



Innst. O. nr. 115

(2008–2009)

Innstilling til Odelstinget frå justiskomiteen

Ot.prp. nr. 93 (2008–2009)

Innstilling frå justiskomiteen om lov om endringar i menneskerettsloven mv. (inkorporering av kvinnediskrimineringskonvensjonen)

Til Odelstinget

1. SAMANDRAG

1.1 Hovudinnhaldet i proposisjonen

Departementet foreslår i proposisjonen at FNs internasjonale konvensjon 18. desember 1979 om avskaffing av alle former for diskriminering av kvinner (kvinnediskrimineringskonvensjonen) med tilleggsprotokoll blir teken inn i menneskerettsloven.

1.2 Bakgrunnen for lovforslaget

Då Noreg ratifiserte kvinnediskrimineringskonvensjonen i 1981, blei det ikkje gjort lovendringar. Ein gjekk ut frå at norsk lov allereie oppfylte alle kra-va i konvensjonen, og konvensjonen blei derfor ikkje aktivt innarbeidd i lovverket.

Utvalet som utarbeidde forslag til menneskerettsloven, vurderte om kvinnediskrimineringskonvensjonen burde inkorporerast, men konkluderte med at dette ikkje burde gjerast på det tidspunktet. Regjeringa var einig med utvalet og fleirtalet av høyringsinstansane, som meinte at ein burde avgrense seg til å inkorporere dei tre såkalla hovudkonvensjonane (den europeiske menneskerettskonvensjonen, den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettar og den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettar) med protokollar.

Under handsaminga i Stortinget meinte fleirtalet i justiskomiteen at også FNs barnekonvensjon og kvinnediskrimineringskonvensjonen burde inkorporerast i menneskerettsloven. Fleirtalet gjorde likevel ikkje framlegg om å føye desse to konvensjonane til

lista over konvensjonane i lovforslaget, men bad regjeringa komme tilbake med forslag om inkorporering.

1.3 Kort oversikt over kvinnediskrimineringskonvensjonen

Kvinnediskrimineringskonvensjonen med tilleggsprotokoll blei i 2005 inkorporert i norsk lov gjennom likestillingsloven. Konvensjonen gjeld derfor som norsk lov. Samtidig blei det gjort visse lovendringar for å tilpasse norsk lov til konvensjonen, blant anna ei endring i ekteskapsloven og diskrimineringsombudsloven.

Dei materielle føresegnene i kvinnediskrimineringskonvensjonen er i stor grad utforma som handlingsplikter for statane, der statane skal setje inn "alle nødvendige tiltak" for å avskaffe diskriminering av kvinner på ulike område.

1.4 Gjeldande rett

Kvinnediskrimineringskonvensjonen er inkorporert i norsk lov gjennom likestillingsloven § 1 b, som blei vedteken ved lov 10. juni 2005 nr. 38.

Konvensjonen har dermed status som norsk lov, men er ikkje gitt forrang framfor anna lovgiving. Dette inneber at konvensjonsføresegnene som gir rettar og plikter for private, kan gjerast gjeldande for domstolane, men at ein eventuell motstrid med anna lovgiving må løysast ut frå alminnelege tolkingsprinsipp. I tråd med presumsjonsprinsippet vil domstolane strekkje seg langt for å tolke norsk lov i samsvar med dei skyldnadene som følgjer av kvinnediskrimineringskonvensjonen, men i den grad det ikkje er mogleg å tolke bort motstrid, vil denne måtte løysast ved hjelp av dei gjeldande prinsippa for å løyse regelkonfliktar, slik at for eksempel den mest spesielle eller den seinast vedtekne regelen går føre.

Likestillings- og diskrimineringsombodet er gitt i oppgåve å føre tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med dei skyldnadene Noreg har etter kvinnediskrimineringskonvensjonen. Ansvaret for å følgje med på om norsk rett og forvaltningspraksis er i samsvar med kvinnediskrimineringskonvensjonen vil blant anna kunne innebere at ombodet rapporterer eventuelle avvik til departementet. Det er likevel departementa som har det overordna ansvaret for at desse konvensjonane blir følgde opp nasjonalt og internasjonalt, og som har ansvaret for å rapportere til FN.

1.5 Konsekvensar av inkorporering med forrang

Kvinnediskrimineringskonvensjonen er allereie ein del av norsk rett som følgje av inkorporeringa i likestillingsloven. Spørsmålet om inkorporering i menneskerettsloven er derfor berre eit spørsmål om kvinnediskrimineringskonvensjonen bør få forrang framfor anna lovgiving etter menneskerettslova, og kva konsekvensar dette kan føre med seg.

