

Likestillingsombudet

I debatten om likestilling er det nødvendig å skille mellom politiske vedtak og lover som skal **sikre likestilling** versus politiske vedtak og lover som skal fremme eller være en **pådriver for likestilling**. Sistnevnte kan være mer problematisk sett med liberale øyne.

I Norge har vi flere ulike lover som er av betydning for likestillingen i Norge. De ulike lovene har ulike funksjoner. Noen av lovene er åpenbart fornuftige sett fra et liberalt ståsted, da de skal legge til rette for og sikre like rettigheter, grunnleggende likestilling og likeverd mellom innbyggerne. Lovverket bør i utgangspunktet være kjønnsnøytralt og uten spesielle friheter eller rettigheter for kvinner eller menn.

Andre deler av lovverket er mer politisert og tar politisk stilling i saker som det kan være legitim uenighet om, og de kan med rimelighet kritiseres for å mangle tilstrekkelig nøytralitet. Et eksempel er likestillingsloven, som ikke bare skal sikre like rettigheter. Den går lenger og er ikke fullt ut kjønnsnøytral. I Likestillingslovens § 1 om formål heter det:

”Loven tar særlig sikte på å bedre kvinners stilling.”

Dette formålet kan begrunnes med at kvinner tradisjonelt har hatt en svakere stilling i samfunnet. Dette gjaldt ikke bare uformelt, men også formelt. Det er svært liten uenighet om at har vært riktig å fjerne formelle lover som hindret likestilling. Ingen hevder i dag at det var galt å gi kvinner stemmerett i 1913 eller at kvinner og menn skal være likestilt ved skilsmisse. Ingen er nok heller uenig i at ”lønningen skal fastsettes på samme måte for kvinner og menn uten hensyn til kjønn.”

Et vanskeligere spørsmål, som det er politisk uenighet om, er hvorvidt lovverket skal bøte på tidligere synder, brukes aktivt for å bryte ned strukturer og/eller for å fremme likestilling. Et eksempel kan være at man utformer lovverket slik at man tillater forskjellsbehandling etter kjønn for å få flere kvinner inn i lederposisjoner. Når det i Likestillingslovens formål heter at man ”tar særlig sikte på å bedre kvinners stilling”, så brukes lovverket utover det å sikre like rettigheter.

Likestillingsloven

Den politiske debatten før Likestillingsloven ble vedtatt i 1978 fulgte på mange måter de samme skillelinjene som vi kan se i dag: Den politiske venstresiden var opptatt av å skape et lovverk som kunne fremme *reell* likestilling og av at lovverket måtte ta særlig sikte på å fremme kvinners stilling. Med *reell* likestilling mener man at formell likestilling ikke er nok. Man må i tillegg bruke lovverket for å bryte ned strukturer og holdninger i sivilsamfunnet, som hindrer likestilling. De mest radikale, Sosialistisk Venstreparti, mente at vi burde ha en egen lov for å fremme kvinners stilling. I Ot.prp.nr 1 (1977-1978) heter det:

Det har også vært innvendt at en lov om likestilling mellom kjønnene kan virke til å tilsløre de reelle problemene, ved at den tilsynelatende legger like stor vekt på menns vansker og begrensninger innenfor det tradisjonelle kjønnsrollemønster som kvinners. Det har derfor vært hevdet at det som kreves i dagens situasjon er lovregler som forbyr diskriminering av kvinner, og som sikrer kvinner særrettigheter i samfunnet. Departementet er enig i at lovens praktiske hovedmål i dagens samfunn og i lang tid framover må være å bedre kvinnens stilling. Departementet mener likevel at lovregler på dette området må ta sikte på det overordnede, langsiktige mål - full likestilling mellom kvinner og menn. Dette er viktig ut fra den holdningsendring til kjønnsrollene som man håper loven vil bidra til. En lov som bare forbyr diskriminering av kvinner, vil neppe få den ønskede virkning i så måte. Den vil snarere bestyrke og befeste inntrykket av behovet for å forskjellsbehandle på grunn av kjønn.

