



# Innst. S. nr. 221

(2007-2008)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 12:16 (2003-2004)

**Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Ågot Valle, Siri Hall Arnøy, May Hansen og Hallgeir H. Langeland om innføring av en egen grunnlovsbestemmelse § 110 d om vern mot diskriminering på grunn av kjønn og diskriminering av minoriteter**

Til Stortinget

### 1. SAMMENDRAG

#### 1.1 Bakgrunn

Ovennevnte grunnlovsforslag, som er fremmet av representantene Ågot Valle, Siri Hall Arnøy, May Hansen og Hallgeir H. Langeland tar sikte på å innføre en egen grunnlovsbestemmelse § 110 d om vern mot diskriminering på grunn av kjønn og diskriminering av minoriteter.

Forslagsstillerne viser til at selv om formell likestilling langt på vei er på plass i den ordinære lovgivningen, skjer diskriminering fortsatt. Vernet mot diskriminering pga. kjønn, hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse, språklig eller religiøs tilhørighet, funksjonshemning, seksuell legning, leveform eller orientering, alder eller annet forhold, slik det er formulert i FNs Menneskerettighetserklæring og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, er ikke nedfelt i Grunnloven. Dette er en svakhet som forsøkes rettet opp ved dette forslaget. Forslagsstillerne anser det som mest praktisk at diskriminering av minoriteter og diskriminering pga. kjønn reguleres i samme bestemmelse slik som de overnevnte konvensjoner gjør, og slik det er gjort i grunnlovene for Sverige, Finland og Island. Forslagsstillerne finner det videre naturlig at grunnlovsbestemmelsen plasseres i en ny § 110 d etter menneskerettighetsbestemmelsen

i § 110 c, og som en viktig utdyping og presisering av § 110 c.

I høringsrunden før forslag til lov om likestilling mellom kjønnene ble lagt fram i Ot.prp. nr. 33 (1974-1975), ble det påpekt at en bestemmelse om forbud mot diskriminering på grunn av kjønn burde tas inn i Grunnloven. Det norske Arbeiderpartis Kvinnesekretariat, Aksjon for sann reklame, Fri rettshjelp for kvinner og Norske Kvinners Nasjonalråd støttet dette i sine høringssvar. Departementet mente den gang at en egen lov om likestilling ville gjøre det mindre aktuelt med en egen grunnlovsbestemmelse. Forslagsstillerne påpeker at utviklingen har vist at til tross for at Norge regnes som ett av verdens mest likestilte land og langt på veg har formell likestilling, er det ennå et godt stykke igjen til reell likestilling mellom kvinner og menn. Fortsatt er lønnsforskjellene mellom kvinner og menn store. Kvinners månedslønn utgjorde i gjennomsnitt knappe 84 pst. av menns i 2002. Valget i 2003 ga en kvinneandel i landets kommunestyre på 35,8 pst., en knapp prosent under kvinneandelen for Stortinget fra 2001–2005. I 2004 er bare 32 pst. av Høyesteretts dommere kvinner. Vold mot kvinner er et stort samfunnsproblem. Makt- og demokratiutredningen har dokumentert hvordan ressurser og makt, både økonomisk og politisk, er systematisk skjevt fordelt mellom kvinner og menn i dagens Norge. Utredningen påpeker klare svakheter ved dagens likestillingsrettslige vern. Analysen av norsk likestillingspolitikk konkluderer med å fremheve betydningen av et grunnlovsfestet vern mot kjønnsdiskriminering.

Det vises til at Likestillingsombudet finner det naturlig at prinsippet om likestilling mellom kjønnene nå blir nedfelt i Grunnloven, og har i en artikkel i Dagsavisen 10. mars 2002 påpekt at

"den vil virke som en prinsipperklæring som tilsier at spørsmål om likestilling gis høy prioritet. En grunnlovsbestemmelse vil også kunne være et juridisk argument for at likestillingsloven skal gis forrang framfor andre lover i tilfeller av motstrid."

Forslagsstillerne støtter dette synspunktet.

Verdikommisjonen tok opp spørsmålet om minoriteter og Grunnloven. I kommisjonens sluttrapport er det bl.a. gitt uttrykk for følgende:

"Fra Verdikommisjonens synsvinkel har det i de senere år skjedd ytterligere en viktig utvikling i det norske samfunn som ikke gjenspeiles i vår Grunnlov. Norge har gjennom tilslutning til internasjonale konvensjoner offisielt gitt flere grupper status som nasjonale minoriteter i landet. Dette er en endring av formell status for grupper som gjennom historien har vært en del av landets tradisjonelle kulturelle mangfold. I tillegg kommer alle de nye kulturelle impulsene vårt land har fått gjennom innvandring i etterkrigstiden. Norges situasjon som flerkulturelt og flerreligiøst land har utviklet seg sterkt i denne perioden. Dette er en situasjon vi som nasjon må forholde oss aktivt og bevisst til – slik at alle de aktuelle kulturene og religionene får en avklart status i vårt samfunn. Denne utviklingen må gjenspeiles i Grunnloven."

