosent representasjon av begge kjønn trer i kraft, foreslår ombudet en overgangsperiode med krav til 40-60 prosent representasjon av begge kjønn. Det er imidlertid viktig at det også i overgangsperioden stilles krav til valglister om plassering av annenhver kvinne og mann fra toppen og nedover, slik at det blir jevnest mulig fordeling av begge kjønn i det aktuelle folkevalgte organet.

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. Målsetningen er å øke kvinneandelen, andel med etnisk minoritetsbakgrunn og øke andelen representanter som er under 30 og

over 60 år. Programmet knyttes til direktoratet som utvalget foreslo i NOU 2011:18.

Ombudet støtter utvalgets forslag om program for bredde i politikken. Demokratiske organer må være representative for å sikre at alle får reell mulighet til å delta i politikkutformingen uavhengig av kjønn, etnisitet, religion, alder, nedsatt funksjonsevne og seksuell orientering.

Utvalget viser i sin analyse at politiske verv og posisjoner i liten grad gjenspeiler befolkningen. Kvinner er i mindretall på alle nivåer til tross for stor grad av politisk enighet om viktigheten av kjønnsbalanse i politikken fra 70-tallet og frem til i dag. De valgte organene er heller ikke representative med hensyn til alder og etnisitet. Utvalget sier ikke noe om representativitet for andre grupper som har et vern etter diskrimineringslovgivningen, som personer med nedsatt funksjonsevne eller lesbiske, homofile etc. i henhold til utvalgets begrensede mandat.

Ombudet er enig med utvalget i at det er et demokratisk problem at folkevalgte organer ikke gjenspeiler mangfoldet i befolkningen med hensyn til kjønn, alder eller etnisitet. Når det gjelder religion, funksjonsevne og seksuell orientering mangler vi sikker kunnskap om hva som er den faktiske tilstanden. Dette er en demokratisk utfordring i seg selv. Vi mangler også kunnskap om hva som eventuelt er barrierene for deltakelse, noe som er nødvendig for å sette i verk treffsikre tiltak.

Representativitet i demokratiske organer er viktig for å sikre alle en reell mulighet til å delta i politikkutformingen. Det hindrer avmakt og marginalisering, men er også viktig for selve politikkutformingen. Den manglende bredden i folkevalgte organer er en av årsakene til at viktige saker på ulike politikkområder forblir usynlige i den offentlige debatten. Ulike perspektiver og erfaringer kan gi en bedre fundert politikk som er i større samsvar med det samfunnet vi lever i. Representativitet er også viktig for å motvirke stereotyper gjennom rollemodeller som speiler mangfoldet i samfunnet. Videre vil god representativitet i folkevalgte organer kunne skape bedre arbeidsbetingelser og arbeidsmiljø som passer for flere livssituasjoner. Dette kan være med på å gjøre det mer overkommelig for flere å ta på seg slike verv og å kunne delta over lengre tid.

Ombudet mener at representasjonskrav i valgloven kun bør omfatte kjønn, fordi en utvidelse til øvrige diskrimineringsgrunnlag vil være

praktisk vanskelig, i tillegg til det kan være problematisk etisk sett. Et program for bredde i folkestyret vil være bedre egnet for å sikre god representasjon av underrepresenterte grupper. I dag har vi imidlertid varierende kunnskap om diskrimineringsgrunnlagene nedsatt funksjonsevne, seksuell orientering, religion og etnisitet når det gjelder deltakelse og eventuelle barrierer for dette. Slik kunnskap må ligge til grunn for programmet, for å sikre at tiltakene blir målrettede og treffsikre.

Utvalgets forslag om et program for bredde i folkestyre vil gi lokalt initierte prosjekter mulighet til å få økonomisk støtte til slikt arbeid. For at slike prosjekter skal gi resultater er det viktig at det knyttes til et direktorat som kan sikre helhet og sammenheng mellom ulike lokale prosjekter. Det er viktig med kunnskapsutveksling, evaluering og utviklingsarbeid for å finne de beste tiltakene, hva som faktisk virker, og måle effektene grundig.

I tillegg til programmet må partiene ha en langsiktig strategi for rekruttering og nominasjon. Det må skapes en bevissthet i partiene om viktigheten av å bruke hele befolkningen. Partiene bør gjennomgå sine rekrutteringsstrategier for å vurdere om de benytter praksiser som kan virke ekskluderende. Partiene sentralt bør pålegges å føre oversikter over rekrutteringspraksiser og resultatene av nominasjonsprosesser i lokallagene.

Ombudet vil understreke viktigheten av at programmet omfatter tiltak som har til hensikt å forbedre arbeidsbetingelsene for folkevalgte. Programmet må dessuten inneholde tiltak mot trakassering, da det er kjent at mange kvinnelige politikere opplever sjikane og hets i sosiale medier. For å rekruttere og beholde de kvinnelige representantene i folkevalgte organer er det viktig å arbeide systematisk mot trakassering både innenfor det folkevalgte organet og i offentlig sammenheng, herunder sosiale medier.

3.2 Valgfrihet

Utvalget foreslår programsatsing for frie utdanningsvalg og trepartsavtalen for likestilling i arbeidslivet.

Program for frie utdanningsvalg:

Utdanningsprogram og ressursmiljø:

Utvalget foreslår et omfattende program for å fremme frie utdanningsvalg mellom jenter og gutter med en pedagogisk satsning i barnehagene og i grunnopplæringen. Utvalget anbefaler også at det etableres et ressursmiljø for å styrke arbeidet med likestilling i førskole- og lærerutdanningen.