Det mest radikale forslaget ble ikke vedtatt, men Høyres stortingsgruppe, som i sitt utkast utelot siste setning i første ledd, det vil si bestemmelsen om at "Loven tar særlig sikte på å bedre kvinners stilling", fikk heller ikke gjennomslag. Resultatet ble en lov som la seg på en linje mellom SVs og Høyres forslag. Likestillingslovens formål er således å sikre likebehandling på formelt nivå, men loven fungerer i tillegg som en pådriver for likestilling og særlig for å fremme kvinners stilling i samfunnet. Denne pådriverfunksjonen er problematisk, fordi man utformer lovverket på en måte som skal bøte på tidligere diskriminerende lover, ved å skape nye lover som ikke er fullt ut kjønnsnøytrale, det vil si ikke-diskriminerende. Man kan med mange gode grunner hevde at formålet og hensikten med slik lovgivning er god, men målet helliggjør ikke nødvendigvis middelet. Dessuten kan det herske stor og fullt ut legitim uenighet om hvorvidt det er riktig for eksempel å kvotere inn kvinner i forskjellige sammenhenger. På grunn av denne legitime uenigheten bør man nettopp utforme et lovverk som er kjønnsnøytralt. Målsetningene om likestilling er på mange måter gode, men arbeidet for likestilling bør i større grad foregå sivilt eller gjennom andre politiske tiltak som støtteordninger osv.

Likestillings- og diskrimineringsombudet

Likestillings- og diskrimineringsombudet har en todelt rolle. På ombudets hjemmeside står det om mandatet:

Likestillings- og diskrimineringsombudet skal fremje likestilling og kjempe mot diskriminering uavhengig av mellom anna kjønn, etnisitet, religion, funksjonsevne, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk og alder. Ombudet handhevar diskrimineringsforboda i lovverket, gir rettleiing og er ein pådrivar for likestilling og mangfald.(min utheving)¹

Det er særlig pådriverrollen som ofte problematiseres i norsk debatt, og som fører til at ombudets arbeid er omstridt. Pådriverarbeidet blir ofte beskyldt for å ha en uheldig politisk slagside og sviktende faglig forankring. I det følgende vil dette drøftes.

Pådriverrollen er ytterligere presisert og utdypet i *Forskrift om organisasjon og virksomhet for Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda*, § 1:

Pådriver- og kompetansefunksjonen innebærer følgende oppgaver:

a. Pådriverfunksjon

Ombudet skal være en pådriver for likestilling og mot diskriminering, og følge utviklingen i samfunnet med sikte på å avdekke og påpeke forhold som motvirker likestilling og likebehandling.

b. Holdnings- og adferdspåvirkning

Ombudet skal bidra til bevisstgjøring om likestilling og likebehandling og være en pådriver for

endring i holdninger og atferd. Ombudet skal drive opplysningsvirksomhet om status og utfordringer rettet mot allmennheten.

c. Støtte og veiledning

Ombudet skal gi informasjon, støtte og veiledning i arbeidet for å fremme likestilling og motarbeide diskriminering, både i offentlig, privat og frivillig sektor.

d. Veiledningstjeneste om etnisk mangfold i arbeidslivet

Ombudet skal gi råd og veiledning om etnisk mangfold i arbeidslivet til arbeidsgivere i offentlig og privat sektor. Tjenesten skal være gratis og tilpasses den enkelte arbeidsgiver. I tillegg skal ombudet bidra til å spre gode eksempler og bidra til kunnskap om metoder for å fremme etnisk mangfold i arbeidslivet.

e. Kompetansefunksjon

Ombudet skal ha oversikt over og formidle kunnskap og bidra til å utvikle kompetanse og dokumentasjon om likestilling og likebehandling, samt overvåke art og omfang av diskriminering.

f. Forumsfunksjon

Ombudet skal være et møtested og informasjonssentrum for et bredt publikum og tilrettelegge for samarbeid mellom aktører som arbeider mot diskriminering og for likestilling.

I og med at ombudet har en håndheverrolle er ikke punkt c, d og e problematiske. Punkt f er heller ikke problematisk, med mindre forumet blir for politisert og brukes til å fremheve punkt a og b. Faren for at ombudets pådriverrolle skal bli for politisert eller meningsproduserende er likevel tatt høyde for i merknadene til forslaget til bestemmelser i lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven):

Kompetanse-/pådriverrollen kan systematiseres inn i følgende kategorier: Pådriverrollen, holdnings- og atferdspåvirkerrollen, støtte- og veilederrollen og kompetanserollen. Blant disse kategoriene skal kompetanserollen gis høy prioritet, fordi kompetanserollen er grunnleggende for utøvelsen av de andre rollekategoriene. Dette innebærer at ombudets hovedfunksjon - ved siden av lovhandheverrollen, jf annet til sjette ledd nedenfor - er å være en kunnskapsbase og rådgiver i forhold til forvaltningen og samfunnet for øvrig gjennom den generelle opplysnings- og pådriverrollen. Pådriverrollen avgrenses mot en mer meningsproduserende rolle.²