Når departementet går inn for å innlemme kvinnediskrimineringskonvensjonen i menneskerettsloven, er dette fordi konvensjonen har ein heilt sentral plass blant menneskerettskonvensjonane. Konvensjonen gjeld om lag halve befolkninga på jorda og kan på mange sett samanliknast med barnekonvensjonen.

Høyriinga har bekrefta at ei inkorporering av kvinnediskrimineringskonvensjonen i menneskerettsloven reiser spørsmål om inkorporering av andre konvensjonar. Departementet har kome til at verken dei konvensjonane som høyringsinstansane nemner, eller andre konvensjonar bør takast inn i menneskerettsloven fordi dei andre konvensjonane er av meir spesiell karakter.

Departementet held fast på at inkorporering av kvinnediskrimineringskonvensjonen i menneskerettslova ikkje vil innebere noka endring av kompetansen til Likestillings- og diskrimineringsombodet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda.

Departementet gjekk i høyringsnotatet gjennom konvensjonen artikkel for artikkel med sikte på å avdekkje om og eventuelt på kva måte forrangsføresegnene i menneskerettsloven § 3 kan tenkjast å få innverknad på forholdet mellom konvensjonsføresegnene og anna lovgiving. Siktemålet var ikkje å gi ei fullstendig framstilling av korleis statens plikter etter konvensjonane er følgde opp i norsk rett. Departementet tok atterhald om at det erfaringsmessig kan vere vanskeleg å føreseie situasjonar der dei aktuelle konvensjonsføresegnene kan få innverknad ved å – om dei har forrang – setje til side ei noverande eller framtidig norsk lovføresegn.

Departementet viser generelt til at utgreiingane i førekant av inkorporeringa av kvinnediskrimine-

ringskonvensjonen i likestillingsloven konkluderte gjennomgåande med at det ikkje ligg føre motstrid mellom konvensjonen og norsk lov. Mange av dei meir konkrete føresegnene i konvensjonen er oppfylte ved rotfesta norske lovreglar som det er vanskeleg å førestelle seg kan bli endra slik at dei kjem i strid med konvensjonen. Motstrid mellom kvinnediskrimineringskonvensjonen og norsk lov har ikkje vore tema i nokon saker for norske domstolar så langt. Likestillingsombodet og Likestillingsnemnda har ved ein del høve brukt konvensjonen som eit moment i fortolkinga av likestillingslova. Kommentaranne frå kvinnediskrimineringskomiteen til Noregs periodiske rapportar gir ikkje grunnlag for å tru at det er motstrid mellom kvinnediskrimineringskonvensjonen og norsk lov. Det gjer heller ikkje ein gjennomgang av dei sakene mot andre land som hittil har vore realitetshandsama etter individklageordninga i kvinnediskrimineringskonvensjonen.

1.6 Bør kvinnediskrimineringskonvensjonen inkorporerast i menneskerettslova?

Departementet gjekk etter ei avveging av ulike omsyn i høyringsnotatet inn for å innlemme kvinnediskrimineringskonvensjonen i menneskerettsloven og la særleg vekt på at inkorporering med forrang vil sende eit sterkt signal både nasjonalt og internasjonalt om kor viktig det er å styrkje og sikre kvinners rettar og likestilling som verdi. Departementet la etter dette til grunn at det ikkje er særleg sannsynleg at andre norske lover vil bli sette til side dersom kvinnediskrimineringskonvensjonen blir innlemma i menneskerettsloven.

Høyriinga har styrka departementet si vurdering av at kvinnediskrimineringskonvensjonen bør innlemmast i menneskerettsloven.

Departementet meiner vidare at balansen mellom Stortinget og domstolane ikkje blir endra i vesentleg grad. Departementet legg til grunn at norsk lov er i samsvar med krava i konvensjonen, noko som også talar for at maktforskyvinga frå storting til domstolar i praksis vil ha lite å seie. Departementet reknar òg med at norske domstolar vil leggje stor vekt på lovgivaren si tolking av konvensjonen og forholdet til annan lov, så lenge dei norske lovføresegnene byggjer på ei forsvarleg tolking av konvensjonen. Dette gjeld særleg dersom det dreier seg om konvensjonsføresegner som er vage, eller dersom lovføresegna byggjer på verdiprioriteringar, og lovgivaren har vurdert forholdet til konvensjonen og lagt til grunn at det ikkje ligg føre motstrid.

Inkorporering av sentrale menneskerettskonvensjonar medverkar i stor grad til å styrkje rettsstillinga til enkeltmenneske overfor styresmaktene og gir den enkelte eit sterkare vern mot overgrep. Dette er grunnleggjande prinsipp i ein moderne rettsstat og i

demokratiet. Kvinnediskrimineringskonvensjonen er i dag inkorporert i likestillingsloven. Ved å inkludere kvinnediskrimineringskonvensjonen i menneskerettsloven med forrang sikrar ein at likestilling og forbudet mot diskriminering av kvinner vil vere eit sentralt omsyn i lovgivingsarbeid og forvaltning også i framtida.