Utvalgets gjennomgang av situasjonen i dag viser at jenters og gutters utdanningsvalg i stor grad er tradisjonelle og kjønnsstereotype. Ombudet berømmer utvalget for erkjennelsen av at likestillingsarbeidet må omfatte hele utdanningsløpet, og at det er viktig å starte med dette arbeidet på et tidlig stadium for å bekjempe stereotype utdannings- og yrkesvalg. Ombudet viser til CEDAW konvensjonen artikkel 5 om bekjempelse av kjønnsstereotyper, samt til CEDAW-komiteens avsluttende merknader til Norges åttende rapport pkt. 28, som oppfordrer Norge til å sette i gang tiltak for å eliminere kjønnsstereotyper som ligger til grunn for tradisjonelle utdannings- og yrkesvalg.

Kjønnspoeng og likestillingsstipend:

Utvalget foreslår at det etableres en ordning med likestillingsstipend på ca. 30 prosent av Lånekassens studiestøtte for det underrepresenterte kjønn og for elever med innvandrerbakgrunn der kjønnsbalansen på studieretninger i videregående opplæring og høyere utdanning der kjønnsbalansen er svært kjønnskjev, eller der kvinner eller menn med innvandrerbakgrunn er sterkt underrepresentert. Utvalget foreslår også en mer systematisk og målrettet bruk av ordningen med kjønnspoeng.

Ombudet støtter utvalgets forslag om innføring av likestillingsstipend og mer systematisk og målrettet bruk av ordningen med kjønnspoeng. Samtidig ser ombudet at effekten av disse tiltakene kan være usikker og gjennomføringen kan vise seg vanskelig i praksis på grunn av begrensningene som følger av regelverket på området. Tiltakene kan også oppfattes som kontroversielle, og det er en fare for at tiltakene kan påvirke oppslutningen om likestilling negativt.

Formålet med likestillingsstipend og kjønnspoeng er å motvirke kjønnsstereotyper og øke valgfriheten for kvinner og menn, samt etniske minoriteter, med hensyn til utdannings- og yrkesvalg. En svært skjev kjønnsfordeling, eventuelt svært lav representasjon av etniske minoriteter, kan i seg selv virke som en faktisk barriere for å søke seg til disse studiene eller yrkene. Jevnere kjønnsfordeling og økt representasjon av etniske minoriteter innen ulike utdanningsretninger vil være positivt for studiemiljø og utvikling av fagene, samt for rekruttering til de aktuelle yrkene. Innen visse yrker kan det dessuten være viktig for tjenesteytingen at det er et større mangfold blant de ansatte.

Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet er en viktig årsak til de store ulikhetene mellom kvinner og menn når det gjelder økonomiske ressurser, makt og innflytelse. Det samme gjelder for representasjon av etniske minoriteter. Derfor er det viktig å sette i verk konkrete tiltak for å påvirke tradisjonelle utdanningsvalg slik at man kan få et mindre segregert arbeidsmarked. Å endre fastlåste strukturer og stereotyper som hindrer reell likestilling i samfunnet er vanskelig. Å prøve konkrete tiltak som retter seg mot slike barrierer vil likevel være nødvendig. CEDAW-komiteen har dessuten i sine avsluttende merknader til Norges åttende periodiske rapport punkt 27 og 28 påpekt behovet for dette.

Av rettspraksis fra EU-domstolen og EFTA-domstolen, som på dette feltet er bindende for Norge, følger det imidlertid at tiltak som likestillingsstipend og kjønnspoeng ikke kan begrunnes i ønske om å oppnå bedre kjønnsrepresentasjon eller representasjon av etniske minoriteter, altså formål om kjønnsbalanse eller resultatlikhet. Tiltakene må være egnet til å motvirke forskjellsbehandling eller bygge ned barrierer for det underrepresenterte kjønn eller etniske minoriteter i arbeidsmarkedet, det vil si midler for å oppnå like muligheter for kvinner og menn, samt etniske minoriteter. Bedre kjønnsfordeling og representasjon av etniske minoriteter vil da komme som et resultat av økt valgfrihet og like muligheter, som jo er viktige likestillingsformål i seg selv.

Likestillingsstipend og kjønnspoeng er tiltak som faller inn under det juridiske begrepet positiv særbehandling. Slike ordninger må utformes innenfor rammene som følger av norsk lovverk og internasjonale forpliktelser på dette området. Likestillingsstipend og kjønnspoeng er konkrete virkemidler som får direkte betydning for enkeltpersoners

økonomiske situasjon og utdanningsmuligheter. Derfor er det svært viktig at vilkårene for lovlighet av tiltakene er til stede. Ellers kan tiltakene føre til lovstridig forskjellsbehandling av personer som ikke får dra nytte av dem.

Videre vil ombudet understreke betydningen av at ordningen med kjønnspoeng og likestillingsstipend blir en del av en helhetlig likestillingspolitikk, herunder det pedagogiske programmet for frie utdanningsvalg og trepartssamarbeidet. Dersom likestillingsstipend og kjønnspoeng blir enkeltstående tiltak for å påvirke utdanningsvalg, vil tiltakene antakelig bli mindre effektive, samtidig som grunnlaget for lovligheten av dem vil bli svekket.

Adgangen til innføring av likestillingsstipend og mer systematisk bruk av kjønnspoeng må vurderes konkret for de enkelte utdanninger rettet mot yrker med underrepresentasjon. Her vil en analyse av årsakene til underrepresentasjonen måtte stå sentralt. Årsakene til underrepresentasjon innen ulike yrker vil kunne variere med hvilke yrker det er tale om, og hvorvidt det er menn eller kvinner som er underrepresentert. I mange tilfeller vil underrepresentasjon av menn i typiske kvinneyrker henge sammen med lav verdsetting av disse yrkene. Hvorvidt lettere tilgang til utdanning i form av stipend eller ekstrapoeng kan være et egnet tiltak for å øke motivasjonen til å velge slike yrker, er noe som må vurderes. Samtidig må det understrekes at manglende motivasjon som ikke henger sammen med yrkesmessige ulemper og barrierer knyttet til kjønn, etnisitet mv., ikke kan danne grunnlag for iverksetting av slike særtiltak, selv om tiltakene skulle føre til jevnere kjønnsfordeling i det aktuelle yrket på sikt.