Det er viktig å presisere at ombudets pådrivermandat ikke er ubegrenset. Det var ulike meninger i Stortinget da ombudet fikk dobbeltrollen som håndhever og pådriver, men det var bare Sosialistisk Venstreparti som ikke fryktet at pådriverrollen kunne bli for meningsproduserende. I komiteens merknader til ombudets pådriverrolle hevdet Sosialistisk Venstreparti:

Ombudet må ha en fri, selvstendig og uavhengig rolle i forhold til Barne- og familiedepartementet, forvaltningen for øvrig, andre offentlige instanser og publikum. Disse medlemmer er ikke enig i at det er grenser for hvor politisk pågående et ombud kan være uten at det mister legitimitet som en uavhengig og objektiv håndheverinstans, slik det står i innstillingen.³

Pådriverrollen ble en del av ombudets arbeid under Bondevik II-regjeringen. Før dette var arbeidet delt i to instanser. Pådriverrollen var heller ikke den gangen fraværende hos Likestillingsombudet, men håndheverrollen var det primære. Pådriverrollen lå i hovedsak hos Likestillingscenteret. Et av argumentene for å samle rollene i ett ombud var at man kunne utnytte kompetansen bedre og spare

administrasjonsressurser. Argumentene mot sammenslåing var ulike. Noen hevdet at pådriverrollen ville svekkes, og at håndhevingsrollen ville ta for stor plass. Bekymringen for sammenslåing var drevet av frykt for at pådriverrollen og en aktivistisk likestillingspolitikk skulle svekkes. Denne kritikken skiller seg vesentlig fra en mer liberal kritikk, som hevdet – og fortsatt hevder – at en sammenblanding er prinsipielt uheldig. For det første kan oppfattelsen av ombudets nøytralitet i håndhevingsrollen svekkes og miste legitimitet når det i tillegg menes noe om høyst politiske spørsmål som det hersker legitim uenighet om. For det andre er det problematisk at vi i det hele tatt holder oss med statlig pådriverorgan i likestillingsarbeidet. Hvis likestillingsdebatten dør ut uten et statlig pådrivingsorgan, kan det tyde på at folk flest er fornøyd med likestillingen i Norge. Men at det skal skje, er svært lite sannsynlig, da debatten om likestilling holdes høyst levende i det sivile samfunn og i offentligheten for øvrig, helt uavhengig av Likestillingsombudets pådriverarbeid.

Norsk offentlighet er generelt preget av en omfattende og mangfoldig likestillingsdebatt. Vi har mer radikale tidsskrifter som FETT eller skrivekollektivet MADDAM. Aviser og andre medier bringer kommentar- og reportasjestoff som omhandler likestilling. Også på den politiske høyreside, ser en et økt engasjement. Kort sagt: Den sivile debatten om likestilling fungerer meget godt uavhengig av statlig støttehjelp.

Kritikken mot en sammenblanding av rollene følger ikke bare langs høyre/ venstreaksen i norsk politikk. Redaktør i Klassekampen, Bjørgulv Braanen, har blant annet kritisert pådriverrollen for å fremme statlig byråkratisk drevet debatt fremfor en nedenfra og opp-debatt som starter i det sivile samfunn.⁴ Sosiolog Cathrine Holst har skrevet den kanskje grundigste kritikken av dagens Likestillings- og diskrimineringsombud, i en artikkel i Nytt Norsk Tidsskrift (nr. 3-4 i 2009). Holst påpeker det prinsipielt uheldige med å blande rollene til ombudet, men er også kritisk til pådriverrollens faglige kvaliteter. For eksempel kritiserer hun ombudet for automatisk å slutte fra statistisk sammenheng til årsaks-sammenheng. Hun skriver:

Hvis det statistisk sett er avvik fra en 50/50-fordeling av «noe» mellom kvinner og menn, så er det identifisert en urett som vi må iverksette «tiltak» mot. Årsaken til skjevheten er da – på forhånd – bestemt som urettferdige samfunnsmessige forhold. Utelukket er ideen om at en del kjønnsforskjeller kan skyldes andre forhold, for eksempel relativt autonome valg og prioriteringer på individnivå som aggregerer seg opp til kjønnsforskjeller på gruppenivå. Ombudets tilnærming til statistikk skiller seg med andre ord fra hvordan man i forskningssammenheng tilnærmer seg statistiske fordelinger. En forsker bør i møte med en statistisk effekt spørre seg hva effekten skyldes. Ombudet derimot, «vet» alt hva alle kjønnsfordelinger skyldes, og trenger verken spørre om hva de skyldes eller videre forskning som kunne gi bedre svar.⁵

Ombudet ser ut til å sette opp en for snever standard for hva som kan kalles rettferdig eller likestilt. At et statlig ombud opptrer med en slik praksis er kritikkverdigg. Men hvorfor har vi dette ombudet, og hvorfor er ikke rollene bedre delt?