1.7 Økonomiske og administrative konsekvensar

Noreg er folkerettsleg forplikta til å oppfylle FNs kvinnediskrimineringskonvensjon, og konvensjonen er allereie inkorporert i norsk lov gjennom likestillingsloven. Det må leggjast til grunn at norsk lovgiving er i samsvar med krava i konvensjonen. Inkorporasjon gjennom menneskerettsloven med forrang framfor annan norsk lov medfører venteleg ikkje nokre større økonomiske eller administrative konsekvensar. Eventuelle meirutgifter vil uansett bli dekte innanfor dei ordinære budsjetttrammene.

2. MERKNADER FRÅ FAMILIE- OG KULTURKOMITEEN

Komiteens utkast til innstilling ble, i henhold til Stortingets vedtak, 2. juni 2009 oversendt familie- og kulturkomiteen til uttalelse som hadde følgende merknad i brev av 4. juni 2009 til justiskomiteen:

"Komiteens medlemmer frå Kristeleg Folkeparti og Venstre støtter innlemming av kvinnediskrimineringskonvensjonen i menneskerettsloven, og viser til at inkorporering med forrang vil sende eit sterkt signal både nasjonalt og internasjonalt om kor viktig det er å styrkje og sikre kvinners rettar og likestilling som verdi. Desse medlemmer legger særleg vekt på at ved å inkludere kvinnediskrimineringskonvensjonen i menneskerettsloven med forrang, sikrar ein at likestilling og forbudet mot diskriminering av kvinner vil vere eit sentralt omsyn i lovgivingsarbeid og forvaltning også i framtida.

Senterpartiet slutter seg til flertallets merknader i innstillingen. Når det gjelder de øvrige partier, viser disse til de respektive partiers merknader i innstillingen."

3. MERKNADER FRÅ KOMITEEN

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, leiaren Anne Marit Bjørnflaten, Thomas Breen, Ingrid Heggø og Hilde Magnusson Lydvo, frå Framstegspartiet, Jan Arild Ellingsen, Solveig Horne og Thore A. Nistad, frå Høgre, Elisabeth Aspaker og André Oktay Dahl, og frå Sosialistisk Venstreparti, Akhtar Chaudhry, viser til forslaget fra Regjeringen som vil innebære at kvinnediskrimineringskonvensjonen inkorporeres i menneske-

rettsloven slik at konvensjonen får forrang fremfor annen lovgivning.

Komiteens flertall, medlemene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Sosialistisk Venstreparti, ser dette som en viktig milepæl i arbeidet med å likestille kjønnene, og viser til at inkorporeringen av konvensjonen vil styrke og sikre kvinners rettigheter. Flertallet er av den formening at Norge bekrefter sin status som foregangsland innen likestilling med dette vedtaket.

Flertallet viser til at inkorporering av sentrale menneskerettskonvensjoner i stor grad medvirker til å styrke rettsstillingen til enkeltmennesket overfor myndighetene og gir den enkelte et sterkere vern mot overgrep. Dette er grunnleggende prinsipper i en moderne rettsstat og i demokratiet. Kvinnediskrimineringskonvensjonen er i dag inkorporert i likestillingsloven. Flertallet er derfor opptatt av at ved å inkludere kvinnediskrimineringskonvensjonen i menneskerettsloven med forrang, sikrer en at likestilling og forbudet mot diskriminering av kvinner vil være et sentralt hensyn i lovgivingsarbeid og forvaltning også i framtiden.

Flertallet viser til at siden 2005 har konvensjonen hatt stilling som norsk lov gjennom inkorporering i likestillingsloven. Når kvinnediskrimineringskonvensjonen tas inn i menneskerettsloven, betyr det at konvensjonen får forrang fremfor annen lovgivning. Flertallet understreker at konvensjonen med andre ord skal gå foran annen norsk lov hvis reglene strider mot hverandre.

Flertallet er av den oppfatning at ved å gi konvensjonen forrang sender Norge et sterkt signal både nasjonalt og i det internasjonale samfunnet om hvor viktig det er å styrke og sikre kvinners rettigheter.