Det er videre ikke en automatikk i at verdsettingen, herunder både lønn og arbeidsvilkår, blir bedre i kvinneyrker ved at flere menn kommer inn. Et eksempel på dette kan være økt rekruttering av menn med innvandrerbakgrunn inn i helse- og omsorgsyrkene. Tiltak for å endre rekrutteringen til tradisjonelle manns- og kvinneyrker må suppleres av andre tiltak som kan påvirke verdsettingen av dem. Her kan trepartsavtalen for likestilling spille en viktig rolle.

Utvalget beskriver visse forutsetninger som må være på plass før en innføring av likestillingsstipend, herunder en analyse av kjønnsbalansen innenfor det aktuelle yrket, vurdering av de likestillingsmessige konsekvensene underrepresentasjonen her

innebærer, vurdering av effekten av gjennomførte alternative tiltak for å endre dette, samt en vurdering av hvor egnet likestillingsstipend og kjønnspoeng er i denne sammenhengen. Videre må ordninger med likestillingsstipend og en mer systematisk bruk av kjønnspoeng utformes på en måte som innebærer en individuell vurdering av alle søkerne (mest aktuelt for stipend), slik at også personer av det overrepresenterte kjønn kan få likestillingsstipend, f eks på bakgrunn av etnisitet, nedsatt funksjonsevne eller andre vektige sosiale hensyn. Hvordan vurdere ulike søkere individuelt med en flerdimensjonal tilnærming, uten at ulike grupper settes opp mot hverandre ved tildelingen, vil kunne bli en utfordring, og vil være et viktig tema for evaluering av ordningene. En grundig evaluering av ordningene og hvilken likestillingseffekt de har vil være nødvendig. Manglende eller begrenset effekt vil medføre at den juridiske adgangen til innføring av slike tiltak bortfaller, og ordningene må da endres og eventuelt opphøre.

Trepartsavtale for likestilling:

Utvalget anbefaler å etablere en selvstendig trepartsavtale for likestilling i arbeidslivet, etter mønster av IA-avtalen. Utvalget foreslår at redegjørelsesplikten skal bortfalle for virksomheter som deltar inngår i trepartsavtalen.

Ombudet støtter forslaget om trepartsavtale.

Begrunnelse for en trepartsavtale

Utvalgets utredning viser at det er vedvarende likestillingsutfordringer i arbeidslivet. Kvinner og menn arbeider i hovedsak i ulike yrker og sektorer, på ulike nivåer i organisasjonshierarkiet, noe som gir ulike arbeidsbetingelser, som lønn, arbeidstid og fleksibilitet. Videre har utvalget påvist at tilgang til arbeidsmarkedet er forskjellig for kvinner og menn, blant annet er det lettere for gutter uten fullført videregående opplæring å få jobb enn for jenter. Personer med etnisk minoritetsbakgrunn og personer med nedsatt funksjonsevne rammes også av disse likestillingsutfordringene, og da særlig når det gjelder tilgang til arbeidsmarkedet.

Mange av utfordringene utvalget dokumenterer har stor betydning for det enkelte mennesket og for samfunnet. Ulik verdsetting av kvinnedominerte og mannsdominerte yrker er et stort problem. På samfunnsnivå bidrar disse forholdene til å reprodusere og forsterke stereotypier om hvilke yrker kvinner og menn skal ha, noe som begrenser

valgfriheten. Det gir dessuten ulik tilgang til ressurser og skjev fordeling av makt.

Utvalget påpeker at disse likestillingsutfordringene er svært stabile, til tross for lovfestet vern mot diskriminering, aktivitets- og redegjøringsplikt, stor politisk oppmerksomhet, prosjektarbeid og ulike enkeltstående tiltak for likestilling i arbeidslivet gjennom flere tiår.

Nesten halvparten av klagen på diskriminering som ombudet mottar gjelder forhold knyttet til arbeidslivet. Håndhevingen av diskrimineringslovverket gjennom enkeltsaker er viktig, men dette kan ikke alene endre diskriminerende praksiser og strukturer i arbeidslivet.

Et eksempel på dette er ombudets erfaring med graviditetsdiskriminering i arbeidslivet. Basert på henvendelsene ombudet mottar om dette, har ikke omfanget av graviditetsdiskriminering blitt nevneverdig redusert i løpet av de 30 årene likestillingsloven har eksistert.

Ombudet viser i denne sammenheng også til CEDAW-komiteens avsluttende merknader til Norges åttende periodiske rapport pkt. 30 b, hvor den anmoder Norge om å treffe effektive tiltak for å forebygge diskriminering av kvinner på grunnlag av graviditet og fødsel. Trepartsavtalen vil kunne bidra til å følge opp komiteens anbefaling på dette punktet.

I erkjennelsen av at klagebaserte prosesser ikke er tilstrekkelig for å fremme likestilling og hindre diskriminering, har myndighetene innført aktivitets- og redegjøringspliktene.

Ombudets erfaring fra veiledning for arbeidsgivere og tillitsvalgte, samt kontroller av virksomheters likestillingsredegjørelser, er at likestillingsarbeidet ofte er løsrevet fra ordinært personalpolitisk arbeid og at det er stort behov for kunnskap, herunder om gravides rettigheter og tilrettelegging for arbeidstakere i ulike livssituasjoner. Det ser videre ut til at likestillingsarbeidet vies lite oppmerksomhet, og at det er lite systematikk i arbeidet. Selv arbeidsgivere som ønsker å jobbe systematisk med likestilling mangler ofte den nødvendige kunnskapen for å kunne gi personalpolitikken sin et likestillingsperspektiv.