Ombudets historie og bakgrunnen for håndhever- og pådrivermandat

Det paradoksale med Likestillings- og diskrimineringsombudets rolle i dag er at mandatet og organiseringen ble vedtatt under den borgerlige Bondevik II-regjeringen. Et mindretall i Stortinget, bestående av Ap, SV og Sp, stemte i mot, men argumentene var ikke først og fremst prinsipielle. Argumentet mot sammenslåing handlet også om at pådriverrollen kunne bli svekket. Slik ombudet fremstår i dag, risikerer vi at håndhevingsrollen mister legitimitet fordi pådriverrollen for lett blir meningsproduserende og for lite faglig fundert.

Pådriverrollen bør fjernes. Dette er en oppgave som trygt kan overlates til sivilsamfunnet. Det er prinsipielt sett galt å tillegge en slik pådriverrolle til et offentlig ombud, og den er heller ikke vesentlig i praktisk arbeid mot diskriminering og for likestilling. Pådriverrollen er også problematisk, fordi det hersker svært ulike, men likevel legitime holdninger til hva som er likestilling. For eksempel er det å argumentere mot kvotering, for fjerning av fedrekvoten eller mot sexkjøpsloven fullt forenelig med å være for likestilling. Man kan selvsagt hevde at nevnte eksempler ikke er en fordel for kvinners stilling i samfunnet, men her hersker det legitim uenighet. Derfor er det svært problematisk at et offentlig ombud først og fremst fremmer synspunkter som kan kategoriseres som politiske eller partipolitiske. Det finnes mange eksempler på at dagens likestillings- og diskrimineringsombud, Sunniva Ørstavik, opptre sterkt politisk og faglig selektivt. For eksempel hevder hun i et innlegg i Dagens Næringsliv (24.10.2014) at de endringer i arbeidsmiljøloven som Solberg-regjeringen har sendt på høring våren 2014, er et "angrep på familien".⁶ En kan argumentere for at en mer liberal arbeidsmiljølov med lengre arbeidstidsbestemmelser kan være en ulempe for kvinner og familier, men man kan også argumentere for det motsatte. Ørstaviks innlegg vitner om at selve pådriverrollen tolkes så fritt at ombudet inntar en politisk rolle, men det viser også at mandatet i seg selv er problematisk.

Det er liten tvil om at et samlet Storting, utenom Sosialistisk Venstreparti, ser faren ved at pådriverfunksjonen kan bli for meningsproduserende og politisert. Derfor har det blitt presisert i merknader fra både departement, NOU 2012:15 *Politikk for likestilling*⁷ og fra flere stortingspartier. Likevel ser det ut til at presiseringen om faglig forankring og uavhengighet ikke blir fulgt opp på en såpass tilfredsstillende måte at hele det politiske landskapet kan samles om pådriverrollen. Derfor bør denne delen av mandatet til Likestillings- og diskrimineringsombudet fjernes.

FORFATTER: Notatet er skrevet av filosof og rådgiver i Civita, Lars Gauden-Kolbeinstveit. lgk@civita.no

SLUTTNOTER

1 <http://www.ldo.no/no/ombudet/Fakta-om-Likestillings--og-diskrimineringsombudet/> (lastet ned 1.9.2014)

2 ot.prp nr 34 (2004-2005) s. 100

3 **Innst. O. nr. 71 (2004-2005)**

4 Når ombudet ordner opp, Cathrine Holst, Nytt Norsk Tidsskrift nr 3-4 2009, s 404

5 Cathrine Holst Nytt Norsk Tidsskrift nr 3-4 2009, s 401-402

6 "Et angrep på familien" Sunniva Ørstavik, DN 24.10.2014

<http://www.dn.no/meninger/debatt/2014/10/24/2149/Arbeidsliv/et-angrep-p-familien>

7 "utvalget anbefaler at forskriften om ombudets mandat forenkles slik at kjerneoppgavene i pådriverarbeidet kommer klart frem." (side 50)