Flere internasjonale organisasjoner har påpekt overfor Norge at det ville være hensiktsmessig å gi grunnlovsmessig vern mot etnisk diskriminering. Blant annet har FNs Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) påpekt dette i sine rapporter. Videre har Europarådets Kommisjon mot rasisme og intoleranse (ECRI) i flere rapporter anbefalt slik grunnlovsfesting, bl.a. i en rapport datert juli 2003:

"ECRI gjentar sin anbefaling til norske myndigheter om å styrke Grunnloven for å gi bedre beskyttelse mot diskriminering. I denne sammenheng minner ECRI norske myndigheter om sin generelle anbefaling nr. 7 om Nasjonal lovgivning for å bekjempe rasisme og rasediskriminering, hvor det anbefales at Grunnloven bør sikre prinsippet om lik behandling, statens forpliktelse til å fremme likhet, samt enkeltpersoners rett til ikke å bli diskriminert på grunnlag av rase, hudfarge, språk, religion, nasjonalitet eller nasjonal eller etnisk opprinnelse."

Senter mot etnisk diskriminering, SMED, støtter aktivt en grunnlovsfesting av vern mot diskriminering av minoriteter.

Norges Handikapforbund støtter videre en grunnlovsfesting av forbud mot diskriminering, fordi dette kan hjelpe til juridisk når formell lovgivning står i motstrid til Grunnlovens prinsipp. Forslagsstillerne støtter forbundet i denne tilnærmingen.

Da FNs Menneskerettighetserklæring ble vedtatt, var det et poeng å gjøre den rekke av diskrimineringsgrunnlag som skulle beskyttes og omfattes av Art. 2 utvidende i sin tolkning, slik at den ville omfavne samfunnsutvikling frem i tid. Det ble derfor på slutten av den oppramsende første setningen i Art. 2 inkludert formuleringen "eller annet forhold."

I løpet av de siste 20–25 årene har man også i FN-sammenheng hatt et økt fokus på lesbiske og homofile og diskriminering på grunn av seksuell legning. I en avgjørelse fra 1994 fra Menneskerettighetskomiteen, som ivaretar klager i forhold til FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, i saken Toonen v. Australia, bekreftet komiteen formelt for første gang at definisjonen også omfattet diskriminering på grunn av seksuell legning. Senere har komiteen også behandlet saken Young v. Australia som stadfester at familiebegrepet også omfatter par av samme kjønn. I tillegg har flere av FNs Special Rapporteurs til ulike komiteer, bl.a. Menneskerettighetskommisjonen, rapportørene når det gjelder helse, tortur, menneskerettighetsforsvarere m.fl. fokusert på den utstrakte diskriminering og de overgrep som finner sted i mange land på grunnlag av seksuell orientering, og behovet for å styrke vernet også for denne gruppen.

Det har også i tillegg siden den første dommen i 1981 i den Europeiske Menneskerettighetsdomstolen blitt opparbeidet en bred rettspraksis på ulike områder, som privatliv, familie, arbeidsliv og barn, knyttet til terminologien seksuell orientering.

En økende rekke andre land i flere verdensdeler har gått foran Norge i å inkludere seksuell orientering i grunnlovsbestemmelser. Disse inkluderer blant annet Sverige, Sør-Afrika, Portugal, Fiji og Ecuador.

Det foreslås to alternativ til ny grunnlovstekst. Det første forslaget går ut på at ingen skal utsette andre for diskriminering. Det andre grunnlovsforslaget går ut på at det er statens oppgave å sikre at diskriminering ikke finner sted. Alternativ 1 favner videre enn alternativ 2. Alternativ 2 vil imidlertid korrespondere bedre med bestemmelsen foran i Grunnloven § 100 c. Alternativ 2 vil også korrespondere best med Norges rapporteringsplikt overfor de FN-kommisjonene som er opprettet i henhold til de internasjonale konvensjonene som Norge har ratifisert.

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

"Ny § 110 d skal lyde:

Alternativ 1:

Ingen maa udsettes for usagelig Forskjællsbehandling paa Grund af Kjønn, Hudfarve, national eller etnisk Oprindelse, spraaglig eller religiøs Tilhørrighed, Funktionshemning, seksuell Lægning, Leveform eller Orientering, Alder eller Status for øvrig.

**Alternativ 2:**

Det paaligger Statens Myndigheter at sikre at ingen udsettes for usagelig Forskjællsbehandling paa Grund af Kjønn, Hudfarve, national eller etnisk Oprindelse, spraaglig eller religiøs Tilhørighed, Funktionshemning, seksuell Lægning, Leveform eller Orientering, Alder eller Status for øvrig."

**2. KOMITEENS MERKNADER**

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Svein Roald Hansen og Ivar Skulstad, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og lederen Lodve Solholm, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Aud Herbjørg Kvalvik, fra Kristelig Folkeparti, Ola T. Lånke, og fra Senterpartiet, Lars Peder Brekk, viser til at vernet mot diskriminering pga. kjønn og diskriminering av minoriteter er nedfelt i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, i FNs Menneskerettighetserklæring og i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, men ikke i Grunnloven.