Arbeidslivets aktører trenger tettere oppfølging i form av kunnskap og veiledning for å oppfylle sin aktivitetsplikt. Trepartsavtalen kan gi den

nødvendige rammen om likestillingsarbeidet i virksomhetene. På denne måten kan man sikre at enkeltstående prosjekter og tiltak sees i sammenheng, blir gjort kjent og at den samlede effekten kan måles.

Arbeidsgivere og tillitsvalgte har allerede gjennom andre lover og avtaler definerte roller innenfor det personalpolitiske arbeidet. Det er derfor nødvendig at disse aktørene inngår et forpliktende samarbeid også når det gjelder å fremme likestilling og hindre diskriminering på arbeidsplassen.

Ombudet støtter derfor Likestillingsutvalgets forslag om at myndighetene må ta initiativ til en trepartsavtale for likestilling i arbeidslivet. Vi mener at en slik avtale kan bli nettopp den rammen rundt likestillingsarbeidet som sikrer at aktivitetsplikten settes systematisk på dagsorden og fører til likestillingsresultater.

Utformingen av trepartsavtalen

Målet med en trepartsavtale for likestilling i arbeidslivet må være å iverksette systematisk likestillingsarbeid som fører til reell endring. Aktivitetspliktene må være grunnlaget for avtalen, fordi disse lovbestemmelsene allerede i dag pålegger arbeidsgivere og tillitsvalgte å drive et aktivt arbeid for å fremme likestilling. Det betyr at avtalen må omfatte alle diskrimineringsgrunnlagene, i tråd med den konkretiserte aktivitetsplikten i NOU 2011:18 Struktur for likestilling.

Det må være tydelig hvilke forpliktelser partene påtar seg ved å inngå i samarbeidet og ansvarsfordelingen må være klar. Ombudet mener det er en forutsetning at myndighetene inngår som en aktiv part i avtalen. 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 nås. Myndighetenes rolle må ivaretas uavhengig av hvordan trepartsavtalen forankres og uavhengig av opprettelsen av et eget direktorat for likestilling.

Arbeidet må dessuten være forankret regionalt. Veiledningen og opplæringen som gis må ta utgangspunkt i situasjonen i hver enkelt landsdel og hver enkelt virksomhet. Det vil være nødvendig å etablere nasjonale og bransjevise mål for endring av likestillingstilstanden. I tillegg må den enkelte virksomhet sette lokale mål i samsvar med utfordringene i egen virksomhet. Godt kunnskapsgrunnlag og god dokumentasjon er nødvendig for å utarbeide disse målene.

Utvalgets analyse av dagens likestillingssituasjon viser at satsningsområdene for avtalen bør være et mindre kjønnsdelt arbeidsmarked, mangfold i hele arbeidslivet, fremme en heltidskultur, likelønn og familievennlige ordninger. Avtalen må inneholde klare retningslinjer for oppfølging og evaluering av arbeidet. Avtalepartene må forplikte seg til å rapportere på måloppnåelse etter nasjonale og bransjevise mål, på linje med rapporteringen av sykefravær i IA-avtalen.

Bortfall av redegjørelsesplikten

Utvalget foreslår bortfall av redegjørelsesplikten og innføring av dokumentasjonsplikt for virksomheter som går inn i avtalen. Ombudets erfaring er at fakta om tilstanden er en forutsetning for å arbeide systematisk og effektivt for likestilling. Så lenge virksomhetene forplikter seg til systematisk likestillingsarbeid gjennom trepartsavtalen, trenger ikke et slikt kunnskapsgrunnlag ha form av en redegjørelse i virksomhetens årsberetning. Ombudet vil likevel understreke at en av forutsetningene for at trepartsavtalen skal føre til likestillingsresultater er at avtalepartene rapporterer på måloppnåelse i henhold til bransjevise og nasjonale målsettinger.

Bortfall av redegjørelsesplikten kan være et insitament til å gå inn i trepartsavtalen. Etter ombudets syn er dette bare forsvarlig hvis virksomheten som inngår i avtalen, kan dokumentere et systematisk arbeid og kan rapportere på måloppnåelse.

3.3 *Fordeling*

Utvalget foreslår selvstendig rett for fedre til foreldrepenger og omfang av foreldrepenger basert på egen stillingsandel, at foreldrepengeperioden deles i tre like store deler, at det innføres en minsteytelse for foreldrepenger på 2 G for foreldre som har liten eller ingen tilknytning til arbeidslivet, vilkår for bortfall av overgangsstonad, at det innføres omsorgspenger i 10 dager ved omsorg for nære pårørende.

Foreldrepenger: Selvstendig rett for fedre:

Utvalget anbefaler at fedre gis selvstendig rett til uttak av foreldrepenger, basert på egen stillingsandel. Videre foreslår utvalget å fjerne aktivitetskrav for mor som vilkår for fars uttak av foreldrepenger utover fedrekvoten.

Ombudet støtter forslagene. Dagens regelverk for uttak av foreldrepenger innebærer en ulovlig forskjellsbehandling av fedre. Dette har ombudet påpekt gjentatte ganger. Ombudet har videre fått mange henvendelser fra fedre som mener at dagens ordning er urettferdig. Et kjønnsnøytralt regelverk vil dessuten være i tråd med likestillingspolitiske mål om likestilt foreldreskap og anerkjennelse av fedre som omsorgspersoner på lik linje med mødre.

Tredeling av foreldrepermisjonen:

Utvalget anbefaler at foreldrepermisjon etter fødsel deles i tre like store deler: en mødrekvote, en fedrekvote og en fellesdel som foreldrene fritt kan dele mellom seg.