Flertallet viser til at kvinnediskrimineringskonvensjonen i dag er ratifisert av 185 stater. Det gjør konvensjonen til en av menneskerettskonvensjonene med aller størst oppslutning. Statene har etter konvensjonen plikt til å avskaffe diskriminering av kvinner på ulike områder. Konvensjonen inneholder grunnleggende verdier som ikke skal måtte vike i møte med nasjonale regler. Flertallet understreker at kvinnediskrimineringskonvensjonen står i en særstilling blant menneskerettskonvensjonene og bør derfor også ha en særstilling i vår nasjonale rett. Det får den gjennom menneskerettsloven og forrangsgelene der.

Flertallet viser til at Justisdepartementet i forbindelse med arbeidet med lovforslaget har sett nærmere på forholdet mellom konvensjonen og vår nasjonale lovgivning. Departementet mener norsk rett er i samsvar med konvensjonen allerede i dag. Flertallet mener at rettighetene i konvensjonen dessu-

ten må veies opp mot andre sentrale menneskerettigheter som ytringsfrihet og religionsfrihet. Rettslig sett innebærer derfor ikke forslaget noen stor endring. Derimot er den symbolske betydningen langt større, noe flertallet vil understreke.

Flertallet har også merket seg at inkorporering av kvinnekongresskonvensjonen i menneskerettslovgivningen ikke vil innebære en endring av kompetansen til Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda.

Flertallet viser for øvrig til odelstingsproposisjonen når det gjelder inkorporering av framtidige konvensjoner i menneskerettsloven.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at kvinnekongresskonvensjonen allerede i dag er en del av norsk rett som følge av inkorporeringen i likestillingsloven. Disse medlemmer vil også minne om at det har blitt gjort visse lovendringer for å tilpasse norsk lov til konvensjonen. Disse medlemmer mener derfor at Regjeringens forslag om å gi konvensjonen forrang fremfor norsk lov kun er et meningsløst stunt fra Regjeringen, og viser til at departementet selv uttrykker veldig klart at slik forrang ikke vil være noe annet enn å sende et signal både nasjonalt og internasjonalt om at norske myndigheter vil oppfylle konvensjonene sine. Disse medlemmer vil påpeke at verken Danmark, Island eller Sverige har eller har planer om å inkorporere kvinnekongresskonvensjonen, og selv om Finland har inkorporert konvensjonen, har den ikke blitt gitt forrang fremfor finsk lov.

Disse medlemmer mener veldig få kvinner i Norge føler seg undertrykte og at den type undertrykking som skjer i det norske samfunn, er kriminell. Det hjelper ikke med kvinnekongressen for å bekjempe vold mot kvinner. Da er det straffeforfølgning som gjelder, og det må gjøres innenfor det eksisterende lovverk. Disse medlemmer vil understreke at en ikke skal akseptere noen form for kvinneundertrykking. Et demokratisk samfunn skal aldri godta at kvinner betraktes som mindreverdige og har færre rettigheter enn menn. Disse medlemmer kan ikke akseptere hijabpåbud, tvangsgifte, forventninger om feminin underkastelse, kjønnslemlestelse, kvinnelig taleforbud, barneekteskap, rituell voldtekt eller noen som helst bruk av vold mot kvinner. Som samfunn skal en aldri akseptere at religion eller kul-

tur legitimerer at kvinner ikke gis samme muligheter, friheter og rettigheter som menn til å foreta individuelle valg og leve det livet den enkelte ønsker seg.

Disse medlemmer mener det ikke vil bidra til å beskytte likestillingspolitikken om man inkorporerer kvinnekongresskonvensjonen i menneskerettsloven. Det vil heller ikke gi noen økt bevissthet om likestillingsspørsmålet eller styrke kvinners rettigheter slik disse medlemmer ser det.

Disse medlemmer vil vise til at en inkorporering i menneskerettsloven ikke vil medføre noen endringer i forhold til dagens lovgivning siden kvinners rettigheter allerede er godt ivaretatt. Disse medlemmer vil også påpeke at en av hovedinnvendningene mot den foreslåtte innlemmingen er at dette vil innebære en maktforskyvning fra lovgiver til rettsapparatet. Disse medlemmer mener forslaget om inkorporering i menneskerettsloven kun er et populistisk symbolforslag som disse medlemmer vil gå imot.

4. TILRÅDING FRÅ KOMITEEN

Komiteen har elles ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjere slikt

vedtak til lov

om endringer i menneskerettsloven mv.
(inkorporering av kvinnekongresskonvensjonen)

I

I lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett skal § 2 nytt nr. 5 lyde:

5. De forente nasjoners internasjonale konvensjon 18. desember 1979 om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner med tilleggsprotokoll 6. oktober 1999.

II

I lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene blir § 1 b oppheva.

III

Loven gjeld frå den tid Kongen fastset.

Oslo, i justiskomiteen, den 5. juni 2009

Anne Marit Bjørnflaten

leiar og ordførar