Komiteen vil vise til FNs Menneskerettighetserklæring av 1948 hvor det i artikkel 1 første punktum slås fast:

"Alle mennesker er født frie og med samme menneskerettigheter."

Videre til artikkel 2 første punktum hvor det står:

"Enhver har krav på alle de rettigheter og friheter som er nevnt i denne erklæring, uten forskjell av noen art, f. eks. på grunn av rase, farge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse eiendom, fødsel eller annet forhold."

Komiteen viser til at FNs Menneskerettighetserklæring ikke er rettslig bindende, men at den legger grunnlaget for senere bindende FN-konvensjoner som verner mot diskriminering, blant annet på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. Prinsippet om alle menneskers likeverd er utgangspunktet for regelverk som tar sikte på å verne mot diskriminering.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti, viser til at menneskerettighetene er nedfelt i Grunnloven § 110 c, som lyder "Det paaligger Statens Myndigheter at respektere og sikre Menneskerettighetene. Nærmere Bestemmelser om Gjennomførelsen af Traktater herom fastsættes ved Lov."

Flertallet er enig i at det kan være ønskelig med en mer detaljert grunnlovsbestemmelse når det

gjelder menneskerettighetene og det vern disse gir mot diskriminering. Flertallet vil imidlertid vise til at spørsmålet om grunnlovsfesting av et generelt diskrimineringsvern er til utredning i Diskrimineringslovutvalget, som skal legge fram sin innstilling innen 1. juli 2009.

Flertallet mener det vil være naturlig å avvente innstillingen fra Diskrimineringslovutvalget og foreta en samlet vurdering av menneskerettighetenes plass i Grunnloven, før det tas stilling til om og hvorledes et eventuelt vern mot diskriminering skal komme til uttrykk.

På denne bakgrunn vil flertallet anbefale at forslaget ikke bifalles.

Et annet flertall, komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, vil vise til at selv om formell likestilling langt på vei er på plass i den ordinære lovgivningen, skjer diskriminering fortsatt. Vernet mot diskriminering pga. kjønn og vern mot diskriminering av minoriteter, slik det er formulert i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, i FNs Menneskerettighetserklæring og i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, er ikke nedfelt i Grunnloven.

Dette flertallet mener det er en svakhet ved Grunnloven at diskriminering av minoriteter og diskriminering pga. kjønn ikke er nedfelt slik det er gjort i grunnlovene for Sverige, Finland og Island.

Dette flertallet vil påpeke at Likestillingsombudet finner det naturlig at prinsippet om likestilling mellom kjønnene blir nedfelt i Grunnloven, og viser til at flere internasjonale organisasjoner har påpekt overfor Norge at det ville være hensiktsmessig å gi grunnlovsmessig vern mot etnisk diskriminering, noe som også ble støttet av Senter mot etnisk diskriminering. Dette flertallet vil videre vise til at Norges Handikapforbund støtter en grunnlovsfesting av forbud mot diskriminering av funksjonshemmede. Dette flertallet vil også trekke fram at flere FN-organer har fokusert på den utstrakte diskriminering og de overgrep som finner sted i mange land på grunn av seksuell orientering, og behovet for å styrke vernet også for denne gruppen. Dette flertallet viser til at et økende antall land i flere verdensdeler har gått foran Norge ved å inkludere bestemmelser om vern mot diskriminering på grunn av seksuell orientering i sine grunnlovsbestemmelser.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til at det er foreslått to alternative forslag til ny § 110 i Grunnloven. Disse medlemmer viser for øvrig til forslagsstillernes begrunnelse og anbefaler at for-

slaget i Dokument 12:16 (2003-2004) – alternativ 1 – bifalles.

Disse medlemmer finner det naturlig at grunnlovsbestemmelsen plasseres i en ny § 110 d etter menneskerettighetsbestemmelsen i § 110 c, og som en viktig utdyping og presisering av § 110 c.

### 3. FORSLAG FRA MINDRETALL

Dokument nr. 12:16 (2003-2004) – grunnlovsfor-  
slag fra Ågot Valle, Siri Hall Arnøy, May Hansen og  
Hallgeir H. Langeland om innføring av en egen  
grunnlovsbestemmelse § 110 d om vern mot diskri-  
minering på grunn av kjønn og diskriminering av  
minoriteter – alternativ 1 – bifalles.

### 4. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser  
til dokumentet og rå Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument nr. 12:16 (2003-2004) – grunnlovsfor-  
slag fra Ågot Valle, Siri Hall Arnøy, May Hansen og  
Hallgeir H. Langeland om innføring av en egen  
grunnlovsbestemmelse § 110 d om vern mot diskri-  
minering på grunn av kjønn og diskriminering av  
minoriteter – alternativ 1 og alternativ 2 – bifalles  
ikke.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 29. april 2008

**Lodve Solholm**

leder

**Lars Peder Brekk**

ordfører