Ombudet støtter forslaget. Ombudet vil likevel fremheve at målet med likestillingspolitikken må være et likedelt foreldreskap, med like rettigheter og plikter for kvinner og menn. Utover en selvstendig uttaksrett for foreldrepenger for far slik utvalget foreslår, er det viktig at fordelingen av foreldrepermisjonen legger grunnlaget for et likestilt foreldreskap.

Ombudet mener utformingen av foreldrepermisjonsordningen må ta hensyn til Norges forpliktelser etter CEDAW, som innebærer at kvinners rettigheter knyttet til reproduktiv helse må ivaretas. En viss periode etter fødselen må forbeholdes mor av hensyn til mors helse.

Foreldrepenger uavhengig av yrkesaktivitet:

Utvalget anbefaler å innføre en løpende minsteytelse på 2G i foreldrepengeperioden for foreldre som ikke har opptjent rett til foreldrepenger. Utvalget foreslår videre at perioden for minsteytelsen skal tredeles lik forslaget for den ordinære foreldrepengeordningen.

Ombudet støtter forslaget. For kvinner som ikke har opptjent rett til foreldrepenger vil minsteytelsen kunne være viktig for å skape økonomisk trygghet i perioden knyttet til fødsel og omsorg i barnets første leveår. En tredeling av minsteytelsen, slik utvalget foreslår, vil også kunne gi flere fedre mulighet til å ta ut foreldrepermisjon. Ombudet mener derfor at dette kan være et viktig tiltak for likestilling.

Utvalget påviser store økonomiske forskjeller mellom kvinner og menn og mellom ulike grupper av kvinner og menn. Fordelingen av offentlig stønad mellom ulike grupper av foreldre er skjev. Mødre som ikke har

opptjent rett til foreldrepenger får engangsstønad på kr. 35 263 (per november 2012). Dette beløpet har ikke blitt nevneverdig justert på mange år.

En økning av engangsstønaden ville kunne bidra til å utjevne noen av disse økonomiske forskjellene. Ombudet mener imidlertid at en løpende minsteytelse vil ha flere positive virkninger enn en økning av engangsstønaden vil ha. Dersom selvstendig uttaksrett for foreldrepenger for far ikke skulle bli en realitet, vil en minsteytelse som tilfredsstillende opptjeningskrav for mor kunne bidra til at flere fedre enn i dag kan ta ut fedrekvote. Uavhengig av forslaget om selvstendig uttaksrett for far, vil en minsteytelse kunne gi fedre utenfor arbeidsmarkedet mulighet til å ta ut foreldrepermisjon og ta del i omsorgen for barnet. Dette vil for eksempel gjelde for studentfedre. Den tredelte minsteytelsen vil da føre til et mer likedelt foreldreskap.

Minsteytelse kan gi en større økonomisk trygghet i en periode for personer med svak arbeidsmarkedstilknytning. Det er viktig med tiltak som kan utjevne forskjeller mellom grupper av kvinner, i ulike livssituasjoner. Ombudet mener at minsteytelse kan være et bidrag til å gi personer i disse gruppene større handlingsrom og bedre mulighet til å ta kontroll over eget liv. I tillegg vil minsteytelsen gi grunnlag for opptjening av pensjonspoeng, noe som også er et viktig likestillingshensyn.

Ombudet mener imidlertid at det kan stilles spørsmål ved om det er mulig å oppnå mange av disse positive virkningene med en standard minsteytelse. Som utvalget peker på, er gruppen som i dag mottar engangsstønad svært sammensatt. I underkant av 20 prosent er enslige mødre, en tredjedel av gruppen er studenter, halvparten er født i utlandet, og mange av mottakerne har fått engangsstønad tidligere. Effekten av minsteytelsen, både positiv og eventuelt negativ, vil dermed kunne bli forskjellig alt etter hvilken gruppe man taler om.

For de fleste mennesker vil økonomiske rammer og konsekvenser være et viktig moment når man skal velge hvordan man skal leve sitt liv. En minsteytelse kan medføre at for eksempel personer med svak arbeidsmarkedstilknytning og unge mennesker utenfor et ordinært utdanningsløp er sikret en lav inntekt over en lengre periode. Ved flere barn kan perioden bli tilsvarende forlenget. Det er da en fare for at tilknytningen til arbeidslivet kan bli ytterligere svekket.

Ombudet vil derfor påpeke viktigheten av at myndigheten må bruke midler på målrettede tiltak for å kvalifisere til og øke tilgangen til arbeidslivet for disse gruppene. Ombudet viser i denne forbindelse til utvalgets vekting av arbeidslivet som en viktig arena for å oppnå likestilling og for å gi den enkelte makt og innflytelse.

Uten slike målrettede tiltak kan det være en fare for at minsteytelsen blir en sovepute for offentlige myndigheter. Selv om det kan være komplisert og kostnadskrevende å utforme tiltak som nevnt over, er det likevel viktig med tiltak for å sikre reell tilgang til arbeidsmarkedet. Ombudet viser også til CEDAW-komiteens anbefaling til Norges 8. periodiske rapport, punkt 30 (f), som inneholder en anmodning til Norge om å forbedre tilgangen til arbeidsmarkedet for kvinner med minoritetsbakgrunn gjennom relevant informasjon og opplæring med videre.

Omsorgspenger ved nære pårørendes sykdom:

Utvalget foreslår at det innføres rett til omsorgspenger i 10 dager for nære pårørende tilsvarende omsorgspenger ved barns sykdom etter folketrygdloven.

Ombudet støtter forslaget. Det er viktig med en likestillingspolitikk som legger til rette for at man kan kombinere lønnet arbeid med omsorgsansvar også utenfor småbarnsperioden. I et samfunn der høy yrkesdeltakelse for både kvinner og menn er en viktig verdi, er det viktig at det legges til rette for ulike livssituasjoner og omsorgsforpliktelser. Ombudet vil imidlertid påpeke at all erfaring tilsier at det i stor grad er kvinner som utfører slikt ubetalt omsorgsarbeid i dag. Kvinner har dessuten mer fravær enn menn i forbindelse med omsorg for barn, som lang foreldrepermisjon, deltid og fravær ved barns sykdom. Dette har store likestillingsmessige konsekvenser, både for kvinner og menn. Det er derfor viktig at det legges til rette for at også menn kan benytte seg av denne ordningen, f.eks. gjennom trepartsavtalen. Ombudet vil også understreke at det er nødvendig med evaluering for å måle hvem som benytter seg av denne ordningen og om ordningen kan forsterke eksisterende skjevheter.

3.4 *Sårbarhet*

Utvalget foreslår en landsdekkende satsning for arbeid mot seksuell trakassering i skolen, lovfesting av tilbud om overgrepsmottak, trygge

botilbud for ofre for menneskehandel, fri rettshjelp i diskrimineringsaker for domstolene samt at det etableres en tilskuddsordning for rettighetsinformasjon.

Program for forebygging av seksuell trakassering:

Utvalget anbefaler å sette i gang et program for forebygging og bekjempelse av seksuell trakassering i skolen, rettet mot elever i ungdomsskolen og videregående skole, samt ansatte i skolen. Videre foreslår utvalget å forankre skolens plikt til å arbeide mot seksuell trakassering også i opplæringsloven.

Ombudet støtter utvalgets forslag. Programmet er i tråd med ombudets anbefaling i sin supplerende rapport til Norges åttende periodiske rapport til CEDAW-komiteen. Utvalgets analyse viser at omfanget av seksuell trakassering blant barn og unge er stort, samtidig som få skoler arbeider aktivt for å bekjempe dette. Et systematisk likestillingsarbeid bør starte tidlig i livsløpet, da holdninger og stereotypier dannes tidlig. Staten har en plikt til å bekjempe skadelige kjønnsstereotypier i henhold til CEDAW artikkel 5. Skolen er en arena der man kan nå alle barn og unge, og derfor er det svært viktig at arbeid for likestilling og mot diskriminering blir en integrert del av undervisningen og skoletilbudet.

Utdanningsinstitusjoner har en plikt etter likestillingsloven til å forebygge og hindre seksuell trakassering og trakassering på grunn av kjønn, jf. likestillingsloven § 8a. Videre har alle offentlige myndigheter en plikt til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene på alle samfunnsområder, jf. likestillingsloven § 1 a. Arbeid mot seksuell trakassering i skolen er likevel ikke blitt prioritert i særlig grad, og arbeidet preges av enkeltstående prosjekter. Ombudet mener det er svært viktig å komme i gang med et systematisk arbeid mot seksuell trakassering. Programmet utvalget foreslår vil være et viktig bidrag til å oppfylle skolens plikter på dette området. Arbeidet må omfatte bevisstgjøring av kjønnsstereotypier, samt behovet for respekt og grensesetting når det gjelder seksualitet. Det er kjent at bruken av seksualiserte skjellsord, så som «hore» og «homo», er svært utbredt i norsk skole. Gjennom programmet mot seksuell trakassering må skolene gripe tak i dette og se på koblingen mellom kjønnsstereotypier, seksuell trakassering og seksualitet.

For at programmet skal ha noen effekt må det settes av nødvendige ressurser til gjennomføringen, og ansvaret for oppfølging og evaluering

må være tydeliggjort. En nasjonal omfangsundersøkelse av art og forekomst av seksuell trakassering må ligge i bunn for programmet. Ombudet mener at det er viktig å få på plass et slikt program og at dette må gjøres uavhengig av om et direktorat for likestilling blir opprettet eller ikke.

I utformingen av et program mot seksuell trakassering vil det være svært viktig å ha et flerdimensjonalt perspektiv, siden ulike elevgrupper kan ha ulik sårbarhet, knyttet opp mot for eksempel klasse, seksuell orientering, etnisitet og nedsatt funksjonsevne. Ombudet vil her særlig trekke frem LHBT-gruppen, som er en særlig sårbar gruppe i denne sammenhengen. Et slikt program bør dessuten suppleres av et systematisk arbeid mot trakassering generelt, på alle diskrimineringsgrunnlag.

Ombudet er enig med utvalget i at skolens ansvar for å arbeide mot seksuell trakassering også bør forankres i opplæringsloven, som en del av regelverket skolen forholder seg til i det daglige. Videre bør arbeid med grensesetting og mot seksuell trakassering være et kompetansemål i skolens læreplaner, slik at arbeidet blir en del av undervisningen. Her vil det være viktig å styrke kunnskapen om graden av sammenheng mellom seksualisering i media og det offentlige rom og forekomsten av vold, voldtekt og seksuell trakassering. Å utrede en slik sammenheng er noe CEDAW-komiteen i sine avsluttende merknader til Norges åttende periodiske rapport, pkt. 22, på det sterkeste oppfordrer Norge til å gjøre.

Utvalget har tidligere foreslått å etablere et lavterskeltilbud for ofre for seksuell trakassering, ved at Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda får kompetanse til å håndheve forbudet mot seksuell trakassering. Ombudet støtter som kjent dette forslaget, samt forslaget om konkretisering av aktivitetsplikten for arbeidsgivere og offentlige myndigheter med hensyn til systematisk arbeid mot seksuell trakassering. Et program for forebygging og bekjempelse av seksuell trakassering i skolen vil etter ombudets mening kunne være en viktig forutsetning for at arbeid mot seksuell trakassering på andre samfunnsarenaer og på andre stadier i livsløpet kan lykkes.

Lovfesting av tilbud om overgrepsmottak:

Utvalget anbefaler lovfesting av tilbud om overgrepsmottak.

Ombudet støtter forslaget. Overgrepsmottak kan ha en viktig funksjon, både i et helseperspektiv og rettsikkerhetsperspektiv. Bedre bistand til

ofre for vold, herunder voldtekt, er noe som også CEDAW-komiteen har oppfordret Norge til å gi, jf. komiteens anbefalinger til Norges 8. periodiske rapport, punkt 24.

Voldtektsutvalgets analyser, samt politiets egne tall, viser at veldig få av anmeldte voldtekter pådømmes. Overgrepsmottak kan ha en viktig rolle når det gjelder bevissikring, noe som kan bidra til at flere voldtektssaker blir oppklart og flere gjerningsmenn blir dømt.

Ombudet vil imidlertid understreke behovet for å styrke innsatsen mot voldtekt også gjennom andre tiltak, herunder Voldtektsutvalgets forslag og gjennomføring regjeringens handlingsplan mot voldtekt (2012-2014). Videre bør slike tiltak knyttes opp mot det foreslåtte programmet mot seksuell trakassering i skolen. At det mangler en nasjonal omfangsundersøkelse av voldtekt, er svært uheldig, noe utvalget også selv påpeker. Ombudet mener at det haster med å foreta en slik undersøkelse og analysere funnene, slik at målrettede tiltak kan settes i verk.

Som utvalget skriver, omfatter tilbudet ved overgrepsmottak ulike tjenester, noe som krever god koordinering. En lovfesting av tilbudet, med sentrale retningslinjer og nasjonale standarder for sentrale prosedyrer, vil være avgjørende for at overgrepsmottakene skal fungere etter hensikten og gi et enhetlig tilbud, uavhengig av hvor i landet voldtektsopfrene bor. Det bør videre være en forutsetning at alle voldtektsopfre kan få et likeverdig tilbud ved overgrepsmottakene, uavhengig av funksjonsevne, alder, etnisitet, språk med videre.

Trygge botilbud for ofre for menneskehandel:

Utvalget anbefaler at det etableres trygge botilbud for ofre for menneskehandel flere steder i landet.

Tilgang til beskyttelse, rettighetsinformasjon og botilbud til ofre for menneskehandel varierer i stor grad fra kommune til kommune i dag. Dette skyldes uklare ansvarsforhold mellom de ulike aktørene i hjelpeapparatet. Det er opp til den enkelte kommune, avhengig av deres økonomiske situasjon, å bestemme hvordan organiseringen av botilbud og andre tjenester for ofre for menneskehandel skal være. Ombudet er enig med utvalget i at et botilbud på krisesentre for ofre for menneskehandel kan fungere på kort sikt. Problemet i dag er at ofrene for menneskehandel blir boende i lang tid på krisesentrene på grunn av mangel på alternative botilbud. Mangel på koordinering av de ulike tjenestene er også et stort problem. Dette har ombudet påpekt overfor

CEDAW-komiteen i forbindelse med Norges 8. periodiske rapport til komiteen.

CEDAW-komiteen oppfordrer Norge i sine avsluttende merknader punkt 26 bokstav d til Norges åttende periodiske rapport til å «treffe nødvendige tiltak for å sikre at kvinner og jenter som er ofre for menneskehandel får tilgang til god medisinsk pleie, veiledning, økonomisk støtte og forsvarlige boforhold, og programmer for å komme seg inn i utdanningssystemet og arbeidsmarkedet igjen, samt tilgang til gratis juridisk bistand, uavhengig av mulighetene for eller viljen til å vitne mot de som står bak menneskehandelen».

På denne bakgrunnen mener ombudet at myndighetene må imøtekomme det økende behovet for trygge botilbud for ofre for menneskehandel. Det er dessuten nødvendig at dette blir et landsdekkende tilbud, og at det blir en koordinering av de ulike tjenestene ofre for menneskehandel har krav på.

Fri rettshjelp i diskrimineringsaker for domstolene:

Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda bør få kompetanse til å anbefale fri rettshjelp uten behovsprøving til den private part i diskrimineringsaker, og i slike saker bør ombudet som hovedregel opptre som partshjelper i saken for domstolen.

Ombudet støtter utvalgets forslag. Tilgang til domstolene i diskrimineringsaker er viktig for å effektivisere diskrimineringsvernet, noe som er en forutsetning for å endre holdninger til diskriminering ved å synliggjøre hvor alvorlig diskriminering kan være for den enkelte. Et effektivt diskrimineringsvern er en grunnleggende forutsetning for EU-direktivene på diskrimineringsområdet som Norge enten er bundet av gjennom EØS-avtalen, eller som Norge frivillig har sluttet seg til. FNs rasediskrimineringskomite, samt FNs kvinneskrediteringskomite har dessuten påpekt behovet for et mer effektivt diskrimineringsvern i Norge.

Til utvalgets forslag vil ombudet imidlertid presisere at rett til fri sakførsel må omfatte dekning av motpartens saksomkostninger ved tap. Kostnadene ved domstolsbehandling er som oftest ganske omfattende. Dersom kun partens egne saksomkostninger dekkes, vil terskelen for å gå til domstolen med sin sak fortsatt kunne oppleves som veldig høy for mange. Ombudet frykter derfor at en utvidelse av fri

rettshjelpsordningen som ikke tar høyde for dekning av motpartens saksomkostninger i realiteten ikke vil bidra til å effektivisere diskrimineringsvernet likevel.

Utvalgets forslag om ombudet som partshjelp i diskrimineringssaker med fri rettshjelp for domstolene reiser en del spørsmål: Skal ombudet ha behandlet saken først? Hvilke saker skal ombudet tre inn i som partshjelper? Utvalget foreslår at ombudet som hovedregel skal være partshjelper i saker ombudet anbefaler fri rettshjelp i, men legger samtidig til grunn at kostnader knyttet til dette skal dekkes innenfor eksisterende økonomiske rammer for ombudet. Ombudets erfaring er at rollen som partshjelper krever en del ressurser per sak. Dersom ombudet skal være partshjelper i flere saker, vil ressursene som kreves øke tilsvarende. Dersom ombudet ikke får tilført mer ressurser til dette, vil rollen som partshjelper gå på bekostning av andre oppgaver ombudet har, eventuelt at ombudet vil måtte anbefale fri rettshjelp i færre saker enn ønskelig. For at endringer i fri rettshjelpsordningen skal bli et tiltak som effektiviserer det rettslige diskrimineringsvernet, vil det altså etter ombudets mening være avgjørende at ombudet får tilført tilstrekkelige ressurser til å være partshjelp slik utvalget foreslår.

Tilskuddsordninger for rettighetsinformasjon:

Utvalget anbefaler å opprette en tilskuddsordning for å styrke arbeidet med rettighetsinformasjon i regi av frivillige organisasjoner og kompetansemiljøer.

Ombudet støtter utvalgets forslag. Rettighetsinformasjon er en forutsetning for mennesker til å ta kontroll over eget liv og realisere sine rettigheter. Gjennom ombudets veiledningstjeneste og behandling av klagesaker har ombudet sett at behovet for rettighetsinformasjon er stort. Samtidig er det begrenset hvor langt ombudet kan nå ut med sitt tilbud. Å bruke frivillige organisasjoner og kompetansemiljøer med lokal forankring og god kjennskap til brukergruppene vil kunne være et viktig bidrag til å øke kunnskapen om rettigheter, og sikre et mer landsdekkende tilbud.

Rettighetsinformasjon i regi av frivillige organisasjoner og kompetansemiljøer reiser imidlertid noen problemstillinger knyttet til flerdimensjonalitet og kvalitetssikring av informasjonen som blir gitt.

Mange frivillige organisasjoner har bestemte målgrupper, ofte knyttet til ett diskrimineringsgrunnlag. Samtidig er det økende erkjennelse av at diskriminering ofte kan være sammensatt av ulike diskrimineringsgrunnlag og faktorer. Ulike organisasjoner og kompetansemiljøer vil dessuten ha ulike forutsetninger for å gi rettighetsinformasjon, selv om en tilskuddsordning kommer på plass. I et demokrati er det viktig at offentlige myndigheter har ansvar for rettighetsinformasjon, og at rettighetsinformasjon i regi av frivillige organisasjoner og kompetansemiljøer blir et supplement til offentlige myndigheters rettighetsinformasjon. Det vil være offentlige myndigheters ansvar å sette organisasjonene i stand til å gi god og korrekt rettighetsinformasjon til sine medlemmer og målgrupper. I tillegg må alle offentlige virksomheter spre enkel og tilgjengelig informasjon om hvilke rettigheter de forvalter, hvem som har rett på hva og hvordan rettighetene kan utløses, slik at alle faktisk får det de har rett på.

Ombudet mener at det ved utformingen av tilskuddsordningen vil være viktig å gjennomføre analyser av rettshjelpsbehovet, herunder en landsdekkende omfangsundersøkelse av diskriminering på de ulike grunnlagene.

Kunnskapsutvikling:

Utvalgets grundige analyser på de fire innsatsområdene avdekker til dels store kunnskapshull. Det mangler flere store omfangsundersøkelser, blant annet av forekomst av voldtekt, seksuell trakassering, diskriminering generelt mv. I tillegg kan det legges til grunn at kunnskapsgrunnlaget er mangelfullt også på de samfunnsområder og diskrimineringsgrunnlag utvalget ikke har gått inn på, og som ligger utenfor utvalgets mandat. Ombudet er enig i de eksemplene på kunnskapsbehov utvalget beskriver på ulike områder. Ombudet mener det er nødvendig med en konkret opptrappingsplan for å dekke disse kunnskapshullene.

Utvalget foreslår indikatorer for å måle utviklingen på likestillingsfeltet på innsatsområdene. I tillegg til de likestillingsindikatorerne utvalget har foreslått, som i stor grad gir mål på omfang av problemer, vil det være viktig med kvalitativ forskning som kan fortelle mer om mekanismer som ligger til grunn. En helhetlig likestillingspolitikk må ha likestillingsindikatorer som måler utvikling på alle diskrimineringsgrunnlag og samvirke mellom disse.

Ombudet foreslo i sitt hørings svar til NOU 2011:18 å nedsette en arbeidsgruppe som skal konkretisere offentlige myndigheters aktivitetsplikt. Denne arbeidsgruppen bør få i mandat også å utvikle indikatorer for likeverdig tjenesteyting.

3.5 *Avsluttende kommentarer*

Ombudet mener utvalget med sitt grundige arbeid gjennom to utredninger har lagt et godt grunnlag for en ny, helhetlig og kunnskapsbasert likestillingspolitikk. De vedvarende likestillingsproblemene utvalget dokumenterer understreker behovet for store satsninger på viktige samfunnsområder i et livsløpsperspektiv. Dersom vi skal få et likestilt samfunn, er vi avhengige av politisk vilje og gjennomføringsevne. Likestilling må prioriteres også når det gjelder ressurser. Et likestillingsapparat med regionkontorer for gjennomføring av likestillingspolitikken er viktig for å oppnå et likestilt samfunn.

Vennlig hilsen

Sunniva Ørstavik
likestillings- og diskrimineringsombud